



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 18687 /45.11.15 del 12 AGO. 2015 / Pos. Coll. e Coord. n.1

**Assessorato regionale dell'istruzione e  
della formazione professionale.**

Dipartimento regionale dell'istruzione e  
della formazione professionale

PALERMO

*Rif. nota prot. n. 26711 del 13 aprile 2015*

**Oggetto:** Aiuti di stato - Regimi d'esenzione Reg. 800/220 e Reg. 651/2014 – Settore istruzione

1 - Con la nota in riferimento codesto Dipartimento, premessa una sintetica rassegna delle esenzioni recate dai regolamenti indicati in oggetto, manifesta di ritenere che nessuna di esse - come ad esempio gli aiuti a finalità regionale e gli aiuti alla formazione - possa ricondursi al settore dell'istruzione.

Al contempo evidenzia pure la necessità di verificare se gli aiuti all'offerta formativa possano invece includersi nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale (SIEG) citati negli artt. 14 e 106, paragrafo 2, del Trattato (TFUE) e nel protocollo 26 allegato.

Da ciò la richiesta sull'ammissibilità di eventuali aiuti al settore dell'istruzione svolta da soggetti privati, in particolare per i servizi attinenti a istruzione non dell'obbligo, corsi universitari e corsi post universitari.

2 - Poiché codesto Dipartimento nel richiedere parere accenna ad “eventuali aiuti” a favore del settore dell'istruzione svolta da soggetti privati senza aggiungere precisazioni circa destinatari, modalità, tipologia e scopi dell'intervento che si



ipotizza di attivare, si forniranno considerazioni d'ordine generale, con riserva di eventuali approfondimenti ove vengano specificamente formulati ulteriori quesiti e vengano forniti ulteriori elementi.

Va premesso che ogni forma di aiuto al funzionamento è incompatibile con l'ordinamento comunitario.<sup>1</sup>

Tuttavia con riferimento al tema proposto è da evidenziare che, ai sensi dell'art. 107, par.1 del TFUE, affinché una misura o un intervento costituisca un aiuto di Stato occorre che si verifichino tutte le seguenti condizioni:

1. deve trattarsi di un intervento effettuato mediante risorse pubbliche;
2. l'intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi fra Stati membri;
3. l'intervento deve concedere un vantaggio ad un numero determinato di soggetti che siano imprese o che quantomeno svolgano attività d'impresa;
- 4 infine, l'intervento deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza.

In particolare, nel prendere in esame la nozione di impresa nella disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, si rileva che in tale concetto si comprende qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico che riveste e dalle modalità di finanziamento.

In altri termini, la classificazione di un soggetto come impresa dipende interamente dalla natura delle sue attività.

Ancora, costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.<sup>2</sup>

2.1 - Sono state individuate come non economiche due categorie di attività :

- quelle connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri
- quelle di carattere puramente sociale

Le prime - connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri da parte dello Stato o di autorità che agiscono entro i limiti della loro sfera di competenza pubblica - non costituiscono attività economiche ai sensi delle regole di concorrenza.

In questo contesto, non rileva che lo Stato agisca direttamente tramite un

---

1 Si tratta infatti di aiuti privi di carattere innovativo, che si limitano ad agevolare l'ordinaria amministrazione e la gestione corrente di una impresa

2 La questione dell'esistenza di un mercato per determinati servizi può dipendere dal modo in cui tali servizi sono organizzati nello Stato membro interessato . Le norme sugli aiuti di Stato si applicano solo se una determinata attività è svolta in un contesto di mercato. Il carattere economico di taluni servizi può quindi differire da uno Stato membro all'altro. Inoltre, per scelta politica o a causa degli sviluppi economici, la classificazione di un determinato servizio può modificarsi nel tempo: quella che oggi non è una attività di mercato può diventarlo in futuro, e viceversa.



organo che fa parte della pubblica amministrazione o tramite un'entità distinta alla quale ha conferito diritti speciali o esclusivi.<sup>3</sup>

Le fattispecie ricomprese, a puro titolo indicativo, sono relative alle attività che riguardano le Forze armate o la Polizia o, ancora: il mantenimento e il miglioramento della sicurezza della navigazione aerea; il controllo aereo, il controllo della circolazione marittima e la sicurezza marittima; la sorveglianza antinquinamento; l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione di misure penitenziarie allo scopo di garantire l'attuazione del sistema penale.

In ordine alle seconde - attività di carattere puramente sociale - la giurisprudenza ha indicato una serie di criteri in base ai quali le stesse possono essere considerate non economiche.

Il riferimento è alle prestazioni di insegnamento pubblico finanziate, in linea generale, a carico del bilancio pubblico e che assicurano il perseguimento di una funzione dello Stato nei confronti dei cittadini in campo sociale, culturale, educativo.<sup>4</sup>

Come peraltro anche altri servizi sociali (sanità, assistenza e sicurezza sociale), l'istruzione risulta un'attività caratterizzata dalla complementarietà tra pubblico e privato, che può non essere organizzata in forma di impresa e viene offerta anche se, in alcuni casi, non è pagato dall'utente alcun prezzo.<sup>5</sup>

Per la gran parte, infatti, i servizi sociali restano basati su prestazioni amministrative atteso che nel nostro ordinamento (come anche in altri) per un verso i fruitori di tali servizi sono titolari di diritti costituzionalmente garantiti e, per altro verso, anche i soggetti che li erogano ne assumono la gestione per finalità non puramente economiche, ma anche etiche.

