



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

La nozione di impresa ai fini delle norme in materia di aiuti 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 impresa ai fini delle norme in materia di aiuti di Stato

Introduzione

Al fine di verificare se un trasferimento di risorse – anche a valere su un cofinanziamento dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) – possa presentare elementi di un aiuto di Stato, occorre, preliminarmente, stabilire se l'attività beneficiaria del finanziamento sia, o meno, in grado di incidere sulla concorrenza.

Infatti, la **definizione di aiuto** di cui all'art. 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che sono incompatibili con il mercato interno, 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. Quindi, la nozione di aiuto presuppone che il beneficiario dello stesso sia un'impresa, ossia un soggetto che opera in regime di concorrenza. Per definizione, le attività non economiche non sono in grado di influire sulla concorrenza e i soggetti che le svolgono non sono in concorrenza tra loro o con altri, in quanto non sono qualificabili come imprese. Pertanto, la prima verifica da svolgere riguarda la natura di impresa del soggetto beneficiario delle risorse, o dei vantaggi.

La nozione di impresa

La nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Si tratta di una nozione non collegata alla soggettività del beneficiario, ma all'attività svolta. In altre parole, uno stesso soggetto può qualificarsi come impresa per alcune delle attività che svolge e non per altre. In tal caso, solo il finanziamento delle attività economiche costituisce (in presenza degli altri elementi previsti) un aiuto di Stato, mentre le altre attività – non economiche – possono essere finanziate senza essere sottoposte alla disciplina degli aiuti di Stato, purché vi sia una netta distinzione, almeno contabile, tra i diversi flussi di cassa.

Per comprendere quali attività debbano essere considerate economiche, occorre fare

riferimento alla prassi decisionale della Commissione UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE (Corte).

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, 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).

Questioni generali

Come affermato dalla giurisprudenza consolidata della Corte e precisato dalla Comunicazione Aiuti, le norme in materia di aiuti di Stato "si applicano solo se il beneficiario di una misura è 'un'impresa'" e "[L]a qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività". La nozione di impresa deriva, dunque, **dall'attività svolta** e attiene a qualsiasi attività economica, intesa nel senso della fornitura di beni e/o servizi sul mercato. L'offerta di beni e servizi sul mercato presuppone che tali beni e servizi siano offerti dietro corrispettivo, normalmente pagato dagli stessi utenti.

In particolare, la Comunicazione Aiuti fa discendere, da tale assunto di base, che:

1. "In primo luogo, **lo stato giuridico dell'ente** in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluenza. Per esempio, un ente che in base alla normativa nazionale sia qualificato come associazione o società sportiva può tuttavia essere considerato un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato. Le stesse considerazioni valgono per gli enti facenti formalmente parte della pubblica amministrazione. L'unico criterio pertinente è l'esercizio di un'attività economica".
2. "In secondo luogo, **l'applicazione delle norme** in materia di aiuti di Stato non dipende dal fatto che l'ente venga costituito per conseguire degli utili. Anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato. Qualora ciò non avvenga, essi non sono soggetti al controllo sugli aiuti di Stato".
3. "In terzo luogo, un ente viene qualificato come impresa sempre in relazione a **un'attività specifica**. Un ente che svolga sia attività economiche sia attività non economiche è considerato come un'impresa solo per quanto riguarda le prime".

In altre parole, la classificazione come impresa deve essere verificata **attività per attività**: solo ove l'attività a cui si riferisce la misura, di volta in volta presa in esame, possa avere un potenziale sbocco concorrenziale, il soggetto interessato si qualifica come impresa e si verifica l'eventuale vantaggio.

Nel caso delle misure cofinanziate dai Fondi SIE, in particolare, considerate le norme applicabili in materia di rendicontazione, è agevole distinguere le singole attività espressamente coperte da ciascuna misura, e, dunque, identificarle, individualmente, rispetto alla loro natura economica, o meno.

Risulta evidente che, in prima battuta, per determinare se una specifica misura possa essere qualificata come aiuto di Stato, occorre verificare se l'attività finanziata abbia natura economica e, quindi, si sostanzi nell' "offerta di beni o servizi sul mercato".

