

POLITICHE DI COESIONE
E INTEGRAZIONE EUROPEA
UNA RIFORMA DIFFICILE MA POSSIBILE

a cura di

GIOVANNA COLOMBINI

ESTRATTO



JOVENE EDITORE

NAPOLI 2011

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2011

ISBN 978-88-243-2030-6

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

LEONARDO PASQUALI

LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE NELL'UNIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli aiuti agli investimenti iniziali: principi – 3. (*Segue*) ...I massimali di aiuto. – 4. Gli aiuti ai grandi progetti di investimento. – 5. Gli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione. – 6. Gli aiuti al funzionamento. – 7. Notifica dell'aiuto ed esenzione – 8. La delimitazione delle regioni beneficiarie. – 9. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

In materia di aiuti di Stato¹ la norma-cardine nel diritto dell'Unione europea è indubbiamente l'art. 107 del Trattato sul funzio-

¹ Per chi volesse avere una visione più generale, cito di seguito alcune opere sul tema degli aiuti di Stato nell'Unione europea a mo' di bibliografia sintetica, senza pretesa di completezza: AA.VV., *Les aides d'Etat en droit communautaire et en droit national*, Bruxelles, 1999; T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997; S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; A. BARTOSCH, *The Procedural Regulation in State Aid Matters*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2007, 474; G. BENACCHIO, G. CAPOGNA, *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, Trento, 2001; A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLINN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004; C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, 2006; J.D. BRAUN, J. KÜHLING, *Article 87 EC and the Community Courts: from Revolution to Evolution*, in *Common Market Law Review*, n. 45, 2008, 465; A.M. CALAMIA, *Il diritto comunitario delle imprese e la concorrenza*, Pisa, 1999; J.L DA CRUZ VILAÇA, *Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, 443; L. DANIELE, S. AMADEO, C. SCHEPISI, *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali - Controllo comunitario e prassi interne*, Milano, 2003; M. DONI, F. RENARD, C. SMITS, *Contrôle des aides d'Etat*, Bruxelles, 2007; R.M. D'SA, *European Community Law on State Aid*, Londra, 1998; E. FONTANA, *Aiuti di Stato e diretta efficacia*, Napoli, 2006; J.P. KEPPELNE, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruxelles, 1999; P. NICOLAIDES, M. KEKELEKIS, P. BUYSKES, *State Aid Policy in the European Community*, L'Aja, 2004; C. QUIGLEY, A. COLINS, *EC State aid law and policy*, Oxford, 2009; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*

namento dell'Unione europea², il cui primo comma prevede un generale divieto di aiuti di Stato, sempre che incidano sugli scambi fra Stati membri e falsino o minaccino di falsare la concorrenza favorendo certe imprese o certe produzioni.

In virtù dei commi 2 e 3 dello stesso art. 107, vi sono tuttavia determinati tipi di aiuti compatibili col diritto UE, che possono esserlo *de iure* (comma 2) o potenzialmente (comma 3).

Tali tipi di aiuti, suddivisi rispettivamente in tre ed in cinque categorie nei suddetti commi, alla luce della prassi della Commissione sono stati poi classificati in aiuti settoriali, aiuti orizzontali e, appunto, aiuti regionali.

Gli aiuti settoriali sono volti a creare condizioni di competitività nel lungo periodo e sono applicabili ai settori in crisi, ai settori soggetti ad un'elevata concorrenza e ai settori in grande crescita. Esempi tratti dalla prassi sono i settori delle fibre sintetiche, quello dei veicoli a motore, quello della pesca e quello dell'aviazione.

Possono essere ricondotti alla categoria di cui all'art. 107, comma 3, lett. c), ovvero «*aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività ... sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*».

Gli aiuti orizzontali, invece, non hanno alcuna specificità, ma perseguono un obiettivo dell'Unione ed interessano diversi settori produttivi. Fra essi ricordiamo, senza pretesa di completezza, gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, all'occupazione, alla formazione, alla cultura o alla tutela ambientale, che verranno esaminati esaustivamente nei capitoli seguenti del presente libro. Sono

della concorrenza, Padova, 2000; M. SANCHEZ RIDELSKI, *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition*, Londra, 2006; A. Santa Maria, *Concorrenza e aiuti di Stato - Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006; A. SINNAEVE, *State Aid Procedures: Developments since the entry into force of the Procedural Regulation*, in *Common Market Law Review*, n. 44, 2007, 1033. Sull'impatto dell'attuale crisi finanziaria sugli aiuti di Stato v. *inter alios*: R.M. D'SA, "Instant" State Aid Law in a Financial Crisis - A U-Turn, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, 139 e: R. LUJA, *State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, 145.

² Già art. 87 TCE, essendo la nuova numerazione conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ricordiamo altresì che precedentemente, sino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la norma in questione era contenuta nell'art. 92 del Trattato CEE.

quelli elencati all'art. 107, comma 3 lett. *b*) e *d*) e si distinguono da quelli regionali (v. *infra*) in quanto, sebbene talvolta siano erogati con intensità di aiuto superiori nelle zone svantaggiate per tener conto delle difficoltà specifiche che esse devono affrontare, non sono specificamente destinati a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, perseguendo invece altri obiettivi di interesse comune ai sensi dell'articolo 107, comma 3.

Infine vi sono gli aiuti regionali. Sono previsti alle lett. *a*) e *c*) dell'art. 107, comma 3 che trattano rispettivamente degli «*aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349³, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale*» e degli «*aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di ... talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*».

Sono queste tipologie di aiuti che costituiscono l'oggetto del presente contributo.

La materia degli aiuti regionali è stata oggetto di un'opera di razionalizzazione, effettuata dalla Commissione a partire dal 1998 con l'adozione della comunicazione relativa agli aiuti di Stato a finalità regionale⁴ ove, per la prima volta, sono state raccolte le varie norme concernenti tale tipo di aiuti, precedentemente contenute in diverse fonti. Tale comunicazione, dopo aver subito alcune modifiche⁵, è stata successivamente integrata – per quanto concerne le norme applicabili ai grandi progetti d'investimento – dalla disciplina multi-settoriale del 2002⁶ (poi modificata l'anno successivo)⁷.

³ Sono le c.d. regioni ultraperiferiche. Si tratta di Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barhélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e Canarie, il cui sviluppo   ostacolato dal cumulo di fattori quali la grande distanza, l'insularit , la superficie ridotta, topografia e clima difficili e la dipendenza economica da alcuni prodotti.

⁴ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalit  regionale, 98/C 74/06 in GUCE n. C-74 del 10 marzo 1998, 9, modificati da.

⁵ GUCE n. C-288 del 9 ottobre 1999, 15 e GUCE n. C-258 del 9 settembre 2000, 5.

⁶ Comunicazione della Commissione - Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento, 2002/C 70/04 in GUCE n. C-70 del 19 marzo 2002, 8.

⁷ Comunicazione della Commissione relativa alla modifica della disciplina multi-settoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento (2002) con rife-

Negli orientamenti del 1998 si trovano alcuni dei principi-cardine in materia, quali la necessità che il numero di regioni ammesse al beneficio degli aiuti sia minore di quello delle regioni che non ne godono e l'utilizzazione di una c.d. carta regionale al fine di individuare nello specifico tali regioni beneficiarie, elaborata *ad hoc* e puntualmente aggiornata in cooperazione con gli Stati membri⁸.

Pur avendo la suddetta comunicazione della Commissione rappresentato un importante passo in avanti, gli orientamenti ivi espressi hanno richiesto sostanziali aggiornamenti, onde tener conto degli sviluppi politici ed economici intervenuti *medio tempore* in seno all'Unione europea, fra cui spicca l'allargamento dell'Unione con l'adesione di dieci nuovi Stati membri in data 1 maggio 2004 (peraltro in gran parte paesi già sottoposti all'influenza sovietica, quando non addirittura *ex-repubbliche* dell'URSS) e l'ingresso anticipato di Romania e Bulgaria nonché l'adozione della moneta unica con la conseguente accelerazione del processo di integrazione europea.

La Commissione ha pertanto ritenuto opportuno adottare dei nuovi orientamenti per gli aiuti a finalità regionale⁹, da applicarsi in contemporanea col nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali UE¹⁰, ovvero dal 2007 al 2013, in cui peraltro ha inserito la disciplina multi-settoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento, effettuando un ulteriore sforzo di razionalizzazione della materia.

