

# CORONAVIRUS E AIUTI DI STATO

## 1. *Un'ipotesi di lavoro: gli interventi selettivi per il rilancio dell'economia*

I drammatici effetti economici provocati dal Covid-19 sono sotto gli occhi di tutti e non vi è nessuno che pone in discussione che essi comporteranno inevitabilmente – e, anzi, auspicabilmente – un intervento economico dello Stato di dimensioni anch'esse del tutto inedite, almeno nella storia recente.

Una parte significativa (e, forse, prevalente) dell'intervento pubblico avrà certamente un carattere generalizzato, perché gli effetti della crisi hanno investito l'economia nel suo complesso cosicché non si potrà porre altro requisito per accedere alle misure di sostegno se non quello di essere effettivamente bisognosi di tale supporto.

Tuttavia, nell'ottica di sostenere anche una rapida ripresa dell'economia e contenere al massimo gli effetti della recessione, è possibile che alcuni interventi abbiano natura selettiva, ossia siano rivolti a taluni settori economici il cui "rilancio" appaia strategico specialmente per il ruolo "trainante" che essi possono avere rispetto alla generalità dei settori produttivi, alla crescita dei livelli occupazionali, al sostegno dei consumi ecc.

Si tratta, ovviamente, solo di un'ipotesi. Simili scelte hanno un carattere eminentemente politico e riposano su giudizi e ponderazioni di interessi che non consentono facili previsioni, specialmente mentre la crisi è ancora in corso e non è possibile nemmeno azzardare ipotesi circa gli esiti di un bilancio complessivo.

Assumendo, però, questa possibilità come ipotesi di lavoro, può essere utile avviare una riflessione sui limiti ordinamentali cui può andare incontro l'implementazione di simili misure.

In particolare, la nozione di un intervento di sostegno all'economia, effettuato con risorse statali e avente carattere selettivo, evoca immediatamente la nozione di "aiuti di stato" di cui all'art. 107 TFUE.

È proprio sulla compatibilità di questo genere d'interventi, nel particolare contesto della crisi determinata dal Coronavirus, che ci sembra

opportuno svolgere qualche considerazione (ovviamente, del tutto preliminare).

## 2. *Si tratta proprio di aiuti di Stato?*

La prima domanda che occorre porsi è se l'intervento (o il complesso di interventi) che abbiamo individuato in termini assolutamente generici costituisce effettivamente un aiuto di stato ai sensi dell'art. 107 TFUE.

La domanda è tutt'altro che oziosa perché – sebbene secondo il tradizionale approccio all'interpretazione dell'art. 107 TFUE il primo paragrafo di tale disposizione contiene la "regola", mentre il secondo paragrafo disciplinerebbe una "deroga" alla medesima "regola" – a noi è sempre sembrata più fondata l'idea secondo la quale il primo e il secondo paragrafo devono essere letti congiuntamente. Talché la "regola" può essere individuata solo dal combinato disposto dei due paragrafi.

Secondo questa lettura congiunta, in pratica, gli aiuti di Stato "incompatibili" (ossia gli aiuti sottratti alla competenza statale) sono quelli indicati nel paragrafo 1 (ossia quelli garantiti "a certe imprese o a certe produzioni beni", "mediante risorse dello Stato" "che determinano una distorsione delle concorrenze") salvo che non perseguano le finalità di cui al paragrafo 2. In questo caso, gli aiuti, pur essendo tali a tutti gli effetti (perché possiedono tutte le caratteristiche richieste dal primo comma), non sono "aiuti incompatibili" proprio in ragione delle particolari finalità dagli stessi perseguite.

Sono, cioè, aiuti che rientrano comunque nella competenza esclusiva dei singoli Stati membri, rispetto ai quali l'Unione Europea non ha il potere di "autorizzarli" e, tanto meno, di dichiararli illegittimi ordinandone il recupero. L'Unione Europea, rispetto a tali aiuti, mantiene solo la competenza (ovvia) di sovrintendere a che essi rientrino effettivamente nella fattispecie astratta delineata dalle norme del trattato e, così, impedire che gli Stati abusino delle competenze che il TFUE riconosce loro. E questo giustifica l'obbligo di notificazione da parte degli Stati.

Si tratterebbe, però, di una notificazione del tutto diversa da quella che gli Stati sono tenuti a dare nel caso in cui siano intenzionati a introdurre aiuti di stato in senso proprio (ossia di aiuti “incompatibili” ai sensi del combinato disposto del primo e del secondo paragrafo dell’art. 107).

