

La Corte di giustizia UE risolve alcuni quesiti interpretativi sulla corretta applicazione della normativa comunitaria in tema di “aiuti di importanza minore” (c.d. *de minimis*). Evidenzia in particolare quale debba essere la fase procedimentale (ammissione e non erogazione) entro la quale l’impresa richiedente possa ancora utilmente intervenire onde garantire la sussistenza dei relativi necessari requisiti.

Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione VIII, sentenza 28 ottobre 2020, C-608/19, INAIL vs Zennaro

Aiuti di Stato – Aiuti *de minimis* – Soglia massima di ammissione – Riduzione del finanziamento – Rinuncia a contributi pregressi – Fase della concessione – Facoltà e non obbligo per gli Stati membri

Gli articoli 3 e 6 del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» devono essere interpretati nel senso che un’impresa, alla quale lo Stato membro di stabilimento intenda concedere un aiuto «de minimis» che, a causa dell’esistenza di aiuti precedenti, porterebbe l’importo complessivo degli aiuti che le sono stati concessi a superare il massimale di EUR 200 000 nell’arco di tre esercizi finanziari, previsto dall’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1407/2013, può optare, fino alla concessione di tale aiuto, per la riduzione del finanziamento richiesto o per la rinuncia, totale o parziale, a precedenti aiuti già percepiti, al fine di non superare tale massimale. (1)

Gli articoli 3 e 6 del regolamento n. 1407/2013 devono essere interpretati nel senso che gli Stati membri non sono tenuti a consentire alle imprese richiedenti di modificare la loro domanda di aiuto prima della concessione di quest’ultimo, al fine di non oltrepassare il massimale di EUR 200.000 nell’arco di tre esercizi finanziari, previsto dall’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1407/2013. Spetta al giudice del rinvio valutare le conseguenze giuridiche della mancanza della possibilità, per le imprese, di procedere a siffatte modifiche, fermo restando che queste ultime possono essere effettuate solo ad una data anteriore a quella della concessione dell’aiuto «de minimis». (2)

(1-2) I. – La Corte di giustizia UE interviene sulla questione relativa alla corretta applicazione della normativa comunitaria in materia di aiuti c.d. “*de minimis*” sollevata dal Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza 31 luglio 2019, n. 5447 (oggetto della News US n. 98 del 5 settembre 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza). In particolare si chiarisce che, in caso di superamento della soglia complessiva massima (200 mila euro, da riferire a tutti i contributi comunque ottenuti nell’ultimo triennio), il soggetto richiedente possa optare per la riduzione del finanziamento ovvero per la rinuncia a quelli pregressi entro il momento della ammissione al beneficio e

non entro quello (successivo) della effettiva erogazione del medesimo. Il riconoscimento di una simile facoltà di scelta in capo al privato, evidenzia ancora la Corte, costituisce in ogni caso frutto di una scelta discrezionale e non vincolata ad opera dei singoli Stati membri.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- a) un'impresa operante nel settore del legno ha chiesto all'INAIL di accedere, in forza di apposito bando, ad un finanziamento di 130 mila euro per la realizzazione di interventi in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro;
- b) in seguito alla ammissione al suddetto beneficio, l'impresa stessa si rendeva conto che, cumulando quest'ultimo con altri contributi erogati nei precedenti due esercizi finanziari, sarebbe stata superata la soglia massima a tal fine stabilita dalla normativa comunitaria (200 mila euro nell'ultimo triennio). Per queste ragioni prospettava una rimodulazione del progetto e dunque una riduzione del suddetto contributo. Ciò proprio al fine di rispettare la predetta soglia massima;
- c) la richiesta di riduzione parziale veniva rigettata dall'INAIL. Il provvedimento di rigetto veniva dunque impugnato dinanzi al T.a.r. per il Veneto che, con sentenza n. 997 del 2016, accoglieva il gravame dal momento che l'avviso INAIL non avrebbe espressamente escluso la possibilità della riduzione parziale del contributo concesso. Possibilità tra l'altro compatibile con la stessa normativa comunitaria secondo l'interpretazione fornita al riguardo dalla Direzione generale concorrenza della Commissione UE;
- d) la sentenza veniva appellata dall'INAIL il quale riteneva che le opzioni di autoriduzione o di rinuncia possano essere esercitate solo entro la fase di ammissione al contributo, non anche successivamente (ossia al momento della verifica concreta dei requisiti e dunque in vista della erogazione del medesimo).

