Pubblicato il 01/04/2025

N. 02738/2025REG.PROV.COLL.
N. 04961/2023 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4961 del 2023, proposto da
Dorothea Messner, rappresentata e difesa dagli avvocati Gian Luca Marucchi, Stefan Pittracher, Dietmar Wild e Heinrich Wild, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Jutta Segna, Lukas Plancker e Luca Graziani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA PER LA PROVINCIA DI BOLZANO n. 00299/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2025 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e uditi per le parti gli avvocati Gian Luca Marucchi e Luca Graziani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso di primo grado, la Sig.ra Messner, odierna appellante, ha domandato l'annullamento del provvedimento della Provincia Autonoma di Bolzano n. 1184 del 27.01.2020, e dei relativi atti presupposti, con cui è stato parzialmente "revocato" il contributo, alla medesima concesso con decreto del 29 gennaio 2018 e liquidato in data 16 novembre 2018, per la realizzazione di un micro-impianto idroelettrico per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili a beneficio di una baita sita su una malga.

2. Il provvedimento impugnato è motivato sulla base della circostanza per cui il contributo era stato concesso nell'ambito del regime di aiuti autorizzato dall'Unione Europea SA.32113 (2010/N) avente durata fino al 31.12.2016. Con il Regolamento (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 (cosiddetto "Regolamento generale di esenzione"), in vigore dal 1° luglio 2014, la Commissione europea ha modificato i criteri precedenti e, in particolare, i nuovi criteri prevedono che l'entità massima dei contributi destinati alle piccole imprese ammonti al 65% dei costi ammissibili e non più all'80% come previsto in precedenza.

3. La Provincia, pertanto, ha ritenuto che il contributo concesso all'odierna appellante, in quanto erogato nella misura dell'80% dell'investimento, rappresenti *in parte qua* un aiuto "illegale", in quanto non autorizzato dalla Commissione europea e non conforme alle condizioni stabilite dal regolamento (UE) n. 651/2014. Il contributo liquidato alla signora Messner, pertanto, è stato parzialmente "revocato" per quella parte che supera l'entità massima del 65% dei costi ammissibili, quantificata in 27.712,91 Euro e,

conseguentemente, è stata chiesta alla ricorrente la restituzione di tale somma, oltre agli interessi, nella misura complessiva di 27.946,12 Euro.

4. Il T.R.G.A., a seguito di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (pronunciatasi con sentenza della Sez. IX, 7 aprile 2022, cause riunite C-102/21 e C-103/21), ha integralmente rigettato il ricorso sulla base delle seguenti motivazioni:

- in ordine alla presente controversia, avente ad oggetto un provvedimento di autotutela riguardante il provvedimento di concessione di un aiuto statale per vizi giuridici sussistenti già al momento della sua concessione, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. z-sexies), c.p.a.;

- il primo motivo, con cui la ricorrente sostiene di non essere un'impresa, è infondato perché, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica e dalla documentazione depositata risulta che l'attività della ricorrente è da ritenersi un'attività imprenditoriale e il provvedimento impugnato dà atto che la ricorrente stessa, nel procedimento amministrativo, aveva prodotto un'autocertificazione nella quale classificava la propria attività come piccola impresa;

- il secondo motivo, con cui la ricorrente lamenta la mancata verifica in ordine all'applicabilità del regime *de minimis*, è infondato perché la ricorrente svolge un'attività nel settore agricolo e, in tale ambito, il massimale dell'aiuto concesso a un'impresa nell'arco di un triennio è pari a 15.000 euro e, pertanto, l'esenzione non può valere nel caso in esame che supera tale importo;

- il terzo motivo, con cui la ricorrente sostiene che l'aiuto concesso non sia in contrasto con il diritto europeo, è infondato dal momento che dalla sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2022 cit. emerge che l'aiuto è stato concesso in un momento in cui il regime di aiuti SA.32113 non era più in vigore e, pertanto, rappresenta un nuovo aiuto, concesso in violazione

dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE e, quindi "illegale" ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento 2015/1589;

