

DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

Le procedure di notifica e di recupero degli aiuti di Stato in Italia

Sommario: I. IL COORDINAMENTO NAZIONALE. – II. LA PROCEDURA DI NOTIFICA: IL SISTEMA INFORMATICO “SANI”. – III. IL MONITORAGGIO DEI RECUPERI. – IV. ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI RECUPERO. – PROBLEMATICHE E NORME NAZIONALI. – V. NORMATIVA NAZIONALE.

I. IL COORDINAMENTO NAZIONALE

La legge 24 dicembre 2012 n. 234¹ che ha modificato la legge 4 febbraio 2005 n. 11², recante «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*» (c.d. legge Buttiglione) ha dedicato al coordinamento l'intero Capo III che recita «Coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea» e il Capo VIII, che per la prima volta introduce disposizioni organiche in materia di aiuti di Stato.

Più precisamente, all'interno del Capo III, l'art. 18 prevede che il Dipartimento per le politiche europee (il Dipartimento) attui il coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e di adeguamento della normativa nazionale a quella europea e, nell'ambito del Capo VIII, l'art. 44³ dispone che alla “Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari eu-

ropei, d'intesa con il Ministro degli affari esteri, è affidato il compito di curare il coordinamento con i Ministeri interessati e i rapporti con le regioni per definire la posizione italiana nel settore degli aiuti pubblici”.

La funzione di coordinamento del Dipartimento inserita nel nuovo contesto legislativo risulta ora meglio strutturata, sebbene sul piano concreto non abbia subito modifiche sostanziali.

Con riferimento all'attività relativa all'adeguamento della normativa nazionale, di cui all'art. 18, il Dipartimento esamina i progetti di legge sottoposti alla sua valutazione, verificando sotto il profilo degli aiuti di Stato, se gli stessi possano essere esentati o meno dalla notifica, ai sensi dell'art. 108 TFUE.

Inoltre, il Dipartimento esprime pareri in ordine alla congruità delle norme regionali con la normativa dell'UE⁴, nell'ambito della potestà del Governo, prevista dall'art. 127 Cost., di promuovere la questione di legittimità costituzionale quando una legge regionale ecceda la competenza della Regione e sconfini nella materia della concorrenza di competenza esclusiva statale, nella quale rientrano le questioni relative agli aiuti di Stato⁵.

Quanto poi al coordinamento previsto

¹ In Gazzetta Ufficiale 4 gennaio 2013, n. 3.

² Il disegno di legge è stato approvato definitivamente il 27 novembre 2012.

³ La norma sostituisce l'art. 57 l. 6 febbraio 1996, n. 52 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994», abrogato dall'art. 61 l. in esame.

⁴ Con riguardo alle competenze dei giudici nazionali e ai contenuti del ricorso per inammissibilità in materia di aiuti di Stato è di recente intervenuta la sentenza Corte Cost. n. 185/2011 del 7 giugno 2011 punto 7.1. Il giudice delle leggi ha rilevato che «ai giudici nazionali spetta solo la verifica dell'osservanza dell'art. 108, par. 3 TFUE e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale ha competenza a verificare se una misura rientri nella nozione di aiuto». La stessa sentenza ha precisato che nel giudizio di legittimità costituzio-

nale in via principale, il ricorso deve contenere tutti gli elementi che consentono di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dal Trattato, pur nei limiti della competenza attribuita al giudice nazionale: «La mancata esplicitazione di tali argomentazioni, atte a suffragare la censura proposta, è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità».

⁵ A titolo di esempio: sulla base di un parere espresso dal Dipartimento politiche europee, il Governo ha di recente proposto ricorso in Corte Costituzionale – ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione – per violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato, ed ha impugnato, tra l'altro, l'art. 43 *Misure in materia di trasporto aereo* l. della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 – che autorizza la spesa per l'esercizio finanziario 2012 per il ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 ed alla sottoscrizione da parte della Regione della quota di aumento di ca-

dall'art. 45, una delle principali attività del Dipartimento è costituita dalla partecipazione dell'Italia al processo di revisione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato.

Queste ultime comprendono sia gli atti giuridici previsti dall'art. 288 TFUE (prevalentemente Regolamenti e Decisioni) sia le regole cosiddette di *soft law* (Comunicazioni, Orientamenti, ecc.), cui la Commissione europea ha dato gradualmente origine per orientare la sua azione e ridurre i margini di incertezza nell'ambito dell'ampia discrezionalità di cui è dotata in materia di aiuti di Stato.

Per la revisione periodica delle disposizioni comunitarie la Commissione europea "lancia" specifiche consultazioni pubbliche, visibili sul sito della Direzione generale della Concorrenza, nelle quali vengono coinvolti tutti gli Stati membri e le parti interessate.

In esito a dette consultazioni questi ultimi inviano le proprie considerazioni (cosiddetti *position paper*) o le proprie risposte, nel caso in cui la consultazione preveda appositi questionari.

Il Dipartimento raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni centrali e regionali e, se del caso, anche dalle parti economico-sociali, e istruisce e definisce una posizione italiana condivisa sui diversi argomenti.

Una volta conclusa la consultazione i contributi degli Stati membri sono con-

sultabili sul sito della Direzione Generale della Concorrenza⁶, nonché sul sito del Dipartimento stesso⁷.

Dei contributi la Commissione tiene conto per formulare uno schema di documento che viene diffuso e discusso nel corso di riunioni multilaterali fra la stessa Commissione e gli Stati membri.

