

È rimessa alla Corte di Giustizia UE la legittimità del cumulo dei contributi e la possibilità di rinunciare a parte di questi

di Alessandro Costa

Data di pubblicazione: 20-8-2019

1. Sono rimesse alla Corte di Giustizia Ue le questioni se le regole in materia di concessione degli aiuti fissate dagli artt. 3 e 6 del Regolamento n. 1407/2013 debbano essere interpretate nel senso che per l'impresa richiedente, che incorra nel superamento del tetto massimo concedibile in virtù del cumulo con pregressi contributi, sia possibile - sino alla effettiva erogazione del contributo richiesto - optare per la riduzione del finanziamento (mediante modifica o variante al progetto) o per la rinuncia (totale o parziale) a pregressi contributi, eventualmente già percepiti, al fine di rientrare nel limite massimo erogabile; e se le stesse disposizioni debbano essere interpretate nel senso che le diverse prospettate opzioni (variante o rinuncia) valgono anche se non previste espressamente dalla normativa nazionale e/o dall'avviso pubblico relativo alla concessione dell'aiuto.

Guida alla lettura

Con l'ordinanza in commento la III Sezione del Supremo Consesso amministrativo ha rimesso alla Corte di Giustizia U.E. le questioni *“se le regole in materia di concessione degli aiuti fissate dagli artt. 3 e 6 del Regolamento n. 1407/2013 debbano essere interpretate nel senso che per l'impresa richiedente, che incorra nel superamento del tetto massimo concedibile in virtù del cumulo con pregressi contributi, sia possibile - sino alla effettiva erogazione del contributo richiesto - optare per la riduzione del finanziamento (mediante modifica o variante al progetto) o per la rinuncia (totale o parziale) a pregressi contributi, eventualmente già percepiti, al fine di rientrare nel limite massimo erogabile; e se le stesse disposizioni debbano essere interpretate nel senso che le diverse prospettate opzioni (variante o rinuncia) valgono anche se non previste espressamente dalla normativa nazionale e/o dall'avviso pubblico relativo alla concessione dell'aiuto”*.

La Corte ha chiarito che **le questioni attengono all'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione e la loro risoluzione ad opera del giudice sovranazionale appare «necessaria», rispettivamente ai sensi dell'art. 267, parr. 1, lett. b), e 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, con conseguente obbligo del Consiglio di Stato, quale giudice nazionale “di ultima istanza”, secondo quanto prevede il par. 3 del medesimo art. 267, di rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale.

La rilevanza dei quesiti ai fini della decisione della causa in oggetto è resa evidente dal fatto che gli stessi intercettano i diversi punti controversi e i plurimi profili argomentativi in relazione ai quali è destinato a determinarsi l'esito della lite.

Le disposizioni del bando, infatti, si prestano a plurime interpretazioni, il che ne rende opportuna - in difetto di un quadro normativo nazionale di riferimento - una lettura "comunitariamente" orientata.

Ha aggiunto la Sezione che la gestione di eventuali rimodulazioni dell'istanza (conseguenti alla rinuncia a precedenti aiuti o al ridimensionamento del progetto e del contributo oggetto di richiesta) risulta di attuazione più problematica se rimessa alla fase della verifica istruttoria delle domande ammesse, perché destinata ad incidere sull'ordine di graduatoria che si è determinato sino a quel momento.

Quanto, poi, alla **previsione del Regolamento del 2013** secondo la quale sono da considerarsi "concessi" gli aiuti nel momento in cui all'impresa è "*accordato... il diritto di riceverli... indipendentemente dalla data di erogazione*" (art. 3 comma 4), essa **non pare inconciliabile con uno schema procedimentale nel quale, ad una prima fase di "ammissione" faccia seguito un più articolato approfondimento istruttorio**- sempre interno al procedimento e finalizzato al riscontro della documentazione attestante il rispetto dei requisiti del regime *de minimis*- **solo alla conclusione del quale può dirsi conclusivamente "accordato" il diritto al contributo.**

È sempre la fonte regolamentare, inoltre, a posporre l'erogazione dell'aiuto al preventivo accertamento del non superamento del tetto(art. 6 comma 3), **il che può indurre a ritenere che solo all'esito di tale verifica può dirsi definitivamente "accordato" il diritto alla percezione del contributo.**

D'altra parte, è la stessa fonte regolamentare a precisare che l'ipotesi dell'aiuto "concesso" - ovvero del quale sia "accordato" il "diritto di riceverlo" - va intesa "a norma del regime giuridico nazionale applicabile", il che lascia intendere che essa può corrispondere a schemi procedurali variabili e non predeterminati.

