



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
e-LEARNING 

# **La nozione di aiuto di Stato**

**Formez**  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



*Autore:* Sabina Armati

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Dipartimento della Funzione Pubblica

*Data:* Agosto 2017

# La nozione di aiuto di Stato

## Introduzione

Nell'ambito della gestione di qualsiasi operazione o misura che comporti l'impiego di risorse finanziarie direttamente o indirettamente pubbliche e, dunque, anche laddove siano utilizzate risorse a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), è necessario, in via preliminare, verificare se siano coinvolti elementi di aiuto di Stato. A tal fine occorre, in prima battuta, comprendere la ratio delle norme in materia e identificare le caratteristiche di base e gli indicatori che consentono di qualificare una misura come aiuto di Stato.

## Gli elementi costitutivi

### In generale

Il principio generale, origine di tutta la disciplina UE in materia di aiuti di Stato, è contenuto nell'art. 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che gli aiuti di Stato sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune. Ciò in quanto, in un'ottica UE, il fatto che gli Stati membri (SM) favoriscano determinati operatori economici (interni), rispetto ad altri, rende non solo il funzionamento del mercato meno concorrenziale e, dunque, meno efficiente – mantenendo e sviluppando alcuni soggetti economici a scapito di altri, magari più efficienti e performanti –, ma mina anche le basi dell'unificazione dello stesso mercato interno.

L'art. 108 del TFUE attribuisce alla Commissione europea il compito di controllare gli aiuti di Stato e impone agli SM l'obbligo di **informare preventivamente la Commissione** di ogni progetto volto a istituire aiuti, affinché lo dichiari compatibile, o meno, con il TFUE.

Inoltre la Commissione, sulla base della propria prassi, può emanare appositi Regolamenti con i quali esenta determinate tipologie di aiuti dall'obbligo di notifica, in quanto ha stabilito che, a certe condizioni, gli stessi sono compatibili con il TFUE. I regimi di aiuto che rispettano le condizioni di tali Regolamenti di esenzione possono essere attuati immediatamente, senza dover essere notificati alla Commissione. Per tale motivo, queste tipologie di aiuto – che

sono ormai molto ampie – sono quelle maggiormente utilizzate, anche nell'ambito della gestione dei Fondi SIE.

Le norme UE in materia di aiuti di Stato prevedono che un trasferimento di denaro, o altro vantaggio economico, da parte di una Pubblica Amministrazione, o soggetto pubblico, a un'impresa – pubblica o privata – costituisca un aiuto di Stato, laddove ricorrano determinate condizioni. Non tutte le misure pubbliche e non tutti i trasferimenti di risorse costituiscono, infatti, aiuti di Stato, ma solo quelli che rispondono a determinate caratteristiche e sono, perciò, suscettibili di comportare effetti distorsivi e deleteri per il corretto funzionamento del mercato.

In particolare, si è in presenza di aiuto di Stato, a norma dell'art. 107, paragrafo 1, del TFUE, solo ove siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative, ossia:

- vi sia un **trasferimento**, anche indiretto, **di risorse statali** (rectius, pubbliche), e queste misure siano imputabili allo Stato (si tratta di due condizioni separate, ma che, di solito, sono analizzate congiuntamente);
- tale trasferimento determini un **vantaggio economico**, ossia la misura conferisca al beneficiario – che deve essere un'impresa, in senso UE, ossia un soggetto che svolge attività economiche – un vantaggio concorrenziale che lo stesso non avrebbe ricevuto in condizioni normali di mercato;
- **la misura sia selettiva**, ossia non abbia natura generale, ma si applichi solo a talune imprese, o settori di attività (economiche); e
- **vi sia un effetto** (anche potenziale) **sulla concorrenza e sul commercio** tra SM, ossia la misura incida, anche solo potenzialmente, sulle condizioni di concorrenza e di scambio nel mercato UE (anche questi due aspetti, benché separati, sono oggetto, solitamente, di valutazione congiunta: ciò significa che l'attività oggetto della misura deve essere suscettibile – ragionevolmente – di essere prestata da operatori di diversi SM, o fruibile da utenti provenienti da diversi SM, non avendo carattere meramente locale).

