

Il regime degli aiuti di Stato
Corso di aggiornamento online per la magistratura italiana

Recupero di aiuti illegali e incompatibili. Public enforcement

13 giugno 2023

Prof. Marco Botta



Schema della presentazione

- Principi e scopo del recupero:
 - 1) Aiuto di Stato illegale & incompatibile.
 - 2) Obiettivi del recupero.
 - 3) Ruolo dei tribunali nazionali.

- Eccezioni all'obbligo di recupero (*Commissione v. Germania; Montessori; Lucchini*).



Principi e scopo del recupero

Aiuto illegale

- Ogni 'nuovo' aiuto che rispetta i criteri Art. 107(1) TFUE deve essere notificato alla Commissione Europea ➤ valutazione giustificazioni Art. 107(2)(3) TFUE.
- Clausola di sospensione (Art. 3 Reg. 2015/1589 & Art. 108.3 TFUE): autorità nazionali NON possono dare esecuzione all'aiuto prima di ricevere l'autorizzazione della Commissione.
- **Aiuto illegale:** aiuto implementato in violazione clausola di sospensione ➤ scoperto dalla Commissione UE per mezzo di una denuncia da parte di un concorrente del beneficiario.
- *Enforcement:*
 - 1) **Public enforcement:** Commissione UE valuta aiuto illegale come un aiuto notificato ➤ **NO sanzioni per Stati Membri per mancanza di notifica.**
 - 2) *Private enforcement* (lezione Macchi/Salerno): tribunale nazionale può ordinare il recupero aiuto illegale ➤ diretta applicazione Art. 108(3) TFUE.

- **Aiuto incompatibile:** aiuto NON giustificato dalla Commissione UE in base ad Art. 107(2)(3):
 - 1) Aiuto notificato ➤ autorità nazionali NON danno esecuzione all'aiuto.
 - 2) **Aiuto illegale ➤ Commissione ordina allo Stato Membro di recuperare l'aiuto dalle imprese beneficiarie (Art. 16 Reg. 2015/1589).**
- Decisione Commissione è indirizzata allo Stato Membro ➤ **recupero gestito da autorità nazionali/regionali/locali + coinvolgimento tribunali nazionali.**
- Autorità nazionali devono identificare i beneficiari dell'aiuto + quantificazione aiuto da recuperare.



Obiettivo del recupero aiuto illegale e incompatibile

- Obiettivo recupero: 'ripristino *status quo ante*' (C-350/93, *Commissione v. Italia*, para. 21).
- Recupero ha l'obiettivo di **annullare i benefici ricevuti dall'impresa che ha goduto dell'aiuto illegale/incompatibile** ➤ aiuto ha distorto la concorrenza nel mercato.
- **Recupero aiuto + tasso d'interesse** applicabile per il periodo in cui l'aiuto è stato concesso (Art. 16 Reg. 2015/1589).
- Recupero NON è sanzione per Stati Membri, ma ***de facto* è sanzione per l'impresa beneficiaria** ➤ recupero è una procedura complessa per le autorità nazionali, sia a livello giuridico/politico.

Quadro processuale recupero

- **Art. 16 Reg. 2015/1589:**
 - 1) Commissione ordina a Stato membro di recuperare aiuto illegale/incompabile.
 - 2) Recupero deve includere tasso d'interesse.
 - 3) Recupero deve essere effettuato dallo Stato Membro 'senza indugio' e sulla base della normativa nazionale, purchè il recupero sia effettivo.
- **Comunicazione della Commissione del 2019: soft law.**
- **Giurisprudenza Corte di Giustizia ➤ eccezioni obbligo di recupero.**
- **NO armonizzazione a livello UE delle procedure di recupero aiuto ➤ quadro processuale italiano (lezione Dr. Iera).**

- **Tribunali nazionali NON possono rivedere la legittimità delle Decisioni Commissione UE**
 - appello possibile a Tribunale UE di Primo Grado in base Art. 263 TFUE (C-188/92, *TWD*)

- **Contenziosi in cui possono essere coinvolti tribunali nazionali:**
 - 1) **Tribunali amministrativi:** azioni legali dell'impresa beneficiaria **contro il decreto di esecuzione** della decisione della Commissione UE:
 - a) NON corretta identificazione beneficiario/quantificazione aiuto.
 - b) Richieste di sospensione dell'applicazione della Decisione della Commissione UE.

 - 2) **Tribunali ordinari: decreto ingiuntivo** richiesto dall'autorità nazionale incaricata del recupero dell'aiuto ➤ possibili **procedure fallimentari** riguardanti l'impresa beneficiaria.