Negli anni recenti, con il Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato⁸ e, con ancora con più forza, con la Modernizzazione degli aiuti di Stato⁹, il processo di revisione ha subito un notevole incremento, dovuto sia all'esigenza di razionalizzare e dare certezza giuridica alle regole vigenti in materia, sia alla necessità di un'applicazione e di un controllo più mirato da parte degli Stati membri per un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

La competenza del Dipartimento in materia di aiuti di Stato comprende anche l'attività relativa ai servizi di interesse economico generale (SIEG).

Infatti, l'affidamento di obblighi di servizio pubblico e il relativo finanziamento possono avere le caratteristiche di un aiuto di Stato ed in tal senso devono essere esaminati per verificarne la compatibilità.

L'entrata in vigore dal 1° gennaio 2012 del nuovo pacchetto sui "servizi d'interesse economico generale" (SIEG)¹⁰, implica la necessità da parte degli Stati membri di verificare la congruità delle norme nazionali con la normativa euro-

pitale sociale della Società di gestione dell'aeroporto, in quanto la norma contiene misure aventi le caratteristiche di aiuti di Stato e non prevede la notifica alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 108 del TFUE.

⁶ Il sito della Direzione Generale della Concorrenza è consultabile al link: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

⁷ Il sito del Dipartimento politiche europee è consultabile al link: <http://www.politicheeuropee.it>.

⁸ Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato: Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, COM(2005)107def.

⁹ Comunicazione COM(2012)209 *final* dell'8 maggio 2012, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Modernizzazione degli aiuti di Stato.

¹⁰ Gli strumenti del nuovo pacchetto sono: - Comunicazione 2012/C 8/02 sulla applicazione

delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla G.U.U.E. C-8 dell'11 gennaio 2012); che chiarisce i concetti principali in materia di aiuti di Stato rilevanti per i SIEG, allo scopo di facilitare l'applicazione delle pertinenti norme; // - Decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, par. 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 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 (pubblicata sulla G.U.U.E. L 7 dell'11 gennaio 2012). Tale decisione esenta gli Stati membri dall'obbligo di notificare alla Commissione le compensazioni di servizio pubblico per talune categorie di SIEG; // - Comunicazione 2012/C 8/03 recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio

pea e di adottare le opportune misure per l'eventuale adeguamento della stessa normativa nazionale.

In proposito il Dipartimento ha avviato i contatti fra Regioni e amministrazioni centrali competenti per settore al fine di chiarire le modalità e i termini per la messa a punto del predetto adeguamento.

Inoltre, sulla materia dei SIEG il Ministro per gli affari europei, ai sensi dell'art. 47 l. 4 giugno 2010 n. 96 (legge comunitaria 2009), «assicura l'adempimento degli obblighi di monitoraggio e informazione alla commissione europea derivanti dalle disposizioni dell'Unione europea in materia di Servizi d'interesse economico generale, ivi inclusa la predisposizione delle relazioni periodiche [...]».

Sempre nell'ambito delle funzioni di coordinamento, presso Dipartimento è altresì istituita dal 2006 una Struttura di missione¹¹, con il compito di attivare tutte le azioni possibili atte a prevenire l'insorgere del contenzioso in sede dell'UE ed a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione, alcune delle quali derivano dalla mancata esecuzione delle decisioni di recupero della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

La Struttura svolge una funzione di assistenza e di coordinamento delle Amministrazioni nazionali e di cura dei rapporti con la Commissione europea, contribuendo in tal modo alla risoluzione delle procedure d'infrazione ed alla complessiva riduzione dell'incidenza del contenzioso comunitario.

pubblico (pubblicata sulla G.U.U.E. C-8 dell'11 gennaio 2012). Tale disciplina regola i casi di compensazione al di fuori del campo di applicazione della decisione di esenzione, i quali, quindi, restano soggetti alla notifica alla Commissione europea, e possono essere dichiarati compatibili se soddisfano i criteri indicati nella disciplina stessa; // - Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

¹¹ Istituita con DPCM del 28 luglio 2006 si propone un intervento il più possibile anticipato, in molti casi anteriore all'apertura formale delle procedure, operando per garantire il tempestivo

Sul sito *on line* del Dipartimento è visibile un archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione ¹².

II. LA PROCEDURA DI NOTIFICA: IL SISTEMA INFORMATICO "SANI"

L'art. 45 l. n. 234/12 costituisce una novità rispetto alle disposizioni sopra esaminate e all'attività finora svolta dal Dipartimento. Esso prevede che le amministrazioni che notificano alla Commissione europea misure di aiuti di Stato devono trasmettere al Dipartimento stesso una scheda sintetica della misura notificata.

La norma specifica che le informazioni richieste dalla Commissione europea in merito agli aiuti notificati dovranno essere fornite dalle amministrazioni competenti per materia.

Circa le modalità di notifica, il Reg. (CE) n. 794/2004 della Commissione europea del 21 aprile 2004, recante «disposizioni di esecuzione del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE», prevede che a partire dal 1° luglio 2008, le notifiche sono inviate elettronicamente per mezzo dell'applicazione *web* SANI (Sistema interattivo di notifica degli aiuti di Stato).

