

# DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

AGGIORNAMENTO

VOCE DISPONIBILE ESCLUSIVAMENTE NEL SITO

[www.competition-law.eu](http://www.competition-law.eu)



Jovene editore 2014

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2014

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

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

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto: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

## La cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione europea nel settore degli aiuti di Stato (Aggiornamento 2014)

*Sommario:* I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: IL RUOLO DEI GIUDICI NAZIONALI NELL'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO. – I.1 GLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE CON LA COMMISSIONE EUROPEA E LE NOVITÀ DEL REG. 734/2013/UE. – II. L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO E L'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE DA PARTE DEI GIUDICI NAZIONALI. – III. PRIVATE E PUBLIC ENFORCEMENT DELLE REGOLE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NELL'ESPERIENZA ITALIANA.

### I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: IL RUOLO DEI GIUDICI NAZIONALI NELL'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Così come delineato dai Trattati istitutivi, il sistema di controllo nel contesto degli aiuti di Stato costituisce una tipica ipotesi di *public enforcement*, in quanto si basa su una procedura amministrativa gestita interamente da una autorità pubblica sovranazionale, la Commissione europea.

Grazie alla Corte di giustizia, il meccanismo di controllo, informato al rapporto bilaterale Commissione - Stato, è progressivamente evoluto verso un modello decentrato che si articola anche sulle azioni che i consociati possono proporre di fronte ai giudici nazionali; un sistema in cui alla Commissione spetta valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato interno mentre i giudici nazionali hanno il compito di salvaguardare i diritti dei singoli nell'applicazione del diritto sovranazionale.

<sup>1</sup> V. C. giust. UE, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1964, p. 1141 ss., spec. p. 1146-47 e p. 1151; C. giust. UE, 11 dicembre 1973, causa 120/1973, *Lorenz*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1973, p. 1471 ss.; v. anche C. giust. UE, 11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1991, p. 1, punti 8-9; e più di recente C. giust. UE, 13 gennaio 2005, causa C-174/02, *Streekgewest*, in *Racc. giur. C. giust.*, 2005, p. I-85, punto 15.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato, in G.U.C.E. C 312, 23 novembre 1995, p. 8.

Sin dalle sue prime pronunce in materia, la Corte di giustizia ha chiarito che l'art. 108, § 3, TFUE ha efficacia diretta e che all'obbligo di notifica preventiva dei nuovi aiuti e all'obbligo di *stand still* corrispondono diritti in capo ai singoli consociati che il giudice nazionale ha il dovere di tutelare secondo le procedure stabilite dal proprio ordinamento<sup>1</sup>.

Dal canto suo, la Commissione europea ha espresso per la prima volta l'esigenza di favorire il *private enforcement* per rafforzare l'efficacia e il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato nel 1995, con la Comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato<sup>2</sup>.

Tuttavia, è con il Piano d'azione del 2005 che la Commissione ha posto il rafforzamento del ruolo dei giudici nazionali al centro del processo di riforma del settore degli aiuti di Stato<sup>3</sup>, evidenziandone l'importanza nell'esecuzione delle decisioni di recupero degli aiuti concessi illegalmente e nella tutela dei terzi lesi dalla concessione dell'aiuto illegale.

Sul primo aspetto la Commissione ha adottato la Comunicazione del 2007 sull'esecuzione effettiva delle decisioni di recupero degli aiuti illegali o incompatibili<sup>4</sup>. Sul secondo è seguita la Comunicazione del 2009 sulla cooperazione tra Commissione e giudici nazionali in materia di aiuti di Stato<sup>5</sup> (che sostituisce quella del 1995) e, più recentemente, il Reg. 734/2013/UE che modifica il Reg. 659/1999 e

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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, in G.U.C.E. C 272, 15 novembre 2007, p. 4.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, in G.U.C.E. C 85, 9 aprile 2009, p. 1.

conferisce dignità normativa agli istituti previsti dalla Comunicazione del 2009<sup>6</sup>.

Prima del 2005, giova sottolinearlo, si è tentato di porre rimedio ai limiti intrinseci del sistema definito dai Trattati, oltretutto attraverso l'interpretazione evolutiva della Corte di giustizia, mediante l'adozione di una disciplina dettagliata sulla procedura di controllo degli aiuti da parte della Commissione<sup>7</sup> e autorizzando quest'ultima ad emanare dei regolamenti di esenzione per categoria<sup>8</sup> (v. art. 109 TFUE), per esentare i regimi d'aiuto con certe caratteristiche dall'applicazione dell'obbligo di notifica preventiva e di *stand still*.

