



## COMMISSIONE EUROPEA

SERVIZIO GIURIDICO  
Il Direttore Generale

Bruxelles, 19 febbraio 2013  
SJ.C (2013) 250459

### AL CONSIGLIO DI STATO

#### **PARERE DELLA COMMISSIONE AI SENSI DELLA COMUNICAZIONE RELATIVA ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO DA PARTE DEI GIUDICI NAZIONALI**

#### **1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI**

1. Con ordinanza del 24 settembre 2012, pervenuta il 18 ottobre 2012, codesto Consiglio di Stato ha interpellato la Commissione europea (di seguito, semplicemente la "Commissione"), ai sensi dei punti 3.1 e 3.2 della Comunicazione del 2009 relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali<sup>1</sup> (di seguito, la "Comunicazione del 2009").
2. Tale ordinanza è stata adottata nell'ambito di una causa tra l'INAIL e la società cooperativa sociale a r.l. Coopservice Locri, relativa ad un bando di gara per un appalto di servizi, il quale escludeva la partecipazione di cooperative sociali senza fine di lucro (di seguito, semplicemente le "cooperative sociali"). Tale bando era stato impugnato dinanzi al TAR Lazio, che lo aveva annullato, rigettando - per quanto qui interessa - gli argomenti dell'amministrazione resistente secondo cui l'esclusione delle cooperative sociali trovava una giustificazione nel fatto che tali società beneficiavano di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFEU. La sentenza del

---

<sup>1</sup> GU C 85 del 9.4.2009, pag. 1.

TAR Lazio è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto opportuno interpellare la Commissione, formulando:

- (i) una richiesta d'informazioni ai sensi del punto 3.1 della Comunicazione del 2009, per sapere se le misure di agevolazione descritte nell'ordinanza siano state notificate alla Commissione quali aiuti di Stato e se un procedimento al riguardo sia pendente dinanzi alla Commissione;
  - (ii) una richiesta di parere ai sensi del punto 3.2 della Comunicazione del 2009, volta a chiarire: *"a) se le misure (...) descritte [nell'ordinanza] configurino un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE e se esse risultino conformi con le misure sostanziali di compatibilità di cui al diritto comunitario primario e derivato e di cui agli atti applicativi della Commissione europea; b) se le misure di cui sopra risultino conformi con alcuno dei regolamenti di esenzione per categoria adottati dalla Commissione europea, ovvero se esse rientrino in un più ampio regime di aiuto che sia stato notificato e autorizzato dalla Commissione oppure configurino aiuti di Stato esistenti"*.
3. Con lettera del 12 novembre 2012, la Commissione ha fornito al Consiglio di Stato le informazioni sub (i), facendo presente che le misure in questione non sono state notificate ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE e che nessun procedimento al riguardo è pendente dinanzi alla Commissione.
  4. Con il presente parere, la Commissione cercherà di fornire alcuni utili chiarimenti in merito ai quesiti formulati sub (ii), in linea con il principio di cooperazione che è alla base della Comunicazione del 2009.

## **2. IL RAPPORTO TRA LA NORMATIVA IN MATERIA DI APPALTI E DI AIUTI DI STATO**

5. Prima di esaminare specificamente i due quesiti formulati dal Consiglio di Stato, la Commissione ritiene utile fornire alcune precisazioni sul rapporto tra la normativa UE in materia di appalti e di aiuti di Stato. In effetti, dall'ordinanza del Consiglio di Stato sembra di capire che le questioni sottoposte alla Commissione muovono dalla considerazione che, se le cooperative sociali beneficiassero di aiuti di Stato illegali (*i.e.* concessi in violazione dell'obbligo di notifica preventiva *ex art.* 108, par. 3, TFUE), la loro partecipazione alla gara d'appalto indetta dall'INPS potrebbe alterare

la *par conditio* tra le imprese interessate, il che potrebbe giustificare la loro esclusione prevista dal bando controverso<sup>2</sup>.

