

Aiuti di Stato e regole UE.

Lineamenti per uno studio

Giuseppe Farina

Parte seconda

5. Aiuti ammissibili e quasi-ammissibili con procedimenti facilitati.¹

5.1. Il regolamento di attuazione n. 994/98.

Per attuare i compiti stabiliti dai trattati in capo alla Commissione e per l'osservanza degli obblighi posti agli Stati dell'Unione, sono stati emanati più regolamenti del Consiglio.²

Il primo da esaminare, n. 994/98 del 7 maggio 1998, è composto di pochi articoli e si atteggia come una legge di principi, nel senso che stabilisce regole definitive per quel che riguarda le esenzioni o le quasi-esenzioni da preventivi assensi, e per quel che riguarda l'attività della Commissione nella materia, nonché per taluni obblighi di informazione e di collaborazione per gli Stati.

È entrato in vigore il 15 maggio 1998. Recenti modifiche sono state apportate nell'agosto 2013.

5.2. Gli aiuti ammessi in via generale senza preventivo assenso della Commissione.

Un primo gruppo di norme – esattamente nell'art. 1 – dispone che la Commissione può, con regolamenti propri, “dichiarare che” talune categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune e non soggette all'obbligo di notifica”. Vale a dire che l'istituzione di tali aiuti non deve essere previamente comunicata, “come progetto” statale, alla Commissione, affinché essa dia corso poi ad un'indagine per verificare la liceità (o compatibilità col trattato, secondo la formula comunitaria).

La scelta è stata definita opportuna nella motivazione che precede il

¹ In questo testo, le parti essenziali e sintetiche sono sottolineate; segue il testo con caratteri più grandi che ha maggior importanza; e segue ancora il testo con caratteri minori che dà chiarimenti di minor respiro.

regolamento – retto da un insieme di “considerando”, secondo una prassi permanente degli estensori delle norme comunitarie, che enunciano le ragioni sottese alle norme che seguono – “per garantire un controllo efficace e semplificare le formalità amministrative, senza indebolire il controllo della Commissione”. E dunque la ragione è che “quest’ultima sia autorizzata a dichiarare, mediante regolamenti, nei settori in cui dispone di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune a norma di una o più disposizioni dell’articolo” 108, paragrafi 2 e 3 del trattato e le stesse categorie “sono dispensate dalla procedura” di previa informazione alla Commissione.

Le categorie o settori economici ove è possibile esentare gli Stati dalla *notificazione* sono almeno quindici, e precisamente:

“a) gli aiuti a favore:

- I) delle piccole e medie imprese;
- II) della ricerca, dello sviluppo e dell’innovazione;
- III) della tutela dell’ambiente;
- IV) dell’occupazione e della formazione;
- V) della cultura e della conservazione del patrimonio;
- VI) della riparazione dei danni arrecati dalle calamità naturali;
- VII) della riparazione dei danni arrecati da determinate condizioni meteorologiche avverse nel settore della pesca;
- VIII) della silvicoltura;
- IX) della promozione di prodotti nel settore alimentare non elencati nell’ allegato I del TFUE;
- X) della conservazione delle risorse biologiche del mare e di acqua dolce;
- XI) dello sport;
- XII) dei residenti in regioni remote, per i trasporti, a condizione che tali aiuti abbiano carattere sociale e siano erogati senza discriminazioni determinate dall’identità del vettore;
- XIII) di infrastrutture a banda larga di base, di misure individuali di piccola entità per infrastrutture che riguardano reti di accesso di prossima generazione, di opere di ingegneria civile relative alla banda larga e di infrastrutture passive a banda larga, in aree in cui non esistono tali infrastrutture e dove è improbabile che tali infrastrutture siano sviluppate nel prossimo futuro;
- XIV) di infrastrutture a sostegno degli obiettivi elencati nel presente paragrafo, punti da I) a XIII) e lettera b), e a sostegno di altri obiettivi di interesse comune, in particolare gli obiettivi della strategia Europa 2020 ⁽³⁾.

b) gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale.”

Come è facile capire, da un lato, questa elencazione, secondo le

intenzioni del (legislatore) Consiglio semplifica le formalità amministrative (è la formula della premessa al regolamento). Però, per altro verso, non rende affatto semplice l'attuazione di questa esenzione. È, infatti, da considerare che talune delle definizioni date sono sufficientemente vaghe e perciò esigono ulteriori specificazioni. Queste sono state affidate a successive disposizioni della Commissione.

