

## Aiuti di Stato alle compagnie aeree low-cost durante la pandemia da Covid-19

di Ilaria Patta

**Title:** State Aids to low-cost airlines in response to the Covid-19 pandemic shock.

**Keywords:** State Aids; Covid-19; Low-cost airlines.

1. – La recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte giust., sent. del 28.09.2023, causa C-320/21 P, *Ryanair c. Commissione*) ha affrontato, attraverso un caso specifico, l'annoso problema interpretativo della nozione di aiuto di Stato nel panorama internazionale.

La tematica, di non poco conto, viene trattata nella sentenza in commento, la quale è speculare ad altra sentenza ("gemella") e involgente – come quella – il vettore aereo irlandese Ryanair.

La questione, benché giuridica e precipuamente tecnica, diviene, per paradosso, anche di interesse generale, in virtù degli effetti che l'elargizione di somme economiche può comportare sul sostegno alla circolazione degli individui. Nondimeno, le criticità degli spostamenti sono state generate dal dilagarsi su tutto il pianeta del *Covid-19*, che ha improvvisamente annientato ogni libertà di circolazione con effetti devastanti sull'intero sistema economico e, tra i tanti settori, sul trasporto aereo.

La centralità della sentenza verte sull'individuazione della sussistenza della possibilità di derogare al divieto di aiuti di Stato in conseguenza del diffondersi della pandemia, soffermandosi sulla modalità con cui procedervi e, altresì, chiarendo la differenza esistente tra la finalità perseguita dalla disciplina generale e gli obiettivi prefissati dalle eccezioni ivi previste.

La nozione di "aiuti di Stato" è deducibile dal comma 1 dell'art. 107 TFUE (*ex art. 87 del TCE*) il quale, rimarcandone il netto divieto, formula una definizione in negativo degli stessi, in virtù dell'incompatibilità con il mercato interno della dazione di somme di denaro da parte delle nazioni europee a valere sui propri bilanci, così da favorire alcune imprese e/o specifiche attività e, dunque, limitare la libera concorrenza fra operatori economici.

Inoltre, il legislatore, attraverso un'elencazione tassativa, indica i casi in cui gli aiuti di Stato siano incompatibili con il mercato interno ed individua, in tale novero, quelli "destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali", nonché gli aiuti che non sono, ma invece "possono", considerarsi compatibili, includendovi le risorse destinate a "promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro". Il caso che

sottende la pronuncia in esame ha inizio quando la Commissione Europea, il 13 marzo 2020, ossia due giorni dopo la conversione della qualificazione da parte dell'OMS del *Covid-19* da epidemia a pandemia, decide di adottare una comunicazione (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo: Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM/2020/112 final) onde reagire all'epocale crisi economica in procinto di verificarsi. L'intento divulgativo era quello di dare una risposta europea coordinata per tutti i Paesi Membri, previa ponderazione dell'indissolubilità di tutti gli strumenti a disposizione della stessa Unione, nella prospettiva di consentire alle varie nazioni di avvalersi della flessibilità concessa relativamente agli aiuti di Stato.

La Commissione ha tentato di dare un indirizzo ai consociati affinché agissero in modo tempestivo e organico, pur con la consapevolezza che l'intervento maggiormente risolutivo dovesse provenire dalle risorse interne dei singoli Paesi.

Il 19 marzo dello stesso anno, la medesima Commissione ha adottato un'ulteriore comunicazione riguardante gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia, nonché notiziando i destinatari istituzionali che avrebbe consentito loro l'adozione di specifiche deroghe ai divieti previste soltanto in situazioni emergenziali come quella in corso, ai sensi di entrambe le lettere b) dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE.

Nel descritto contesto sanitario e giuridico eccezionale generato dal *Covid-19*, i diversi Stati hanno adottato misure di supporto finanziario nei confronti dei vettori aerei che servivano le tratte sui loro rispettivi territori omettendo, su indicazione della Commissione, il procedimento di indagine di cui all'art. 108 par. 2 TFUE.

