



## **REGISTRO DEGLI AIUTI “DE MINIMIS”**

### **RIFLESSIONI IN MERITO ALL’ISTITUZIONE DI UN REGISTRO EUROPEO**

Le considerazioni che seguono partono dall’ipotesi che le disposizioni del Regolamento “*de minimis*” mantengano le previsioni in materia di istituzione ed implementazione del registro degli aiuti contenute nelle bozze attualmente in consultazione. Esse sono dunque in un primo momento neutrali rispetto all’opportunità di istituire tale registro. Si è tuttavia ritenuto di dover sottolineare gli aspetti critici dell’impianto ipotizzato, valutando il fondamento delle regole da cui nasce l’esigenza di un registro europeo, con un approccio realistico al problema.

#### **Previsioni rilevanti della bozza di Regolamento “*de minimis*”**

Anche se solo una di esse si riferisce specificamente all’istituzione di un registro degli aiuti, sono rilevanti ai fini della sua realizzazione ed implementazione le previsioni seguenti:

- art. 6 – Gli Stati membri devono istituire un registro degli aiuti “*de minimis*” che sarà implementato da tutte le amministrazioni che concederanno aiuti a tale titolo. Essi devono inoltre presentare una relazione annuale relativa a tutti gli aiuti concessi, a meno che i dati da essa richiesti non siano accessibili al pubblico.
- art. 5, par. 1 – La norma sul cumulo comporta che venga verificato il rispetto delle soglie stabilite da ciascun Regolamento di riferimento, tenendo conto di eventuali cumuli tra aiuti ottenuti ai sensi dei diversi Regolamenti (con la variante ulteriore delle imprese di trasporto merci su strada per conto terzi: art. 3, par. 2).
- 4° considerando – La definizione di impresa beneficiaria stabilisce che le entità controllate (giuridicamente o di fatto) dalla stessa entità debbano essere considerate come unica impresa beneficiaria.
- art. 3, par. 8 – La disposizione relativa alle fusioni, acquisizioni e scissioni comporta che gli aiuti precedentemente percepiti dalle imprese oggetto di tali operazioni vengano attribuiti al nuovo o ai nuovi soggetti derivanti dalle operazioni stesse.

- art. 3, par. 5 – Il triennio di riferimento è previsto sia determinato con riguardo agli esercizi finanziari utilizzati dall'impresa nello Stato membro interessato dall'aiuto.

### **Perché un registro europeo**

Il fatto che – ai sensi del 4° considerando – le entità controllate (giuridicamente o di fatto) dalla stessa entità debbano essere considerate come unica impresa beneficiaria comporta che la verifica del rispetto dei tetti stabiliti dai diversi Regolamenti “*de minimis*” tenga conto di tutti gli aiuti ottenuti da ogni entità che faccia parte del “gruppo”, a qualsiasi settore di attività appartenga, in qualsiasi Stato membro abbia la sede legale, siano ubicate le diverse sedi operative, abbia ottenuto aiuti ai sensi di qualunque dei quattro regolamenti “*de minimis*”.

Si potrebbe pensare che situazioni in cui si pongano problemi di questo tipo siano marginali. In realtà sono assai frequenti e riguardano non solo gruppi di grandi dimensioni, ma anche entità medio-piccole (che possono, ad esempio, essere oggetto di acquisizione da parte di una società di un altro Stato membro).

Un registro a livello nazionale sarebbe in grado di coprire unicamente gli aiuti ottenuti nello Stato membro di riferimento dalle società ivi localizzate. Considerato che lo scopo dello strumento è innanzi tutto quello di garantire il rispetto delle soglie, sostituendo le autodichiarazioni, un registro che non fosse europeo non sarebbe assolutamente adeguato. È dunque indispensabile che esso abbia le seguenti caratteristiche:

- a) sia costruito, appunto, a livello europeo. Dovrà essere predisposto in maniera che le amministrazioni nazionali che caricheranno i dati possano inserire tutti i riferimenti relativi all'assetto societario (impresa autonoma; impresa appartenente ad un gruppo, con l'indicazione di tutte le articolazioni dello stesso), ricavati, dove possibile, da dati ufficiali (registro imprese), ovvero da autocertificazioni<sup>1</sup>. A ciascun beneficiario dovrà essere attribuito un codice, che sarà unico per tutte le imprese riconducibili al gruppo (e per quelle che ne faranno parte in seguito<sup>2</sup>), per far sì che ogni aiuto concesso ad una entità appartenente al gruppo sia imputato al gruppo stesso

---

<sup>1</sup> Le autocertificazioni non danno la garanzia totale della veridicità e completezza dei dati. Non sempre, tuttavia, è possibile ricavare gli elementi rilevanti da fonti ufficiali facilmente consultabili. In particolare, per un'amministrazione, non sarà possibile avere accesso alle fonti di paesi diversi dal proprio.