Il sistema è utilizzato anche per l'invio della scheda sintetica concernente le misure esentate ai sensi del Reg. (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008, «che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli [87(ora 107)] e [88 (ora 108)] del

recepimento del diritto comunitario e attivandosi presso la Commissione già in fase di reclamo. La Struttura svolge una funzione di assistenza e di coordinamento delle Amministrazioni nazionali e di cura dei rapporti con la Commissione anche tramite lo strumento delle riunioni pacchetto con le quali si procede, sotto la presidenza del Dipartimento Politiche Europee, ad un esame congiunto tra la Commissione e le Amministrazioni interessate di un certo numero di procedure di infrazione o di casi ancora allo stadio di reclamo afferenti ad uno stesso settore. Tali riunioni pacchetto consentono un dialogo costruttivo e la ricerca di soluzioni condivise, così agevolando una positiva conclusione di molte procedure già aperte o ancora allo stadio di reclamo.

¹² La Banca dati Eur-infra è visibile al link: <http://www.politicheeuropee.it/banche-dati>.

Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria)».

Tale strumento consente di avere una panoramica generale a livello nazionale di tutte le misure di aiuto notificate e esentate dalla notifica dallo Stato membro.

Nessun obbligo di comunicazione esiste invece per gli aiuti *de minimis*¹³, ma gli Stati membri sono comunque obbligati a registrare e a conservare per 10 anni tutte le informazioni riguardanti gli aiuti rientranti in tale categoria.

A tale scopo molte Regioni italiane hanno istituito appositi registri mentre per il settore agricolo è istituito un registro nazionale.

L'accesso al sistema è possibile attraverso *password* che vengono fornite dai Servizi della stessa Commissione, per il tramite del Ministero dello sviluppo economico, a tutte le amministrazioni che ne facciano richiesta. Le *password* di norma sono più di una, ciascuna per le singole fasi in cui si articola la procedura di notifica nell'ambito delle amministrazioni.

Il sistema telematico SANI consente di seguire l'*iter* secondo l'ordine gerarchico, fino alla firma definitiva da parte del responsabile dell'Ufficio più alto in grado.

Il processo di notifica si conclude con la validazione da parte della Rappresentanza italiana¹⁴ presso l'Unione europea.

Per la notifica è necessario compilare appositi formulari, una prima parte dei quali è dedicata ad informazioni di carattere generale, mentre le parti successive contengono informazioni specifiche diverse a seconda dell'obiettivo dell'aiuto.

Al riguardo, nell'intento di dar luogo a procedure più efficaci, semplici e prevedibili nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione ha recentemente adottato il «Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato»¹⁵ con il quale tra l'altro ha disciplinato contatti fra gli Stati membri e i Servizi della Commissione nella cosiddetta fase di pre-notificazione.

A tale stadio è possibile discutere aspetti giuridici ed economici di un progetto in modo informale e in via riservata, prima della notifica, migliorando in questo modo la qualità e la completezza delle notifiche stesse.

Con il medesimo scopo di semplificazione, la Commissione ha adottato la «Comunicazione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato»¹⁶, Comunicazione che si fonda sull'esperienza acquisita dalla Commissione nell'applicazione dell'art. 107 TFUE nonché dei Regolamenti, Discipline, Orientamenti e Comunicazioni e riguarda talune categorie di aiuti che non danno adito a dubbi quanto alla loro compatibilità con il mercato interno e che possono essere esaminati in tempi rapidi dalla Commissione che ne verifica la conformità senza esercitare i propri poteri discrezionali.

In ambito nazionale, l'attività di notifica è affidata a ciascuna amministrazione competente per la concessione dell'aiuto¹⁷.

Il Dipartimento politiche europee fornisce il proprio supporto, sotto il profilo degli aspetti del diritto dell'Unione euro-

¹³ Si tratta degli aiuti sotto la soglia di 200.000 euro ai sensi del Regolamento 1998/2006/CE (G.U.U.E. L379 del 28 dicembre 2006), al di sotto 7.500 euro ai sensi del regolamento 1535/2007/CE (G.U.U.E. L337 del 21 dicembre 2007) nel settore dell'agricoltura, e al di sotto della soglia di 30.000 euro ai sensi del regolamento n. 875/2007/CE (G.U.U.E. L 193 del 25 luglio 2007) nel settore della pesca.

¹⁴ La Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea (ITALRAP) cura i rapporti fra le Autorità italiane e le istituzioni dell'U.E., in particolare con il Parlamento Europeo e con la Commissione Europea, con l'obiettivo di promuovere e difendere le posizioni italiane nell'ambito della stessa UE. Inoltre, la Rappresen-

tanza partecipa all'elaborazione ed alla gestione dell'insieme delle politiche dell'Unione Europea, tra le quali rientra la politica della concorrenza.

¹⁵ Documento 2009/C-136/04 in G.U.U.E. C-136/04 del 16 giugno 2009.

¹⁶ Documento 2009/C-136/03 in G.U.U.E. C-136/03 del 16 giugno 2009.

¹⁷ Sul sito della Direzione generale Concorrenza della Commissione europea al link http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register, sono visibili tutti gli aiuti di tutti gli Stati membri notificati, in esenzione e illegali a titolo di esempio: aiuto di Stato SA.31651 (N 423/2010) - Italia Progetto Amalattea SpA - Istituto Sviluppo Agroalimentare SpA (notificato dalla Regione Lazio); Aiuto di Stato SA.34582 (2012/N) - Italia Inter-

pea, nella fase dei contatti fra amministrazioni e Commissione europea.

