

# DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

## Il rapporto tra l'art. 107 TFUE e le altre norme dei Trattati

*Sommario: I. L'ART. 107 TFUE COME NORMA GENERALE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO. – II. IL DIVIETO DI AIUTI DI STATO E IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE. – III. IL RAPPORTO TRA DIVIETO DI AIUTI DI STATO E NORME SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI OVVERO SULLE IMPOSIZIONI INTERNE. – IV. L'INCIDENZA DELL'APPLICAZIONE DI ALTRE NORME DEL TRATTATO NEI PROCEDIMENTI DI PUBLIC O PRIVATE ENFORCEMENT.*

### I. L'ART. 107 TFUE COME NORMA GENERALE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Nel contesto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea l'art. 107 TFUE costituisce una disposizione rilevante, in linea di principio, rispetto a tutte le categorie di imprese (concetto, quest'ultimo, com'è noto, definito in maniera uniforme dallo stesso diritto dell'Unione e più comprensivo rispetto al diritto nazionale). Tuttavia, accanto ad esso si trovano nel TFUE altre due disposizioni espressamente dedicate agli aiuti in due settori specifici, e precisamente l'agricoltura e i trasporti<sup>1</sup>. La ragione di questa scelta è facilmente rinvenibile nelle peculiarità di questi settori, che sconsigliavano l'applicazione pura e semplice delle norme sulla politica di concorrenza; per questo motivo sono state introdotte nel Trattato regole derogatorie, sia pure, come si vedrà, con contenuto diverso.

Peraltro, anche in tali materie l'art. 107 TFUE costituisce una disposizione di riferimento sotto un duplice profilo. Da un lato, la nozione stessa di "aiuto di Stato" non può che essere individuata, per tutti i settori, compresi quelli soggetti a regole speciali, in quella generale dell'art. 107 TFUE. Dall'altro, anche sul piano procedurale la disciplina degli artt. 107 e 108 TFUE risulta applicabile in via generale

salvo che siano stabilite espresse eccezioni.

Una conferma di tale ricostruzione si ritrova anzitutto in materia di agricoltura. Attesa la peculiarità della materia, già l'originario art. 42 del Trattato CEE (divenuto oggi art. 42 TFUE) aveva previsto addirittura che le regole di concorrenza non fossero applicabili alla produzione e al commercio di prodotti agricoli, se non nella misura determinata dagli atti di diritto derivato in materia di organizzazione comune dei mercati e di attuazione della politica agricola comune.

Com'è stato rilevato di recente anche dalla Corte di giustizia<sup>2</sup>, l'evoluzione della normativa dell'Unione in materia di agricoltura ha progressivamente eroso l'ambito nel quale la normativa in materia di aiuti di Stato doveva considerarsi inapplicabile.

Una disciplina generale dell'attuazione delle regole di concorrenza in materia agricola è stata dapprima dettata col regolamento CEE n. 26/62 (oggi sostituito dal regolamento CE n. 1184/2006): in forza di tale regolamento la disciplina del Trattato in materia di aiuti di Stato trova applicazione in materia di agricoltura, con l'esclusione dell'art. 107 § 2 TFUE. Ciò comporta una significativa differenza procedurale, poiché la Commissione, pur ricevendo preventiva comunicazione dei progetti di aiuto, non ha il potere di opporsi alla concessione degli aiuti stessi da parte degli Stati.

Peraltro, tale disciplina ha ormai un ambito applicativo del tutto residuale, poiché per la maggior parte dei prodotti agricoli sono state istituite organizzazioni comuni di mercato, all'interno delle quali è prevista l'applicabilità integrale delle re-

<sup>1</sup> Per un'ipotesi particolare in cui è stata ritenuta l'esistenza di un regime speciale in materia di aiuti, applicabile addirittura ad aiuti concessi prima dell'adesione di uno Stato all'Unione europea, v. Trib. UE, 1° luglio 2009, cause riunite T-273/06 e 297/06, *ISD Polska c. Commissione*, in *Racc.* 2009, p. II-2181 e, in pari data, causa T-

288/06, *Regionalny Fundusz Gospodarczy c. Commissione*, in *Racc.* 2009, p. II-2247.