Gli aiuti regionali, come regolamentati in questi orientamenti 2007-2013, possono essere suddivisi in tre categorie: gli aiuti agli investimenti a favore delle grandi imprese; gli aiuti al funzionamento; i più elevati livelli di aiuti agli investimenti iniziali a favore delle PMI¹¹.

rimiento all'elaborazione di un elenco dei settori colpiti da problemi di ordine strutturale ed alla proposta di opportune misure ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1 del trattato CE, applicabili all'industria automobilistica e all'industria delle fibre sintetiche, 2003/C 263/03 in GUCE n. C-263 del 11 novembre 2003, 3.

⁸ Una buona schematizzazione di tali orientamenti si trova in P. NICOLAIDES, M. KEKELEKIS, P. BUYSKES, *State Aid Policy in the European Community - A Guide for Practitioners*, L'Aja, 2005, 89.

⁹ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, 2006/C 54/00 in GUCE n. C-54 del 4 marzo 2006, 13.

¹⁰ Sul tema v. *inter alios* A. BUZELAY, *A propos de la lutte sur les inégalités régionales en Europe - Bilan et Perspectives*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 519, 2008, 345.

È seguendo tale schema che procederemo nella trattazione dell'argomento.

2. *Gli aiuti agli investimenti iniziali: principi*

Gli aiuti a finalità regionale consistono essenzialmente in aiuti agli investimenti iniziali, intesi sia come aiuti agli investimenti concessi alle grandi imprese che livelli più elevati di aiuti agli investimenti a favore delle piccole e medie imprese, o PMI¹². La categoria è completata dagli aiuti al funzionamento, che tuttavia possono essere erogati solo in circostanze particolari (v. *infra*, § 6).

In ogni caso, tali aiuti debbono riguardare necessariamente determinate regioni avendo quale fine ultimo quello di favorire il riequilibrio delle disparità esistenti fra le regioni degli Stati membri dell'Unione europea.

La nozione di «investimento iniziale» si trova sia ai punti 34 ss. degli orientamenti 2007-2013 che nell'art. 2 del Regolamento (CE) 1628/2006 e ricomprende sostanzialmente due fattispecie.

La prima consiste negli investimenti in attivi materiali ed immateriali¹³ mirati o alla costruzione di un nuovo stabilimento ovvero, qualora lo stabilimento già esista, alla sua estensione oppure alla diversificazione della produzione mediante prodotti aggiuntivi o al cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo. La seconda riguarda invece l'acquisizione da parte di un investitore indipendente di attivi direttamente connessi con uno stabilimento che sia stato chiuso o che lo sarebbe stato se non fosse stato acquisito.

¹¹ Così il punto 1 degli Orientamenti 2007-2013.

¹² L'art. 2, comma 1 lett. b) Regol. (CE) 1628/2006 rinvia all'allegato I del regolamento (CE) n. 70/2001, il quale – nel testo novellato – definisce le piccole e medie imprese riportando un estratto della raccomandazione 2003/361/CE, del 6 maggio 2003: «Articolo 2 - 1. La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR». Lo stesso estratto contiene altresì norme che definiscono l'impresa, gli effettivi e gli importi finanziari.

¹³ Ai sensi dell'art. 2, comma 1 rispettivamente lett. e) ed f) del Regol. (CE) 1628/2006 «per "attivi materiali" si intendono gli attivi relativi a terreni, immobili e impianti/macchinari», mentre «per "attivi immateriali" si intendono gli attivi derivanti da trasferimenti di tecnologia mediante l'acquisto di diritti di brevetto, licenze, know-how o conoscenze tecniche non brevettate relativi a terreni, immobili e impianti/macchinari».

È invece esplicitamente esclusa da tale nozione la «*mera acquisizione di azioni di un'impresa*»¹⁴.

Il punto 37 degli orientamenti contiene un ampio elenco esemplificativo della forma che possono assumere gli aiuti, in cui sono enumerate le sovvenzioni, i prestiti (a tasso agevolato o senza interessi), le garanzie statali, l'acquisizione di partecipazioni o altro apporto di capitale a condizioni favorevoli, le esenzioni e riduzioni fiscali, degli oneri sociali o di altri contributi obbligatori ed infine la cessione di beni, servizi o terreni a prezzi di favore. L'art. 2, comma 1 lett. a) del regolamento si limita, in maniera più organica, ad effettuare un rinvio al comma 1 dell'art. 87 TCE (oggi art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Il valore degli aiuti agli investimenti iniziali è calcolato in percentuale o al valore dell'investimento o, in alternativa, ai costi salariali stimati dei posti di lavoro creati direttamente dal progetto di investimento, utilizzando il criterio dell'equivalente sovvenzione lordo o ESL¹⁵.

Nel primo caso viene preso in considerazione principalmente l'investimento in beni materiali, intendendo con ciò le spese per terreni, fabbricati, impianti e macchinari.

Non possono invece essere prese in considerazione, nel settore dei trasporti, i c.d. attivi mobili, ossia le spese destinate all'acquisto del materiale di trasporto¹⁶.

¹⁴ Art. 2, comma 1 lett. c) Regol. (CE) 1628/2006.

¹⁵ Come precisato al punto 41 degli Orientamenti 2007-2013, «*L'intensità degli aiuti in equivalente sovvenzione lordo è il valore attualizzato dell'aiuto espresso come percentuale del valore attualizzato dei costi ammissibili. Per gli aiuti notificati individualmente alla Commissione, l'equivalente sovvenzione lordo è calcolato al momento della notifica. Negli altri casi i costi d'investimento ammissibili vengono attualizzati al loro valore al momento della concessione degli aiuti. Gli aiuti erogabili in diverse rate verranno attualizzati al valore al momento della notifica o concessione, a seconda del caso. Il tasso di interesse da applicare ai fini dell'attualizzazione e del calcolo dell'importo dell'aiuto nel caso di prestiti agevolati è il tasso di riferimento applicabile al momento della concessione. Nei casi in cui gli aiuti vengano concessi mediante esenzioni o riduzioni su imposte dovute in futuro, l'attualizzazione delle rate di aiuto avviene in base ai tassi di riferimento applicabili ogni qualvolta diventa effettivo il vantaggio fiscale*». La prassi seguita dalla Commissione di convertire gli aiuti a finalità regionale notificati dagli Stati membri in equivalente sovvenzione netto non è più stata seguita a seguito della sentenza TUE 15 giugno 2000, causa T-298/97, *Alzetta*. Il testo integrale della sentenza si può trovare anche sul sito Internet: <http://curia.europa.eu>.

¹⁶ Art. 4, comma 7 Regol. (CE) 1628/2006.

Per quanto riguarda i beni presi in locazione, se si tratta di terreni ed immobili, la locazione deve continuare oltre la data prevista di completamento del progetto d'investimento per un periodo di almeno cinque anni (tre per le PMI). Gli altri attivi vengono invece presi in considerazione solo se acquisiti mediante *leasing* finanziario comprensivo di obbligo di acquistare il diritto di proprietà sull'attivo al termine del contratto di locazione¹⁷.

L'ammissibilità degli investimenti in beni immateriali (acquisto di diritti di brevetto, licenze, know-how o conoscenze tecniche non brevettate) è invece condizionata al fatto che essi: siano utilizzati esclusivamente nello stabilimento beneficiario degli aiuti a finalità regionale; possano essere ammortizzati; siano stati acquistati presso terzi alle condizioni di mercato ed infine figurino all'attivo dell'impresa e restino nello stabilimento del beneficiario degli aiuti per un periodo di almeno cinque anni (ridotto a tre per le PMI)¹⁸. Inoltre, per le grandi imprese, tali spese possono rappresentare al massimo il 50% della spesa di investimento totale ammissibile per il progetto.

Per le sole PMI possono essere ammesse, ma nella misura del 50% dei costi effettivamente sostenuti, anche i costi preparatori e quelli di consulenza collegati all'investimento.

Se invece viene rilevato uno stabilimento, si tiene conto dei soli costi di acquisto di attivi da terzi avvenuti a condizioni di mercato¹⁹.

Il beneficiario degli aiuti è obbligato ad apportare un contributo finanziario pari almeno al 25% dei costi ammissibili, che può avvenire sia con risorse proprie che mediante finanziamenti esterni, ma sempre senza sostegno pubblico²⁰, onde garantire la redditività economica e la solidità finanziaria dell'investimento.