Il risultato non sembra quindi di grande semplificazione, né per gli Stati membri, né per gli operatori economici che possono mirare a fruire di uno specifico aiuto, né per gli altri operatori (controinteressati) che possono subire, da un aiuto di Stato, una diminuzione della loro capacità concorrenziale.

Ed infatti si sono susseguiti, nel tempo, decine e decine di regolamenti della Commissione con specificazioni sempre maggiori. Per esempio: a) fra il 2003 ed il 2008 sono stati emanati quattro regolamenti della Commissione con riguardo a piccole e medie imprese di prodotti della pesca, di prodotti agricoli; b) in un arco di tempo maggiore, si possono individuare 35 regolamenti che si riferiscono ad aiuti inerenti allo sviluppo nelle sue varie forme e nei vari settori.

Non ne sono derivate molte semplificazioni per gli Stati e per gli operatori economici.

5.3. Altre condizioni per gli aiuti ammessi per categorie.

Vi è da aggiungere che i due successivi paragrafi dell'art. 1 in esame fissano altre sei condizioni generali alle quali la Commissione può o deve subordinare, con i propri regolamenti, queste esenzioni permanenti e non soggette a controllo iniziale.

Ne consegue un giudizio non del tutto positivo sulla definizione di questo tipo di aiuti *esentati*, la cui *tipicità* è, appunto, così carica di regole e così *suscettibile di dissensi interpretativi* e quindi di controversie, che ne è messa a rischio la funzione semplificativa e di immediatezza cui mira.

5.4. Gli aiuti *de minimis*.

Una regola finalmente adeguatamente chiara e concisa è quella enunciata nell'art. 2 del regolamento in esame. Essa riguarda il regime degli aiuti che si risolvono in erogazioni di esigua entità, sicché sono definiti, in gergo assurdo a dignità legislativa: “*de minimis*”.

È infatti stabilito che “la Commissione può, mediante regolamenti ... decidere che, ... alcuni aiuti non soddisfano tutti i criteri” enunciati dagli artt. 107 e 108 del trattato, vale a dire quelli limitativi di interventi statali, perché questi sono suscettibili di distorcere la concorrenza, e che “sono pertanto dispensati dalla procedura di noti-

fica”, della quale si è fatto cenno breve sopra, “a condizione che gli aiuti concessi ad una stessa impresa in un determinato arco di tempo non superino un importo prestabilito” (il che, per un interprete logico e attento è *abbastanza ovvio*).

Per l’emanazione dei regolamenti è espressamente stabilito (nell’art. 8) un procedimento di consultazione che coinvolge un comitato, appositamente costituito, del quale fanno parte rappresentanti di tutti gli Stati, e che esprime un parere sulla questione, ma con il diritto di ogni Stato di esprimere la sua specifica posizione sullo stesso problema.

È anche posta una ulteriore condizione, sulla cui evidenza non è necessario spendere parole: la misura di esonero per gli aiuti *de minimis* deve prendere in considerazione “lo sviluppo e il funzionamento del mercato comune”. Il che nient’altro è che un’applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che vengono ripetutamente menzionati negli atti legislativi di grado minore dell’UE, ma che – lo si è già rimarcato – anche se non fossero ricordati, dovrebbero egualmente essere osservati.

Viene aggiunto immediatamente nello stesso articolo l’obbligo per gli Stati di comunicare “in qualsiasi momento alla Commissione, su sua richiesta, ogni ulteriore informazione relativa agli aiuti esentati a norma” della norma sui *minimi*”.

Occorre soltanto sottolineare che quest’obbligo discende dai principi che si sono già illustrati – che danno alla Commissione un potere permanente di controllo sugli Stati, per quel che riguarda gli aiuti e la loro compatibilità con i trattati – sicché appare ancora una ulteriore prova della non sempre lodevole mancanza di concisione e di essenzialità della produzione legislativa comunitaria.

Inoltre, anche questo settore non ha lasciato inoperosa la Commissione: la produzione di regolamenti è abbastanza cospicua, dato che nel periodo 2006 – 2012 se ne contano almeno dieci.

In essi è stabilito anche, ove necessario, il procedimento che lo Stato deve seguire per i controlli sugli aiuti erogati e quello relativo ai controlli della Commissione.

