



NOZIONE DI “IMPRESA UNICA” NEI REGOLAMENTI *DE MINIMIS* I NOSTRI QUESITI E LE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Abbiamo sottoposto alla Commissione, in momenti diversi, alcuni quesiti relativi all'applicazione della nuova disciplina “*de minimis*”. Per favorire un'applicazione uniforme delle regole, riportiamo di seguito i quesiti e le risposte ricevute.

Nelle risposte, provenienti da funzionari diversi dell'Unità A.3 “Politica e controllo degli aiuti di Stato” della DG Concorrenza, si precisa che “*the views expressed are purely those of the writer and may not in any circumstances be regarded as stating an official position of the European Commission*”. Oltre che di una formula di rito, si tratta di una precisazione inevitabile, in quanto l'interpretazione autentica dei Regolamenti di emanazione della Commissione può essere data unicamente da questa, nella configurazione di organo collegiale. Va tuttavia precisato che i quesiti erano stati inviati al Capo dell'Unità suddetta, il quale, nelle more delle risposte, assicurò che il suo team si stava occupando dei quesiti “*in order to provide a coherent and comprehensive answer*”. Inoltre, le mail di risposta sono state inviate per conoscenza allo stesso Capo Unità ed al Capo Unità aggiunto. È possibile ritenere dunque che tali interpretazioni, al di là delle ovvie precisazioni di ordine formale circa la loro ufficialità, rappresentino il punto di vista della DG Concorrenza.

Quanto al merito, la rapidità delle risposte rispetto all'articolazione dei quesiti e delle argomentazioni – cosa che ha reso necessaria la reiterazione dei quesiti stessi e la loro ulteriore precisazione – è la dimostrazione evidente delle difficoltà che la stessa Commissione incontra nell'interpretare disposizioni redatte senza una precisa previsione delle conseguenze che avrebbero comportato. Ci sembra, in sostanza, che sia consentito un certo margine di elasticità nell'interpretazione di alcune regole che appaiono contraddittorie e comunque di difficile applicazione pratica.

Quesito n. 1 (7/2/14) – Applicazione del concetto di “impresa unica” nell'ambito della “famiglia agricola”

In applicazione della normativa CE per il sostegno allo sviluppo rurale i membri della famiglia agricola, definiti più precisamente coadiuvanti famigliari nel nuovo regolamento, possono accedere a misure di sostegno per l'avvio, la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole (es. ospitalità rurale, sfruttamento energie rinnovabili, ecc...). Tali aiuti sono stati e saranno perlopiù concessi in regime “*de minimis*”.

Nel periodo di programmazione in scadenza tale sostegno è stato riconosciuto, in regime “*de minimis*” (Regolamento 1998/2006), a condizione che:

- l'impresa agricola, fosse essa impresa individuale o società, qualora anche l'attività extra agricola fosse svolta dall'imprenditore agricolo;
- al membro della famiglia agricola (coniuge, parente entro il terzo grado o affine entro il secondo grado dell'imprenditore agricolo, che convivono con esso nella medesima unità immobiliare o in alloggi contigui siti nello stesso centro aziendale e che collaborano nello svolgimento dell'attività agricola) qualora fosse lui a svolgere l'attività diversificata, pur essendo titolare anche di un reddito, di natura extra agricola, che non doveva però superare i 15.000,00 €, per componente del nucleo famigliare che risulta dallo stato di

famiglia anagrafico. Il soggetto era considerato come titolare “autonomo” dell’attività diversificata e gli si chiedeva l’apertura di partita IVA e l’iscrizione su SIAN con un proprio fascicolo aziendale, separato rispetto a quello dell’azienda agricola.

Ai fini della concessione degli aiuti suddetti e dell’applicazione della regola “*de minimis*”, l’impresa agricola e l’impresa esercente l’attività “diversificata” sono state considerate due soggetti giuridici ed economici separati.

In questo senso sembra doversi interpretare anche l’ultima frase del 4° considerando del Regolamento 1408/2013 (che, trattandosi del Regolamento “*de minimis*” specifico per il settore agricolo, evidentemente tiene conto della disciplina relativa al sostegno dello Sviluppo Rurale). Tuttavia, agli aiuti a sostegno delle attività di diversificazione del reddito agrario (agriturismo, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli) si applica il Regolamento 1407/2013, che, pur coincidendo nella prima parte del considerando con l’altro Regolamento, non riporta la stessa frase.

Ora, in questi casi le attività di diversificazione (Reg. 1407) svolte dai membri di una famiglia agricola, che collaborano anche all’attività agricola principale, sono da considerarsi come riconducibili in ultima analisi a quest’ultima costituendo di fatto un’impresa unica, o devono essere intese come attività autonome non essendo il rapporto familiare, pur nell’ambito della famiglia agricola, tale da identificare una “impresa unica” (Reg. 1408)?

Quesito n. 2 (7/2/14) – Controllo attraverso persone fisiche

Il controllo attraverso persone fisiche è rilevante ai fini della determinazione della dimensione delle imprese, ma non lo è ai fini della determinazione di una “impresa unica”. Ciò significa che un gruppo a carattere familiare, nel quale le diverse società fanno riferimento ai membri della famiglia non costituisce, di per sé, impresa unica.