III. – L'ordinanza di rinvio:

- e) ripercorreva innanzitutto i principali passaggi normativi secondo cui:
 - e1) gli "aiuti di importanza minore" (c.d. *de minimis*) per la loro modesta entità non sono in grado di incidere sugli scambi e dunque di provocare significativi effetti distorsivi della concorrenza. Di qui la rapidità del procedimento e la snellezza della relativa disciplina contenuta nel Regolamento UE n. 1407 del 18 dicembre 2013;
 - e2) per garantire questa scarsa capacità di incisione sugli scambi è stabilito un massimale pari a 200 mila euro che è la quota limite complessivamente erogabile, nel triennio (anno corrente oltre ai due precedenti), in favore delle imprese richiedenti;

- f) riteneva conseguentemente di sollevare specifica questione pregiudiziale interpretativa dal momento che non sussistono chiari indirizzi in merito alle modalità ed ai termini entro cui l'impresa, nell'ipotesi in cui la stessa rischi di superare la suddetta soglia massima di contribuzione, possa chiedere l'adozione di misure idonee a consentire il rientro nella quota limite. Più in particolare:
- f1) secondo una prima tesi (sostenuta dall'INAIL) le misure di rientro (ossia: riduzione proporzionale del contributo a seguito di rimodulazione del progetto oppure rinuncia ad altri contributi già erogati nel triennio) andrebbero adottate o comunque richieste prima della conclusione dell'*iter* di ammissione al contributo (questa tesi garantirebbe una maggiore fluidità procedimentale);
 - f2) una seconda tesi (sostenuta dalla ricorrente in primo grado) siffatte misure di rientro potrebbero essere chieste o adottate sino al momento della effettiva erogazione del contributo (tesi, questa, ispirata al più ampio accesso ai suddetti benefici, alla maggiore semplificazione degli oneri procedurali nonché alla minima penalizzazione possibile a carico delle imprese);
 - f3) il Consiglio di Stato, nel propendere per questa seconda tesi, prospettava una interpretazione dell'art. 3, comma 4, del citato Regolamento UE n. 1407 del 2013, in base alla quale ad una "prima fase di ammissione" seguirebbe "un più articolato approfondimento istruttorio" (sempre interno al procedimento) finalizzato al riscontro della documentazione attestante il rispetto della soglia. Solo all'esito di tale verifica il diritto al contributo potrebbe ritenersi definitivamente "accordato". La ammissione al contributo costituirebbe dunque il frutto di una fattispecie a formazione progressiva;
 - f4) di qui la formulazione della prima parte della questione se, in caso di superamento del tetto massimo di contribuzione, eventuali misure di rientro possano essere adottate "*sino alla effettiva erogazione del contributo richiesto*";
 - f5) in seconda battuta si chiedeva, altresì, se dette misure di rientro possano applicarsi anche in assenza di una loro espressa previsione nella legislazione interna oppure nella speciale disciplina (bando o avviso pubblico) che regola di volta in volta la concessione del singolo contributo.

IV. – Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia, dopo aver analizzato la normativa nazionale ed europea, ha in particolare osservato che:

- g) la disciplina sugli aiuti *de minimis*, proprio in quanto diretta a derogare al più generale divieto di aiuti di Stato stabilito dal Trattato, deve essere suscettiva di stretta interpretazione;
- h) il momento entro cui deve essere valutato il c.d. massimale *de minimis* (limite di 200 mila euro di contributi pubblici nell'arco dell'ultimo triennio) deve essere quello (preventivo) della "concessione" del contributo e non quello (successivo) della sua concreta "erogazione". E ciò sulla base di una serie di indici normativi contenuti nel regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013. Primo fra tutti l'art. 6 del suddetto regolamento, in base al quale "*il controllo esercitato dagli Stati membri affinché siano rispettate le norme in materia di cumulo deve avvenire «prima di concedere l'aiuto»*";
- i) quanto alla possibilità per le imprese, sino al momento della ammissione al contributo, di valutare – onde poter rimanere entro il massimale *de minimis* – se ridurre il finanziamento oppure rinunciare ad altri pregressi finanziamenti, trattasi di fattispecie regolatoria non espressamente contemplata dalla richiamata normativa comunitaria di settore. Di qui l'assenza di uno specifico obbligo, in capo agli Stati membri, di riconoscere una simile prerogativa a vantaggio delle imprese. Resta fermo che gli Stati medesimi, dato il loro più ampio potere discrezionale quanto alla procedura di concessione degli aiuti, potrebbero comunque contemplare una opzione di questo tipo a favore delle imprese ammesse al contributo. Dunque un simile meccanismo (riduzione del finanziamento o rinuncia a pregressi contributi) costituisce non un obbligo, a carico degli Stati membri, quanto piuttosto una facoltà di riconoscimento in capo ai medesimi.