Si può far cenno di alcuni di tali regolamenti sugli interventi statali di minore importanza:

- per quel che riguarda, appunto gli aiuti *de minimis* in “qualsiasi settore”, ma ne sono eccettuati nove, il reg. n. 1998/06 del 15 dicembre 2006, in vigore dal 1° gennaio 2007 sino al 31 dicembre 2013 (devono essere a termine). In esso si fissa l’aiuto ammissibile totale in 200 mila euro in tre esercizi finanziari successivi, ma in 100 mila euro quelli per il trasporto

su strada. Si stabiliscono inoltre alcune altre regole di ammissibilità, non prive di difficoltà interpretative;

- per quel che riguarda il settore della pesca, con quattro eccezioni, il reg. n. 875/07 del 24 luglio 2007, in vigore sino al 31 dicembre 2013. Esso fissa l'aiuto *de minimis* totale in 30 mila euro in tre esercizi finanziari. Contiene altre regole simili a quelle di regolamenti di stessa natura e di altri settori;

- per quel che riguarda le “imprese di servizi di interesse economico generale”, con otto settori che ne sono eccettuati, il reg. n. 360/12 del 25 aprile 2012. Ne è stabilita la scadenza al 31 dicembre 2018. Fissa la misura massima di aiuto in 500 mila euro, ed introduce altre regole, simili a quelle dei precedenti regolamenti, sui controlli possibili;

- per quel che riguarda il settore delle imprese di produzione agricola, con quattro eccezioni, il reg. n. 1535/07 del 20 dicembre 2007. È in vigore sino al 31 dicembre 2013 e fissa l'aiuto nella misura massima di 7.500 euro per tre esercizi finanziari. Introduce anch'esso regole inerenti ai controlli interni e della Commissione.

Non va taciuto, infine, che vi sono altri settori economici nei quali coesistono aiuti statali ed aiuti comunitari: si può citare, a titolo di esempio, quello del settore vitivinicolo, per il quale un corposo regolamento – n. 555/08 del 27 maggio 2008 – oggetto di ricorrenti modifiche, dispone una serie di misure di sostegno sia a cura della UE, sia a cura di Stati membri. Vi possono essere dubbi che questi tipi di interventi garantiscano la concorrenza: non di certo nei riguardi dei mercati esterni alla Unione, ma forse anche con riferimento a quelli dei singoli Stati, se, come talvolta può apparire, gli operatori di alcune regioni ricevono aiuti differenziati rispetto a quelli di altre regioni. In questi casi è la capacità negoziale degli Stati e dei loro rappresentanti che si mostra diseguale.

5.5. Lo schema generale dei controlli sugli aiuti a concessione facilitata.

Non occorre, per i limiti di informazione e per gli scopi di approfondimento che si pone questo scritto, fare menzione di tutti i procedimenti sanciti negli articoli da 3 a 9 del reg. 994/98 in esame. Qui ci si sofferma sui dati fondamentali per gli aiuti a concessione agevolata.

È stabilito, in primo luogo, ed è punto essenziale delle norme comunitarie, che (art. 3) “all'atto dell'adozione dei regolamenti” sui settori esentati o *de minimis*, “la Commissione impone agli Stati membri norme precise per garantire la trasparenza e il controllo degli aiuti esentati dall'obbligo di notifica ai sensi degli stessi regolamenti.”

Le norme in questione consistono, in particolare, in quelle di analogo tenore che si sono genericamente menzionate sopra nella elencazione dei regolamenti specifici (n. 5.4) e riguardano:

a) l'obbligo per gli Stati, "non appena sono messi in atto ... aiuti esentati", secondo i regolamenti specifici inerenti a categorie di settori, illustrati sopra (n. 5.1), di trasmettere "alla Commissione, ai fini della pubblicazione sul sito Internet della stessa, una sintesi delle informazioni relative a tali ...aiuti ...che non rientrano in un regime di aiuto esentato;

b) l'obbligo per gli Stati stessi di registrare ed elaborare "tutte le informazioni riguardanti l'applicazione delle esenzioni per categoria." E, se la Commissione, per gli elementi in suo possesso, ha "dubbi ...sulla corretta applicazione di un regolamento di esenzione," l'ulteriore obbligo degli Stati di fornire ogni informazione reputata necessaria dalla Commissione, "per valutare la conformità di un aiuto con detto regolamento." In termini più concisi: l'obbligo di dare ogni informazione che possa chiarire l'applicazione corretta delle regole generali di esenzione;

c) l'obbligo, infine, per ogni Stato di trasmettere annualmente una relazione sull'applicazione delle esenzioni per categoria, ed in conformità, ovviamente, delle esigenze specifiche della Commissione. Queste relazioni sono rese accessibili a tutti gli Stati e sono anche esaminate da un comitato consultivo composto dai rappresentanti di tutti gli Stati.

