

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 novembre 1999

relativa alle misure di aiuto in favore delle imprese nei territori di Venezia e di Chioggia previste dalle leggi n. 30/1997 e n. 206/1995, recanti sgravi degli oneri sociali

*[notificata con il numero C(1999) 4268]***(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

(2000/394/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 8, paragrafo 2, primo comma,

visto il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE⁽¹⁾, in particolare l'articolo 14,

dopo aver invitato⁽²⁾ gli interessati a presentare osservazioni, conformemente all'articolo 88, paragrafo 2, primo comma, e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I

PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 10 giugno 1997 le autorità italiane hanno comunicato alla Commissione il testo della norma in materia di sgravi contributivi di cui all'articolo 27 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30. La comunicazione è stata effettuata a norma dell'articolo 5 della decisione 95/455/CE della Commissione⁽³⁾, relativa al regime di riduzione degli oneri sociali nel Mezzogiorno. Tale articolo stabilisce infatti che l'Italia comunica alla Commissione le disposizioni adottate per l'attuazione del piano di smantellamento progressivo, disposto dalla stessa decisione, degli sgravi contributivi a favore delle imprese delle regioni Sicilia, Calabria, Sardegna, Basilicata, Puglia, Molise e Abruzzo.

(2) Dall'esame delle norme comunicate è emerso che esse, oltre all'attuazione del suddetto piano, estendono il campo di applicazione degli sgravi contributivi alle città di Venezia e di Chioggia. La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni con lettera del 1° luglio 1997. In

assenza di risposta, è stato inviato un sollecito con lettera del 28 agosto 1997.

(3) Poiché le autorità italiane non hanno fornito chiarimenti, la Commissione, con lettera del 17 dicembre 1997, ha comunicato all'Italia la decisione di avviare il procedimento ex articolo 93, paragrafo 2 (divenuto articolo 88, paragrafo 2), del trattato nei confronti degli aiuti disposti dall'articolo 27 della legge n. 30/1997 e dall'articolo 5 bis del decreto legge del 29 marzo 1995, n. 96, convertito dalla legge n. 206/1995 cui rinvia l'articolo 27. Tali disposizioni estendono il campo di applicazione degli sgravi contributivi previsti per il Mezzogiorno ai territori dei comuni di Venezia e Chioggia.

(4) Nell'ambito del procedimento un terzo interessato, il comitato «Venezia vuole vivere» (in appresso: «comitato»), ha presentato osservazioni con lettera del 17 marzo 1998. Il comitato ha fornito una memoria, corredata da uno studio effettuato dal COSES (consorzio per la ricerca e la formazione), concernente le difficoltà che le imprese operanti nella laguna incontrano rispetto alle imprese della terra ferma.

(5) Tali osservazioni sono state trasmesse all'Italia.

(6) Con lettera del 23 gennaio 1999, le autorità italiane hanno trasmesso i loro commenti riguardanti:

a) tabelle dell'INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) contenenti i tipi di sgravi contributivi accordati, il numero e la dimensione delle imprese beneficiarie, il numero dei lavoratori interessati e gli importi disaggregati per settore e per anno;

b) la loro posizione sulla natura delle misure in questione e sulla compatibilità degli aiuti in relazione ai quali è stato avviato il procedimento;

c) la loro posizione sul recupero degli aiuti eventualmente considerati incompatibili.

⁽¹⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 51 del 18.2.1998, pag. 9.

⁽³⁾ GU L 265 dell'8.11.1995, pag. 23.

- (7) Anche il Comune di Venezia ha inviato una lettera di osservazioni, in cui indica tra l'altro che, nel quadro del regime in oggetto, i beneficiari delle misure in esame sono anche le imprese municipalizzate. Il Comune sottolinea che si tratta di imprese che sono state incaricate della prestazione di un servizio pubblico di interesse generale. Di conseguenza, l'amministrazione comunale di Venezia invoca l'applicazione della deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2, del trattato (diventato articolo 86, paragrafo 2) per gli sgravi contributivi accordati alle imprese municipalizzate di Venezia e Chioggia. La Commissione ha trasmesso queste osservazioni all'Italia.
- (8) Con lettera del 10 giugno 1999, le autorità italiane hanno manifestato alla Commissione la loro piena adesione alle osservazioni del Comune di Venezia a proposito dell'auspicata applicazione della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, agli sgravi contributivi in favore delle imprese municipalizzate di Venezia e Chioggia.
- (9) Con decisione del 23 giugno 1999 la Commissione, considerando che l'Italia non le aveva inviato tutte le informazioni necessarie per permetterle di valutare se le misure in favore delle imprese municipalizzate di Venezia e Chioggia potessero beneficiare della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, ha ingiunto all'Italia di fornirle tutti i documenti, informazioni e dati necessari per esaminare la compatibilità con il mercato comune degli sgravi in oggetto.
- (10) Con lettera del 27 luglio 1999, le autorità italiane hanno risposto all'ingiunzione della Commissione.
- (11) Una riunione con le autorità italiane ha avuto luogo a Bruxelles, il 12 ottobre 1999.
- (12) Nessun altro Stato membro né terzo interessato ha presentato osservazioni.

II

DESCRIZIONE

- (13) Le misure di aiuto in esame, disposte dall'articolo 5 bis della legge n. 206/1995 e dall'articolo 27 della legge n. 30/1997, riguardano quanto segue:
- a) gli sgravi contributivi, di cui all'articolo 1 del decreto del ministro del Lavoro del 5 agosto 1994 (riguardo ai quali è stata adottata la decisione 95/455/CE), in favore delle imprese situate a Venezia e Chioggia;
- b) lo sgravio totale degli oneri sociali di cui all'articolo 2 del decreto del 5 agosto 1994 per i nuovi posti di lavoro creati nelle imprese situate a Venezia e Chioggia.

I dati forniti dall'INPS possono essere riassunti come nella tabella seguente:

Periodo 1995-1997 — media per anno

	Sgravio generale (articolo 1 del DM 5.8.1994)	Sgravio totale per la creazione di posti di lavoro (articolo 2 del DM 5.8.1994)
Ammontare dell'aiuto	73 miliardi di ITL (37,7 milioni di EUR)	567 milioni di ITL (292 831 di EUR)
Numero di imprese sovvenzionate	1 645	165

- (14) Le autorità italiane hanno anche comunicato di aver sospeso il regime a partire dal 1° dicembre 1997.
- (15) Per quanto concerne gli sgravi degli oneri sociali per i nuovi posti di lavoro creati, l'INPS indica che sono accordati per un periodo di un anno per i nuovi posti di lavoro creati nell'impresa rispetto ad un periodo di riferimento (il 30 novembre precedente il periodo di esenzione). L'impresa non deve avere effettuato licenziamenti ed i lavoratori assunti devono essere disoccupati. L'aiuto medio per anno e per lavoratore ammonta, secondo le autorità italiane, a 300 EUR.
- (16) In occasione dell'avvio del procedimento ex articolo 88, paragrafo 2, del trattato, la Commissione aveva osservato che la riduzione degli oneri sociali per i posti di lavoro esistenti costituiva, prima facie, un aiuto al funzionamento. Questo tipo di aiuti può essere autorizzato, a talune condizioni, unicamente nelle regioni cui si applica l'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato. Le città di Chioggia e di Venezia non possono benefi-

ciare di tale deroga in quanto non appartengono ad una regione di livello II della nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS), con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria⁽⁴⁾. Quanto allo sgravio contributivo per i nuovi posti di lavoro creati, la Commissione aveva osservato che, poiché si trattava di uno sgravio totale e dato che il governo italiano non aveva, all'epoca, fornito nessun altro elemento di valutazione, non era in grado di pronunciarsi sulla proporzionalità dell'aiuto con l'obiettivo perseguito. Inoltre, mentre la città di Chioggia può beneficiare di aiuti a finalità regionale, in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), la città di Venezia può beneficiare solo in parte di tale deroga. La Commissione aveva espresso dubbi quanto alla compatibilità delle misure con il mercato comune giacché, nelle zone di Venezia non ammissibili agli aiuti a finalità regionale, conformemente agli orientamenti comunitari concernenti gli aiuti all'occupazione, l'aiuto in esame non sembrava limitato alle piccole e medie imprese (PMI), né destinato ad incoraggiare l'assunzione di talune categorie di lavoratori che incontrano difficoltà di inserimento o di reinserimento nel mercato del lavoro.