In alcuni specifici casi il Dipartimento per le politiche europee può intervenire per provvedere direttamente alla notifica di misure di aiuto, su richiesta espressa di alcune amministrazioni.

In particolare, ciò è avvenuto nel caso della notifica dei cosiddetti aiuti temporanei per i quali, al fine di dare attuazione alla «Comunicazione della Commissione – 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»¹⁸, le Autorità italiane, su indicazione della stessa Commissione hanno adottato (su proposta del Ministro per gli affari europei, d'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni), un unico atto, che detta le modalità e i criteri di applicazione della Comunicazione in parola¹⁹ e che è stato notificato alla Commissione europea per la necessaria previa autorizzazione.

Grazie a tale attività di notifica a carattere generale, le amministrazioni e gli enti che hanno fruito di aiuti temporanei non hanno dovuto provvedere alla notifica delle singole misure, ma ad una semplice comunicazione *ex post*²⁰.

Dall'inizio del 2012 la Commissione europea ha anche creato un sistema informatico denominato SARI (Relazione interattiva sugli aiuti di Stato) per il controllo della spesa relativa agli aiuti concessi dai vari Stati membri. In tale sistema confluiscono i dati, separatamente per il settore industriale e per quello agricolo, di tutti gli aiuti notificati e di quelli in esenzione,

quindi di tutte le misure identificabili nel sistema SANI. Gli Stati membri entro il 30 giugno di ogni anno inseriscono le informazioni relative al *budget* stanziato per la misura di aiuto, alla spesa annuale, alla decorrenza, al termine e ogni altra notizia concernente la spesa dell'aiuto. Ad ottobre di ogni anno la Commissione pubblica sul sito della Direzione Generale della Concorrenza i dati di spesa risultanti dal predetto monitoraggio.

III. IL MONITORAGGIO DEI RECUPERI

La legge n. 234/12 ha destinato l'art. 48 Capo VIII l. 234/12 alle procedure di recupero, in tal modo regolarizzando l'attività finora svolta dal Dipartimento in modo informale. Tale attività riguarda innanzitutto il monitoraggio di tutte le misure di aiuto per le quali la Commissione europea ha adottato una decisione negativa con obbligo di recupero. Sul sito del Dipartimento per le politiche europee è visibile l'elenco di tali procedure.

Inoltre, dall'inizio del 2012 viene fornito con cadenza mensile al Consiglio dei Ministri un elenco sintetico, esclusivamente numerico, delle procedure di aiuto e della fase in cui si trovano suddiviso per amministrazione competente.

Un elenco più dettagliato, concernente tutte le procedure di indagine formale aperte dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, viene trasmesso con cadenza trimestrale alle Camere, alla Corte dei Conti, alle Regioni e alle Province autonome ai sensi dell'art. 14 comma 1 l. 234/12²¹.

venti per favorire l'afflusso del capitale di rischio verso le nuove imprese (notificato dal Ministero dell'economia e delle finanze).

¹⁸ Documento 2009/C 83/01 G.U. C-83 del 7 aprile 2009.

¹⁹ Il Decreto del Presidente del Consiglio del 3 giugno 2009. Nel tempo si sono succeduti il DPCM 13 maggio 2010 che ha dato attuazione alla Comunicazione della Commissione che modifica il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (2009/C 261/02), che ha introdotto gli aiuti di importo limitato al settore della produzione primaria dei

prodotti agricoli e il DPCM del 23 dicembre 2010, con il quale è stata data attuazione alla Comunicazione della Commissione europea del 2 dicembre 2010 che disciplina la proroga degli aiuti temporanei anticrisi fino al 31 dicembre 2011.

²⁰ Il Dipartimento Politiche Europee ha predisposto delle linee guida visibili sul sito del Dipartimento alla pagina servizi di pubblica utilità: <http://www.servizidipubblicautilita.eu/> che hanno l'obiettivo di garantire la puntuale osservanza di tutte le disposizioni in esso contenute e delle decisioni di autorizzazione e degli impegni assunti in questo contesto dalle Autorità italiane.

²¹ Nel testo precedente previste all'art. 15-bis, 1° comma lett. c) e d).

Il predetto elenco è suddiviso secondo le varie fasi della procedura: dall'apertura d'indagine formale, alla Decisione di recupero, ai casi per i quali l'Italia è stata deferita in Corte di giustizia per mancata esecuzione di una Decisione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108 § 2 TFUE, ai casi per i quali la Commissione europea ha adito la Corte di Giustizia per mancata esecuzione di una sentenza della stessa Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 260 § 2 TFUE.

In questo modo si cerca di sensibilizzare le amministrazioni a velocizzare l'iter di risposta alle richieste della Commissione europea per evitare di pervenire ad una sentenza di condanna ai sensi dell'art. 260 § 2 TFUE.

Tanto più che quest'ultima disposizione, rispetto al previgente art. 228 § 2 TCE, concede alla Commissione europea tempi notevolmente ridotti per ottenere l'osservanza dell'obbligo di eseguire il recupero.

Infatti, l'art. 260 § 2 prevede che, qualora lo Stato membro non ottemperi alla sentenza di inadempimento della Corte di Giustizia, la Commissione, dopo avere dato al medesimo Stato la possibilità di presentare osservazioni, può adire direttamente la Corte di Giustizia e chiedere la condanna al pagamento di sanzioni, senza obbligo di formulare un parere motivato²².

Ad oggi risulta una procedura²³ per la quale la Corte di giustizia ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione calcolata sulla base della Comunicazione del 2007²⁴.