Questo insieme di adempimenti mira al più penetrante controllo che non siano commessi abusi. Perciò è data notizia e facoltà di esame, sia ai singoli Stati e loro cittadini – perché ognuno possa anche valutare se un aiuto, concesso in via facilitata, non favorisca, in modo da distorcere la concorrenza dei propri operatori economici, i corrispondenti operatori dello Stato che ha disposto l'intervento – sia alla Commissione, titolare di un potere generale di controllo che mira agli stessi fini.

5.6. Il procedimento di approvazione dei regolamenti attribuiti alla Commissione.

Conviene fare, infine, cenno sintetico del procedimento, designato nel reg. 994/98 in esame, per l'adozione degli specifici regolamenti della Commissione in materia di aiuti a concessione facilitata.

È infatti prevista una sorta di consultazione generalizzata. Infatti:

- il progetto di regolamento va pubblicato;

- tutti gli interessati hanno facoltà di presentare osservazioni.

La formula comprende, dunque, non solo ogni Stato dell'UE, ma anche qualsiasi soggetto che opera economicamente in ambito UE e la cui attività possa essere comunque toccata dalle regole del futuro atto

normativo;

- ad esprimere osservazioni *preventive* è chiamato anche il comitato consultivo, del quale si è detto;

- e lo stesso comitato dovrà esprimersi anche nel momento in cui, vagliate tutte le osservazioni raccolte, la Commissione si accinge ad adottare il provvedimento.

L'art. 8, par. 5, del reg. 994/98, dispone anche che la Commissione "deve tenere in massima considerazione il parere formulato dal comitato". Ma è disposizione inutile, perché logica vuole che di un parere, acquisito obbligatoriamente, ma non vincolante per le sue conclusioni, si debba tenere conto e farne applicazione se condiviso o, nel caso opposto, esporre le ragioni per le quali non vi si aderisce. Che è una regola generale di diritto, proprio perché anteriormente è regola di logica.

6. Il procedimento generale di verifica della compatibilità di un aiuto.

6.1. Il regolamento sulle modalità di applicazione del trattato, in tema di controlli sui regime di aiuti statali

Per dare attuazione ai controlli, e quindi all'esercizio dei poteri che il trattato (l'art. 108, illustrato al n. 3 della Parte prima) conferisce alla Commissione, nell'ambito delle norme emanate dal Consiglio, è stato adottato il Reg. (CE) 22 marzo 1999 n. 659/1999 del Consiglio.

È un regolamento di procedura (come è esattamente definito nel terzo "considerando" del suo preambolo) e definisce gli schemi che deve seguire la Commissione nei suoi rapporti con gli Stati membri per quel che concerne

- sia l'esame preventivo dei progetti di aiuto che ogni Stato è tenuto a portare al suo controllo prima di dare corso ad essi,

- sia l'esame di interventi già avviati senza preventiva verifica,

- sia, infine, l'esame dei modi di attuazione di aiuti già verificati, per far sì che non ne sia fatta un'applicazione *abusiva*, vale a dire in contrasto con le finalità che il trattato ammette in via generale e che la Commissione ammette in via specifica.

Si dà anche atto, nel preambolo, che le norme sono adottate conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, e della prassi che la Commissione ha elaborato e consolidato, nell'osservanza delle pertinenti norme del trattato.

Ne è scaturito un regolamento di 36 articoli, che avrebbe potuto essere più conciso e che si suddivide in

- Procedure relative agli aiuti notificati (artt. 2 a 9): v. n. 6.2;
- Procedura relativa agli aiuti illegali (artt. 10 a 15 ter): v. n. 6.3;
- Procedura relativa agli aiuti attuati in modo abusivo (art. 16): v. n. 6.4;
- Procedura relativa ai regimi di aiuti esistenti (artt. 17 a 19):v.n. 6.5;
- Controllo (artt. 20-bis a 23): v. n. 7;
- Cooperazione con i giudici nazionali (art. 20-bis): v. n. 7;
- Disposizioni di carattere generale (artt. 24 a 30): v. n. 8.