III

OSSERVAZIONI E COMMENTI

A. Sulla natura di aiuto degli sgravi contributivi

Commenti delle autorità italiane

- (17) Le autorità italiane sottolineano, da un lato, che gli sgravi sono volti ad ovviare ai sovraccosti sostenuti dalle imprese operanti nelle isole della laguna e, dall'altro, che sono concessi a tutti gli addetti delle imprese installate nell'ambito del territorio di Venezia insulare. I costi supplementari che devono essere sostenuti dalle imprese in questione sono i seguenti:

- a) costi di localizzazione elevati per effetto dei prezzi di acquisto o dei canoni di locazione degli immobili, nonché dell'adeguamento della manutenzione degli stessi;
- b) oneri logistici legati al trasporto delle scorte e delle merci che devono subire numerose rotture di carico;
- c) costi elevati dei beni e dei servizi legati all'operatività in una città ed al carattere turistico della medesima;

- d) costi addizionali legati a vincoli e restrizioni normative derivanti dalla necessità di salvaguardare il patrimonio storico e paesaggistico e dalla peculiare normativa di sicurezza;
- e) oneri derivanti dai disagi causati da fattori ambientali (fenomeno cosiddetto dell'«acqua alta», nebbia e maree);
- f) oneri derivanti dal calo demografico e dall'invecchiamento della popolazione che limita la presenza di aziende operanti localmente.

- (18) Gli sgravi degli oneri sociali non dovrebbero essere considerati aiuti, in quanto non rafforzano in alcun modo la posizione delle imprese beneficiarie. Tali misure si proporrebbero piuttosto come contropartita ai maggiori oneri sostenuti dalle imprese operanti in laguna.

- (19) Le autorità italiane rinviavano ai dati contenuti nello studio COSES per dimostrare che il totale dei costi supplementari sostenuti dalle imprese veneziane è di gran lunga superiore ai benefici derivanti dagli sgravi contributivi⁽⁵⁾.

- (20) Alle imprese installate nella laguna non verrebbe quindi attribuito un vantaggio in termini di costi rispetto a quelli di norma sostenuti dalle altre imprese. Al contrario, l'intervento pubblico avrebbe l'effetto di ripristinare parzialmente le condizioni di concorrenza tra imprese. L'aiuto non solo non inciderebbe sulla concorrenza, ma la ripristinerebbe almeno parzialmente, permettendo alle imprese beneficiarie di confrontarsi con le altre su basi di parità.

- (21) L'assenza di tali interventi equivarrebbe ad abbandonare la città al suo destino di involuzione, come dimostra la tendenza delle imprese a trasferirsi sulla terra ferma.

Osservazioni del comitato

- (22) Le osservazioni del comitato, pur ribadendo quelle testé esposte, sottolineano l'assenza di un effetto, reale o potenziale, di distorsione della concorrenza, dato il carattere compensatorio degli sgravi sui costi sostenuti dalle imprese operanti nella laguna. La ripartizione di

⁽⁴⁾ Cfr. punto 1 della comunicazione della Commissione sul metodo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), agli aiuti regionali (GU C 212 del 12.8.1988, pag. 2), attualmente sostituita dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU C 74 del 10.3.1988, pag. 9).

⁽⁵⁾ Secondo lo studio COSES, l'incidenza media degli sgravi contributivi sul fatturato delle imprese beneficiarie è pari a circa 2,9 %, mentre l'incidenza, sempre sul fatturato, dei sovraccosti presi a riferimento è pari al 9,5 %.

tali costi è molto simile a quella presentata dalle autorità italiane⁽⁶⁾. Lo scopo delle misure in questione sarebbe di permettere effettive condizioni di concorrenza tra imprese, il che sarebbe conforme alle finalità del trattato. Pertanto esse non recano pregiudizio alla concorrenza e quindi non rientrerebbero nella nozione di aiuto di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

- (23) Il Comitato sottolinea inoltre che vi è una stretta ed inscindibile connessione tra gli sgravi in esame ed i costi aggiuntivi intrinseci nell'operare a Venezia. Tali misure non sarebbero finalizzate all'occupazione, bensì legate allo sviluppo della regione. Dato il carattere unicamente compensatorio delle misure⁽⁷⁾, gli autori dello studio concludono che gli sgravi in questione non devono essere considerati aiuti ai sensi dell'articolo 87 del trattato.

Osservazioni del comune di Venezia

- (24) Il comune di Venezia osserva che la natura di aiuto di questi sgravi contributivi dipende anche dalla loro incidenza sugli scambi intracomunitari e dalla perturbazione della concorrenza.
- (25) Il comune indica che la città di Venezia ha chiesto di essere inserita nel novero delle regioni ammissibili agli interventi dell'obiettivo 2 dei Fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione. Una dichiarazione di incompatibilità degli aiuti ed un conseguente ordine di recupero avrebbe l'effetto di annullare i vantaggi degli interventi dei Fondi strutturali e quindi della politica di coesione. Il fatto che la città attualmente non

sia ammessa agli interventi dell'obiettivo 2 è irrilevante, dato che la sua situazione reale non differisce da quella che esisterà al 1° gennaio 2000, data di inizio del nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali.

- (26) L'esame delle disposizioni dei trattati concernenti la coesione e la concorrenza, rivelerebbe il primato «costituzionale» delle norme di coesione, che rappresenterebbe un principio più elevato, in ordine gerarchico, di quello della concorrenza. Ne conseguirebbe che le norme in materia di concorrenza, in particolare quelle sugli aiuti di Stato, tendono alla realizzazione di una «concorrenza equa» e non di una «libera concorrenza». La prima può essere realizzata unicamente restaurando le condizioni di «libertà di concorrenza».

B. Sulla compatibilità degli aiuti

Osservazioni delle autorità italiane

- (27) Nell'ipotesi in cui gli interventi pubblici in questione dovessero essere considerati aiuti, le autorità italiane chiedono l'applicazione delle deroghe di cui all'articolo 92 (divenuto articolo 87), paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato, tenuto conto della loro finalità regionale e della debole incidenza sulla concorrenza e sugli scambi comunitari. La «ratio» della deroga regionale sarebbe la coesione economica, onde consentire alle imprese di conseguire obiettivi comunitari che le forze di mercato non permetterebbero di realizzare in un lasso di tempo ragionevole. Le autorità italiane citano inoltre la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee⁽⁸⁾ per esigere che l'incidenza di detti interventi sulla concorrenza sia provata dalla Commissione.
- (28) Le autorità italiane affermano che le misure in questione evitano lo spopolamento della città di Venezia, il regresso delle sue attività industriali e la trasformazione di Venezia in «città museo», priva di ogni vitalità e potenziale di sviluppo.
- (29) Esse osservano che i vari orientamenti comunitari non sono idonei a giustificare gli sgravi in esame e che la Commissione dovrebbe evitare un'applicazione troppo rigida di tali principi, che non sarebbe fedele allo spirito delle deroghe previste dal trattato.
- (30) A questo proposito, le autorità italiane ricordano che la Commissione ammette, nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati⁽⁹⁾, che le norme sugli aiuti regionali non rispon-

⁽⁶⁾ Il comitato indica i seguenti sovraccosti:

- oneri logistico-strutturali, tra cui i costi di manutenzione e di adeguamento delle strutture più elevati per gli edifici, costi connessi alla necessità di utilizzare come magazzini locali che si trovano ad un livello più elevato a causa dell'umidità e delle maree, sovrapprezzi per l'acquisto e l'affitto di unità immobiliari; sovraccosti dovuti alle limitazioni imposte dai limiti architettonici, paesaggistici e di sicurezza;
- oneri operativi tra cui il trasporto delle scorte e della merce che richiede vari trasbordi, costi più elevati di beni e servizi, dovuti anche ad una domanda turistica relativamente rigida nei confronti degli aumenti di prezzi;
- oneri del personale più elevati a causa delle indennità accordate ai lavoratori che accettano di lavorare a Venezia;
- disagi commerciali, dovuti allo spopolamento e al progressivo invecchiamento della popolazione veneziana, che causano una maggiore difficoltà di contatto con i clienti e di commercializzazione dei prodotti;
- disagi causati dalle intemperie (fenomeno dell'«acqua alta», nebbia e maree).