- il quarto mezzo, con cui la ricorrente lamenta l'illegittimità della "revoca", in quanto non sussisterebbe alcuna decisione della Commissione europea sulla restituzione, è infondato perché la Corte di giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale, ha chiarito che l'amministrazione nazionale è obbligata a chiedere la restituzione dell'aiuto, anche in assenza di una decisione adottata sul punto dalla Commissione;

- il quinto mezzo è infondato, non potendosi applicare al caso di specie il termine di cui all'art. 21-nonies, L. n. 241/1990, invocato dalla ricorrente, perché, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento (UE) n. 1589/2015, gli aiuti illegali possono essere revocati ed il loro recupero può essere ingiunto dalla Commissione entro il termine decennale di prescrizione e, altresì, può essere richiamato il termine di prescrizione quadriennale per perseguire le irregolarità a tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.

5. L'odierna appellante chiede l'integrale riforma della sentenza di prime cure e affida il proprio gravame a quattro motivi.

Con il primo mezzo [*Error in iudicando in relazione al punto 3.3. della sentenza – motivazione apparente, errata valutazione delle prove; violazione dell'art. 7 della L.P. n. 17/1993, violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), non sussistendo alcun aiuto di Stato illegale; violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della L.P. n. 9/2010; sviamento di potere per errata motivazione, eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erronea valutazione dei fatti*], l'appellante contesta la sentenza insistendo nelle proprie deduzioni circa il difetto di prova in ordine allo svolgimento di attività imprenditoriale, anche considerato che l'autocertificazione al riguardo richiamata nel provvedimento impugnato non risulta presente agli atti del giudizio.

Con il secondo motivo [*Error in iudicando in relazione al punto 3.4. della sentenza – motivazione apparente, errata valutazione delle prove; violazione dell'art. 7 della L.P. n. 17/1993; sviamento di potere per errata motivazione, eccesso di potere per difetto di istruttoria ed errata valutazione dei fatti; violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e degli artt. 3 e 6 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18.12.2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti de minimis; violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18.12.2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti de minimis nel settore agricolo; violazione e falsa applicazione dell'art. 2 L.P. n. 9/2010*], l'appellante deduce l'erroneità della sentenza laddove non ha ritenuto applicabile al caso di specie l'esenzione dal divieto di aiuti di Stato prevista dal regolamento *de minimis*. Ad avviso dell'appellante, il TRGA ha errato laddove ha ritenuto che debbano applicarsi le regole relative al settore agricolo, perché l'aiuto in esame non è diretto ad incentivare la produzione di prodotti agricoli bensì l'elettrificazione di zone alpine e rurali e, comunque, non vi è prova che la ricorrente svolga attività agricola.

Con il terzo mezzo [*Error in iudicando in relazione ai punti 3.6. e 3.3. della sentenza; motivazione apparente, errata valutazione delle prove; sviamento di potere per errata motivazione, eccesso di potere per difetto di istruttoria ed errata valutazione dei fatti; violazione dell'art. 7 della L.P. n. 17/1993; violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in quanto sia la Provincia autonoma di Bolzano che il TRGA hanno omesso di verificare se gli interessi delle parti e l'efficacia pratica della successiva decisione della Commissione non potessero essere salvaguardati con mezzi diversi dall'annullamento parziale definitivo; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 13, 16 del Regolamento (UE) del Consiglio del 13.07.2015, n. 1589, non spettando né alla Provincia né ai Giudici nazionali disporre il recupero definitivo del preteso aiuto in assenza di una decisione della Commissione*], l'appellante insiste nelle proprie deduzioni con le quali afferma che lo Stato

non può recuperare in via definitiva un aiuto illegale in assenza di una decisione sul punto della Commissione europea, potendo le autorità nazionali al più adottare provvedimenti di natura cautelare e interinale in attesa di tale decisione della Commissione.

