



**Carlo E. Baldi**  
**Università di Bologna - Europroject**

**RELAZIONE INTRODUTTIVA**  
**SINTESI**

L'approccio delle amministrazioni alla problematica degli aiuti di Stato si è modificata nel tempo: da un disinteresse diffuso (dovuto essenzialmente alla scarsa conoscenza della materia), che ha caratterizzato i comportamenti fino a non molti anni fa, si sta passando a considerare aiuto di Stato disciplinato dalle regole comunitarie qualsiasi intervento pubblico. Ciò ha portato ad un aumento delle notifiche, anche per situazioni che non rientrano nel campo di applicazione dell'art.87, par.1 del trattato CE (salvo non notificare casi ben più rilevanti, che difficilmente otterrebbero l'autorizzazione della Commissione) ed al ricorso smodato e spesso improprio al regime "*de minimis*", considerato la soluzione di tutte le situazioni, soprattutto in quanto consente un sostanziale scarico di responsabilità.

Scopo di questo seminario è aprire un dibattito sul concetto stesso di aiuto di Stato, per individuare criteri di valutazione che consentano alle amministrazioni di stabilire quando un intervento pubblico realizzi la fattispecie disciplinata dal trattato e quando invece si possa evitare la notifica alla Commissione o il ricorso alla regola "*de minimis*". In linea con la nostra tradizione, l'approccio a questa problematica non sarà teorico, ma si baserà essenzialmente su situazioni reali e concrete.

Non intendiamo risolvere in maniera definitiva il problema, e soprattutto non intendiamo farlo oggi. A questo incontro ne seguiranno altri su temi specifici, che saranno scelti in base alle indicazioni che verranno da questa giornata e dal dibattito, anche a distanza, che intendiamo sollecitare. Sul sito internet di Europroject, sul quale saranno pubblicate tutte le notizie relative a questa iniziativa, saranno riportati idee e suggerimenti per nuovi incontri, da svolgersi, non necessariamente a Bologna, nei prossimi mesi.

È noto a tutti che un intervento pubblico, perché sia qualificabile aiuto di Stato ai sensi dell'art.87, par.1, deve essere caratterizzato da quattro elementi: l'origine pubblica delle risorse, il vantaggio per le imprese, il carattere di selettività, l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri. Se manca uno solo di questi requisiti, non si rientra nell'ipotesi prevista dal trattato e l'amministrazione ha dunque mano libera.

Per fare un esempio ben noto, gli interventi della cosiddetta "Tremonti bis" non erano aiuti di Stato ai sensi dell'art.87, par.1 perché mancava il carattere di selettività. Allo stesso modo, non sono considerati aiuti quelli concessi in regime "*de minimis*", in quanto la Commissione ritiene convenzionalmente che aiuti di quella entità non incidano sugli scambi. È significativo il fatto che l'applicazione di questo regime è al momento esclusa per certi settori, per i quali la Commissione sta adottando deroghe analoghe, ma di entità diversa (per il settore agricolo, 3.000, anziché 100.000 euro nel triennio). Ciò perché essa ritiene che nel settore agricolo anche un aiuto ininfluenza in un altro settore possa incidere sugli scambi. In sostanza,

l'esistenza dell'effetto distorsivo sugli scambi può essere valutata unicamente alla luce del mercato, non può derivare da considerazioni astratte.

La stessa Commissione, al punto 2.1 della Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese del 1996 afferma: *“tuttavia talune PMI, in particolare talune micro-imprese, svolgono attività che non formano oggetto di scambi tra gli Stati membri. ... Gli aiuti che sono loro accordati per questo tipo di attività non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 92 (ora 87) paragrafo 1”*. Ciò che è rilevante, naturalmente, non è la dimensione dell'impresa, ma l'attività da questa svolta che, per sua natura, o per le caratteristiche con le quali si presenta, non si trova su un mercato competitivo internazionale. Di conseguenza, eventuali aiuti pubblici a suo favore non sono tali da incidere sugli scambi tra Stati membri.

Il principio è stato poi ribadito nella “Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati” del 1997<sup>1</sup>, dove la Commissione esemplifica le attività che possono essere definite “di prossimità”, citando, tra l'altro, il commercio al dettaglio e la riparazione di beni personali e per la casa, i taxi, i servizi collettivi e sociali, i servizi domestici, il commercio e la riparazione di autoveicoli; e arrivando perfino a prendere in considerazione alberghi e ristoranti e imprese di costruzione, precisando che non rientrano nel campo di applicazione dell'art.92 (ora 87), par.1, *“se e in quanto sono esercitate in forma non transnazionale”*. Va sottolineato, insomma, che per queste ultime attività deve trattarsi di piccole imprese operative in un contesto locale e di particolare svantaggio, quale quello rappresentato dai quartieri urbani svantaggiati.