<sup>2</sup> C. giust. UE, 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Giuseppe Atzeni e altri c. Regione Autonoma della Sardegna - "Atzeni"*, in *Racc.* 2006, p. I-1875.

gole del Trattato anche in materia di aiuti di Stato, sia pure con riserva della preminenza della disciplina speciale prevista dai singoli regolamenti<sup>3</sup>.

In materia di trasporti l'effetto derogatorio rispetto alle norme del Trattato sugli aiuti di Stato risulta altrettanto significativo, per il fatto che esistono vasti ambiti sottratti all'applicazione della procedura di controllo. In direzione opposta, occorre peraltro tener conto della scelta della Corte di mantenersi fedele, nell'interpretazione delle pertinenti disposizioni, alla nozione di aiuto elaborata sul piano generale e della risalente affermazione secondo cui in linea di principio gli aiuti ai trasporti non sarebbero sottratti al regime ordinariamente applicabile per effetto dell'attuale art. 103 TFUE<sup>4</sup>.

Mentre in taluni settori, come il trasporto aereo, è stato ritenuto possibile dar seguito a tale principio<sup>5</sup>, nel settore del trasporto terrestre il percorso seguito appare di segno opposto, come si ricava dalla nota sentenza *Altmark Trans* e dalla giurisprudenza successiva in relazione alla qualificazione delle sovvenzioni attribuite dalle autorità statali alle imprese esercenti attività di trasporto pubblico locale. Tale ipotesi si inserisce, come noto, in un quadro normativo del tutto peculiare, poiché esiste da tempo una disciplina uniforme dell'Unione europea in materia di attribuzione di obblighi di servizio pubblico e di

concessione delle conseguenti compensazioni, oggi compendiata nel regolamento CE n. 1370/07<sup>6</sup>. Questa disciplina uniforme, ove applicabile, ha carattere esaustivo, in quanto detta in modo completo le regole cui le autorità nazionali debbono attenersi nella concessione delle compensazioni, assorbendo ogni considerazione collegata all'art. 103 TFUE ed escludendo altresì l'obbligo di notifica preventiva alla Commissione<sup>7</sup>.

Peraltro, rispetto alle ipotesi escluse dall'ambito di applicazione di tale normativa sovranazionale<sup>8</sup>, la Corte ha espressamente richiamato la nozione di "aiuto di Stato" quale ricavabile dall'attuale art. 107 TFUE e ha ritenuto possibile valutare la fattispecie alla luce dei quattro requisiti in cui tale nozione si sostanzia<sup>9</sup>: in particolare, essa ha affermato che tali sovvenzioni possono non attribuire un vantaggio economico alle imprese di trasporto qualora sussistano alcune specifiche condizioni in ordine all'esistenza degli obblighi di pubblico servizio e alle modalità con cui viene determinata l'entità delle compensazioni. Peraltro, tale metodo di qualificazione delle misure nazionali come aiuti non pare utilizzato con esclusivo riferimento al settore dei trasporti, ma trova applicazione ogniqualevolta lo Stato giustifichi la concessione di determinati vantaggi alle imprese con l'imposizione di obblighi di pubblico servizio<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> C. giust. UE, 26 giugno 1979, causa 177/78, *Pigs and Bacon Commission c. McCarren and Company Limited* - "Mc Carren", in *Racc.* 1981, p. 2161; 12 dicembre 2002, causa C-456/00, *Francia c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. I-11972; 26 maggio 2005, causa C-283/03, *A.H. Kuipers c. Productschap Zuivel* - "Kuipers", in *Racc.* 2005, p. I-4255. Peraltro, la violazione delle regole di un'organizzazione comune di mercato, anche quando assuma la forma dell'aiuto di Stato, dovrebbe essere fatta valere con l'ordinario procedimento di infrazione: v., tra le altre, Corte giust. UE, 12 luglio 1990, causa 35/88, *Commissione c. Grecia*, in *Racc.* 1990, p. I-3125.

<sup>4</sup> C. giust. UE, 12 ottobre 1978, causa 156/77, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 1978, p. 1881.

<sup>5</sup> V., a titolo di esempio, per due casi in cui non è stato neppure posto in dubbio che le norme del Trattato sugli aiuti fossero applicabili in materia di trasporto aereo, Trib. UE, 17 dicembre 2008, causa T-196/04, *Ryanair c. Commissione*, in *Racc.* 2008, p. II-3643; 28 marzo 2012, causa T-123/09, *Ryanair c. Commissione*, non ancora pubblicata.