Per fare un esempio pratico – e tratto dalla realtà – un gruppo (marchio leader nel suo settore) costituito da sette società controllate da tre fratelli, con attività complementari nella produzione di manufatti prefabbricati, pur essendo nel suo complesso – per effetto dei rapporti intercorrenti tra i soci – grande impresa e non potendo di conseguenza beneficiare del regime agevolativo riservato alle PMI (aiuti agli investimenti, maggiorazioni), non sarà considerato “impresa unica” e ciascuna delle sette società potrebbe usufruire di aiuti in regime “*de minimis*” fino al tetto massimo di 200.000 €. Il gruppo potrebbe dunque beneficiare di aiuti per un importo complessivo di 1.400.000 € nel triennio.

È corretta questa interpretazione, o non si dovrebbe piuttosto ritenere che lo spirito della giurisprudenza della Corte richiamata dai Regolamenti (anche se tradotta in termini differenti) dovrebbe portare a conclusioni diverse? Ma si ritiene che i casi potrebbero essere tanti e che ci si debba limitare ad applicare la norma nella sua formulazione (anche a prescindere dal suo spirito).

Risposta ai quesiti n. 1 e 2 (23/4/14)

Se Lei ha certamente ragione nell’affermare che il controllo di fatto su un’impresa possa esercitarsi anche per interposta persona, per ragioni di semplicità e facile applicabilità i rapporti familiari tra controllanti persone fisiche non costituiscono un elemento utile per identificare un’impresa unica nell’ambito del regolamento *de minimis*. A tal fine, pertanto, rilevano soltanto le fattispecie individuate nella definizione di “impresa unica” all’Art. 2(2).

Quesito n. 3 (7/2/14) – Il franchising

Come si deve applicare – se lo si deve – il concetto di “impresa unica” nel caso dei contratti di franchising?

Si pensi in particolare ai grandi marchi che utilizzano sistematicamente questo metodo commerciale, anche a livello internazionale (Benetton, Stefanel, Rossopomodoro, Jean Louis David, Expert, solo per fare alcuni esempi). I rapporti tra franchisor e franchisee sono variamente stretti, ma sempre sono caratterizzati da un'esclusiva e dall'obbligo per il secondo di rispettare condizioni e prezzi dettati dal primo.

In sostanza, da un lato l'affiliato è impresa giuridicamente ed economicamente autonoma, che assume un autonomo rischio commerciale (che non coinvolge minimamente la casa madre, che non ha partecipazione alcuna nella società), dall'altro la sua autonomia operativa è fortemente limitata dal contratto di franchising (immaginare, prezzi, politica dei saldi, campionario, ecc.).

Sembrerebbe non esserci alcun rapporto di controllo, ai sensi della definizione di cui all'art. 2, 2° comma del Regolamento 1407/2013; a meno che non lo si possa individuare nella lettera c). Si può dire che il franchisor “*ha il diritto di esercitare un'influenza dominante*” sul franchisee in virtù del contratto di franchising ? Dal punto di vista sostanziale probabilmente sì (ma i contratti presentano caratteristiche anche molto diverse fra loro e sarebbe forse corretto valutare caso per caso). Riteniamo tuttavia, da un lato che la norma si riferisca a situazioni diverse (anche alla luce dell'ambito da cui è estrapolata: la definizione di PMI), dall'altro che si debba considerare che un eventuale aiuto accordato ad un affiliato non ha ricadute di sorta sull'affiliante (né tanto meno sugli altri affiliati). Un contributo all'affiliato per l'arredo del punto vendita non produrrebbe alcun vantaggio per la casa madre, non essendo essa in alcun modo coinvolta in quella spesa.

Il dubbio è peraltro alimentato dal caso oggetto della giurisprudenza cui, secondo la Commissione, deve farsi risalire il concetto di “impresa unica”: quello degli aiuti ai benzinai olandesi. Il rapporto tra Compagnie petrolifere e distributori monomarca, secondo la Commissione, realizzerebbe un controllo di fatto e per questo l'agglomerato costituito dalla compagnia e dai distributori dovrebbe essere considerato un unico beneficiario. Ma in quel caso l'aiuto ai singoli benzinai si traduceva in un vantaggio per le compagnie (in termini di risparmio sugli sconti); cosa che non accade nel caso dei contratti di franchising sopra esemplificati.

Risposta al quesito n. 3 (23/4/14)

Nel caso del franchising concordo con Lei nell'affermare che l'esistenza della relazione di controllo ai sensi del punto c) (influenza dominante per clausole statutarie o contratto) vada valutata caso per caso, anche considerando se il beneficiario reale dell'aiuto sia il franchisor o il franchisee. Questo appunto in analogia al caso dei benzinai olandesi, come da Lei correttamente evidenziato.

Quesito n. 4 (7/2/14) – Il triennio di riferimento

I massimali stabiliti da ogni Regolamento si riferiscono all'esercizio finanziario in corso al momento della concessione e ai due esercizi precedenti. Ciascuna impresa dovrà

dunque dichiarare preliminarmente il proprio periodo di riferimento, considerato che esso non coincide necessariamente con l'anno solare.

Un problema si può porre quando gli esercizi finanziari delle entità che costituiscono una "impresa unica" non coincidono (frequentemente le imprese che svolgono attività stagionali – ad esempio nel turismo, nelle gelaterie, nelle attività sportive, ecc. – hanno esercizi finanziari non coincidenti con l'anno solare). Le norme non contemplano questa ipotesi.

