



Guida agli aiuti di Stato

Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020

22/08/2018



Documento	Guida agli aiuti di Stato nel Programma Interreg V-A Italia-Austria
Versione	22.08.2018
Programma di cooperazione	CCI-N. 2014TC16RFCB052 Approvato il 30/11/2015

1. NOZIONE DI AIUTI DI STATO	4
1.1 I criteri di cui all'art. 107 TFUE	4
1.2 Definizione d'impresa	5
2. AIUTI ILLEGALI	7
3. AIUTI DI STATO NEL PROGRAMMA INTERREG V-A ITALIA-AUSTRIA	8
3.1 Quadro generale	8
3.2 Finanziamenti de minimis	8
3.3 Regolamento di esenzione (GBER) e regime elaborato a livello di Programma	10
3.4 Aiuti singoli o regimi notificati e autorizzati dalla Commissione ovvero esentati dell'amministrazione di riferimento di ciascun soggetto	12

1. Nozione di aiuti di Stato

1.1 I criteri di cui all'art. 107 TFUE

L'art. 107 par. 1 TFUE, che costituisce la base giuridica in materia di aiuti di Stato, prevede che "salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza."

Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo a misure che soddisfano tutti i criteri di cui all'art. 107 par. 1 TFUE:

✓ Trasferimento di risorse statali

Si ha aiuto di Stato unicamente in relazione a misure che comportano un trasferimento di risorse da parte dello Stato. Per Stato si ritiene qualsiasi soggetto riconducibile al potere pubblico. L'aiuto, pertanto, può anche essere concesso non dallo Stato stesso, ma da un organo intermedio, privato o pubblico, designato dallo Stato.

✓ Vantaggio economico

Un aiuto di Stato deve comportare un'agevolazione per talune imprese. Da esso deve pertanto scaturire un vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto senza l'aiuto.

Relativamente ad organismi di ricerca, la Commissione considera che, generalmente, le seguenti attività rivestano carattere non economico:

a) principali attività degli organismi di ricerca e delle infrastrutture di ricerca, in particolare:

- le attività di formazione volte ad ottenere risorse umane più numerose e meglio qualificate. Infatti l'istruzione pubblica organizzata nell'ambito del sistema scolastico nazionale, prevalentemente o totalmente finanziata e controllata dallo Stato, è considerata attività non economica,
- le attività di R&S svolte in maniera indipendente e volte all'acquisizione di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S collaborativa, nel cui ambito un organismo di ricerca o infrastruttura di ricerca intraprendono un'effettiva collaborazione,
- l'ampia diffusione dei risultati della ricerca su base non esclusiva e non discriminatoria, ad esempio attraverso l'insegnamento, le banche dati ad accesso aperto, le pubblicazioni aperte o il software open source.

b) le attività di trasferimento di conoscenze, svolte dall'organismo di ricerca o dall'infrastruttura di ricerca (compresi i rispettivi dipartimenti o filiali), o congiuntamente con altri organismi o per loro conto, e laddove tutti gli utili provenienti da dette attività siano reinvestiti nelle attività primarie dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca. Il carattere non economico di tali attività non

viene meno se la prestazione dei servizi corrispondenti è appaltata a terzi con procedura di gara aperta.¹

Se un organismo o un'infrastruttura di ricerca sono utilizzati tanto per attività economiche che non economiche, i finanziamenti pubblici rientrano nelle norme in materia di aiuti di Stato solo nella misura in cui coprono i costi connessi ad attività economiche.²

✓ Selettività

L'aiuto di Stato deve favorire singole imprese e incidere, pertanto, sull'equilibrio esistente tra un'impresa e i suoi concorrenti.

✓ Potenziale distorsione della concorrenza

Un aiuto altera la concorrenza se migliora la posizione del suo beneficiario rispetto ad un determinato mercato, a scapito dei suoi potenziali concorrenti.

✓ Incidenza sugli scambi tra Stati membri

Tale requisito sussiste quando l'aiuto di Stato influisce sul commercio in quanto facilita l'importazione o l'esportazione oppure al contrario la rende più difficoltosa per i potenziali concorrenti. L'incidenza sugli scambi tra stati membri è esclusa se si tratta di attività esclusivamente locali. Al riguardo, occorre precisare che deve trattarsi di attività che sono locali in sé (ad esempio l'attività del tassista) e non perché un'impresa svolge tale attività soltanto in ambito locale.