Nell'applicazione delle regole sovranazionali in materia di aiuti di Stato, i giudici nazionali devono innanzitutto determinare se la misura contestata su iniziativa del privato costituisca o meno un aiuto di Stato ovvero se essa rientri in una delle categorie esentate dall'obbligo di previa notifica e di sospensione<sup>9</sup>. A questo scopo la giurisprudenza delle Corti comunitarie ovvero gli orientamenti, le comunicazioni e le decisioni adottate dalla Commissione possono rappresentare un valido ausilio.

Qualora il giudice interno ritenga che la misura esaminata costituisca un aiuto, se risulta che lo Stato ha violato l'obbligo di previa notifica e sospensione, egli può adottare tutte le misure consentite dal proprio ordinamento per la salvaguardia

della posizione del privato istante, sia sul piano della validità degli atti che costituiscono esecuzione della misura d'aiuto illegale, sia su quello del recupero degli aiuti medesimi e dei loro interessi<sup>10</sup>.

Come la Commissione, anche il giudice nazionale può disporre in via provvisoria la sospensione dell'erogazione dell'aiuto o il suo recupero<sup>11</sup>, ma le condizioni di esercizio della tutela cautelare da parte dei giudici interni parrebbero essere diverse rispetto a quelle stabilite dal Reg. 659/99/CE<sup>12</sup>.

Osserviamo ancora che la violazione dell'obbligo di preventiva notifica e di *stand still* può far sorgere la responsabilità dello Stato<sup>13</sup> e che il giudice nazionale può conoscere (a differenza della Commissione) delle domande di risarcimento dei danni causati dall'illegittima concessione dell'aiuto<sup>14</sup>. Inoltre, se l'ordinamento interno lo consente, anche l'operatore economico che abbia accettato il sostegno illegittimo può essere chiamato risponderne civilmente di fronte alle giurisdizioni nazionali<sup>15</sup>.

I.1. *Gli strumenti di cooperazione con la Commissione europea e le novità del Reg. 734/2013/UE*. – Nell'esercizio di queste competenze i giudici nazionali sono chiamati a effettuare valutazioni complesse e possono avere bisogno del sostegno tecnico della Commissione che, dal suo canto,

<sup>6</sup> Reg. 734/2013/UE del Consiglio, 22 luglio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.U.E.* L 240, 31 luglio 2013, p. 15. Il regolamento è stato adottato su proposta della Commissione europea, v. Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il Reg. (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato, Bruxelles, 5 dicembre 2012, COM (2012) 275 final.

<sup>7</sup> Reg. 659/99/CE del Consiglio, 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.* L 83, 27 marzo 1999, p. 1.

<sup>8</sup> Reg. 994/98/CE del Consiglio, 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in *G.U.C.E.* L 142, 14 maggio 1998, p. 1.

<sup>9</sup> V. Comunicazione del 2009, punti 8-12. V. anche C. giust. UE, 5 ottobre 2006, causa C-

368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, in *Racc. giur. C. giust.*, 2006, p. I-9957, punto 36-38.

<sup>10</sup> V. C. giust. UE, 12 febbraio 2008, causa C-199/06, *CELF*, in *Racc. giur. C. giust.*, 2008, p. I-469, punti 41 e 51. C. giust. UE, 21 ottobre 2003, C-261/01 e C-261/01, *van Calster e al.*, in *Racc. giur. C. giust.*, 2006, p. I-12249, punto 75.

<sup>11</sup> C. giust. UE, 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, cit., punto 46. C. giust. UE, 11 luglio 1996, *SFEI*, cit., punto 52.

<sup>12</sup> V. art. 11, § 1 e 2, Reg. 659/99/CE.

<sup>13</sup> V. C. giust. CE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1991, p. I-5357; C. giust. CE, 5 marzo 1996.

<sup>14</sup> V. C. giust. UE, 12 febbraio 2008, *CELF*, cit., punto 53. C. giust. UE, 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, cit., punto 56. V. Comunicazione del 2009, punto 45.

<sup>15</sup> V. C. giust. UE, 11 luglio 1996, *SFEI*, cit., punto 75. V. Comunicazione del 2009, punto 43.