Infine, **la formulazione dell'art. 6 comma 1, ultimo periodo, del Regolamento 1407/2013**(ai sensi del quale "*prima di concedere l'aiuto, lo Stato membro richiede inoltre una dichiarazione all'impresa interessata, in forma scritta o elettronica, relativa a qualsiasi altro aiuto «de minimis» ricevuto a norma del presente regolamento o di altri regolamenti «de minimis» durante i due esercizi finanziari precedenti e l'esercizio finanziario in corso*") e, in particolare, il riferimento a "*qualsiasi altro aiuto «de minimis» ricevuto*", **sembra fare intendere che la dichiarazione debba riportare l'insieme degli aiuti percepiti.**

Ne discende la necessità di comprendere se la scelta della rinuncia ad un precedente contributo debba necessariamente consumarsi prima che lo stesso sia materialmente erogato o se possa intervenire anche successivamente (pendente la nuova istanza di aiuto).

REPUBBLICA ITALIANA**Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1095 del 2017, proposto da

INAIL (Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Rossi, Letizia Crippa, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Rossi in Roma, via IV Novembre 144;

contro

ZENNARO GIUSEPPE LEGNAMI SAS di ZENNARO MAURO & C, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Santoro, Andrea Cevese, Daniele Vagnozzi, con domicilio eletto presso lo studio Daniele Vagnozzi in Roma, via Giunio Bazzoni n. 3;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 00997/2016, resa tra le parti, concernente la domanda di annullamento del provvedimento della sede Inail di Rovigo datato 18 novembre 2015 - avente ad oggetto l'avviso pubblico 2013 in materia di incentivi alle imprese per la realizzazione di interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro - con il quale l'odierna appellante ha stabilito che il contributo non può essere concesso neanche parzialmente in applicazione del regime del "de minimis".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Zennaro Giuseppe Legnami Sas di Zennaro Mauro & C;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2019 il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti gli avvocati Andrea Rossi, Andrea Cevese e Andrea Santoro;

1. - I FATTI DI CAUSA.

1.1. La Zennaro Giuseppe Legnami s.a.s. di Zennaro Mauro & C., impresa attiva nel settore del legno e dei suoi derivati, si è vista respingere dall'INAIL, sede di Rovigo, con i provvedimenti del 18 novembre 2015 e del 6 giugno 2016, la richiesta di ammissione al contributo di cui all'avviso pubblico quadro 2013, avente ad oggetto incentivi alle imprese per la realizzazione di interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

1.2. La procedura regolamentata nel bando prevede una prima fase di inoltro telematico delle domande (artt. 9 -12); una seconda fase di invio della documentazione a completamento della domanda (art. 16); una terza fase di verifica da parte dell'INAIL dei dati così trasmessi (artt. 17 e 18); una quarta e ultima fase istruttoria e di rendicontazione, propedeutica alla effettiva erogazione del contributo.

Esattamente nel contesto di quest'ultimo segmento procedimentale si prevede che l'impresa debba rendere la dichiarazione sul "*de minimis*", dimostrando di avere titolo al contributo per l'importo richiesto (art. 4 comma 6). Il bando contempla la revoca degli aiuti erogati in assenza dei presupposti a ciò necessari (art. 24).

1.3. Venendo alla cronologia dei fatti per cui è lite, a seguito del rituale inoltro on-line della domanda di finanziamento e dei documenti comprovanti il superamento della soglia minima di 120 punti, necessaria per conseguire il beneficio, il Direttore della Sede Inail di Rovigo, con nota del 30 ottobre 2014, ha comunicato all'impresa Zennaro l'ammissione del progetto per un importo di € 130.000,00, con possibilità di ottenere l'anticipo, poi effettivamente richiesto, di € 65.000,00, previa presentazione di fideiussione bancaria (ai sensi dell'art. 18 dell'avviso pubblico).