<sup>2</sup> Dovranno poi essere “ricodificate” le imprese che dovessero uscire dal gruppo, per effetto di scissioni o cessioni (in questo caso acquisiranno il codice dell'impresa acquirente).

- b) non riguardi solo gli aiuti concessi ai sensi del Regolamento ex 1998/2006, ma sia unico per tutti gli aiuti “*de minimis*” concessi ai sensi di ciascuno dei Regolamenti in materia (SIEG, agricoltura, pesca); esso dovrà differenziare i dati relativi a ciascuna tipologia di “*de minimis*” (compresa la variante imprese di trasporto merci su strada conto terzi), per consentire la verifica del rispetto delle rispettive soglie<sup>3</sup>
- c) preveda un meccanismo che consenta di tener conto delle variazioni degli assetti societari (acquisizioni, fusioni, scissioni), per attribuire al nuovo o ai nuovi soggetti gli aiuti concessi ai beneficiari originari nel triennio di riferimento. A questo proposito, il problema è duplice:
- i) occorrerà innanzi tutto essere informati tempestivamente delle modifiche intervenute. Ciò potrebbe avvenire prevedendo un obbligo, per ogni impresa beneficiaria di un aiuto, di comunicare all’amministrazione concedente ogni variazione dovesse intervenire entro tre esercizi dalla concessione dell’ultimo aiuto rilevante<sup>4</sup>;
  - ii) conseguentemente si dovranno poter apportare le modifiche ai dati esistenti nel registro; tale compito spetterebbe alla stessa amministrazione concedente. Inutile nascondere la difficoltà di procedere ad una simile operazione, specie se l’importo da imputare al nuovo soggetto non coincidesse con quello concesso, in quanto dovesse essere ripartito fra imprese diverse (come nel caso di scissioni o cessioni di rami d’azienda); senza considerare che, se l’impresa che ha beneficiato di un aiuto da parte di un’amministrazione venisse, ad esempio, acquisita da un’impresa di un altro Stato membro, l’amministrazione concedente si troverebbe a dover intervenire su un soggetto con sede in un altro paese e su aiuti concessi e registrati da un’altra amministrazione
- d) utilizzi un periodo di riferimento uniforme. Come è noto, l’esercizio finanziario utilizzato da ciascuna impresa varia da settore a settore, da Stato membro a Stato membro, o addirittura da impresa a impresa. Non si tratta dunque di un dato omogeneo: qualora un’impresa faccia parte di un gruppo (specie se internazionale), essa potrà avere trienni di riferimento fra loro diversi (in funzione del paese in cui è ubicata ciascuna impresa del gruppo, del settore merceologico di appartenenza, o semplicemente della scelta

---

<sup>3</sup> Un software adeguato dovrà permettere di visualizzare il totale degli aiuti ottenuti dall’entità di riferimento (impresa singola o “gruppo”) ai sensi di ogni singolo regolamento ed il totale globale.

<sup>4</sup> L’attendibilità di tale metodo è tutt’altro che certa, in quanto la comunicazione dovrebbe essere effettuata a cura del soggetto che viene acquisito o che viene scisso: di un soggetto che non esisterà più e che ha altre priorità rispetto alla comunicazione in questione. D’altra parte, è difficilmente immaginabile un percorso diverso.

effettuata in origine). È dunque indispensabile individuare il periodo triennale in maniera diversa, che non faccia riferimento agli esercizi finanziari, ma, convenzionalmente, ad esempio, agli anni solari<sup>5</sup>.

I problemi evidenziati non derivano dal carattere europeo del registro, ma dalle previsioni della disciplina “*de minimis*”. Qualora si dovessero realizzare registri nazionali ci si dovrebbe confrontare con i medesimi problemi, aggravati dal fatto che reperire le notizie ed i dati da imprese estere o da amministrazioni di altri Stati membri sarebbe totalmente improponibile. Il registro non sarebbe dunque attendibile.

