



*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per le Politiche Comunitarie*

***Posizione dello Stato Italiano
concernente la Comunicazione della Commissione
Europea***

***“Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della
Commissione che ingiungono agli Stati membri di
recuperare gli aiuti di Stato illegali”***

(16 luglio 2007)

Si fa riferimento al progetto di Comunicazione della Commissione europea “Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali” del 31 maggio 2007 oggetto della riunione multilaterale svoltasi a Bruxelles lo scorso 20 giugno.

La Commissione ha riassunto nella Comunicazione i principi che hanno orientato ed orienteranno la sua attività in materia di recupero di aiuti di Stato illegali ed incompatibili, in linea con le priorità evidenziate nello State Aid Action Plan, in merito alla necessità di concedere aiuti “meno numerosi e più mirati” e di effettiva attuazione delle decisioni di recupero.

La Commissione ha fatto presente che dal 2000 ad oggi ha adottato 110 decisioni di recupero e che al momento, sono pendenti 60 casi di recupero, la cui durata media è di circa 4 anni e mezzo e fra questi, un terzo è in corso da oltre 6 anni.

In via preliminare, si osserva che è del tutto condivisibile, in linea con quanto previsto dal Reg. 659/99, che il recupero sia effettuato dallo Stato Membro “senza indugio” per poter essere efficace.

Passando ad un esame del testo in oggetto, si osserva che la Commissione, al **punto 31** del documento afferma che “*la rapidità con la quale sono eseguite le decisioni di recupero dipende dal grado di precisione o dalla completezza di detta decisione*” e di seguito sostiene che si adopererà in futuro affinché le decisioni siano chiare nell’indicazione delle imprese tenute al recupero e degli importi da rimborsare.

Nei punti successivi la Commissione precisa meglio il suo pensiero sostenendo di non essere in grado o comunque di non essere legalmente tenuta a fornire indicazioni precise nelle decisioni di recupero di aiuti illegali e incompatibili.

Infatti al **punto 35** si legge che “*Quando adotta una decisione di recupero rispetto a regimi di aiuti di Stato, la Commissione, di norma, non è in grado di individuare, nella decisione in sé, tutte le imprese che hanno ricevuto aiuti illegali e incompatibili. È solo al livello del recupero degli aiuti da parte dello Stato membro interessato che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata*”.

Di seguito al **punto 37** del documento in esame viene ribadito che “*la Commissione, come ha fatto in passato, specificherà chiaramente nelle sue decisioni di recupero le misure di aiuto illegali e incompatibili che formano oggetto di recupero. Qualora disponga dei dati necessari, la Commissione inoltre si adopererà per quantificare l'importo esatto di aiuto da recuperare. È chiaro tuttavia che la Commissione non può e non è legalmente tenuta a fissare l'importo esatto da recuperare. È sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano al destinatario della decisione stessa di determinare senza difficoltà eccessive tale importo*”, mentre al **punto 38** viene affermato che, “*nel caso di un regime di aiuti illegale e incompatibile, la Commissione non è in grado di quantificare l'importo di aiuto incompatibile da recuperare presso i singoli beneficiari. Ciò comporta un'analisi dettagliata da parte dello Stato membro dell'aiuto accordato in ciascun singolo caso sulla base del regime in questione*”.

Da ciò si deve dedurre che la rapidità con la quale sono eseguite le decisioni di recupero dipenda non tanto (o non sempre) dal grado di precisione o dalla completezza della decisione quanto *i)* dalla efficienza e dalla efficacia dello sforzo prodotto dallo Stato Membro per il raggiungimento dell’obiettivo e *ii)* dalle difficoltà oggettive incontrate nell’esecuzione.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, suscita notevoli perplessità quanto stabilito al successivo **punto 42** circa il termine di 4 mesi per la effettiva esecuzione delle decisioni di

recupero, termine criticabile sia per la sua eccessiva brevità che per la sua ingiustificata previsione in linea generale.

La Commissione, anziché fissare un termine unico e aprioristico, disancorato dalla realtà, dovrebbe specificare nella singola decisione di recupero il periodo di tempo più congruo all'esecuzione del recupero in questione.

Pertanto, più la decisione è generica nell'individuazione dei beneficiari ed imprecisa nella quantificazione delle somme da recuperare, maggiore dovrebbe essere il tempo accordato per l'esecuzione dell'ordine di recupero.

Si potrebbe ipotizzare un arco di tempo ricompreso tra 4 e 18 mesi, proporzionale alle difficoltà incontrate sia nell'individuazione dei soggetti che nell'esatta quantificazione delle somme, in cui il termine minimo rappresenta il tempo concesso allo SM per procedere al recupero di agevolazioni di cui sono stati individuati i beneficiari e quantificati gli ammontari nella stessa decisione della Commissione e il termine massimo il tempo assegnato allo SM per completare il recupero in assenza di ogni elemento nella decisione della Commissione.

Si badi che il periodo di tempo considerato per concludere il recupero deve considerarsi come il minimo fisiologico per l'esecuzione della decisione della Commissione; quindi, laddove si rendessero necessarie, lo SM dovrebbe poter richiedere proroghe concordate con la Commissione per far fronte ad aggravii imprevisi della procedura.

La soluzione prospettata, di prevedere all'interno della decisione, caso per caso, il tempo necessario per effettuare il recupero - non superiore a 18 mesi, prorogabile su richiesta dello SM in caso di comprovata necessità - sembra coerente con l'attuale normativa comunitaria e conferisce maggiore tutela agli SM garantendo un rapporto dialettico con la Commissione in tutte le fasi dell'esecuzione della decisione.