è tenuta a fornire loro la propria assistenza in forza dell'obbligo di leale collaborazione<sup>16</sup>.

Il sostegno della Commissione ai giudici nazionali può assumere diverse forme. Su richiesta dei giudici interni, la Commissione trasmette loro le informazioni pertinenti in suo possesso, e pareri sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Inoltre, la Commissione può presentare osservazioni scritte e orali ai giudici degli Stati membri che siano chiamati ad applicare le norme in materia di aiuti di Stato<sup>17</sup>.

Innanzitutto, giudici nazionali possono rivolgersi alla Commissione per sapere se un regime d'aiuto sia stato debitamente notificato, se essa abbia avviato un procedimento di indagine formale ovvero se essa abbia già adottato una decisione nel merito. La richiesta di informazioni può avere ad oggetto anche dati fattuali, statistiche, studi mercato e analisi economiche.

La Commissione provvede senza indugio entro un mese dalla data dalla richieste, anche se, quando sono necessari dei chiarimenti ovvero si debba consultare dei terzi, il termine decorre dal ricevimento dei chiarimenti del giudice *a quo* o dalla consultazione del terzo.

Nella trasmissione delle informazioni in suo possesso la Commissione è vincolata al rispetto del segreto d'ufficio (art. 339 TFUE) e all'obbligo di salvaguardare il funzionamento, l'indipendenza e gli interessi della Comunità<sup>18</sup>.

Cionondimeno, similmente a quanto accade nel settore della concorrenza, la Commissione può trasmettere al giudice interno documenti contenenti informazioni riservate e segreti commerciali adottando le precauzioni necessarie affinché non venga lesa il diritto delle imprese in-

teressate alla tutela delle dette informazioni.

Siffatte precauzioni possono consistere nella segnalazione di documenti o di brani di documenti contenenti informazioni riservate o segreti commerciali. Spetterà poi al Giudice nazionale tutelare la natura riservata o di segreto commerciale di tali informazioni<sup>19</sup>.

In secondo luogo, i giudici nazionali hanno la facoltà di chiedere alla Commissione un suo parere su questioni relative all'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato. Detti pareri non vincolanti possono comprendere tutte le questioni economiche, fattuali e giuridiche, che possono sorgere nel contesto dei procedimenti nazionali<sup>20</sup>.

Così, ad esempio, i giudici interni hanno la facoltà di chiedere alla Commissione se una determinata misura costituisca un aiuto di Stato oppure quali siano i requisiti giuridici fissati dall'ordinamento dell'Unione per le domande di risarcimento danni e in che modo essi devono essere calcolati. Viceversa, la Commissione non può essere chiamata ad esprimersi in via incidentale e tramite parere sulla compatibilità dell'aiuto col mercato interno.

Inoltre, i giudici interni possono chiedere alla Commissione un parere in merito alla sussistenza di circostanze eccezionali tali da impedire al giudice nazionale di ordinare il recupero di un aiuto illegittimo<sup>21</sup>. Questa ipotesi suscita qualche dubbio in quanto sembra implicare una questione di interpretazione del diritto dell'Unione europea da sottoporre, piuttosto, alla Corte di giustizia in via pregiudiziale. Ricordiamo, infatti, che i giudici interni hanno sempre la facoltà, e in alcuni casi l'obbligo<sup>22</sup>, di invocare l'intervento in via pregiudiziale della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

<sup>16</sup> V. C. giust. UE, 26 novembre 2002, C-275/00, *First e Franex*, in *Racc. giur. C. giust.*, 2002, p. I-10943, punto 42.

<sup>17</sup> V. art. 23-bis, Reg. 659/99/CE. V. Comunicazione del 2009, punto 79. V. Comunicazione del 1995, punto 28.

<sup>18</sup> V. C. giust. UE, 26 novembre 2002, *First e Franex*, cit., punto 49.

<sup>19</sup> Trib. UE, 18 settembre 1996, causa T-353/94, *Postbank*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1996, p.

II-00921 ss., punto 90. V. Comunicazione del 2009, punto 85 ss.

<sup>20</sup> V. Comunicazione del 2009, punto 90 ss. V. C. giust. UE, 11 luglio 1996, *SFEI*, cit., punto 71.

<sup>21</sup> V. Comunicazione del 2009, punto 91, lett. d). V. pure C. giust. UE, 12 febbraio 2008, *CELF*, cit., punto 42.