1.2 Definizione d'impresa

Secondo la corrente giurisprudenza della Corte di Giustizia europea si definisce impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività di natura economica che consiste nell'offrire beni o servizi in concorrenza (attuale o potenziale) con altri operatori attivi sul mercato. Si tratta di una nozione ai sensi della quale non è rilevante la natura giuridica del soggetto e nemmeno se lo stesso sia stato costituito per conseguire utili; possono quindi essere considerate imprese tutte le imprese private e pubbliche e il complesso delle loro "produzioni", ma anche le associazioni senza scopo di lucro. Il soggetto beneficiario dei vantaggi deve tuttavia svolgere effettivamente un'attività di natura economica, destinata alla produzione e commercializzazione di beni e servizi sul mercato. Per questo non rientrano nella nozione di impresa le attività svolte nel quadro delle prerogative normalmente esercitate dai pubblici poteri, in vista di finalità e secondo modalità non imprenditoriali. Al contrario, in molti casi enti pubblici o amministrazioni locali possono essere considerati alla stregua di imprese. Un soggetto, infatti, viene sempre classificato come impresa in relazione a un'attività specifica (per cui se un soggetto

¹ Cfr. Comunicazione della Commissione, Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01), punto 19.

² Ibidem, punto 20.

svolge sia attività di carattere economico che non, sarà considerato impresa solo in relazione alle prime).

La distinzione tra pubblico (o pubblico equivalente) e privato non può dunque essere la discriminante per stabilire se un finanziamento pubblico a favore di un determinato soggetto, o categoria di soggetti, sia qualificabile o meno come aiuto di Stato, in quanto l'unico criterio di valutazione è la verifica dell'esercizio di un'attività economica sul mercato.

In definitiva, non sono rilevanti né la natura giuridica dell'ente, né il suo carattere pubblico o privato e nemmeno il fatto che esso abbia o meno finalità lucrativa. Ciò che è essenziale è poter stabilire se il soggetto potenziale beneficiario del sostegno pubblico svolga attività economica o meno e, nel caso di attività mista (in cui l'attività economica non sia meramente accessoria), essere in grado di distinguere – attraverso la tenuta di una contabilità separata – l'una dall'altra attività.

Se un soggetto svolge principalmente attività non economica³ il suo finanziamento non costituirà, in linea di principio, aiuto di Stato. Se l'ente svolge invece attività mista, il finanziamento dell'attività economica ricadrà nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato.⁴

³ La Commissione ritiene che un soggetto svolga principalmente attività non economica se quella economica non supera il 15% del bilancio annuale complessivo dell'ente.

⁴ Così Baldi C. E., Programma operativo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione FESR 2014-2020" – Analisi preliminare sulla compatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato degli interventi programmati, giugno 2015, pag. 11 s.

2. Aiuti illegali

Un aiuto di Stato è da considerarsi illegale se la sua illegittimità e la sua incompatibilità con il mercato comune sono state rilevate ai sensi di una decisione della Commissione UE (cd. principio “Deggendorf”, art. 1 par. 4 a) Reg. n. 651/2014). In linea di principio l’amministrazione pubblica deve effettuare controlli per rilevare se la ricezione di un aiuto di Stato è giustificata o meno.

Senso e scopo dell’obbligo di recupero è quello di cancellare la distorsione della concorrenza che si è determinata. Fin quando l’impresa non ha restituito gli aiuti di Stato illegali, non ha diritto ad un nuovo aiuto di Stato.

Questi controlli vengono eseguiti prima della concessione dell’aiuto, mediante dichiarazioni sostitutive dei potenziali beneficiari. In particolare, i potenziali beneficiari devono attestare:

- ✓ di non aver ricevuto dall’autorità nazionale competente un’ingiunzione di recupero di aiuti di Stato precedentemente ottenuti, dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione Europea, ovvero
- ✓ di avere rimborsato, in ottemperanza a un’ingiunzione di recupero ricevuta dall’autorità nazionale competente o di aver depositato in un conto bloccato aiuti dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione Europea.