Premesso che qualsiasi soluzione è inadeguata, si possono tuttavia prendere in considerazione due soluzioni alternative:

- A. La prima consiste nel prendere in considerazione l'esercizio finanziario dell'impresa richiedente, rapportando allo stesso periodo gli aiuti concessi anche alle imprese collegate che abbiano periodi di riferimento diversi. In pratica: nel caso di una "impresa unica" costituita dall'impresa A (esercizio finanziario 1/1-31/12) e dall'impresa B (esercizio finanziario 1/11-31/10 dell'anno successivo), se la richiedente è l'impresa A, per entrambe le imprese si prenderanno in considerazione gli aiuti concessi nell'anno solare in corso e nei due precedenti; se la richiedente è l'impresa B, si conteggeranno per entrambe gli aiuti concessi nel triennio di riferimento di questa. Il risultato non sarà necessariamente identico, ma sembra l'unica maniera per prendere in considerazione, per tutte le imprese collegate, periodi omogenei.
- B. La seconda prevede che ciascuna impresa facente parte del "gruppo" rilasci la propria dichiarazione con riferimento al proprio esercizio finanziario: ciascuna dichiarazione verrebbe rilasciata nel rispetto delle previsioni dei Regolamenti, ma il periodo di riferimento sarebbe diverso per ogni impresa.

La situazione è schematizzata nella tabella.

	2011			2012												2013												2014																		
	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D							
A																																														
B																																														

Da essa risulta evidente che, nella prima ipotesi, se richiedente è l'impresa A, per tutto il 2014 il periodo di riferimento partirà dall'1/1/2012; se invece richiedente è l'impresa B, per le dichiarazioni rilasciate entro il 31/10/2014 si partirà (per entrambe le imprese) dagli aiuti concessi a partire dall'1/11/2011, mentre per le dichiarazioni successive a quella data, si partirà (per entrambe le imprese) dall'1/11/2012.

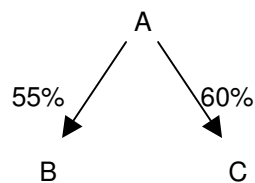
Nella seconda ipotesi ciascuna delle due imprese rilascerebbe la propria dichiarazione facendo riferimento al proprio esercizio finanziario: lo sfasamento dei dati varierebbe – nell'ipotesi considerata – da più due a meno dieci mesi (o da meno due a più dieci).

Risposta al quesito n. 4 (23/4/14)

Riteniamo che l'opzione più logica sia la A, ovvero applicare alle diverse entità costituenti l'impresa unica il periodo di riferimento utilizzato dall'entità che effettua la dichiarazione ai sensi dell'Art 6.

Quesito n. 5 (17/2/14) – Applicazione del concetto di “impresa unica” ad un Gruppo

Il 4° considerando dei Regolamenti 1407/2013 e 1408/2013, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte, ricorda che tutte le entità controllate (giuridicamente o di fatto) dalla stessa entità debbono essere considerate un'impresa unica. Stando a questo assunto, il gruppo raffigurato dallo schema che segue costituirebbe un'impresa unica. Dunque, nel caso di concessione di un aiuto “*de minimis*”, ciascuna delle tre imprese dovrebbe considerare, ai fini del rispetto del massimale, gli aiuti concessi anche alle altre due; e ciò indipendentemente da chi sia delle tre l'impresa richiedente.



Il risultato sembra non cambiare se si considerano i criteri di cui all'art. 2, par. 2. È vero che non esiste nessun rapporto di controllo (né diretto, né indiretto) di **C** su **B** e viceversa (per cui ciascuna sembrerebbe dover tener conto, qualora fosse essa la richiedente, oltre che dei propri, dei soli aiuti ricevuti da **A**), ma, dovendo **A** dichiarare tutti gli aiuti ricevuti, dovrebbe tener conto anche di quelli concessi alle due controllate. Di conseguenza, la dichiarazione di **B** sommerà ai propri gli aiuti di **A** (comprensivi di quelli di **C**) e viceversa.

Si chiede conferma della correttezza del ragionamento.

Diverso è il discorso se le imprese di cui all'ipotesi precedente sono ubicate in Stati membri diversi. Lo stesso 4° considerando limita l'applicazione dei criteri di cui all'art. 2, par. 2 alle imprese dello stesso Stato membro. Ciò significa che non è rilevante – ai fini dell'individuazione dell'impresa unica – il fatto che un'impresa sia controllata o controlli un'impresa in un altro Stato.

Di conseguenza, le tre imprese suddette non costituiscono “impresa unica”, dovendosi fermare la verifica dei rapporti di controllo ai confini dello Stato in cui ciascuna di esse è ubicata: Per **A** non è rilevante il controllo su **B** e su **C**, in quanto non collocate nello stesso Stato membro; per le altre due, anche nell'ipotesi siano ubicate nello stesso Stato membro, non è rilevante il fatto di essere entrambe controllate dalla stessa impresa, essendo questa in un altro Stato membro e non potendosi risalire ad essa.

Ora, a parte l'evidente incongruenza ed iniquità di fondo (in quanto tutti i gruppi internazionali si trovano a godere di un trattamento di favore), si pone un ulteriore quesito relativo alla non coincidenza nello stesso Stato membro della sede legale e delle unità locali.

Il quesito è tutt'altro che teorico, specie in territori di confine, dove situazioni di questo tipo (ma anche del tipo sopra esemplificato) sono assai frequenti e dove si temono “migrazioni” di sedi legali finalizzate alla massimizzazione degli aiuti ottenibili.

A nostro avviso le due situazioni prospettate comportano soluzioni diverse: se vale il ragionamento sopra sviluppato nel caso di gruppi di imprese, nel caso di un unico soggetto giuridico con più unità locali ci sembra che questo sia per definizione “impresa unica”, a

prescindere dall'ubicazione delle diverse unità locali: l'impresa dovrà dunque dichiarare tutti gli aiuti ottenuti in relazione a tutte le unità locali, che confluiscono in un unico bilancio.