<sup>6</sup> Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, in G.U.U.E. L 315 del 3 dicembre 2007, p. 1 ss.

<sup>7</sup> Trib. UE, 16 marzo 2004, causa T-157/01, *Danske Busvognmænd c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. II-923.

<sup>8</sup> V., in tal senso, C. giust. UE, 7 maggio 2009, causa C-504/07, *Antrop e altri c. Carris e STCP* - "Antrop e altri", in *Racc.* 2009, p. I-3867.

<sup>9</sup> C. giust. UE, 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* - "Altmark", in *Racc.* 2003, p. 7747; 10 giugno 2010, causa C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (II)* - "Traghetti del Mediterraneo (II)", in *Racc.* 2010, p. I-5243.

<sup>10</sup> Cfr., di recente, C. giust. UE, 2 settembre 2010, causa C-399/08 P, *Commissione c. Deutsche Post*, in *Racc.* 2010, p. I-7831.

## II. IL DIVIETO DI AIUTI DI STATO E IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE

Naturalmente, il problema di garantire un coordinamento con il divieto di aiuti di Stato contemplato nell'attuale art. 107 TFUE non si è posto soltanto rispetto alle altre norme del Trattato che riguardano direttamente tale materia, ma anche con norme di carattere più generale. Tra queste occorre anzitutto menzionare il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 c. 6 TFUE, che costituisce una norma di portata particolarmente ampia, come dimostra la circostanza che spesso nella giurisprudenza della Corte di giustizia essa è stata utilizzata per ricavarne obblighi non espressamente previsti nel sistema dei Trattati<sup>11</sup>.

Tale disposizione è stata sin da tempi non recenti valorizzata nel settore della politica di concorrenza. Infatti, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato che, anche quando risultino applicabili le disposizioni del Trattato che sono direttamente rivolte alle imprese, esse debbono comunque essere esaminate anche in combinazione con il principio di leale cooperazione<sup>12</sup>. In particolare, da ciò si è fatto discendere che agli Stati membri incombe l'obbligo di non adottare misure legislative, regolamentari o amministrative che abbiano l'effetto di rafforzare o favorire comportamenti vietati dagli attuali artt. 101 e 102 TFUE (ad esempio, con l'omologazione di accordi anticoncorrenziali o di decisioni di associazioni di imprese, ovvero con la fissazione di tariffe obbligatorie<sup>13</sup>).

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, C. giust. UE, 5 novembre 2002, causa C-466/98, *Commissione c. Regno Unito*, e, in pari data, causa C-467/98, *Commissione c. Danimarca*; causa C-468/98, *Commissione c. Svezia*; causa C-469/98, *Commissione c. Finlandia*; causa C-471/98, *Commissione c. Belgio*; causa C-472/98, *Commissione c. Lussemburgo*; causa C-475/98, *Commissione c. Austria*; causa C-476/98, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 2002, p. I-9427.

<sup>12</sup> V. già C. giust. UE, 16 novembre 1977, causa 13/77, *SA G.B. Inno-B.M. c. Association des détaillants en tabac (ATAB) - "G.B. Inno-B.M."*, in *Racc.* 1977, p. 2115.

<sup>13</sup> Tra le tante, C. giust. UE, 10 gennaio 1985, causa 229/83, *Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc c. Sàrl «Au blé vert» e altri - "Leclerc"*, in *Racc.* 1985, p. 1; 30 aprile 1986, cause

Tuttavia, un'analogo applicazione del principio di leale cooperazione, in combinazione con l'art. 107 TFUE, in materia di aiuti di Stato è stata esclusa dalla Corte di giustizia, pur con una isolata decisione<sup>14</sup>. In tale caso il principio di leale cooperazione era stato evocato per estendere la nozione di aiuto ad un meccanismo di finanziamento stabilito come obbligatorio dello Stato ma posto a carico di imprese private attraverso l'acquisto di energia prodotta da fonti rinnovabili a un prezzo minimo. Si trattava dunque di una fattispecie in qualche modo speculare rispetto a quelle esaminate in relazione agli artt. 101 e 102 TFUE, ma la Corte di giustizia ha ritenuto che in questo caso non vi fosse spazio per il principio di leale cooperazione, in quanto gli obblighi degli Stati membri non potevano essere diversi da quelli definiti puntualmente da tali disposizioni, rivolte direttamente ad essi (e non alle imprese).