1.4. Nel corso del successivo svolgimento del procedimento è tuttavia emerso che, appena due mesi prima, la società Zennaro, riunita in associazione temporanea con altre imprese, era stata ammessa dalla Regione Veneto all'erogazione di ulteriori fondi europei, considerati anch'essi aiuti di stato, per un importo complessivo di € 64.483,91 (già erogato), il quale, sommato ad un altro finanziamento pubblico in precedenza conseguito dalla medesima impresa e ammontante ad € 18.985,26, comportava il superamento, nel triennio di riferimento, dell'importo soglia per il *de minimis*, pari ad € 200.000,00 (64.483,91+ 18.985,26 + 130.000,00 = 213.469,17).

1.5. A fronte di ciò, la società Zennaro, prima della realizzazione del progetto, onde evitare il superamento del suddetto tetto massimo, con messaggio di posta elettronica del 12 agosto 2015 ha presentato all'INAIL una variante al progetto, riducendone il costo complessivo ad € 171.386,40, e conseguentemente, abbattendo l'importo concedibile ad € 111.401,16.

La variante era stata preceduta da un quesito rivolto dall'impresa all'Istituto, con nota del 12 giugno 2015, volto ad appurare quale fosse la soluzione utilmente percorribile per rientrare nella soglia massima consentita, tra le seguenti alternative: *i*) la riduzione del contributo in sede di rendicontazione; *ii*) la presentazione di una variante progettuale che riducesse l'entità dell'intervento e del conseguente ammontare del contributo. Non avendo ricevuto risposte al

quesito posto, la Zennaro si è orientata per la seconda opzione.

1.6. Pur avendo reputato la variante di progetto ammissibile dal punto di vista tecnico, l'INAIL, con note del 5 ottobre e 18 novembre 2015, non ha ritenuto di poter ammettere l'impresa al finanziamento, ovvero ha escluso di poter procedere ad una sua concessione parziale se non a fronte di una rinuncia integrale da parte della Zennaro al precedente finanziamento. Nel provvedimento del 18 novembre 2015 si legge infatti che *"il contributo potrà essere erogato solo nella condizione che la ditta rinunci al precedente contributo di altro ente"*.

1.7. La Zennaro Legnami ha quindi proposto ricorso al Tar per il Veneto, chiedendo l'annullamento del provvedimento reso in data 18 novembre 2015.

1.8. Successivamente, la stessa Zennaro, con messaggio di posta certificata del 27 aprile 2016, ha trasmesso all'Istituto la documentazione comprovante la rinuncia al contributo ricevuto dalla Regione Veneto per un importo pari ad € 15.000,00 (riversato in favore degli altri componenti l'associazione temporanea di imprese), dimostrando in tal modo che gli aiuti di stato ricevuti non superavano in concreto la soglia indicata per il *de minimis*.

1.9. Nondimeno, l'INAIL, con nota 6 giugno 2016, ha confermato che non era possibile procedere all'erogazione del finanziamento, in quanto l'importo del contributo richiesto comportava il superamento del massimale previsto dal Reg. UE n. 1407/2013 e che un'erogazione parziale del contributo sarebbe risultata in contrasto con l'art. 3, comma 7, del medesimo Regolamento. Da qui la richiesta di restituzione dell'anticipazione a suo tempo erogata, pena l'escussione della fideiussione.

Pur dando atto di aver preso in considerazione la documentazione attestante la rinuncia al contributo regionale e la redistribuzione dello stesso tra gli altri membri dell'associazione temporanea di imprese, con la medesima nota l'Istituto ne ha contestato la rilevanza, specificando che *"non risulta che codesta Ditta abbia effettuato alcuna rinuncia e restituzione del contributo precedentemente ricevuto nei confronti dell'Ente erogante, né è rilevante la redistribuzione dello stesso tra i componenti dell'Associazione Temporanea di Impresa"*.

1.10. La Zennaro, con motivi aggiunti notificati il 26 giugno 2016, ha chiesto l'annullamento anche della nota 6 giugno 2016.

1.11. Con la pronuncia n. 997/2016, il Tar Veneto ha accolto l'impugnativa, delibando positivamente il secondo motivo del ricorso principale, alla luce dell'indirizzo espresso dalla Direzione generale del settore concorrenza della Commissione europea in risposta al quesito avanzato dalla parte ricorrente circa le possibili interpretazioni dell'art. 3, comma 7, del Reg. UE 1407/13.

