



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING

Il ruolo della Commissione a tutela dei principi di concorrenza

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

Il ruolo della Commissione a tutela dei principi di concorrenza

Introduzione - Il ruolo della Commissione

Il principio generale, origine di tutta la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, è contenuto nell'articolo 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.

Tuttavia, il principio di incompatibilità non equivale a un divieto totale: i paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo 107 specificano un certo numero di casi in cui gli aiuti di Stato possono essere considerati ammissibili (le cosiddette "deroghe"). In particolare, è previsto che "3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli 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'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- b) gli aiuti destinati a **promuovere la realizzazione** di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli 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;
- d) gli aiuti destinati a **promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio**, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- e) le **altre categorie** di aiuti, determinate con Decisione del Consiglio, su proposta della Commissione".

Nel contesto delle operazioni relative ai Fondi SIE, le disposizioni di deroga maggiormente

rilevanti sono quelle di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del TFUE.

L'esistenza delle deroghe giustifica il previo controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione.

Tale controllo è disciplinato dall'articolo 108 del TFUE, il quale dispone che gli Stati membri notifichino alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire un nuovo aiuto prima di procedere alla sua esecuzione. È, infatti, previsto che “[...] Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale” – c.d. obbligo di “*stand still*” – e conferisce alla Commissione il potere di decidere se l'aiuto previsto può beneficiare della deroga o se “[...] lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo”.

La Commissione **ha un potere esclusivo di autorizzazione degli aiuti**, ossia è l'unica a poter certificare la sussistenza delle condizioni di compatibilità con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 del TFUE. Inoltre, ai sensi dell'art. 108, par. 1, del TFUE, procede all'esame permanente di tutti i regimi di aiuti esistenti negli Stati membri e, a tal fine, è stabilito un obbligo generale di presentare relazioni sui regimi di aiuti esistenti.

La Commissione ha, nel tempo, adottato diversi strumenti volti a rendere pubblica la propria impostazione nella valutazione di determinate tipologie di aiuti, e ciò allo scopo di garantire che la propria discrezionalità sia esercitata con la dovuta trasparenza e che le autorità degli Stati membri e le imprese abbiano certezza giuridica su come le proprie misure saranno valutate. Tali indicazioni sono fornite dalla Commissione mediante “comunicazioni”, “orientamenti”, “discipline”. Si tratta di strumenti che permettono di conoscere su quali elementi e criteri si baserà la valutazione della Commissione nel caso in cui le sia notificata una misura di aiuto rispondente a determinate finalità. Generalmente, le discipline e gli orientamenti più recenti contengono una sezione dedicata alle condizioni c.d. di “*safe harbour*”, ossia che consentono una valutazione positiva standard – e, dunque, rapida – delle misure e una sezione che, invece, evidenzia gli elementi in presenza dei quali la valutazione sarà più approfondita e su quali caratteristiche si baserà.

Poiché gli Stati membri non possono concedere un aiuto prima di aver ottenuto

l'autorizzazione dalla Commissione, gli aiuti concessi senza l'approvazione della Commissione sono automaticamente considerati "aiuti illegali". In base alle norme procedurali vigenti, la Commissione ordina il recupero presso il beneficiario di qualsiasi aiuto illegale che risulti incompatibile con il mercato comune. Tuttavia, non è detto che un aiuto illegale sia anche incompatibile; pertanto, all'esito della valutazione, che si svolge come per gli aiuti notificati, la Commissione potrà decidere che l'aiuto in questione, benché illegale, sia compatibile con il Trattato e, dunque, il suo recupero non è necessario.

Regole procedurali e nozioni fondamentali

Le regole procedurali in materia di aiuti di Stato sono, attualmente, stabilite dal Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GUUE L248 del 24.9.2015) (il **Reg. Procedura**), la cui attuazione è demandata al Reg. (CE) n. 794/2004, della Commissione, più volte modificato, l'ultima nel 2015, recante disposizioni di esecuzione del suddetto Regolamento del Consiglio.