È pertanto indispensabile realizzare un registro europeo. Ma anche in questa ipotesi potrebbe essere valutato se non sia opportuno rivedere alcune delle previsioni che condizionano la concessione degli aiuti e quindi la gestione del registro, nella consapevolezza che le criticità che presenta la realizzazione di questo sono null’altro che lo specchio delle difficoltà cui dovranno confrontarsi le amministrazioni concedenti nella gestione delle pratiche, prima ancora che nell’implementazione del registro.

### **Condizioni per evitare un registro europeo**

L’esigenza di un registro a livello europeo deriva essenzialmente dalla previsione del 4° considerando della bozza di regolamento; secondariamente dal disposto dell’art. 3, par. 8 relativa agli effetti di fusioni, acquisizioni e scissioni. Modificando tali disposizioni, sarebbe possibile lasciare agli Stati membri la responsabilità della creazione del registro.

Il 4° considerando attribuisce alla giurisprudenza della Corte l’esigenza che, ai fini dell’imputazione dell’aiuto, “*le entità controllate (giuridicamente o di fatto) dalla stessa entità debbano essere considerate come un’unica impresa beneficiaria*”, giungendo alla conclusione che “*un’impresa, un gruppo di imprese o un’associazione possono essere considerate come un’unica impresa ai fini dell’applicazione della norma ‘de minimis’*”.

Come si è già avuto occasione di rilevare, nel caso citato nel 4° considerando (C-382/99 *Netherlands v Commission*), la Corte prende in considerazione una situazione del tutto particolare, la cui traduzione in un

---

<sup>5</sup> Questa esigenza deriva non solo dal fatto che si debba tener conto dell’appartenenza ad un gruppo, ma anche dal fatto che è assai frequente, ad esempio nel settore agroalimentare, che un’impresa anche di piccole dimensioni ottenga aiuti in base a due regolamenti “*de minimis*”: ad esempio per investimenti nell’azienda agricola e per investimenti nel settore della trasformazione (produzione di vino o di olio), o per attività agrituristiche.

principio generale, nei termini indicati nella bozza di regolamento, è tutt'altro che scontata.

Il rapporto tra compagnie petrolifere e benzinai non concretizzava infatti l'ipotesi di gruppo. Il vantaggio derivante alle compagnie dal regime olandese non discendeva dal rapporto di tipo "societario" con i singoli benzinai (che erano a tutti gli effetti entità economiche autonome, anche ai fini della definizione di PMI), bensì dal fatto che l'aiuto concesso ai singoli benzinai esonerava le Compagnie dal farsi carico dei costi derivanti dalla riduzione del prezzo alla pompa concordato con i distributori, al fine di evitare perdite di quote di mercato. Si trattava dunque di un vantaggio che prescindeva dal rapporto di tipo societario tra Compagnie e distributori.

Nella sentenza la Corte conferma le valutazioni della Commissione, la quale aveva suddiviso i distributori – beneficiari formali dell'aiuto – in sei categorie, che possono essere semplificate in due: quella dei distributori non vincolati alla compagnia petrolifera da una clausola di gestione dei prezzi e quella dei distributori vincolati da una tale clausola. Per i primi la Commissione non riteneva si ponessero problemi di cumulo, che invece considerava esistessero per i secondi. Il cumulo doveva infatti essere considerato non solo nel caso in cui le compagnie fossero proprietarie di più distributori, ma anche quando i distributori, pure entità indipendenti, non potevano far valere la clausola di gestione dei prezzi o potevano farlo in misura minima (par. 19 della sentenza).

La Commissione spiega (par. 32) che *"il controllo dell'assenza di cumulo richiede che il beneficiario effettivo dell'aiuto sia individuato. Potrebbe trattarsi, nel caso specifico, di un distributore di benzina, ma anche di un'entità economica più vasta, come una compagnia petrolifera, qualora tale compagnia non avesse dovuto pagare, o avesse pagato importi compensativi meno elevati ai distributori di benzina ad essa vincolati da una clausola di gestione dei prezzi, rispetto a quelli che avrebbe pagato se l'aiuto non fosse esistito"*.