Uno spazio certamente maggiore al principio di leale cooperazione è riconosciuto nel campo del recupero degli aiuti di Stato, ove esso deve informare sia la condotta della Commissione sia degli Stati membri.

In proposito, la Corte di giustizia ha costantemente ribadito che, in presenza di difficoltà nel recupero di aiuti illegali, spetta agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione collaborare in maniera tale da garantire la piena efficacia delle norme del Trattato<sup>15</sup>. In particolare, è fatto obbligo allo Stato membro, qualora invochi l'impossibilità di esecuzione della deci-

riunite da 209 a 213/84, *Pubblico ministero c. L. Asjes e altri - "Asjes"*, in *Racc.* 1986, p. 1425; 1° ottobre 1987, causa 311/85, *VZW Vereniging van Vlaamse Reisebureaus c. VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten - "VVR"*, in *Racc.* 1987, p. 3801; 3 dicembre 1987, causa 136/86, *Bureau national interprofessionnel du cognac c. Yves Aubert - "BNIC"*, in *Racc.* 1987, p. 4789; 9 giugno 1994, causa C-153/93, *Repubblica Federale di Germania c. Delta-Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft GmbH - "Delta-Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft"*, in *Racc.* 1994, p. I-2517; 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1998, p. I-3851.

<sup>14</sup> Si tratta di C. giust. UE, 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schlesweg AG - "PreussenElektra"*, in *Racc.* 2001, p. I-2099.

<sup>15</sup> Tale orientamento è stato inaugurato con le

sione di recupero, di comunicare immediatamente alla Commissione gli eventuali problemi incontrati ovvero le conseguenze non previste della decisione stessa, proponendone all'occorrenza una modifica<sup>16</sup>. Allo stesso tempo, di fronte a una siffatta comunicazione la Commissione dovrebbe collaborare in buona fede con lo Stato membro interessato per risolvere le difficoltà che si siano concretamente presentate<sup>17</sup>; peraltro, tale obbligo è stato sino ad oggi affermato in via puramente astratta, ma la Corte non ne ha mai chiarito la portata in maniera dettagliata mostrando di ritenerlo in sostanza recessivo rispetto agli obblighi imposti agli Stati<sup>18</sup>.

Più in generale, si deve riconoscere che l'obbligo di leale cooperazione tra Stati membri e Commissione caratterizza certamente l'intero procedimento di controllo in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, in presenza della disciplina particolarmente puntuale contenuta negli artt. 107 e 108 TFUE ma anche nel regolamento CE n. 659/1999 e nella ulteriore normativa di attuazione, tale obbligo non può che strutturarsi secondo le forme e le procedure espressamente dettate a tal fine, mentre non sembra probabile che

emergano significativi ambiti in cui il principio espresso nell'art. 4 TUE possa conformare l'attività rispettiva degli Stati e della Commissione<sup>19</sup>.

### III. IL RAPPORTO TRA DIVIETO DI AIUTI DI STATO E NORME SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI OVVERO SULLE IMPOSIZIONI INTERNE

Peraltro, il problema del coordinamento dell'attuale art. 107 TFUE con altre norme di diritto primario è stato sollevato soprattutto con riferimento alle norme concernenti la libera circolazione delle merci e specialmente al divieto di restrizioni quantitative e misure ad effetto equivalente (oggi previsto dall'art. 34 TFUE). Così, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha dovuto affrontare, sin da tempi non recenti, il problema di definire la rispettiva portata di questi due gruppi di norme rispetto a fattispecie astrattamente rilevanti sotto entrambi i profili.

Infatti, com'è stato subito notato, le conseguenze risultano significativamente diverse a seconda che una certa misura nazionale sia assimilata a una restrizione quantitativa all'importazione ovvero a un

sentenze C. giust. UE, 15 gennaio 1986, causa 52/84, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 1986, p. 89; 2 febbraio 1989, causa 94/87, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1987, p. 175; 10 giugno 1993, causa C-183/91, *Commissione c. Grecia*, in *Racc.* 1993, p. I-3146.