Quest’ultima notificazione, infatti, ha la natura di una richiesta di autorizzazione. Essa, cioè, è volta a sollecitare gli organi dell’UE – e, in particolare, la Commissione – a valutare se tali aiuti, nonostante la loro “incompatibilità” in linea di principio, possano essere comunque giustificati in particolari circostanze e, come tali, “autorizzati” (o, forse più correttamente, “decisi”) dalla Commissione medesima nell’ambito di una competenza che prevale su quella degli Stati membri in quanto strettamente legata alla disciplina della concorrenza.

Da ciò discende, quale naturale conseguenza, l’obbligo del c.d. *stand still*, ossia il divieto per lo Stato di dare attuazione a tali aiuti fino a che la Commissione non abbia concesso la predetta “autorizzazione”.

Viceversa, nel caso degli aiuti “non incompatibili” – o, come anche si dice secondo la terminologia comunemente adottata, compatibili *de iure* – la notificazione dell’aiuto costituisce una mera “notizia”, diretta a sollecitare solo una funzione di controllo, ma non quella “autorizzatoria”.

Conseguentemente, è quantomeno dubbio che – sebbene la prassi sia orientata in senso opposto – sussista, in relazione a tali aiuti, anche il predetto obbligo di *stand still*.

Chiarito, dunque, perché le previsioni contenute nel paragrafo 2 dell’art. 107 TFUE sono essenziali, a nostro parere, per comprendere la nozione di “aiuti di Stato” in senso proprio (cioè di quelli incompatibili e, come tali, attuabili solo su conforme decisione degli organi unionali), dobbiamo ulteriormente precisare perché l’art. 107, paragrafo 2, TFUE assume particolare rilievo nel caso della crisi indotta dall’epidemia da Coronavirus.

### 3. *L’art. 107, comma 2, lett. b) e i limiti dell’interpretazione unionale*

L’art. 107, paragrafo 2, lett. b) considera “compatibili *de iure*” gli «aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali».

Intuitivamente, si sarebbe portati a ritenere che gli effetti determinati dal Covid-19 siano certamente riconducibili alla categoria degli aiuti compatibili *de iure*.

Tuttavia, non ci si deve nascondere che la Commissione ha sempre adottato un’interpretazione dell’art. 107, paragrafo 2, lett. b) estremamente restrittiva che, per quanto possa apparire (e, in effetti, è) paradossale, potrebbe condurre a conclusioni diverse.

Nella *Checklist* predisposta dalla Commissione nell’ottobre 2013 per la notificazione degli aiuti previsti dalla norma in esame si fa riferimento solo a eventi calamitosi di origine geologica o meteorologica.

Questo concetto è specialmente ribadito nel Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che disciplina le c.d. *block exemptions*, ossia i particolari regimi di aiuto in relazione ai quali gli Stati sono anche esentati dall’obbligo di notificazione preventiva. Ai sensi dell’art. 50 di tale regolamento «*l regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d’aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b)*».

È facile avvedersi che, ancora una volta, la nozione di calamità naturale risulta circoscritta agli eventi geologici e meteorologici (salvo l’aggiunta degli incendi boschivi).

Peraltro, la medesima nozione è riprodotta nel punto 330 degli *Orientamenti dell’Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020* in cui si osserva che «*Fino ad oggi la Commissione ha considerato come calamità naturali i terremoti, le valanghe, le frane e le inondazioni. Inoltre, essa tiene contro degli sviluppi intervenuti nel contesto dell’iniziativa per la modernizzazione degli aiuti di*

*Stato, che consentono di applicare un'esenzione di categoria anche ai seguenti tipi di calamità naturali: trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale».*

Vero è che l'art. 107, paragrafo 2, lett. b) stabilisce la compatibilità *de iure* anche degli aiuti diretti a «*ovviare ai danni arrecati [...] da altri eventi eccezionali*».

Ma, anche a tale riguardo, l'interpretazione della Commissione è sempre stata orientata nel senso di ricondurre a siffatta nozione (quella di “eventi eccezionali”) le turbative al mercato e, in genere, all'economia determinate dall'azione dell'uomo.

Il citato punto 330 degli *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020* circoscrive, infatti, la nozione di evento eccezionale a «*le guerre, i disordini interni e gli scioperi e, con alcune riserve e in funzione della loro estensione, [ai] gravi incidenti nucleari o industriali e [agli] incendi che causano perdite estese*».

Il tutto, peraltro, in un contesto in cui si ribadisce che l'art. 107, paragrafo 2, lett. b) costituisce norma di stretta interpretazione (cfr. CGUE, sentenza 11 novembre 2004, Spagna c. Commissione, C-73/03, punto 37; e sentenza 23 febbraio 2006, Giuseppe Atzeni e altri, C-346/03 e C-529/03, punto 79).