L'importanza di una corretta interpretazione di questi elementi è tale da aver indotto la Commissione a emanare una comunicazione interpretativa volta proprio ad illustrarli dettagliatamente, alla luce della propria prassi decisionale e delle pronunce della Corte di

giustizia UE, ossia la "Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (2016/C 262/01), pubblicata in GUUE C 262 del 19.7.2016 (Comunicazione Aiuti).

### **Il trasferimento di risorse pubbliche**

Le norme relative agli aiuti di Stato riguardano solo le misure che comportano un trasferimento di risorse statali (incluse le risorse di autorità nazionali, regionali o locali, banche pubbliche e fondazioni, ecc.). Si deve ricordare che anche il cofinanziamento di cui ai Fondi SIE costituisce risorsa statale, poiché è gestito (nel senso che le relative decisioni di spesa sono adottate) da autorità pubbliche a livello nazionale (siano esse centrali o regionali). La Comunicazione Aiuti specifica che, mentre nei casi in cui un'autorità pubblica conceda un vantaggio a un beneficiario, la misura è per definizione imputabile allo Stato, anche se l'autorità in questione gode di autonomia giuridica da altre autorità pubbliche, l'imputabilità è meno evidente se il vantaggio è concesso attraverso le imprese pubbliche. In tal caso, è necessario **verificare se si debba ritenere che le autorità pubbliche abbiano avuto un qualche ruolo** nell'adozione di tali misure. Possibili indizi in tal senso sono:

- a) il fatto che l'organismo in questione non poteva adottare la decisione contestata senza tener conto delle esigenze dei pubblici poteri;
- b) la presenza di legami organici tra l'impresa pubblica e lo Stato;
- c) il fatto che l'impresa ha dovuto tener conto di direttive impartite da organismi pubblici;
- d) l'integrazione dell'impresa pubblica nelle strutture dell'amministrazione pubblica;
- e) la natura delle attività dell'impresa pubblica e l'esercizio di queste sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli operatori privati;
- f) lo stato giuridico dell'impresa (ossia il fatto che questa sia soggetta al diritto pubblico o al diritto comune delle società), sebbene il solo fatto che un'impresa pubblica sia stata costituita in forma di società di capitali di diritto comune non può essere considerato, per via dell'autonomia che tale forma giuridica conferisce alla società stessa, motivo sufficiente per escludere l'imputabilità allo Stato;
- g) l'intensità del controllo esercitato dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa;
- h) qualsiasi altro indizio che dimostri la partecipazione delle autorità pubbliche

all'adozione del provvedimento, tenuto conto anche dell'ambito d'applicazione dello stesso, del suo contenuto ovvero delle condizioni da esso stabilite.

Il trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme quali sovvenzioni dirette, prestiti, garanzie, investimenti diretti nel capitale di imprese nonché prestazioni in natura, anche ove vi sia solo un impegno in tal senso, purché fermo e concreto. Lo stesso vale nel caso della rinuncia a risorse che, altrimenti, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato (o dell'autorità pubblica), ad esempio in termini di entrate fiscali e contributive compresa la fornitura di beni o servizi a prezzi inferiori a quelli di mercato, o la concessione di un accesso al demanio pubblico o alle risorse naturali senza una remunerazione adeguata.

## Vantaggio

Un vantaggio è un **beneficio economico** che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato. A tal fine, come precisato nella Comunicazione Aiuti, non sono considerati rilevanti né la causa, né lo scopo dell'intervento dello Stato, ma solo gli effetti della misura, comprese tutte le situazioni in cui gli operatori economici sono liberati dai costi inerenti alle loro attività economiche. L'esistenza di un vantaggio non è esclusa dal semplice fatto che le imprese concorrenti in altri Stati membri si trovino in una posizione più favorevole, perché la nozione di vantaggio si basa su un'analisi della situazione finanziaria di un'impresa nel proprio contesto giuridico e fattuale in presenza o in assenza della misura in questione.

