

CORONAVIRUS E AIUTI DI STATO: UN'OCCASIONE DI RIFLESSIONE PER IL FUTURO *.

di Giovanna Petrillo **

Sommario. 1. L'oggetto dell'indagine. – 2. Le misure di aiuto e le duplici direttrici individuate dalla Commissione per fronteggiare l'emergenza in corso. – 3. Le risposte della Commissione europea al Covid-19 ed i limiti all'interpretazione dell'articolo 107, comma 2 lettera b) e comma 3 lettera b) TFUE – 4. Considerazioni conclusive ed indicazioni per il futuro.

1

1. L'oggetto dell'indagine.

La pandemia legata alla diffusione del COVID 19 ha determinato una crisi non solo sanitaria ma anche economica e sociale di enormi proporzioni. Una crisi, quale quella attuale, che interessa trasversalmente la conduzione ordinaria delle attività produttive, richiederebbe preferibilmente, in astratto, l'adozione di misure tributarie, adeguate e proporzionate rispetto alla situazione da fronteggiare, caratterizzate da interventi generalizzati e non selettivi. Dinanzi, tuttavia, all'adozione di interventi aventi natura selettiva, ossia rivolti a taluni settori economici il cui supporto è da ritenersi strategico rispetto alla generalità dei settori produttivi, necessariamente bisogna interrogarsi sui limiti ordinamentali che possono incontrare tali figure in rapporto alla nozione di aiuto di stato racchiusa nell'art. 107 TFUE¹.

* Sottoposto a referaggio.

** Professore Associato di Diritto tributario – Università della Campania “L. Vanvitelli”.

¹ Come è noto, viene definito aiuto di Stato ogni disposizione che conferisce un vantaggio economico al beneficiario falsando o minacciando di falsare la concorrenza. Questa misura deve essere imputabile a risorse statali ed il beneficiario, inoltre, deve essere un'impresa o una produzione. Infine, ci deve essere selettività dal punto di vista materiale o territoriale. Senza pretese di completezza, v. G. Graziano, *La selettività e gli aiuti regionali*, in L. Salvini (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007, pp. 224-225; G. Caputi, *La selettività in generale*, in M. Ingrosso e G. Tesaro (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009, pp. 201-203; G. Bizioli, *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008, pp. 169-172; C. Fontana, *Gli aiuti di stato di natura fiscale*, Torino, 2012, p. 100 ss.; G. Fransoni, *Profili comunitari della disciplina degli aiuti di Stato*, Pisa, 2007; P. Pistone, *Smart Tax Competition and the Geographical Boundaries of Taxing Jurisdictions: Countering Selective Advantages Amidst Disparities*, in *Intertax*, vol. 40, issue 2, 2012, p. 87; Quigley, *Direct Taxation and State Aid: Recent Developments Concerning the Notion of Selectivity*, in *Intertax*, vol. 40, issue 2, 2012, pp. 113-115.

Di particolare interesse è, in quest'ottica, l'approccio della Commissione europea alla valutazione degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della richiamata emergenza, con particolare riferimento agli orientamenti relativi all'applicazione dell'articolo 107 TFUE che emergono dalla comunicazione del 13 marzo 2020 sulla risposta economica coordinata alla crisi e dal Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, adottato il 19 marzo 2020² e integrato con ulteriori indicazioni il 3 aprile e l'8 maggio scorsi³.

La Commissione europea evidenzia, significativamente, che gli aiuti di Stato sono un importante strumento di politica pubblica per limitare i danni conseguenti alla crisi e favorire la successiva ripresa economica sottolineando, altresì, che l'applicazione delle regole europee sugli aiuti di Stato rappresenta uno dei principali strumenti per assicurare una risposta coordinata da parte degli Stati membri alle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria in corso. La disciplina europea degli aiuti di Stato è, pertanto, finalizzata a coordinare, applicando regole comuni, le iniziative degli Stati membri tese a sostenere le imprese nel contesto della crisi. L'obiettivo, dunque, è quello di orientare il sostegno pubblico in modo da aiutare efficacemente le imprese colpite senza comunque

² Il nuovo quadro non sostituisce, ma integra gli altri strumenti consentiti di intervento pubblico sulla base delle norme già vigenti sugli aiuti di Stato. Sia nella comunicazione del 13 marzo, sia in quella del 19 marzo la Commissione illustra, infatti, agli Stati membri una serie di possibilità di cui già dispongono, in base alle regole ordinarie sugli aiuti di Stato, per sostenere le imprese nell'attuale contesto. Vi sono anzitutto le misure di sostegno che non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE e che quindi possono essere adottate dagli Stati senza il coinvolgimento della Commissione europea. Tra queste rientrano le misure che si applicano a tutte le imprese (non "selettive"), quali ad esempio le integrazioni salariali e la sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi previdenziali, o regimi temporanei di sospensione del lavoro e cassa integrazione applicati alla generalità delle imprese. Altre misure che la Commissione ritiene non rientrino tra gli aiuti di Stato sono quelle che forniscono un sostegno finanziario direttamente ai consumatori per servizi cancellati o i biglietti non rimborsati dagli operatori interessati. Un'ulteriore categoria è rappresentata dalle misure che possono essere adottate immediatamente dagli Stati membri, senza notifica preventiva alla Commissione, in quanto considerate compatibili dal regolamento generale di esenzione per categoria (UE) 651/2014 (Rgec)¹⁴ o in quanto rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina *de minimis*. Altre misure di sostegno alle imprese possono essere considerate compatibili, in applicazione di uno dei criteri previsti dall'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, previa notifica alla Commissione.

³ Il Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato sarà adottato, a livello europeo, dal 19 marzo sino al 31 dicembre 2020, e, prima di tale data, potrà essere modificato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche. Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato il 3 aprile, con la Comunicazione C(2020) 2215 final e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio (C(2020) 3156 final). Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie che sarà efficace sino al 1° luglio 2021. Prima di tale data potrà essere modificato e prorogato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche. In argomento, cfr. Assonime, "Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19", Circolare n. 5/2020 del 10 aprile 2020.

distorcere la concorrenza tra Stati pregiudicando, in tal modo, l'integrità del mercato interno.