Dal momento in cui viene completato, l'investimento deve essere mantenuto nella regione beneficiaria per almeno cinque anni (tre nel caso di PMI)²¹. È tuttavia concessa la sostituzione di impianti o attrezzature divenuti obsoleti in virtù della rapidità del mutamento tecnologico durante tale periodo, sempre che l'attività economica

¹⁷ Art. 4, comma 6 Regol. (CE) 1628/2006.

¹⁸ Art. 4, comma 2 lett. *b*) Regol. (CE) 1628/2006.

¹⁹ Art. 4, comma 5 Regol. (CE) 1628/2006.

²⁰ Art. 4, comma 2 lett. *c*) Regol. (CE) 1628/2006.

²¹ Art. 4, comma 2 lett. *a*) Regol. (CE) 1628/2006.

venga mantenuta nella regione interessata per il periodo minimo previsto.

Nel secondo caso (aiuti calcolati in percentuale ai costi salariali stimati dei posti di lavoro creati direttamente dal progetto di investimento), urge precisare che per costi salariali si deve intendere «*l'importo totale effettivamente pagabile da parte del beneficiario dell'aiuto relativamente ai posti di lavoro in questione, comprendente il salario lordo, prima delle imposte, e i contributi obbligatori quali gli oneri sociali*»²², per posti di lavoro creati direttamente dal progetto di investimento quelli «*che riguardano l'attività alla quale si riferisce l'investimento e che vengono creati nel corso dei tre anni successivi alla realizzazione integrale dell'investimento, compresi i posti di lavoro creati in seguito all'aumento del tasso di utilizzo del potenziale generato dall'investimento totale effettivamente pagabile da parte del beneficiario dell'aiuto relativamente ai posti di lavoro in questione, comprendente il salario lordo, prima delle imposte, e i contributi obbligatori quali gli oneri sociali*»²³ ed infine per creazione di posti di lavoro «*l'incremento netto del numero di unità di lavoratori per anno (ULA) direttamente impiegati nello stabilimento considerato rispetto alla media nei 12 mesi precedenti; ULA sono il numero di occupati a tempo pieno in un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e stagionali costituiscono frazioni di ULA*»²⁴.

Anche in questo caso vige la condizione dei cinque anni (tre per le PMI), dovendo nella fattispecie essere mantenuti per tale periodo i posti di lavoro, che devono inoltre essere creati entro tre anni dal completamento dell'investimento.

3. (Continua) I massimali di aiuto

Abbiamo detto che il calcolo del valore degli aiuti agli investimenti iniziali avviene in percentuale al valore dell'investimento o ai

²² Art. 2, comma 1 lett. l) Regol. (CE) 1628/2006.

²³ Art. 2, comma 1 lett. m) Regol. (CE) 1628/2006.

²⁴ Art. 2, comma 1 lett. k) Regol. (CE) 1628/2006. Tale concetto è stato peraltro utilizzato dalla Corte di giustizia per interpretare in via analogica anche gli orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione CGUE 2 aprile 2009, causa C-415/07, *Lo dato Gennaro & C. SpA/Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, in *Racc.*, 2009, I-2599.

costi salariali. Tale percentuale deve comunque rispettare dei massimali di aiuto o intensità massime di aiuto.

Abbiamo altresì affermato che si definiscono aiuti regionali quelli descritti all'art. 107, comma 3 lett. *a*) e *c*) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 87 TCE), essendo i primi (ovvero quelli di cui alla lett. *a*)) volti ad incidere su problemi regionali di diversa natura e maggior gravità rispetto a quelli di cui alla lett. *c*)²⁵. È pertanto comprensibile che le regioni di cui alla lett. *a*) godano di intensità massime di aiuto²⁶ più elevate di quelle applicabili alle regioni che rientrano nella fattispecie descritta alla lett. *c*). La scriminante per calcolare questo massimale è il PIL regionale *pro capite* rapportato percentualmente al PIL della media di tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE-25)²⁷. A tal proposito è da rilevare la differenza fra la situazione del 2007 e quella esistente nel 1998, al momento dell'adozione dei precedenti orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale da parte della Commissione. Nel 2007, infatti, col grande incremento del numero degli Stati membri (da 15 a 25) e a causa delle condizioni di tali nuovi membri, è aumentato in maniera rilevante il numero delle regioni che ricadono nel campo d'applicazione dell'art. 107, comma 3 lett. *a*), essendovi molte nuove regioni con un PIL *pro capite* inferiore al 45% della media di tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE-25). Ciò ha

²⁵ Come accennato *supra*, si tratta di Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barhélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e Canarie, il cui sviluppo è ostacolato dal cumulo di fattori quali la grande distanza, l'insularità, la superficie ridotta, topografia e clima difficili e la dipendenza economica da alcuni prodotti.

²⁶ Sulle intensità massime o massimali di aiuto v. Orientamenti 2007-2013, punti 42-49.

²⁷ Certa dottrina è assai critica nei confronti di tale criterio sostenendo che: «GDP is not synonymous with the income ultimately available to private households... GDP or per capita GDP cannot therefore be used to make statements such as "Region A is more prosperous than Region B"» e «... there is no direct correlation between the GDP per head of a region and the handicaps that an investor has to overcome in that region. Indeed, project costs may in fact be lower in a region with low GDP per head than one with significantly higher GDP per head, so that, in principle, no aid at all should be required to induce a project to "poorer" location. An obvious example would be an Eastern location with low GDP per head, but also low labour and land costs». K. JUNGINGER-DITTEL, come riportato in F.G. WISHLADE, *The Control of Regional Aid to Large Investment Projects: Workable Compromise or Arbitrary Constraint?*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2008, 504.

reso necessaria una maggiore ripartizione in categorie, cosicché attualmente le regioni di cui all'art. 107, comma 3 lett. *a*) vengono suddivise in regioni in cui PIL *pro capite* è inferiore rispettivamente al 45%, 60% e 75% del PIL UE-25 e per le quali di conseguenza il massimale di aiuto è rispettivamente il 50%, 40% e 30% ESL. Tali percentuali vanno ulteriormente aumentate per le regioni ultraperiferiche.

Dal canto loro, le regioni che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 107, comma 3 lett. *c*) sono classificate in regioni in cui il PIL *pro capite* è superiore rispettivamente al 75% e regioni in cui tale valore è superiore al 100% del PIL UE-25 e che hanno altresì un tasso di disoccupazione inferiore alla media EU-25. Per le prime, l'intensità massima di aiuto è pari al 15% ESL, mentre per le seconde corrisponde al 10% ESL.

Infine vi sono le regioni in cui il PIL *pro capite* è inferiore al 75% della media EU-15 (ovvero dei 15 Stati membri che componevano l'UE prima del suo allargamento del 2004), ma superiore al 75% della media EU-25 (c.d. «regioni ad effetto statistico»). Si tratta insomma di quelle che erano regioni sfavorite nell'UE a 15 e che hanno perduto tale caratteristica a seguito dell'adesione dei nuovi Stati membri. Per esse è stato istituito un regime transitorio in base al quale beneficavano della deroga di cui alla lett. *a*) solo sino al 31.12.2010, a meno che la Commissione non ritenga la loro situazione economica si sia nel frattempo deteriorata, nel qual caso continueranno a vedersi applicata quest'ultima disciplina. In caso contrario, potranno ricadere nel regime della lett. *c*), ma con un massimale di aiuto pari al 20%.

Tutto ciò se l'aiuto è concesso ad una grande impresa. Se ne sono beneficiarie piccole o medie imprese il massimale può essere innalzato rispettivamente di un ulteriore 20% o 10%, a meno che non operino nel settore dei trasporti.

4. *Gli aiuti ai grandi progetti di investimento.*

Una categoria di aiuti che presenta delle caratteristiche *sui generis* è quella degli aiuti ai grandi progetti di investimento, intesi come quelli in cui la spesa iniziale ammissibile sia superiore ai 50 mi-

lioni di euro²⁸, il cui controllo è stato per molto tempo fonte di preoccupazione per la Commissione europea²⁹.

Di conseguenza già nel 1998 (circa un mese dopo la comunicazione relativa agli aiuti di Stato a finalità regionale) fu adottata una prima disciplina multi-settoriale *ad hoc* per tale tipo di aiuti³⁰ ed una seconda nel 2002³¹, poi modificata nel 2003³². Poiché il rischio di distorsioni della concorrenza è particolarmente elevato in tali casi, la Commissione con questi atti ha sostanzialmente provveduto a ridurre le intensità massime di aiuto relative ai suddetti progetti. La disciplina multi-settoriale del 2002 (come modificata nel 2003) è stata poi incorporata, senza sostanziali modifiche, negli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale 2007-2013, che abrogano l'atto del 2002, contribuendo così all'opera di semplificazione e trasparenza della materia.