6.2. Gli aiuti disposti *ex novo*.

Dopo essere state stabilite nell'art. 1, in via di definizione per tutto il regolamento, una serie di categorie concettuali, sono date disposizioni in tema di nuovi aiuti.

Se ne dà una descrizione sostanzialmente ovvia, perché sono tali quelli che non possono considerarsi già esistenti (o perché introdotti prima dell'entrata in vigore del trattato o perché già autorizzati dal Consiglio o dalla Commissione o perché riconducibili in altri casi minori, comunque definiti in altri articoli del regolamento).

Per i nuovi aiuti ai quali uno Stato intenda dare corso, la procedura ordinaria è quella della notificazione alla Commissione del progetto di intervento che lo Stato intende eseguire.

Devono essere fornite tutte le informazioni necessarie per la valutazione da farsi da parte della Commissione ed è evidente che sin quando ciò non si sia verificato – vale a dire sino a quando *l'istruttoria non sia completa* – non può decorrere il termine di due mesi, fissato all'art. 4, par. 5, del regolamento, affinché si possa dare corso all'aiuto.

Coerente con questa regola è la disposizione (art. 3) che non si può dare esecuzione al progetto di aiuto prima della decisione della Commissione. Oppure, ovviamente, prima che sia giustificato ritenere che una decisione sia stata adottata: si tratta del caso dello spirare dei due mesi dopo il completamento dell'istruttoria. Nell'ordinamento italiano questa conclusione tacita favorevole viene spesso definita con la formula: "silenzio-assenso".

6.2.1. L'indagine preliminare.

Correlativamente con l'esigenza di una tempestiva decisione, sono stabilite norme di immediatezza o tempestività del provvedimento della Commissione.

In concreto, l'art. 4 espone precetti di una certa ovvietà:

- si fa subito luogo all'esame della *notifica*;
- se, dopo l'esame del progetto, si conclude che non si tratta di un aiuto, la Commissione lo dichiara con una decisione (che è un suo provvedimento tipico);
- se lo ritiene un aiuto compatibile con le norme del trattato, lo dichiara nello stesso modo;
- se vi sono dubbi sulla *compatibilità*, avvia un procedimento di *indagine formale* (del quale si fa cenno qui avanti).

Con riguardo inoltre ad una istruttoria che si riveli incompleta, sono date altrettante regole volte a garantire un adeguato contraddittorio fra Commissione e Stato notificante. E se quest'ultimo non fornisce gli elementi richiesti nel termine fissato o adeguatamente prorogato, la notifica si considera ritirata.

È giustamente fatto salvo il caso che lo Stato si esprima motivatamente nel senso che ritenga che già gli elementi forniti sono esaurienti, vale a dire che la sua *notifica è completa*.

In questa ipotesi, la Commissione, se permane nei dubbi sulla compatibilità, darà corso al procedimento di indagine formale (art. 5, par. 3)

6.2.2. L'indagine formale.

L'indagine formale si concreta in un contraddittorio più ampio, con scambi di osservazioni a partire da quelle della Commissione che deve esprimere "i punti di fatto e di diritto pertinenti", e con possibile intervento anche di altri interessati, che possono tuttavia domandare alla Commissione di mantenere l'incognito (presumibilmente se controinteressati).

Come si può vedere, il potere istruttorio della Commissione appare esteso. Tuttavia, presumibilmente per qualche intralcio incontrato in qualche indagine formale, è stato introdotto, con il reg. 734/2013, l'art. 6-bis, col quale è stato stabilito che la Commissione può assumere informazioni pertinenti da altre fonti, oltre che dallo Stato membro interlocutore e dai possibili interessati, ed imporre quindi obblighi di fornire risposte puntuali e precise.

E, nel caso, ad esempio, di risposte inesatte o fuorvianti, la Commis-

sione può infliggere ammende o penalità di mora – in sostanza: sanzioni pecuniarie –.