Tesi questa avallata dalla Corte, la quale conferma che, nel caso di esistenza di una clausola di gestione dei prezzi, *"la compagnia petrolifera potrebbe essere considerata come il beneficiario effettivo degli aiuti concessi ai distributori di benzina"* (par. 38). Essa rileva che *"nel caso di specie ... il vantaggio indirettamente accordato alle compagnie petrolifere deriva dall'aiuto concesso ... nei limiti in cui esso rende in pratica inutile l'applicazione delle clausole di gestione dei prezzi"* (par. 62). E conclude (par. 66) che *"gli aiuti versati ai distributori di benzina vincolati alle compagnie petrolifere da clausole di gestione dei prezzi comportavano conseguenze economiche per le compagnie interessate poiché avevano comunque l'effetto di esentare tali compagnie dal loro*

*obbligo di farsi carico, in tutto o in parte, dei costi derivanti dalla riduzione del prezzo alla pompa praticata dal loro distributore, al fine di evitare perdite di quote di mercato. ... Un simile intervento ... aveva l'effetto di alleggerire gli oneri che normalmente sarebbero stati a carico del bilancio delle compagnie...".*

È evidente che tanto la Commissione che la Corte hanno ritenuto che si ponessero problemi di cumulo non in quanto i beneficiari formali costituissero un'unica entità (di diritto o di fatto)<sup>6</sup>, ma se ed in quanto gli aiuti concessi ai singoli distributori – a prescindere dal fatto che si trattasse di entità autonome o appartenenti ad uno stesso gruppo – comportassero conseguenze economiche per le compagnie petrolifere, le quali sarebbero risultate, in tal caso, beneficiarie effettive degli aiuti.

Si tratta dunque di un problema di ricaduta ( o addirittura di trasferimento) di un aiuto concesso ad una determinata entità giuridica ed economica su un altro soggetto, dovuta alla particolarità dei rapporti esistenti tra i due. Se invece di una sovvenzione sul carburante venduto (un determinato importo per litro) si fosse trattato di aiuti di altra natura (ad esempio agli investimenti), che non producessero vantaggi per le compagnie, non si sarebbero posti problemi di cumulo.

Da questo caso discende dunque solo l'obbligo di determinare, quando si concede un aiuto, chi sia/no il o i soggetti che ne traggano un effettivo beneficio e di quantificare tale beneficio in capo a ciascuna entità così individuata. È il caso di cui si è detto, ma è anche il caso, ad esempio, di aiuti concessi a Consorzi o altre aggregazioni di imprese, dai quali, in realtà, traggono vantaggio non il consorzio (che non è un operatore sul mercato in concorrenza con altri), ma le singole imprese consorziate. In quest'ultima ipotesi non si ha un accumulo di più aiuti in capo ad un unico soggetto, ma, al contrario, una suddivisione di un unico aiuto fra diversi beneficiari effettivi. Questo richiede la costante giurisprudenza della Corte<sup>7</sup>, e questo impone la logica.

Con riferimento a queste considerazioni, il 4° considerando del regolamento potrebbe essere riscritto nel modo seguente<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> Situazione che, nella fattispecie di cui alla sentenza considerata, non si verificava.

<sup>7</sup> Giurisprudenza secondo la quale "nel ricercare il beneficiario di una misura di aiuto di Stato non ci si deve limitare a considerare il soggetto che riceve direttamente la sovvenzione, ma bisogna tener conto degli effetti che la sovvenzione produce al di là di tale contesto" (conclusioni dell'avvocato generale Lenz nel caso C-311/94, *Ijssel-Vliet Combinatie BV contro Minister van Economische Zaken*, (Raccolta 1996, pag. I-5023, punto 9).

<sup>8</sup> Si dovrebbe, di conseguenza, modificare anche la nota 13 all'Allegato III della bozza di Regolamento generale di esenzione per categoria.

*Ai sensi delle norme in materia di concorrenza previste nel trattato e ai fini del presente regolamento, per impresa si intende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento<sup>9</sup>. La Corte di giustizia ha inoltre stabilito<sup>10</sup> che nel ricercare il beneficiario di una misura di aiuto di Stato non ci si deve limitare a considerare il soggetto che riceve direttamente la sovvenzione, ma bisogna tener conto delle imprese nei confronti delle quali l'aiuto produce degli effetti. Pertanto, ai fini dell'applicazione della norma "de minimis", si deve individuare il reale beneficiario dell'aiuto, tenendo conto di eventuali ricadute su soggetti diversi dal beneficiario formale, determinate dai rapporti di diritto o di fatto esistenti fra entità giuridiche diverse.*

Una disposizione così scritta (o scritta in termini analoghi) non comporterebbe l'automatica imputazione al gruppo di tutti gli aiuti "de minimis" accordati alle singole società del gruppo, ma richiederebbe la verifica da parte dell'amministrazione concedente l'aiuto di eventuali ricadute sul gruppo in quanto tale o su altre entità diverse dal beneficiario formale appartenenti o meno allo stesso gruppo.