6. Tuttavia, la Commissione osserva che nella sentenza *ARGE*<sup>3</sup> (richiamata anche dal TAR Lazio) la Corte di giustizia ha chiarito, con riferimento alla Direttiva 92/50<sup>4</sup>, che *"il principio della parità di trattamento non è violato per il solo motivo che le amministrazioni aggiudicatrici ammettono la partecipazione ad un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico di organismi che beneficiano di sovvenzioni che consentono loro di presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli degli altri offerenti non sovvenzionati"*<sup>5</sup>. La Corte ha poi aggiunto che, *"[a]nche se il principio della parità di trattamento degli offerenti non si oppone quindi di per sé alla partecipazione ad una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di enti pubblici (...) non si può tuttavia escludere che, in talune circostanze particolari, la direttiva 92/50 obbliga le amministrazioni aggiudicatrici, o quantomeno consente loro, di prendere in considerazione l'esistenza di sovvenzioni, ed in particolare di aiuti non compatibili con il Trattato, al fine eventualmente di escludere gli offerenti che ne beneficiano"*<sup>6</sup>. A tal riguardo, la Corte ha osservato che *"un offerente può essere escluso nel corso della procedura di selezione, allorché l'amministrazione aggiudicatrice ritiene che esso abbia ricevuto un aiuto non compatibile col Trattato e che l'obbligo di restituire l'aiuto illegittimo metterebbe in pericolo la sua situazione finanziaria, di modo che si può considerare questo offerente nel senso che non offre le garanzie finanziarie od economiche richieste"*<sup>7</sup>.
7. Nella sentenza *CoNISMa*<sup>8</sup> tali principi sono stati poi successivamente confermati dalla Corte anche con riferimento alla Direttiva 2004/18<sup>9</sup>. In tale sentenza, la Corte

---

<sup>2</sup> Ciò sembra emergere in particolare dal punto 3.3 dell'ordinanza.

<sup>3</sup> Sentenza 7 dicembre 2000, causa C-94/99, *ARGE*, Racc. pag. I-11037.

<sup>4</sup> Direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209 del 24.7.1992, pag. 1).

<sup>5</sup> Punto 25 della sentenza.

<sup>6</sup> Punto 29 della sentenza.

<sup>7</sup> Punto 30 della sentenza.

<sup>8</sup> Sentenza 23 dicembre 2009, causa C-305/08, *CoNISMa*, Racc. pag. I-12129, punti 32-34 e 40.

ha altresì ricordato "gli obblighi e le facoltà di cui dispone un'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'art. 55, n. 3, della direttiva 2004/18, in caso di offerte anormalmente basse dovute alla circostanza che l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato"<sup>10</sup>. La Corte ha tuttavia ribadito che "l'eventualità di una posizione privilegiata di un operatore economico in ragione di finanziamenti pubblici o aiuti di Stato non può giustificare l'esclusione a priori e senza ulteriori analisi di enti (...) dalla partecipazione a un appalto pubblico"<sup>11</sup>.

8. Alla luce di tale giurisprudenza, il fatto che una determinata categoria d'impresa possa aver beneficiato di aiuti di Stato in violazione dell'obbligo di notifica preventiva non appare di per sé sufficiente per escludere *a priori* tali imprese da una gara d'appalto senza che l'amministrazione aggiudicatrice possa valutare le circostanze del caso di specie.
9. È dunque alla luce di tali principi che, ad avviso della Commissione, il Consiglio di Stato deve valutare la rilevanza delle questioni in materia di aiuti di Stato da esso sollevate ai fini della soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente.

### 3. ESAME DEI QUESITI

#### 3.1. Sull'esistenza di aiuti di Stato

10. Con la prima parte del primo quesito il Consiglio di Stato chiede "se le misure (...) descritte [nell'ordinanza] configurino un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE". Tali misure sono richiamate ai punti 2.1. e 2.2 dell'ordinanza e, a quanto pare di capire, consistono essenzialmente (i) in sgravi relativi ai contributi previdenziali relativi ai lavoratori rientranti nella categoria delle "persone svantaggiate" e (ii) nell'applicare a tali cooperative le norme relative alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in merito ad esenzioni IVA, esenzioni dall'imposta di bollo, esenzioni dalle tasse sulle concessioni governative, esenzioni dall'imposta sulle

---

<sup>9</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GUL 134 del 30.4.2004, pag. 114).