Torna utile qui fare cenno dell'art. 20-bis del reg. 659/99 in esame, che dispone:

“se le informazioni disponibili avvalorano il ragionevole sospetto che le misure di aiuto di uno Stato in un particolare settore o basate su un particolare strumento di aiuto comportano rilevanti restrizioni o distorsioni della concorrenza nel mercato interno di diversi Stati membri, oppure ... che non sono o non sono più compatibili con il mercato interno, la Commissione può svolgere un'indagine in diversi Stati membri [quindi anche in uno soltanto] in un settore economico o riguardo all'uso di uno strumento di aiuto”.

“Nel corso di tale indagine la Commissione può richiedere agli Stati membri e/o alle imprese o associazioni di imprese di fornire le informazioni necessarie per l'applicazione” degli articoli del trattato (107 e 108) sugli aiuti di Stato “tenendo conto del principio di proporzionalità.”

Si tratta dunque di una ulteriore specificazione dei poteri di indagine spettanti alla Commissione quando abbia il sospetto (che non può che essere ragionevole, altrimenti sarebbe illegittimo per eccesso di potere) per le consuete indagini formali. Essa, poteva rientrare già nei poteri previsti dal trattato per eseguire controlli sulla salvaguardia della concorrenza di fronte ad interventi configurabili come aiuti.

L'elemento rilevante – ma che non snatura né il tipo di potere esercitato, né il fine da perseguire – è che l'indagine può coinvolgere più Stati. Ma, in ogni caso, deve essere sempre correlativa alla possibile esistenza di aiuti che mettono a rischio il regime della concorrenza nel mercato dell'Unione.

%%%

Anche la conclusione del procedimento di indagine formale (art. 7 del regolamento) è disciplinata con un elenco di possibili soluzioni, che appaiono ineccepibili, ma tutte derivanti da una logica connessione, che poteva essere esternata in termini meno analitici.

Si prevede infatti, come per l'analogo caso dell'indagine preliminare (n. 6.2.1), di nuovo l'insieme completo delle ipotesi di chiusura del procedimento, vale a dire:

- che la misura proposta non sia da considerare un aiuto;
- o che sono da considerare fugati i dubbi nutriti in avvio del procedimento, sicché l'aiuto va giudicato *compatibile* col mercato comune;
- o che, per essere compatibile, l'aiuto deve essere subordinato a condizioni con, evidentemente, obblighi da osservare e che consentano di controllarne l'adempimento da parte dello Stato interessato;

- o che “l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato comune”, con conseguente decisione negativa.

A garanzia della tempestività di una decisione di qualsiasi tenore, sono fissati (sempre nell'art. 7) tempi adeguati a carico della Commissione. Altra garanzia è imposta, affinché la Commissione non utilizzi o divulghi informazioni acquisite durante l'istruttoria e che debbano considerarsi riservate.

Sono infine enunciate due ovvie regole:

a) la facoltà dello Stato richiedente di ritirare la notifica, vale a dire di decidere di non dare più corso all'intervento diviso;

b) il potere della Commissione di revocare, previo contraddittorio, una decisione di compatibilità, se risulti che essa è frutto di “informazioni inesatte fornite nel corso del procedimento e determinanti ai fini della decisione.”

Potere che sarebbe incontestabile anche se non enunciato espressamente.

6.3. Gli aiuti illegali.

Sono così definiti “i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 93 [ora 108], paragrafo 3, del trattato”.

Perciò gli aiuti che, nella forma, sono stati messi in opera senza previa notificazione del progetto alla Commissione.

Nella sostanza saranno poi gli aiuti, erogati con risorse statali, direttamente o indirettamente, che favoriscono operatori economici (il trattato specifica: imprese e produzioni), e possono falsare la concorrenza.

Se, dopo l'indagine, viene a mancare l'illegalità sostanziale, non vi sono conseguenze sanzionatorie né per gli Stati, né per gli operatori economici che ne abbiano fruito.

L'esame partirà da una richiesta di informazioni o avanzata di sua iniziativa dalla Commissione o scaturente da segnalazioni di qualsiasi fonte. È null'altro che l'esercizio della vigilanza permanente affidata alla Commissione con l'art. 108, par. 1, del trattato.

Sono perciò connessi con questo potere-dovere non solo quello di richiedere informazioni allo Stato ed a qualsiasi soggetto che possa esserne in possesso, ma anche quello di *ingiungere*:

- di fornire informazioni;

- di sospendere l'aiuto, ove le notizie anche iniziali assunte lo rendano necessario;

- di recuperare l'aiuto nel frattempo erogato, ove, dopo un primo contraddittorio, se ne ravvisi la necessità, perché o non sussistono dubbi sulla incompatibilità o occorra affrontare una situazione di emergenza oppure vi sia il rischio di un danno grave e irreparabile in capo ad un concorrente, ovviamente (non è specificato ma è evidente) non solo con sede nello stesso Stato, ma anche in altri Stati dell'UE.