<sup>22</sup> C. giust. UE, 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1987, p. 4199, punto 15.

Il Reg. 734/2013/UE, che ha modificato il Reg. 659/1999/CE introducendo un nuovo capo dedicato alla cooperazione con i giudici nazionali, ha dato forza normativa agli strumenti di cooperazione previsti in precedenza solo a livello di *soft law*. Inoltre, esso ha attribuito alla Commissione il potere di intervenire nel procedimento pendente come *amicus curie* senza la sollecitazione del giudice interno, analogamente a quanto previsto nel settore della concorrenza<sup>23</sup>.

Quando lo richieda l'applicazione coerente delle norme dei trattati in materia di aiuti di Stato, la Commissione può presentare osservazioni scritte e (se il giudice lo consente) orali ai giudici interni chiamati ad applicare le suddette norme. Tuttavia, essa è tenuta a informarne preventivamente lo Stato membro interessato<sup>24</sup>. La ragione di questa condizione, assente nel Reg. 1/2003/CE, è forse legata al ruolo che lo Stato gioca nel contesto considerato, diverso da quello svolto nel settore antitrust. Nel primo gli Stati membri hanno inteso riservarsi il ruolo di interlocutori privilegiati.

Nell'esercitare tale potere di intervento la Commissione dovrebbe agire nel rispetto del dovere di difesa dell'interesse pubblico dell'Unione, conformemente alla procedura e alla prassi nazionali e soltanto nei casi che abbiano importanza ai fini dell'applicazione coerente degli artt. 107 e 108 TFUE<sup>25</sup>.

Si tratta di profili di garanzia contro indebiti interventi che potrebbero assumere particolare rilevanza nella prassi, anche per l'ipotesi in cui la Commissione decida di avvalersi della facoltà di richiedere al giudice nazionale i documenti a sua disposizione che siano necessari per la preparazione delle osservazioni<sup>6</sup>.

Si precisa che le osservazioni, come i pareri, non sono vincolanti per i giudici interni e che rimane ferma la possibilità

di adire in via pregiudiziale alla Corte di giustizia.

## II. L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO E L'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE DA PARTE DEI GIUDICI NAZIONALI

Le fattispecie nelle quali i giudici nazionali sono chiamati ad applicare la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato sono diverse.

Accanto alle azioni intentate dagli Stati membri per il recupero di un aiuto illegittimo, vi sono quelle intraprese dai terzi lesi contro i beneficiari dell'aiuto, ovvero contro lo stesso Stato membro, per ottenere il risarcimento dei danni eventualmente subito a seguito della concessione dell'aiuto, la sospensione della sua erogazione e il suo recupero. A queste si aggiungano le azioni promosse dai consociati contribuenti contro le imposizioni fiscali discriminatorie o destinate a sostenere un regime d'aiuto illegittimo, e le dispute tra pubbliche amministrazioni sulla legittimità di una misura d'aiuto<sup>27</sup>.

Nel corso del decennio passato il ricorso agli strumenti di tutela offerti dalle giurisdizioni nazionali è progressivamente aumentato: i procedimenti interni in materia di aiuti di Stato sono passati da 116 nel 1999 a 357 nel 2006, secondo una *trend* di crescita che è proseguito negli anni successivi<sup>28</sup>. Italia, Francia e Germania registrano il maggior numero di casi, seguite da Olanda, Spagna, Svezia e Austria<sup>29</sup>. Il contenzioso è più limitato nei paesi di nuova adesione, probabilmente in ragione della ancora scarsa esperienza dei giudici interni e degli avvocati<sup>30</sup>.

Nell'ambito dei procedimenti interni in materia di aiuti di Stato, la facoltà di chiedere informazioni e pareri alla Commissione è poco esercitata<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> V. Reg. 1/2003/CE del Consiglio, 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in G.U.C.E. L 1, 4 gennaio 2003, p. 1, art. 15.

<sup>24</sup> V. art. 23-bis, § 2, Reg. 659/99/CE.

<sup>25</sup> V. Considerando 18 e 19, Reg. 734/2013/UE.

<sup>26</sup> V. art. 23-bis, § 2, Reg. 659/99/CE.

<sup>27</sup> V. *Study on the Enforcement of State aid*

*Law at national level*, march 2006, p. 33, punti 1.2.1 - 1.2.2.