Nella sua risposta, la Direzione ha infatti ammesso la possibilità che il contributo possa essere proporzionalmente ridotto dall'ente pubblico erogante al fine di rispettare la soglia in questione; e che spetta alle autorità nazionali stabilire l'opzione preferita, risultando entrambe le soluzioni - quella della riduzione proporzionale e quella della reiezione integrale del contributo - astrattamente coerenti con la disciplina comunitaria sul c.d. *de minimis*.

Dunque, secondo il giudice di primo grado, *“l’interpretazione fornita dalla resistente amministrazione in ordine all’art. 3, par. 7, del regolamento UE 1407/2013, circa la non ammissibilità di riduzione della parte di contributo eccedente la soglia ivi prevista di € 200.000,00, seppur astrattamente conforme alla disciplina comunitaria per gli aiuti de minimis, avrebbe dovuto, per potersi correttamente applicare al caso di specie, essere espressamente prevista nell’avviso pubblico di riferimento”*, e ciò in osservanza della regola prevista dall’art. 12 L. 241/1990 oltre che dei generali principi di *par condicio* e di salvaguardia dell’affidamento dei partecipanti. Nel caso specifico le preclusioni opposte dall’amministrazione risultavano, al contrario, non preventivabili sulla base dei criteri predisposti nell’avviso pubblico e, per contro, *“superabili alla luce di una interpretazione meno restrittivamente formalistica della disciplina comunitaria di riferimento, nonché maggiormente coerente con il dichiarato “obiettivo di incentivare le imprese a realizzare progetti per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza del lavoro” (cfr., art. 1 dell’avviso pubblico)”*.

1.12. La sentenza è stata appellata da INAIL.

2. – LE POSIZIONI DELLE PARTI CONTENDENTI.

2.1. Dal riepilogo dei fatti si evince che l’INAIL ha vagliato e respinto entrambe le soluzioni prospettate dalla parte appellata al fine di rientrare nel massimale previsto dal Reg. UE n. 1407/2013, consistenti, la prima, nella introduzione di varianti al progetto, in grado di rimodularne il costo ammesso a contributo; la seconda, nella rinuncia parziale ai contributi erogati nel precedente triennio, in misura tale da riportare il cumulo dei benefici goduti nei limiti del *quantum* assentibile nel triennio.

2.2. L’INAIL si è in tal modo orientata, in quanto ha ritenuto la concessione parziale del contributo non in linea con il disposto dell’art. 3, comma 7, del Regolamento (UE) n. 1407/2013.

Nei motivi di appello, l’illustrazione degli argomenti ostativi alla concessione del contributo viene riproposta nei seguenti termini.

La posizione dell’INAIL prende le mosse dal disposto dell’art. 3, commi 2, 4 e 7, Regolamento n. 1407/2013, nella parte in cui vi si stabilisce, rispettivamente che *“l’importo complessivo degli aiuti de minimis concessi da uno Stato membro a un’impresa unica non può superare € 200.000 nell’arco di tre esercizi finanziari”* (comma 2); che *“gli aiuti «de minimis» sono considerati concessi nel momento in cui all’impresa è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti «de minimis» all’impresa”* (comma 4); e che *“qualora la concessione di nuovi aiuti «de minimis» comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del presente regolamento”* (comma 7).

2.3. Secondo l’appellante, gli aiuti «de minimis» sono considerati concessi nel momento in cui all’impresa è accordato il diritto di riceverli, indipendentemente dalla circostanza della loro effettiva erogazione. Simmetricamente, il rispetto del massimale va verificato al momento della concessione del contributo, ovvero nella fase di ammissione della domanda. Eventuali

correttivi da parte del richiedente devono quindi intervenire in questa fase, non in quella successiva di rendicontazione o di verifica da parte dell'amministrazione delle dichiarazioni rese da parte dei concorrenti.

2.4. Se così è, il solo fatto della intervenuta ammissione all'aiuto è circostanza di cui occorre tenere conto ai fini del computo dell'importo *de minimis*: ad esso non può ovviarsi con varianti di progetto ma solo mediante una rinuncia integrale ad un precedente aiuto, già concesso e cumulabile con quello oggetto di domanda.

In difetto, il beneficio deve essere negato nella sua interezza.