La differenza principale fra la disciplina odierna e quella del 1998 è che, in linea generale, gli aiuti ai grandi progetti di investimento non sono più tutti sottoposti ad obbligo di notifica preventiva.

²⁸ Art. 2, comma 1 lett. g) Regol. (CE) 1628/2006, il quale precisa anche che tale somma dev'essere calcolata ai prezzi e ai tassi di cambio correnti alla data di concessione dell'aiuto. Il criterio da utilizzare per calcolare se la spesa ammissibile per grandi progetti di investimento raggiunge o meno le varie soglie previste è il valore maggiore fra i tradizionali costi di investimento e i costi salariali, come indicato al punto 61 degli Orientamenti 2007-2013.

²⁹ Così F.G. WISHLADE, *op. cit.*, 495, la quale precisa anche che «*In the 1990s the European Commission became increasingly uneasy with the open-ended effect of the blanket approval of schemes and sought to devise mechanisms to capture and assess cases of regional aid to large projects or large cases of aid. A number of factors underpinned this general concern. In particular, the Commission's biennial surveys of State aids revealed high levels of aid spend among the richer Member States; the increasingly high profile being given to economic and social cohesion meant that there was a growing preoccupation with the extent to which poorer Member States could compete with richer ones.*».

³⁰ Comunicazione della Commissione - Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento, 98/C 107/05 in GUCE n. C-107 del 7 aprile 1998, 7.

³¹ Comunicazione della Commissione - Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento, 2002/C 70/04 in GUCE n. C-70 del 19 marzo 2002, 8.

³² Comunicazione della Commissione relativa alla modifica della disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento (2002) con riferimento all'elaborazione di un elenco dei settori colpiti da problemi di ordine strutturale ed alla proposta di opportune misure ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1 del trattato CE, applicabili all'industria automobilistica e all'industria delle fibre sintetiche, 2003/C 263/03 in GUCE n. C-263 del 11 novembre 2003, 3.

In particolare non lo sono i progetti con spese ammissibili sino a 100 milioni di Euro. Ciò non toglie che essi siano tuttavia sottoposti ad un obbligo di comunicazione alla Commissione *ex post*, che deve aver luogo entro 20 giorni lavorativi dalla concessione degli aiuti stessi³³.

Qualora invece le spese ammissibili siano superiori a tale somma, gli Stati membri debbono notificare individualmente alla Commissione l'aiuto che ecceda il c.d. massimale corretto di aiuti a finalità regionale³⁴.

Per tutti i grandi progetti di investimento è comunque statuito inoltre l'obbligo per gli Stati di conservare, per un periodo di dieci anni dalla concessione, le registrazioni concernenti gli aiuti concessi che contengano tutte le informazioni utili per poter verificare l'effettivo rispetto dell'intensità di aiuto massima ammissibile.

Il massimale regionale relativo ai grandi progetti d'investimento non è lo stesso che si applica agli aiuti agli investimenti iniziali di cui *supra*. Esso è invece calcolato mediante una formula matematica a partire dallo stesso massimale standard³⁵ e viene definito massimale "corretto".

È interessante evidenziare come il sistema per calcolare l'intensità degli aiuti adottato negli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale 2007-2013 (che peraltro sul punto riprendono quello trattenuto nella disciplina multi-settoriale del 2002) sia basato su uno schema che in qualche misura richiama quello degli scaglioni propri di un sistema di tassazione progressiva³⁶, con un'evidente innova-

³³ Punto 65 degli Orientamenti 2007-2013.

³⁴ Punto 64 degli Orientamenti 2007-2013.

³⁵ «*Importo massimo dell'aiuto = R × (50 + 0,50 × B + 0,34 × C)*, dove R è il massimale regionale prima della correzione, B è la spesa ammissibile compresa tra 50 e 100 milioni di EUR, C è la spesa ammissibile superiore ai 100 milioni di EUR. Il calcolo viene effettuato in base ai tassi di cambio ufficiali alla data dalla concessione degli aiuti o, in caso di aiuti soggetti a notifica individuale, alla data della notifica». Punto 67, secondo capoverso, degli Orientamenti 2007-2013.

³⁶ «*Gli aiuti a finalità regionale a favore di grandi progetti di investimento sono soggetti ad un massimale corretto di aiuti a finalità regionale, secondo la seguente tabella:*

<i>Spesa ammissibile</i>	<i>Massimale di aiuti corretto</i>
<i>Fino a 50 milioni di EUR</i>	<i>100% del massimale regionale</i>
<i>Per la parte compresa tra 50 e 100 milioni di EUR</i>	<i>50% del massimale regionale</i>
<i>Per la parte superiore a 100 milioni di EUR</i>	<i>34% del massimale regionale».</i>

Punto 67, primo capoverso degli Orientamenti 2007-2013.

zione rispetto al sistema in vigore con la disciplina multi-settoriale del 1998. Quest'ultimo infatti si incentrava sull'analisi, caso per caso, di elementi quali l'impatto sulla concorrenza, l'intensità del capitale e la creazione indiretta di posti di lavoro³⁷.

Una delle principali differenze fra gli orientamenti 2007-2013 ed il sistema adottato nel 2002 riguarda gli aiuti derivanti da fonti diverse il cui importo complessivo superi il 75% dell'ammontare massimo di aiuto che potrebbe ricevere un investimento con spesa ammissibile di 100 milioni di euro. Tali aiuti erano infatti vietati dalla disciplina del 2002 qualora le vendite del beneficiario dell'aiuto avessero rappresentato più del 25% delle vendite del prodotto (in precedenza o a seguito dell'investimento), oppure quando la capacità produttiva creata dal progetto fosse stata superiore al 5% del mercato³⁸. Con l'entrata in vigore degli orientamenti 2007-2013, al contrario, tali aiuti non sono più inammissibili a priori, ma possono essere concessi a condizione di riuscire a dimostrare che sono necessari ad incentivare gli investimenti e che i vantaggi che apportano sono comunque superiori alla distorsione della concorrenza ed agli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che da essi discendono.

La valutazione sull'effettiva sussistenza della necessità dell'aiuto e della prevalenza dei benefici sulla distorsione della concorrenza è rimessa alla discrezionalità della Commissione, in applicazione della procedura di cui all'art. 108, comma 2 del TFUE³⁹.

La Corte di giustizia ha infatti da tempo precisato che da una parte si deve impedire agli Stati membri di procedere a versamenti che inciderebbero in senso positivo sulla situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessari per raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 107, comma 3 TFUE⁴⁰ e dall'altra che in ogni caso gli aiuti non possono avere effetti restrittivi che vanno oltre a

³⁷ F.G. WISHLADE, *op. cit.*, 497.

³⁸ «...misurato utilizzando dati sul consumo apparente relativi al prodotto interessato, a meno che negli ultimi 5 anni il tasso medio di crescita annua del consumo apparente sia stato superiore al tasso medio di crescita annua del PIL all'interno dello Spazio economico europeo». Punto 68, lett. b) degli Orientamenti 2007-2013. Ricordiamo altresì che consumo apparente = produzione + importazioni – esportazioni.

³⁹ Già art. 88, comma 2 TCE.

⁴⁰ CGUE 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris*, in *Racc.*, 1980, 2671, punto 17.

quanto necessario affinché l'aiuto possa conseguire gli obiettivi ammessi dal Trattato⁴¹.

Al fine di evitare tale procedura, l'onere di provare che le vendite del beneficiario dell'aiuto non rappresentano più del 25% delle vendite del prodotto e che la capacità produttiva creata dal progetto non è superiore al 5% del mercato incombe sullo Stato che intenda erogare l'aiuto.

5. *Gli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione.*

Una delle innovazioni più rilevanti introdotta dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 rispetto a quelli del 1998 è la previsione di aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione, che possono essere erogati in aggiunta agli aiuti a finalità regionale agli investimenti.