⁽⁷⁾ Le autorità italiane fanno riferimento anche al carattere «neutro» dell'intervento e citano il caso degli aiuti concessi dalla Francia al settore tessile, all'industria calzaturiera e dell'abbigliamento (cfr. GU C 357 del 26.11.1996, pag. 5), concernente sgravi contributivi connessi alla riorganizzazione dell'orario di lavoro.

⁽⁸⁾ Sentenza del 23 marzo 1985, causa 296/82, Regno dei Paesi Bassi e Leuwarder/Commissione, Racc. 1985, pag. 809.

⁽⁹⁾ GU C 146 del 14.5.1997, pag. 6.

dono alle esigenze delle zone geograficamente limitate. La Commissione riconoscerebbe quindi la finalità regionale di questa disciplina che, per il governo italiano, consisterebbe nell'evitare lo spopolamento ed il degrado dei quartieri urbani provocati dalla delocalizzazione delle imprese, causata dai costi aggiuntivi che devono affrontare rimanendo nel loro territorio.

- (31) Queste stesse considerazioni sarebbero alla base della modifica⁽¹⁰⁾ del metodo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), agli aiuti a finalità regionale per le regioni del nord Europa.
- (32) Le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato potrebbero applicarsi alle misure in esame per i motivi seguenti:
- a) gli sgravi contribuiscono allo sviluppo a lungo termine della regione di Venezia insulare;
 - b) esiste un interesse comunitario affinché l'area di Venezia insulare goda di queste misure; vi è infatti un nesso inscindibile tra la salvaguardia dell'economia di Venezia e la preservazione della città in quanto città di interesse universale, come affermato dall'UNESCO;
 - c) le misure in esame non comportano effetti sugli scambi intracomunitari, perché si tratta di misure compensative degli oneri addizionali che incombono alle imprese veneziane e perché l'economia veneziana serve un mercato locale.

- (33) La peculiarità o meglio l'unicità della situazione di Venezia dovrebbe dunque permettere alla Commissione di non adottare un atteggiamento rigido nella valutazione delle misure in questione. L'insularità delle zone interessate dovrebbe rafforzare tale approccio alla luce della dichiarazione n. 30 sulle regioni insulari allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam.

Osservazioni del comitato

- (34) Il comitato ritiene che, nell'ipotesi in cui fossero considerate aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato, la Commissione dovrebbe applicare alle misure in questione le deroghe enunciate all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), tenuto conto della loro natura di aiuti regionali, del loro scarso impatto sugli scambi intracomunitari, nonché del loro contributo alla salvaguardia del patrimonio storico e artistico di Venezia.
- (35) Il comitato sottolinea che la regione beneficiaria degli sgravi è in parte ammessa a godere della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c).

- (36) Gli argomenti già esposti dalle autorità italiane sono ripresi dal comitato per indurre la Commissione ad impiegare criteri più flessibili ai fini della valutazione degli sgravi contributivi in esame.

- (37) In quest'ottica, il comitato ribadisce le esigenze particolari che sono alla base della disciplina concernente i quartieri urbani svantaggiati. Un'ulteriore dimostrazione di questa flessibilità da parte della Commissione si sarebbe verificata nel caso della zona Nord della provincia di Madrid, alla quale è stata riconosciuta applicabile la deroga ex articolo 87, paragrafo 3, lettera c), benché inserita in un NUTS III che non presentava le condizioni di ammissibilità.

- (38) Inoltre, problemi analoghi a quelli di cui soffre Venezia avrebbero indotto la Commissione ad apportare una modifica alle regole concernenti l'applicabilità della deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), alle regioni periferiche e scarsamente popolate del nord Europa; un approccio favorevole dovrebbe essere riservato alle isole come stabilito dalla citata dichiarazione n. 30.

- (39) Gli aiuti in questione soddisferebbero inoltre il criterio di proporzionalità, giacché rappresentando l'unico mezzo per ridurre l'esodo delle imprese verso la terraferma.

- (40) Gli aiuti accordati non altererebbero gli scambi in misura contraria agli interessi comuni: la maggior parte delle imprese beneficiarie è qualificabile come PMI che ha già beneficiato di aiuti per un ammontare inferiore alla soglia «de minimis». Si tratterebbe, inoltre, di imprese che esercitano prevalentemente un'attività a carattere locale. Le imprese, date le difficoltà derivanti dall'insularità, sono poco competitive verso l'esterno, pur essendo permeabili alla concorrenza proveniente dall'esterno. Le attività produttive veneziane destinate all'esportazione riguardano produzioni tradizionali, tra cui il vetro.

- (41) Per tutte le ragioni testé illustrate, gli aiuti in questione dovrebbero essere considerati compatibili in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c). Il comitato invoca inoltre l'applicazione della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), sottolineando che, per preservare Venezia, dichiarata dall'UNESCO monumento protetto, è necessario intervenire a favore della rivitalizzazione economica della città e quindi delle sue imprese. Senza il suo tessuto economico e sociale, la città sarebbe infatti ridotta a un museo. Il comitato, in subordine, chiede che la Commissione presenti al Consiglio una proposta volta ad autorizzare detti aiuti in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera e), tenuto conto dell'unicità della situazione e del suo carattere di emergenza.

⁽¹⁰⁾ GU C 364 del 20.12.1994, pag. 8.

Osservazioni del Comune di Venezia

- (42) Il Comune riprende in gran parte le argomentazioni già esposte per chiedere l'applicazione delle deroghe regionali previste all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato. Il Comune ha chiesto al governo che Venezia sia compresa tra le regioni beneficiarie della deroga ex articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato. In assenza di questi interventi atti a ripristinare l'equilibrio economico delle imprese beneficiarie, i sovraccosti e le difficoltà di operare nella laguna condannerebbero le imprese al declino e alla scomparsa. Senza questo aiuto, il libero gioco delle forze di mercato non potrebbe conseguire uno degli obiettivi previsti dalle deroghe, più precisamente quello dello sviluppo regionale.

C. Sulle imprese municipalizzate

- (43) Il Comune di Venezia afferma che alcune imprese municipalizzate hanno beneficiato di sgravi. Esso sottolinea che si tratta di imprese che sono state incaricate di un servizio pubblico di interesse generale. Pertanto, le misure in causa potrebbero beneficiare della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, in base alla giurisprudenza del tribunale di primo grado delle Comunità europee⁽¹¹⁾.
- (44) Le autorità italiane dichiarano di aderire pienamente alle osservazioni trasmesse dal Comune di Venezia a proposito dell'auspicata applicazione della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, agli sgravi degli oneri sociali in favore delle imprese municipalizzate di Venezia e Chioggia.