D'altra parte, è assai discutibile che un aiuto di piccola entità – come è il caso degli aiuti "de minimis" – determini un vantaggio più generale per il gruppo; mentre non è raro che un aiuto possa avere ricadute significative anche su soggetti diversi dal beneficiario che pure non siano legati a questo da rapporti di carattere societario.

Gli aiuti "de minimis" non sono aiuti ai sensi dell'art. 107, par. 1 in quanto, per la loro ridotta entità, si presume convenzionalmente che non distorcano gli scambi tra Stati membri. È evidente che l'effetto di un aiuto, a parità di importo, cambia in funzione della dimensione e del giro d'affari del beneficiario: più l'impresa è grande, minore è la ricaduta dell'agevolazione pubblica sulla sua operatività e dunque sulla sua competitività internazionale (minore è dunque la distorsione degli scambi). È anche in funzione alla sua dimensione che un'impresa si rapporta ai suoi concorrenti. Non sarebbe dunque del tutto peregrina – in termini astratti – l'ipotesi di una graduazione del massimale "de minimis" in funzione della dimensione, struttura, giro d'affari del beneficiario, tenendo conto, nel far ciò, dell'appartenenza ad un gruppo del beneficiario diretto. Si tratta tuttavia di un'ipotesi per ovvie ragioni impraticabile e improponibile.

---

<sup>9</sup> Causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze Spa e altri* (Raccolta 2006, pag. I-00289).

<sup>10</sup> Causa C-382/99, *Regno dei Paesi Bassi/Commissione delle Comunità europee* (Raccolta 2002, pag. I-5163).

Ma, al di là di ciò, solitamente un aiuto di ridotta entità produce vantaggi solo per l'impresa che ne è destinataria diretta, senza ripercuotersi su altre realtà che siano ad essa collegate, anche in termini di controllo (specie se operano su settori di mercato diversi). A meno che non si abbia a che fare con un'articolazione operativa (e societaria) di un unico soggetto imprenditoriale<sup>11</sup>, o che l'articolazione societaria non venga utilizzata per suddividere un aiuto più consistente fra più beneficiari<sup>12</sup>: sono queste le situazioni cui deve fare attenzione l'amministrazione concedente.

Il 4° considerando del regolamento "*de minimis*" dovrebbe da un lato scongiurare situazioni come quelle da ultimo esemplificate, dall'altro assicurare che l'aiuto sia realmente imputato a chi ne trae vantaggio, nel caso, ad esempio, di aggregazioni di imprese che non siano imprese esse stesse (consorzi, reti, ecc.). È ciò che la formulazione proposta sopra dovrebbe garantire. Sarebbe inoltre opportuno che il tema venisse ripreso nel documento che la Commissione predisporrà sul concetto di aiuto di Stato.

Quanto alla previsione dell'art. 3, par. 8, un registro europeo è richiesto dal fatto che le fusioni, le acquisizioni o le scissioni possono riguardare imprese che si trovano in Stati membri diversi e che possono avere ricevuto o ricevere in seguito aiuti "*de minimis*" da amministrazioni di diversi paesi.

Ci si domanda se la limitata portata pratica della norma – data la ridotta frequenza di situazioni simili – giustifichi la complessità gestionale che comporta. Di ogni impresa si dovrebbero infatti seguire le sorti, per verificare se nella sua vita (triennale) essa dia luogo a fusioni, acquisizioni, scissioni, entri a far parte di gruppi o ne esca, ecc. Ogni variazione avrebbe conseguenze sulla sua "contabilità" "*de minimis*", che dovrebbe essere registrata, andando a modificare i dati già ad essa riferiti, magari inserendo nel registro soggetti nuovi, ai quali dovranno essere imputati aiuti che in realtà non sono stati concessi né erogati loro (né a soggetti in rapporti con loro al momento della concessione). Senza contare che qualora le vicende societarie prese in considerazione interessassero entità extraUE esse non potrebbero essere monitorate.