L'art. 2, comma 1 lett. b) del regolamento 1628/2006 definisce le piccole imprese con una norma di rinvio che chiama in causa l'allegato I del regolamento 70/2001. Orbene, l'art. 2, comma 2 di tale allegato, come modificato per tener conto dell'adozione della raccomandazione 2003/361/CE⁴², detta un doppio criterio per definire una piccola impresa, prendendo in considerazione sia il numero massimo di effettivi che delle soglie finanziarie invalicabili. Nello specifico, una piccola impresa, per essere tale, deve occupare meno di 50 persone e realizzare un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro.

Lo stesso allegato fornisce peraltro anche la definizione di impresa, elenca le tipologie di impresa interessate e detta i criteri necessari per calcolare gli effettivi ed i dati finanziari.

Alla base di questa innovazione introdotta dagli orientamenti 2007-2013 risiede la constatazione che le piccole imprese di nuova costituzione site nelle regioni assistite incontrano difficoltà ancora maggiori di quelle (già rilevanti) che normalmente tale tipo di imprese trovano in tutta l'Unione europea. Ciò è confermato anche dal fatto che, in tali regioni, il loro numero è inferiore alla media.

⁴¹ CGUE 22 marzo 1977, causa 74/76, *Iannelli & Volpi*, in *Racc.*, 1977, 557, punto 15.

⁴² Raccomandazione 2003/361/CE, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, GUCE n. L 124 del 20 maggio 2003, 36.

Essendo destinati alle imprese di nuova costituzione – ed al fine evitare distorsioni alla concorrenza – questi aiuti devono avere un ammontare limitato e decrescente.

Il requisito della nuova costituzione può tuttavia presentare dei rischi, costituendo *de facto* un incentivo per le piccole imprese già esistenti a porre fine alla propria attività solo per ridarvi inizio successivamente, proprio al fine di ottenere gli aiuti in esame. La Commissione, conscia di ciò, invita gli Stati membri ad agire per risolvere tale problematica, «*ad esempio prevedendo limiti per le domande presentate dai proprietari di imprese recentemente chiuse*»⁴³.

Per questo tipo di aiuti vi sono poi certe differenze, a seconda che la regione ove le piccole imprese di nuova costituzione svolgono la propria attività abbia un tenore di vita anormalmente basso, presenti una grave forma di sottoccupazione o sia una delle regioni ultra-periferiche di cui all'art. 349 TFUE⁴⁴ ovvero sia una regione che può usufruire degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Nel primo caso, ossia per le regioni richiamate dall'art. 107, comma 3 lett. a) TFUE, gli aiuti possono essere più rilevanti che nel secondo. Innanzitutto, nei primi tre anni di vita della piccola impresa l'intensità massima dell'aiuto è pari al 35% delle spese ammissibili sostenute⁴⁵ e tale percentuale diventa il 25% nei due anni seguenti. Tali percentuali possono essere ulteriormente aumentate del 5%

⁴³ Punto 91 degli Orientamenti 2007-2013.

⁴⁴ Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barhélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e Canarie.

⁴⁵ «*Le spese ammissibili sono spese legali, amministrative e di consulenza direttamente connesse alla costituzione dell'impresa, nonché i costi seguenti, purché siano stati effettivamente sostenuti nei primi cinque anni dalla costituzione dell'impresa:*

- *interessi sui finanziamenti esterni e dividendi sul capitale proprio impiegato che non superino il tasso di riferimento,*
- *spese di affitto di impianti/apparecchiature di produzione,*
- *energia, acqua, riscaldamento, tasse (diverse dall'IVA e dalle imposte sul reddito d'impresa) e spese amministrative,*
- *ammortamento, spese di locazione di impianti/apparecchiature di produzione e spese salariali, compresi gli oneri sociali obbligatori, possono essere inclusi a condizione che i relativi investimenti o le misure per la creazione di posti di lavoro e le assunzioni non abbiano beneficiato di altre forme d'aiuto.* Punto 87 degli Orientamenti 2007-2013.

nelle regioni con un PIL pro capite inferiore al 60% della media UE. Inoltre l'aiuto massimo per impresa è pari a 2 milioni di euro.

Al contrario, per le piccole imprese di nuova costituzione site in una delle regioni di cui all'art. 107, comma 3 lett. c) TFUE, le percentuali massime di aiuto per i primi tre anni ed i successivi due sono solo rispettivamente il 25% ed il 15% delle spese ammissibili sostenute e l'aiuto ad ogni impresa non può comunque superare la somma globale di 1 milione di euro.

In ogni caso, le percentuali massime di aiuto possono essere aumentate di un ulteriore 5% nelle regioni con una densità della popolazione inferiore ai 12,5 abitanti/km², nelle piccole isole con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per altre comunità delle stesse dimensioni che si trovino in una situazione analoga di isolamento.

6. *Gli aiuti al funzionamento*

La regola generale è che gli aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa (detti anche aiuti al funzionamento), intesi come *“gli aiuti che sono diretti a sollevare un'impresa dai costi che essa avrebbe dovuto normalmente sopportare nell'ambito della propria gestione corrente oppure delle proprie normali attività”*⁴⁷ sono vietati, in quanto si ritiene che essi, in genere, falsino il gioco della concorrenza⁴⁷.

L'eccezione è rappresentata dai casi, *«molto limitati e ben definiti»*⁴⁸ in cui la gravità degli svantaggi strutturali di una regione è tale da rendere insufficiente anche la somma di aiuti a finalità regionale agli investimenti ed aiuti orizzontali.

Solamente in tali fattispecie, che peraltro debbono rispettare tutta una serie di criteri, è ammissibile questa tipologia di aiuti.

In primo luogo gli aiuti al funzionamento devono essere rivolti ad imprese che operano in una regione ove sussista un tenore di vita

⁴⁶ TUE 14 gennaio 2009, causa T-162/06, *Kronoply GmbH & Co. KG/Commissione delle Comunità europee*, punto 75. Il testo della sentenza si trova, in tutte le lingue dell'UE, sul sito Internet <http://curia.europa.eu>.

⁴⁷ CGUE 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania/Commissione*, in *Racc.*, 2000, I-6857, punto 30 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁸ Punto 6 degli Orientamenti 2007-2013.

anormalmente basso o una grave forma di sottoccupazione ovvero in una delle regioni ultra-periferiche di cui all'art. 349 TFUE. La deroga al divieto di tali aiuti opera insomma solo nelle regioni *ex art. 107*, comma 3, lett. *a)* TFUE e non anche in quelle di cui alla lettera *c)* dello stesso articolo.

In secondo luogo, gli aiuti debbono essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura.

In terzo luogo, il loro livello dev'essere proporzionale agli svantaggi che con essi si intende compensare, e l'onere di provare l'esistenza e l'importanza di tali svantaggi incombe sullo Stato intenzionato ad erogarli.

Inoltre, gli aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa dovrebbero, in linea di massima, coprire solo una parte di una serie predefinita di spese o costi ammissibili.

In ogni caso tali aiuti sono espressamente vietati se diretti alla promozione delle esportazioni, o concessi a favore del settore dei servizi finanziari ovvero per le attività intragruppo.

La *ratio* del divieto per questa seconda fattispecie risiede nel fatto che la probabilità di ottenere il beneficio concernente nella promozione dello sviluppo regionale è assai limitata, mentre il rischio di distorsione della concorrenza è molto elevato. Il divieto comunque non è assoluto, in quanto gli aiuti possono essere concessi nell'ambito di regimi generali aperti a tutti i settori ed allo scopo di compensare costi salariali o di trasporto supplementari.

Infine, gli aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa debbono essere limitati nel tempo e decrescere progressivamente, sino ad essere totalmente soppressi nel momento in cui le regioni oggetto dell'aiuto raggiungono una convergenza effettiva con le regioni dell'UE più ricche. In caso di aiuti al funzionamento erogati nelle regioni ultra-periferiche o nelle regioni a minor densità di popolazione⁴⁹ si può tuttavia eccezionalmente prescindere da questi fattori di temporaneità e progressiva riduzione degli aiuti al funzionamento, nella misura in cui essi sono volti rispetti-

⁴⁹ «Le regioni meno popolate rappresentano o appartengono a regioni a livello NUTS-II con una densità di popolazione uguale o inferiore a 8 abitanti per km² e si estendono ad aree limitrofe e contigue più piccole che soddisfano lo stesso criterio di densità della popolazione». Punto 80 degli Orientamenti 2007-2013.

vamente a colmare i costi aggiuntivi dello svolgimento dell'attività economica che discendono da fattori quali la grande distanza, l'insularità, la superficie ridotta, le difficoltà legate alla topografia ed al clima e la dipendenza economica da un numero ristretto di prodotti (cui fa riferimento l'odierno art. 349 TFUE⁵⁰), ovvero a prevenire o ridurre lo spopolamento continuo delle regioni a scarsa densità di popolazione.