Inoltre la fornitura universale di servizi di interesse generale di alta qualità e accessibili costituisce un pilastro essenziale del modello sociale europeo.

3 - Relativamente al sistema scolastico la Corte di giustizia ha precisato che:

- «istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini» .

---

3 Cfr. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02) e in particolare 2.1.2. Esercizio dei pubblici poteri

4 Cfr. documento di cui alla precedente nota al 2.1.5. Istruzione

5 Cfr. Corso, G., I diritti sociali nella costituzione italiana, in Riv. trim. dir. pubbl., 1981, p. 755 ss..



- il carattere non economico dell'istruzione pubblica, in linea di massima, non è pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse d'iscrizione o scolastiche per contribuire ai costi di gestione del sistema. Tali contributi finanziari spesso coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato. In particolare, essi non alterano il carattere non economico di un servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche

- tale prestazione pubblica di servizi d'istruzione deve essere distinta dai servizi finanziati prevalentemente dai genitori o dagli alunni oppure dagli introiti commerciali. Ad esempio, le imprese commerciali che offrono un'istruzione superiore interamente finanziata dagli studenti rientrano chiaramente in quest'ultima categoria. In taluni Stati membri gli istituti pubblici possono offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, sono considerati aventi carattere economico.<sup>6</sup>

Nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione poi la Commissione ha chiarito che determinate attività delle università e degli organismi di ricerca non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

E tra esse annovera le attività di formazione per disporre di maggiori risorse umane meglio qualificate.

Di tutto ciò ha dato espressa contezza la Regione Abruzzo con l'art.5 della L.R. 18 dicembre 2014, n. 44 che così recita:

*(Finanziamenti regionali per attività di istruzione pubblica in campo culturale)*

*1. Ai sensi della legislazione e della giurisprudenza europea, al sostegno finanziario regionale delle attività didattiche degli Istituti e degli Enti inseriti nel sistema scolastico nazionale, finanziati e controllati dallo Stato o da amministrazioni pubbliche, non si applicano le disposizioni e gli adempimenti previsti dalla normativa sugli aiuti di Stato, se gli stessi assolvono i propri compiti in campo culturale ed educativo, nel contesto dell'istruzione pubblica.*

4 - Allo stesso modo potrà quindi darsi disciplina tenendo conto che, per escludere l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, occorre verificare che il servizio di istruzione non sia svolto in concreto con le modalità di un'attività

<sup>6</sup> Cfr. le sentenze della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, Humbel, causa 263/86, Racc. 1988, pag. 5365, punto 18, dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania, causa C-318/05, punti 74-75, e le decisioni della Commissione relative all'aiuto N118/00 – Sovvenzioni ai club sportivi professionali, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 333 del 28.11.2001, e all'aiuto NN54/2006 – Scuola di logistica Prerov, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n.C 291/18 del 30.11.2006.



Ufficio legislativo e legale

via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo

Pos. 1 – tel 0917074874 – email: marina.valli@ull.regione.sicilia.it

commerciale.

Sul punto il Consiglio di Stato sulla scorta della giurisprudenza comunitaria evidenzia in via generale che il regime di accreditamento, convenzionamento o altro tipo di accordo con le competenti autorità pubbliche non esclude di per sé la sussistenza del carattere economico dell'attività.

Lo stesso Organo ha ritenuto che la mancanza del carattere economico dell'attività, come definito dal diritto dell'Unione europea, oltre che nei casi di prestazione a titolo gratuito o con corrispettivo simbolico possa desumersi dall'assenza, nel corrispettivo, di relazione con il costo effettivo del servizio e dalla differenza rispetto ai corrispettivi medi previsti per attività analoghe svolte con modalità concorrenziale nello stesso ambito territoriale.<sup>7</sup>

5 - Ciò premesso circa le problematiche relative ai Servizi di Interesse Generale (SIG) si cui al protocollo n. 26 del TFUE, che potrebbe venire in rilievo ove nel settore si configurino obblighi di servizio pubblico, nelle more di acquisire maggiori informazioni si suggerisce la consultazione della <"Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno"> predisposta dai Servizi della Commissione Europea allo scopo di fornire chiarimenti di carattere tecnico -Bruxelles, 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2 .

In tale documento (peraltro di agevole consultazione essendo formulato con domande e risposte), si segnala, tra l'altro, il quesito n. 52 relativo a deliberazione di un'autorità pubblica regionale che definisce un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale e incarica della sua gestione uno o più enti di formazione.

Infine va ricordato che a condizione che l'importo totale delle risorse pubbliche concesse nell'arco di tre anni sia inferiore a 200.000 EUR e siano quindi soddisfatte le condizioni previste dal regolamento "de minimis"<sup>8</sup>, il sostegno non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE e non deve essere notificato alla Commissione anche se l'attività da finanziare è considerata economica.

6 - Ai sensi dell'art. 15, c. 2, del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesto Assessorato al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

<sup>7</sup> Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, par. n.04802/2012 su schema di regolamento l'applicazione dell'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU, per gli immobili degli enti non commerciali).

<sup>8</sup> Regolamento UE 1407 /2013 del 18/12/2013



Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dei pareri dell'Ufficio

Avv. M. Valli



L'AVVOCATO GENERALE

(Cons. Romeo Palma)