Seguirà un procedimento del tipo già esaminato per i casi di progetto previamente notificato, con le stesse possibili conclusioni.

La particolarità del caso, consistente in una possibile palese violazione del trattato, si risolve nell'attribuzione alla Commissione di penetranti poteri di pressione, mediante irrogazione di sanzioni e di imposizione di altri obblighi, ed anche della possibilità di adire immediatamente la Corte di giustizia UE per una pronuncia di violazione del trattato commessa dallo Stato indagato.

6.4. Gli aiuti attuati in modo abusivo.

L'abuso del diritto è una situazione che, più volte, la Corte di giustizia ha individuato, per riconoscere la legittimità di interventi repressivi ove sia accertato. Invero si tratta di una situazione in cui una regola viene utilizzata per un risultato non conforme allo scopo per il quale è stata dettata, e quindi non meritevole di tutela giuridica o che esige in più una di sanzione.

Anche gli aiuti riconosciuti compatibili con il mercato interno possono essere attuati nel modo suddetto. Vale a dire per raggiungere risultati in contrasto con lo scopo per il quale gli aiuti sono stati ammessi, e dunque per causare un effetto che falsa la concorrenza.

In questo caso, nel quale la Commissione si avvale dei medesimi poteri di indagine stabiliti per gli aiuti notificati o per quelli illegali, l'abuso nell'attuazione viene colpito nei medesimi modi previsti per gli aiuti non compatibili con il mercato interno.

6.5. I regimi di aiuti esistenti.

Nel caso dei cosiddetti aiuti esistenti, si tratta di regole (artt. 17 a 19 del reg. 659 del 1999) che hanno ormai perso in larga misura attualità. Esse infatti si riferiscono prevalentemente alle forme di aiuto vigenti in uno Stato membro al momento del suo ingresso nella UE.

È chiaro che, per lo Stato italiano, una simile evenienza è ormai da tempo inattuale.

È però anche vero che si sono succedute nel tempo adesioni di altri Stati, ad ognuna delle quali si è ripresentata una situazione di necessità di verifica della compatibilità degli aiuti in quel momento esistenti, affinché non ne derivasse una posizione di favore per gli operatori economici dello Stato di nuovo ingresso a danno dei coesistenti operatori economici degli Stati membri.

E perciò il regolamento in esame stabilisce che la Commissione proceda, in questi casi, all'esame dei regimi di aiuti esistenti a norma dell'articolo 108, paragrafo 1, del trattato. Cioè avvalendosi del potere generale di indagine, che le compete anche per i nuovi progetti o per gli aiuti illegali (v. n. 6.2.2).

Nel caso che, sulla scorta delle informazioni acquisite dallo Stato, la Commissione ritenga che “un regime di aiuti non sia, o non sia più, compatibile con il mercato comune”, essa “informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni”.

Dopo questa preliminare presa di contatto, se permane la convinzione della Commissione della non compatibilità, essa indirizza allo Stato una “raccomandazione” (atto tipico che consiste in una proposta) con la quale si esprime nel senso che occorrono:

- “a) modificazioni sostanziali del regime di aiuti,
- b) l'introduzione di obblighi procedurali o
- c) l'abolizione del regime di aiuti.”

L'accettazione comporta, naturalmente, per lo Stato l'obbligo di adeguarsi immediatamente.

Il dissenso che sarà esternato con le ragioni per le quali lo Stato non condivide la posizione della Commissione, dà origine, se quest'ultima non ne è persuasa, alla stessa “*indagine formale*” della quale si è fatto cenno al n. 6.2.2, con contraddittorio ulteriormente approfondito e poteri di indagine della Commissione più estesi.

7. Controllo della Commissione e cooperazione con i giudici nazionali.

7.1.

In tema di poteri di controllo della Commissione. Si è già segnalato quello che si può esplicitare in tutti i casi nei quali per essa sorgano dubbi sulla compatibilità di interventi di uno Stato nei riguardi di uno o più operatori economici: v. n. 6.2.2 e seguenti.