<sup>16</sup> Occorre peraltro dire che nella maggior parte dei casi gli Stati membri si sono limitati a invocare l'impossibilità di esecuzione, ma non hanno dimostrato di aver fatto tutto quanto necessario per garantire il rispetto del principio di leale cooperazione: fra le tante, C. giust. UE, 23 febbraio 1995, causa C-349/93, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1995, p. I-393; 4 aprile 1995, causa C-348/93, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1995, p. I-673; 27 giugno 2000, causa C-404/97, *Commissione c. Portogallo*, in *Racc.* 2000, p. I-4897; 22 marzo 2001, causa C-261/99, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 2001, p. I-2537; 26 giugno 2003, causa C-404/00, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.* 2003, p. I-6706; e, più recentemente, 22 dicembre 2010, causa C-304/09, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 2010, p. I-13903; 5 maggio 2011, causa C-305/09, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 2011, p. I-3225; 29 marzo 2012, causa C-243/10, *Commissione c. Italia*, non ancora pubblicata.

<sup>17</sup> Alla giurisprudenza già citata si aggiungono C. giust. UE, 12 maggio 2005, causa C-415/03,

*Commissione c. Grecia*, in *Racc.* 2005, p. I-3875, e 13 novembre 2008, causa C-214/07, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 2008, p. I-8357.

<sup>18</sup> Ad esempio, C. giust. UE, 14 dicembre 2006, cause riunite da C-485 a C-490/03, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.* 2006, p. I-11887, non ha preso espressamente posizione sul rilievo dello Stato sottoposto a procedimento di infrazione secondo cui la Commissione aveva mancato di fornire una risposta a determinati quesiti, nonostante si fosse a ciò impegnata. Analogamente, C. giust. UE, 6 dicembre 2007, causa C-280/05, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 2007, p. I-181, ove la contestazione rivolta alla Commissione (cui si imputava di aver tenuto una condotta contraddittoria ingenerando incertezza sulla portata dell'obbligo di recupero) è stata sostanzialmente pretermessa, sul rilievo che lo Stato non aveva comunque adottato alcuna iniziativa concreta diretta al recupero.

<sup>19</sup> Naturalmente, ciò non esclude che una cooperazione tra Stati membri e Commissione possa svilupparsi su base facoltativa, al fine di favorire l'efficienza del procedimento di controllo in materia di aiuti di Stato: v., in particolare, il Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti (2009/C 136/04), in G.U.C.E. C 136 del 16 giugno 2009, p. 13 ss.

regime di aiuti di Stato. La principale differenza risiede nel carattere incondizionato e nella conseguente efficacia diretta propria del divieto delle restrizioni quantitative o delle misure ad effetto equivalente: pertanto, non essendo previsto un procedimento analogo alla valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato, il giudice nazionale può immediatamente disapplicare le norme interne che determinino una violazione di tale regola.

Proprio il rischio di una contraddizione nel trattamento di una stessa misura – qualora questa fosse considerata contemporaneamente soggetta al divieto di restrizioni quantitative e al divieto di aiuti di Stato – ma anche il timore di un pregiudizio al potere discrezionale attribuito alla Commissione dall'attuale art. 108 TFUE hanno dunque inizialmente indotto la Corte di giustizia a escludere, in linea di principio, che il carattere di aiuto rendesse una misura nazionale di per sé contraria anche alle norme sulla libera circolazione delle merci<sup>20</sup>. In tale prospettiva solo gli aspetti di un regime di aiuti ritenuti dissociabili dalla disciplina complessiva dello stesso avrebbero potuto essere valutati sulla base del parametro dell'attuale art. 34 TFUE.

Tuttavia, questo orientamento è stato rapidamente modificato probabilmente nel timore che un numero eccessivo di misure nazionali potessero essere sottratte all'ambito di applicazione delle sin-

gole norme sulla libera circolazione delle merci soltanto per il fatto della loro astratta qualificabilità come aiuti di Stato<sup>21</sup>. È stato così affermato che le norme sulla libera circolazione delle merci e il divieto di aiuti di Stato perseguono lo scopo comune di favorire la libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza e dunque debbono essere applicate in maniera cumulativa<sup>22</sup>. Così, non solo il divieto di restrizioni quantitative o misure ad effetto equivalente ma anche la disposizione relativa al riordinamento dei monopoli commerciali, entrambe dotate di efficacia diretta, sono state reputate rilevanti anche di fronte a provvedimenti nazionali che possono avere natura di aiuto<sup>23</sup>.