D. Sulla regola «de minimis»

- (45) Le autorità italiane ed il Comune di Venezia osservano che la maggior parte delle misure in questione sono state accordate a PMI per un ammontare di gran lunga inferiore alla soglia stabilita dalla regola «de minimis»⁽¹²⁾.

E. Sull'eventualità di un ordine di recupero

- (46) Le autorità italiane citano una serie di decisioni della Commissione e di sentenze della Corte di giustizia per dimostrare la discrezionalità del recupero dell'aiuto. Esse citano inoltre la decisione 95/455/CE, nella quale la Commissione avrebbe enunciato, al punto 15, il principio generale secondo cui la rinuncia al recupero è una contropartita alla soppressione dell'aiuto in situazioni

molto particolari e rare che hanno un impatto limitato sulla concorrenza.

- (47) Le autorità italiane indicano quindi tre decisioni, nelle quali la Commissione, per ragioni particolari e specifiche, ha rinunciato al recupero. A questo proposito considerano come ragioni specifiche per non chiedere il recupero degli aiuti:
- a) l'insularità delle zone di insediamento delle imprese;
 - b) il carattere locale delle attività che svolgono;
 - c) l'assenza di interventi di terzi interessati nel procedimento;
 - d) la soppressione del regime a partire dal 30 settembre 1997.

IV

VALUTAZIONE

- (48) Le misure in esame rientrano in un regime di aiuti, dato che sono state disposte da una legge relativa a tutte le imprese delle zone interessate. Di conseguenza, e conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁽¹³⁾, non possono essere considerate casi ad hoc come pretende il comitato.

In ordine alla natura di aiuto delle misure previste dal regime

- (49) La Commissione ritiene che le misure di cui al regime in questione costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Innanzitutto, le misure comportano per l'INPS perdite di contributi, il che equivale ad utilizzazione di risorse pubbliche. In secondo luogo, le misure sono accordate selettivamente alle imprese della laguna, le quali non sopportano costi che di norma graverebbero sul loro bilancio. Esse si trovano quindi in situazione più vantaggiosa rispetto alle imprese concorrenti che sostengono la totalità degli oneri. In terzo luogo, la concorrenza e gli scambi fra Stati membri risultano alterati, in quanto le riduzioni degli oneri sociali sono accordate a tutte le imprese, tra cui le imprese che esercitano attività economiche con flussi oggetto di scambi tra detti Stati. In particolare, dalle informazioni trasmesse dalle autorità italiane risulta che le imprese beneficiarie operano, tra l'altro, in settori in cui intensi sono gli scambi, come nell'industria manifatturiera e nel settore dei servizi.

⁽¹¹⁾ Sentenza del 27 febbraio 1997, causa T-106/95, *Fédération française des sociétés d'assurances*/Commissione, Racc. 1997, pag. II-0229.

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti «de minimis», GU C 68 del 6.3.1996, pag. 9.

⁽¹³⁾ Sentenza del 13 aprile 1994, cause riunite C 324/90 e C 342/90, *Germania e Pleuger Worthington*/Commissione, Racc. 1994, pag. I-1173.

- (50) Anche se le imprese beneficiarie prevalentemente sono PMI, quindi potenzialmente meno attive al di fuori del mercato nazionale, le misure in esame falsano la concorrenza e incidono sugli scambi intracomunitari non solo per il fatto che esportano una parte della loro produzione verso altri Stati membri, ma anche perché le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di esportare i loro prodotti ne sono diminuite⁽¹⁴⁾.
- (51) Quanto agli argomenti addotti dalle autorità italiane e dalle parti interessate in ordine al carattere compensatorio degli interventi rispetto ai costi aggiuntivi che incontrano le imprese operanti nella laguna, la Commissione considera quanto segue.
- (52) Il fatto che un intervento abbia carattere compensatorio non esclude che costituisca un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. L'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), definisce compatibili «gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali (...)». Ne consegue che la nozione di aiuto non dipende dal carattere compensatorio o meno di un intervento. Tale carattere può, invece, essere preso in considerazione in taluni casi per valutare la compatibilità dell'aiuto.
- (53) Occorre inoltre considerare che il trattato non mira alla salvaguardia di una situazione di perfetta parità teorica tra imprese, giacché queste imprese operano in un contesto reale e non in un mercato perfetto nel quale le condizioni che si trovano ad affrontare sono assolutamente identiche.
- (54) Inoltre i costi aggiuntivi che gravano sulle imprese veneziane non sono stati calcolati rispetto ai costi medi delle imprese comunitarie, ma rispetto ai costi che queste stesse imprese avrebbero risparmiato trasferendosi sulla terraferma. Il raffronto pertanto non è stato effettuato con una situazione «tipo», bensì con una situazione più favorevole per queste stesse imprese.
- (55) Inoltre la valutazione da parte della Commissione, in una decisione citata dal governo italiano, del carattere «neutro» di taluni aiuti al settore tessile si basa su un esame relativo alla media dei costi di questo settore e non esclude il carattere di aiuto degli interventi considerati.
- (56) La Commissione sottolinea, più in generale, che l'articolo 87 non distingue gli interventi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti sulla concorrenza⁽¹⁵⁾.
- (57) L'argomento sostenuto dalle autorità italiane secondo cui gli interventi in esame sarebbero neutri giacché le imprese beneficiarie non esportano la loro produzione non può essere accolto. Infatti gli scambi tra Stati membri subiscono pregiudizio quando le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato dello Stato membro in questione ne sono diminuite⁽¹⁶⁾.
- (58) Il Comune di Venezia chiede che la Commissione dimostri l'incidenza sugli scambi intracomunitari dell'applicazione delle misure in questione. La Commissione constata che il regime in esame è atto a recare vantaggio ad imprese che partecipano agli scambi tra Stati membri⁽¹⁷⁾. Per giunta, trattandosi di un regime e non di un caso ad hoc, questa constatazione è sufficiente per dichiarare l'incidenza sugli scambi. Inoltre, la Commissione non è tenuta a dimostrare l'effetto reale sugli scambi intracomunitari nel caso di un regime non notificato, in quanto, decidendo diversamente, verrebbero favoriti gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notificazione a danno di quelli che notificano il progetto di aiuti⁽¹⁸⁾.
- (59) Quanto alla pretesa superiorità gerarchica delle norme di coesione del trattato che prevarrebbero sulle regole in materia di aiuti di Stato, la Commissione la considera del tutto infondata. Il riferimento del primo trattino dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (ex articolo B) alla coesione in quanto obiettivo dell'Unione va abbinato al riferimento, di cui al quinto trattino del medesimo articolo, all'obiettivo di mantenere integralmente il cosiddetto «acquis» comunitario e di svilupparlo. Inoltre detto articolo 2 prevede, tra l'altro, il compito di promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, nel quale si possono iscrivere le regole di concorrenza e della coesione economica e sociale. Se si considerano le azioni previste all'articolo 3 del trattato ai fini enunciati all'articolo 2 del medesimo, la politica di concorrenza rientra nella lettera g) ed il rafforza-

⁽¹⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1988, causa 102/87, SEB/Commissione, Racc. 1988, pag. 4067.

⁽¹⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, causa 173/74, Italia/Commissione, Racc. 1974, pag. 709.

⁽¹⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1988, causa 102/87, Francia/Commissione, Racc. 1988, pag. 4067.

⁽¹⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione, Racc. 1987, pag. 4013.

⁽¹⁸⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado, causa T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commissione, Racc. 1998, pag. II-0717.

mento della coesione economica e sociale nella lettera j)). Le disposizioni del trattato non confermano quindi un rango gerarchicamente superiore della politica di coesione.

Infine, se si considera il diritto derivato, l'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio⁽¹⁹⁾ relativo ai Fondi a finalità strutturale, contiene una chiara previsione di coordinamento tra le regole di coesione e le regole di concorrenza, il che esclude ancora una volta la pretesa superiorità della politica di coesione.