L'ostacolo maggiore che emerge, in ordine al profilo considerato, è quello di coniugare esigenze in apparente contrapposizione: il bisogno di intervenire rapidamente attraverso azioni mirate, univoche e coordinate a tutela di tutti gli Stati membri e la necessità, altrettanto fondamentale, di salvaguardare il mercato interno. Il tutto, si auspica, alla luce del principio di proporzionalità⁴, non trascurando mai l'obiettivo primario di impedire che la crisi sanitaria lasci spazio a derive separatistiche, anzi, auspicando che essa rappresenti l'occasione per una più decisa modernizzazione delle basi strutturali dell'Unione, rompendo alcuni schemi cristallizzati delle legislazioni settoriali e delle connesse programmazioni a *compartimenti stagni*, e determinando, sul piano dell'effettività, un reale cambiamento di passo informato alla flessibilità, alla produttività ed all'inclusione⁵.

La politica europea della concorrenza non può certamente essere considerata separatamente dalle politiche sociali in materia di occupazione, salute, ambiente, coesione territoriale, dovendosi necessariamente contemperare (in un bilanciamento informato al principio di proporzionalità) esigenze di mercato e valori sociali⁶; a fronte di questa affermazione di principio è, tuttavia, necessario garantire un riscontro pratico effettivo senza continuare a privilegiare le norme del mercato e della concorrenza rispetto agli altri diritti fondamentali tutelati dall'Unione⁷.

⁴ Di matrice tedesca, il principio di proporzionalità è stato dapprima traslato nel diritto comunitario venendo poi integrato negli ordinamenti dei diversi Stati membri. Nel diritto europeo, l'articolo 5 paragrafo 4 del TUE, stabilisce che: «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati. Le Istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità».

⁵ Decisamente inopportuna in vista di una effettiva valorizzazione dei richiamati principi, pare la recente sentenza, 5 maggio 2020, della Corte Costituzionale Federale tedesca sul programma di acquisto dei titoli pubblici della BBC, con la quale si valuta, in maniera poco convincente, la legalità delle decisioni della BCE sulla base dei principi di attribuzione e di proporzionalità. Sulla pericolosità della decisione in parola (che tuttavia come precisato dalla stessa Corte non riguarda alcuna delle misure di assistenza finanziaria introdotte dall'Unione Europea o dalla BCE nell'ambito dell'attuale crisi da coronavirus) in termini di tragiche conseguenze per il futuro stesso dell'UE, si rimanda alle considerazioni di D.U. *Galetta Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, la quale riconosce nell'iter argomentativo seguito dal Bundesverfassungsgericht, nello specifico considerando il principio di proporzionalità "una lampante dimostrazione di una forma di "bullismo culturale" lamentato ormai da più parti".

⁶ Come osserva G. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce delle norme sull'Unione: l'interazione fra i livelli europei e interni*, in *Riv. dir. Int.*, Fasc. I, 2014, dopo Lisbona si va verso una composizione delle antinomie che dovrebbe contemperare esigenze di mercato e valori sociali.

⁷ Per ampie riflessioni in tema, v. F. Gallo, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione Europea*. Napoli, 2015, il quale segnala efficacemente come ad una simmetria di principio nei rapporti fra esigenze di mercato

2. Le misure di aiuto e le duplici direttrici individuate dalla Commissione per fronteggiare l'emergenza in corso.

La Commissione, al fine di arginare gli esiti della pandemia, ha individuato una serie di aiuti di stato compatibili con le regole del diritto europeo operando sostanzialmente un distinguo fra Aiuti di Stato per la compensazione dei danni e Aiuti di Stato temporanei compatibili.

Riguardo ai primi il riferimento è all'art. 107, par.2, lett. b TFUE che definisce compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali⁸. L'epidemia da Covid-19, ricorda la Commissione, è sicuramente un evento eccezionale in quanto imprevedibile o difficile da prevedere, di notevole impatto economico nonché straordinario, differendo infatti nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera.

In ordine, invece, agli Aiuti di Stato temporanei compatibili, si ha riguardo all'articolo 107 par. 3 lettera b) TFUE⁹ ossia agli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un

e valori sociali corrisponda poi una asimmetria applicativa determinata dall'azione della Corte di Giustizia che tende a chiedersi entro quali limiti la tutela dei diritti sociali sia compatibile con la libertà di mercato e non anche in che misura questa sia compatibile con i diritti sociali con conseguente propensione, in concreto, a privilegiare le norme del mercato e della concorrenza rispetto agli altri diritti fondamentali tutelati dall'Unione.

⁸ La Commissione ritiene, in particolare, che possano essere autorizzate ex articolo 107, paragrafo 2, lett. b), misure volte a indennizzare le imprese di settori significativamente colpiti (quali, a titolo di esempio, trasporti, turismo, cultura, commercio al dettaglio e comparto alberghiero) o gli organizzatori di eventi annullati a causa dell'epidemia. Nel Quadro temporaneo la Commissione specifica che per gli aiuti considerati compatibili ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera b) non vale il principio *una tantum* previsto dagli Orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione. Pertanto, anche imprese che hanno ricevuto aiuti sulla base degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione nell'ultimo decennio possono essere compensate dei danni diretti subiti a causa dell'emergenza senza violare il principio "*una tantum*".

Si evidenzia che la prima misura approvata dalla commissione europea in relazione alla covid-19 riguarda il regime di aiuti danese di 12 milioni di euro per il risarcimento dei danni subiti dagli organizzatori di eventi a causa della cancellazione di eventi di grandi dimensioni a causa della diffusione del COVID-19. La Commissione ha valutato la misura ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), del TFUE, che consente alla Commissione stessa di approvare misure di aiuto di Stato concesse dagli Stati membri per compensare aziende o settori specifici (in forma di regimi) per i danni direttamente causati da eventi eccezionali.

