

Il divieto di restrizioni alle esportazioni non può giustificare misure contrarie all'art. 107 del TFUE

di Francesco Campodonico

Title: *The prohibition of quantitative restrictions on exports cannot justify measures contrary to Article 107 TFEU*

Keywords: *De minimis aid; Aid granted in the form of tax relief; Production of goods for export.*

1. – La decisione in commento, che costituisce, tra l'altro, un interessante caso di contrasto tra le conclusioni espresse dall'Avvocato generale e il *decisum* della CGUE, si segnala per l'importante statuizione cui pervengono i giudici di Lussemburgo: i Trattati sono sistemi normativi intrinsecamente coerenti. Nel caso specifico, sostengono i giudici, come «le disposizioni del Trattato FUE relative agli aiuti di Stato non possono servire a eludere le norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci» così è vera «l'affermazione reciproca», secondo cui tali norme si propongono un medesimo obiettivo, che consiste – quale costante cardine dell'azione di tutte le istituzioni dell'Unione – nel garantire la libera circolazione delle merci tra gli Stati in condizioni normali di concorrenza.

2. – La fattispecie concreta, che ha dato origine a questa pronuncia, vedeva il ricorso di una società bulgara, attiva nella produzione di tubi, profilati cavi e raccordi in acciaio, che si era vista negare, dalla locale autorità fiscale, l'esenzione da una determinata imposta in ragione del fatto che gli investimenti che la stessa società aveva effettuato nei suoi impianti erano relativi alla produzione di beni destinati all'esportazione. La normativa bulgara, infatti, prevedeva espressamente un'esclusione dal beneficio dell'esenzione fiscale per quegli «investimenti in beni impiegati per attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri» (v. art. 182 della DV n. 105 del 22 dicembre 2006 e s.m.i.). Tale eccezione era contemplata, del resto, anche a livello unitario e il legislatore bulgaro si era limitato a dare applicazione al regolamento n. 1998/2006, in materia di aiuti c.d. *de minimis*. Nel suo ricorso avverso la decisione dell'autorità fiscale, la società bulgara sollevava il problema della compatibilità di questa esclusione rispetto all'art. 35 del TFUE, lamentando che l'esclusione dal beneficio comportasse, sostanzialmente, una violazione del divieto di restrizioni quantitative all'esportazione tra gli Stati membri (di cui all'art. 35 del TFUE).

3. – Dopo due prime pronunce negative per la società, il Tribunale di Sofia decideva di sollevare questione pregiudiziale innanzi alla CGUE. Tra gli altri quesiti, il giudice bulgaro chiedeva alla Corte, da un lato, se «un aiuto di Stato sotto forma di agevolazione fiscale sia compatibile con la concorrenza nel mercato interno quando l'aiuto è investito

in beni patrimoniali impiegati per la fabbricazione di prodotti che sono esportati in parte in paesi terzi o in Stati membri» e, dall'altro, «quale sia il rapporto tra la suddetta disposizione (l'art. 1, par. 1, lett. d) del regolamento 1996/2006, *nda*) e l'articolo 35 TFUE in materia di divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente fra gli Stati membri e se sussistano una discriminazione e una violazione della libera circolazione delle merci».