<sup>10</sup> Punto 33 della sentenza.

<sup>11</sup> Punto 34 della sentenza.

successioni e donazioni, esenzioni in materia di tributi locali, agevolazioni in materia di imposta di registro ed esenzioni dall'imposta sugli spettacoli.

11. Sebbene ciò non risulti dall'ordinanza del Consiglio di Stato, sembra inoltre di capire che le cooperative sociali possano beneficiare di ulteriori sgravi fiscali in materia di imposizione diretta previsti dalla normativa italiana per alcuni tipi di società cooperative. Non è però chiaro se tali misure siano rilevanti nel caso di specie.
12. Sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione non è in grado, in questa sede, di prendere una specifica posizione in merito alla qualificazione delle misure in questione come aiuti di Stato. Tuttavia, al fine di fornire un utile contributo al Consiglio di Stato, la Commissione richiamerà qui di seguito i principi ed i criteri interpretativi applicabili, quali emergono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.
13. A tal riguardo, la Commissione ricorda che, per poter essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, una misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata tramite risorse statali e deve attribuire un vantaggio selettivo a determinate imprese, incidendo sugli scambi tra Stati membri e falsando o minacciando di falsare la concorrenza.

#### *3.1.1. La nozione d'impresa*

14. Con riferimento alla nozione di "impresa" ai fini dell'applicazione dell'art. 107, par. 1, TFUE, la Commissione ricorda che nell'ambito del diritto della concorrenza tale nozione comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, anche qualora - per quanto qui interessa - l'offerta di beni o servizi sia fatta senza scopo di lucro, nel perseguimento di scopi di carattere sociale, ma in concorrenza con operatori commerciali<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Al riguardo, si richiama in particolare la sentenza della Corte 10 gennaio 2006, causa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e a., Racc. pag. I-289, punti 107-108 e 122-123, relativa a sgravi fiscali concessi alle fondazioni bancarie italiane, e la giurisprudenza ivi citata.

15. Alla luce di tali principi giurisprudenziali, la Commissione concorda con il Consiglio di Stato che cooperative sociali come quella di specie vadano considerate come imprese ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE.

*3.1.2. L'imputabilità delle misure allo Stato delle misure in questione e il loro finanziamento tramite risorse statali*

16. Con riferimento all'origine statale delle misure in questione, la Commissione osserva che, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte, non vi sono dubbi sul fatto che la concessione da parte delle autorità pubbliche di sgravi fiscali o contributivi comporti la concessione di un vantaggio imputabile allo Stato e finanziato tramite risorse statali<sup>13</sup>.

*3.1.3. La selettività delle misure in questione*

17. Al fine di stabilire se le misure in questione abbiano carattere selettivo, conviene fare riferimento ai criteri precisati dalla Corte nella sentenza *Paint Graphos*, con riferimento a sgravi fiscali concessi in Italia alle società cooperative di produzione e lavoro<sup>14</sup>.
18. Da tale giurisprudenza risulta in particolare che, al fine di valutare il carattere selettivo di determinati sgravi fiscali o contributivi, occorre svolgere un esame che si articola in tre passaggi logici successivi.
19. Nei primi due passaggi occorre essenzialmente valutare se sussista una deroga rispetto ad un dato regime fiscale o contributivo. Al riguardo, la Corte ha precisato che *"la qualificazione di una misura fiscale nazionale come «selettiva» presuppone, in un primo momento, l'identificazione e il previo esame del regime tributario comune o «normale» applicabile nello Stato membro interessato. Successivamente, si deve valutare e accertare, a fronte di tale regime tributario ordinario o «normale», l'eventuale selettività del vantaggio concesso dalla misura fiscale considerata dimostrando che quest'ultima deroga a tale regime ordinario, in quanto introduce differenziazioni tra operatori che si trovano, sotto il profilo dell'obiettivo*

---

<sup>13</sup> V. ad esempio la sentenza Cassa di Risparmio di Firenze e a., cit., punti 131 e 132.