⁹ Come puntualizzato dalla Commissione nella comunicazione, C(2020)1863 «Considerando che l'epidemia di COVID-19 interessa tutti gli Stati membri e che le misure di contenimento adottate dagli Stati membri hanno un impatto sulle imprese, la Commissione ritiene che un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e garantire che le perturbazioni causate dall'epidemia di COVID-19 non compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI». Ragionando in questi

importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

La Commissione sottolinea che in molte sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è evidenziato che il turbamento deve riguardare l'insieme o una parte importante dell'economia dello Stato membro interessato e non semplicemente quella di una delle sue regioni o parti del suo territorio. Da tanto la Commissione argomenta che, poiché la crisi sanitaria colpisce tutti gli Stati membri e considerato che le misure di contenimento adottate dagli Stati membri incidono sulle imprese, gli aiuti di Stato sono compatibili alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, ma solo per un periodo limitato e esclusivamente al fine di porre rimedio alla carenza di liquidità da parte delle imprese.

In ogni caso, gli Stati membri sono tenuti a dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione sono necessarie, adeguate e proporzionate a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato.

Nello specifico, la Commissione ha definito alcune misure temporanee che possono essere adottate dagli Stati membri: aiuti di importo limitato in forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali; aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti; aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti; aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine;- misure selettive sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali; misure selettive sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari.

Infine, per fronteggiare l'epidemia e potenziare le attività che contribuiscono allo sviluppo di prodotti rilevanti per fare fronte al Covid-19, la Commissione ha previsto l'aggiunta di

termini, si richiede agli Stati membri di «dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione in applicazione della presente comunicazione sono necessarie, adeguate e proporzionate per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato e che sono pienamente rispettate tutte le condizioni della presente comunicazione». La Commissione richiama, nella C (2000)186, le opzioni già preesistenti – come i regimi di aiuti per fronteggiare necessità acute di liquidità e sostenere le imprese in difficoltà finanziarie, anche dovute od aggravate dall'epidemia, che gli Stati, come specificato negli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, possono notificare alla Commissione ex Art. 107, paragrafo 3, let. c), e la possibilità di indennizzare anche le imprese di settori particolarmente colpiti dall'epidemia (si pensi al settore dei trasporti, del turismo, della cultura, dell'accoglienza e del commercio al dettaglio) o gli organizzatori di eventi annullati per i danni subiti e direttamente causati dall'epidemia, in base all' Art. 107, paragrafo 2, let. b) – e, tanto premesso evidenzia che le misure indicate nello stesso Quadro Temporaneo sono finalizzate ad integrare le preesistenti possibilità.

tre nuovi aiuti (per la ricerca e sviluppo in materia di Covid-19, per gli investimenti per l'attività di *testing* e *upscaling*, per gli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19)¹⁰ in quanto compatibili con l'art 107, comma 3 lettera c) TFUE, che si

¹⁰ In sintesi, sulla base del Quadro Temporaneo adottato dalla Commissione Europea, con la Comunicazione C(2020) 1863 del 19.03.2020, gli Stati membri possano concedere cinque tipi di aiuti: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti: contributi a fondo perduto fino ad ottocento euro, o agevolazioni fiscali selettive o anticipi, ad ogni singola impresa che debba fronteggiare urgenti esigenze in materia di liquidità; garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese, al fine di permettere alle banche di continuare a erogare prestiti ai clienti commerciali che ne abbiano necessità, in modo da aiutare le imprese a sopperire al fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti; aiuti in forma di tassi di interessi agevolati su prestiti, che risultino in prestiti con tassi di interesse favorevoli alle imprese, finalizzati ad aiutare le imprese a coprire il fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti; garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale, riguardo alle quali il Quadro chiarisce che tali garanzie sono considerati aiuti diretti a favore dei clienti delle banche e non delle banche stesse, e fornisce orientamenti per ridurre al minimo la distorsione della concorrenza tra le banche; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Questo ventaglio di possibili interventi è stato ulteriormente ampliata dalla Comunicazione C(2020) 2215 del 3 aprile 2020 tramite l'indicazione di cinque ulteriori categorie di aiuti consentiti: a) aiuti per attività di ricerca e sviluppo in materia di Covid-19, consistenti in sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per attività di ricerca e sviluppo in materia di coronavirus e di terapie antivirali, ed in un sostegno supplementare a progetti transfrontalieri di cooperazione tra Stati membri; b) aiuti agli investimenti per le strutture di prova e *upscaling*, consistenti in contributi a fondo perduto, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite per sostenere investimenti, che consentano di costruire o ammodernare le infrastrutture necessarie per elaborare e testare prodotti (medicinali, vaccini e trattamenti; dispositivi e attrezzature mediche compresi i ventilatori meccanici, gli indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici, disinfettanti, strumenti per la raccolta e il trattamento dei dati utili per combattere la diffusione del virus) utilizzabili per fronteggiare la pandemia fino alla prima applicazione industriale; al fine di incoraggiare la cooperazione e sostenere la rapidità d'azione, le imprese potrebbero beneficiare di un sostegno supplementare se in esse investissero più Stati membri e se l'investimento venisse concluso entro due mesi dalla concessione dell'aiuto; c) aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid-19: consistente in sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite per sostenere investimenti che consentano di produrre rapidamente prodotti connessi al coronavirus (cioè medicinali e trattamenti, dispositivi ed attrezzature mediche, etc.); anche questi aiuti, al medesimo fine di incoraggiare la cooperazione e sostenere la rapidità d'azione, possono comprendere un sostegno supplementare per imprese in cui investano più Stati membri e che effettuino investimenti entro due mesi dalla concessione dell'aiuto; d) aiuti sotto forma di differimento del pagamento delle imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali, per i settori, le regioni od i tipi di imprese particolarmente colpite, al fine di ridurre ulteriormente i vincoli di liquidità cui devono far fronte le imprese a causa della crisi e di preservare l'occupazione, con la specificazione che, nel caso assuma portata generale e non favorisca talune imprese o la produzione di determinati beni, tale differimento non rientra nel concetto di aiuto di Stato; e) aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari ai dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia, consistenti in contributi da parte degli Stati membri ai costi salariali delle imprese (inclusi i lavoratori autonomi) che, a causa della pandemia, sarebbero altrimenti costretti a licenziare personale, con la specificazione, anche per tale forma di interventi, che essi comportano aiuti di stato solamente se limitati a determinate regioni, settori o tipi di imprese.