Con il quarto mezzo [*Error in iudicando in relazione al punto 3.7 della sentenza; violazione dell'art. 21-nonies, legge n. 241/1990; eccesso di potere per motivazione erronea ed illogica*], l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza laddove, pur non affermandolo espressamente, ha ritenuto di dover disapplicare l'art. 21-nonies, L. n. 241/1990. Ad avviso dell'appellante, prima della decisione della Commissione europea, nessuna norma dell'Unione Europea impone la disapplicazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

6. Si è costituita in resistenza la Provincia.

7. All'udienza del 30 gennaio 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso in appello è infondato.

2. Quanto al primo motivo, non colgono nel segno le doglianze dell'appellante circa l'assenza di prova della natura imprenditoriale della sua attività.

Anzitutto, il Collegio rammenta che, come noto, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento, e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato dà atto che nel procedimento amministrativo la ricorrente ha prodotto un'autocertificazione nella quale classifica la propria attività come piccola impresa.

Altresì, lo svolgimento di attività imprenditoriale si evince anche dalla nota trasmessa dalla ricorrente alla Provincia il 14 agosto 2019 (doc. 7 depositato in primo grado), ove l'odierna ricorrente dà atto che una propria figlia è iscritta

come "collaboratrice familiare" nell'ambito dell'attività agricola (eine zu Hause auf dem Hof als mitarbeitendes Familienmitglied gemeldet).

Non appare dirimente, pertanto, la circostanza per cui l'autocertificazione menzionata nel provvedimento impugnato non risulta presente nel fascicolo processuale, atteso che lo svolgimento di attività imprenditoriale da parte della ricorrente - circostanza peraltro di per sé non contestata dalla parte, che ha limitato le proprie censure all'asserito difetto di prova sul punto - risulta comunque dimostrato.

Il primo mezzo, quindi, è infondato.

3. È infondato anche il secondo motivo, con cui l'appellante deduce di non svolgere attività agricola e che, pertanto, non potrebbe applicarsi il regolamento *de minimis* relativo a tale settore.

Al riguardo, non può essere seguita la tesi dell'appellante secondo cui l'aiuto erogato non costituirebbe un sostegno alle operazioni agricole bensì alle energie rinnovabili.

L'art. 1 del Reg. UE n. 1408/2013, correttamente ritenuto applicabile dal primo giudice, prevede quale ordinario campo di applicazione del Regolamento medesimo quello degli "aiuti concessi alle imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli". Pertanto, occorre prendere a riferimento il settore in cui opera l'impresa che beneficia dell'aiuto che, nel caso di specie, è quello dell'agricoltura.

Invero, nella già citata nota del 14 agosto 2019 (doc. 7 depositato in primo grado), l'odierna appellante attesta che gestisce una fattoria (Bauernhof) a 1480 metri, con una malga oltre i 2000 m di altitudine.

Deve, altresì, essere disattesa la richiesta dell'appellante di acquisire sul punto un parere alla Commissione europea ai sensi dell'art. 29 del Reg. Ue n. 1589/2015. Tale norma consente in via facoltativa al giudice nazionale di chiedere alla Commissione europea di trasmettere le "informazioni in suo possesso o i suoi pareri su questioni relative all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato". Il Collegio non ritiene necessario avvalersi di tale

facoltà atteso che, alla luce di quanto esposto, è sicura l'esclusione dell'aiuto *de quo* dal campo di applicazione del regime *de minimis* di cui al Reg. UE n. 1408/2013 e anche la stessa sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2022 cit. ha rimesso le valutazioni sul punto al giudice nazionale.

In conclusione, il secondo mezzo è infondato.

4. Con il terzo mezzo, l'appellante deduce che la competenza in ordine al recupero degli aiuti di Stato illegali spetterebbe unicamente alla Commissione europea.

Anche tale motivo è infondato.

Il Collegio deve anzitutto premettere che, nel caso di specie, risulta accertato che l'aiuto per cui è causa è, *in parte qua*, illegale trattandosi di un nuovo regime di aiuti attuato in violazione dell'art. 108, comma 3, TFUE che impone la previa notifica dei nuovi regimi di aiuti alla Commissione europea [sulla nozione di aiuto illegale, cfr. art. 1, lett. f), Reg. 1589/2015].