Questa premessa serve a chiarire che, comunque, il gravissimo fenomeno epidemico determinato dal Coronavirus è destinato assai verosimilmente a determinare una modifica (o, quantomeno, un significativo adattamento) degli orientamenti unionali al fine di ricomprendere nell'ambito di applicazione dell'art. 107, paragrafo 2, lett. b) anche eventi di questo genere.

Si tratta, peraltro, di una modifica indispensabile. Invero – anche volendo adeguarsi al canone dell'interpretazione restrittiva del quale si è detto –, non vi è alcuna ragione, né dal punto vista sintattico, né da quello, certamente più importante, dei valori tutelati, per escludere i disastri biologici e sanitari dalla nozione di calamità naturale di cui all'art. 107, paragrafo 2, lett. b).

#### 4. *L'entità degli aiuti*

Se, come si crede indispensabile, la nozione di calamità naturale viene interpretata nel senso di ricomprendere in essa anche l'epidemia da Covid-19, resta da affrontare un ulteriore problema che è verosimilmente anche quello più rilevante.

L'orientamento della Commissione è nel senso che gli aiuti consentiti dall'art. 107, paragrafo 2, lett. b) devono essere comunque limitati, nel loro ammontare, a quanto direttamente connesso a risarcire il danno arrecato.

Facendo leva sulla lettera della disposizione, si afferma, cioè, che gli interventi statali compatibili *de iure* sarebbero esclusivamente quelli idonei a “ovviare ai danni”, cioè quelli aventi natura meramente compensatoria. Di modo che i beneficiari degli aiuti potrebbero essere solo i soggetti direttamente danneggiati e nei soli limiti in cui sia riscontrabile una correlazione immediata fra ammontare dell'aiuto e danno sofferto (cfr., ad esempio, CGUE sentenza 9 giugno 2011. Comitato «Venezia vuole vivere», C-71/09).

Anche a questo riguardo, si deve osservare che si tratta di un'interpretazione molto restrittiva il cui fondamento testuale è dubbio: l'“*ovviare ai danni*” è, infatti, formula generica che non è, in sé, limitata ai danni individualmente sofferti dai singoli operatori economici, ben potendo essere riferita ai pregiudizi complessivamente determinati dall'evento a carico della collettività complessivamente considerata.

D'altronde, le decisioni 31 maggio 2000 SG(2000)D/103966 e 14 dicembre 2000 SG(2000)D/109293 sono state accolte in dottrina come esempi di un approccio più elastico volto a ricomprendere nell'ambito di applicazione della norma anche interventi di carattere preventivo o diretti a rimediare a un più generico squilibrio di interi settori economici.

#### 5. *Conclusioni*

Non potendo, per rispettare i limiti propri di questo intervento, entrare maggiormente nei dettagli, ci sembra possibile trarre alcune conclusioni dalle precedenti osservazioni.

Il settore degli aiuti di Stato è, per sua

natura, un ambito nel quale è molto evidente il carattere “negoziale” dei rapporti fra Stati membri e Commissione.

L'introduzione di aiuti in qualsiasi forma diretti a rimediare, per quanto possibile, alle conseguenze dei drammatici eventi che stiamo vivendo non si sottrarrà certamente a questa regola. E questo è ancora più vero nella misura in cui la “negoziante” dovrà necessariamente coinvolgere anche l'allentamento dei vincoli di bilancio previsti a livello unionale.

Da questo punto di vista, è evidente che il dato strettamente giuridico sarà recessivo rispetto alla logica compositiva e di mediazione che è implicata dal predetto carattere “negoziale”.

Tuttavia, anche nell'ambito di relazioni di tal genere non è inutile aver presente quali sono i veri limiti giuridici, perché essi individuano al tempo stesso i punti di forza e di debolezza delle contrapposte posizioni e, quindi, servono a distinguere le “concessioni” vere da quelle che sono solo apparentemente tali.

È in questa prospettiva che ci sembra di dover sottolineare come una corretta interpretazione dell'art. 107, paragrafo 2, lett. b) TFUE sia di per sé indicativa dell'esistenza di un significativo ambito di autonomia da parte degli Stati membri che la Commissione cerca di interpretare in modo ingiustificatamente molto restrittivo. Ed è a partire da tale autonomia (almeno sotto il profilo della disciplina della concorrenza) che si dovrebbe muovere nella prospettiva di raggiungere soluzioni comunque necessariamente e doverosamente condivise.