La Comunicazione in parola prevede, da una parte, che l'importo della penalità deve essere fissato in funzione dell'obiettivo di garantire l'applicazione effettiva del diritto comunitario, dall'altra, che l'importo stesso sia prevedibile per gli Stati

membri e calcolato secondo un metodo che rispetti, nel contempo, il principio di proporzionalità e quello di parità di trattamento.

La suddetta Comunicazione a tale scopo prevede il pagamento di una penalità per ogni giorno di ritardo successivo alla pronuncia della sentenza a norma dell'art. 260 TFUE e di una somma forfettaria che sanzioni la continuazione dell'infrazione tra la prima sentenza, di constatazione dell'inadempimento, e la sentenza a norma dell'art. 260 TFUE²⁵.

Anche l'attività di risposta alle richieste di informazioni della Commissione europea è stata formalizzata. Infatti l'art. 48 c. 4 l. n. 234/12, ha espressamente previsto che le informazioni richieste dalla Commissione, concernenti l'esecuzione delle decisioni di recupero, dovranno essere fornite dalle amministrazioni competenti d'intesa e per il tramite del Dipartimento per le politiche europee.

L'esigenza di accentrare l'attività di risposta nasce dalla necessità di fornire alla Commissione europea riscontri che siano il più possibile coerenti e offrano un quadro giuridico privo di contraddizioni.

Allo stesso scopo è stato inserito il c. 2 art. 45 l. n. 234/12 il quale prevede che "transitivo" dal Dipartimento anche le risposte che le amministrazioni competenti per materia devono fornire in ordine a presunti aiuti di Stato non notificati (cosiddetti aiuti illegali).

Infine, il successivo art. 52 l. n. 234/12 demanda al Ministro per lo sviluppo economico il monitoraggio – ai fini della verifica del rispetto del divieto di cumulo – degli aiuti pubblici relativi alle agevolazioni, sotto qualsiasi forma, concesse alle imprese dalle amministrazioni pubbliche e da altri soggetti pubblici o privati, attraverso fondi pubblici, nonché le agevolazioni fiscali fruite direttamente dalle im-

²² Di fatto la Commissione può comunque adottare un parere motivato, riservandosi il diritto di adire la Corte di Giustizia, come nel recente caso 2012-2201 concernente il mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali.

²³ Relativa al regime di aiuti per interventi a favore dell'occupazione previsto dagli articoli 15 e 26 l. 24 giugno 1997 n. 196, causa Corte di Giustizia, C-496/09, sentenza del 17 novembre 2011.

²⁴ Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 228 del trattato CE, SEC(2005) 1658.

²⁵ In caso di ricorso alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260 TFUE, la Commissione proporrà almeno una somma forfettaria fissa, determinata per ogni Stato membro in funzione di un metodo di calcolo indicato nella Comunicazione del 2007, che per l'Italia è pari a 9.920.000 euro.

prese, compresi gli aiuti a titolo di *de minimis*.

IV. ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI RECUPERO: PROBLEMATICHE E NORME NAZIONALI

Le difficoltà di esecuzione delle decisioni di recupero non sono tipiche di una condotta esclusivamente italiana, ma corrispondono a problematiche riscontrabili fra tutti gli Stati membri.

Nella Comunicazione «Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili»²⁶ la Commissione europea ha individuato alcune delle difficoltà più comuni che impediscono la piena esecuzione del recupero.

Una *prima criticità concerne l'individuazione del responsabile dell'esecuzione del recupero*. Infatti, il diritto europeo non stabilisce quale sia l'organo di un Stato membro che deve essere incaricato dell'esecuzione concreta del recupero. Tuttavia sulla base di quanto affermato in più occasioni dalla Corte di Giustizia²⁷, la predetta Comunicazione ribadisce che l'obbligo di eseguire la decisione deve intendersi rivolto a tutti gli organi, sia giudiziari sia amministrativi, dello Stato membro interessato dal provvedimento di recupero dell'aiuto.

Più esattamente, la giurisprudenza comunitaria prescrive che alle autorità giudiziarie e amministrative dello Stato

membro incombe il divieto assoluto di applicare la normativa dichiarata incompatibile e l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti intesi ad agevolare la piena efficacia del diritto comunitario, anche a prescindere dalla emanazione di norme che abrogano²⁸ o modifichino le disposizioni interne dichiarate incompatibili con il diritto comunitario medesimo²⁹.

La mancata adozione da parte delle amministrazioni responsabili di idonee iniziative tese a dar corso all'esecuzione del recupero può condurre la Commissione a ricorrere alla Corte di giustizia per mancato adempimento dell'obbligo di recupero.

Allo Stato membro non è consentito applicare disposizioni di diritto nazionale che possano ostacolare l'esecuzione immediata delle decisioni della Commissione³⁰, ma deve adottare ogni provvedimento utile a dar corso all'esecuzione della decisione di recupero. Al riguardo, la Commissione chiede allo Stato membro di provare, ad esempio, a seconda dei casi, di avere provveduto all'iscrizione a ruolo delle somme dovute dall'impresa beneficiaria, di avere presentato istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione del giudizio, di avere presentato istanza di fallimento nei casi in cui il beneficiario dell'aiuto sia insolvente³¹. Ciò perché ogni condotta che proroghi l'indebito vantaggio concorrenziale, derivante dagli aiuti illegittimi ed incompatibili, si pone in contrasto con il diritto comunitario e, in particolare, con l'art. 14 § 3 Reg. di procedura³², nonché

²⁶ Comunicazione della Commissione: *Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili* (2007/C 272/05).