In effetti, gli aiuti vengono concessi alle entità esistenti in un determinato momento, che spesso non hanno continuità con i soggetti che subentrano loro,

---

<sup>11</sup> Prendendo dalla casistica: un gruppo familiare che realizza case prefabbricate costituito da sette società che producono, rispettivamente, pavimentazione, tetti, serramenti, ecc.

<sup>12</sup> Sempre dalla prassi: non potendo concedere un aiuto adeguato alla capogruppo per un investimento in un centro di ricerca comune alle società del gruppo, si è ipotizzato di concedere l'intero massimale "*de minimis*" a ciascuna impresa del gruppo, che sarebbe divenuta proprietaria, pro quota, della struttura.



totalmente o parzialmente. Nella maggior parte dei casi non sarebbe nemmeno corretto sommare o riattribuire a imprese nuove o comunque diverse aiuti di cui queste non hanno beneficiato effettivamente. Nel caso, ad esempio, di un'acquisizione, il fatto che l'impresa acquisita abbia ricevuto aiuti (di qualsiasi natura ed a qualsiasi titolo: quindi non solo "*de minimis*") potrebbe costituire fattore di maggiore appetibilità dell'impresa stessa, ma tale maggiore appetibilità si tradurrebbe in un vantaggio per i proprietari venditori (in termini, ad esempio, di un prezzo più elevato realizzato per la cessione) e non verrebbe trasferito all'acquirente, che pagherebbe per l'acquisizione né più né meno che il valore dell'impresa. In sostanza, gli aiuti pregressi, nell'ambito dell'acquisizione, sarebbero del tutto neutri (più aiuti = maggior prezzo; meno aiuti = minor prezzo).

Si tratterebbe allora di monitorare i casi limitati in cui l'assetto societario rientri nella strategia aziendale finalizzata ad ottenere maggiori agevolazioni<sup>13</sup> e comunque le variazioni che avvengano entro un periodo di tempo limitato dalla concessione di un aiuto: ad esempio, un anno; quando cioè l'amministrazione ancora detiene rapporti con il beneficiario (ad esempio a fini di rendicontazione).

Per quanto riguarda il triennio di riferimento, l'ipotesi di tener conto solo di situazioni nazionali semplificherebbe in gran parte il problema della disomogeneità dello stesso. Resterebbero in ogni caso problemi legati all'esigenza di monitorare eventuali cumuli tra "*de minimis*" concessi ai sensi dei diversi regolamenti. L'individuazione di un triennio convenzionale sarebbe dunque auspicabile comunque.

### **Alcune valutazioni di opportunità**

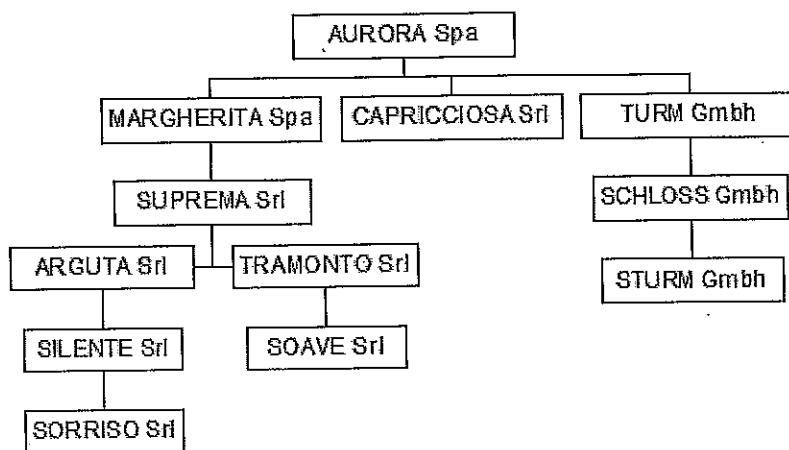
Gli adempimenti richiesti dall'attuale bozza di regolamento "*de minimis*" comportano oneri gravosi per le amministrazioni, senza peraltro fornire una garanzia seria circa la correttezza dei dati introdotti nel registro e, dunque, circa l'attendibilità dei controlli.

Come si è accennato, la possibilità di verificare gli assetti societari (appartenenza ad un gruppo, fusioni, acquisizioni, scissioni) attraverso documentazione ufficiale è assai aleatoria. Tale documentazione (in Italia la visura camerale) non consente di avere un quadro immediato, articolato e completo, dei rapporti societari che legano il beneficiario ad altri soggetti.