Il Progetto di Comunicazione dedica al contenzioso dinanzi ai Tribunali nazionali ben cinque paragrafi (**punti da 54 a 58**), soffermandosi sulla eventualità che la decisione di recupero sia contestata dinanzi a un giudice nazionale eccpendone la legittimità e sulla richiesta di sospensione temporanea dei provvedimenti nazionali di esecuzione della decisione di recupero.

La Commissione non considera affatto il problema, ben più serio, dei ricorsi diretti a contestare la quantificazione delle somme da restituire effettuata dalle autorità competenti. Molti ricorsi che lo SM può trovarsi a dover affrontare nel corso di un recupero, possono riguardare proprio il "*quantum*" richiesto al beneficiario, piuttosto che la legittimità della decisione comunitaria a monte del provvedimento di recupero comunicato al soggetto debitore.

Ne consegue l'importanza per l'amministrazione incaricata del recupero di disporre di un tempo adeguato alle circostanze per quantificare con estrema precisione l'ammontare delle somme da recuperare. La stessa Commissione considera che l'esatta quantificazione delle somme da assoggettare a recupero sia di estrema importanza per ripristinare lo *status quo ante* che è alla base delle decisioni di recupero.

Ad esempio, nell'ipotesi di un recupero di esenzioni fiscali, la definizione dell'importo corrispondente al beneficio effettivamente goduto può incontrare delle difficoltà. È stato necessario in casi di questo genere, procedere ad un ricalcolo della base imponibile del beneficiario all'epoca dell'agevolazione per poi poter procedere a ricalcolare le imposte che il soggetto avrebbe dovuto versare in assenza degli aiuti di Stato dichiarati illegali e questo ha richiesto tempi sicuramente più lunghi di quelli prospettabili ad una prima analisi, ma ha permesso altresì di quantificare correttamente il *quantum* dovuto ed ha evitato l'insorgere di contenziosi.

La Commissione non sembra rendersi conto che non sempre la velocità nel recupero può tradursi in un benefico effetto per la concorrenza. Una non corretta individuazione dei soggetti o una quantificazione errata non solo non consentono una esatta correzione delle distorsioni prodotte dall'aiuto illegale, ma possono rallentare la procedura obbligando l'amministrazione precedente a nuove indagini o ad una nuova effettuazione dei calcoli, con ripercussioni sui tempi di definizione della procedura, in senso contrario ai *desiderata* della Commissione.

La Commissione, pertanto, non può, anche se in nome della concorrenza, imporre agli SM obblighi, quali quelli che derivano dall'imposizione di termini troppo esigui per la conclusione della procedura, che renderebbero di fatto impraticabile la tutela dei diritti da parte dei soggetti coinvolti nelle procedure di recupero.

Se l'impostazione della Commissione illustrata nella Comunicazione in esame dovesse prevalere, potrebbero verificarsi le seguenti conseguenze:

- 1 gli Stati Membri, nella maggioranza dei casi, non potrebbero rispettare il termine di quattro mesi potendo incorrere, in prospettiva, nelle sanzioni previste dall'art. 228 TCE o, in ogni caso, subire una condanna della Corte di Giustizia per mancata esecuzione della decisione;
- 2 qualora gli SM, al fine di non incorrere nelle sanzioni pecuniarie o nella condanna della Corte per mancata esecuzione della decisione, riuscissero a definire il recupero entro il termine dei quattro mesi, si troverebbero, in molti casi e sicuramente in quelli più complessi, a individuare i beneficiari con una certa approssimazione e a quantificare sommariamente gli importi da richiedere ai beneficiari a titolo di recupero;
- 3 i beneficiari delle agevolazioni illegali tenuti al recupero potrebbero ricorrere in giudizio contestando l'ammontare delle somme richieste in restituzione dallo Stato;
- 4 in tutti questi casi si determinerebbe una situazione di "stallo", con evidenti ripercussioni sul buon esito della procedura e più in generale sul corretto ripristino della concorrenza nel settore nel quale si è verificata una distorsione del mercato.

Inoltre, si nutrono seri dubbi sul fondamento giuridico della Comunicazione. Come noto, l'art. 14 del Reg. 659/99 prevede solamente che il recupero debba essere effettuato "*senza indugio*", ed è questa l'unica prescrizione temporale esistente.

Si tratta di una obbligazione di condotta, tant'è che lo Stato viene esentato dal recupero nel caso di assoluta impossibilità. La norma non fissa una scadenza precisa né la richiede, ma mira a garantire l'effettività dell'azione di recupero attraverso l'impegno concreto dello SM a compiere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, tutti gli sforzi necessari per adempiere correttamente all'obbligo contenuto nella decisione negativa della Commissione.

Pertanto, la Comunicazione della Commissione, nella parte in cui fissa il termine di 4 mesi per l'esecuzione della decisione di recupero in via generale, va oltre quanto è ad oggi statuito dal Reg. di procedura 659/99.

Non risulta, altresì, chiaro in che termini l'Esecutivo comunitario possa censurare la continuazione del godimento di aiuti illegittimi da parte di una impresa soggetta a procedura fallimentare.

La continuazione dell'attività dell'impresa soggetta alla procedura concorsuale ha, in linea di principio, lo scopo di integrare la massa attiva per il soddisfacimento di quanti più creditori possibili, quindi, anche dell'erario che, in caso contrario, potrebbe, ad esempio, al recupero presso un debitore in tutto insolvente senza nessun risultato utile.

In tale situazione, non sembra poter emergere né alcun vantaggio all'impresa né una distorsione della concorrenza.

Ulteriori perplessità sorgono dal fatto che la Commissione abbia utilizzato lo strumento della Comunicazione, non idoneo, ad avviso dello scrivente, ad introdurre elementi di portata dirompente come sono quelli in esame.

Qualora si volessero introdurre termini per l'azione di recupero si dovrebbe più correttamente procedere ad una integrazione del Regolamento 659/99.