L'offerta di beni e servizi sul mercato – rectius, l'esistenza di un mercato – presuppone che tali beni e servizi siano offerti dietro corrispettivo, normalmente pagato dagli stessi utenti. Molte delle sentenze – citate nella Comunicazione Aiuti in relazione alla natura economica, o meno, di determinate attività – si fondano sulla nozione di "servizio" ai sensi del TFUE, in particolare, dell'art. 56 dello stesso, secondo cui "[...] sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione [...]".

Pertanto, in prima battuta, per verificare la presenza di un'attività economica e, dunque, di un mercato, occorre considerare se l'attività sia svolta dietro retribuzione, ossia sia pagata con un corrispettivo, anche perché, in assenza di ciò, è difficile immaginare l'esistenza di un mercato. Laddove possano coesistere situazioni in cui la stessa attività è svolta sia a condizioni di mercato – ossia dietro corrispettivo e in concorrenza –, sia a condizioni diverse, occorre verificare gli aspetti relativi all'organizzazione e alla finalità dell'attività specifica interessata.

I settori esaminati nella Comunicazione Aiuti

La Comunicazione Aiuti sintetizza la giurisprudenza della Corte e la prassi decisionale della Commissione in relazione a determinate tipologie di attività, per fornire esempi concreti di attività che sono state considerate non economiche, anche se l'evoluzione dei mercati, delle

condizioni di concorrenza e delle politiche degli Stati membri in merito possono variare nel tempo, anche in maniera non armonizzata e, pertanto, non solo un'attività che non era economica può diventarlo in un secondo momento, o viceversa, ma anche un'attività che non è economica in uno Stato membro, può esserlo in un altro. Quest'ultima fattispecie si riscontra, in particolare, nel settore della sanità (vedi infra).

Una tipologia di attività che sicuramente non può essere considerata economica - e quindi non è soggetta alle norme in materia di aiuti di Stato - è quella che abbraccia le attività che costituiscono esercizio di poteri pubblici e che, dunque, per legge, sono riservate allo Stato (nelle sue articolazioni), e non possono costituire oggetto di prestazioni di alcun genere in un mercato, poiché nessun mercato può esistere. Si tratta di attività che fanno parte intrinsecamente delle prerogative dei pubblici poteri e che sono svolte dallo Stato, tra le quali, ad esempio, la Comunicazione Aiuti cita (riferendosi ai precedenti in merito):

- a) le forze armate o le forze di pubblica sicurezza
- b) la sicurezza e il controllo della navigazione aerea
- c) la sicurezza e il controllo del traffico marittimo
- d) la sorveglianza antinquinamento
- e) l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle sentenze di reclusione
- f) la valorizzazione e il rilancio di terreni pubblici da parte delle pubbliche autorità
- g) la raccolta di dati da utilizzare a fini pubblici basata su un obbligo legale di dichiarazione imposto alle imprese interessate.

La Comunicazione Aiuti precisa, inoltre, che, ove un'autorità pubblica svolga anche attività economiche, se queste ultime sono separabili da quelle non economiche, devono essere trattate come aiuti; di converso, qualora l'attività economica sia indissociabile dall'esercizio dei pubblici poteri, le attività complessive svolte da tale ente rimangono attività che si ricollegano all'esercizio dei pubblici poteri e non rientrano nel concetto di impresa.

La Comunicazione Aiuti analizza, poi, una serie di settori che, non essendo necessariamente riservati all'autorità pubblica, possono atteggiarsi diversamente, a seconda delle loro modalità organizzative. In particolare, per quanto riguarda:

- **Sicurezza sociale**, ossia previdenza. La Comunicazione Aiuti distingue, in funzione della base solidaristica, o meno, dei diversi regimi previdenziali che possono

coesistere anche all'interno di uno stesso Stato membro. Sostanzialmente, le caratteristiche che fanno propendere, in questi casi, per una qualificazione dell'attività come non economica sono i) l'iscrizione obbligatoria al regime; ii) il fine esclusivamente sociale perseguito dal regime; iii) lo scopo non di lucro del regime; iv) l'autonomia delle prestazioni dall'importo dei contributi versati; v) la non necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato; vi) il controllo dello Stato sul regime. Di converso, la prassi decisionale della Corte e della Commissione ha ritenuto che laddove il regime preveda: i) l'iscrizione facoltativa; ii) il principio di capitalizzazione, ossia ove le prestazioni dovute dipendano dall'ammontare dei contributi versati e dai risultati finanziari del regime); iii) il fine di lucro; iv) la fornitura di prestazioni complementari rispetto a quanto previsto da un regime di base, l'attività sia da considerarsi economica.