Tanto è stato affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 7 aprile 2022 cit. (cfr. in particolare il punto 42) nonché dalla sentenza di prime cure che, sul punto, non è stata impugnata essendosi quindi formato sul punto un giudicato interno.

A fronte di un aiuto illegale, lo Stato membro ha l'obbligo di procedere al relativo recupero nei confronti dell'impresa, anche in assenza di un ordine di recupero della Commissione europea.

È pur vero che il Reg. n. 1589/2015 cit. delinea un procedimento (artt. 12 ss.) che può concludersi con l'adozione di una decisione con la quale la Commissione europea impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario («decisione di recupero», di cui all'art. 16). Tuttavia, la Corte di giustizia ha precisato che il divieto di messa ad esecuzione dei progetti di aiuto enunciato all'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE è provvisto di effetto diretto, e che l'immediata applicabilità di detto divieto si estende a qualsiasi aiuto che sia stato portato ad esecuzione senza essere notificato. La Corte ne ha dedotto

che spetta ai giudici nazionali e a tutte le autorità degli Stati membri "*garantire che vengano tratte, conformemente al loro diritto nazionale, tutte le conseguenze di un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, segnatamente per quanto riguarda sia la validità degli atti di esecuzione sia il recupero delle sovvenzioni finanziarie concesse in violazione della disposizione sopra citata, cosicché l'oggetto del loro compito è di adottare le misure idonee a rimediare all'illegittimità della messa ad esecuzione degli aiuti, affinché il beneficiario non conservi la libera disponibilità di questi ultimi per il tempo rimanente fino alla decisione della Commissione … Orbene, qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione che soddisfi i requisiti necessari per produrre un effetto diretto vincola tutte le autorità degli Stati membri, vale a dire non soltanto i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darvi applicazione … Infatti, secondo una costante giurisprudenza della Corte, sia le autorità amministrative, sia i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro rispettive competenze, le norme del diritto dell'Unione, hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme … Ne consegue che un'autorità nazionale, ove constati che un aiuto da essa concesso in applicazione del regolamento n. 800/2008 non soddisfa le condizioni stabilite per beneficiare dell'esenzione prevista da tale regolamento, è tenuta,* mutatis mutandis*, a rispettare gli stessi obblighi che vengono richiamati al punto 89 della presente sentenza, tra cui quello di recuperare di propria iniziativa l'aiuto illegittimamente concesso"* (Corte di giustizia, grande sezione, 5 marzo 2019, C-349/17, *Eesti Pagar*, punti 89-91)

Pertanto, come ribadito anche dalla sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2022 cit. (in particolare punti 44-45), un'autorità nazionale, in presenza di un aiuto illegale, è tenuta a recuperare, anche di propria iniziativa e senza necessità che intervenga un ordine di recupero della Commissione europea, l'aiuto illegittimamente concesso.

Di conseguenza, è infondata la tesi dell'appellante secondo cui le autorità statali, in presenza di un aiuto illegale, potrebbero adottare solamente misure temporanee ed interinali in attesa della decisione di recupero della Commissione europea.

Né risulta corretta la tesi dell'appellante secondo cui la Provincia sarebbe obbligata a notificare alla Commissione europea la propria decisione di istituire l'aiuto affinché quest'ultima possa valutarne la compatibilità con il mercato interno.

L'art. 108, par. 3, TFUE e l'art. 2 del Reg. 1589/2015 prevedono che qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato. Si è in presenza di un onere che incombe sulle autorità nazionali che intendano istituire un nuovo regime di aiuti.

Nessun obbligo di notifica sussiste nel diverso caso, ricorrente nell'odierna vicenda, in cui l'autorità nazionale si avveda di aver erogato un aiuto illegale e provveda a recuperarlo al fine di rimuovere il contrasto con il diritto euro-unitario.