<sup>28</sup> V. Studio del 2006, cit., punto 1.2.1 Vedi pure 2009 update of the 2006 Study on the enforcement of State aid rules at national level. Final Report, october 2009, punto 2.

<sup>29</sup> V. Rapporto finale del 2009, cit., punto 2.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> V. Rapporto finale del 2009, cit., punto 4.

Ricordiamo che la Commissione ha offerto ai giudici interni la possibilità di invocare il suo aiuto già a partire dal 1995<sup>32</sup>, ma questa possibilità non è stata utilizzata regolarmente<sup>33</sup>.

Eppure, nei pochi casi in cui i giudici interni hanno invocato l'assistenza della Commissione, la collaborazione ha dato esiti positivi.

Sotto la vigenza della Comunicazione del 1995, in una controversia del 1998 di fronte all'*High Court of Justice* del Nord-Irlanda, avente ad oggetto la compatibilità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato di un finanziamento concesso per la realizzazione di un ampio piano di risanamento urbano, la Commissione ha fornito alla Corte alcuni chiarimenti in merito alla nozione di aiuto e alle condizioni della sua incidenza sugli scambi al livello del mercato interno in casi simili, consentendo alla stessa di stabilire che nella fattispecie al suo esame non era stato attribuito alcun indebito vantaggio (ossia un vantaggio tale da determinare una distorsione della concorrenza) al beneficiario della misura contestata<sup>34</sup>.

In un altro caso di fronte il *Raad van State* olandese, la procedura di consultazione della Commissione, chiamata nel luglio del 2007 a pronunciarsi su otto distinte questioni, si è conclusa in quattro mesi, consentendo al giudice interno di adottare una decisione definitiva nel giugno del 2008<sup>35</sup>.

Viceversa, la mancanza di dialogo tra Commissione e giudici interni ha dato luogo a decisioni criticabili<sup>36</sup>.

Nel 2008 il Tribunale di Sassari - Sezione distaccata di Alghero ha ritenuto di non dover ricorrere al sostegno della Commissione per decidere sull'istanza di sospensione cautelare dell'erogazione di alcune agevolazioni a favore di una compagnia aerea *low cost* da parte della società di gestione dell'aeroporto di Al-

ghero, partecipata in via maggioritaria dalla Regione Sardegna.

Il giudice interno ha rigettato la domanda statuendo che la pendenza di un procedimento di indagine formale sulla misura contestata<sup>37</sup> non costituisce per se indice dell'illegittimità della misura, che è il necessario presupposto per la concessione della tutela cautelare<sup>38</sup>. L'indagine della Commissione è tutt'ora aperta ed è stata recentemente estesa ad altre misure di sostegno a favore della stessa compagnia aerea e di altre compagnie operanti nello scalo di Alghero<sup>39</sup>.

La Comunicazione del 2009 ha inteso porre rimedio allo scarso utilizzo delle modalità di assistenza offerte con la Comunicazione del 1995 e istituire una più stretta collaborazione tra la Commissione e i giudici interni, offrendo un quadro più chiaro del ruolo e dei poteri dei giudici interni in materia di aiuti di Stato e fornendo loro dei meccanismi più pratici e semplici<sup>40</sup>.

Anche dopo l'adozione della Comunicazione del 2009 non sono mancati casi caratterizzati da un fruttuoso dialogo tra Commissione e giudici interni.

Una richiesta di informazioni sollevata dal Tribunale di Cuneo il 21 febbraio 2011 ha richiamato l'attenzione della Commissione su una serie di leggi italiane emanate negli anni 2002-2003 e 2007 che introducono una forma di una riduzione del 90% delle imposte, nonché dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori a sostegno di alcune regioni italiane colpite da calamità naturali nei primi anni '90.

Il 6 luglio 2012 la Commissione ha ricevuto una richiesta di informazioni dal Tribunale di Vercelli avente ad oggetto le stesse misure d'aiuto.

Così sollecitata, dopo aver registrato il caso come indagine d'ufficio con il riferimento SA.33083, il 17 ottobre 2012 la Commissione ha avviato contro l'Italia un

<sup>32</sup> V. Comunicazione del 1995, cit., punto 9. V. pure Rapporto finale del 2009, cit., punto 4.

<sup>33</sup> V. Comunicazione del 2009, cit., punto 78.

<sup>34</sup> V. Studio del 2006, cit., parte I, United Kingdom, punto 2.6.1, lett. d).