Sulla compatibilità delle misure di aiuto previste dal regime

- (60) Determinata la natura di aiuto di Stato delle misure in esame, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, la Commissione deve esaminare se possano essere dichiarate compatibili con il mercato comune a norma dell'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato.
- (61) Per quanto riguarda gli aiuti concessi sotto forma di sgravio degli oneri sociali in favore della creazione di posti di lavoro, di cui all'articolo 2 del decreto del 5 agosto 1994, la Commissione ritiene che gli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione (in prosieguo: «gli orientamenti sull'occupazione»)⁽²⁰⁾ riservino un trattamento favorevole, tra l'altro, agli aiuti destinati alla creazione netta di posti di lavoro purché siano accordati alle PMI o alle imprese delle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale. Detti orientamenti precisano che si deve prestare particolare attenzione al fatto che l'aiuto sia proporzionato allo scopo perseguito. In seguito alle informazioni comunicate dall'INPS, la Commissione può concludere che la misura in questione è destinata alla creazione netta di posti di lavoro ai sensi degli orientamenti sull'occupazione e come approvata con decisione 95/455/CE. L'ammontare di circa 300 EUR per posto di lavoro creato è proporzionato all'obiettivo perseguito, tenuto conto dell'esiguità della somma rispetto al costo totale della persona occupata. Ciò nonostante, se la città di Chioggia è ammissibile agli aiuti a finalità regionale in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c)⁽²¹⁾, invece, nel periodo in considerazione la città di Venezia è solo parzialmente ammissibile a detta deroga. Nelle zone di Venezia non ammissibili agli aiuti a finalità regionale, conformemente agli orientamenti sull'occupazione, l'aiuto è compatibile con il mercato comune unicamente se non è limitato alle PMI. Pertanto, come disposto al punto 21, primo trattino, degli orientamenti sull'occupazione, l'aiuto è

compatibile con il mercato comune quando è accordato alle PMI. L'aiuto concesso alle imprese che non rientrano in questa nozione di aiuto è compatibile se dette imprese operano in una zona ammissibile alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

- (62) Al di fuori di queste due categorie, PMI e grandi imprese che esercitano la loro attività in una zona ammissibile alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato, possono beneficiare di tale deroga, gli aiuti accordati alle imprese che abbiano assunto talune categorie di lavoratori che incontrano difficoltà ad inserirsi oppure a reinserirsi nel mercato del lavoro.
- (63) Tenuto conto del punto 23 degli orientamenti sull'occupazione, detta analisi è valida anche per le imprese appartenenti a settori sensibili, dato che il regime di cui trattasi non è limitato ad uno o più settori sensibili, ma si applica indifferentemente a tutti i settori economici.
- (64) Gli sgravi previsti all'articolo 1 del decreto 5 agosto 1994, a differenza di quelli di cui al considerando 61, costituiscono misure di aiuto accordate per il mantenimento dell'occupazione in favore di tutti i lavoratori delle imprese operanti nella laguna.
- (65) Il punto 22 degli orientamenti sull'occupazione indica che gli aiuti al mantenimento dell'occupazione, che sono simili agli aiuti al funzionamento, possono essere autorizzati nelle fattispecie seguenti:
- a) se sono destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali [articolo 87, paragrafo 2, lettera b), del trattato];
 - b) se sono accordati ad imprese situate nelle regioni ammesse a beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato;
 - c) qualora siano previsti in un piano di ristrutturazione di un'impresa in difficoltà secondo le condizioni stabilite dagli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio ed la ristrutturazione di imprese in difficoltà⁽²²⁾.

Poiché nel caso in oggetto non sussistono tali elementi, gli sgravi di cui all'articolo 1 del decreto 5 agosto 1994 non possono essere considerati compatibili con il mercato comune in base agli orientamenti comunitari sull'occupazione.

⁽¹⁹⁾ GU L 185 del 15.7.1988, pag. 9, abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2000 dal regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

⁽²⁰⁾ GU C 334 del 12.12.1995, pag. 4.

⁽²¹⁾ Cfr. decisione della Commissione comunicata al governo italiano con lettera del 30 giugno 1997, concernente, tra l'altro, l'elenco delle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale.

⁽²²⁾ GU 368 del 23.12.1994, pag. 12.

(66) Tutte le parti che hanno comunicato le osservazioni chiedono che, tenuto conto della situazione particolare di Venezia, la regola di cui al considerando 65 non sia applicata e che la Commissione stabilisca una deroga speciale per Venezia. Secondo le autorità italiane la deroga dovrebbe basarsi sulle deroghe regionali ex articolo 87, paragrafo 3, lettere a) oppure c), del trattato, mentre i due terzi interessati chiedono, oltre all'applicazione di detta deroga, l'applicazione della deroga «culturale» ex articolo 87, paragrafo 3, lettera d), oppure una deroga specifica che la Commissione proporrebbe al Consiglio a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera e).

Sulle deroghe regionali

(67) Quanto alla deroga regionale ex articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato, nessun chiarimento è stato fornito in ordine all'applicazione di dette deroghe. Gli argomenti addotti dalle autorità italiane e dagli interessati per giustificare l'applicazione di una deroga regionale agli aiuti in esame si basano sull'esigenza di evitare lo spopolamento di Venezia, il regresso delle sue attività industriali e la sua trasformazione in città museo priva di vitalità e di potenziale sviluppo.

(68) La Commissione osserva innanzi tutto che soltanto una parte del territorio della città di Venezia è compresa nell'elenco delle regioni italiane ammesse alle deroghe regionali. Essa ricorda inoltre che in occasione della redazione della mappa degli aiuti a finalità regionale, elaborata per l'Italia sulla base delle proposte delle autorità italiane, la città di Venezia non è stata proposta nella sua integralità quale regione cui si applica la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

(69) I criteri di ammissibilità di una zona alle deroghe regionali, il tipo di aiuti che possono esservi accordati e l'intensità degli aiuti sono stati stabiliti dalla Commissione nella citata comunicazione⁽²³⁾ sul metodo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato agli aiuti regionali. Soltanto gli aiuti concessi conformemente all'applicazione di tale metodo possono essere considerati «regionali». Ai fini dell'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), la Commissione basa le sue decisioni su un metodo che permette di valutare la situazione socioeconomica di una regione nel contesto sia nazionale che comunitario. Ciò le consente, nell'interesse della Comunità, di verificare se esiste una rilevante disparità regionale e, in caso affermativo, di autorizzare lo Stato membro interessato, indipendentemente dal suo livello di sviluppo economico, di attuare una politica regionale nazionale.

(70) Inoltre la Commissione indica che un aiuto a finalità regionale ha per oggetto l'investimento produttivo oppure la creazione di occupazione connessa all'investimento. Poiché sono indipendenti da qualsiasi tipo d'investimento, le misure in questione destinate alla crea-

zione di occupazione non possono essere considerate misure a finalità regionale.

(71) Quanto agli argomenti addotti per dimostrare che la Commissione, a volte, avrebbe utilizzato la deroga regionale di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato per applicare regole che fanno eccezione a quelle contenute nella comunicazione di cui al considerando 69, come sarebbe il caso per la regione Norte della provincia di Madrid, la Commissione precisa quanto segue.

(72) Non è corretto definire «regionali» gli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati⁽²⁴⁾. Le regole introdotte da tale disciplina si riferiscono all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) e riguardano la valutazione della compatibilità degli aiuti che gli Stati membri accordano nei quartieri delle città che sono «caratterizzati da indicatori socioeconomici sensibilmente più sfavorevoli della media delle città cui appartengono». Tali regole non possono essere considerate eccezionali rispetto a quelle contenute nella comunicazione di cui al considerando 69. Esse peraltro non si applicano al caso in esame non sussistendo né le condizioni di ammissibilità dei quartieri né quelle delle imprese beneficiarie né infine le condizioni dei settori di attività⁽²⁵⁾.