Il Reg. Procedura fornisce il quadro giuridico procedurale relativo alle modalità di notifica dei nuovi aiuti alla Commissione, alla relativa valutazione e alle tipologie di decisioni che la Commissione può adottare e precisa le nozioni fondamentali, a fini procedurali. In primo luogo, poiché gli aiuti soggetti a notifica sono solo gli aiuti "nuovi", e non quelli "esistenti", il Reg. Procedura esplicita tali concetti. In particolare,

1. sono considerati "**aiuti esistenti**":
 - a) i **regimi di aiuti e gli aiuti individuali** ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore, fatte salve le disposizioni specifiche applicabili ai singoli Stati membri di recente adesione;
 - b) gli **aiuti autorizzati**, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;
 - c) gli **aiuti che si presumono autorizzati** in quanto è scaduto il termine di 2 mesi dalla notifica senza che la Commissione si sia pronunciata, fatto salvo l'obbligo dello Stato membro interessato a notificare l'attivazione dell'aiuto e la mancata

pronuncia della Commissione nei successivi 15 giorni;

- d) gli **aiuti considerati aiuti esistenti per decorrenza** del termine di prescrizione di cui all'art. 17 del Reg. Procedura. Tale termine è fissato in 10 anni dal giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto rientrante in un regime di aiuti. A tale proposito, si deve, però, considerare che
- i. qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, interrompe il termine di prescrizione,
 - ii. ogni interruzione fa decorrere nuovamente il termine da principio,
 - iii. il termine di prescrizione è sospeso per il tempo in cui la Decisione della Commissione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte UE;
- e) gli **aiuti considerati aiuti esistenti** in quanto può essere dimostrato che, al momento della loro attuazione, non costituivano aiuti, **ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno** e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Tuttavia, qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto dell'Unione, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione;

2. per converso, sono considerati "nuovi aiuti", e, dunque, oggetto di notifica, tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che **non siano aiuti esistenti**. In tale concetto rientrano anche le modifiche di aiuti esistenti, tranne quando abbiano carattere puramente formale e amministrativo, tale da non poter alterare la valutazione della compatibilità dell'aiuto, o comportino un aumento non superiore al 20% della dotazione originaria di un regime di aiuti. Talune modifiche secondarie ad aiuti esistenti sono soggette al sistema semplificato di notifica e a una procedura decisionale più rapida (entro 1 mese). Occorre, altresì, precisare che per "regime di aiuti", s'intende un atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito. Ad esempio, gli avvisi per la concessione di determinati tipi di sovvenzioni istituiscono un regime di aiuti. Per "aiuti individuali" s'intendono gli aiuti non concessi nel quadro di un regime di aiuti (c.d.

aiuti *ad hoc*) e gli aiuti soggetti a notifica concessi nel quadro di un regime, ossia quegli aiuti singoli che, pur rientrando in un regime, notificato, o esentato da notifica, devono essere notificati singolarmente, a causa della loro entità, o di altre caratteristiche specificate nel regime o nelle norme, o orientamenti applicabili.

Il procedimento di notifica e le Decisioni della Commissione

Spetta allo Stato membro interessato (autorità centrali) notificare il progetto di aiuto di Stato attraverso la Rappresentanza permanente. Per snellire la procedura, la Commissione ha predisposto modelli di notifica standardizzati per la maggior parte dei tipi di aiuto. Un software specifico ("SANI") è stato messo a disposizione degli Stati membri per facilitare e accelerare l'iter di notifica. Tutta la corrispondenza relativa a una notificazione è inviata elettronicamente per mezzo del sistema di posta elettronica protetto con infrastruttura a chiave pubblica (PKI).

La Commissione dispone di 2 mesi entro i quali esaminare il progetto di aiuto. Il periodo di 2 mesi decorre dal giorno successivo a quello in cui la Commissione ha ricevuto tutte le informazioni necessarie alla valutazione del caso e la notifica può essere considerata completa. In tutti i casi, se la notifica è incompleta, la Commissione chiede informazioni supplementari. La notifica è considerata ritirata se le informazioni richieste non sono fornite entro il termine stabilito, a meno che, prima della scadenza, tale termine non sia stato prorogato, o se lo Stato membro interessato informi la Commissione, con una comunicazione debitamente motivata, di considerare la notifica completa, in quanto le informazioni supplementari richieste non sono disponibili o sono già state fornite. In tal caso, il termine di 2 mesi decorre dal giorno successivo alla ricezione della comunicazione. Se opportuno, la Commissione può fissare scadenze più ravvicinate. L'esame preliminare delle notifiche si può concludere con le seguenti decisioni:

- a) la misura notificata non costituisce aiuto;
- b) la misura notificata costituisce aiuto, ma la Commissione non solleva obiezioni alla sua attuazione, o
- c) la misura notificata costituisce aiuto e la Commissione nutre dubbi sulla sua compatibilità, perciò avvia il procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 108,

paragrafo 2, del TFUE.