<sup>35</sup> V. Rapporto finale del 2009, cit., punto 4.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> V. State aid C 37/07, in G.U.U.E. C 12, 17 gennaio 2008, p. 7.

<sup>38</sup> V. Rapporto finale del 2009, cit., punto 4.

<sup>39</sup> V. Comunicato stampa della Commissione Europea del 27 luglio 2012, ref. IP/12/698.

<sup>40</sup> Comunicazione del 2009, cit., punto 78.

procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108, § 2, TFUE<sup>41</sup>.

A discapito degli suoi intenti dichiarati, la Comunicazione del 2009 ha suscitato dei dubbi sull'efficacia degli strumenti in essa previsti. In particolare, è stato criticato il loro perdurante mancato inserimento all'interno di un testo normativo regolamentare (com'è avvenuto nel contesto *antitrust*)<sup>42</sup>.

Nel dicembre del 2012, la Commissione ha risposto a queste critiche con la proposta di modifica del Reg. 659/1999/CE.

Come visto in precedenza, attualmente il Regolamento emendato sancisce la facoltà per i giudici nazionali di richiedere alla Commissione informazioni ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, e dell'articolo 108 del TFUE e pareri su questioni relative all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato<sup>43</sup>.

Inoltre, innovando rispetto alle previsioni delle Comunicazioni del 1995 e del 2009 e uniformandosi alla disciplina dettata nel settore della concorrenza dal Reg. 1/2003/CE, esso stabilisce che la Commissione può presentare osservazioni ai giudici nazionali in forma scritta o orale<sup>44</sup>. Si attende, ora, la creazione di un *data base* delle richieste di informazioni e pareri e delle osservazioni presentate dalla Commissione in merito all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato<sup>45</sup>, che consenta ai giudici e agli avvocati di trarre indicazioni concrete dall'esperienza maturata ovvero dalla prassi seguita in fattispecie simili a quelle che li occupano.

### III. PRIVATE E PUBLIC ENFORCEMENT DELLE REGOLE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NELL'ESPERIENZA ITALIANA

Anche in Italia il *private enforcement* registra, in linea con quanto avviene negli altri Paesi, dinamiche simili.

Come lo stesso studio del 2006 riconosce<sup>46</sup>, il *private enforcement* delle regole sugli aiuti di Stato al livello degli Stati membri è ancora nelle sue fasi iniziali e ciò non è dovuto a inefficienze intrinseche del sistema giudiziario, ma alle regole proprie del medesimo ed alla loro relazione con le pertinenti regole europee, oltre che alla mancanza di regole nazionali procedurali uniformi circa la concessione degli aiuti di Stato.

Al riguardo, può essere utile rammentare che la cooperazione fra giudici nazionali e Commissione europea può avere effetti e conseguenze diverse a seconda dello specifico ambito in cui essa si applica.

Come abbiamo visto, i casi di cooperazione si possono raggruppare in due macro categorie.

Da un lato, vi sono le richieste di informazioni, che attengono a dati di fatto conosciuti dalla Commissione europea, che la stessa può rendere noti al giudice, eliminando, quindi, eventuali elementi di incertezza che inficerebbero le valutazioni del giudice stesso.

D'altro lato, invece, i giudici nazionali possono inviare alla Commissione europea le richieste di pareri, i quali, pur naturalmente fondati su elementi di fatto, implicano un esercizio di discrezionalità della Commissione europea e un *assessment* che, in linea di massima, non attiene alla compatibilità della misura.

Oggetto del parere, dunque, sembrano essere, in sostanza, chiarimenti economici o giuridici<sup>47</sup>, che, tuttavia, non hanno carattere vincolante per il giudice, a differenza di quanto avviene con la interpretazione del diritto europeo da parte del giudice europeo, nei casi di rinvio pregiudiziale.

Pertanto, il parere che il giudice nazionale può chiedere alla Commissione europea sembrerebbe attenere alla sussistenza di uno degli elementi costitutivi dell'aiuto

<sup>41</sup> V. State aid SA.33083 (2012/C), in G.U.U.E. C. 381, 11 dicembre 2012, p. 32.

<sup>42</sup> V. le Osservazioni delle autorità italiane sulla bozza di Comunicazione della Commissione Europea relativa alla applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali del 13 novembre 2008. p. 9.

<sup>43</sup> *Idem*, art. 23-bis, § 1.