Richieste di sospensione

- **Tribunali nazionali possono ordinare la sospensione di una decisione della Commissione e chiedere un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (*Zuckerfabrik*, C-143/88):**
 - 1) ‘Seri dubbi’ a riguardo della validità della Decisione della Commissione UE.
 - 2) ‘Urgenza’.
 - 3) Rischio di ‘danno irreparabile’.
 - 4) Tribunale nazionale deve tenere in considerazione l’interesse dell’Unione Europea.

Procedure fallimentari

- **Recupero dell'aiuto deve essere effettuato anche quando quest'ultimo causa il fallimento dell'impresa beneficiaria.**
- **Nel contesto della procedura fallimentare, l'autorità che ha fornito l'aiuto diventa uno dei creditori.**
- **Procedure fallimentari regolate dal diritto nazionale, ma soggetto al principio di 'effettività':**
 - 1) Al fine di estinguere l'obbligo di restituzione dell'aiuto, le attività dell'impresa beneficiaria devono cessare completamente.
 - 2) I beni dell'impresa fallita devono essere venduti secondo una procedura 'aperta, trasparente e non discriminatoria'.
 - 3) La posizione dello Stato come creditore deve corrispondere al valore dell'aiuto rispetto all'ammontare totale dei debiti dell'impresa ➤ Stato NON può avere posizione svantaggiata nel gruppo di creditori dell'azienda.

Procedura d'infrazione

- Nel caso in cui il Paese Membro non recuperi l'aiuto secondo il termine fissato nella Decisione della Commissione UE (solitamente 4 mesi), la Commissione può iniziare **procedura d'infrazione in base ad Art. 258-260 TFUE**:
 - 1) Commissione invia a Stato Membro un parere motivato, contestando la mancata esecuzione della sua Decisione.
 - 2) Corte di Giustizia decide sulla mancata esecuzione della Decisione.
 - 3) Nel caso in cui lo Stato Membro NON adempie alla prima sentenza, la Commissione può iniziare una seconda procedura d'infrazione ➤ **sanzione pecuniaria imposta dalla Corte di Giustizia.**
- **Mancato recupero di aiuto è una 'grave' violazione diritto UE**: sanzione giornaliera + una tantum (*Olympic Airways 2, C-369/07*).



Eccezioni all'obbligo del recupero

Eccezioni all'obbligo di recupero

- **Argomenti Stati Membri/impresa beneficiaria per evitare recupero:**
 - 1) **Decisione Commissione appellata a Corte di Giustizia UE:** appelli a Corte di Giustizia NON hanno effetto sospensivo (Art. 278 TFUE) ➤ respinto.
 - 2) **Decisione Commissione appellata ad un tribunale nazionale:** tribunali nazionali NON hanno giurisdizione sulle Decisioni Commissione UE (*TWD*, C-188/92; *Lucchini*, C-119/05).
 - 3) **Decreto di esecuzione adottato da autorità nazionali appellato ad un tribunale nazionale;** caso pendente ➤ respinto (*Commissione v. Germania*, C-94/87).
 - 4) **Principio legittimo affidamento:** impresa beneficiaria ha un diritto a ricevere l'aiuto sulla base del diritto nazionale ➤ respinto (*Commissione v. Germania*, C-94/87).
 - 5) **Recupero è assolutamente impossibile:** le autorità nazionali NON riescono ad eseguire la Decisione della Commissione ➤ interpretato in modo restrittivo (*Commissione v. Germania*, C-94/87 ; *Montessori*, C-622/16).
 - 6) **Principio *res iudicata*:** recupero viola una sentenza di ultimo grado di un tribunale nazionale che ha sentenziato che l'aiuto è legittimo ➤ respinto (*Lucchini*, C-119/05).
 - 7) **Prescrizione:** Art. 17(1) Reg. 2015/1589 prevede periodo di prescrizione di 10 anni per il recupero, a decorrere dalla data in cui l'aiuto è stato concesso ➤ **argomento valido.**

- **Fatti** (para. 1-4):

- 1) Nel 1983, Länd Rheinland-Pfalz aveva garantito un aiuto a società produttrice di alluminio.
- 2) Aiuto illegale ➤ NO notifica a Commissione.
- 3) Nel 1986, Commissione scopre l'aiuto illegale e ne ordina il recupero: **prima decisione di recupero adottata dalla Commissione** in base alla violazione obbligo di sospensione, Art. 108.3 TFUE ➤ Reg. 659/1999 NON ancora in vigore.
- 4) **Germania NON esegue Decisione Commissione UE:**
 - a) **Procedimenti giudiziari pendenti** nei tribunali tedeschi da parte dell'impresa beneficiaria.
 - b) **Recupero viola principio del legittimo affidamento.**
- 5) Commissione inizia procedura d'infrazione contro la Germania (Art. 258-260 TFUE).