<sup>14</sup> Sentenza 8 settembre 2011, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, *Paint Graphos e a.*, non ancora pubblicata nella Raccolta.

*perseguito dal sistema tributario di tale Stato membro, in una situazione fattuale e giuridica analoga*<sup>15</sup>.

20. A tal fine, con riferimento alle varie misure evocate dal Consiglio di Stato, occorre quindi valutare se le cooperative sociali beneficiano di un regime derogatorio, essendo soggette ad un trattamento più favorevole rispetto ad altri operatori che si trovano, sotto il profilo dell'obiettivo generale perseguito dal sistema fiscale o contributivo in questione, in una situazione fattuale e giuridica analoga.
21. Nell'effettuare tale valutazione occorre considerare che, come sottolineato nella sentenza *Paint Graphos*, *"le cooperative (...) sono rette da principi di funzionamento peculiari, che le differenziano nettamente dagli altri operatori economici. Sia il legislatore dell'Unione, adottando il regolamento n. 1435/2003, che la Commissione, nella sua comunicazione sulla promozione delle società cooperative in Europa, hanno posto in evidenza tali caratteristiche specifiche"*<sup>16</sup>.
22. Al riguardo, la Corte ha notato che dette caratteristiche si traducono fondamentalmente:
- *"nel principio della preminenza della persona, che si riflette nelle norme specifiche riguardanti le condizioni di ammissione, di recesso e di esclusione dei soci"*<sup>17</sup>;
  - nel fatto che le cooperative *"non sono gestite per il lucro di investitori esterni"*, dato che *"il controllo della società è equamente ripartito tra i soci, rispecchiando (...) la regola «una persona, un voto»"* e che le *"riserve e gli utili sono conseguentemente detenuti in comune, sono indivisibili e devono essere destinati all'interesse comune dei soci"*<sup>18</sup>;

---

<sup>15</sup> Punto 49 della sentenza.

<sup>16</sup> Punto 55. I documenti richiamati dalla Corte sono il regolamento (CE) del Consiglio 22 luglio 2003, n. 1435, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE) (GU L 207, pag. 1) e la comunicazione della Commissione del 23 febbraio 2004 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla promozione delle società cooperative in Europa (COM(2004) 18 def.).

<sup>17</sup> Punto 56.

<sup>18</sup> Punto 57.

- nella logica del perseguimento del *"reciproco vantaggio dei loro soci, i quali sono al tempo stesso utilizzatori, clienti o fornitori, affinché ciascuno di essi possa trarre profitto dall'attività della cooperativa in base alla propria partecipazione nella medesima e in proporzione alle proprie transazioni con tale società"*<sup>19</sup>;
- nel fatto *"che, in caso di liquidazione, l'attivo netto e le riserve dovrebbero essere devolute ad un'altra entità cooperativa avente finalità o obiettivi di interesse generale analoghi"*<sup>20</sup>;
- nella circostanza che *"le società cooperative non hanno o hanno scarso accesso ai mercati dei capitali, cosicché il loro sviluppo dipende dai loro fondi propri o dal credito"*, visto che *"le quote delle società cooperative non sono quotate in borsa e, pertanto, non sono negoziabili"* e che, di conseguenza, *"il tasso di rendimento del capitale conferito e delle partecipazioni è limitato, il che rende l'investimento in una società cooperativa meno vantaggioso"*<sup>21</sup>.

23. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha pertanto concluso che *"non si può, in via di principio, considerare che società cooperative di produzione e lavoro come quelle in discussione nelle cause principali si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella delle società commerciali, purché, tuttavia, esse operino nell'interesse economico dei loro soci e intrattengano con questi ultimi una relazione non puramente commerciale, bensì personale particolare, in cui essi siano attivamente partecipi e abbiano diritto ad un'equa ripartizione dei risultati economici"*<sup>22</sup>.