V. – Si segnala per completezza quanto segue:

- j) sugli aiuti di Stato in generale si veda:
 - j1) Corte giustizia UE, 6 luglio 2017, C-245/16 [in *www.curia.europa.eu*, 2017; *Foro amm.*, 2017, 1507 (m)], secondo cui: "*L'art. 1, par. 7, lett. c), regolamento n. 800/2008 dev'essere interpretato nel senso che il fatto che un'impresa si trovi nelle condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una procedura concorsuale per insolvenza, è sufficiente ad impedire la concessione nei suoi confronti di un aiuto di stato in applicazione di detto regolamento o, se l'aiuto è già stato concesso, per constatare che ciò non sarebbe stato possibile in applicazione del citato regolamento, qualora le citate condizioni sussistessero alla data in cui l'aiuto è stato concesso*";
 - j2) Corte giustizia UE, 8 dicembre 2011, C-81/10 P (in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2011, 1545), secondo cui: "*L'obbligo di notifica costituisce uno degli*

elementi fondamentali nel sistema di controllo istituito dal trattato nel settore degli aiuti di stato". ed ancora che: "tenuto conto del carattere imperativo del controllo sugli aiuti di stato svolto dalla commissione, le imprese beneficiarie di un aiuto possono, in linea di principio fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'art. 88 Ce e un operatore economico diligente deve di norma essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata; in particolare, quando un aiuto è stato versato senza previa notifica alla commissione, ed è pertanto illegittimo in forza dell'art. 88 n. 3, Ce, il beneficiario dell'aiuto non può riporre, a quel punto nessun legittimo affidamento sulla regolarità della concessione dello stesso";

- j3) Corte giustizia CE, 14 novembre 2002, C-310/01 (in *Urbanistica e appalti*, 2003, 1143, con nota di COLOMBARI), secondo cui: *"Costituiscono aiuto di Stato, incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 1, Ce, gli aiuti concessi dall'Italia, mediante riduzione degli oneri sociali a vantaggio delle imprese, per l'assunzione di lavoratori con contratti di formazione e lavoro";*
- k) sugli aiuti *de minimis* in particolare si veda Corte giustizia UE, 28 febbraio 2018, C-518/16 (in *www.curia.europa.eu*, 2018), secondo cui: *"L'art. 1, par. 1, lett. d), regolamento n. 1998/2006 deve essere interpretato nel senso che non osta a disposizioni di diritto nazionale, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che escludono dal beneficio di un'agevolazione fiscale che costituisce un aiuto *de minimis* gli investimenti in attivi destinati ad attività connesse all'esportazione; l'art. 1, par. 1, lett. d), regolamento n. 1998/2006 non esclude qualsiasi aiuto che potrebbe incidere sulle esportazioni, ma soltanto quelli che hanno lo scopo diretto, in qualsiasi forma, di sostenere le vendite in un altro stato; sono considerati come tali soltanto gli aiuti «direttamente collegati ai quantitativi esportati», quelli relativi all'attuazione e al funzionamento di una rete di distribuzione e quelli che riguardano altre spese correnti collegate all'esportazione; ne deriva che un aiuto agli investimenti, a condizione che esso non sia, in una forma o nell'altra, determinato nel suo principio e nel suo importo dal quantitativo di prodotti esportati, non rientra tra gli «aiuti ad attività connesse all'esportazione», ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. d), regolamento n. 1998/2006 e quindi non rientra nell'ambito d'applicazione di tale disposizione, sebbene gli investimenti in tal modo sostenuti consentano lo sviluppo di prodotti destinati all'esportazione";*
- l) sul recupero degli aiuti di Stato abusivi si veda T.a.r. per la Sardegna, sez. I, ord. 17 aprile 2019, n. 353 (oggetto della News US n. 53 del 7 maggio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e giurisprudenza e, in particolare, per gli aspetti procedurali della disciplina in tema di aiuti di Stato, per la relativa procedura di controllo nonché sul rapporto tra giudicato nazionale e diritto comunitario);

m) si operano infine i seguenti rinvii:

- m1) News US n. 38 del 9 aprile 2019 a Corte di giustizia UE, sez. IV, 21 marzo 2019, C-350/17, C-351/17 – Mobit, Autolinee Toscane s.p.a., sui profili riguardanti: il quadro regolatorio comunitario e nazionale, in tema di aiuti di Stato, nonché la principale prassi e giurisprudenza (cfr. sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003 nonché il c.d. “pacchetto Monti” del mese di luglio 2005); il criterio della c.d. compensazione; la nozione di attività economica; l’onere della prova dell’obiettivo legittimo perseguito dallo Stato;
- m2) News US n. 53 del 7 maggio 2019 a T.a.r. per la Sardegna, sez. I, ord. 17 aprile 2019, n. 353, per una disamina articolata e completa sulla disciplina sostanziale e procedurale degli aiuti di Stato, ivi ricompresi il tema del ruolo dei giudici nazionali nell’attuazione del relativo sistema di controllo nonché quello sul rapporto tra autorità giurisdizionali nazionali ed europee;
- m3) News US n. 132 del 12 dicembre 2019 a Cons. Stato, sez. IV, ord. 4 dicembre 2019, n. 8299, ancora sui profili procedurali del controllo. Si rileva al riguardo che la Corte UE non ha ancora deciso le 3 cause di cui alla News che ha poi riunito (cfr. comunicazione del 3 marzo 2020) avendo chiesto chiarimenti alla IV sezione che, a sua volta, li ha resi con ordinanza n. 3613 dell’8 giugno 2020.