La C(2020) 2215, emendando le originarie previsioni della C(2020)1863 in materia di cumulabilità fra diverse tipologie di aiuti ed ampliando anche le tipologie originariamente previste, indica due ulteriori aspetti di importanza generale. In primo luogo, tutti gli aiuti possono essere cumulati gli uni con gli altri, ad eccezione degli aiuti concessi in forma di garanzie ed in forma di tassi di

riferisce «agli gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

A differenza delle precedenti iniziative stabilite nel *Quadro temporaneo* adottato il 19 marzo 2020, essenzialmente informate all'esigenza di mantenere l'accesso delle imprese alla liquidità, la nuova comunicazione pubblicata dalla Commissione lo scorso 8 maggio¹¹, riconosce che gli effetti economici del COVID-19 metteranno a rischio anche la loro solvibilità e richiederanno, pertanto, misure più strutturali come apporti di capitale azionario, strumenti ibridi o prestiti subordinati. Le condizioni previste da detta Comunicazione sono da ritenersi, nel complesso, meno rigorose di quelle generalmente applicabili agli aiuti sotto forma di ricapitalizzazioni di imprese in difficoltà in tempi non di crisi; in particolare, non è previsto che la Commissione esiga un piano di ristrutturazione prima di concedere l'autorizzazione, il che rappresenta una differenza sostanziale rispetto alla prassi seguita dalla Commissione prima dell'emergenza COVID anche in rapporto a quanto stabilito durante la crisi finanziaria del 2008. In ogni caso, la successiva prassi decisionale della Commissione sarà indicativa riguardo alla richiesta di eventuali condizionalità più severe.

3. Le risposte della Commissione europea al Covid-19 ed i limiti all'interpretazione dell'articolo 107, comma 2 lettera b) e comma 3 lettera b) TFUE.

interesse agevolati – se l'aiuto è concesso per lo stesso prestito sottostante e se l'importo complessivo del prestito per impresa supera determinate soglie stabilite in termini di spesa salariale annuale, del 25% del fatturato e del previsto fabbisogno di liquidità come risultante da autodichiarazione del beneficiario – e ad eccezione degli aiuti per la ricerca e sviluppo in materia di Covid, degli aiuti agli investimenti per le strutture di prova e upscaling, e degli aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al Covid se l'aiuti riguarda gli stessi costi ammissibili. Va altresì considerato che l'importo complessivo dell'aiuto può essere concesso sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, agevolazioni di pagamento o altre forme quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni, a condizione che il valore nominale totale rimanga inferiore al massimale di ottocento euro per impresa.

¹¹ Comunicazione della Commissione -Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19- C(2020) 3156 fin., cfr.:https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_it.pdf.

Per quanto riguarda l'Italia, per una analitica rassegna degli aiuti di Stato approvati dalla Commissione, cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura, Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da Covid: il nuovo Quadro UE.

Come anticipato in premessa, l'instaurazione e il funzionamento del mercato unico richiedono uno spazio economico nel quale ogni genere di transazione commerciale possa realizzarsi alle medesime condizioni del mercato nazionale. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario non solo eliminare barriere e ostacoli alla libera circolazione di merci e servizi, ma anche fundamentalmente assicurare che la concorrenza tra le imprese residenti nel territorio comunitario non sia falsata da misure finanziarie assunte dal singolo Stato membro che si risolvano in un beneficio economico circoscritto ad una ristretta platea di soggetti nazionali¹².

Il disposto dell'articolo 107 definisce i requisiti degli aiuti vietati e si traduce, nella sua applicazione in materia fiscale, nella censura di regimi fiscali che prevedono agevolazioni o esenzioni riconosciute a determinate attività economiche e tributi di scopo connotati da un vincolo di destinazione del gettito¹³.

In relazione alla nozione di divieto di aiuti di stato, assume rilievo centrale il concetto di selettività; in particolare l'applicazione della selettività in forma materiale alle disposizioni tributarie richiede necessariamente il confronto fra la disciplina statale agevolativa e quella qualificata come ordinaria¹⁴. In quest'ottica, il controllo degli aiuti di Stato consiste nel trovare il giusto equilibrio fra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse, nella misura in cui questi ultimi risultino superiori alle distorsioni sulla concorrenza¹⁵.

Detto divieto non è, tuttavia, assoluto ciò in quanto lo stesso articolo 107 del Trattato contempla aiuti compatibili *de iure* con il mercato interno (secondo paragrafo)¹⁶ e aiuti che

¹² Così si esprime P. Boria, *Diritto tributario europeo*, Terzo edizione, Milano, p. 239 e ss.

¹³ In tal senso, v. F. Tesaurò, *Istituzioni di Diritto tributario*, Vol. 2, Parte Speciale, Milano, 2019, p. 377; R. Miceli, *La metamorfosi del divieto di aiuti di Stato nella materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2015, I, p. 35. Con particolare riferimento alla disamina delle condizioni in base alle quali il tributo di scopo potrebbe qualificarsi come aiuto di stato, v. A.F. Uricchio, *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Maggioli editore, 2013.

¹⁴ In questi termini si veda, G. Bizioli, *L'integrazione giuridica delle norme tributarie, interne, internazionali ed europee*, in *Studi tributari Europei*, n. 1/2015, p. 46, il quale sottolinea che "dalla commensurabilità delle due discipline deriva l'incompatibilità della disciplina statale agevolativa salvo possa soddisfare e sia proporzionale ad un interesse europeo".