²⁷ Cause: C-101/91; C. giust. CE, 19 gennaio 1993, *Commissione c/ Repubblica italiana*; C-71/04 *Xunta de Galicia*; C-39/94 *SFEI e altri*; C-302/97 *Klaus Konle c/ Austria*; C-224/01, *Gerhard Köbler c/ Austria*.

²⁸ Un esempio è il caso dell'art. 94, comma 14 l. 27 dicembre 2002, n. 289 (Aiuto di Stato C-55/03) - Credito d'imposta nelle zone non ammissibili aiuti a finalità regionale abrogato dall'art. 1, comma 524, l. 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005).

²⁹ Cfr. Massima della sentenza, C-101/91: «Qualora uno Stato membro, invece di emanare i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte, adotti misure specifiche intese

a prorogare la normativa dichiarata contraria al diritto comunitario, ciò costituisce una violazione patente ed inammissibile dell'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 5, comma 2 del Trattato di astenersi da qualsiasi misura idonea a compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato e conseguentemente mina le fondamenta stesse dell'ordinamento giuridico comunitario».

³⁰ Cause C-404/97, *Commissione delle Comunità europee c/ Repubblica portoghese*; C-101/93 *Commissione c/ Italia*.

³¹ Si veda ad esempio punto 27 C. giust. CE, C-454/09, *New Interline SpA*, dove la Corte richiama le contestazioni della Commissione alle Autorità italiane, concernenti, tra l'altro, la mancata prova della registrazione del credito nella procedura di concordato preventivo.

³² Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE.

con l'obiettivo del ripristino delle condizioni di concorrenza nel mercato interno.

Allo scopo di indurre al maggiore rispetto di tale previsione è stato a suo tempo inserito nell'ordinamento nazionale l'art. 16-*bis* comma 4 l. 4 febbraio 2005, n. 11, ora art. 43 c. 4 l. n. 234/12, il quale, fermo restando quanto disposto dall'art. 28 Cost., prevede la possibilità dello Stato di rivalersi degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di Giustizia nei confronti dei soggetti responsabili della violazione degli obblighi scaturenti dalla normativa comunitaria³³.

La nuova legge ha poi destinato l'art. 48 l. 234/12 all'individuazione delle amministrazioni competenti ad eseguire il recupero. Infatti, l'ordinamento previgente non prevedeva una disciplina che demandasse in via ordinaria ad una determinata amministrazione la competenza a rendere efficaci le decisioni di recupero, ma richiedeva di volta in volta l'approvazione di un apposito provvedimento legislativo che disciplinasse la procedura da seguire per individuare i beneficiari e quantificare le somme dovute.

In tal senso la relazione illustrativa all'originario disegno di legge comunitaria (AC 3866) ha segnalato come «la necessità di stabilire di volta in volta la procedura da seguire ha comportato in passato notevoli ritardi nell'adempimento da parte dello Stato delle decisioni di recupero. A questi ritardi, a volte cronici, è principalmente attribuibile l'alto numero di ricorsi attualmente pendenti di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea a carico dell'Italia in questa materia».

L'art. 48 prevede due distinte proce-

ture in relazione al soggetto competente al recupero degli aiuti incompatibili.

Nel caso in cui il soggetto competente sia lo Stato, l'incarico di procedere al recupero viene affidato alla società Equitalia S.p.A., qualunque sia la forma dell'aiuto concesso ed il soggetto erogatore.

I soggetti tenuti alla restituzione degli importi, nonché la determinazione degli stessi e le modalità ed i termini del pagamento, dovranno essere indicati con apposito decreto ministeriale a cura del Ministro competente per materia, da adottare entro due mesi dalla data della notifica della decisione della Commissione europea.

Il termine di due mesi corrisponde a quello in genere concesso dalla Commissione allo Stato membro per fornire ogni informazione utile circa le modalità con le quali lo Stato stesso procederà al recupero dell'aiuto.

Nel caso in cui l'ente competente al recupero sia un soggetto diverso dallo Stato il c. 3 dell'art. 48 prevede che il provvedimento di esecuzione sia emanato dalla Regione, ovvero dalla Provincia autonoma o dall'ente territoriale competente. Il recupero degli importi sarà a cura del concessionario della riscossione delle entrate dell'ente interessato³⁴.

Anche l'art. 15 l. 234/12, nel disporre che il Ministro con competenza prevalente³⁵ illustri alle Camere le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa, sembra poter essere interpretato come il tentativo di responsabilizzare

³³ Originariamente la norma era l'art. 1, comma 1216 l. 296/2006 (finanziaria 2007).

³⁴ Il d.l. 203/2005 ha previsto l'abolizione dell'affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione a favore della società Equitalia S.p.A., prevedendo l'affidamento a mezzo di gara ad evidenza pubblica o l'internalizzazione. Con la legge 206/11 dal 1 gennaio 2012 i comuni possono effettuare la riscossione delle loro entrate tributarie e la riscossione coattiva in gestione diretta o mediante società interamente pubblica, esclusivamente sulla base del RD 693/10 o del d.P.R. 602/73. La legge ha stabilito che dal 1 gennaio 2012 le società del gruppo

Equitalia cessano di effettuare le attività di accertamento liquidazione e riscossione delle entrate dei comuni e delle società da essi partecipate (art. 7 il lettera *gg-ter*). Le regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lazio hanno avviato nel secondo semestre 2012 le gare per l'affidamento del servizio.