Questa soluzione potrebbe tuttavia essere aggirata facilmente costituendo una piccola finanziaria di partecipazione, attraverso la quale controllare una o più imprese ubicate all'estero: di fatto la finanziaria sarebbe estera rispetto alle imprese produttive, che non sarebbero più collegabili né alla finanziaria stessa né tra loro.

Risposta al quesito n. 5 (23/4/14)

Innanzitutto confermo la correttezza del ragionamento da Lei svolto nel primo paragrafo del quesito.

Venendo al secondo punto, bisogna premettere che i contenuti di un regolamento come il *de minimis* non possono prescindere da considerazioni circa la loro facilità di applicazione e il conseguente gravame amministrativo imposto su Stati Membri e imprese. Ipotizziamo che un'impresa A con sede in Italia, per beneficiare di un aiuto *de minimis* erogato da un Comune, dichiari di non avere che una sola controllata estera B, con sede in Portogallo, e che questa non abbia ricevuto alcun aiuto nei periodi di riferimento. Ora il Comune in questione, almeno a campione nel caso di un regime, dovrebbe: 1) verificare che l'impresa A non abbia altre controllate estere in Stati Membri, 2) entrare in contatto con la competente autorità portoghese per accertarsi che B non abbia effettivamente ricevuto aiuti in qualsivoglia forma. Mi pare evidente come i costi e le tempistiche connessi a una simile procedura possano costituire un forte disincentivo a servirsi del Regolamento *de minimis*.

Richiesta di ulteriore precisazione (23/4/14)

Se interpretiamo correttamente, in ogni caso l'impresa unica è costituita dalle sole imprese tra le quali esista un rapporto di controllo che si sviluppi all'interno dello stesso Stato membro: dunque, nell'esempio che abbiamo fatto, se **A** è ubicata in uno Stato membro (ad esempio l'Austria) diverso da quello (l'Italia) in cui sono ubicate **B** e **C** (entrambe controllate da **A**), queste due imprese non solo non costituiscono un'impresa unica con **A**, ma neppure tra loro (e ciò anche se esse fanno bene - e magari lo sa anche l'amministrazione - di far parte di uno stesso gruppo).

Inoltre, ai fini di questi ragionamenti si deve tener conto della sede legale o dell'ubicazione dell'unità produttiva?

Ulteriore risposta (30/4/14)

Le confermo che la Sua interpretazione è corretta.

Le imprese dovranno essere ubicate in uno Stato membro. Ciò sta a significare che, in quel dato Stato membro, vi dovrebbe essere quantomeno una società sussidiaria o una filiale registrata. Si potrebbe dunque qualificare la presenza di un'impresa in uno Stato membro sia quando ivi si trovi una sede legale che quando vi sia un'unità produttiva. Questo dipenderà dalla loro qualificazione come persone giuridiche in base alla legge nazionale.

Quesito n. 6 (6/3/14) – Applicazione del concetto di “impresa unica” al Reg. 360/2012

Il dubbio si riferisce all'applicazione del concetto di “impresa unica”: concetto introdotto dai Regolamenti 1407/2013 e 1408/2013, ma assente dal Regolamento 360/2012.

Orbene, il fatto che il Regolamento SIEG non faccia riferimento a tale concetto, tra l'altro enunciato temporalmente molto successivamente, fa ritenere a qualcuno che esso non debba (o addirittura non possa) essere applicato nel caso di compensazione di oneri di servizio, né che debba essere tenuto in considerazione nella dichiarazione che i beneficiari debbono rilasciare ai fini della verifica del rispetto dei massimali.

A nostro avviso non è così; e ciò per due ordini di motivi:

- a) sotto il profilo giuridico: è vero che il principio nel 2012 non era stato ancora enunciato formalmente, nei termini di cui ai Regolamenti 1407 e 1408; tuttavia, presumendo, a termini di Regolamenti, che esso derivi dalla giurisprudenza della Corte – fatto che peraltro, come lei sa, non ci trova d'accordo (cosa a questo punto evidentemente irrilevante) – non può non trovare applicazione anche nell'ambito del Regolamento 360/2012. Dovremmo anzi dire che esso dovrebbe trovare applicazione a prescindere dal fatto che sia enunciato formalmente nei Regolamenti suddetti, trattandosi di giurisprudenza della Corte, per sua natura direttamente applicabile.
- b) sotto il profilo logico e pratico: se ai fini della verifica del rispetto dei massimali stabiliti da ogni Regolamento si deve tener conto di tutti gli aiuti ottenuti da un determinato "soggetto" nel triennio di riferimento, eventualmente detraendo dal massimale fissato da uno di essi gli aiuti ottenuti ai sensi di un altro Regolamento, risulta indispensabile che quel "soggetto" sia definito in maniera univoca. Diversamente, tra l'altro, un'entità (il beneficiario) potrebbe avere una configurazione diversa (impresa "singola" o "impresa unica", assieme ad altre) a seconda che si considerino gli aiuti concessi ai sensi dell'uno o degli altri Regolamenti.

Integrazione del quesito (23/4/14)

In mancanza di risposta al quesito n. 6, esso è stato riproposto, integrandolo, nei termini seguenti.

Il concetto di "impresa unica" è formulato nei nuovi regolamenti, ma non appare nel Regolamento 360/2012.

Alcuni (è la tesi dominante) ritengono che per questa ragione nel caso in cui più imprese appartenenti ad un gruppo (quindi "impresa unica" ai sensi dei reg. 1407 e 1408) siano beneficiarie di compensazioni SIEG in "*de minimis*" queste non si sommino tra loro ai fini del rispetto del massimale. Qualcuno poi sostiene che una compensazione ai sensi del reg. 360/2012 si sommi ad altri aiuti "*de minimis*" solo se beneficiaria sia l'impresa dichiarante (non dunque se beneficiaria sia un'impresa che costituisca "impresa unica" con questa).