(73) La modifica del metodo per l'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato agli aiuti di Stato a finalità regionale⁽²⁶⁾, è stata decisa in occasione dell'ampliamento della Comunità alla Svezia e alla Finlandia. La Commissione ha introdotto tale modificazione vista l'inadeguatezza delle regole comunitarie rispetto alle caratteristiche di certe parti del territorio dei paesi nordici (situazione all'estremo Nord di talune zone, condizioni climatiche rigide, distanze interne molto lunghe) come specificato al punto 4 del documento in oggetto. L'intento della Commissione era quello di trovare un criterio di ammissibilità che obbedisse a due condizioni: continuare ad essere di applicazione generale, cioè potenzialmente applicabile a tutti i paesi, ed evitare di perturbare l'organizzazione comunitaria e, più in particolare, il sistema degli aiuti regionali in vigore.

(74) La Commissione non intende modificare il metodo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato per adattarlo al caso in esame. Infatti la situazione di Venezia non presenta elementi nuovi e, nel merito, gli aiuti proposti sono tali da perturbare il

⁽²⁴⁾ Cfr. nota 9 a piè di pagina.

⁽²⁵⁾ Le condizioni di applicazione di detta disciplina prevedono, tra l'altro, che il quartiere svantaggiato della città conti una popolazione compresa tra 10 000 e 30 000 abitanti e che appartenga ad una città di almeno 100 000 abitanti. Orbene, benché il comune di Venezia, nel 1997, contasse 293 727 abitanti, il centro storico della città ne contava 68 600 e le isole 45 382. Pertanto questa popolazione non permette di applicare alla zona in questione la disciplina in esame. Quanto alle imprese beneficiarie, la disciplina si riferisce unicamente alle piccole imprese conformi alla definizione comunitaria. Inoltre essa contiene, in allegato, un elenco dei settori interessati.

⁽²⁶⁾ Cfr. nota 10 a piè di pagina.

⁽²³⁾ Cfr. nota 4 a piè di pagina.

sistema degli aiuti in vigore, trattandosi di aiuti al funzionamento accordati ad una regione che non presenta problemi acuti di coesione economica e sociale. Gli indicatori della situazione socioeconomica di queste zone negli anni in esame sono un PIL per abitante pari a 122,3 ed un tasso di disoccupazione di 70,8 rispetto alla media comunitaria. Questi dati non indicano un tenore di vita anormalmente basso o una grave forma di sotto-occupazione.

(75) La Commissione si era già espressa sugli sgravi di cui all'articolo 1 del decreto 5 agosto 1994 nella decisione 95/455/CE. Essa li ha definiti aiuti al funzionamento e considerati compatibili in quanto aiuti al funzionamento decrescenti e temporanei accordati in una regione cui si applica la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato. Orbene, la laguna veneziana non è ammessa a beneficiare della deroga prevista da detta norma.

(76) Quanto al fatto che questi stessi aiuti sono già stati considerati compatibili in due regioni del Mezzogiorno cui si applica la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c)⁽²⁷⁾, la Commissione, nella decisione 95/455/CE, ha spiegato che tale valutazione è stata effettuata nel quadro delle misure di accompagnamento a carattere temporaneo a favore delle imprese ubicate nelle regioni che cessano di essere ammesse ai benefici della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato. Dette misure di accompagnamento consistono, tra l'altro, in determinati aiuti al funzionamento. Quest'approccio è ovviamente escluso per Venezia e Chioggia che non sono mai state ammesse a tale deroga e che sono attualmente in parte ammissibili alla deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c).

(77) Quanto al caso eccezionale di applicazione di deroghe nella zona Norte della provincia di Madrid, si deve osservare che la Commissione, nella decisione 93/353/CEE⁽²⁸⁾, ha stabilito che questa zona non era ammissibile agli aiuti a finalità regionale. Di conseguenza si è potuto applicare il regime nazionale spagnolo di aiuti regionali in questa zona unicamente a favore delle PMI, e più precisamente delle PMI delle zone ammissibili ai Fondi strutturali, limitandone l'applicazione fino al 31 dicembre 1993. L'intensità degli aiuti agli investimenti è stata parzialmente ridotta e limitata al 10 % per le medie imprese, al 20 % per le piccole imprese e al 40 % per le micro imprese. In questo caso la Commissione si è avvalsa di una regola di applica-

zione generale contenuta al punto 4.1, ultimo paragrafo, della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese⁽²⁹⁾.

(78) Infine, quanto alla finalità di sviluppo regionale degli aiuti in esame, la Commissione osserva che, date le loro caratteristiche, questi aiuti non sono in rapporto con le difficoltà strutturali cui dovrebbero ovviare. Non vi è infatti alcun legame tra gli sgravi contributivi concessi per ciascuna persona occupata ed i costi di trasporto, di acquisto, locazione e manutenzione degli edifici, degli oneri amministrativi imposti dai vincoli giuridici, architettonici e paesaggistici e da altre restrizioni pubbliche⁽³⁰⁾.

Sulla deroga culturale

(79) Per quanto riguarda la finalità culturale degli aiuti accordati sotto forma di sgravi nella laguna, la Commissione osserva che il governo italiano non ha mai invocato l'applicazione della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato avendo costantemente difeso il carattere di aiuto regionale delle misure in esame e rivendicato l'applicazione della deroga corrispondente.

(80) L'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato presenta un duplice aspetto, giacché la deroga può essere applicata agli aiuti destinati a promuovere la cultura oppure la conservazione del patrimonio.

(81) Quanto alla conservazione del patrimonio, il governo italiano ed il comitato hanno indicato, nell'elenco dei sovraccosti che graverebbero sulle imprese veneziane, i costi aggiuntivi derivanti dal rispetto dei vincoli architettonici e paesaggistici. Tali costi non sono tuttavia sopportati da tutte le imprese. Ne consegue che mentre lo sgravio è accordato a tutte le imprese, soltanto alcune di esse sostengono costi connessi alla salvaguardia del patrimonio. La Commissione osserva inoltre che anche limitando la deroga alle imprese titolari di un edificio soggetto a vincoli architettonici e quindi effettivamente esposte a questi costi addizionali, non vi è proporzionalità tra il vantaggio derivante dall'aiuto ed i costi sostenuti. Infatti, l'aiuto potrebbe essere insufficiente per conseguire la finalità della salvaguardia del patrimonio se le persone occupate sono poco numerose rispetto al patrimonio artistico da preservare oppure eccessivo qualora fosse destinato ad un'impresa con numerosi dipendenti,

⁽²⁷⁾ Benché ammesse ad interventi dei Fondi strutturali per l'obiettivo 1, le due regioni (Abruzzo e Molise) non erano più ammissibili alla deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), dato che presentavano un PIL per abitante in percentuale della media comunitaria (Abruzzo 89,85 % e Molise 78,97 %) di gran lunga superiore alla soglia di ammissibilità alla deroga ex articolo 87, paragrafo 3, lettera a), fissata al 75 %.

⁽²⁸⁾ GU L 145 del 17.6.1993, pag. 25.

⁽²⁹⁾ GU C 213 del 19.8.1992, pag. 2.

⁽³⁰⁾ Inoltre, questi stessi oneri non sono di per sé connessi all'insularità in quanto tale della laguna e quindi non configurano svantaggi strutturali delle isole che una disciplina, eventualmente basata sulla nuova formulazione della dichiarazione n. 30 introdotta dal trattato di Amsterdam, potrebbe prendere in considerazione.

ma con costi limitati connessi alla conservazione del patrimonio. Pertanto la deroga non può essere accordata trattandosi di un aiuto le cui modalità di applicazione non consentono di garantire che sia proporzionale alla finalità della deroga invocata.

