



**News n. 122 del 23 dicembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Alla Corte di giustizia UE alcune questioni pregiudiziali sugli aiuti di Stato “de minimis” in relazione all’attività di commercio al dettaglio di prodotti ittici.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 22 novembre 2024, n. 9413 – Pres. Montedoro, Est. Caponigro.

Concorrenza – Aiuti di Stato – Attività di trasformazione e commercializzazione – Attività di commercio al dettaglio di prodotti ittici – Esclusione – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Sono rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali interpretative:

- 1) se, nel regolamento 717/2014/UE della Commissione del 27 giugno 2014, la definizione di cui alla lettera c) dell’art. 2, di “trasformazione e commercializzazione” comprenda o meno anche l’attività di commercio al dettaglio di prodotti ittici e se l’eventuale esclusione dal campo di applicazione del regolamento 717/2014/UE, fondata sul dato letterale della disposizione, risulti compatibile con il dettato dell’art. 5, lettere d) e g) del regolamento 1379/2013/UE che definisce autonomamente il commercio al dettaglio nell’organizzazione comune dei mercati dei prodotti ittici o se tale esclusione non sia compatibile con la disciplina generale del settore della pesca contenendo il regolamento 1379/2013/UE comunque una definizione del commercio al dettaglio che lo include fra le attività del settore della pesca;*
- 2) in definitiva se, il regolamento 717/2014/UE della Commissione del 27 giugno 2014 sia applicabile o meno all’attività di commercio al dettaglio di prodotti ittici ciò in forza dell’attinenza del commercio al dettaglio al settore della pesca o della sua chiara differenziazione”. (1)*

(1) I. – Il Consiglio di Stato pone alla Corte di giustizia UE due questioni relative all’applicabilità all’attività di commercio al dettaglio di prodotti ittici della disciplina eurounitaria sugli aiuti di Stato “de minimis”. Le predette questioni interpretative si innestano in un giudizio promosso innanzi al T.a.r. per le Marche da una pescheria, titolare di attività di vendita al dettaglio di prodotti ittici, mediante banco dedicato all’interno di un supermercato, avverso il provvedimento del Ministero dello sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del *made in Italy*) con il quale il Ministero aveva revocato le agevolazioni concesse ai sensi dell’art. 46 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*”, ritenendo che l’attività svolta dalla pescheria fosse riconducibile nella definizione di “*commercializzazione dei*

prodotti della pesca e dell'acquacoltura" di cui all'articolo 2, comma 1, del regolamento 717/2014/UE della Commissione del 27 giugno 2014 relativo *"all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore della pesca e dell'acquacoltura"*. All'esito del giudizio di prime cure il ricorso è stato respinto dal T.a.r. per le Marche la cui sentenza è stata appellata innanzi al Consiglio di Stato, il quale ha sospeso il giudizio, rimettendo due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia UE, afferenti al regolamento 717/2014/UE della Commissione del 27 giugno 2014.

II. - Segnatamente, il Consiglio di Stato, con l'ordinanza in epigrafe, evidenzia che:

- a) l'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (*ex* articolo 87 del TCE) stabilisce che: *"Salvo deroghe contemplate dai trattati, 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"*;
- b) l'art. 109 del TFUE (*ex* articolo 89 del TCE) dispone altresì che: *"Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura"*;
- c) l'art. 108, paragrafo 4, indica inoltre che: *"La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo"*;
- d) il Consiglio dell'Unione europea, in conformità al detto art. 108, paragrafo 4, con il regolamento 994/98/CE, ha deciso che una di queste categorie è costituita dagli aiuti *"de minimis"*, sicché occorre ritenere che gli aiuti *"de minimis"*, ovvero gli aiuti che non superano un importo prestabilito concessi a un'impresa unica in un determinato arco di tempo, non soddisfino tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del Trattato e non siano quindi soggetti alla procedura di notifica;
- e) il settore della *"pesca e dell'acquacoltura"* è stato escluso dal campo di applicazione dei regolamenti sugli aiuti *"de minimis"* in considerazione delle norme specifiche vigenti nel citato settore e del rischio che, anche per importi limitati di aiuto, possano ricorrere i criteri di cui all'art. 107, paragrafo 1, del Trattato;
- f) il regolamento 1407/2013/UE della Commissione del 18 dicembre 2013 è relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *"de minimis"*, mentre il regolamento 717/2014/UE della Commissione del 27 giugno 2014 è specificamente riferito all'applicazione dei detti articoli del TFUE sugli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- g) il regolamento 717/2014/UE della Commissione – relativo al settore della pesca e dell'acquacoltura - al considerando n. 5 ha posto in rilievo che: *"Considerato il campo di applicazione della politica comune della pesca e la definizione del settore della pesca e dell'acquacoltura di cui all'articolo 5, lettera d), del regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il presente regolamento dovrebbe*

applicarsi alle imprese operanti nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura";