A nostro avviso:

- A) le disposizioni sul cumulo di cui al considerando 21 e all'art. 5, imponendo di sommare tutti gli aiuti "*de minimis*" (compresi quelli ottenuti ai sensi del reg. 360/2012), richiedono che si abbia come riferimento una entità omogenea: l'impresa unica appunto;
- B) se è vero che il concetto di "impresa unica" deriva dalla giurisprudenza della Corte, essa si applica anche nel caso del reg. 360/2012, anche se al momento della sua adozione non è stato esplicitato nel testo. In sostanza, il richiamo di questa giurisprudenza in un regolamento della Commissione (per di più in materia di "*de minimis*") ne estende l'applicazione anche al regolamento precedente che si rifà alla

stessa metodologia di imputazione dell'aiuto: al beneficiario, che dunque deve essere individuato in maniera univoca.

Sarebbe utile una presa di posizione in un senso o nell'altro.

Risposta al quesito n. 6 integrato (30/4/14)

In base all'art. 2(2) del Regolamento 360/2012, l'ammontare di un aiuto concesso ad un'impresa in regime *de minimis* "non può superare la soglia di 500.000 euro per un periodo di 3 anni". Il termine "one undertaking" (impresa unica) non è singolarmente definito dal Regolamento, di conseguenza per essere interpretato si dovrà far ricorso alle pronunce della Corte di Giustizia. Ciò significa, in sostanza, che tutti i soggetti controllati dalla stessa entità, sia giuridicamente che de facto, saranno considerati a tal fine come impresa unica. Per quanto concerne il quesito di cui al punto A), Le posso confermare che si terrà conto della somma degli aiuti *de minimis* per tutte le entità costituenti l'impresa unica, e non invece con solo riguardo all'entità richiedente.

Come Lei certamente ben sa, il Regolamento 1407/2013 ha introdotto una semplificazione della normativa a riguardo. Nel predetto Regolamento il termine "impresa unica" è definito all'articolo 2(2) con riferimento ad una serie di criteri concreti. Ad ogni modo, la definizione "impresa unica" è applicabile solamente con riferimento al Regolamento in oggetto e non deve influenzare l'interpretazione dello stesso termine in altri testi giuridici, quali per l'appunto il Regolamento 360/2012. Per quanto riguarda questi ulteriori testi si dovrà dunque far ancora riferimento alle pronunce della Corte di Giustizia.

Precisazioni in merito alla risposta (30/4/14)

Per quanto riguarda l'ultimo punto (applicazione del concetto di "impresa unica" nel caso del Regolamento 360/2012), se possiamo astrattamente essere d'accordo con la sua interpretazione, le vorremmo ricordare che le norme devono anche essere applicate e per farlo in maniera coerente e omogenea (aspetto essenziale in particolare se si tratta di norme che hanno lo scopo o l'ambizione di evitare che vengano falsate la concorrenza e gli scambi) è necessario che la loro interpretazione sia univoca.

Lei afferma che "*il Regolamento 1407/2013 ha introdotto una semplificazione della normativa*" per quanto riguarda la definizione del concetto di "impresa unica", che "*tale definizione non deve influenzare l'interpretazione dello stesso termine in altri testi giuridici*" e che ai fini del regolamento 360/2012 "*si dovrà dunque far ancora riferimento alle pronunce della Corte di Giustizia*".

Ora, a parte il fatto che è del tutto opinabile che il concetto di "impresa unica" di cui ai nuovi regolamenti "*de minimis*" sia rinvenibile nella sentenza della Corte citata dal 4° considerando dei regolamenti stessi, è immaginabile quanto varia possa essere l'interpretazione che i diversi Stati membri e, al loro interno, le diverse amministrazioni potrebbero dare di tale "giurisprudenza", in assenza di una chiara interpretazione della Commissione. Commissione che, ai fini dell'applicazione dei regolamenti recenti, ha sentito la necessità di porre dei limiti precisi alla vaghezza e all'ampiezza del concetto espresso nelle prime bozze dei regolamenti.

D'altra parte, se la Commissione ha ritenuto che il concetto di "impresa unica" derivi dalla giurisprudenza della Corte e in ossequio a questa debba necessariamente essere

applicato, dobbiamo ritenere che la definizione di cui all'art.2(2) dei regolamenti 1407/2013 e 1408/2013 non sia incompatibile con tale giurisprudenza (diversamente cadrebbe l'intero ragionamento) e sia dunque applicabile anche nel caso del regolamento 360/2012.

Sotto il profilo pratico, che è l'aspetto che più interessa, se il Regolamento 360/2012 non interferisse con gli altri regolamenti "de minimis", il problema potrebbe essere tutto sommato secondario, ma dovendosi tener conto, ai fini del rispetto dei rispettivi massimali, di tutti gli aiuti ottenuti dalla stessa impresa ai sensi dei diversi regolamenti "de minimis" in tre esercizi finanziari, è essenziale che tale impresa sia definita in maniera univoca. Se così non fosse, se cioè si dessero due diverse definizioni di "impresa unica" (concetto peraltro non espresso nel Regolamento 360/2012), si potrebbero avere anche diversi risultati derivanti dal cumulo degli aiuti "de minimis", a seconda che il dato venga utilizzato ai fini della concessione di un aiuto ai sensi del Regolamento 360/2012 o del regolamento 1407/2013; ciò perché l'insieme "impresa unica" potrebbe presentarsi diversamente in un caso e nell'altro, con la conseguenza che lo stesso soggetto giuridico (l'impresa richiedente l'aiuto) potrebbe trovarsi con diversi livelli di utilizzo dei propri massimali.