- (82) Quanto all'aspetto «cultura», la Commissione ritiene che ci si debba riferire all'accezione generale del termine e che tale nozione non possa essere interpretata in senso lato. L'argomento addotto dal comitato, secondo cui la promozione delle attività economiche che costituiscono la rete vitale di Venezia contribuisce alla salvaguardia della città, dichiarata dall'Unesco patrimonio dell'umanità, resta troppo generico e vago rispetto alle finalità culturali contemplate dalla deroga in esame.

Sulla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera e), del trattato

- (83) Nelle sue conclusioni il comitato, ai fini della valutazione positiva della compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, chiede che sia applicata la deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera e), la quale recita: «... le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».
- (84) La Commissione osserva che, sulla base delle categorie già determinate nelle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, essa ha potuto stabilire gli orientamenti comunitari sull'occupazione, che costituiscono una disciplina soddisfacente di questa categoria di aiuti. Del resto, la determinazione di una nuova categoria di aiuti da parte del Consiglio non renderebbe automaticamente compatibili con il mercato comune gli aiuti ad essa appartenenti, ma richiederebbe comunque una decisione della Commissione per valutare la compatibilità di un caso specifico di aiuto ed eventualmente la definizione di una disciplina tramite l'adozione di orientamenti. Inoltre, la Commissione non potrebbe neppure disconoscere le regole pertinenti ed attualmente di applicazione ai fini della valutazione di un aiuto eseguito illegalmente.

Sulle imprese municipalizzate

- (85) Nelle sue osservazioni il comune di Venezia, in quanto parte interessata, sottolinea il fatto che le imprese municipalizzate beneficiarie degli sgravi sono incaricate, dalle autorità pubbliche, di un servizio di interesse pubblico generale e che l'aiuto ricevuto è necessario per l'espletamento della «missione particolare ad esse impartita».
- (86) Pertanto l'articolo 87 del trattato non si applicherebbe in virtù della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2. Il Comune osserva inoltre che alcune delle imprese in questione operano in settori che non sono liberalizzati e nei quali esiste un regime di monopolio per cui gli sgravi accordati non falserebbero la concorrenza. Le stesse osservazioni sono state ribadite dalle autorità italiane

nella loro risposta all'ingiunzione di cui alla decisione della Commissione del 23 giugno 1999.

- (87) Le autorità italiane indicano, da un lato, che le imprese in questione operano in regime di monopolio e, dall'altro, affermano inoltre che queste imprese possono beneficiare della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato. A questo riguardo esse hanno presentato un elenco di sei imprese municipalizzate che sarebbero incaricate della prestazione di servizi di interesse generale. Tali imprese esercitano il servizio di trasporto pubblico di linea urbano ed extraurbano (ACTV); il servizio di rimorchio nel porto di Venezia (Panfido SpA); il servizio di gestione del ciclo integrato dell'acqua (ASPIV), il servizio di pulizia delle scuole, manutenzione dei parchi pubblici ed altre attività a carattere sociale (AMAV); il servizio di gioco, gestito dal Casinò di Venezia; e infine il servizio di salvaguardia di Venezia e della laguna (Consorzio Venezia Nuova).
- (88) Per talune di dette imprese le autorità italiane hanno fornito i dati contabili destinati a dimostrare che gli sgravi in questione sono esclusivamente finalizzati a compensare i costi addizionali derivanti dall'assolvimento della missione di servizi pubblici.
- (89) La Commissione ha analizzato caso per caso le imprese in questione.
- (90) Per quanto riguarda l'impresa che gestisce il servizio di trasporto regolare delle linee urbane (ACTV), questo servizio, ivi compresa l'attività di trasporto lagunare che è assimilabile al trasporto regolare delle linee urbane tenuto conto della situazione particolare esistente a Venezia, nel periodo in esame, è esercitato in regime di monopolio legale, in un settore che non era liberalizzato. L'assenza di liberalizzazione di un settore non sempre è una condizione sufficiente per escludere l'incidenza sugli scambi. Tuttavia, nel caso di specie, trattandosi di un servizio esercitato a livello locale e senza possibilità di concorrenza potenziale, dato il diritto esclusivo concesso all'impresa in questione e tenuto conto del fatto che l'atto di concessione dell'esercizio dell'attività all'ACTV prevede che soltanto le attività ivi citate possano essere esercitate dalla società, siffatta incidenza sugli scambi non esiste. In considerazione di quanto precede si deve ritenere che, nel caso di specie, gli sgravi contributivi in favore dell'ACTV non configurino aiuti, non sussistendo le condizioni d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, data l'assenza d'incidenza sugli scambi intracomunitari. In simili circostanze non deve farsi luogo alla verifica dell'applicabilità della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2.
- (91) Per quanto riguarda l'impresa che gestisce il servizio di rimorchio nel porto di Venezia (Panfido SpA), tale attività è esercitata a livello locale in un settore che non è liberalizzato. Tenuto conto del diritto esclusivo accor-

dato all'impresa in questione e del fatto che l'atto di concessione dell'esercizio di attività alla società Panfido prevede che soltanto le attività ivi menzionate possano essere esercitate dalla società, non vi è incidenza sugli scambi. Si deve ritenere che nel caso di specie gli sgravi contributivi in favore di Panfido non configurino aiuti, non sussistendo le condizioni d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, data l'assenza d'incidenza sugli scambi intracomunitari.

- (92) Quanto all'impresa incaricata del servizio di gestione del ciclo integrato dell'acqua (ASPIV), sussistono le condizioni per l'applicazione della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato. Nel caso di specie si tratta infatti della gestione di un servizio di interesse economico generale affidato, mediante atto formale dell'autorità pubblica, ad un'impresa pubblica senza scopo di lucro. Le autorità italiane hanno dimostrato che le misure di sgravio degli oneri sociali in esame sono destinate esclusivamente a compensare i costi addizionali derivanti dall'assolvimento della funzione particolare di servizio pubblico affidata all'impresa. Di conseguenza gli aiuti accordati alla società ASPIV sono compatibili con il mercato comune.
- (93) Per quanto riguarda l'impresa che gestisce servizi collettivi tra cui il servizio di pulizia delle scuole, il servizio di manutenzione dei parchi pubblici e altri servizi a carattere sociale (AMAV), tali attività hanno natura oggettivamente locale per cui non vi è incidenza sugli scambi intracomunitari. Pertanto gli sgravi afferenti non costituiscono aiuti, tenuto conto del fatto che non sussistono le condizioni d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.
- (94) Quanto all'attività esercitata dal Casinò di Venezia, la Commissione considera che si tratta di un'attività commerciale, sottoposta al libero gioco della concorrenza e quindi rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 87 del trattato. Quanto all'applicazione della deroga ex articolo 86, paragrafo 2, del trattato, la Commissione osserva che l'attività del Casinò non può essere definita come un'attività di servizio di interesse economico e generale non avendo le autorità pubbliche imposto obblighi di servizio pubblici d'interesse generale per l'attività in questione.
- (95) L'analisi generale di cui ai considerando da 61 a 65 si applica quindi all'impresa in questione.
- (96) Infine, quanto al Consorzio Venezia Nuova che si occupa del servizio di salvaguardia di Venezia e della laguna, la Commissione osserva che questa società è stata espressamente costituita per la salvaguardia del patrimonio storico, artistico ed archeologico della città di Venezia: la sua finalità statutaria è la realizzazione, in regime di concessione, degli interventi promossi dallo Stato in questo settore. La Commissione ritiene che gli aiuti concessi al Consorzio debbano essere considerati

compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato. Infatti, nel caso di specie, il ruolo istituzionale del Consorzio è la salvaguardia e la conservazione del patrimonio di Venezia e gli aiuti accordati sotto forma di sgravi nella laguna hanno pertanto una finalità culturale.