In queste fattispecie gli aiuti destinati in parte a compensare costi di trasporto aggiuntivi possono essere autorizzati, ma solo a certe condizioni specifiche⁵¹.

7. Notifica dell'aiuto ed esenzione

La regola generale dettata dall'art. 108, comma 3 TFUE⁵² è che gli aiuti di Stato sono sottoposti ad obbligo di notifica preventiva alla Commissione⁵³.

⁵⁰ Già art. 299, comma 2 TCE.

⁵¹ «– gli aiuti potranno servire esclusivamente a compensare i sovraccosti di trasporto, tenendo conto di altri regimi di aiuti ai trasporti. L'importo degli aiuti può essere calcolato su base rappresentativa ma deve essere evitata la sovracompensazione sistematica;

– gli aiuti potranno riguardare esclusivamente i sovraccosti di trasporto imputabili al trasporto di merci prodotte nelle regioni ultraperiferiche e nelle regioni a scarsa densità di popolazione all'interno delle frontiere nazionali del paese interessato. Gli aiuti non potranno assolutamente costituire aiuti all'esportazione. Saranno esclusi dal beneficio degli aiuti ai trasporti i prodotti delle imprese la cui localizzazione non ha alternative (prodotti di estrazione, centrali idroelettriche, ecc.);

– solo nel caso di regioni ultraperiferiche, gli aiuti possono coprire anche i costi di trasporto di prodotti primari, materie prime o prodotti intermedi dal luogo di produzione a quello della trasformazione finale nella regione interessata;

– gli aiuti dovranno essere oggettivamente quantificabili ex ante, sulla base di un coefficiente "aiuto per passeggero" o di un coefficiente "aiuto per tonnellata/chilometro" e dovranno essere oggetto di una relazione annuale elaborata, fra l'altro, prendendo in considerazione tali coefficienti;

– la stima del sovraccosto dovrà essere fatta sulla base del mezzo di trasporto più economico e della via più diretta tra il luogo di produzione o trasformazione e gli sbocchi commerciali che utilizzano tale forma di trasporto; dovrebbero essere presi in considerazione anche i costi esterni relativi all'ambiente». Punto 81 degli Orientamenti 2007-2013.

⁵² Già art. 88, comma 3 TCE.

⁵³ Con la precisazione che, come risulta da costante giurisprudenza, "una volta che sia stato approvato un regime generale di aiuti, le misure individuali di esecuzione non debbono essere notificate alla Commissione, salvo se nella decisione di approvazione siano state formulate dalla Commissione alcune riserve al riguardo. Infatti, poiché gli aiuti indi-

Non è tuttavia così per gli aiuti regionali. In virtù del regolamento (CE) 1628/2006, infatti, taluni di essi sono esentati da tale obbligo.

Si tratta *in primis*, come precisa l'art. 3, comma 1 del suddetto regolamento, degli aiuti concessi sulla base di un regime trasparente di aiuti per investimenti a finalità regionale⁵⁴, a condizione che tale regime faccia riferimento espresso al regolamento stesso.

In secondo luogo assumono rilievo gli aiuti *ad hoc* utilizzati esclusivamente per integrare aiuti concessi sulla base di un regime trasparente di aiuti per investimenti a finalità regionale, sempre che non costituiscano più del 50% dell'importo complessivo di aiuto.

In entrambi questi casi è richiesto che siano altresì rispettate tutte le condizioni di cui al regolamento.

A queste due categorie si aggiungono gli aiuti alle PMI per servizi forniti da consulenti esterni che, pur non rientrando nel campo d'applicazione del regolamento (CE) 1628/2006, sono esentati dall'obbligo di notificazione preventiva alla Commissione di cui all'art. 108, comma 3 TFUE, ai sensi dell'art. 5, lett. a) del regol. (CE) 70/2001⁵⁵ e nel rispetto dei requisiti ivi indicati⁵⁶.

Vi sono invece altri aiuti regionali espressamente sottoposti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione di cui all'art. 108, comma 3 TFUE⁵⁷.

viduali costituiscono mere misure di esecuzione del regime generale di aiuti, gli elementi che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione per valutarli coinciderebbero con quelli che essa ha applicato in occasione dell'esame del regime generale. È pertanto inutile sottoporre gli aiuti individuali all'esame della Commissione" (così TUE 24 settembre 2008, causa T-20/03, *Kabla-Thüringen Porzellan GmbH/Commissione*, in *Racc.*, 2008, II-2305), punto 92, che richiama espressamente CGUE 5 ottobre 1994, causa C-47/91, *Italia/Commissione*, in *Racc.*, 1994, I-4635, punto 21).

⁵⁴ Intendendo con ciò, ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. i) Regol. (CE) 1628/2006, un regime di aiuti in cui «è possibile calcolare esattamente l'equivalente sovvenzione lordo come percentuale della spesa ammissibile ex ante senza dover effettuare una valutazione di rischio (ad esempio sovvenzioni, contributi in conto interessi e misure fiscali limitate)».

⁵⁵ Regol. (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, in GUCE n. L 10 del 13 gennaio 2001, 33.

⁵⁶ L'ammontare lordo dell'aiuto non deve superare il 50% dei costi dei servizi, i quali peraltro non debbono essere continuativi o periodici, né connessi alle normali spese di funzionamento dell'impresa (come la consulenza fiscale ordinaria, i servizi regolari di consulenza legale e le spese di pubblicità).

⁵⁷ Art. 7 Regol. (CE) 1628/2006.

L'art. 7 del regolamento (CE) 1628/2006, dopo aver citato i regimi non trasparenti di aiuti per investimenti a finalità regionale, ripetendo sostanzialmente con formulazione *a contrario* quanto già affermato all'art. 3 (con una tecnica redazionale che desta invero qualche perplessità), fa riferimento ai «*regimi di aiuti a finalità regionale destinati a specifici settori di attività economica nel ramo manifatturiero o dei servizi*». La *ratio* di tale norma risiede evidentemente nel sempre minore *favor* con cui la Commissione vede gli aiuti destinati a settori particolari⁵⁸.

Fanno eccezione i regimi di aiuti a finalità regionale per investimenti destinati ad attività turistiche, i quali – sempre che rispettino tutte le condizioni di cui al regolamento – sono esenti dall'obbligo di notificazione, non essendo considerati indirizzati a settori specifici.

Sono invece soggetti esplicitamente all'obbligo di notificazione preventiva gli aiuti *ad hoc* a finalità regionale che non siano né aiuti singoli alle PMI accordati al di fuori di un regime di aiuti, che rispettino tutte le condizioni di cui al regolamento (CE) 70/2001 (e sempre che contengano un riferimento esplicito a quest'ultimo regolamento, citandone il titolo e gli estremi di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*), né aiuti *ad hoc* utilizzati esclusivamente per integrare aiuti concessi sulla base di un regime trasparente per investimenti a finalità regionale che rispettino tutte le condizioni di cui al regolamento (CE) 1628/2006 e purché non costituiscano più del 50% dell'importo complessivo di aiuto⁵⁹.

Non sono esentati dall'obbligo di notifica neppure «*gli aiuti agli investimenti concessi a favore di un beneficiario destinatario di un ordine di recupero pendente in seguito a una precedente decisione della Commissione che dichiara gli aiuti illegali e incompatibili con il mercato comune*»⁶⁰.

⁵⁸ Considerando 9 Regol. (CE) 1628/2006. Peraltro, come precisa il considerando 8, il regolamento «*non si applica a determinati settori nei quali vigono norme specifiche*», per i quali resta l'obbligo di notifica. Si tratta in particolare dell'industria carbonifera e siderurgica e dei settori delle fibre sintetiche, della costruzione navale, della pesca e dell'acquacoltura. Il settore agricolo è invece sottoposto ad una normativa *sui generis*, con un superiore grado di complessità.

⁵⁹ Art. 7, lett. f) Regol. (CE) 1628/2006.

⁶⁰ Art. 7, lett. g) Regol. (CE) 1628/2006.

Infine, disposizioni analoghe sussistono per certi aiuti relativi ai grandi progetti di investimento, alle spese di funzionamento e per le PMI, come meglio descritto nei paragrafi precedenti.