- h) l'art. 2, lettera c), del regolamento 717/2014/UE, ai fini del regolamento, definisce la "trasformazione e commercializzazione" come l'intera serie di operazioni di movimentazione, trattamento, produzione e distribuzione effettuate tra il momento dello sbarco e l'ottenimento del prodotto finale;
- i) l'art. 5, lettera d), del regolamento 1379/2013/UE, ai fini del regolamento, definisce "settore della pesca e dell'acquacoltura" il settore economico che comprende tutte le attività di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- j) l'art. 46, comma 7, del d.l. n. 50 del 2017, convertito in legge, con modificazioni, con la l. n. 96 del 2017, norma nazionale che disciplina l'istituzione della zona franca urbana del centro Italia prevedendo alcune agevolazioni, stabilisce che: *"Le agevolazioni di cui al presente articolo sono concesse ai sensi e nei limiti 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", e del regolamento (UE) n. 1408/2013 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" nel settore agricolo";*
- k) pertanto possono accedere alle agevolazioni le imprese che operano in tutti i settori economici, con esclusione di coloro che operano nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- l) se, ai sensi dell'art. 2 del regolamento 717/2014/UE sugli aiuti "de minimis" nel settore della pesca e dell'acquacoltura – articolo contenente le definizioni - il commercio al dettaglio di prodotti ittici fosse escluso dall'ambito applicativo delle imprese operanti nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, esso sarebbe agevolabile ai sensi della normativa sulle zone franche urbane;
- m) per tale disposizione la "trasformazione e commercializzazione" costituisce l'intera serie di operazioni di movimentazione, trattamento, produzione e distribuzione effettuate tra il momento dello sbarco e l'ottenimento del prodotto finale;
- n) se è vero che la lettera d) dell'art. 5 del regolamento 1379/2013/UE – relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura - definisce il "settore della pesca e dell'acquacoltura" come il settore economico che comprende tutte le attività di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, è altrettanto vero che la successiva lettera g) definisce il "commercio al dettaglio" come la movimentazione e/o trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna del consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghe, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso;

o) trattandosi di definizioni che incidono su campi di applicazione delle richiamate normative unionali e non rinvenendosi precedenti si richiede l'ausilio interpretativo della Corte di giustizia UE.

III. – Per ulteriori approfondimenti si segnala quanto segue:

p) sulla nozione di aiuto di Stato, in giurisprudenza:

p1) Cons. Stato, sez. V, 5 agosto 2024, n. 6983, secondo il quale non si è in presenza di un aiuto di Stato laddove lo Stato abbia agito di pari passo con taluni investitori privati o abbia seguito una procedura competitiva. Al di fuori di queste due ipotesi non si è in presenza di un aiuto di Stato laddove l'operazione sia analoga a quella che verrebbe compiuta, in situazioni analoghe, da altre imprese private (la sentenza fa seguito alla rimessione alla Corte di giustizia UE di alcune questioni pregiudiziali, con ordinanza 24 maggio 2018, n. 3123 (oggetto della News UM n. 84 del 2018 e in *Foro amm.*, 2019, 12, 1981), sulle quali si è pronunciata la Corte di giustizia UE con la sentenza, sez. II, 19 dicembre 2019, C 385/18 - Arriva Italia Srl, Ferrotramviaria SpA, Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi, (oggetto della News UM n. 3 del 9 gennaio 2020), ritenendo che la normativa italiana laddove, con riguardo ad imprese pubbliche in situazione di dissesto, prevede lo stanziamento di notevoli risorse finanziarie nonché il trasferimento della partecipazione pubblica totalitaria in favore di altri soggetti pubblici del settore, costituisce in linea di massima un aiuto di Stato. Viene fatto comunque salvo il potere del giudice del rinvio di effettuare "a valle" alcune più puntuali verifiche);

p2) Cons. Stato, sez. VI, ord. 29 novembre 2023, n. 10307 (oggetto della News UM n. 127 del 14 dicembre 2023);

q) sulla nozione di aiuto di Stato, in dottrina: G. STAMMATI, *Disciplina degli aiuti*, in *L'integrazione economica europea all'inizio della seconda tappa*, a cura di A. VALSECCHI, G. STAMMATI, L. CECCARELLI, Roma, 1962; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, 775 ss.; M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, a cura di A. SANTA MARIA, Torino, 2006; A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, *La concorrenza*, Torino, 2006, 447 ss; G. FRANSONI, *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Milano, 2007, I, 248; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI- G. GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Parte speciale, vol. I, Milano, 2007, 65 ss.; T. BALLARINO, *Manuale breve di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2007, 333 ss.; S. SERVIDIO, *Rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in tema di aiuti di Stato*, in *Commercio internaz.*, 2008, 19, 14; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 285 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 806 ss.; P.L. PORCU, G. MOTTA-M. BOTTA (a cura di), *EU State Aid Law, Emerging Trends at the National and EU Level*, Elgar, Cheltenham, 2020; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, 659 ss.; G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza ed aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022; G. FONDERICO, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e*