³⁵ Nei casi in cui le amministrazioni coinvolte dalla decisione della Commissione siano più d'una il Ministro con competenza prevalente è solitamente quello cui è attribuibile la norma, ad esempio nell'ipotesi di crediti di imposta per gli autotrasportatori il Ministero con competenza prevalente è il Ministero infrastrutture e trasporti e non il Ministero dell'economia e delle finanze.

l'amministrazione destinataria di procedure d'infrazione.

Per cercare di *responsabilizzare anche le imprese beneficiarie di aiuti* ed evitare che gli effetti della concessione di aiuti illegittimi non rimborsati fosse aggravata dalla corresponsione di altri aiuti alle stesse imprese, la Commissione europea ha iniziato ad applicare in modo sistematico il cosiddetto principio *Deggendorf*³⁶.

In base a tale principio, che è stato tradotto in norma di diritto positivo in ambito nazionale³⁷ e che il legislatore ha ora inserito all'art. 46 l. n. 234/12, la concessione di nuovi aiuti è subordinata alla preventiva verifica da parte delle autorità nazionali che i potenziali beneficiari non rientrino fra coloro che hanno ricevuto e non restituito, o depositato in un conto corrente appositamente creato allo scopo, aiuti che la Commissione stessa abbia dichiarato incompatibili e dei quali abbia ordinato il recupero.

Sotto questo profilo, la Commissione, in occasione della revisione del regolamento di procedura 659/1999³⁸ nell'ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato, ha di recente elaborato una proposta di modifica con la quale viene introdotta la possibilità per la stessa Commissione, a seguito di apertura di indagine formale o nei casi di aiuti illegali, di chiedere direttamente alle imprese tutte le informazioni necessarie alla valutazione della misura sottoposta a indagine (cosiddetti MIT - *market information tools*).

Nel caso in cui le imprese non rispondano alle richieste formulate dalla Commissione europea, la stessa Commissione può anche comminare, adottando una decisione, sanzioni (forfettarie e giornalieri).

Una ulteriore criticità di una certa rilevanza è quella relativa alle problematiche derivanti dall'*impugnazione dinanzi alle corti nazionali promossa dai beneficiari dell'aiuto avverso l'ordine di recupero*.

In tali casi, infatti, il ricorrente tende a chiedere o la sospensione del giudizio, eccependo la illegittimità della Decisione della Commissione europea o, ancor più di frequente - quando la Decisione sia stata impugnata anche innanzi alle Corti europee - di attendere che le Corti europee si pronuncino sulla validità della decisione di recupero. Nei casi di sospensione del giudizio, l'esecuzione di una decisione di recupero può essere ritardata per anni, impedendo il ripristino della situazione esistente sul mercato precedentemente alla concessione dell'aiuto.

La Corte di giustizia europea ha peraltro rilevato che il beneficiario di un aiuto ha adeguati strumenti per contestare la validità della decisione della Commissione europea, potendo proporre ricorso alle corti comunitarie in forza degli articoli 242 e 243 TFUE³⁹.

Pertanto, fatta salva la possibilità per il giudice nazionale di presentare richiesta di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia conformemente all'art. 267 TFUE nel caso in cui non abbia presentato ricorso il beneficiario non può chiedere una sospensione delle misure adottate dalle autorità nazionali per dare esecuzione alla Decisione in questione, invocando motivi connessi alla validità della medesima⁴⁰.

Solo in casi espressamente indicati e nel rispetto di specifiche condizioni⁴¹, il giudice nazionale può ordinare la sospensione provvisoria della decisione, tenendo

³⁶ Il principio deriva dalle Cause T-244/93 e T-486/93, *TWD Deggendorf* contro Commissione, in *Racc.* 1995, parte II, p. 2265, punto 56, esso è stato inserito anche nell'art. 1 § 6, lettere a) e b) del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 (regolamento generale di esenzione per categoria).

³⁷ Art. 1, comma 1223, l. 27 dicembre 2006, n. 296, in seguito trasposto nel comma 11 dell'art. 16-bis l. 11/2005.

³⁸ Il testo della proposta è visibile sul sito della Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea [c'è un decreto COM da citare?].

³⁹ Causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*

GmbH contro Germania, *Racc.* 1994, parte I, p. 833.

⁴⁰ Emblematico il caso Lucchini: in palese contrasto con la decisione della Commissione europea 90/555/CECA e con la sentenza C. giust. CE, C-119/05, il Tribunale di Roma, seconda sezione civile, nel procedimento n. 71678/2008 con sentenza del 21 marzo 2011 accoglieva la pretesa del beneficiario degli aiuti di trattenere gli importi da recuperare, sulla base del fatto che l'autorizzazione a fruire degli aiuti era stata già oggetto di una precedente sentenza passata in giudicato.

⁴¹ Cfr. punto 59 della Comunicazione citata alla nota 47.

conto delle pronunce delle Corti europee relative alla legittimità dell'atto e delle eventuali pronunce concernenti la concessione di provvedimenti provvisori. D'altra parte, sul piano concreto, possono essere comprensibili gli scrupoli dei giudici nazionali laddove il recupero della misura di aiuto possa risolversi con il fallimento dell'impresa, con pesanti ripercussioni sul piano socio-economico⁴².