3. Aiuti di Stato nel Programma Interreg V-A Italia-Austria

3.1 Quadro generale

Il Programma di cooperazione Interreg V-A Italia-Austria finanzia progetti ai quali possono partecipare imprese quali beneficiarie (Lead Partner oppure Partner di progetto) dei contributi del programma stesso. Inoltre dalle attività dei progetti finanziati dal Programma potrebbero risultare dei benefici per imprese terzi.

In questi casi i contributi del programma possono configurarsi come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107, comma 1 del TFUE. In tali ipotesi è dunque necessario gestire le risorse del programma nel rispetto della disciplina dell'UE in materia degli aiuti di Stato.

Di conseguenza, quando risulta che il finanziamento va a beneficio di determinate imprese, occorre concederlo:

- ✓ in applicazione del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE, aiuti "de minimis";
- ✓ in applicazione del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE (Regolamento di esenzione, GBER) e del "Regime per la concessione di aiuti di Stato alle imprese ai sensi del regolamento (UE) di esenzione della Commissione n. 651/2014" per il Programma di cooperazione Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020;
- ✓ in base ad un regime notificato e autorizzato dalla Commissione ovvero esentato dall'amministrazione di riferimento di ciascun soggetto.

3.2 Finanziamenti de minimis

Le misure di aiuto di entità esigua sono considerate misure che non soddisfano tutti i criteri di cui all'art. 107 co. 1 TFUE e possono dunque essere concessi senza preventiva notifica o comunicazione alla Commissione. Tale regola si basa sull'assunto che questi aiuti non siano in grado di pregiudicare la concorrenza o il commercio tra gli Stati membri.

L'importo totale massimo degli aiuti "de minimis" concesso da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare, nell'arco di tre anni, i 200.000 euro (art. 3 par. 2 Reg. 1407/2013, nel settore del trasporto di merci su strada per conto terzi il massimale degli aiuti de minimis, nell'arco dei tre anni, è ridotto a 100.000 euro). Ciò significa che per stabilire se un'impresa possa ottenere un'agevolazione in regime de minimis e per individuare l'ammontare dell'agevolazione stessa, occorre sommare tutti gli aiuti già ottenuti da quella impresa in regime de minimis, nell'arco di tre esercizi finanziari (l'esercizio

finanziario in cui l'aiuto è concesso più i due precedenti). Il massimale include sempre l'eventuale cofinanziamento con risorse dell'Unione Europea.

La soglia dei 200.000 euro vale per Stato membro. In quanto l'Autorità di gestione ha la sua sede in Italia gli aiuti concessi alle imprese nell'ambito del Programma Interreg Italia-Austria non faranno cumulo con eventuali aiuti che le medesime imprese dovessero ottenere o avere ottenuto in Austria⁵

L'alimentazione del "Registro Nazionale degli Aiuti - (RNA)", istituito presso la Direzione Generale per gli Incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo Economico (DGIAl) spetta all'Autorità di gestione, che dovrà registrare ai sensi dell'art. 12 del decreto MISE del 31 maggio 2017, n. 115 tutti gli aiuti concessi anche se questi riguardano imprese non italiane

L'importo massimo dei 200.000 euro può essere concesso ad un'impresa unica. Per "impresa unica" si intende ai sensi dell'art. 2 Reg. 1407/2013 l'insieme delle imprese fra le quali esiste almeno una delle relazioni seguenti:

- ✓ un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa;
- ✓ un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa;
- ✓ un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima;
- ✓ un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima.

Anche nel caso di impresa unica l'importo complessivo massimo di 200.000 euro vale per ciascuno Stato membro.

L'impresa che richiede un aiuto de minimis dovrà dichiarare quali altri aiuti ha ottenuto in base a quel regime. Spetta poi all'amministrazione concedente verificare la disponibilità residua sul massimale individuale dell'impresa.