Nel contempo, la Corte di giustizia ha sviluppato un analogo indirizzo interpretativo rispetto al divieto di dazi doganali e tasse ad effetto equivalente ovvero al divieto di imposizioni interne discriminatorie e protezionistiche.

In particolare, un chiaro punto di intersezione tra tali disposizioni e l'attuale art. 107 TFUE è stato rinvenuto nelle ipotesi in cui un regime di aiuti si fondi su un meccanismo di finanziamento incompatibile con tale divieto, poiché un simile meccanismo, perlopiù costituito da tributi parafiscali, può frequentemente essere compreso anche nell'ambito di applicazione degli attuali artt. 30 o 110 TFUE<sup>24</sup>. Ma anche in tal caso la eventuale

<sup>20</sup> Per queste argomentazioni, v. C. giust. UE, 22 marzo 1977, causa 74/76, *Iannelli & Volpi Spa c. Ditta Paolo Meroni - "Iannelli"*, in *Racc.* 1977, p. 558.

<sup>21</sup> In tal senso sembra aver avuto una certa rilevanza anche la circostanza che la qualificazione di certe misure come aiuti di Stato era stata richiamata da alcuni Governi nelle loro difese – nel procedimento di infrazione – rispetto alla contestazione di una violazione del divieto di restrizioni quantitative: v., a titolo esemplificativo, C. giust. UE, 24 novembre 1982, causa 249/81, *Commissione c. Irlanda*, in *Racc.* 1982, p. 4005; 7 maggio 1985, causa 18/84, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1985, p. 1344; 5 giugno 1986, causa 103/84, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1986, p. 1759. La Corte di giustizia ha in proposito valorizzato anche la circostanza che, anche ove si fosse trattato di aiuti, essi risultavano comunque non notificati.

<sup>22</sup> C. giust. UE, 13 marzo 1979, causa 91/78, *Hansen GmbH & Co. c. Hauptzollamt Flensburg - "Hansen GmbH"*, in *Racc.* 1979, p. 935; 20 marzo

1990, causa C-21/88, *Du Pont de Nemours italiana Spa c. Unità sanitaria locale n. 2 di Carrara - "Du Pont de Nemours italiana"*, in *Racc.* 1990, p. I-916.

<sup>23</sup> Così, nella citata sentenza 13 marzo 1979, "Hansen GmbH", la Corte ritenne che un aumento di aliquota per i prodotti importati destinato a favorire l'amministrazione tedesca dei monopoli per l'alcool, anche se configurava una sovvenzione, contrastasse con l'allora art. 37 del Trattato; nella sentenza 24 novembre 1982, "Commissione c. Irlanda", cit., una campagna promozionale a favore dei prodotti nazionali finanziata con risorse statali, pur astrattamente qualificabile come sovvenzione in favore dell'organismo istituito ai fini di tale campagna, è stata reputata in contrasto col divieto di restrizioni quantitative.

<sup>24</sup> V., ad esempio, C. giust. UE, 11 marzo 1992, cause riunite da C-78 a C-93/90, *Sociétés Compagnie Commerciale de l'Ouest e altri c. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port - "Compagnie Commerciale de l'Ouest"*, in *Racc.*

qualificazione della misura nazionale quale aiuto di Stato non può impedire che essa debba essere verificata alla luce di ulteriori disposizioni del Trattato e che a queste ultime sia data applicazione in ragione della loro efficacia diretta<sup>25</sup>.

#### IV. L'INCIDENZA DELL'APPLICAZIONE DI ALTRE NORME DEL TRATTATO NEI PROCEDIMENTI DI *PUBLIC O PRIVATE ENFORCEMENT*

Tale complessivo orientamento interpretativo è dunque diretto a valorizzare l'effetto utile delle norme del TFUE in materia di libera circolazione delle merci e del divieto di imposizioni interne discriminatorie e protezionistiche, evitando che esse possano essere pregiudicate dalla concorrente applicazione dell'art. 107 TFUE per il fatto che gli aiuti presuppongono sempre una valutazione latamente discrezionale della Commissione sulla loro compatibilità.