Questo tipo di ragionamento è stato ripreso nell'ambito di diverse valutazioni di aiuti notificati. Così, nell'autorizzazione della legge n.4/97 della Provincia di Bolzano, la Commissione ha esemplificato le attività di prossimità – non soggette quindi ai limiti previsti dalla disciplina degli aiuti di Stato – con i rifugi di montagna e le macellerie. In un caso francese ha riconosciuto lo stesso standard per gli alberghi di bassa categoria nei quartieri periferici delle grandi città (quando l'attività alberghiera è ritenuta a tutti gli effetti attività di impresa su un mercato internazionale).

Altri casi sono rappresentati dagli aiuti ai taxisti previsti dalle leggi delle Regioni Piemonte<sup>2</sup> e Liguria<sup>3</sup>: la Commissione ha riconosciuto che, anche se si tratta di regioni di confine – dove quindi la concorrenza tra Stati potrebbe più facilmente essere falsata dal sostegno pubblico – un aiuto non pregiudica gli scambi, in ragione del carattere di prossimità dell'attività stessa. Nel caso della legge 6/99 della Provincia autonoma di Trento,<sup>4</sup> la Commissione ha fatto la stessa valutazione per gli aiuti all'acquisto di autoveicoli commerciali fino a 9 posti.<sup>5</sup> Sulla stessa linea la valutazione di due regimi spagnoli del 1998 (Plan Renove) e

---

<sup>1</sup> GUCE C 146 del 14 maggio 1997, p.6.

<sup>2</sup> Aiuto di Stato n. N 237/99: Regime di sovvenzioni per il miglioramento dei servizi complementari al trasporto pubblico locale. Decisione del 18.10.1999.

<sup>3</sup> Aiuto di Stato n. N 733/2000: Interventi regionali per la riqualificazione del servizio di trasporto pubblico di taxi. Decisione del 25.4.2001.

<sup>4</sup> Aiuto di Stato n. C 52/2002 (ex N 833/2001) - Legge provinciale n. 6/99 “Disposizioni speciali per il settore dei trasporti” (Provincia autonoma di Trento)

<sup>5</sup> In assenza di norme comunitarie che liberalizzano il mercato del trasporto con tale tipo di automezzi, la Commissione ha ritenuto non esista aiuto ai sensi dell'art.87, par.1 (non c'è concorrenza perché non c'è libertà di mercato).

del 2000, in relazione ai quali la Commissione ha riconosciuto che gli aiuti all'acquisto di veicoli industriali fino a 3.5 t. (categoria D) concessi alle imprese che esercitano a livello esclusivamente locale o regionale un'attività di impresa diversa dal servizio di autotrasporto, sono esclusi dal campo di applicazione delle regole comunitarie.

Ad analoghe conclusioni la Commissione è giunta, in un caso tedesco, per gli aiuti alla realizzazione di una piscina ricreativa utilizzata essenzialmente dagli abitanti della cittadina di Dorsten e dei dintorni, o in un caso olandese, dove l'aiuto era destinato ad alcuni porti turistici, in considerazione della marginalità dei porti stessi (considerazioni completamente diverse sono state fatte per gli aiuti al porto turistico di Marina di Stabia).

Possiamo citare ancora un caso danese, in cui veniva concesso un contributo alle spese postali per la diffusione di periodici di associazioni culturali e politiche senza scopo di lucro.

Il caso più significativo, anche per le conseguenze che potrà avere per altre situazioni, specie nel settore turistico, è quello degli impianti a fune. In occasione della notifica della legge italiana n.140/99, la Commissione ha riconosciuto che gran parte degli impianti esistenti in Italia, a causa delle caratteristiche di "prossimità" della clientela che li frequenta, devono essere considerati di interesse locale e quindi ha ritenuto che gli aiuti accordati ad essi non siano aiuti ai sensi dell'art. 87, par.1. Criterio precisato nel caso particolarmente delicato della Valle d'Aosta, dove si è riconosciuto che anche stazioni prossime al confine, se non superano determinati standard di offerta di servizi (numero e lunghezza delle piste, posti letto alberghieri, rapporto ski-pass giornalieri e settimanali), possono essere considerate "locali" e quindi non interessate dall'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato.<sup>6</sup>

Come si vede, anche se articolata, la prassi è ridotta. Questo per varie ragioni, riconducibili in parte alle scelte delle amministrazioni, in parte all'approccio cauto della Commissione. In effetti, le notifiche di situazioni che presentano caratteristiche di marginalità sono assai limitate, soprattutto per il fatto che le amministrazioni, in considerazione della esiguità degli aiuti in gioco, ricorrono sovente, impropriamente, al regime "*de minimis*". Quanto alla Commissione, essa preferisce dichiarare la compatibilità dell'aiuto: in questo modo si raggiunge sostanzialmente lo stesso effetto (dal punto di vista dell'operatività del regime), senza correre il rischio di creare precedenti da cui possano derivare appetiti ulteriori.

Il nostro approccio è diverso e questo è il primo messaggio che intendiamo lanciare con questo seminario.

Il fatto che un'agevolazione pubblica non sia qualificabile "aiuto di Stato" ai sensi dell'art.87, par.1 la sottrae all'applicazione delle regole in materia. Ciò significa che cade anche l'obbligo di notifica, che incombe agli Stati unicamente per i progetti di aiuto che ricadano nella definizione suddetta. Compete cioè allo Stato valutare se l'aiuto che intende concedere è soggetto o meno alla previa autorizzazione della Commissione.

