

Compendio

Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario

Data 20 Gennaio 2016

Il divieto di principio

Art. 107.1.

Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Nozione di aiuto – alcuni punti essenziali

Definizioni

- Beneficiario (diretto o indiretto): impresa
- Misura di sostegno positiva (sovvenzione) o negativa (riduce o allevia gli oneri che normalmente graverebbero sul bilancio impresa): sovvenzione diretta, riduzione di imposta, riduzione di interesse, garanzia del credito, etc.

Sono perciò quattro gli elementi fondamentali che un provvedimento pubblico deve presentare affinché possa essere qualificato come istitutivo di un aiuto di Stato:

- Origine pubblica delle risorse (fondi del bilancio pubblico; (riduzione di) imposte; sistemi di contribuzione obbligatoria a gestione pubblicistica)
- Vantaggio economico per i beneficiari, che non sarebbe a disposizione nell'ambito di un'attività svolta a condizioni di mercato
- Selettività o specificità dell'aiuto
- Incidenza sul commercio nel mercato interno -pregiudizio alla concorrenza e agli scambi tra Stati membri

Il Vantaggio economico

Dalla giurisprudenza relativa alla nozione di aiuto, già citata, emerge che la nozione di vantaggio implica che l'intervento dello Stato deve avere come conseguenza un miglioramento della posizione economica e/o finanziaria, o addirittura un arricchimento del beneficiario, ad esempio alleggerendo gli oneri che normalmente gravano sul suo bilancio.

(in questo senso, si veda Corte Giust., 21 maggio 2010, cause riunite T-425/04, T-444/04, T-450/04, T-456/04, Repubblica francese, France Télécom SA, Bouygues SA e Bouygues Télécom SA e Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom)/ Commissione, in Racc. II-2099, punto 231)

I Vantaggi indiretti

«L'art. 87 CE [ora 107 TFUE] vieta gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, senza distinguere a seconda che i vantaggi relativi agli aiuti siano concessi in modo diretto o indiretto. La giurisprudenza ha così ammesso che un vantaggio conferito direttamente a talune persone fisiche o giuridiche che non sono necessariamente imprese può costituire un vantaggio indiretto e, di conseguenza, un aiuto di Stato per altre persone fisiche o giuridiche che sono imprese».

(v., in tal senso, Corte Giust., 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, in Racc. pag. I-6857, p. 22-35, e 13 giugno 2002, causa C-382/99, Paesi Bassi/Commissione, in Racc. pag. I-5163, p. 38 e 60-66; Tribunale 15 giugno 2010, causa T-177/07, Mediaset, in Racc., II-2341, p. 62, 75; Corte giust. 28 luglio 2011, causa C-403/10 P, in Racc., I-117).

La nozione di aiuto come nozione giuridica autonoma di diritto UE

- Nozione giuridica – assenza di discrezionalità economico politica della Commissione – controllo giurisdizionale esteso
- Nozione autonoma di diritto UE – in tutte le sue componenti – irrilevanza delle qualificazioni giuridiche nazionali:
 - Soggetto attore – irrilevanza della forma giuridica del soggetto che direttamente garantisce la provvigione
 - Attribuzione di risorse pubbliche – approccio sostanziale irrilevanza della qualificazione formale dell'operazione in diritto interno

La nozione di impresa

- Per costante giurisprudenza, nell'ambito del diritto della concorrenza il concetto di «impresa» comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento;
- Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato;
- Nella maggior parte dei casi, l'attività economica è svolta direttamente sul mercato;
- Non è tuttavia escluso che essa sia il prodotto di un operatore in contatto diretto con il mercato e, indirettamente, di un altro soggetto controllante tale operatore nell'ambito di un'unità economica che essi formano insieme (intervento diretto o indiretto del controllante nella gestione del controllato).