In proposito, la Corte di giustizia ha spesso sottolineato tale diversità mantenendo apparentemente ferma la necessità di una separazione tra le rispettive modalità di applicazione delle varie disposizioni interessate<sup>26</sup>. Da ciò si è ricavato, ad esempio, il corollario che la pendenza di un procedimento di controllo dinanzi alla

Commissione sulla base della disciplina in materia di aiuti di Stato non può di per sé precludere l'avvio di un procedimento di infrazione per la violazione di una distinta norma del Trattato<sup>27</sup>. Parimenti, la Corte ha più volte affermato, sia pure su un piano puramente astratto, la dissociabilità tra la valutazione del tributo, da effettuarsi secondo le norme di divieto di imposizioni interne o di tasse ad effetto equivalente a dazi doganali, e il controllo sulla destinazione del gettito, per il quale soltanto rilevano le norme in materia di aiuti di Stato<sup>28</sup>.

Occorre tuttavia precisare che l'applicazione cumulativa delle norme sopra menzionate del Trattato insieme con l'art. 107 TFUE non è priva di conseguenze pratiche, che possono manifestarsi sia nell'ambito del procedimento di controllo svolto dalla Commissione sia nei procedimenti di *private enforcement* dinanzi ai giudici nazionali. Infatti, nonostante che nella giurisprudenza sopra richiamata la Corte di giustizia abbia costantemente fatto salve le rispettive attribuzioni della Commissione e delle autorità giudiziarie nazionali in materia di aiuti di Stato, l'eventuale contrarietà di una misura nazionale ad altre norme del Trattato la rende di per sé sola inapplicabile. Sarebbe dunque contraddittorio non tener conto di

1992, p. I-1847, riguardante una fattispecie in cui la misura nazionale (un tributo parafiscale prelevato sui prodotti petroliferi e destinato a finanziare un ente pubblico a carattere industriale e commerciale) è stata valutata alternativamente ai sensi degli allora artt. 12 e 95 del Trattato CEE.

<sup>25</sup> C. giust. UE, 21 maggio 1980, causa 73/79, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1980, p. 1534, relativa ad un sovrapprezzo applicato allo zucchero nazionale ed importato ma destinato a finanziare gli aiuti per l'adattamento delle imprese nazionali all'organizzazione comune di mercato; 29 aprile 1982, causa 17/81, *Pabst & Richarz KG c. Hauptzollamt Oldenburg - "Pabst & Richarz KG"*, in *Racc.* 1982, p. 1334, riguardante un intervento di sgravio fiscale che si applicava in egual misura all'alcool nazionale e importato nonostante che l'alcool smerciato dall'amministrazione nazionale monopolista non fosse stata assoggettata in precedenza a una tassazione equivalente rispetto all'alcool importato; 23 aprile 2002, causa C-234/99, *Niels Nygård c. Svineafgiftsfonden - "Nygård"*, in *Racc.* 2002, p. I-3676, riguardante un contributo alla produzione di suini vivi applicabile sia a quelli macellati sul territorio nazionale sia a

quelli esportati ma diretto a coprire un onere gravante solo sui primi.

<sup>26</sup> V., ad esempio, C. giust. UE, 25 giugno 1970, causa 47/69, *Francia c. Commissione*, in *Racc.* 1972, 1970, p. 488; 11 marzo 1992, "Compagnie Commerciale de l'Ouest", cit.

<sup>27</sup> Questo è quanto era, ad esempio, avvenuto nel caso deciso da C. giust. UE, 21 maggio 1980, *Commissione c. Italia*, cit.; cfr. anche, a contrario, C. giust. UE, 20 gennaio 1985, causa 290/83, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1985, p. 445.

<sup>28</sup> V., ancora, C. giust. UE, 11 marzo 1992, "Compagnie Commerciale de l'Ouest", e 23 aprile 2002, "Nygård", citate, cui si possono aggiungere C. giust. UE, 11 giugno 1992, cause riunite C-149 e C-150/91, *Sanders Adour SnC e Guyomarc'h Orthez Nutrition animale SA c. Directeur des services fiscaux des Pyrénées Atlantiques - "Sanders"*, in *Racc.* 1992, p. I-3918; 16 dicembre 1992, causa C-17/91, *Georges Lornoy en Zonen NV e altri c. Stato belga - "Lornoy"*, in *Racc.* 1992, p. I-6546; 27 ottobre 1993, causa C-72/92, *Herbert Scharbatke GmbH c. Repubblica Federale di Germania - "Scharbatke"*, in *Racc.* 1993, p. I-5525; 17 luglio 2008, causa C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV c.*

tale elemento quando si debba dare applicazione all'art. 107 TFUE.