2.5. In questi stessi termini andrebbe intesa la previsione dell'art. 4 del bando del 2013, secondo la quale la dichiarazione sul *de minimis* che il beneficiario è chiamato a rendere su apposito modulo va *"..effettuata con riferimento alla data di comunicazione del provvedimento di ammissione al contributo di cui al successivo articolo 17"*. Dunque, indipendentemente dal fatto che il modulo debba essere presentato in fase di rendicontazione, ciò che rileva è che esso fa riferimento alla situazione dell'impresa alla data di comunicazione del provvedimento di ammissione al contributo, reso all'esito della verifica tecnica amministrativa favorevole (art. 17 del Bando ISI 2013), perché solo in quel momento il contributo può reputarsi concesso o accordato. Dunque, l'impresa Zennaro avrebbe dovuto preoccuparsi di accertare, prima della sua concessione, che il riconoscimento dell'aiuto richiesto non determinasse il superamento del massimale di € 200.000,00: successivamente, non avrebbe potuto né ricorrere ad una variante al progetto, per ridurre l'importo finanziabile; né avvalersi di una rinuncia parziale al precedente finanziamento, l'unica soluzione praticabile essendo quella della rinuncia integrale alla precedente erogazione.

2.6. L'applicazione dei principi innanzi richiamati induce l'INAIL ad una valutazione di infondatezza della pretesa della società Zennaro, poiché la comunicazione della concessione del contributo tramite l'ammissione del progetto per un importo di € 130.000,00 è avvenuta con la nota INAIL del 30 ottobre 2014; ma, alcuni mesi prima di quella data, la Zennaro Legnami aveva acquisito la piena consapevolezza che, nel triennio relativo agli esercizi finanziari 2012, 2013 e 2014, era stato superato il massimale previsto, perché con nota del 1° agosto 2014 la Regione Veneto aveva comunicato che la stessa aveva diritto al contributo pari ad € 64.483,91, che sommato ad € 18.985,26 ed agli € 130.000,00 dava un totale di € 213.469,17.

2.7. La posizione perorata dall'INAIL, inoltre, dà per assunto che le disposizioni del Regolamento innanzi richiamate integrino precetti imperativi ed inderogabili, soggetti ad una regola di interpretazione rigorosa e letterale, la cui applicazione non dipende affatto dal loro richiamo nell'avviso pubblico di riferimento, dovendo esse ricevere diretta esecuzione nell'ordinamento nazionale, se necessario anche mediante disapplicazione o integrazione delle norme nazionali confliggenti o carenti. La valenza cogente conferita dall'appellante alla fonte comunitaria esclude altresì la configurabilità di affidamenti soggettivi basati su una interpretazione *contra ius*, in grado di ostacolare l'esercizio dell'inderogabile potere di autotutela volto al recupero degli aiuti concessi in mancanza dei richiesti presupposti di legge.

2.8. A queste tesi la parte appellata oppone che:

- dall'art. 4 dell'avviso 2013 – (recante la previsione dell'invio, nella fase finale di rendicontazione, del modulo contenente le dichiarazioni degli aiuti percepiti) – si desume che la *lex specialis* consente la proposizione di varianti idonee ad incidere sull'originario provvedimento di concessione. Diversamente, l'avviso pubblico avrebbe dovuto stabilire che le verifiche sul rispetto delle soglie *de minimis* debbano essere svolte in un momento antecedente, ossia nella fase relativa all'istruttoria per l'ammissione al contributo;

- le disposizioni dell'avviso pubblico sono le uniche rilevanti, in quanto l'art. 3 par. 4 del Regolamento (UE) 1407/2013 assegna al “*regime giuridico nazionale applicabile*” la determinazione del momento in cui “*all'impresa è accordato [...] il diritto di ricevere gli aiuti*”; ma, nel caso di specie, non sussistono norme nazionali in grado di sovrapporsi alle regole della procedura;

- l'art. 6 par. 4 Reg. 1407/2013 prevede che “*Su richiesta scritta, lo Stato membro interessato trasmette alla Commissione, entro venti giorni lavorativi ovvero entro un termine più lungo specificato nella richiesta, tutte le informazioni che la Commissione ritiene necessarie per accertare che siano state rispettate le condizioni del presente regolamento, con particolare riferimento all'importo complessivo degli aiuti «de minimis» ricevuti dalle singole imprese a norma del presente regolamento e di altri regolamenti «de minimis»*”. Poiché tali dati devono però riguardare tutti gli aiuti ricevuti dall'impresa e non solo quelli concessi sulla base del primo provvedimento di ammissione, se ne ricava che le dichiarazioni *de minimis* e le conseguenti verifiche non possono riferirsi alla sola situazione dell'impresa al momento del primo provvedimento di concessione.