attività amministrativa, Torino, 2022; M.P. CHITI, *Gli aiuti di Stato nel prisma degli interessi pubblici. Per un rinnovato approccio*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *Il diritto bancario europeo*, Pisa, 2022, 179 ss.; E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato. Profili generali e problematiche energetiche*, Milano, 2022; S. MACCARONE, *Gli aiuti di Stato alle banche in crisi: l'esperienza del FITD*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 4, 1° agosto 2022, 587 ss.; M. MATTALIA, *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2, 1° giugno 2023, 339 ss.;

r) sugli indici di riconoscibilità di un aiuto di Stato, da ultimo, Corte di giustizia UE, sez. II, 7 marzo 2024, C-558/22 – ARERA c. Fallimento Esperia S.p.a., Gestore dei Servizi Energetici S.p.a. – GSE (oggetto della News UM n. 31 del 5 aprile 2024, e in *Foro it.*, 2024, 4, 536, con nota di R. N. LORENZO, *Il principio di selettività degli aiuti di Stato secondo la Corte di giustizia*; in *Foro amm.*, 2024, 3, 281; in *Riv. dott. comm.*, 2024, 2, 373);

s) sugli aiuti *de minimis*:

s1) Cass. civ., sez. III, ord. 19 settembre 2024, n. 25223, con la quale è stato chiesto alla Corte di giustizia UE se gli artt. 3, 6, paragrafi 1 e 2 del regolamento n. 1408/2013/UE, letti nel loro combinato disposto, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro possa prevedere la concessione di aiuti di Stato *de minimis* all'agricoltura ed erogarli, nel primo triennio successivo all'istituzione delle banche dati in ambito nazionale e comunque sino alla completa ed integrale tenuta delle stesse, in difetto di specifica dichiarazione dell'impresa richiedente circa l'entità e la natura di ulteriori aiuti di Stato percepiti nel triennio finanziario di riferimento; e, in particolare, se, nel suddetto periodo temporale, la produzione di una autocertificazione relativa ad eventuali contributi percepiti nel triennio precedente costituisca un presupposto indispensabile della presentazione della domanda di indennizzo e della sussistenza del diritto a percepire l'aiuto di Stato, ovvero possa legittimamente intervenire anche solo in fase di controllo e, quindi, successivamente al percepimento del medesimo;

s2) T.r.g.a., Bolzano, ord. 9 febbraio 2021, n. 30 (oggetto della News UM n. 25 del 16 marzo 2021) con la quale è stata rimessa alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale sulla persistente efficacia ovvero sulla scadenza, in data 31 dicembre 2016, dell'autorizzazione della Commissione UE all'attribuzione di aiuti di stato, nella misura dell'80%, per la costruzione di piccoli impianti idroelettrici per la produzione, per l'autoconsumo, di energia elettrica da fonti rinnovabili a favore di malghe e rifugi del territorio alpino, per i quali l'allacciamento alla rete elettrica non era realizzabile senza un ragionevole sforzo tecnico e finanziario. In caso di risposta affermativa il Tribunale ha chiesto alla Corte se l'art. 20 del regolamento 2015/1589/UE del Consiglio debba essere interpretato nel senso che, in caso di aiuti attuati in modo abusivo, prima dell'intervento statale, la Commissione debba adottare una ingiunzione di recupero e se tale aiuto, ai sensi dell'art. 107, comma 3, lett. c), TFUE, sia compatibile con il mercato interno, in quanto destinato ad agevolare lo sviluppo di talune aree economiche, oppure incida sugli scambi tra Stati membri e possa falsare la

concorrenza. Sull'ordinanza di che trattasi si è pronunciata la Corte di giustizia UE, sez. IX, 7 aprile 2022, C-102/21 e C-103/21, KW, SG c/Autonomie Provinz Bozen, dichiarando, tra l'altro, che l'autorizzazione del regime di aiuti controverso contenuta nella decisione della Commissione del 25 luglio 2012 non era più in vigore quando la Provincia autonoma di Bolzano aveva concesso gli aiuti e che l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE doveva essere interpretato nel senso che non spetta alla Commissione richiedere allo Stato membro di recuperare gli aiuti illegali ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento 2015/1589/UE. Dopo la pronuncia della Corte di giustizia UE, il T.r.g.a. ha pronunciato la sentenza 13 dicembre 2022, n. 318 con la quale ha respinto il ricorso;

s3) Corte di giustizia UE, sez. VIII, 28 ottobre 2020, C-608/19, INAIL vs Zennaro, in *Foro amm.*, 2020, 10, 1800 (oggetto della News UM n. 21 del 2021);

t) sulla disciplina degli aiuti di Stato *de minimis* nel settore della pesca: G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, 803;

u) per un inquadramento del sistema della pesca in generale e marittima, in particolare, A. L. D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004, 226 ss.