Al fine di valutare se sussista un vantaggio nel senso sopra detto, si ricorre al criterio dell'operatore in un'economia di mercato (**OEM**). L'ordinamento giuridico dell'UE ha una posizione neutra rispetto al regime di proprietà e non pregiudica in alcun modo il diritto degli Stati membri di agire come operatori economici. Tuttavia allorché effettuano, direttamente o indirettamente, operazioni economiche sotto qualsiasi forma, le autorità pubbliche sono soggette alla normativa dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Le operazioni economiche effettuate da autorità pubbliche non conferiscono un vantaggio alle controparti e pertanto non costituiscono aiuto, se sono svolte alle normali condizioni di mercato. Il principio dell'OEM è applicabile sia in caso di investimenti – ad esempio, iniezioni di capitale nelle società –, sia nel caso della gestione del debito da parte di creditori pubblici, sia, infine nel caso in cui

l'autorità pubblica acquisti (mediante appalti) o venda – ma anche conceda in affitto o uso – beni o servizi da, o a, uno o più operatori economici. Il concetto di base è che il comportamento delle autorità pubbliche dovrebbe essere paragonato a quello di operatori economici privati simili che operano in normali condizioni di mercato, onde stabilire se le operazioni economiche svolte da tali enti concedano un vantaggio alle loro controparti. A tale proposito, la Comunicazione Aiuti precisa che non è rilevante il fatto che l'intervento costituisca, o meno, un mezzo razionale impiegato dalle autorità pubbliche per perseguire obiettivi di politica pubblica (ad esempio, l'occupazione), mentre l'elemento decisivo è il fatto che le stesse abbiano agito come avrebbe fatto un operatore in un'economia di mercato in una situazione simile. In caso contrario, si deve ritenere che l'impresa beneficiaria abbia ricevuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali, che l'ha posta in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti. Per stabilire la sussistenza del criterio OEM, occorre effettuare una valutazione ex ante, tenendo conto delle informazioni disponibili alla data in cui l'intervento è stato deciso, e non è sufficiente basarsi su valutazioni economiche operate successivamente contenenti una constatazione retrospettiva dell'effettiva redditività dell'investimento realizzato dall'autorità pubblica.

## Selettività

Rientrano nella nozione di aiuto di Stato solo le misure che concedono un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici. Pertanto, misure di portata generale, – quali, di solito, sono le misure fiscali generali – non vi rientrano, anche se occorre verificare in concreto se, nonostante l'applicabilità alla generalità delle imprese, la singola misura presenti una certa selettività, in particolare laddove non possano beneficiarne tutti i settori economici. Infatti, una misura potrebbe essere apparentemente applicabile a tutti i settori, ma, di fatto, per le sue condizioni, potrebbe favorire solo alcune imprese. Ad esempio, come espressamente riportato nella **Comunicazione Aiuti**, la concessione di una misura fiscale solo a favore di investimenti superiori a una certa soglia (diversa dalla soglia minima fissata per motivi di opportunità amministrativa) può implicare che la misura sia, di fatto, riservata alle imprese che dispongono di notevoli risorse finanziarie. Lo stesso accade nel caso di misure che prevedono condizioni generali applicabili indistintamente, ma che poi sono attuate mediante

l'esercizio di potere discrezionale da parte delle amministrazioni, ad esempio quando i criteri per la concessione del beneficio sono formulati in modo tanto generale o vago, da richiedere necessariamente un margine di discrezionalità nella valutazione.