2.9. Con argomenti di carattere più generale, la parte appellata sottolinea come le norme *de minimis* non siano nate per penalizzare le imprese, ma per semplificare gli oneri amministrativi in caso di aiuti di più limitato importo; al contrario, la rigida interpretazione letterale proposta dall'INAIL risulterebbe foriera di applicazioni altamente penalizzanti e, quindi, contrarie allo spirito delle norme sopra descritto, quale quella che si determinerebbe in danno della stessa appellata nell'ipotesi in cui le si impedisse di colmare il divario di oltre 110.000 euro che la separa dal raggiungimento dell'importo massimo di 200.000 euro nei tre esercizi finanziari rilevanti (2012-13-14).

3. – LE DISPOSIZIONI NORMATIVE RILEVANTI.

La disciplina comunitaria dei cd. “*aiuti di importanza minore*” (cd. “*de minimis*” in quanto ritenuti, per la loro modesta entità, non capaci di incidere sugli scambi o di provocare significativi effetti distorsivi della concorrenza - come chiarito nel considerando 3 del Regolamento) è contenuta nel Regolamento n. 1407/2013 (sostitutivo del precedente Regolamento n. 1998/2006).

La ratio del regime *de minimis* risiede nella possibilità, per gli Stati membri, di sostenere alcuni settori merceologici o alcune tipologie di imprese attraverso la concessione di contributi di importo limitato, erogabili in tempi rapidi essendo essi sottratti all'ordinario obbligo di notifica

alla Commissione previsto dall'art. 108, comma 3 del Trattato.

Il Regolamento del 2013 nelle sue premesse, per quanto qui di interesse, chiarisce che:

- *“È opportuno mantenere il massimale di 200 000 EUR per gli aiuti «de minimis» che un'impresa unica può ricevere nell'arco di tre anni da uno Stato membro. Tale massimale continua a essere necessario per garantire che, per le misure di cui al presente regolamento, si possa ritenere che non incidano sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsino o minaccino di falsare la concorrenza”* (considerando n.r 3);

- *“il periodo di tre anni da prendere in considerazione ai fini del presente regolamento deve essere valutato su base mobile, nel senso che, in caso di nuova concessione di un aiuto “de minimis”, si deve tener conto dell'importo complessivo degli aiuti “de minimis” concessi nell'esercizio finanziario in questione e nei due esercizi finanziari precedenti”* (considerando n.r 10);

- *“occorre che gli Stati membri controllino che gli aiuti concessi non superino il massimale e che siano applicate le norme sul cumulo. Per soddisfare tale obbligo di controllo, prima di concedere l'aiuto in questione, lo Stato membro interessato deve ottenere dall'impresa una dichiarazione su eventuali altri aiuti «de minimis», oggetto del presente regolamento o di altri regolamenti «de minimis», ricevuti durante l'esercizio finanziario interessato e nei due precedenti. In alternativa, deve essere possibile per gli Stati membri istituire un registro centrale contenente informazioni complete sugli aiuti «de minimis» concessi e verificare che questi non superino il massimale”* (considerando nr. 21);

- *“prima di concedere nuovi aiuti «de minimis», è opportuno che ogni Stato membro verifichi che il nuovo aiuto non comporti il superamento del massimale «de minimis» nello Stato membro in questione e che siano soddisfatte le altre condizioni del presente regolamento”* (considerando nr. 22).

Lo stesso regolamento stabilisce, agli artt. 3 e 6, quanto segue:

i) *“l'importo complessivo degli aiuti de minimis concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare € 200.000 nell'arco di tre esercizi finanziari”* (art. 3 comma 2);

ii) *“gli aiuti «de minimis» sono considerati concessi nel momento in cui all'impresa è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti «de minimis» all'impresa”* (art. 3 comma 4);

iii) *“gli aiuti erogabili in più quote sono attualizzati al loro valore al momento della concessione”* (art. 3 comma 6);

iv) *“qualora la concessione di nuovi aiuti «de minimis» comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del presente regolamento”* (art. 3 comma 7).