<sup>44</sup> *Idem*, art. 23-bis, § 2.

<sup>45</sup> Vedi la raccolta già disponibile per il settore antitrust all'indirizzo [http://ec.europa.eu/competition/court/overview\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/court/overview_en.html).

<sup>46</sup> V. Studio del 2006, cit., punto 1.2.2, p. 34.

<sup>47</sup> V. Comunicazione del 2009, cit., punto 93.



di Stato, fra i quali si rammentano, solo a titolo esemplificativo e in nessun modo esaustivo, la natura selettiva della misura, l'esistenza di un vantaggio economico per i beneficiari e la imputabilità della decisione di concedere l'aiuto ad un soggetto pubblico che rientra nella nozione di Stato di cui all'articolo 107 TFUE.

Accanto agli strumenti di *private enforcement* sopra delineati, v'è il potere della Commissione di emanare i regolamenti di esenzione per categoria.

L'esercizio di tale facoltà da parte della Commissione europea, rendendo chiari i casi nei quali non è necessaria una notifica individuale e la sospensione dell'aiuto, facilita l'azione dei giudici nazionali nell'applicazione dell'articolo 108, § 3, TFUE.

D'altra parte, per la natura stessa delle norme di esenzione dalla notifica, che sono costruite come norme di compatibilità *ex ante* delle misure di aiuto, la richiesta di parere da parte dei giudici nazionali alla Commissione europea circa il rispetto delle norme dei regolamenti di esenzione assume anche il valore di un *assessment* di compatibilità, ancorché non espresso secondo le forme canoniche che le norme di procedura impongono.

In tal modo, sebbene l'oggetto delle controversie nazionali non può in nessun caso essere quello della valutazione di compatibilità delle misure, quando i giudizi medesimi riguardino norme di esenzione dalla notifica, tale profilo sostanziale emerge, ancorché indirettamente.

Un caso del tutto particolare, poi, è costituito dal regolamento *de minimis*, la cui applicazione potrebbe necessitare di chiarimenti, specie per quanto concerne le modalità di calcolo del cumulo o il suo campo di applicazione<sup>48</sup>.

In tali casi, quindi, il *private enforcement* tende a convergere con il *public enforcement*, che attiene in maniera carat-

teristica ai poteri mediante i quali la Commissione europea contrasta le violazioni da parte degli Stati membri, fra cui rientrano quelli di verifica del rispetto delle norme regolamentari di esenzione dalla notifica e, conseguentemente, l'avvio di eventuali indagini per applicazione abusiva delle norme di esenzione. Sotto questo specifico profilo, occorre tener presente che, nel caso italiano, i volumi di spesa per aiuti, pur se esigui, hanno una distribuzione percentuale che denota una preferenza per la concessione di aiuti in applicazione delle norme di esenzione dalla notifica., anche in ragione della alta percentuale di aiuti di carattere orizzontale che l'Italia concede (94%)<sup>49</sup>.

La recente normativa nazionale<sup>50</sup> estende la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'articolo 108, § 3, TFUE e a quelli adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 14 del Reg. 659/1999/CE, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso.

Viene dunque introdotto, nel contesto del *private enforcement*, un principio di concentrazione (la giurisdizione esclusiva) idoneo a favorire una sempre maggiore omogeneità nella formazione della giurisprudenza pertinente, così come un naturale progressivo approfondimento della conoscenza delle prassi e degli orientamenti europei, la cui diffusione riguarda una platea di giudici numericamente più ridotta di quanto non sia avvenuto fino ad oggi.

Inoltre, la l. 234/2012 prevede ulteriori strumenti di implementazione dell'*enforcement*, che rientrano nella piena disponibilità dei giudici nazionali, fra cui, ad esempio, la elevazione a norma di sistema<sup>51</sup> del c.d. principio Deggendorf, in base al quale nessuna impresa può bene-

<sup>48</sup> Un esempio tipico dei problemi inerenti al campo di applicazione del *de minimis* è quello delle imprese attive nel settore del trasporto su strada per conto terzi (per le quali il massimale è di 100.000 euro per impresa, su tre anni) e delle imprese che effettuano il trasporto in conto proprio (alle quali si applica il massimale ordinario di 200.000 euro). In alcuni casi, infatti, talune im-

prese di trasporto svolgono entrambi i tipi di attività e si pone il problema di quali criteri applicare per distinguere, in capo alla medesima impresa, il *de minimis* ascrivibile all'una o all'altra attività.