24. Nella causa dinanzi ad esso pendente il Consiglio di Stato dovrebbe pertanto stabilire - alla luce di tali principi, in quanto applicabili, o di altre considerazioni specifiche relative alle cooperative sociali - se tali società beneficino di un trattamento più favorevole rispetto ad altri operatori che si trovano, sotto il profilo

---

<sup>19</sup> Punto 58.

<sup>20</sup> Punto 56.

<sup>21</sup> Punto 57.

<sup>22</sup> Punto 61.



dell'obiettivo generale perseguito dal sistema fiscale o contributivo in questione, in una situazione fattuale e giuridica analoga.

25. In caso di risposta negativa a tale questione, il Consiglio di Stato dovrebbe concludere che le misure in questione non conferiscono un vantaggio selettivo alle cooperative sociali e non costituiscono quindi aiuti di Stato.
26. In caso di risposta affermativa, il Consiglio di Stato dovrebbe invece affrontare il terzo passaggio logico indicato dalla Corte, al fine di stabilire se le esenzioni fiscali o contributive in questione *"siano giustificate dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inseriscono"*<sup>23</sup>.
27. A tal riguardo, con riferimento ad esenzioni fiscali, la Corte ha chiarito che *"una misura in deroga rispetto all'applicazione del sistema tributario generale può essere giustificata qualora tale misura discenda direttamente dai principi informatori o basilari di tale sistema tributario. In proposito occorre distinguere tra, da un lato, gli obiettivi che persegue un determinato regime tributario e che sono ad esso esterni e, dall'altro, i meccanismi inerenti al sistema tributario stesso, che sono necessari per il raggiungimento di tali obiettivi. Di conseguenza, esenzioni fiscali che fossero riconducibili a uno scopo estraneo al sistema impositivo in cui si collocano non possono sottrarsi alle esigenze derivanti dall'art. [107, par. 1, TFUE]"*<sup>24</sup>.
28. Nell'applicazione di tale principio ad esenzioni concesse alle cooperative rispetto alle imposte sui redditi delle società, la Corte ha ritenuto che *"la natura o la struttura generale del sistema tributario nazionale possa essere legittimamente adottata per giustificare la circostanza che le cooperative che distribuiscono tutti gli utili ai propri soci non siano tassate a livello della cooperativa, purché l'imposta venga riscossa in capo ai soci"*<sup>25</sup>. Al contrario, *"una misura nazionale non può trovare legittima giustificazione nella natura o nella struttura generale del sistema*

---

<sup>23</sup> Sentenza *Paint Graphos*, cit., punto 64.

<sup>24</sup> Punti 69 e 70.

<sup>25</sup> Punto 71.

*tributario nazionale in discussione laddove consente l'esenzione dall'imposta sugli utili derivanti da scambi con soggetti non membri della cooperativa o la deduzione di somme versate a questi ultimi a titolo di retribuzione*<sup>26</sup>.

29. La Corte ha infine precisato che, per giustificare esenzioni fiscali in base alla natura o alla struttura generale del sistema nel quale s'inseriscono, occorre ancora verificare che esse siano conformi ai principi di coerenza e proporzionalità. A tal fine, è in particolare necessario (i) "*vigilare affinché sia rispettato il requisito della coerenza di una data agevolazione, non solamente con le caratteristiche inerenti al sistema tributario di cui trattasi, ma anche relativamente all'attuazione di detto sistema*", e (ii) "*garantire che [le misure in questione] siano conformi al principio di proporzionalità e non eccedano i limiti di ciò che è necessario, nel senso che il legittimo obiettivo perseguito non potrebbe essere raggiunto attraverso misure di portata minore*"<sup>27</sup>.