### **Incidenza sugli scambi e sulla concorrenza**

Per quanto riguarda la distorsione (anche solo potenziale) della concorrenza, la Comunicazione Aiuti specifica che una misura concessa dallo Stato falsa o minaccia di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria nei confronti di altre imprese concorrenti, e ciò si verifica laddove il settore di attività sia liberalizzato ed esista, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza. Ad esempio, il fatto che le autorità pubbliche attribuiscono un servizio pubblico a un soggetto in house non esclude, di per sé, una potenziale distorsione della concorrenza. Tuttavia, la Comunicazione Aiuti elenca una serie di condizioni (cumulative) in presenza delle quali la distorsione si può escludere, ossia:

- a) l'attività economica in questione è soggetta a un monopolio legale (stabilito in conformità del diritto dell'UE). In tal caso, il monopolio legale deve estendersi anche alla concorrenza per il mercato, ossia la concorrenza per la posizione di prestatore esclusivo del servizio in questione. In altre parole, il monopolio legale sussiste solo quando per legge nessun'altra impresa possa svolgere quella determinata attività. Un esempio in tal senso è il settore ferroviario: in tutta Europa, l'operatore che gestisce la rete nazionale ferroviaria – in Italia RFI – è monopolista per legge, nel senso che non vi è alcuna possibilità di entrare nel mercato di riferimento. Di converso, tale situazione non si verifica quando l'attività sia svolta da un unico operatore – che ha vinto una gara o a cui è stato affidato un servizio direttamente in quanto in house –: in tal caso l'attività è svolta in regime di esclusiva, ma l'accesso all'attività stessa, teoricamente, non è limitato, ossia altri operatori avrebbero potuto aggiudicarsi la gara o avrebbero potuto prestare quel servizio, che non è riservato per legge, ma solo per decisione dell'autorità che lo concede, di volta in volta;
- b) il servizio non deve essere in concorrenza con altri servizi;
- c) se l'impresa interessata opera in un altro mercato (geografico o del prodotto) aperto

alla concorrenza, si deve poter escludere che il trasferimento pubblico possa tradursi in un vantaggio di attività altre rispetto a quelle oggetto di monopolio legale. Questo risultato si può ottenere attraverso l'utilizzo di conti separati, in modo che i costi e i ricavi siano imputati correttamente.

L'entità esigua di un trasferimento di risorse, o, comunque di un vantaggio, o le dimensioni modeste dell'impresa beneficiaria non escludono, di per sé, l'eventualità che l'aiuto falsi o minacci di falsare la concorrenza, a condizione tuttavia che la probabilità di una tale distorsione non sia meramente ipotetica.

Per quanto attiene all'incidenza sugli scambi, è sufficiente esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi rafforzando la posizione di un'impresa beneficiaria rispetto ad altre imprese concorrenti in altri SM. La Comunicazione Aiuti precisa che una misura può essere ritenuta in grado di incidere sugli scambi anche se l'impresa beneficiaria non partecipa direttamente a scambi transfrontalieri, in quanto mantenendo invariata, o incrementando, l'offerta locale, la stessa rende più difficile per gli operatori di altri SM l'accesso a quel mercato.

Nonostante quanto già specificato in merito all'irrelevanza dell'importo del trasferimento, o del vantaggio, e all'irrelevanza delle dimensioni dell'impresa beneficiaria, occorre evidenziare che – per prassi consolidata – la Commissione ritiene che, laddove una misura favorisca un'impresa che fornisce servizi solo a livello locale o regionale e non al di fuori del suo Stato d'origine, tale misura possa incidere sugli scambi solo se:

- a) tali servizi possono essere forniti da imprese di altri SM (anche mediante il diritto di stabilimento), e
- b) questa possibilità non sia meramente ipotetica.

In diverse decisioni, la Commissione ha ritenuto che, in ragione delle specifiche circostanze del caso, la misura in esame avesse un impatto prettamente locale e, di conseguenza, nessuna incidenza sugli scambi tra SM, in particolare, laddove il beneficiario forniva beni o prestava servizi in una zona limitata di uno SM ed era poco idoneo ad attrarre clienti da altri SM, per cui non si poteva prevedere che la misura avrebbe avuto un'incidenza più che marginale sulle condizioni di investimento o stabilimento transfrontaliero.