Ai sensi dell'art. 3 par. 7 Reg. 1407/2013 qualora la concessione di nuovi aiuti «de minimis» comporti il superamento dei massimali previsti, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del regolamento de minimis. Ciò significa che se un'agevolazione concessa in de minimis superi il massimale individuale a disposizione dell'impresa beneficiaria, l'aiuto non potrà essere concesso in de minimis, nemmeno per la parte non eccedente tale tetto. Tuttavia tale disposizione non esclude la possibilità di concedere l'aiuto nei limiti del massimale de minimis ancora disponibile a fronte di una richiesta di aiuto superiore all'importo dell'aiuto concedibile. Infatti, l'art. 3 par. 7 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 si riferisce al momento della "concessione". Anche il considerando nr. 22 del predetto

⁵ In questo senso Baldi C. E., parere del 23 aprile 2018.

Regolamento prevede quanto segue: "prima di concedere nuovi aiuti de minimis, è opportuno che ogni stato membro verifichi che il nuovo aiuto non comporti il superamento del massimale de minimis nello stato membro in questione e che siano soddisfatte le altre condizioni del presente regolamento." Occorre, dunque, che i requisiti prescritti dal regolamento de minimis siano rispettati al momento della concessione, e non già al momento della presentazione della proposta progettuale. Al riguardo Baldi rileva che "il problema della revoca si pone, naturalmente, nel caso in cui l'aiuto - o gli aiuti - incriminato sia stato già concesso. Se invece l'amministrazione, in sede di valutazione, verificasse che il nuovo aiuto, qualora venisse interamente concesso, porterebbe al superamento del massimale, essa avrebbe la possibilità di ridurre l'importo della concessione al livello necessario a rispettare quel tetto." Infatti, secondo Baldi "nessuno può contestare un aiuto ridotto che consenta di rispettare il massimale. E l'amministrazione è sempre nella possibilità di ridurre l'importo da concedere, rispetto a quello richiesto, qualora non ricorrano le condizioni per la sua concessione per intero".⁶

Il Regolamento n. 1407/2013 si applica solo agli aiuti trasparenti, riguardo ai quali è possibile calcolare con precisione l'equivalente sovvenzione lordo ex ante senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi (art. 4 Reg. 1407/2013).

Specifiche disposizioni valgono per i settori della produzione primaria di prodotti agricoli (Regolamento (UE) n. 1408/2013) e della pesca e dell'acquacoltura (Regolamento (CE) n. 875/2007) nonché per le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale (SIEG, Regolamento (UE) n. 360/2012).

Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento n. 1407/2013 in caso di cumulo degli aiuti de minimis con aiuti concessi in base al Regolamento n. 360/2012, il massimale è fissato a 500.000 euro per tre esercizi finanziari. Se il cumulo avviene invece con aiuti concessi sulla base di altri regolamenti, il massimale è di 200.000 euro.

3.3 Regolamento di esenzione (GBER) e regime elaborato a livello di Programma

L'articolo 107 co. 3 TFUE prevede delle ipotesi in cui la Commissione Europea può dichiarare l'aiuto compatibile con il mercato interno. Questi aiuti dichiarati compatibili sono esentati dall'obbligo di notifica. In passato, al fine dell'applicazione di tale norma, la Commissione ha emanato numerose comunicazioni, linee guida ed orientamenti. Tali disposizioni sono state poi riassunte nel Regolamento generale di esenzione per categoria n. 800/2008, sostituito dal Regolamento n. 651/2014. Quest'ultimo regolamento prevede disposizioni particolari per singoli gruppi di aiuti, p.es. a favore di PMI, ricerca, sviluppo ed innovazione. Con l'adozione del nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria la

⁶ Baldi C. E., La disciplina comunitaria degli aiuti di stato, Maggioli Editore, 2015, pag. 150 s.

Commissione europea ha ampliato il campo di applicazione delle esenzioni dall'obbligo di notifica preventiva degli aiuti di Stato concessi alle imprese.