30. Questi sono i principi che, ad avviso della Commissione, dovrebbero guidare il Consiglio di Stato nello stabilire se le esenzioni fiscali e contributive che vengono in rilievo nella causa dinanzi ad esso pendente accordino un vantaggio selettivo alle cooperative sociali.

#### *3.1.4. L'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione della concorrenza*

31. Con riferimento infine all'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione della concorrenza, la Commissione ricorda che non è necessario dimostrare un'incidenza effettiva di un aiuto sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza.

32. In particolare, la Corte ha chiarito che quando un aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi intracomunitari, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto. A tal proposito, secondo la Corte, il fatto che un settore economico sia

---

<sup>26</sup> Punto 72.

<sup>27</sup> Punti 73 e 75.

stato oggetto di liberalizzazione a livello comunitario evidenzia un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri. La Corte ha altresì precisato che non è necessario che l'impresa beneficiaria partecipi essa stessa agli scambi intracomunitari. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, l'attività sul mercato nazionale può essere mantenuta o incrementata, con la conseguente diminuzione delle possibilità per le imprese con sede in altri Stati membri di penetrare nel mercato di tale Stato membro. Inoltre, il rafforzamento di un'impresa che fino a quel momento non partecipava a scambi intracomunitari può metterla nella condizione di penetrare nel mercato di un altro Stato membro<sup>28</sup>.

### 3.2. Sulla compatibilità di eventuali aiuti

33. Con la seconda parte del primo quesito il Consiglio di Stato chiede alla Commissione se eventuali aiuti di stato accordati con le esenzioni fiscali e tributarie in questione *"risultino conformi con le misure sostanziali di compatibilità di cui al diritto comunitario primario e derivato e di cui agli atti applicativi della Commissione europea"*.
34. La Commissione ricorda tuttavia che i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di aiuti di Stato con il mercato interno. È noto infatti che, *"secondo una giurisprudenza costante, la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice comunitario (...). Di conseguenza, un giudice nazionale non può, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ex art. [267 TFEU], interrogare la Corte sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto di Stato o di un regime di aiuti"*<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Al riguardo v., tra tante, la citata sentenza Cassa di Risparmio di Firenze e a., punti 140-143, e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>29</sup> Ordinanza della Corte 24 luglio 2003, causa C-297/01, Sicilcassa e a., Racc. pag. I-7849, punto 47. Nello stesso senso, v. ad esempio le sentenze 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 14, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 42.

35. Per la stessa ragione, come chiarito al par. 92 della Comunicazione del 2009, la Commissione non può fornire pareri ai giudici nazionali sulla compatibilità di aiuti di Stato con il mercato interno.

### **3.3. Sulla conformità di eventuali aiuti con regolamenti di esenzione o regimi di aiuti autorizzati**

36. Con la prima parte del secondo quesito il Consiglio di Stato chiede *"se le misure di cui sopra risultino conformi con alcuno dei regolamenti di esenzione per categoria adottati dalla Commissione europea, ovvero se esse rientrino in un più ampio regime di aiuto che sia stato notificato e autorizzato dalla Commissione"*.
37. A tal riguardo, la Commissione osserva che non sembra che, qualora le esenzioni fiscali in questione fossero qualificabili come aiuti di Stato, tali aiuti potrebbero essere coperti da regolamenti di esenzione. In particolare, sulla base delle informazioni disponibili, non sembra che le diverse condizioni previste dal Regolamento generale di esenzione per categoria siano soddisfatte<sup>30</sup>.
38. Tuttavia, la Commissione osserva che gli sgravi relativi ai contributi previdenziali relativi ai lavoratori rientranti nella categoria delle "persone svantaggiate" potrebbero essere coperti dagli artt. 40 e 41 del Regolamento generale di esenzione per categoria, relativo ad aiuti all'occupazione di lavoratori disabili sotto forma d'integrazioni salariali, qualora le condizioni ivi stabilite fossero soddisfatte. A tal fine, la Commissione osserva che, come risulta dall'art. 2, n. 15, lett. b), del Regolamento, la nozione di *"costi salariali"* ricomprende anche i *"contributi obbligatori, quali gli oneri previdenziali"*.
39. La Commissione osserva infine che non le risulta che gli sgravi in questione siano stati accordati sulla base di un regime di aiuti da essa autorizzato.