L'ordinamento nazionale ha inciso sul ruolo dei giudici e sulle procedure giurisdizionali in materia di recupero di aiuti di Stato⁴³, attraverso il d.l. 8 aprile 2008 n. 59, convertito, con modificazioni dalla l. 6 giugno 2008 n. 101⁴⁴, per i procedimenti innanzi agli organi di giustizia civile e con l'art. 47-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 per i procedimenti innanzi ai giudici tributari. Entrambe le norme delineano i limiti entro i quali i giudici possono sospendere gli atti e le procedure volte al recupero di aiuti di Stato in esecuzione di una Decisione della Commissione europea.

Tali norme, ormai abrogate dalla l. 234/2012, continuano ad applicarsi ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vi-

gore della nuova l. 234/2012 (art. 61 c. 4 e 5). Quest'ultima, in una visione più ampia dell'intera materia degli aiuti di Stato, con l'art. 49 ha affidato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero. In particolare, le controversie in materia di recupero sono inserite fra quelle per le quali è previsto il rito abbreviato, ai sensi dell'art. 119 c.p.a., caratterizzato dalla dimidiazione dei termini processuali ordinari.

Con il successivo art. 50 l. n. 234/2012 è inoltre prevista la possibilità di impugnazione avanti al TAR competente per territorio degli atti e dei provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108 § 3 TFUE.

Le problematiche derivanti dall'applicazione della normativa europea da parte dei giudici nazionali è stata trattata dalla Commissione europea nella Comunicazione relativa all'applicazione della legislazione in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali⁴⁵.

Inoltre, in sede di revisione del regolamento di procedura la Commissione pro-

⁴² Un caso significativo di sospensione da parte dei giudici nazionali, riguarda il dossier dell'esenzione dell'accisa sugli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina, sul quale la Commissione ha adottato due decisioni (Decisione della Commissione 2006/323/CE notificata con il numero C(2005)4436 del 7 dicembre 2005 e Decisione 2007/375/CE notificata con il numero C(2007)286 del 7 febbraio 2007) che coinvolgono oltre l'Italia anche la Francia e l'Irlanda. La Commissione tributaria provinciale di Cagliari, tenendo conto delle gravi problematiche di carattere socio-economico sottostanti il recupero, ha sospeso il giudizio, motivando con la necessità di attendere la sentenza del Tribunale europeo, cui sono ricorse le aziende e le autorità italiane, francesi e irlandesi. Sul piano amministrativo, l'Agenzia delle dogane competente al recupero, sollecitata dalla Commissione europea, ha chiesto la revoca della sospensione. Sul caso è intervenuta una prima sentenza del Trib. CE, 12 dicembre 2007 (Cause riunite *Irlanda e a. c. Commissione* T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 E T-69/06), che ha annullato la decisione della Commissione per mancanza di motivazione, senza decidere nel merito. Quindi una sentenza della Corte di giustizia, a seguito dell'appello presentato dalla stessa Commissione, che ha rinviato nuovamente al Tribunale per una decisione nel merito ed infine la sentenza del 21 marzo 2012

che ha annullato la decisione della Commissione europea, la quale a sua volta ha impugnato la sentenza. Poiché la sentenza non è definitiva, la Commissione continua a chiedere informazioni sulle modalità di esecuzione del recupero e ha altresì presentato ricorso in Corte di giustizia (causa C-272/P) per inadempimento dell'obbligo di recupero. L'Italia rischia pertanto di subire una prima condanna per inadempimento della decisione della Commissione europea, nelle more della pronuncia definitiva della Corte di Giustizia, che potrebbe confermare la sentenza del Tribunale, annullando la decisione della Commissione.

⁴³ Cfr. il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 (in G.U.R.I. 9 aprile 2008, n. 84), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101. Esso ha inciso sui procedimenti innanzi agli organi di giustizia civile e tributaria, precisando i limiti entro i quali i giudici possono sospendere gli atti e le procedure volte al recupero di aiuti di Stato in esecuzione di una decisione della Commissione europea.

⁴⁴ Art. modificato dall'art. 34, comma 8 del d.lgs. 1° settembre 2011 n. 150.

⁴⁵ COM 2009/C 85/01 in G.U.C.E. C-85/02 del 9 aprile 2009 che sostituisce la precedente Comunicazione della Commissione n. 95/C 312/97 in G.U.C.E. 23 novembre 1995, C-312 relativa alla cooperazione fra giudici nazionali e Commissione in materia di aiuti di Stato.

pone la possibilità per la Commissione stessa di assumere il ruolo di *“amicus curiae”*, offrendo consulenza alle corti nazionali, su richiesta di queste ultime o agendo di propria iniziativa⁴⁶.

DORIANA LUCAFERRI

Bibliografia

European State Aid Law Quarterly - Rivista - (Estal - Lexxion); DERENNE-JACQUES, «Econo-

mic Analysis Of State Aid Rules - Contributions And Limits», in M. MEROLA (eds.), in *Lexxion - Estal*; L. SALVINI (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007; «La disciplina degli aiuti di Stato», in A. TIZZANO, *Il diritto privato dell'UE*, I ed., cap. XXXVIII, vol. XXVI; «La politica di concorrenza rivolta agli Stati membri», in G. STROZZI, *Diritto Ue Parte Speciale*, I ed., 2006; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000.

⁴⁶ Cfr. nota 22 e 24.