v) “uno Stato membro eroga nuovi aiuti «de minimis» a norma del presente regolamento soltanto dopo aver accertato che essi non facciano salire l'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi all'impresa interessata a un livello superiore al massimale pertinente di cui all'articolo 3, paragrafo 2, e che siano rispettate le condizioni di cui al presente regolamento” (art. 6 comma 3);

vi) “su richiesta scritta, lo Stato membro interessato trasmette alla Commissione, entro venti giorni lavorativi ovvero entro un termine più lungo specificato nella richiesta, tutte le informazioni che la Commissione ritiene necessarie per accertare che siano state rispettate le condizioni del presente regolamento, con particolare riferimento all'importo complessivo degli aiuti «de minimis» ricevuti dalle singole imprese a norma del presente regolamento e di altri regolamenti «de minimis»” (art. 6 comma 4).

4. – CONSIDERAZIONI DI SINTESI.

4.1. In assenza, per quanto consta a questo Giudice, di indirizzi di orientamento maturati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria sulle specifiche questioni qui controverse ed in considerazione della loro rilevanza sulla corretta applicazione della fonte comunitaria, anche per il significativo impatto che le misure incentivanti di cui trattasi assumono nel contesto degli strumenti di stimolo alla ripresa degli investimenti e del ciclo economico, il Collegio reputa opportuno avvalersi dell'ausilio ermeneutico della Corte di Giustizia UE.

Le questioni appresso sintetizzate attengono infatti all'«interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione», e la loro risoluzione ad opera del giudice sovranazionale appare «necessaria», rispettivamente ai sensi dell'art. 267, parr. 1, lett. b), e 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con conseguente obbligo di questo Consiglio di Stato, quale giudice nazionale “di ultima istanza”, secondo quanto prevede il par. 3 del medesimo art. 267, di rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale.

4.2. La rilevanza dei quesiti ai fini della decisione della causa in oggetto è resa evidente dal fatto che gli stessi intercettano i diversi punti controversi e i plurimi profili argomentativi in relazione ai quali è destinato a determinarsi l'esito della lite.

Le prescrizioni contenute nell'avviso pubblico quadro 2013 che regola la procedura non forniscono, d'altra parte, indicazioni di impatto decisivo in quanto, pur gravando i richiedenti il contributo di un onere di verifica, al momento della domanda, del rispetto delle condizioni poste dal regolamento *de minimis* (art. 4 comma 4), rinviando la presentazione della necessaria dichiarazione alla fase della rendicontazione (art. 4 comma 5) e collocano l'ammissione al contributo e la conseguente erogazione dell'aiuto a valle del procedimento e della verifica dei dati inoltrati dall'impresa.

Dunque, le disposizioni del bando si prestano a plurime interpretazioni, il che ne rende opportuna - in difetto di un quadro normativo nazionale di riferimento - una lettura “comunitariamente” orientata.

4.3. Le soluzioni prospettate dalle parti appaiono entrambe astrattamente plausibili, sebbene

l'una (quella sostenuta dall'INAIL) più consona ad una fluida gestione dell'iter procedimentale, in quanto intesa a cristallizzare all'unico momento dell'ammissione della domanda la verifica delle condizioni di accesso al contributo; l'altra (sostenuta dalla impresa Zennaro) maggiormente incline ad una più ampia apertura delle condizioni di accesso al contributo, anche da parte di concorrenti che, non avendo ancora certezza della loro ammissione, non siano in grado di assumere eventuali iniziative correttive necessarie per rientrare nel tetto massimo.

Certamente, la gestione di eventuali rimodulazioni dell'istanza (conseguenti alla rinuncia a precedenti aiuti o al ridimensionamento del progetto e del contributo oggetto di richiesta) risulta di attuazione più problematica se rimessa alla fase della verifica istruttoria delle domande ammesse, perché destinata ad incidere sull'ordine di graduatoria che si è determinato sino a quel momento.

4.4. Quanto, poi, alla previsione del Regolamento del 2013 secondo la quale sono da considerarsi "concessi" gli aiuti nel momento in cui all'impresa è "accordato.. il diritto di ricever(li).. indipendentemente dalla data di erogazione" (art. 3 comma 4), essa non pare inconciliabile con uno schema procedimentale nel quale, ad una prima fase di "ammissione" faccia seguito un più articolato approfondimento istruttorio - sempre interno al procedimento e finalizzato al riscontro della documentazione attestante il rispetto dei requisiti del regime *de minimis* - solo alla conclusione del quale può dirsi conclusivamente "accordato" il diritto al contributo.