8. *La delimitazione delle regioni beneficiarie*

Gli aiuti di Stato a finalità regionale non riguardano tutte le zone (o regioni) dell'Unione europea. Al contrario, possono essere erogati solo in determinate aree situate all'interno degli Stati membri dell'Unione europea che sono particolarmente svantaggiate, al fine di favorirne lo sviluppo economico, onde riequilibrare la disparità che esiste fra queste regioni e le altre. Il fatto che tali aiuti debbano essere «*utilizzati in modo parsimonioso e proporzionato*»⁶¹ e «*concentrati nelle regioni più svantaggiate dell'Unione europea*»⁶² è ritenuto dalla Commissione indispensabile per la loro efficacia.

Negli Orientamenti 2007-2013 è stato pertanto fissato un doppio limite massimo. Il primo in termini di popolazione ammissibile, pari al 42% dell'UE a 25 (che diventa il 45,5% a seguito dell'ingresso di Romania e Bulgaria, il territorio delle quali è peraltro interamente ammissibile agli aiuti a finalità regionale), in applicazione del principio secondo cui la copertura totale in termini di popolazione nelle regioni assistite nell'UE dev'essere inferiore a quella delle regioni non assistite, considerata la natura derogatoria degli aiuti a finalità regionale. Tuttavia, per non creare eccessivi scompensi con la situazione precedente, tale principio è temperato con la creazione di una c.d. «*rete di sicurezza*», la quale garantisce che per nessuno Stato membro la copertura in termini di popolazione scenda al di sotto del 50% rispetto al periodo 2000-2006, portando così i massimali al 43,1% per l'UE a 25 e 46,6% per l'UE a 27.

Il secondo limite riguarda il numero di regioni svantaggiate, che dev'essere limitato rispetto alla media nazionale nello Stato membro interessato.

Per identificare nello specifico quali sono le regioni beneficiarie, bisogna *in primis* analizzare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed in particolare il suo art. 107, comma 3, lett. *a*) e *c*)⁶³.

⁶¹ Punto 5 degli Orientamenti 2007-2013.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Già art. 87, comma 3, lett. *a*) e *c*) TCE

Si tratta rispettivamente delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, ma anche delle regioni c.d. ultraperiferiche (lett. *a*) e di certe regioni economiche che abbiano bisogno degli aiuti a finalità regionale affinché venga agevolato il loro sviluppo economico (lett. *c*)).

La differenza sostanziale fra le due fattispecie è stata ben chiarita dalla giurisprudenza della CGUE e del Tribunale⁶⁴. Sostanzialmente essa risiede nel fatto che una regione abbia una situazione economica sfavorevole rispetto all'Unione europea nel suo complesso (intendendo con ciò essenzialmente un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE)⁶⁵ ovvero rispetto alla media delle regioni dello Stato membro di appartenenza. Nel primo caso, essa ricade nel campo d'applicazione dell'art. 107, comma 3 lett. *a*), nel secondo in quello della lett. *c*).

Pertanto, anche se è sempre la Commissione a compilare l'elenco delle regioni che possono beneficiare degli aiuti, per quelle di cui alla lett. *c*) sono i singoli Stati membri a presentare una proposta, che possono motivare anche sulla scorta di criteri nazionali. Dev'essere tuttavia sempre garantita «*la coerenza globale a livello delle Comunità*»⁶⁶, non potendosi prescindere dal considerare il profilo dell'interesse dell'UE. Tali regioni debbono rappresentare comunque una parte ristretta del territorio nazionale dello Stato, inquadrandosi nell'ambito di una sua politica regionale ben definita ed in conformità al principio di concentrazione geografica⁶⁷.

I criteri utilizzati per selezionare le regioni potenzialmente ammissibili a tale tipo di aiuti sono sostanzialmente lo scarso sviluppo economico (in particolare il PIL pro capite ed il livello occupazionale), la scarsa densità di popolazione, l'isolamento geografico e la

⁶⁴ CGUE 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania/Commissione*, in *Racc.*, 1987, 4013, punto 19; 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia/Commissione*, in *Racc.*, 1990, I-307, punto 51; 14 gennaio 1997, causa C-169/95, *Spagna/Commissione*, in *Racc.*, 1997, I-135, punto 15; TPI, 12 dicembre 1996, causa T-380/94, *AIUFFASS e AKT*, in *Racc.*, 1996, II-2169, punto 54.

⁶⁵ Punto 16 degli Orientamenti 2007-2013. La sussistenza di tale condizione non è necessaria per le regioni ultraperiferiche (punto 17).

⁶⁶ CGUE 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris*, cit., punto 26.

⁶⁷ Punto 22 degli Orientamenti 2007-2013.

perifericità⁶⁸. Tale selezione, tuttavia, avviene solo dopo che la Commissione ha determinato un massimale di copertura di popolazione di tali aiuti per Stato membro⁶⁹.

Le carte degli aiuti a finalità regionale sono uno strumento utilizzato dalla Commissione per poter verificare la compatibilità di un determinato aiuto con la disciplina UE. Esse sono costituite dall'insieme composto dai massimali d'intensità degli aiuti all'investimento iniziale e dalle regioni di uno Stato membro ammesse a beneficiare appunto degli aiuti a finalità regionale⁷⁰.

La legittimità di tale *modus operandi* ha trovato autorevole riscontro⁷¹.

Nell'adozione di dette carte degli aiuti a finalità regionale gli Stati membri interessati svolgono un ruolo di primo piano.

Innanzitutto, ciascuno di essi deve notificare alla Commissione una sola carta degli aiuti a finalità regionale riguardante la totalità del proprio territorio nazionale, secondo la procedura di cui all'art. 108, comma 3 TFUE (già 88, comma 3 TCE)⁷².

In secondo luogo, le carte degli aiuti a finalità regionale pur approvate dalla Commissione e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea non sono vincolanti se non con il *placet* degli Stati membri interessati, dovendo essere considerate parte integrante degli orientamenti 2007-2013⁷³.

⁶⁸ Punto 30 degli Orientamenti 2007-2013.

⁶⁹ Secondo i principi dettati ai punti 24-29 degli Orientamenti 2007-2013.

⁷⁰ V. *supra*, paragrafo precedente.

⁷¹ Conclusioni Avv. Gen. Tesauro nella causa C-198/91, *Cook/Commissione*, in *Racc.*, 1993, I-2487, punto 52.

⁷² Punto 100 degli Orientamenti 2007-2013. In virtù del successivo punto 102, tale notifica «*deve identificare chiaramente le regioni proposte per l'ammissibilità a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) o c), e le intensità degli aiuti previsti per le grandi imprese, tenendo conto delle correzioni del massimale degli aiuti regionali a favore di grandi progetti d'investimento. Qualora per determinate regioni si applichino norme transitorie o qualora sia previsto un cambiamento dell'intensità degli aiuti, è necessario specificare dettagliatamente sia i periodi di riferimento che le intensità degli aiuti*».

⁷³ Le decisioni con cui la Commissione adotta le carte degli aiuti a finalità regionale debbono essere considerate «*come facenti parte integrante degli orientamenti in materia di aiuti regionali e aventi, di per sé, forza vincolante solo alla condizione di essere state accettate dagli Stati membri*». CGUE 18 giugno 2002, causa C-242/00, *Germania/Commissione*, in *Racc.*, 2002, I-05603, punto 35.

Gli aiuti all'investimento iniziale che rispettino tali carte sono esentati dall'obbligo di notifica *ex art.* 108, comma 3 TFUE⁷⁴.

Gli aiuti al funzionamento, non essendo ricompresi nelle carte, sono invece sottoposti a tale obbligo di notifica e debbono essere valutati caso per caso⁷⁵.

9. *Considerazioni conclusive*

Il divieto di aiuti di Stato contenuto nel primo comma dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁷⁶ non può *prima facie* non sorprendere. L'Unione europea parrebbe infatti aver sposato sin dalle origini, una visione ultra-liberale dell'economia. Il che risulta assai poco convincente se si pensa alle tradizioni di politica economica dei sei Stati membri originari (Italia, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) e di tutti gli altri paesi che successivamente hanno acquisito lo status di membro, pur con qualche eccezione (fra cui spicca il Regno Unito).

Vi sono tuttavia due elementi che permettono di meglio comprendere la *ratio* della norma.

Il primo elemento è che non tutti gli aiuti di Stato sono vietati, ma solo quelli che «*incidano sugli scambi tra Stati membri*»⁷⁷.