Per fare un caso concreto, immaginiamo che l'impresa **A** costituisca "impresa unica", in base all'applicazione della "giurisprudenza della Corte" (?), con le imprese **B**, **C** e **D**, mentre, ai sensi dell'art. 2(2) del Regolamento 1407/2013, costituisca "impresa unica" solo con **B** e **C** (ad esempio perché **D** è ubicata in un altro Stato membro). Immaginiamo che, nel triennio di riferimento, **D** sia stata beneficiaria di una compensazione per onere di servizio pubblico, ai sensi del regolamento 360/2012, per un importo di 400.000 €, che l'impresa **B** abbia ricevuto 70.000 € e l'impresa **C** 30.000 € (in entrambi i casi ai sensi del regolamento 1407/2013).

Immaginiamo ancora che l'impresa **A** faccia domanda per un aiuti in "de minimis" ai sensi del regolamento 1407/2013. Ora, applicando la definizione di "impresa unica" di cui a questo regolamento, avrebbe ancora una disponibilità sul proprio massimale di 100.000 €. Ma in realtà non potrà ottenere nemmeno un euro, in quanto altrimenti l'"impresa unica" di cui fa parte ai sensi del Regolamento 360/2012 supererebbe il proprio massimale di riferimento: l'aiuto dovrebbe dunque essere revocato. E non si considera il fatto che in realtà l'amministrazione che gestisce il regime ai sensi del regolamento 1407/2013 non sarebbe nemmeno in grado di verificare tale situazione, non risultandole l'appartenenza dell'impresa **A** ad un'"impresa unica" diversa da quella risultante dall'applicazione della definizione di cui al regolamento stesso (che dunque sarà oggetto della dichiarazione dell'impresa richiedente).

Impresa unica 360/2012		Impresa unica 1407/2013		Disponibilità residua: 100.000
Disponibilità residua: 0	A ?	A ?		
	B 70.000	B 70.000		
	C 30.000	C 30.000		
	D 400.000	D 400.000		

Come vede, la situazione non è gestibile se non applicando ai fini di tutti i regolamenti "de minimis" la medesima definizione di "impresa unica", che necessariamente sarà quella di cui ai regolamenti 1407/2013 e 1408/2013.

È gradito un cenno di reazione in merito da parte dei Servizi della Commissione. Diversamente si riterranno condivise queste conclusioni, almeno sotto il profilo operativo.

Ulteriore risposta (23/7/14)

Come Lei giustamente sottolinea nella precedente email, ai fini di un'applicazione coerente ed omogenea delle norme in tema di concorrenza dei vari Regolamenti, ed in questo caso dei Reg. 360/2012 e 1407/2013, è necessario che la loro interpretazione sia univoca. Ne consegue che anche le definizioni di istituti applicabili in entrambi i casi dovrebbero risultare altrettanto univoche. Occorre tuttavia anche tener conto delle diverse origini e finalità degli strumenti.

Con riguardo al Reg. 1407/2013 la invito a considerare come questo Regolamento, nell'introdurre una semplificazione normativa in tema di aiuti *de minimis*, abbia voluto inoltre specificare e fare chiarezza su alcuni concetti, come quello di impresa unica, sui quali il Reg. 360/2012 taceva.

Va inoltre puntualizzato come quest'ultimo Regolamento (360/2012) faccia riferimento ad aiuti *de minimis* verso imprese che forniscono servizi di interesse economico generale ai sensi dell'art. 106 (2) del trattato, disciplinando un massimale che si discosta dal massimale generale del precedente Regolamento *de minimis* 1998/2006 proprio in ragione dello specifico tipo di attività. E' quindi in questo senso che ci si riferiva al fatto che "la definizione di "impresa unica" non deve influenzare l'interpretazione dello stesso termine in altri testi giuridici". Il Reg. 360/2012, infatti, nasce per l'esigenza di definire regole relative agli aiuti *de minimis* per imprese che forniscono SIEG e si pone in termini di specificità rispetto al 1998/2006. A sua volta il Reg. 1407/2013 costituisce una versione più chiara e dettagliata di quello del 2006, chiarendo concetti come quello di impresa unica.

Se quindi è condivisibile, in un'ottica d'interpretazione omogenea, ritenere che anche ai fini dell'applicazione del Reg. 360/2012 il concetto di "impresa unica" di cui al Reg. 1407/2013 debba essere in qualche misura applicato, è altresì importante considerare come il Regolamento del 2012 sia stato concepito per rispondere a diverse esigenze di specificità, quali appunto quelle relative ai SIEG. Da qui la necessità di interpretazione del concetto di "impresa unica" a seconda del contesto giuridico in cui si trova, sebbene nel rispetto dei Reg. 1407/1408, e quindi della più recente giurisprudenza della Corte.

I servizi della Commissione intendono condurre prossimamente una valutazione dell'applicazione delle regole sui SIEG e se necessario proporranno delle modifiche normative volte a migliorare la chiarezza e l'efficacia delle norme in materia.

Quesito n. 7 (13/5/14) – Applicazione del massimale "de minimis" agli aiuti concessi in diversi Stati membri – Il caso particolare della cooperazione territoriale

Si riporta la parte rilevante del testo di un documento predisposto da un Programma di cooperazione territoriale, nel quale si valutano pro e contra del nuovo Regolamento "de minimis".