Commissione v. Germania

- **Sentenza Corte di Giustizia:**

- 1) Stati Membri devono eseguire Decisione Commissione UE in base al **principio della leale cooperazione** tra autorità nazionali e comunitarie (para. 9).
- 2) **Unica eccezione al recupero è 'assoluta impossibilità' ➤ principio legittimo affidamento NON è valida giustificazione** (para.8).
- 3) Germania si è limitata 'a comunicare alla Commissione le difficoltà politiche e giuridiche causate dall'esecuzione della decisione... senza proporre alla Commissione modalità di esecuzione della decisione che consentissero di sormontare le difficoltà' (para. 10) ➤ Germania ha violato principio leale cooperazione.
- 4) **Difficoltà politiche/giuridiche nel recupero dell'aiuto NON causano assoluta impossibilità nell'esecuzione della decisione della Commissione** (para. 11).
- 5) Stati Membri attuano norme nazionali per il recupero, ma **norme nazionali NON devono rendere impossibile il recupero dell'aiuto** (para. 12).

Rilevanza di *Germania v. Commissione*

- Prima sentenza della Corte di Giustizia a riguardo di recupero di aiuto illegale/incompatibile.
- **Corte di Giustizia limita gli argomenti degli Stati Membri per evitare il recupero: solo assoluta impossibilità è una valida giustificazione.**
- **In caso di assoluta impossibilità, Stato Membro deve contattare la Commissione per negoziare una procedura alternativa** ➤ principio di leale cooperazione tra autorità comunitarie e nazionali.
- Stati Membri definiscono le procedure di recupero (**principio di libertà procedurale**), **soggetto al principio di effettiva applicazione del diritto UE.**

- **Fatti** (para. 1-18):
 - 1) Nel 1992, Italia introduce tassa su immobili (ICI, oggi IMU): enti non commerciali che svolgono attività sanitarie, didattiche, di culto... sono esentate dal pagamento ICI.
 - 2) Nel 2006, sig. Ferracci (proprietario bed&brekfast) e Scuola Elementare Montessori presentano denuncia a Commissione UE: esenzione da ICI è aiuto illegale che beneficia principalmente la Chiesa Cattolica.
 - 3) Nel 2012, **Commissione adotta Decisione: esenzione da ICI è aiuto illegale/incompatibile, ma è impossibile per Italia recuperare aiuto.**
 - 4) Ferracci/Montessori appellano Decisione Commissione a Tribunale UE: appello respinto.
 - 5) Ferracci/Montessori appellano sentenza di primo grado a Corte di Giustizia.
- **Primo motivo di impugnazione: Commissione ha errato nel considerare il recupero dell'aiuto assolutamente impossibile.**

- **Sentenza Corte di Giustizia:**

- 1) Principio *ad impossibilia nemo tenetur* fa' parte dei principi generali UE (para. 79) ➤ Commissione NON può adottare Decisione che è impossibile da eseguire (para. 81-82).**
- 2) Durante le indagini, la Commissione '...è tenuta ad esaminare minuziosamente le difficoltà prospettate (per eseguire il recupero) e le modalità alternative di recupero proposte (dalle autorità nazionali)' (para. 92).**
- 3) Nel caso, la Commissione UE '...si è limitata a dedurre l'impossibilità assoluta di recuperare gli aiuti illegali in questione dal solo fatto che era impossibile ottenere informazioni necessarie per il recupero di tali aiuti avvalendosi delle banche dati catastali e fiscali italiane...' (para. 93)**
- 4) Commissione può decidere che recupero è assolutamente impossibile se (para. 96):**
 - a) 'Difficoltà adotte dallo Stato Membro'.**
 - b) 'Assenza di modalità alternative di recupero'.**
- 5) Corte di Giustizia annulla Decisione Commissione (para. 116).**

Rilevanza *Montessori*

- Corte di Giustizia conferma interpretazione restrittiva di assoluta impossibilità di recupero in *Commissione v. Germania* ➤ interpretazione valida anche per la Commissione.
- **Fallimento/acquisizione impresa beneficiaria NON è ragione di assoluta impossibilità .**
- **Assoluta impossibilità:**
 - 1) Stato Membro dimostra che NON è possibile identificare il beneficiario.
 - 2) Stato Membro dimostra che NON è possibile quantificare l'aiuto da recuperare.
- Montessori/Ferracci vincono l'appello, ma Corte di Giustizia annulla Decisione senza rinviare il caso alla Commissione ➤ recupero dell'aiuto NON avrà luogo.