---

<sup>13</sup> Con riferimento ancora alla prassi: il caso di due imprese, giuridicamente entità diverse, con produzioni collegate, ubicate in immobili limitrofi, che danno atto ad una fusione pochi mesi dopo la loro costituzione e l'ottenimento, da parte di ciascuna, di un aiuto all'investimento in "*de minimis*".

Per fare un esempio concreto, si consideri il gruppo imprenditoriale presentato nel grafico seguente.



Supponendo che l'impresa beneficiaria sia la "Soave Srl", la visura degli assetti proprietari relativi ad essa consente di verificare che il suo capitale sociale è detenuto (ed in quale misura) dalla società "Tramonto Srl". Ma questa informazione non sarebbe sufficiente a definire il beneficiario nella sua globalità (gruppo). Si dovrà infatti verificare, mediante un'ulteriore visura relativa alla società "Tramonto", quale siano i rapporti societari di questa; e si scoprirà che essa è controllata dalla società "Suprema Srl", della quale peraltro non si saprà, a questo livello, né se a sua volta è controllata da altra società, né se ha il controllo di società a valle. Questi dati potranno essere ricavati solo da una visura relativa alla società "Suprema", da cui risulterà da un lato il controllo da parte della società "Margherita Spa", dall'altro il controllo sulla società "Arguta Srl". Ma ancora si dovrà procedere per giungere, risalendo, fino alla società "Aurora Spa", scendendo, passo dopo passo, fino a raggiungere la società "Sorriso Srl". Ma la ricerca non sarà ancora finita, perché la visura della società "Aurora" consentirà di riscontrare il controllo che essa esercita sulla "Capricciosa Srl" e su "Turm GmbH". E qui ci si ferma, perché, essendo quest'ultima una società austriaca, l'amministrazione non avrebbe gli strumenti per effettuare la stessa ricerca relativa alle società controllate e non rileverebbe l'appartenenza al gruppo delle società "Schloss GmbH" e "Sturm GmbH".

L'informazione acquisibile per via ufficiale – e dunque certificata<sup>14</sup> – è pertanto inevitabilmente incompleta e quindi non attendibile. Una ricostruzione

<sup>14</sup> Che in ogni caso sconfiggerebbe i ritardi con i quali vengono aggiornati i dati presso il registro delle imprese.

completa viene faticosamente effettuata (anche attraverso rogatorie internazionali) dalla magistratura nel caso di indagini per evasione o frode fiscale o per reati di tipo societario; ma sarebbe preclusa all'amministrazione anche solo per effettuare il controllo della veridicità di autodichiarazioni.

Questo (l'autodichiarazione) sarebbe l'unico strumento al quale si potrebbe ricorrere, ma anche in questo caso senza una garanzia di attendibilità; e non tanto perché le imprese potrebbero rilasciare dichiarazioni volutamente mendaci o incomplete, ma anche perché non sempre sono al corrente degli intrecci societari che possano esistere a monte o in parallelo al rapporto diretto con la società controllante (probabilmente la società "Sorriso" non conosce nemmeno l'esistenza della società "Sturm"). E sembra del tutto improponibile l'ipotesi di imputare all'impresa beneficiaria l'onere di raccogliere le autodichiarazioni a grappolo di tutte le imprese che costituiscono il gruppo (con le quali in molti casi non esistono rapporti), delle quali sarebbe peraltro impossibile controllare l'attendibilità. Senza contare la sproporzione, per le imprese, tra l'onere burocratico che sarebbe richiesto e l'entità dell'aiuto atteso.

Se poi dalla verifica del controllo di diritto si dovesse passare a quella del controllo di fatto, alle difficoltà appena evidenziate si aggiungerebbe quella di valutare quando esista tale controllo: valutazione che non può essere lasciata all'impresa beneficiaria.

In definitiva, un registro che tenga conto degli aiuti percepiti da tutte le imprese tra le quali esista un rapporto di controllo (di diritto o di fatto) dovrebbe essere necessariamente realizzato a livello europeo; ma anche in questo caso darebbe scarse garanzie di attendibilità. Ci si domanda allora se l'onere di carattere burocratico che sarebbe richiesto alle imprese (le autodichiarazioni complesse) e alle amministrazioni (per i controlli conseguenti) sia giustificato da un risultato a priori insoddisfacente, rispetto ad un obiettivo discutibile sul piano logico come su quello giuridico.