Compared to the previous version of the de minimis Regulation, the term "per Member State" was added, making it clear now that de minimis is a national concept.

Di conseguenza:

An undertaking can receive de minimis aid several times provided that it is a different Member State granting the de minimis aid. The economic operator can receive EUR 200 000 per country A + EUR 200 000 per country B + etc.

Therefore, de minimis granted by an ETC programme to a single economic operator located in country A is added to any State funds this operator already received from country A.

Each Member State needs to ensure that de minimis provided to an economic operator in a different country is not exceeded. (Foot note: Point 22 of the de minimis Regulation highlights that "Before granting any new de minimis aid each Member State should verify that the de minimis ceiling will not be exceeded in that Member State by the new de minimis aid and that the other conditions of this Regulation are complied with.")

E ancora:

One and the same entity can receive de minimis aid several times provided that it is a different Member State granting the de minimis aid. The great potential here is that ETC programmes will now be able to grant de minimis to undertakings which previously were not eligible because they had already reached the de minimis threshold of EUR 200 000 in their country of origin.

Effettivamente il testo del Regolamento (e non solo il considerando 22) sembrano legittimare questa interpretazione; e anche la soluzione data al caso dell'impresa unica costituita da più entità in diversi Stati membri va nella stessa direzione. Ma almeno in quel caso si tratta di imprese (intese come soggetti giuridici) diverse. L'ipotesi configurata nel documento riportato va oltre, consentendo allo stesso soggetto giuridico di fare shopping di "de minimis" nei diversi Stati membri: situazione che potrebbe verificarsi nel caso di imprese con unità locali (non imprese controllate, ma stabilimenti facenti capo allo stesso soggetto giuridico) in diversi Stati membri; o appunto nel caso di partecipazione a programmi di cooperazione territoriale aventi autorità di gestione (quindi amministrazioni concedenti) in diversi Stati membri.

Nei Programmi di cooperazione territoriale le partnership sono molto ripetitive e gli stessi soggetti si presentano su più programmi. Fino ad ora, quando il finanziamento veniva concesso in "de minimis", veniva richiesta una dichiarazione atta a verificare che la somma di tutti gli aiuti "de minimis" ottenuti nel triennio da qualsiasi fonte pubblica, in qualsiasi Stato membro, non superasse il massimale. Non si dovrà più fare e ci si dovrà limitare a verificare che il massimale non venga superato con riferimento agli aiuti concessi da un singolo Stato membro?

A me sembrerebbe un fatto aberrante, specie in quanto conseguenza di un'innovazione (l'introduzione del concetto di "impresa unica") che ha la finalità opposta. In sostanza, da un lato si vuole evitare che un'impresa possa superare il massimale considerando anche gli aiuti ricevuti da altri soggetti imprenditoriali legati ad essa da un rapporto di controllo (diversamente si verificherebbe la distorsione degli scambi e dunque si ricadrebbe nell'ipotesi dell'art. 107, 1); dall'altro si consentirebbe ad uno stesso soggetto giuridico di ottenere l'intero massimale moltiplicato per tutti gli Stati membri nei quali è in grado di presentare un progetto finanziabile (perché ha più unità locali dislocate in Europa, o perché partecipa a più programmi di cooperazione territoriale). In altre parole, sarebbe "impresa unica" un insieme di soggetti giuridici diversi, ma non ricadrebbero in tale figura gli

stabilimenti di un medesimo soggetto giuridico se ubicati in diversi Stati membri (che operano evidentemente, come unico soggetto economico, su un mercato transnazionale).

Risposta al quesito n. 7 (4/7/14)

In relazione al Suo ultimo quesito sul Regolamento *de minimis* provvedo di seguito a comunicarle la nostra linea ufficiale.

Il nuovo Regolamento *de minimis*, come certamente ben sa, ha cercato di garantire che le proprie misure non incidano sugli scambi, o che possano falsare la concorrenza, ed allo stesso tempo bilanciare tali esigenze con quelle che rappresentavano le richieste della c.d. "current practice".

La Commissione e gli Stati membri hanno ormai acquisito una certa esperienza nel controllo degli aiuti *de minimis* e per questo motivo il Regolamento si rifà a scelte di policy che si ispirano a tali valutazioni.

Va ricordato, a questo proposito, che nella prima bozza al nuovo Regolamento si sono presentate essenzialmente due questioni: la prima si riferisce all'ammontare massimo di aiuti *de minimis* che può essere concesso ad un'impresa (molti Stati membri in fase di consultation premevano per un aumento della soglia fino ai 500.000 euro per triennio); la seconda è invece relativa alla presenza di un registro centrale per gli aiuti *de minimis* in ogni Stato membro (articolo 6 del nuovo Regolamento).

Il regolamento precedente, inoltre, non specificava se la soglia di 200.000 si dovesse riferire allo Stato membro o meno, e ciò rendeva oggettivamente complicato per qualsiasi autorità comprendere in che modo qualificare aiuti *de minimis* concessi da altri Stati membri ad una data impresa.

Ne consegue che il risultato finale ha dovuto tenere conto delle suddette premesse.

Crediamo infatti che l'aggiunta di locuzioni quali "per Member State" nel testo del Regolamento siano strumentali ad un maggior grado di chiarezza.

Se, in linea di principio, si può riconoscere un apparente contrasto tra la suddetta aggiunta ed il concetto di "impresa unica", in quanto quest'ultimo può includere ulteriori imprese controllate o collegate, il risultato finale deve comunque considerarsi un buon compromesso in ragione dell'evidente difficoltà per le autorità competenti di verificare ciò che accade in altri Stati membri.