### **3.4. Sulla configurazione di eventuali aiuti come aiuti esistenti**

40. Con la seconda parte del secondo quesito, il Consiglio di Stato chiede se gli sgravi fiscali e contributivi in questione *"configurino aiuti di Stato esistenti"*.

41. La Commissione nota che le norme richiamate nell'ordinanza del Consiglio di Stato in merito agli sgravi fiscali e contributivi sono successive all'entrata in vigore del Trattato. Nella presente sede, la Commissione non è tuttavia in grado di stabilire con precisione se tali disposizioni hanno istituito, o comunque significativamente modificato, gli sgravi in questione, ovvero se tali sgravi sussistessero già precedentemente all'entrata in vigore del Trattato, ai sensi dell'art. 1, lettera b), punto i), del Regolamento CE n. 659/1999<sup>31</sup>.
42. A tal riguardo, appare utile informare il Consiglio di Stato che, nell'ambito di un procedimento tutt'ora pendente, i servizi della Commissione hanno raggiunto la conclusione preliminare che eventuali aiuti derivanti dal regime fiscale preferenziale applicabile in Italia alle cooperative di consumo nei settori dei servizi bancari e della distribuzione al dettaglio vanno considerati quali aiuti esistenti<sup>32</sup>.
43. In particolare, secondo i servizi della Commissione, il nucleo del sistema impositivo preferenziale delle cooperative sussiste già da prima dell'entrata in vigore del Trattato. In effetti, già prima del 1957 alle cooperative veniva effettivamente concesso di escludere dall'imposizione l'intera percentuale dell'utile annuo, vantaggio che, in termini globali, è andato riducendosi da allora. Gli emendamenti successivi all'entrata in vigore del Trattato non sembrano aver modificato sostanzialmente il contenuto delle misure fiscali allora vigenti applicabili alle cooperative. Si tratterebbe piuttosto di modifiche tecniche di adeguamento del regime impositivo delle cooperative al mutato quadro tributario generale a seguito delle riforme del 1973, del 1986 e del 2004. Su questa base, i servizi della

---

<sup>30</sup> Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (GU n. L 214 del 09/08/2008 pag. 3).

<sup>31</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU n. L 083 del 27/03/1999, pag. 1).

<sup>32</sup> Tale posizione è stata espressa una lettera inviata alle autorità italiane il 17 giugno 2008 ai sensi dell'art. 17 del regolamento 659/1999. Il testo di tale lettera non è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale né sul sito della Direzione Generale Concorrenza della Commissione. Tuttavia, il contenuto essenziale di tale lettera è stato reso pubblico attraverso un comunicato stampa della Commissione (IP/08/953 del 17 giugno 2008, disponibile sul sito web della Commissione: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/953&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>).

Commissione sono quindi giunti alla conclusione preliminare che eventuali aiuti di Stato andrebbero considerati esistenti.

44. La Commissione ritiene che il Consiglio di Stato debba svolgere una simile analisi con riferimento agli sgravi fiscali e contributivi rilevanti nel caso di specie.

#### 4. CONCLUSIONI

45. La Commissione spera che le osservazioni dianzi esposte possano aiutare a chiarire la portata delle rilevanti norme del diritto dell'Unione, fornendo in tal modo al Consiglio di Stato un utile contributo per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Tuttavia, la Commissione ricorda che, qualora l'interpretazione delle rilevanti norme del diritto dell'Unione desse ancora adito a ragionevoli dubbi ai sensi della giurisprudenza *Cilfit*<sup>33</sup>, il Consiglio di Stato, nella sua qualità di giudice di ultima istanza, sarebbe tenuto ad interpellare la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.



---

<sup>33</sup> Sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Cilfit e a.*, Racc. pag. 3415.