Alla luce di quanto esposto, deve altresì essere disattesa la richiesta con cui l'appellante sollecita questo giudice a chiedere alla Commissione europea delle informazioni ai sensi dell'art. 29 del Reg. Ue n. 1589/2015 in ordine all'eventuale apertura di un procedimento di recupero dell'aiuto di Stato. Fermo restando che la Provincia ha riferito di aver adottato il provvedimento per cui è causa a seguito di interlocuzioni informali con la Commissione europea, nella presente sede non risulta necessario acquisire informazioni circa l'eventuale pendenza di un procedimento di recupero presso la Commissione europea, atteso che, come si è detto, lo Stato deve procedere anche in assenza di un ordine di recupero della Commissione.

Il terzo motivo, quindi, è infondato.

5. Con il quarto motivo, l'appellante lamenta la violazione dei termini fissati dall'art. 21-nonies L. n. 241/1990 per l'adozione dei provvedimenti di annullamento d'ufficio.

Anche detto motivo è infondato.

L'art. 21-nonies cit. non è rilevante nel presente contesto, atteso che tale norma è applicabile ai provvedimenti discrezionali che intervengono in

autotutela per garantire la certezza del diritto (interno) e la tutela dell'affidamento. Nel caso di specie, essendosi in presenza di un aiuto di Stato illegale, la "revoca" parziale è stata adottata per riportare la questione nell'alveo corretto del diritto degli aiuti di Stato dell'Unione Europea e, pertanto, risulta un provvedimento sostanzialmente vincolato, attuato in sede di autotutela al fine di ridurre l'aiuto illegalmente concesso e ripristinarne in tal modo la sua compatibilità con il mercato interno.

Come si è sopra detto, in presenza di un aiuto di Stato illegale grava sullo Stato membro un obbligo di recupero e, sebbene tale recupero viene di norma effettuato sulla base delle regole procedurali nazionali mercé il principio di autonomia procedurale degli Stati membri, tali regole non possono ostacolare oltremodo l'attività di recupero, tanto che in dottrina si è parlato di "autonomia procedurale funzionalizzata" (cfr. la nota sentenza Corte di giustizia, 18 luglio 2007, *Lucchini*, C-119/05, ove si è affermato che il diritto comunitario osta all'applicazione di una norma nazionale, come l'art. 2909 c.c., volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale norma impedisca il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto dell'Unione europea e la cui incompatibilità con il mercato comune sia stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva; si veda anche Corte di giustizia 20 marzo 1997, *Alcan*, C-24/1995, nella quale è stato evidenziato che quando la Commissione ordina il recupero degli importi indebitamente erogati, poiché violativi della normativa in tema di aiuti di Stato, all'autorità nazionale non compete fare ulteriori accertamenti e bisogna, quindi, darvi esecuzione, anche se l'autorità nazionale ha fatto scadere il termine stabilito dal diritto nazionale per la revoca del provvedimento, questo perché neppure il principio di certezza del diritto può rendere impossibile il recupero di tali somme).

Da quanto appena esposto discende che, in base ad un'interpretazione comunitariamente orientata, l'art. 21-nonies della l. 241/1990 non può applicarsi al provvedimento per cui è causa (cfr., per una vicenda analoga

relativa al medesimo sistema di aiuti illegali erogati dalla Provincia Autonoma di Bolzano, Cons. St., sez. VI, 4 marzo 2025, n. 1806; si veda anche, *mutatis mutandis*, Cons. St., sez. IV, 26 novembre 2024, n. 9492, ove si è ritenuto non applicabile l'art. 21-nonies cit. in presenza di una "peculiare forma di autotutela, conformata sul piano sostanziale e processuale dalla normativa in materia di aiuti di Stato").

In conclusione, il quarto motivo è infondato e, quindi, non sussistono nemmeno i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea come chiesto dall'appellante nella sua memoria di replica (v. pag. 18).

6. Alla luce di quanto esposto, l'appello deve essere rigettato.

In ragione della peculiarità delle questioni, le spese del presente grado devono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 30 gennaio 2025 e 27 febbraio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, Estensore

Gudrun Agostini, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Stefano Lorenzo Vitale	**Carmine Volpe**

IL SEGRETARIO