- **Assistenza sanitaria.** Anche in questo caso, viste le grandi differenze che sussistono tra i sistemi dei diversi Stati membri, la Comunicazione Aiuti identifica come discriminine fondamentale la metodologia di remunerazione dell'attività. In sostanza, ove gli ospedali sono direttamente finanziati da contributi pubblici e prestano i propri servizi gratuitamente sulla base di una copertura universale, le relative attività non sono considerate economiche. Tuttavia ove, di converso, le attività siano remunerate dagli utenti, direttamente o indirettamente (ossia, anche attraverso meccanismi quali sistemi assicurativi), con un corrispettivo che ne copre integralmente i costi, può sussistere un certo grado di concorrenza, anche tra strutture pubbliche e, pertanto, l'attività può essere considerata economica.
- **Istruzione e formazione.** La formazione pubblica, esclusivamente o prevalentemente finanziata dallo Stato e non dai suoi fruitori – anche laddove questi ultimi siano chiamati a contribuirvi, mediante il pagamento di tasse d'iscrizione o scolastiche che coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono, quindi, essere considerate una retribuzione del servizio prestato – è ritenuta come rientrante tra i compiti dello Stato, come servizio d'istruzione generale non economico. Allo stesso modo, la Comunicazione Aiuti precisa che determinate attività svolte da università e da organismi di ricerca non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. In particolare, questo vale per le loro attività

principali, ossia: a) le attività di formazione volte a rendere le risorse umane più ampie e meglio qualificate; b) le attività di ricerca e sviluppo svolte in maniera indipendente e finalizzate ad incrementare il sapere e migliorare la comprensione, in particolare le attività di ricerca e sviluppo svolte in collaborazione; c) la diffusione dei risultati della ricerca. Inoltre, la Commissione ritiene che le attività di trasferimento del sapere (concessione di licenze, creazione di spin-off e altre forme di gestione del sapere prodotto dagli organismi o dalle infrastrutture di ricerca) abbiano carattere non economico qualora siano svolte da organismi o infrastrutture di ricerca (o da relativi servizi e filiali), oppure congiuntamente a organismi o infrastrutture di ricerca o per loro conto, e tutti i redditi da esse provenienti siano reinvestiti nelle attività principali di tali organismi o infrastrutture. Sulle attività degli organismi di ricerca, ulteriori approfondimenti sono svolti nella "Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione" (2014/C 198/01).

- **Cultura e conservazione del patrimonio**, compresa la conservazione della natura. La Comunicazione Aiuti distingue, tra le varie attività legate alla cultura e alla conservazione del patrimonio, quelle accessibili al pubblico gratuitamente – oppure in cui i visitatori siano tenuti a versare un contributo che copra solo una frazione del costo effettivo – che hanno carattere non economico, e quelle che, di converso, sono prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali, nonché quelle che favoriscono esclusivamente talune imprese e non il grande pubblico (ad esempio il restauro di un edificio storico utilizzato da una società privata), le quali, di norma, devono essere considerate attività economiche. Inoltre, la Comunicazione Aiuti considera, altresì, che molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano "oggettivamente non sostituibili (come la gestione di archivi pubblici contenenti documenti unici) e si può, pertanto, escludere l'esistenza di un vero mercato", e, di conseguenza, escludere l'applicazione delle norme in materia di aiuti.

In conclusione, l'esame sulla natura economica, o meno, di una determinata attività deve essere svolto caso per caso, tenendo presente che – sulla base dell'exkursus prodotto dalla Comunicazione Aiuti, che ha mero titolo esemplificativo – le caratteristiche fondamentali per

poter considerare un'attività come non economica risultano essere:

- la natura pubblica, ossia riservata al settore pubblico, e non contendibile, oppure
- la rispondenza a una finalità pubblica e l'organizzazione su base solidaristica, ossia la mancanza di remunerazione.