La scelta dell'aggiunta perciò si rende maggiormente comprensibile in ragione di esigenze di chiarezza, di prassi applicativa ed in luce di quelle che erano le spinte da parte degli Stati membri successivamente alla prima bozza di Regolamento. In questo senso la novità del registro centrale, introdotta all'articolo 6, è funzionale ad un più efficiente controllo di tutti gli aiuti *de minimis* concessi dalle autorità di un dato Stato membro e potrà probabilmente facilitare in futuro una possibile verifica.

Quesito n. 8 (20/6/14) – Applicazione del concetto di "impresa unica" nel caso di incubatori che detengono quote di controllo nelle imprese incubate

Come deve essere applicato il concetto di "impresa unica" nel caso di imprese che nascono in un incubatore e sono partecipate dall'incubatore stesso in varia misura (che spesso supera il 50%) ?

L'incubatore ha lo scopo di far nascere nuove imprese, partecipando, tra l'altro al loro capitale in via transitoria. Le imprese partecipate possono anche essere qualche decina, ma variano continuamente, in quanto vengono capitalizzate nuove imprese e smobilizzate quelle che sono in grado di svilupparsi da sole o trovare capitali sul mercato. Dal punto di vista della sostanza, dunque, il complesso incubatore/imprese incubate e partecipate non costituisce un gruppo. Tuttavia tale complesso – quanto meno per quanto riguarda le imprese delle quali l'incubatore possiede più del 50% del capitale – potrebbe risultare "impresa unica" ai sensi del regolamento 1407/2013.

Probabilmente il rapporto tra incubatore e impresa incubata ricade nelle ipotesi di cui all'art. 2, par. 2. Se si considera – in via interpretativa – la definizione di PMI, questa prende in considerazione situazioni di questo tipo, giungendo a conclusioni diverse a seconda che si tratti di associazione o di collegamento: nel primo caso un'impresa resta "autonoma", anche se è superata la soglia del 25%, qualora il capitale sia posseduto da un soggetto del tipo di quello in questione (art. 3, par. 2); nel secondo le imprese si considerano collegate anche se il controllo avviene per il tramite di uno di tali soggetti (art. 4, par 3, d, 3° capoverso).

Dice esplicitamente il Regolamento 1407/2013 che solo alcuni elementi della definizione di PMI vengono utilizzati ai fini dell'identificazione di un' "impresa unica". Tale concetto è stato ribadito nella risposta ad un precedente quesito, con specifico riferimento al controllo attraverso persone fisiche. Si può dunque affermare anche nel caso qui sottoposto che, in mancanza di una specifica previsione, l'ipotesi rappresentata non sia rilevante? O si deve piuttosto ritenere che se tecnicamente un controllo esiste, in mancanza di una deroga esplicita questo debba essere preso in considerazione?

Faccio notare che le conseguenze dell'applicazione del concetto di "impresa unica" ad una tale situazione potrebbe avere effetti devastanti. La somma degli aiuti ottenuti in "*de minimis*" dalle diverse imprese appartenenti all'incubatore facilmente supererebbe il massimale e dunque nessuna di esse sarebbe in grado di ricevere altre agevolazioni, pur essendo stata beneficiaria, singolarmente, di piccoli aiuti, o non avendone per nulla beneficiato. Si tratta di imprese che non hanno e non avranno alcun rapporto tra loro, se non nel fatto di essere tutte partecipate, in via transitoria (nella fase di start-up), da un unico soggetto, che sarebbe, di fatto, depositario del massimale. Qualsiasi nuova start-up partecipata per più del 50% dall'incubatore nascerebbe già penalizzata da un massimale esaurito o in esaurimento.

In pratica, l'incubatore terrebbe una sorta di contabilità del massimale "*de minimis*" per tutte le imprese "controllate", sottraendo dalla somma degli aiuti ricevuti quelli imputabili alle imprese che via via si "affranchino" da esso. Queste, a loro volta, nel momento in cui diventino autonome (o semplicemente la partecipazione dell'incubatore scenda al di sotto del 50%), avranno un proprio massimale riferito ai soli aiuti di cui avranno beneficiato direttamente: una situazione veramente schizofrenica.

Probabilmente, data la specificità della situazione, si potrebbe tener conto più della sostanza che dell'aspetto formale.

Risposta al quesito n. 8 (31/7/14)

In relazione alla sua ultima questione, ho recentemente avuto l'opportunità di discuterne con alcuni colleghi della DG Concorrenza e di seguito riporto la linea.

Nel caso dell'applicazione del concetto di "impresa unica" ad un incubatore che detiene partecipazioni di maggioranza "fluttuanti" in un determinato numero di imprese, ovvero in casi di frequenti acquisizioni e dismissioni di partecipazioni, sarà essenziale comprendere se la partecipazione porterà l'incubatore ad acquisire il controllo dell'impresa "incubata". In questo caso si dovrà applicare il concetto di "impresa unica" ("single undertaking") nei confronti dell'incubatore e delle controllate.

Nel momento in cui, invece, l'incubatore dovesse perdere il controllo (ad esempio attraverso la vendita di azioni o partecipazioni), quella impresa una volta sussidiaria o controllata non rientrerà più nella nozione di "impresa unica" e nell'applicazione della relativa disciplina.

In questo senso il nuovo Regolamento *de minimis* non ammette alcun tipo di via di mezzo.

Faccio notare, infine, che la stessa linea è stata adottata in relazione ad una simile richiesta di chiarimenti che abbiamo ricevuto da parte della Regione Campania.

15 gennaio 2015