¹⁵ Così, L. Del Federico, *Introduzione*, in *Interventi finanziari e tributari, per le aree colpite da calamità naturali fra norme interne e principi europei*, Giappichelli, 2016, p. 11 e ss.

¹⁶ Riguardo agli aiuti compatibili "de jure" è stato sottolineato (si veda ampiamente, A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, in AA.VV. *Scritti in onore di Alberto Romano*, 2010), che dalla formulazione della norma non si evince se questi aiuti siano stati dichiarati ipso iure compatibili, avendo lo stesso legislatore accertato una volta per tutte, che non presentano le caratteristiche per essere incompatibili, e quindi, per essere vietati o viceversa per il fatto di essere stati ammessi dal legislatore nonostante falsino o minaccino di falsare la concorrenza e/o di incidere sugli scambi fra gli Stati membri. D'altra parte è stato altresì rilevato (cfr. C. Fontana, *Gli aiuti di stato*, op. cit., p.158) che le diverse

«possono considerarsi compatibili con il mercato interno» (terzo paragrafo)¹⁷. Il successivo articolo 108, TFUE determina, poi, le competenze del Consiglio e della Commissione in materia di aiuti di Stato oltre alle relative regole procedurali. Dal combinato disposto degli articoli 107 e 108 del Trattato, risulta, pertanto, riservato alle Istituzioni europee un incisivo controllo sulle scelte interne di politica fiscale, delineandosi, in tal modo, un significativo limite oggettivo all'esercizio della potestà impositiva degli Stati membri e dei livelli territoriali substatali.

In particolare, l'art. 107, paragrafo 2, lett. b) che costituisce norma di stretta interpretazione¹⁸, considera *compatibili de iure* gli «aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali».

L'aiuto ha dunque, nell'ipotesi considerata, lo scopo di ritornare alle normali condizioni di concorrenza: a seguito dell'evento calamitoso o eccezionale, infatti, le imprese colpite sono in uno stato di inferiorità rispetto alle altre nel mercato interno, e se non aiutate, soffrirebbero di uno svantaggio competitivo¹⁹. In questa fattispecie, come rilevato dalla Corte di Giustizia, la Commissione è tenuta a dichiarare, “purché rispondano a taluni criteri oggettivi”, tali aiuti compatibili “senza disporre di alcun potere discrezionale”²⁰.

Gli orientamenti della giurisprudenza Europea rendono ancor più evidente come il fine sotteso alla compatibilità *de iure* di tale tipo di aiuto risieda nel fatto di essere finalizzato a compensare i danni causati dalla calamità²¹: la Commissione dovrà concentrarsi sul nesso diretto di causalità tra i danni subiti e l'evento calamitoso o eccezionale e sull'appropriato risarcimento, tanto, al fine di evitare una sovracompensazione con conseguente alterazione

spiegazioni degli aiuti ipso iure compatibili presentano un rilievo pratico limitato nella misura in cui qualunque sia il motivo per cui il legislatore li ha dichiarati compatibili alla Commissione rimane comunque il compito di accertare che le misure di volta in volta considerate presentino le caratteristiche di una delle tipologie previste dalla norma.

¹⁷ Osserva in merito P. Russo, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Rass. trib.*, 2003, p.330, che la previsione normativa delle deroghe al divieto di aiuti di Stato porta ad affermare che quest'ultimo non è assoluto ma relativo. In quest'ottica risulterebbero incompatibili con il mercato interno solo quegli aiuti rientranti nel paragrafo 1, lett. B del TFUE; di conseguenza la compatibilità degli aiuti rientranti nelle categorie previste dal paragrafo 2 sarebbe automatica o *de jure* mentre la compatibilità degli aiuti racchiusi nel paragrafo 3 sarebbe sottoposta alla valutazione discrezionale da parte della Commissione.

¹⁸ Si vedano, CGUE, sentenza 11 novembre 2004, Spagna c. Commissione, C-73/03, e sentenza 23 febbraio 2006, C-346/03 e C-529/03.

¹⁹ In tal senso, v. F. Fichera, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rass. Trib.*, n. 6/2014.

²⁰ Cfr. CGUE, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, sent. 25 giugno 2008, punto 51

²¹ In tal senso, v. CGUE sentenza 9 giugno 2011, C-71/09.

in senso inverso della concorrenza²².

Il regolamento n. 651/2014 ha fatto venir meno l'obbligo di notifica preventiva di dette misure²³; sul piano dell'effettività, nel caso degli aiuti compatibili *de iure*, la notificazione integra, dunque, una mera *notizia*, volta a sollecitare solo una funzione di controllo, ma non quella *autorizzatoria*. In merito, l'UE conserva solo la competenza di sovrintendere a che essi rientrino effettivamente nella fattispecie astratta delineata dalle norme del Trattato impedendo, in tal modo, che gli Stati abusino delle competenze che il TFUE riserva loro.

Orbene, la Commissione ha sempre adottato un'interpretazione dell'art. 107, paragrafo 2, lett. b) estremamente restrittiva²⁴ facendosi, in sostanza, riferimento, per quanto concerne la qualificazione della nozione di calamità naturale, solo a eventi calamitosi di origine squisitamente geologica o meteorologica²⁵.

Parimenti, la Commissione ha interpretato restrittivamente l'inciso dello stesso articolo 107, paragrafo 2, lett. b) che definisce la compatibilità *de iure* anche degli aiuti diretti a «ovviare ai danni arrecati [...] da altri eventi eccezionali», limitandosi, essenzialmente, a ricomprendere in questa nozione «eventi eccezionali» quali le turbative al mercato e, in genere, all'economia determinate dall'azione dell'uomo²⁶.

²² Per puntuali richiami giurisprudenziali sul punto, v. O. Lombardi, *Aiuti fiscali per calamità naturali: condizioni e limiti alla luce dei recenti orientamenti nazionali*, in *Interventi finanziari e tributari, per le aree colpite da calamità naturali fra norme interne e principi europei*, Giappichelli, 2016.