<sup>49</sup> Vedi le tabelle allegate allo *Scoreboard* aiuti di Stato del 2012.

<sup>50</sup> L. 24 dicembre 2012, n. 234.

<sup>51</sup> V. art. 46, l. 234/2012.

ficiare di aiuti di Stato se rientra tra quelle imprese che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 14 del Reg. 659/1999/CE.

La legge citata prevede, poi, degli obblighi di carattere procedurale, come, ad esempio, quello in base al quale le amministrazioni che notificano progetti di aiuto ai sensi dell'articolo 108, § 3, TFUE, devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee – una scheda sintetica della misura notificata. Tale nuovo obbligo consentirà ai giudici nazionali di chiedere informazioni agli organi dello Stato, oltre che alla Commissione europea, rafforzando così l'enforcement.

Le norme sugli aiuti di Stato contenute nella legge 234/2012 rappresentano, dunque, un ulteriore rafforzamento della convergenza tra *public* e *private enforcement*, e una facilitazione della cooperazione tra giudici nazionali e Commissione europea.

*De iure condendo*, poi, il *private enforcement* potrebbe trovare un sostegno aggiuntivo in una integrazione delle norme della citata l. 234/2012, qualora si prevedessero strumenti nazionali di diretta consultazione da parte dei giudici nazionali.

In via del tutto esemplificativa, una possibile integrazione potrebbe essere quella dell'adozione obbligatoria di un registro nazionale *de minimis*, che contenga informazioni complete ed esaustive su tutti i *de minimis* concessi da qualunque autorità dello Stato<sup>52</sup>.

### Bibliografia

ADOTTI, «Il ruolo del giudice nazionale nell'applicazione dell'art. 93.3 del Trattato Ce in materia di aiuti di Stato alle imprese, con riferimento alla recente giurisprudenza della Corte di giustizia», in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, IV, p. 721 ss.; ADRIAANSE, «Public and Private Enforcement of

EU State Aid Law», in *The European Union after Lisbon Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, (a cura di) BLANKE - MANGIAMELLI, Berlin, 2012; BRAUN - KÜHLING, «Article 87 EC and the Community Courts: From Revolution to Evolution» in *Common Market Law Review*, 2008, p. 465 ss.; CERASO, «Aiuti di Stato: sulla possibilità di un singolo di chiedere la restituzione di una tassa se questa costituisce parte integrante di una misura di aiuto erogato in violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, TCE», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, III-IV, p. 981 ss.; DERENNE - KACZMAREK, «La récupération des aides illégales: le rôle du juge national dans le "private enforcement" du droit des aides d'Etat», in *ERA Forum*, 2009, p. 251 ss.; GUZZI, «La tutela dei terzi nella procedura per il controllo degli aiuti di Stato nel regolamento n. 659/1999/Ce», in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, IV, p. 795 ss.; KLEINER, «Reforming State Aid Policy to best Contribute to the Lisbon Strategy for Growth and Jobs», in *Competition Policy Newsletter*, 2005, II, p. 29 ss.; RUSSO, «Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, I, p. 225 ss.; SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011; SIMONSSON, «On the emerging obligation for Member State authorities to Supervise and Enforce EC State Aid law, and the Resulting Need to consider Decentralization», in *Swedish Studies in European Law*, 2006, p. 233 ss.; STRUYS - ABBOTT, «The Role of National Courts in State Aid Litigation», in *European Law Review*, 2003, p. 172 ss.; TAYLOR - SOLTÉSZ - ANESTIS - NAVARRO, «Recent Developments in the Application of State Aid Rules», in *European Competition Journal*, II, 2010, p. 491 ss.; TERRASI, «Aiuti di Stato: la questione del recupero degli aiuti illegalmente concessi», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, V, p. 1081 ss.; TUFANO, «La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, II, p. 381 ss.; WINTER, «The rights of complainants in state aid cases: judicial review of the Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) EC», in *Common Market Law Review*, III, 1999, p. 521 ss.

VALERIO VECCHIETTI e MATTEO LIBERATI

<sup>52</sup> Nel corso dei dibattiti fra Stati membri e Commissione europea, è sembrata emergere, a volte, la intenzione di quest'ultima, peraltro ad

oggi mai formalizzata per iscritto, di rendere obbligatorio un registro nazionale *de minimis*.