All'obiezione che il problema di cui si parla è marginale nella panoramica degli aiuti "*de minimis*" e dunque il rischio di inattendibilità dei dati sarebbe quantitativamente ridotto, si può rispondere che gli intrecci societari – con diramazioni in paesi diversi (anche extraUE) – sono molto più frequenti di quanto non si pensi e interessano anche gruppi di dimensioni non grandi (le cosiddette micromultinazionali)<sup>15</sup>.

Né si pensi che le società di grandi dimensioni appartenenti a gruppi non siano interessate ad aiuti di piccola entità come quelli "*de minimis*". Qualsiasi

---

<sup>15</sup> Senza considerare che nessuna regola è ammissibile se non si dia la possibilità di verificarne il rispetto.

impresa utilizza tutte le possibilità che le vengono offerte; tanto più se sono di facile accesso. Un esempio è dato dai contributi per la partecipazione a manifestazioni fieristiche – il più delle volte accordati sotto forma di sconto sul costo di locazione degli spazi espositivi – che tutte le Camere di Commercio italiane riconoscono, a semplice domanda, a tutte le imprese che partecipano alle manifestazioni stesse (diverse all'anno in uno stesso settore). Nessuna società rinuncia ad essi, qualunque sia la sua dimensione ed a prescindere dalla sua appartenenza ad un gruppo.

Ma quanto un aiuto "*de minimis*" concesso ad un'impresa appartenente ad un gruppo può influire sulla competitività di un'altra impresa del gruppo: quanto gli aiuti di cui possa aver beneficiato la società "Soave Srl" (del settore meccanico, in concorrenza con imprese produttrici di prodotti analoghi) possono avere influito sulla competitività dell'impresa "Schloss GmbH" (del settore tessile, in concorrenza quindi con altre imprese dello stesso settore), al punto di dover verificare se la somma degli aiuti percepiti dalle due (ma naturalmente ci sono tutte le altre del gruppo) rispetta il tetto per gli aiuti "*de minimis*"?

Nel caso dei benzinai olandesi, le intere somme percepite dai singoli distributori venivano di fatto trasferite alle compagnie petrolifere – con le quali esse non costituivano un gruppo, né di diritto, né di fatto – mentre nessun vantaggio rimaneva ai distributori stessi<sup>16</sup>. Nel caso di gruppi di imprese l'aiuto rappresenta un'entrata per ciascuna impresa beneficiaria che, nella maggior parte dei casi, vive una vita propria sui mercati. Non è ardito affermare che il fatto che un'impresa debba scontare gli aiuti ricevuti da altre imprese del gruppo, magari appartenenti ad altri settori, riducendo così la sua capacità di attingere ad agevolazioni pubbliche, la penalizza sul mercato rispetto alle sue concorrenti che, non appartenendo a gruppi, possono godere dell'intero plafond di agevolazioni<sup>17</sup>.

In definitiva, è inevitabile domandarsi se sia opportuno introdurre un criterio di imputazione dell'aiuto, frutto di un'interpretazione quanto meno discutibile – se non sostanzialmente errata – della giurisprudenza della Corte, che

---

<sup>16</sup> Nel bilancio del distributore l'entrata costituita dall'aiuto statale in termini di contributo per litro di carburante venduto veniva di fatto annullata dall'eliminazione dello sconto su ogni litro di carburante praticato dalla compagnia petrolifera in assenza del contributo pubblico: l'aiuto era dunque, in pratica, totalmente percepito dalla compagnia.

<sup>17</sup> È vero che ai fini della determinazione della classe dimensionale di un'impresa – rilevante in sede di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato – si tiene conto dei rapporti societari, presumendo che un'impresa appartenente ad un gruppo si avvantaggi genericamente da tale appartenenza; ma la dimensione dell'impresa non influisce sul massimale "*de minimis*", probabilmente ritenendosi, a ragione, che più un'impresa è grande, meno sia determinante per i suoi comportamenti – e dunque per la sua competitività – un aiuto di importo ridotto come quello "*de minimis*".

avrebbe un impatto pesantissimo, in termini di carico burocratico per le imprese e per le amministrazioni, senza offrire garanzie di attendibilità nella sua applicazione e nel suo controllo. Un criterio che, nella migliore delle ipotesi, creerebbe disparità di trattamento fra gruppi nei quali siano semplici e tracciabili i rapporti aziendali e gruppi più articolati o più nebulosi.

Bologna, 14 giugno 2013

Carlo Eugenio Baldi