²³ Osserva in merito A. Quattrocchi, *Orientamenti della commissione europea in tema di aiuti di Stato in favore delle zone colpite da calamità naturali*, in *Interventi finanziari e tributari, per le aree colpite da calamità naturali fra norme interne e principi europei*, Giappichelli, 2016, p. 201 che «con specifico riferimento agli aiuti destinati ad ovviare alle calamità naturali e ad altri eventi eccezionali, tale quadro - pur parzialmente modificato a seguito del regolamento 651/2014 - non ha subito alcun reale mutamento poiché la Commissione anche se ex post e non più ex ante si potrebbe comunque trovare ad esprimere un giudizio sulla misura adottata e segnatamente sia sulla sussistenza del presupposto assunto dalla misura quale giustificazione funzionale (la calamità o l'evento eccezionale) sia sull'appropriatezza della misura rispetto alla criticità cui lo Stato intende fare fronte».

²⁴ In ordine all'individuazione della nozione di calamità naturale diffusamente, v. L. Del Federico, *Interventi finanziari e tributari*, op. cit., p. 13 e ss.

²⁵ A conferma di ciò si veda il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che all'art. 50 dispone che «I 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)». *Analoga definizione si legge 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 rileva che* «Fino ad oggi la Commissione ha considerato come calamità naturali i terremoti, le valanghe, le frane e le inondazioni. Inoltre, essa tiene conto 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».

²⁶ In senso conforme il punto 330 degli *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020* delimita 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».

Alla luce di tanto, l'inclusione nell'ambito applicativo dell'art. 107, paragrafo 2, lett. B) dei disastri sanitari, quale quello in corso determinato dal Coronavirus, operata dalla Commissione nelle recenti comunicazioni oggetto di esame, appare, in rapporto al dato testuale di base certamente ragionevolmente adeguata.

Un ulteriore aspetto di interesse è, poi, rappresentato dal profilo dell'entità stessa degli aiuti che, secondo l'orientamento della Commissione devono essere comunque limitati, nel loro ammontare, a quanto direttamente connesso a risarcire il danno arrecato. I beneficiari degli aiuti potrebbero essere, infatti, solo i soggetti direttamente danneggiati e nei soli limiti in cui sia riscontrabile una correlazione immediata fra ammontare dell'aiuto e danno sofferto.

Pertanto, è opportuno ragionare sulla generica formula "l'ovviare ai danni" generalmente interpretata in riferimento ai danni individualmente sofferti dai singoli operatori economici. Orbene, un'interpretazione più flessibile del dato testuale oggetto di interpretazione non escluderebbe un riferimento ai pregiudizi determinati dall'evento complessivamente considerati nei riguardi della collettività avendosi, in sostanza, riguardo alla inclusione nell'ambito di applicazione della norma di interventi volti a rimediare a un più generico squilibrio di interi settori economici²⁷.

Tanto premesso, è altresì fondamentale individuare le metodologie in base alle quali i settori danneggiati e le singole imprese potranno procedere alla quantificazione dei danni subito a causa della pandemia. Alla luce della prassi applicativa della norma da parte della Commissione che richiede quantificazioni rigorose delle perdite e dei mancati guadagni, non procedere adeguatamente significherebbe, infatti, vanificare il sostegno per settori ampiamente colpiti dalla pandemia esponendo le imprese a favore delle quali venissero erogati finanziamenti non preceduti da adeguate quantificazioni dei danni a possibili decisioni di recupero di aiuti illegittimamente concessi.

Venendo al disposto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, la fattispecie considerata prevede che lo Stato membro dimostri, comunque, che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione siano necessarie, adeguate e proporzionate a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Detto turbamento nell'economia deve presentare ripercussioni a livello nazionale e non locale o

²⁷ Degne di nota, in merito, sono le decisioni 31 maggio 2000 SG(2000)D/103966 e 14 dicembre 2000 SG(2000)D/109293.

settoriale dovendo, la gravità della violazione, essere valutata a livello comunitario.

Questa ipotesi ha tradizionalmente rappresentato la base per la definizione di tutte quelle deroghe concesse dall'Europa agli Stati membri in riferimento alle misure adottate a favore del settore bancario tramite le cd "crisis communication"²⁸. Con la crisi finanziaria mondiale dell'autunno del 2008, infatti, su questa deroga si sono fondate le misure di aiuto necessarie per affrontare la crisi sistemica del settore bancario dell'Unione europea. Detta crisi è stata ritenuta un grave turbamento non di uno Stato membro ma dell'intero mercato interno, data l'eccezionalità di una situazione che stava mettendo a rischio il funzionamento dei mercati finanziari²⁹.

Nell'applicazione dell'articolo 107 paragrafo 3 TFUE, la Commissione Europea dispone di un ampio potere discrezionale per verificare l'impatto dell'aiuto sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario per poter valutare se gli aiuti richiamati nella suddetta previsione possano considerarsi compatibili con il mercato interno. Nell'esercizio di questo potere la Commissione europea dovrà bilanciare gli obiettivi della libera concorrenza e della solidarietà europea in ossequio al principio di proporzionalità³⁰.

Considerando il tema oggetto di indagine, pare opportuno evidenziare che già con la Comunicazione del 19 marzo 2020, la Commissione ha inteso predeterminare le misure compatibili con l'art. 107(3)(b) TFUE. In definitiva, l'emergenza COVID-19 non ha portato la Commissione a rinunciare al controllo preventivo volendosi piuttosto *standardizzare* la risposta degli Stati membri così da accelerare l'approvazione degli aiuti

²⁸ In tema si veda, Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, initial version OJ C16, 22.1.2009, p.1.