Aiuti mediante risorse statali e altri vantaggi

- art. 107, n. 1, del Trattato: distinzione stabilita tra «aiuti concessi dagli Stati» e aiuti concessi «mediante risorse statali» è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati non implica invece che tutti i vantaggi consentiti da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse statali,
 - Es: dichiarazioni sul sostegno possibile dello Stato al debito di un'impresa, che influenza il mercato del credito, non è di per sé aiuto (sfrutta i meccanismi del mercato del credito, senza utilizzare risorse pubbliche);
 - Es.: obbligo, imposto a imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili non determina alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica, è invece aiuto un meccanismo, posto in essere e disciplinato dallo Stato membro, di compensazione dei costi supplementari derivanti da tale obbligo di acquisto e con il quale lo Stato garantisce a tali operatori privati la copertura integrale dei suddetti costi supplementari, attraverso fondi alimentati mediante contributi obbligatori imposti dalla legislazione dello Stato membro, gestiti e ripartiti conformemente a tale legislazione, che possono essere considerati risorse statali.

Imprese pubbliche e controllo dello Stato

- Nel caso in cui lo Stato sia in grado di controllare un'impresa pubblica e di esercitare un'influenza dominante sulle operazioni di quest'ultima, l'esercizio effettivo di tale controllo nel caso concreto non può essere automaticamente presunto; tuttavia l'imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto adottato da un'impresa pubblica può essere dedotta da un insieme di indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie e dal contesto nel quale il provvedimento in questione è stato adottato.
 - Indizi: l'integrazione di tale impresa nelle strutture dell'amministrazione pubblica, la natura delle sue attività e l'esercizio di queste sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli operatori privati, lo status giuridico dell'impresa, ossia il fatto che questa sia soggetta al diritto pubblico ovvero al diritto comune delle società, l'intensità della tutela esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa, ovvero qualsiasi altro indizio che indichi, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità di una mancanza di coinvolgimento nell'adozione di un provvedimento

Ruolo di enti pubblici quali collettori e redistributori di fondi privati

- Finanziamento di una campagna pubblicitaria con fondi raccolti presso i membri di un'organizzazione di categoria di diritto pubblico, beneficiari della campagna, mediante contributi obbligatori specificamente destinati all'organizzazione della campagna pubblicitaria;
- le spese sopportate dall'ente pubblico ai fini della campagna sono state interamente compensate dai contributi imposti alle imprese beneficiarie, l'intervento non è volto alla creazione di un vantaggio costitutivo di un onere supplementare per lo Stato o per tale ente.

Vantaggio economico – rimborso oneri servizio pubblico

- Un intervento statale non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 107 FUE qualora debba essere considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese che fanno loro concorrenza.

Condizioni di liceità della compensazione di oneri di servizio pubblico

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico – detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro
- I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente – al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico,
 - tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.
 - al fine di garantire che all'impresa beneficiaria non venga concesso alcun vantaggio che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa.
- la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico dev'essere effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività,
 - in alternativa: il livello della compensazione va determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata (di mezzi necessari a soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti), avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Incidenza sul mercato comune

- Incidenza su concorrenza e scambi (attività economica)
 - Esistenza di un mercato transnazionale
 - Aiuti de minimis
- Non è affatto escluso che una sovvenzione pubblica concessa a un'impresa attiva solo nella gestione di servizi a livello locale o regionale e non al di fuori del suo Stato d'origine possa, tuttavia, incidere sugli scambi tra Stati membri.
- Infatti, quando uno Stato membro concede una sovvenzione pubblica a un'impresa, la fornitura di servizi da parte della suddetta impresa può risultarne invariata o incrementata, con la conseguenza che le possibilità delle imprese aventi sede in altri Stati membri di fornire i loro servizi di trasporto sul mercato di tale Stato membro ne risultano diminuite.

Selettività

- Selettività dell'aiuto (non “misura generale”): incide sull'equilibrio tra impresa (o “produzione”) e concorrenti
- Discrezionalità nell'attribuzione:
 - Previsione di regimi derogatori che differenziano tra imprese che si trovino, dal punto di vista dell'obiettivo della misura, in una situazione giuridica e fattuale comparabile;
 - Limitatezza territoriale (aiuto regionale è in linea di principio selettivo)

Essenziale è la definizione del quadro di riferimento della misura – in particolare in caso di misure fiscali – in tal caso, il vantaggio deve essere stabilito in relazione al regime di imposizione normale, non rilevando l'esistenza di più regimi derogatori