Le ripetute indicazioni dei poteri esercitabili dalla Commissione, con il connesso contraddittorio con gli Stati, volto ad assicurare l'osservanza dei principi del trattato verso gli interlocutori, sono perciò, in concreto, frutto di impropria tecnica legislativa. Ci si riferisce qui agli articoli da 20-bis a 23 del regolamento in esame.

Qui è interessante mettere in luce due forme di collaborazione stabilite dal reg. 659/99.

7.2. Le relazioni annuali degli Stati.

Stabilisce l'art. 21 ogni Stato riferisca annualmente "su tutti i regimi di aiuti esistenti non assoggettati a obblighi specifici in tal senso nell'ambito di una *decisione condizionale*"

Si tratta dei casi nei quali la Commissione ha deciso di "subordinare una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione stessa".

È, in conclusione, un modo di eseguire controlli periodici volti a scongiurare *abusi* possibili nel dare corso ad un aiuto (sopra n. 6.4).

Presumibilmente, avuto riguardo ai poteri generali della Commissione, questa autorizzazione *condizionale* era da considerarsi *ammessa* in quanto cautela inerente intrinsecamente ai compiti assegnati alla Commissione stessa.

7.2. La cooperazione fra giudici nazionali e Commissione.

Questo paragrafo può così essere sintetizzato:

i giudici nazionali possono avvalersi della collaborazione della Commissione in materia di aiuti di Stato. Questa può anche di sua iniziativa indirizzare loro osservazioni scritte.

%%%

Quanto è disposto nell'art. 23-bis del reg. 659/99 appare rilevante, ai fini della migliore collaborazione fra Commissione e giudici nazionali, i quali siano chiamati a verificare, in base alle attribuzioni delle singole giurisdizioni nazionali, l'osservanza delle norme comunitarie, e quindi anche dei trattati e dei regolamenti in materia di aiuti di Stato.

È ivi previsto infatti che, "ai fini dell'applicazione" dei due articoli del trattato che dettano le norme fondamentali sugli aiuti in questione, "i giudici degli Stati membri possono chiedere alla Commis-

sione 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."

Secondo una lettura rispettosa delle norme interne dei singoli Stati dell'Unione, ciò significa, più che altro, che è la Commissione che è tenuta a dare corso alle richieste dei giudici nazionali. E ciò avverrà quando essi siano investiti della cognizione di controversie che implicino l'esigenza di avere conoscenza di fatti cui la Commissione ha potuto accedere in virtù delle sue attribuzioni.

L'acquisizione di pareri fa sì che, nella specifica materia, ferma restando la riserva ai giudici stessi di esprimere la regola di diritto da applicare al caso concreto al loro esame, essi abbiano ampliato la sfera dei loro possibili consulenti con l'inserimento della Commissione.

Si aggiunge, nello stesso art. 23-bis, che se è "necessario ... la Commissione può, di propria iniziativa, presentare osservazioni scritte ai giudici" [la norma continua: quando essi sono "responsabili dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato", ma non potrebbe essere che per questa ragione].

È altresì ipotizzato dalla norma che, su autorizzazione del giudice nazionale, alla Commissione può anche essere consentito di "presentare osservazioni orali" [e non si vede perché non dovrebbe essere ammesso, posto che sarà sempre un giudice, in base alle regole che ne disciplinano i poteri, che si orienterà in questo senso o meno].

%%%

8. Disposizioni di carattere generale.

Quelle che sono definite disposizioni generali nel regolamento comunitario in esame hanno rilevanza minore, ai fini di un approfondimento della materia, poiché riguardano norme di contorno.

Esse concernono

- il segreto cui la Commissione è tenuta, in tema di informazioni protette sul piano professionale (principalmente, è da presumere, per le notizie assunte dai singoli operatori economici);

- i destinatari delle decisioni – imprese e Stati – ai quali deve essere data la facoltà di indicare quali informazioni devono essere coperte dal segreto stesso;

- la pubblicazione delle decisioni, quanto ad estensione, modi e lingue;

- il potere attribuito alla Commissione di dettare norme di minor respiro (su notificazioni, relazioni annuali degli Stati, denunce, calcolo di termini e tassi di interesse in tema di penalità);

- il funzionamento del comitato consultivo (della Commissione), composto dai rappresentanti degli Stati membri (v. nn. 5.4 e 5.6).