²⁹ Sul punto, si vedano: Dec. Comm. UE, 20 febbraio 2009, Aiuto di Stato n. 97/2009, C(2009) 1288 definitivo; comunicazione della Commissione – L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, in G.U.U.E. C-270, 25 ottobre 2008, p. 8; comunicazione della Commissione - La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza, in G.U.U.E. C-10, 15 gennaio 2009, p. 2; comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, in G.U.U.E. C- 72, 26 marzo 2009, p. 1; comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, in G.U.U.E. C-195, 19 agosto 2009, p. 9.

³⁰ Il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto è opportuno e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure idonee, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza della Corte del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, punto 50 e la giurisprudenza citata). Nel rispetto del suddetto principio le Istituzioni europee devono, pertanto, utilizzare la misura più adeguata all'obiettivo prefissato garantendo un bilanciato rapporto fra gli strumenti messi in gioco e gli obiettivi pubblici da raggiungere.

in seguito alla notifica ex art. 108(3) TFUE.

4. Considerazioni conclusive ed indicazioni per il futuro.

Vero è che i sistemi tributari degli Stati membri presentano una notevole complessità dalla quale discende spesso una sostanziale difficoltà a procedere alla valutazione del carattere eccezionale e derogatorio di una disposizione, tuttavia non può ritenersi, in vista della definizione di un regime di imposizione *ordinario* tendenzialmente comune, di procedere ad una drastica applicazione del divieto di aiuti di Stato essendo evidentemente altre (politiche di coordinamento, ravvicinamento e armonizzazione) le modalità attraverso le quali raggiungere questo obiettivo.

Il ruolo degli aiuti è, tanto preliminarmente chiarito, indubbiamente centrale nel sistema europeo di tutela della concorrenza in quanto presenta una connotazione marcatamente politica non solo considerando che impatta sulle politiche degli Stati ma anche perché tende a contribuire a realizzare diverse finalità politiche proprie dell'Unione, si pensi, appunto, alla possibilità delle deroghe previste dall'articolo 107 TFUE ai paragrafi 2 e 3.

La materia degli aiuti di stato si caratterizza intrinsecamente quale ambito nel quale è particolarmente rilevante il carattere “negoziale” dei rapporti fra Stati membri e Commissione, in ragione di tanto, è ancor più evidente comprenderne i reali limiti per contribuire a raggiungere un obiettivo ben definito di interesse comune.

Come evidenziato, la Commissione individua nelle deroghe previste dall'art. 107(2)(b) TFUE e dall'art. 107(3)(b) TFUE le disposizioni di riferimento al contrasto dell'emergenza sanitaria, che rendono, pertanto, possibile la concessione di aiuti di Stato. In questo contesto, l'approccio più elastico della Commissione teso a rimodulare, per alcuni profili, precedenti interpretazioni eccessivamente restrittive, è da ritenersi sotto il più significativo aspetto della considerazione dei valori tutelati, senza dubbio ragionevole e coerente rispetto al dato testuale di riferimento.

La crisi emergenziale ha sicuramente mostrato i significativi limiti dell'adeguatezza dell'impianto dei principi Unionali sugli Aiuti di Stato, dimostrati dallo stesso ricorso della Commissione a svariate Comunicazioni che, come rappresentato, hanno interpretato in senso estensivo la vigente normativa sugli aiuti. Parimenti sono emersi i rilevanti limiti

della controparte regolamentare del richiamato impianto, ossia quella delle politiche di coesione basata sui fondi strutturali europei, considerando in particolare la parziale modifica del Regolamento 1303/13 per la previsione di un limitato intervento finanziario dei fondi strutturali Europei³¹.

Dopo il superamento della fase acuta della crisi, sarebbe, dunque, opportuna una riflessione sull'intero comparto degli aiuti con l'obiettivo di rendere questo strumento – sicuramente

³¹ Per affrontare le conseguenze della pandemia di COVID-19, la Commissione ha proposto il 13 marzo 2020 una “*Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus*” (c.d. *Corona Response Investment Initiative*, “CRII”). La finalità dell'azione è quella di mobilitare le riserve di liquidità disponibili nei Fondi strutturali e di investimento europei con 37 miliardi di Euro proponendo di rinunciare quest'anno all'obbligo di chiedere il rimborso dei prefinanziamenti che non sono stati spesi a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di coesione (FC) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) fino alla chiusura del programma. I fondi saranno diretti ai sistemi sanitari, alle Pmi, ai mercati del lavoro e alle altre parti vulnerabili delle economie degli Stati membri UE. Il relativo regolamento è stato adottato il 30 marzo 2020 ed è entrato in vigore il 1° aprile 2020. Più in particolare, la proposta della Commissione europea, ha previsto delle modifiche mirate di alcune disposizioni di quattro regolamenti cardine nella gestione dei fondi dell'Unione all'interno del quadro finanziario pluriennale (“QFP”) 2014-2020, ossia il regolamento (UE) n. 1301/2013 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei e il regolamento e il regolamento (UE) n. 508/2014 sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