Se così non fosse, si dovrebbe procedere alla notifica di qualsiasi provvedimento che comporti una spesa pubblica e che interessi, anche indirettamente, imprese o attività economiche. La definizione di aiuto di Stato contenuta nel primo paragrafo dell'art.87 ha appunto lo scopo di indicare quali interventi pubblici sono soggetti alla disciplina degli artt.87-89. Spetta a ciascuna amministrazione valutare se la sua iniziativa ricada tra quelle soggette a

---

<sup>6</sup> Solo le stazioni di Courmayeur e Cervinia sono state definite "internazionali".

notifica.

Ciò, naturalmente, quando l'amministrazione sia certa che il provvedimento che intende adottare o applicare non ricada tra i casi definiti al par.1 dell'art.87. In caso di incertezza la notifica è sempre opportuna.

In sostanza, senza voler spingere ad infrangere le regole (tutta la nostra attività è volta a favorire il rispetto di queste), riteniamo che sia sostanzialmente sbagliato il comportamento di chi non si assume le proprie responsabilità e deleghi ogni decisione alla Commissione. L'esigenza di certezza del diritto invocata da qualcuno non viene soddisfatta delegando le scelte ad altri, ma valutando e interpretando con professionalità le regole, così come si fa per le norme di origine interna.

L'art. 87, par.3, lettera c), stabilisce che possono essere compatibili gli aiuti a favore di "talune attività", a condizione che essi "non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse". Questa è una condizione che sta alla base di tutte le deroghe e costituisce, potremmo dire, una sorta di unità di misura delle intensità degli aiuti ammissibili. In sostanza, si può derogare al divieto di concedere aiuti, divieto che risponde ad un interesse comune, con il perseguimento di un altro interesse comune, almeno di pari peso: è quello che la Corte di Giustizia ha definito "giustificazione compensatoria", che spetta alla Commissione individuare e quantificare, mettendo a confronto, come su una bilancia, l'entità della distorsione procurata dall'aiuto ed il vantaggio da esso derivante per la Comunità nel suo insieme. In sostanza, l'interesse comune è rappresentato dalla combinazione e dal temperamento dei diversi obiettivi dell'Unione.

In quaranta anni di valutazioni, la Commissione ha via via messo a punto un quadro delle deroghe possibili, stabilendo anche standard di aiuto ammissibili. Così, ha ritenuto sia interesse comune incentivare la ricerca, la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo del sistema delle piccole e medie imprese, la formazione, l'occupazione, e così via, indicando, situazione per situazione, massimali di aiuto compatibili con i principi della concorrenza, nel senso sopra detto.

L'esigenza di gestire quotidianamente casi che presentano caratteristiche simili, anche se in contesti spesso diversi, ha portato la Commissione a privilegiare un approccio standardizzato, dimenticando la filosofia del trattato, che richiederebbe una valutazione più attenta al caso specifico, e privilegiando l'obiettivo primario di evitare disparità di trattamenti.

La scelta è comprensibile e, nella sostanza, in linea generale, condivisibile. Riteniamo tuttavia che, nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato, si possa e si debba trovare uno spazio per momenti di maggiore elasticità, che consentano di tener conto di situazioni specifiche, non necessariamente, ma anche contingenti.

Nei seminari sugli aiuti al turismo da noi organizzati nel 2000, è emerso chiaramente che non è corretto applicare a quel settore i criteri di valutazione utilizzati per le attività manifatturiere. È un'approssimazione eccessivamente grezza utilizzare come discriminante, per valutare l'applicabilità delle regole in materia di aiuti di Stato, la natura di impresa del soggetto beneficiario.

Ci sembra che la Commissione stia aprendo in questo senso. Le recenti proposte di comunicazione sugli aiuti che incidono limitatamente sugli scambi e su quelli di importanza minore (che saranno trattate in un intervento successivo) sembrano andare in quella direzione,

anche se richiedono un serio approfondimento. L'impressione è infatti di una ricerca della semplificazione, piuttosto che di un riconoscimento dell'opportunità di un approccio più articolato alla problematica degli aiuti di Stato.

In sintesi dunque, l'obiettivo di questo seminario è spingere all'approfondimento dei temi che ho qui introdotto, da un lato per fornire un contributo all'individuazione di situazioni che non ricadano nel campo di applicazione dell'art.87, par.1, dall'altro per favorire il riconoscimento di situazioni che, nell'ottica del contemperamento dei diversi obiettivi e priorità comunitari, meritino un trattamento più attento alle reali condizioni del mercato.

L'intenzione è pertanto quella di promuovere altre occasioni di incontro più specialistiche di quella odierna, che consentano di approfondire alcuni dei temi che siano considerati di maggiore interesse.

Tra questi, suggeriamo fin d'ora un ritorno al tema intricato del turismo, una riflessione sulle problematiche della montagna, un confronto sul tema dell'innovazione, un approfondimento dei problemi connessi alle attività promozionali, cui saranno dedicati gli interventi del pomeriggio.