Affinché un aiuto possa essere concesso sulla base del Regolamento generale di esenzione occorre necessariamente l'appartenenza ad una delle categorie previste nel Regolamento stesso. Ciò però non è sufficiente per beneficiare dell'esenzione. Occorre, infatti, rispettare una serie di ulteriori criteri, quali il non superamento delle soglie previste (art. 4 Reg. 651/2014) e la presenza di un effetto di incentivazione (art. 6 Reg. 651/2014), volti ad assicurare che gli aiuti perseguano effettivamente obiettivi di interesse europeo e che non causino eccessive distorsioni della concorrenza. Ai sensi dell'art. 5 Reg. 651/2014 è inoltre obbligatorio che si tratti di aiuti trasparenti, riguardo ai quali è possibile calcolare con precisione e preventivamente l'equivalente sovvenzione lordo senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi.

Una nuova regola rilevante per i progetti di cooperazione territoriale riguarda gli aiuti per i costi di cooperazione delle PMI ai sensi dell'art. 20 Reg. 651/2014. A tal proposito occorre precisare che la regola non riguarda costi che i singoli partner impiegano per l'attuazione di progetti di cooperazione territoriale europea, ma attiene a costi congiunti che derivano dalla cooperazione transfrontaliera.

L'esonero dalla notifica preventiva alla Commissione Europea non significa però che le misure adottate ai sensi del Regolamento generale di esenzione non devono essere comunicate alla Commissione. Ciò può avvenire seguendo due modalità alternative:

- ✓ la predisposizione di un regime generale a livello di Programma nel quale si richiamano le disposizioni rilevanti ai fini del programma e che verrà comunicato dall'Autorità di Gestione alla Commissione Europea attraverso il sistema SANI ("State Aid notification interactive") ovvero
- ✓ la comunicazione alla Commissione Europea di ogni singola misura da parte dell'amministrazione di riferimento che viene concessa sulla base del Regolamento generale di esenzione attraverso il sistema SANI.

Per il Programma Interreg V-A Italia-Austria si è scelto di elaborare un regime generale per la concessione di aiuti di Stato alle imprese ai sensi del Regolamento di esenzione, che presenta una sintesi non completa del Regolamento stesso attinente ai temi previsti dagli assi del Programma (vedi "Regime per la concessione di aiuti di Stato alle imprese ai sensi del regolamento (UE) di esenzione della Commissione n. 651/2014").

Qualora si opti per l'applicazione di tale regime in esenzione predisposto a livello di Programma si dovrà stabilire a che titolo può essere richiesto e concesso il contributo, inquadrandolo in una delle fattispecie regolamentate nel Regime stesso e quantificare l'entità del contributo ammissibile.

La comunicazione del citato regime del Programma alla Commissione avviene ai sensi dell'art. 11 del Reg. 651/2014 da parte dello Stato membro in cui ha sede l'Autorità di gestione.⁷ Le Unità di coordinamento regionale dovrebbero, poi, comunicare continuamente all'AdG gli importi erogati sulla base di questo regime, per garantire che l'AdG possa adempiere agli obblighi di comunicazione da effettuare annualmente attraverso il sistema SARI ("State Aid Reporting interactive") nei confronti della Commissione Europea.

3.4 Aiuti singoli o regimi notificati e autorizzati dalla Commissione ovvero esentati dell'amministrazione di riferimento di ciascun soggetto

Se sussistenti, possono applicarsi inoltre altri regimi esentati dall'amministrazione di riferimento delle singole UCR e comunicati alla Commissione Europea.

Inoltre, qualora esistano legittimi dubbi circa la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del Regolamento de minimis o del Regolamento di esenzione con il relativo regime elaborato dall'Autorità di Gestione ovvero sia di un altro regime eventualmente esentato dall'amministrazione di riferimento, rimane la possibilità di procedere alla notifica preventiva della singola misura alla Commissione europea attraverso il sistema SANI. In questi casi la Commissione svolge un controllo ex ante circa la compatibilità o meno dell'aiuto e la misura non può essere eseguita prima dell'autorizzazione da parte della Commissione stessa ("principio di sospensione").

⁷ Tale procedura è consigliata dalla Commissione Europea (vedi Practical guide to the GBER, luglio 2015 - marzo 2016, pag. 20, scaricabile dal sito: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html): "In order to avoid duplication of efforts, in case of ETC projects summary information can be sent by the Member State in which the Managing Authority is located (not necessarily by the Managing Authority itself) via the usual channels used for State aid notification."