I regolamenti così come modificati introducono la nozione di *crisi sanitaria pubblica* permettendo un'estensione dell'ambito di applicazione del sostegno dei fondi strutturali. A seguito di dette modifiche gli Stati membri possono immettere liquidità in modo immediato a beneficio delle imprese a garanzia di una maggior flessibilità e semplicità nella modifica dei programmi e nel trasferimento dei fondi a beneficio dei territori con maggiore necessità. Ciò che preme evidenziare è che il FESR può sostenere il finanziamento del capitale circolante delle PMI ove necessario come misura temporanea, al fine di rispondere a una crisi sanitaria pubblica e può comprendere gli investimenti in prodotti e servizi necessari a promuovere le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari pubblici. Le spese per promuovere “le capacità di risposta alle crisi” sono in ogni caso ammissibili a decorrere dal 1° febbraio 2020. In sostanza si vorrebbe mettere subito a sistema sinergico le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali (a mezzo della previsione di strumenti finanziari e/o istituzione di Sezioni Speciali settoriali e regionali del Fondo di Garanzia Nazionale, ovvero fondi di garanzia di primo grado), con il costituendo fondo Invest-EU, ex-regolamento FEIS, disciplinante strumenti di garanzia del gruppo BEI-FEI di secondo grado, da combinare, per gli aspetti maggiormente legati ai danni della crisi Covid 19, con gli strumenti finanziari e con le sovvenzioni del Temporary Framework. In pratica, il regolamento n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (c.d. “FSUE”), è stato integrato dal regolamento 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, che ne estende in modo permanente l'ambito di applicazione alle gravi emergenze di sanità pubblica e per definire gli interventi specifici ammissibili al finanziamento. L'FSUE, che è finanziato al di fuori del bilancio dell'Unione, consente di mobilitare fino a 500 milioni di euro all'anno al fine di integrare le spese pubbliche sostenute dagli Stati membri per gli interventi di emergenza. Si segnala altresì la c.d. iniziativa SURE, “*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*”, presentata con proposta di regolamento della Commissione europea del 2 aprile 2020, quale ulteriore strumento temporaneo per consentire all'Unione europea di concedere assistenza finanziaria per un importo fino a 100 miliardi di euro in forma di prestiti dell'Unione europea agli Stati membri colpiti. Lo strumento SURE verrà messo a disposizione degli Stati membri che devono mobilitare notevoli mezzi finanziari per combattere le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia e garantirà un'assistenza finanziaria aggiuntiva, integrando così le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per tali scopi nel quadro del Fondo sociale europeo. Lo strumento SURE consentirà all'Unione europea di: (i) aumentare il volume dei prestiti che possono essere concessi tramite lo strumento SURE agli Stati membri che chiedono assistenza finanziaria nel quadro di detto strumento; (ii) garantire che le passività potenziali per l'Unione europea derivanti dallo strumento siano compatibili con i vincoli di bilancio dell'Unione europea stessa.

cresciuto in maniera disorganica nel tempo³² e, peraltro, utilizzato in tempi recenti dalla Commissione per finalità multiformi³³ – più agile e funzionale agli scopi che persegue: alla luce delle attuali criticità, occorrerà adeguare il sistema alle nuove condizioni determinate dalla recessione economica che segue l'emergenza epidemiologica, rendendo le decisioni sempre più efficaci e, soprattutto, coerenti al fine di conseguire il miglior asset per la crescita economica.

Come segnalato, pur ritenendo meritevole di considerazione il principio della neutralità fiscale non può certo negarsi che la tutela della concorrenza debba essere bilanciata, sul piano dell'effettività, con altri interessi altrettanto tutelati dal diritto dell'Unione Europea. In quest'ottica, in vista della individuazione, sempre necessariamente condivisa, di un maggior ambito di autonomia degli Stati membri, risulta opportuna la valorizzazione dell'osservanza del fondamentale principio di proporzionalità in termini di riferimento principale per determinare un bilanciamento costruttivo nel rapporto fra libertà, diritti e limitazioni al loro esercizio che le Istituzioni europee devono necessariamente osservare.

Il principio in parola imporrebbe, infatti, di avere riguardo nella predisposizione ed applicazione delle regole, alla loro stretta rispondenza agli obiettivi perseguiti, dovendo le disposizioni europee avere contenuti e forme limitati in relazione a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti. Da tanto discende che principi, limiti e vincoli che caratterizzano l'architettura quanto mai complessa del sistema degli aiuti di stato, andrebbero applicati, anche per il futuro, non rigidamente, bensì valorizzando la possibilità di graduazione proporzionale delle regole consentita dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea.

Abstract: Il contributo è volto ad analizzare l'approccio della Commissione europea alla

³² è del dicembre 1998 la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli Aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese: si tratta del primo documento ufficiale nel quale si sono delineate le linee guida riguardanti il settore degli aiuti.

³³ Il riferimento è alla politica della Commissione Europea orientata ad estendere il più possibile l'ambito di applicazione di tale divieto con la finalità di raggiungere ulteriori obiettivi quali il ravvicinamento in materia di imposte dirette e il contrasto all'erosione della base imponibile. Sul punto, v. G. Bizioli, *L'evoluzione della fiscalità diretta in ambito UE. Metodi e tendenze*, Primo seminario sulla ricerca AIPDT 2018.

In ordine al progressivo ampliamento dell'ambito applicativo della disciplina in esame e il principio di non discriminazione, da una parte e le regole di contrasto alla concorrenza dannosa dall'altra, v. R. Miceli, *La metamorfosi del divieto di aiuti di Stato nella materia tributaria*, cit., p. 31, ss. Sempre riguardo ad una applicazione sempre più estensiva del divieto di aiuti di stato, v. G. Marino, *Note brevi sull'evoluzione del divieto di aiuti di Stato e sostenibilità dei sistemi fiscali*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, I, p. 393.

valutazione degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'emergenza Covid-19, con particolare riferimento all'individuazione della definizione della portata applicativa dell'articolo 107 TFUE. Muovendo da questa prospettiva, ci si interrogherà sulla adeguatezza della capacità dell'impianto dei principi in materia di aiuti di stato a rispondere alle esigenze degli Stati membri più colpiti dalla crisi. Si auspica per il futuro un ruolo sempre più centrale del fondamentale principio di proporzionalità in vista dell'adozione di soluzioni condivise ed adeguate, informate ad una maggiore razionalizzazione e semplificazione delle procedure europee di riferimento.

Abstract: The paper is aimed at analyzing the European Commission's approach to assessing state aid to support the economy in the context of the Covid-19 emergency, with particular reference to identifying the definition of the scope of application of Article 107 TFEU. Moving from this point of view, the question treated in the paper will be whether the adequacy of the State aid principles to meet the needs of the Member States most affected by the crisis. It is hoped that the fundamental principle of proportionality will play an increasingly central role in the future with a view to the adoption of shared and appropriate solutions, informed to a greater rationalization and simplification of the European reference procedures.

Parole chiave: articolo 107 TFUE – Commissione europea – emergenza – Covid-19 – proporzionalità.

Key words: article 107 TFEU – European Commission – emergency – Covid-19 – proportionality.