4. – Nelle sue Conclusioni, l'Avvocato generale, Melchior Wathelet, giunge a sostenere che l'articolo 1 del regolamento 1998/2006 sia «invalido», perché contrastante con l'art. 35 del TFUE, nella parte in cui il regolamento stabilisce, nell'ambito del regime *de minimis*, una differenza di trattamento tra le attività economiche puramente nazionali (per le quali si ammette l'aiuto) e quelle dirette all'esportazione verso gli Stati membri (per le quali esso è escluso). Il ragionamento svolto dall'Avvocato muove dalla convinzione che gli articoli 107 e 108 del TFUE nonché il regolamento 1998/2006 «non possono in nessun caso servire ad eludere le norme del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle merci» e che, dunque, «il Trattato non istituisca una gerarchia di norme concernenti il divieto di restrizioni quantitative e gli aiuti accordati dagli Stati. Poste queste premesse, l'Avvocato generale procede, dapprima, a qualificare l'articolo 1 del regolamento citato come una «misura di effetto equivalente» ai sensi dell'art. 35 del TFUE e poi, ritenendola una misura discriminatoria «*de jure*», in quanto si applica specificamente a talune esportazioni, esclude che sussistano giustificazioni relativamente a quei motivi di interesse generale (moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza ecc...) elencati all'art. 36 del TFUE. L'approccio seguito dall'Avvocato generale sembra peccare per un eccessivo formalismo: egli, infatti, non riflette abbastanza – come invece farà la Corte – sul *telos* della norma che prevede l'esclusione dal beneficio per «le attività connesse all'esportazione», limitandosi a interpretarla “in negativo” come lesione di una libertà fondamentale (qual è la libera circolazione delle merci) prevista dai Trattati.

5. – La Corte, pronunciandosi, tra l'altro, sulla questione della compatibilità dell'art. 1 del regolamento 1998/2006 con l'art. 35 TFUE, ha espresso un avviso nettamente contrario a quello dell'Avvocato generale. I giudici dell'Unione hanno negato, infatti, che l'esclusione prevista dall'art. 1 del citato regolamento costituisca una «misura di effetto equivalente» ai sensi dell'art. 35 del TFUE, in quanto il generale divieto di aiuti di Stato connessi all'esportazione verso gli altri Stati membri «è di per sé priva (*rectius*, privo) di effetto sugli scambi» poiché si limita a imporre agli Stati membri di «astenersi dal concedere un certo tipo di aiuti». La Corte, di conseguenza, nega che l'art. 1 del regolamento 1998/2006 costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione. A ciò i giudici aggiungono un'importante considerazione in ordine alla *ratio* dello stesso art. 1. Ai punti 46 e 47 della sentenza, infatti, la Corte sostiene che l'esclusione degli aiuti alle esportazioni «è giustificata alla luce dell'obiettivo stesso dell'articolo 107 TFUE», secondo cui tutti gli aiuti di Stato sono incompatibili con il mercato interno «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri». Consentire l'ingresso di queste misure tra i c.d. aiuti *de minimis* avrebbe un effetto pregiudizievole per il corretto funzionamento del mercato interno (in quanto – pare ovvio – gli Stati troverebbero particolarmente conveniente concedere aiuti per la produzione di beni o servizi destinati all'esportazione). Sulla scorta di questa considerazione, la Corte rileva finalmente come l'art. 35 non possa giustificare una misura contraria all'art. 107 TFUE: «infatti, i motivi per i quali la Corte ha dichiarato che le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci giustificano anche l'affermazione reciproca, secondo cui tali disposizioni e tali regole perseguono un medesimo obiettivo, che consiste nel garantire la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri in condizioni normali di concorrenza».

Da ultimo, passando all'analisi della normativa bulgara (che si era limitata a riprodurre il testo del già citato regolamento UE) i giudici di Lussemburgo riconoscono che l'art. 1, par. 1, lett. d) del regolamento 1996/2006 non può ostare a disposizioni di diritto nazionale che escludono dal beneficio economico di un'agevolazione fiscale (costituente un aiuto *de minimis*) gli investimenti destinati ad attività connesse all'esportazione.

6. – Con questa pronuncia, la Corte ha stabilito un punto importante a favore di un'interpretazione, in chiave sempre più sistematica, dei Trattati e delle norme prodotte in ambito europeo. La giurisdizione della CGUE – abituata, da sempre, a scendere alla sostanza dei problemi senza limitarsi ad interpretazioni formalistiche del dato testuale – conferma questo tipo di approccio ed esalta, in questo caso, un elemento di coerenza interna ai Trattati, smentendo un'interpretazione – quale quella offerta dall'Avvocato generale – degli stessi che avrebbe portato, tramite la pedissequa applicazione, di uno (il divieto di misure restrittive della concorrenza) a negarne, nei fatti, un altro (il divieto di aiuti di Stato alle esportazioni).