In questi stessi termini sembra potersi interpretare il complesso delle disposizioni contenute nell'avviso pubblico quadro 2013.

Sempre la fonte regolamentare pospone l'erogazione dell'aiuto al preventivo accertamento del non superamento del tetto (art. 6 comma 3), il che può indurre a ritenere che solo all'esito di tale verifica può dirsi definitivamente "accordato" il diritto alla percezione del contributo.

D'altra parte, è la stessa fonte regolamentare a precisare che l'ipotesi dell'aiuto "concesso" - ovvero del quale sia "accordato" il "diritto di riceverlo" - va intesa "a norma del regime giuridico nazionale applicabile", il che lascia intendere che essa può corrispondere a schemi procedurali variabili e non predeterminati.

Infine, la formulazione dell'art. 6 comma 1, ultimo periodo, del Regolamento 1407/2013 ("*Prima di concedere l'aiuto, lo Stato membro richiede inoltre una dichiarazione all'impresa interessata, in forma scritta o elettronica, relativa a qualsiasi altro aiuto «de minimis» ricevuto a norma del presente regolamento o di altri regolamenti «de minimis» durante i due esercizi finanziari precedenti e l'esercizio finanziario in corso*") ed, in particolare, il riferimento a "*qualsiasi altro aiuto «de minimis» ricevuto*", sembra fare intendere che la dichiarazione debba riportare l'insieme degli aiuti percepiti: donde la necessità di comprendere se la scelta della rinuncia ad un precedente contributo debba necessariamente consumarsi prima che lo stesso sia materialmente erogato e se possa intervenire anche successivamente (pendente la nuova istanza di aiuto). Anche questo aspetto della disciplina assume rilevanza nella presente controversia, venendo in essa in rilievo aiuti pregressi già erogati e poi fatti oggetto di rinuncia.

4.5. La formulazione ampia e articolata dei quesiti di seguito formulati, vertenti su aspetti più generali e poi progressivamente concentrici e circoscritti, corrisponde all'altrettanto ampia portata delle posizioni svolte dalle parti contendenti ed intende consentire alla Corte di vagliare tutto il campo delle premesse logiche entro il quale si inscrivono le questioni di più specifica pertinenza ai fatti di causa.

5. – IL QUESITO.

La questione pregiudiziale di diritto sovranazionale che pertanto si pone è intesa a chiarire “*se le regole in materia di concessione degli aiuti fissate dagli artt. 3 e 6 del Regolamento n. 1407/2013 debbano essere interpretate nel senso che per l'impresa richiedente, che incorra nel superamento del tetto massimo concedibile in virtù del cumulo con pregressi contributi, sia possibile - sino alla effettiva erogazione del contributo richiesto - optare per la riduzione del finanziamento (mediante modifica o variante al progetto) o per la rinuncia (totale o parziale) a pregressi contributi, eventualmente già percepiti, al fine di rientrare nel limite massimo erogabile; e se le stesse disposizioni debbano essere interpretate nel senso che le diverse prospettate opzioni (variante o rinuncia) valgono anche se non previste espressamente dalla normativa nazionale e/o dall'avviso pubblico relativo alla concessione dell'aiuto*”.

6. – CONCLUSIONI.

6.1 Vanno dunque rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni pregiudiziali formulate nel § 5 della presente ordinanza.

In conseguenza della rimessione ex art. 267 del Trattato sul funzionamento europeo di cui sopra il presente giudizio viene sospeso e con esso ogni statuizione, anche relative alle spese.

6.2 - La segreteria della Sezione curerà pertanto la trasmissione della presente ordinanza alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione Europea, mediante plico raccomandato al seguente indirizzo: Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925, Lussemburgo. In aggiunta alla presente ordinanza la Segreteria trasmetterà alla Cancelleria della Corte di giustizia anche l'intero fascicolo di causa del primo e del secondo grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza),

rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione e, riservata ogni altra decisione, anche sulle spese, sospende il giudizio.

Dispone che il presente provvedimento, unitamente a copia degli atti di giudizio indicati in motivazione, sia trasmesso, a cura della Segreteria della Sezione, alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2019.