Sull'applicazione di altre deroghe

- (97) Gli aiuti in esame non possono formare oggetto di una delle altre deroghe previste dall'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato. Gli aiuti non concernono un progetto importante di comune interesse europeo né sono destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno stato membro. Pertanto la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), non si applica.
- (98) Quanto al paragrafo 2 dell'articolo 87, gli aiuti in esame non soddisfano le condizioni di cui alla lettera a), concernente gli aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori né evidentemente quello di cui alla lettera c).
- (99) Non si applica nemmeno la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), in quanto non è possibile considerare il fenomeno dell'acqua alta come una calamità naturale o un evento eccezionale.

Sul recupero degli aiuti incompatibili

- (100) La facoltà di recupero di un aiuto incompatibile e illegale è stata riconosciuta alla Commissione dalla Corte di giustizia⁽³¹⁾.
- (101) Il recupero di un aiuto incompatibile con il mercato comune ed illegale è un obbligo imposto alla Commissione dal regolamento (CE) n. 659/1999.
- (102) Qualora la decisione constati che l'aiuto è stato erogato illegittimamente e che è incompatibile con il mercato comune secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia⁽³²⁾, la restituzione costituisce la conseguenza logica al fine di ripristinare lo «status quo ante» economico.
- (103) Le osservazioni delle autorità italiane a sostegno della loro domanda che non si proceda al recupero degli aiuti qualora dovessero essere considerati incompatibili con il mercato comune non sono sufficienti per giustificare che sia scartata la conseguenza imposta dal regolamento (CE) n. 659/1999 derivante dal carattere illegale ed incompatibile con il mercato comune degli aiuti in causa, e ciò per i motivi seguenti:

⁽³¹⁾ Sentenza del 12 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Germania, Racc. 1973, pag. 813.

⁽³²⁾ Sentenza del 21 marzo 1990, causa C 142/87, Belgio/Commissione, Racc. 1990, pag. I-959.

- a) l'insularità di per sé non è un elemento di debolezza strutturale di una regione;
- b) il carattere locale delle attività esercitate dalle imprese di Venezia non è stato dimostrato;
- c) il fatto che nessun interessato sia intervenuto non è un elemento comprovante che non sarebbe opportuno provvedere al ripristino dello «status quo» economico;
- d) l'estinzione del regime a decorrere dal 30 novembre 1997 è una garanzia di ripristino delle regole di concorrenza, ma non esclude che fino a tale data alcune imprese abbiano goduto di vantaggi che devono essere eliminati.

V

CONCLUSIONI

- (104) La Commissione constata che l'Italia ha dato esecuzione, in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, agli sgravi contributivi previsti dall'articolo 27 della legge n. 30/1997, nonché dall'articolo 5 bis della legge n. 206/1996, che fa riferimento al decreto 5 agosto 1994.
- (105) Sulla base dell'analisi sviluppata al punto IV della presente decisione la Commissione constata che l'aiuto concesso sotto forma di sgravio totale per la creazione netta di occupazione in favore delle PMI è compatibile con il mercato comune. Quando agevola imprese che non rientrano nella nozione di PMI, esso è compatibile se dette imprese operano in una zona che può beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato. L'aiuto è del pari compatibile quando ne fruisce qualsiasi tipo di impresa che assume categorie di lavoratori che incontrano particolari difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.
- (106) Gli aiuti accordati alle grandi imprese al di fuori di una zona cui si applica la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato previsti dall'articolo 2 del decreto del 5 agosto 1994 e gli aiuti di cui all'articolo 1 del medesimo, sono incompatibili con il mercato comune.
- (107) Per le ragioni esposte ai considerando 90, 91 e 93, le misure concesse in favore delle imprese municipalizzate ACTV, Panfido SpA e AMAV non sono considerate aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.
- (108) Per le ragioni esposte al considerando 92, gli aiuti concessi in favore dell'impresa municipalizzata ASPIV sono compatibili con il mercato comune in quanto beneficiano della deroga prevista di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato.

- (109) Per le ragioni esposte al considerando 95, gli aiuti concessi in favore del Consorzio Venezia Nuova sono compatibili con il mercato comune in quanto beneficiano della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato.
- (110) Le misure che rispettano la regola «de minimis» non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 87 del trattato. In base a tale regola, l'ammontare totale di tutti gli interventi posti in essere secondo le regole suddette in favore delle imprese non deve superare il limite di 100 000 EUR su un periodo di tre anni. Come precisato nella relativa comunicazione della Commissione⁽³³⁾, tale regola non si applica ai settori disciplinati del trattato CECA, alla costruzione navale, al settore dei trasporti e agli aiuti concessi per spese relative ad attività dell'agricoltura o della pesca.
- (111) Qualora siano stati illegalmente erogati aiuti incompatibili con il mercato comune, la Commissione esige dallo Stato membro interessato che ne reclami la restituzione presso i beneficiari⁽³⁴⁾ al fine di ripristinare lo «status quo ante». Tale è il caso degli aiuti giudicati incompatibili con il mercato comune nella presente decisione il cui ammontare già riscosso dovrà essere restituito dai beneficiari.
- (112) Il recupero viene effettuato conformemente alle procedure del diritto nazionale. Le somme da recuperare maturano interessi a decorrere dalla data in cui sono state poste a disposizione dei beneficiari fino al loro effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Salvo il disposto degli articoli 3 e 4 della presente decisione, gli aiuti ai quali l'Italia ha dato esecuzione in favore delle imprese nei territori di Venezia e Chioggia, sotto forma di sgravi degli oneri sociali di cui alla legge n. 30/1997 e n. 206/1995 che rinviano all'articolo 2 del decreto ministeriale 5 agosto 1994, sono compatibili con il mercato comune quando sono accordati alle seguenti imprese:

- a) PMI ai sensi della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese;

⁽³³⁾ Cfr. nota 12 a piè di pagina.

⁽³⁴⁾ Cfr. comunicazione della Commissione nella GU C 318 del 24.11.1983, pag. 3.

- b) imprese che non corrispondono a tale definizione e che sono localizzate in una zona ammissibile alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato;
- c) qualsiasi altra impresa che assuma categorie di lavoratori con particolari difficoltà d'inserimento o di reinserimento nel mercato del lavoro secondo gli orientamenti comunitari in materia di occupazione.

Detti aiuti costituiscono aiuti incompatibili con il mercato comune quando sono accordati ad imprese che non sono PMI e che sono localizzate al di fuori delle zone ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

Articolo 2

Salvo il disposto degli articoli 3 e 4 della presente decisione, gli aiuti cui l'Italia ha dato esecuzione in favore delle imprese nei territori di Venezia e Chioggia, sotto forma di sgravi degli oneri sociali, di cui all'articolo 1 del decreto ministeriale del 5 agosto 1994, sono incompatibili con il mercato comune.

Articolo 3

Gli aiuti cui l'Italia ha dato esecuzione in favore delle imprese ASPIV e Consorzio Venezia Nuova sono compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato e rispettivamente, della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del medesimo.

Articolo 4

Le misure cui l'Italia ha dato esecuzione in favore delle imprese ACTV, Panfido SpA e AMAV non costituiscono aiuti ai sensi dell'articolo 87 del trattato.

Articolo 5

L'Italia adotta tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti incompatibili con il mercato comune di cui all'articolo 1, paragrafo 2 e all'articolo 2 e già illegalmente posti a loro disposizione.

Il recupero è effettuato secondo le procedure di diritto nazionale. Le somme da recuperare maturano interessi a decorrere dalla data in cui sono state poste a disposizione dei beneficiari fino al loro effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 6

L'Italia informa la Commissione, entro due mesi a decorrere dalla data di notificazione della presente decisione, dei provvedimenti adottati per conformarvisi.

Articolo 7

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1999.

Per la Commissione

Mario MONTI

Membro della Commissione