Se la Commissione non assume alcuna Decisione entro 2 mesi, si considera che la Decisione sia positiva.

Quando la Commissione avvia il procedimento di indagine formale, pubblica una descrizione dell'aiuto sulla GUUE e sul suo sito Internet, in cui sono esposti sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, è svolta una valutazione preliminare relativa al carattere di aiuto della misura prevista e sono esplicitati i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno. Con tale pubblicazione, la Commissione invita lo Stato membro coinvolto e le parti interessate (incluse le imprese beneficiarie e i loro concorrenti) a presentare osservazioni. Le osservazioni ricevute sono comunicate allo Stato membro, eventualmente, anche in forma anonima, se così richiesto dal soggetto interessato. Lo Stato membro può, a sua volta, rispondere alle osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese. Se le informazioni fornite dallo Stato membro nel corso dell'esame preliminare non sono sufficienti, la Commissione può richiedere a un altro Stato membro, a un'impresa o a un'associazione di imprese di fornire tutte le informazioni necessarie per consentirle di completare la valutazione della misura. La mancata presentazione delle informazioni può comportare una sanzione pecuniaria.

Al termine dell'indagine, la Commissione adotta una Decisione definitiva, che può:

1. constatare che la misura, eventualmente dopo che lo Stato membro vi abbia apportato modifiche, non costituisce aiuto;
2. constatare che la misura, eventualmente dopo che lo Stato membro vi abbia apportato modifiche, non dà più luogo a dubbi relativi alla sua compatibilità ("decisione positiva"). La Decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma dell'art. 107 TFUE;
3. subordinare una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della Decisione stessa ("decisione condizionale");
4. constatare che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato interno, e non vi si può dare esecuzione ("decisione negativa").

La Commissione si adopera per adottare una Decisione entro 18 mesi dall'avvio della

procedura. Tale termine può essere prorogato di comune accordo. A differenza del termine previsto per la fase di esame preliminare, non è previsto silenzio assenso. Tuttavia, una volta scaduto, e se lo Stato membro ne fa richiesta, la Commissione, entro 2 mesi, adotta una Decisione in base alle informazioni in suo possesso.

Oltre agli aiuti notificati, la Commissione può, di propria iniziativa, o in caso di denuncia presentata da una parte interessata, esaminare informazioni su presunti aiuti illegali provenienti da qualsiasi fonte. In tal caso, l'esame avviene senza indebito ritardo e assicurando che lo Stato membro interessato sia pienamente e regolarmente informato dei progressi e del risultato dell'esame. Dopo aver dato allo Stato membro l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una Decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto ("ingiunzione di sospensione") e può adottare una ingiunzione per recuperare, a titolo provvisorio, ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno ("ingiunzione di recupero"), solo in casi particolari di emergenza.

Per il resto, l'esame della compatibilità degli aiuti illegali si svolge con le stesse modalità che per gli aiuti notificati, salvo che non si applica il termine di 2 mesi per l'esame preliminare e salvo il fatto che, nel caso di decisioni negative, la Commissione adotta una Decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario ("decisione di recupero"). Il recupero va effettuato senza indugio, secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della Decisione della Commissione, applicando gli interessi calcolati in base a un tasso adeguato, stabilito da quest'ultima, che decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario, fino alla data del recupero.

Cooperazione con le giurisdizioni degli Stati membri

Al fine di migliorare la comprensione e garantire uniformità nell'interpretazione del diritto UE, i giudici degli Stati membri possono chiedere alla Commissione di trasmettere loro le informazioni in suo possesso o i suoi pareri su questioni relative all'applicazione delle norme

in materia di aiuti di Stato. Inoltre, se lo ritiene, la Commissione può, di propria iniziativa, intervenire e presentare osservazioni scritte ai giudici degli Stati membri responsabili dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, e, previa autorizzazione del giudice in questione, può presentare osservazioni orali, purché ne abbia informato lo Stato membro. Al fine esclusivo della preparazione delle sue osservazioni, può chiedere al giudice competente dello Stato membro di trasmetterle i documenti a sua disposizione necessari per la valutazione della questione.