- **Fatti** (para. 1-40):

- 1) Nel 1985, Lucchini riceve aiuto da Cassa per il Mezzogiorno per costruire nuovo impianto siderurgico in base alla Legge 183/1976.
- 2) Nel 1990, Commissione ordina all'Italia di recuperare l'aiuto ➤ Lucchini appella Decisione della Commissione a Tribunale di Roma.
- 3) Nel 1991, **Tribunale di Roma conferma diritto di Lucchini di beneficiare del finanziamento** ➤ **nessuna considerazione per Decisione Commissione.**
- 4) Nel 1994, **Corte di Appello di Roma conferma sentenza di primo grado** ➤ **res iudicata.**
- 5) Nel 1996, Italia revoca aiuto e ordina recupero ➤ Lucchini appella decisione al TAR Lazio.
- 6) TAR Lazio accoglie ricorso Lucchini ➤ Avvocatura dello Stato si appella al Consiglio di Stato.
- 7) **Consiglio di Stato: richiesta invio pregiudiziale a Corte di Giustizia:**
 - a) Competenza giudizi nazionali in materia di aiuti di Stato?
 - b) Principio *res iudicata* (Art. 2909 Codice Civile) evita recupero aiuto?

- **Sentenza Corte di Giustizia – competenza giudici nazionali in materia di aiuti di Stato:**

- 1) Giudici nazionali valutano violazioni obbligo notifica aiuto in base Art. 108 TFUE (para. 50).
- 2) **Giudici nazionali NON possono valutare legalità Decisioni Commissione** (para. 53).
- 3) Lucchini poteva impugnare Decisione Commissione al Tribunale UE; in alternativa, Tribunale di Roma poteva richiedere rinvio pregiudiziale a Corte di Giustizia (para. 56).
- 4) **Tribunale/Corte di Appello di Roma NON erano competenti nel caso** (para. 57).

- **Sentenza Corte di Giustizia – principio *res judicata*:**

- 1) Quando tribunali nazionali adottano sentenze che eccedono la loro giurisdizione, principio ***res iudicata*** può limitare effettiva applicazione diritto UE (para. 59).
- 2) In base a giurisprudenza *Simmenthal*, tribunali nazionali devono disapplicare norme che ostacolano la effettiva applicazione diritto UE (para. 61).
- 3) Nel caso, **Consiglio di Stato deve disapplicare Art. 2909 Codice Civile (principio *res iudicata*) per salvaguardare effettiva applicazione Decisione della Commissione UE** (para. 63).

Rilevanza di *Lucchini*

- In *Lucchini*, Corte di Giustizia chiarisce che i **tribunali nazionali NON possono valutare appelli contro le Decisioni della Commissione, ma solo appelli contro i decreti adottati dalle autorità nazionali per eseguire il recupero.**
- *Res iudicata* è un principio fondamentale di ogni ordinamento giuridico ➤ offre certezza del diritto.
- **Tribunale/Corte di Appello di Roma NON avevano giurisdizione nel caso ➤ Corte di Giustizia limita applicazione principio di *res iudicata*.**
- *Lucchini* riflette interpretazione restrittiva della Corte di Giustizia su possibili giustificazioni avanzate da autorità nazionali per evitare recupero aiuto.

Conclusioni

- **Recupero** ➤ **aiuto illegale** (NON notificato alla Commissione) & **incompabile** (Commissione NON giustifica aiuto in base ad Art. 107.3 TFUE).
- Commissione UE ordina recupero aiuto ➤ **autorità nazionali sono responsabili per recuperare l'aiuto dalle imprese beneficiarie.**
- **Obiettivo recupero è ripristinare *status ex-ante*** ➤ ripristinare concorrenza nel mercato distorta dall'aiuto.
- **Conseguenze del recupero (e.g. fallimento impresa beneficiaria) sono irrilevanti.**
- **Limitate esenzioni dall'obbligo di recupero:**
 - 1) Assoluta impossibilità ➤ interpretazione restrittiva in *Commissione v. Germania e Montessori*.
 - 2) Prescrizione dopo 10 anni dal momento dal momento in cui l'aiuto è stato concesso.
- **Appello presso tribunale nazionale / *res iudicata*** ➤ giustificazioni **NON valide, Lucchini.**

Vi ringrazio per la vostra attenzione

Marco.botta@eui.eu