È questa una caratteristica precipua della disciplina della concorrenza nel diritto dell'UE, che la caratterizza, distinguendola dalle discipline della concorrenza proprie di altri ordinamenti giuridici.

Il *favor* che normalmente il diritto degli Stati, o comunque delle aree ove vige un'economia di mercato assegna alla concorrenza è dovuto ai pretesi vantaggi che, secondo le teorie economiche, la concorrenza dovrebbe recare ai mercati, alle imprese ed ai consumatori, quali la più efficiente allocazione delle risorse, la migliore qualità di beni e servizi offerti dalle imprese, i prezzi più bassi, la maggior libertà di scelta per i consumatori.

Analizzando l'intero processo di integrazione europea si può sostenere che nel diritto dell'Unione europea, al contrario, la disciplina

⁷⁴ Art. 4, comma 1 Regol. (CE) 1628/2006.

⁷⁵ Punto 96 degli Orientamenti 2007-2013.

⁷⁶ Già art. 87 TCE.

⁷⁷ Art. 107, 1° comma TFUE.

della concorrenza ha come obiettivo primario e diretto quello di favorire l'integrazione e l'unificazione dei mercati degli Stati membri, realizzando pienamente ed integralmente il mercato unico europeo, mentre gli obiettivi tipici della disciplina della concorrenza di cui sopra debbono essere considerati come secondari, se non addirittura eventuali.

La conferma di ciò si ha dal dato testuale. Non solo l'art. 107 TFUE in materia di aiuti di Stato considera condizione essenziale della sua stessa applicazione che si incida sugli scambi fra Stati membri, ma è così anche per gli artt. 101 e 102 TFUE⁷⁸, concernenti rispettivamente le intese vietate e l'abuso di posizione dominante, anche se in essi tale elemento è definito come "pregiudizio agli scambi fra Stati membri"⁷⁹.

La centralità di tale elemento non è mai sfuggita alla giurisprudenza della CGUE, che si è espressa in tal senso sin dal risalente caso *Grundig*⁸⁰.

Il secondo elemento sono le deroghe al divieto contenute ai commi 2 e 3 dello stesso art. 107⁸¹ (ed in particolare, per quanto qui di interesse, quella relativa agli aiuti regionali).

Sono proprio questi due elementi che ci permettono di vedere la questione sotto una luce diversa e di affermare che l'art. 107 non dev'essere utilizzato per favorire la realizzazione di un sistema economico ultra-liberale, quanto piuttosto per "traslare" la solidarietà dal livello nazionale al livello europeo⁸². Strumento essenziale di ciò sono proprio gli aiuti di Stato a finalità regionale, come disciplinati dal diritto dell'Unione europea.

Tale concetto è espresso chiaramente ai punti 39 e 40 del

⁷⁸ Già rispettivamente art. 81 ed 82 TCE e 86 ed 87 Trattato di Roma.

⁷⁹ Non mi sembra questa la sede in cui approfondire la questione della differenza fra i concetti di "incidere sugli scambi" e "pregiudicare gli scambi". Basti dire che, come peraltro risulta evidente *prima facie*, la prima è una nozione più ampia della seconda ed in tal senso si sono espresse più volte tanto dalla Commissione quanto la CGUE.

⁸⁰ CGUE 13 luglio 1966, cause riunite 56 e 58/64, *Grundig*, in *Racc.*, 1966, 458, punto 6.

⁸¹ V. *supra*, paragrafo 1 della presente trattazione.

⁸² Sull'integrazione europea fra liberismo e solidarietà v. in questo volume F. MARTINES, *La politica di coesione economica sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, *supra*, prima parte, capitolo 1 e la bibliografia ivi citata.

«Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato» del 2005⁸³, che forniscono importanti elementi di interpretazione: «39...*la Commissione è pienamente impegnata a garantire lo sviluppo sostenibile, nonché a modernizzare e a promuovere il modello sociale europeo. Questo impegno si estende anche alla politica degli aiuti di Stato*»; «40. *A questo riguardo, un elemento importante della strategia di Lisbona è rappresentato in particolare dalla coesione: la riduzione delle disparità tra le regioni europee è fattore di stabilità e consentirà di liberare un grande potenziale di crescita. Gli allargamenti del passato hanno dimostrato che vi sono margini di sviluppo a beneficio sia delle regioni ricche che di quelle povere. La politica degli aiuti di Stato può contribuire a raggiungere questo risultato positivo, impedendo la corsa nefasta alle sovvenzioni tra le regioni e creando gli incentivi giusti alla crescita e all'occupazione sia nelle regioni meno sviluppate che nelle altre regioni*».

Analogamente, il terzo considerando del regolamento (CE) 1628/2006⁸⁴ chiarisce come: «*Essendo volti a sopperire alle carenze delle regioni svantaggiate, gli aiuti di Stato a finalità regionale promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e della Unione nel suo complesso*».

Ancora, ai sensi del punto 2 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013⁸⁵, «*Poiché sono volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, gli aiuti di Stato a finalità regionale promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione europea nel suo complesso. Questa specificità regionale differenzia gli aiuti a finalità regionale da altre forme di aiuti orizzontali, quali gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, all'occupazione, alla formazione o alla tutela ambientale, che perseguono altri obiettivi di interesse comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE, anche se a volte con intensità di aiuto su-*

⁸³ Commissione dell'Unione europea, *Piano di 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) 107 def.

⁸⁴ Regol. (CE) n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, in GUCE n. L 302 del 1 novembre 2006, 29.

⁸⁵ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, 2006/C 54/00 in GUCE n. C-54 del 4 marzo 2006, 13.

periori nelle zone svantaggiate per tener conto delle difficoltà specifiche che esse devono affrontare».

Questa funzione degli aiuti di Stato a finalità regionale come promotori della coesione economica è ulteriormente evidenziato dalla scelta che i nuovi orientamenti in materia debbano applicarsi in contemporanea col nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali UE.

È tenendo ben presente ciò che vanno inquadrati gli aiuti a finalità regionale, come disciplinati appunto dagli orientamenti 2007-2013.

Non sorprende pertanto che gli aiuti – i quali consistono tanto in sovvenzioni dirette agli investimenti quanto in agevolazioni fiscali a favore delle imprese – siano destinati alle regioni più sfavorite dell'Unione europea allargata, volendone promuovere lo sviluppo mediante un sostegno agli investimenti ed alla nascita di nuovi posti di lavoro, al fine di spingere le imprese a collocarvi nuovi stabilimenti. La rilevanza dei problemi di sviluppo delle regioni interessate è fondamentale nel determinare i massimali di aiuto ammissibili.

È ben vero che questi nuovi orientamenti tengono infatti nella massima considerazione la politica di coesione dell'Unione europea (organizzata attorno ai tre obiettivi principali di convergenza, competitività regionale ed occupazione e cooperazione territoriale europea). In ossequio alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea⁸⁶ viene tuttavia mantenuto il principio per cui i vantaggi non possono comunque in ogni caso essere inferiori alle distorsioni alla concorrenza che provocano. A tal proposito, come sottolinea opportunamente la dottrina, «*The control of regional aid is conventionally conceived in terms of balancing equity and competition considerations*»⁸⁷. Per raggiungere tale equilibrio, gli orientamenti 2007-2013 prevedono *in primis* la limitazione degli aiuti sul piano spaziale ottenuta coi criteri della percentuale massima di popolazione dell'Unione ammissibile agli aiuti, del numero di regioni svantaggiate rispetto alla media nazionale nello Stato membro interessato e del PIL *pro capite* rapportato a quello della media dell'UE.

⁸⁶ CGUE 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris*, in *Racc.*, 1980, 2671, punto 17 e 14 gennaio 1997, causa C-169/95, *Spagna/Commissione*, in *Racc.*, 1997, I-135, punto 20.

⁸⁷ F.G. WISHLADE, *op. cit.*, 503.

Peraltro, l'ampia utilizzazione di quest'ultimo criterio è un altro elemento a sostegno della tesi secondo cui gli aiuti a finalità regionale sono innanzitutto strumenti di coesione economica più che di concorrenza in quanto, di fatto, con l'ingresso dei nuovi dodici Stati membri, alcune regioni dei "vecchi" quindici membri non possono più usufruire di tali aiuti perché la loro situazione economica relativa è migliorata, pur essendo rimasta uguale la loro situazione economica assoluta.