Da tale necessità di coordinamento è stata dunque tratta nella giurisprudenza più recente la conseguenza che una misura di aiuto non può mai essere considerata compatibile col mercato comune ove sia in contrasto con altre disposizioni del Trattato<sup>29</sup>, come il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione<sup>30</sup>, il divieto di dazi doganali e tasse ad effetto equivalente o di imposizioni interne<sup>31</sup> o anche disposizioni riguardanti altre libertà di circolazione<sup>32</sup> ovvero le regole di concorrenza applicabili alle imprese<sup>33</sup>. Evidentemente, per questa via la valutazione di compatibilità compiuta dalla Commissione deve essere integrata prendendo in considerazione anche altre disposizioni del Trattato, dalla cui violazione non può che farsi discendere l'impossibilità di autorizzare l'aiuto.

Se è vero che la *ratio* di una simile tecnica di coordinamento è facilmente comprensibile, essa può tuttavia destare alcune perplessità, nella misura in cui sembra istituire una sorta di inespresa gerarchia tra l'art. 107 TFUE e le altre norme del Trattato sopra richiamate, poiché l'ap-

plicazione del primo è necessariamente condizionata al controllo dell'osservanza delle seconde (mentre, come emerge dalla citata giurisprudenza della Corte di giustizia, non è possibile il contrario).

GIACOMO BIAGIONI

### Bibliografia

A. BIONDI - M. FARLEY, «The relationship between State aid and the single market», in *Research Handbook on European State Aid Law*, (a cura di) E. SZYSCZAK, Cheltenham, 2011, p. 277 ss.; J.Y. CHEROT, «La Cour procède à une analyse pédagogique des bases juridiques de l'intervention de la Commission concernant les aides d'État dans le secteur agricole», in *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, 2006, p. 123 ss.; C. GIOLITO, «La procédure de contrôle des aides d'État peut-elle être utilisée pour contrôler la bonne application d'autres dispositions de droit communautaire?», in *EC State Aid Law Liber Amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, Alpen aan den Rijn, 2008, p. 145 ss.; L. HANCHER - T. OTTERVANGER - P.J. SLOT, *EU State Aids*, London, 2012, p. 120 ss.; E. ORRÙ, «Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto», in *Il diritto del mercato del trasporto*, (a cura di) S. ZUNARELLI, Padova, 2008, p. 183 ss.; M. SCHMAUCH, *EU Law on State Aid to Airlines*, Berlin, 2012.

*Aluminium Delfzijl BV ed altri* - "Essent Network", in *Racc.* 2008, p. I-5497.

<sup>29</sup> Per un caso in cui è stato richiamato quale parametro un principio generale di diritto, e precisamente il principio della parità di trattamento, v. C. giust. UE, 15 aprile 2008, causa C-390/06, *Nuova Agricast Srl c. Ministero delle Attività Produttive* - "Nuova Agricast", in *Racc.* 2008, p. I-2577. In taluni casi i parametri individuati lasciano peraltro un'ampia discrezionalità alla Commissione: v. C. giust. UE, 14 aprile 2005, causa C-110/03, *Belgio c. Commissione*, in *Racc.* 2005, p. I-2801.

<sup>30</sup> C. giust. UE, 19 settembre 2002, causa C-113/00, *Spagna c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p.

I-7601; e, in pari data, causa C-114/00, *Spagna c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. I-7657.

<sup>31</sup> C. giust. UE, 3 maggio 2001, causa C-204/97, *Commissione c. Portogallo*, in *Racc.* 2001, p. I-3175; 21 ottobre 2003, cause riunite C-261 e C-262/01, *Stato Belga c. Eugene Van Calster e Felix Cleeren* - "Van Calster", in *Racc.* 2003, p. I-12272.

<sup>32</sup> Rispetto alla libertà di stabilimento, v. C. giust. UE, 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 2000, p. I-6857.

<sup>33</sup> Con riferimento al divieto di intese, C. giust. UE, 15 giugno 1993, causa C-225/91, *Martha SA c. Commissione*, in *Racc.* 1993, p. I-3203.