Tra le varie nazioni che hanno inteso supportare le imprese nazionali durante la pandemia vi era il Regno di Svezia il quale, in data 21 aprile 2020, attraverso una garanzia pubblica, ha notificato alla Commissione di aver disposto, in conformità con l'art. 108 par. 3 TFUE, un aiuto di Stato in favore della SAS AB, vettore aereo che faticava ad ottenere dagli istituti di credito delle somme di denaro in prestito per compensare le perdite dovute alle cancellazioni degli acquisti di biglietti in conseguenza dei limiti alla circolazione dovuti al *Covid-19*; la misura è stata dichiarata compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 par. 2 lett. b) TFUE.

Il 19 giugno successivo, Ryanair ha depositato presso il Tribunale un ricorso finalizzato all'annullamento di tale decisione.

Le doglianze del vettore irlandese si articolavano su cinque punti piuttosto variegati poiché postulativi di contestazioni tanto nel merito, quanto in rito e concernenti, *inter alios*: l'assenza di una funzione collettiva degli aiuti di Stato destinati ad un singolo (in questo caso, l'impresa aerea SAS AB); l'erronea interpretazione del ragguaglio proporzionale del loro ammontare all'importo dei danni subiti; la violazione dell'art. 296 comma 2 TFUE e delle disposizioni sul trasporto aereo nell'Unione Europea; il mancato rispetto degli oneri procedurali, stante il rifiuto di avviare il procedimento di indagine.

Il Tribunale, vista la necessità di dare risposte immediate al ricorso presentato, si è determinato sull'infondatezza delle doglianze di cui ai primi tre motivi e dell'ultimo, ritenendo inconfidente la contestazione sottesa al quarto (Sentenza del Tribunale, 14 aprile 2021, T-379/20).

Successivamente, la società Ryanair ha impugnato la sentenza di primo grado deducendo, stavolta, ben sei motivi e ritenendo fossero stati commessi dal giudicante di prime cure diversi errori di diritto corrispondenti al disattendimento dei primi due motivi e al mancato esame del quarto motivo del ricorso originario, nonché alla falsa applicazione della normativa in materia di libertà di stabilimento,

prestazione dei servizi, principio di non discriminazione e, in generale, del disposto dell'art. 296 co. 2 TFUE.

La Corte, chiamata dunque ad esprimersi sugli aiuti di Stato elargiti dal Regno di Svezia, ha respinto *in toto* il gravame ma, con l'occasione, ha chiarito il concetto di derogabilità agli stessi aiuti attraverso un articolato ragionamento a ritroso, tale da permettere, mediante il richiamo alla disciplina della compatibilità, di comprendere la natura intrinseca della preclusione dello strumento economico in questione, le eventuali eccezioni configurabili e le possibili strategie processuali applicabili.

È tuttavia proprio nel suo rigetto che definisce i contenuti della tematica, non mancando di sollevare qualche critica alla difesa tra le cui falle consente di cogliere, benché li confermi, gli errori del tribunale attraverso una disamina della fattispecie che pare finalizzata più ad un'analisi ermeneutica che ad adempiere il suo ruolo di giudicante.

2. – Gli aiuti di Stato costituiscono da tempo una tematica oggetto di interrogativi dottrinari e di interessanti pronunce giurisprudenziali.

La fattispecie in esame non è di certo da meno sia perché strettamente correlata ad una situazione emergenziale, sia per le numerose criticità emerse ed adeguatamente riscontrate.

Il contesto pandemico ha però plasmato queste ultime sovvertendo gli aspetti fondamentali degli aiuti di Stato, quasi snaturandoli, e facendo sorgere nella curia giudicante la necessità di spiegarne gli elementi identitari al fine di motivarne la deroga alla non concedibilità.

La sentenza del giudice di Lussemburgo snocciola tutti gli aspetti dell'impugnativa, smantella ogni motivo dei preordinati gravami, chiarendo analiticamente la scelta apportata dalla Commissione e fornendo risposte giuridiche ad interpretazioni concettuali talvolta ambivalenti.

La problematica è di larga diffusione in quanto la vertenza tra Ryanair ed il Regno di Svezia non costituisce un caso isolato e, pertanto, la risposta offerta dalla CGUE va certamente letta in una visione più ampia della singola fattispecie, essendo comunque certamente derivativa da un'elaborazione giurisprudenziale pregressa atta a fungere, al contempo, da monito per eventuali futuri ricorsi (i casi in cui il Tribunale ha accolto i ricorsi del gruppo Ryanair sono tre: sentenza del 19 maggio 2021 relativa alla causa T-643/20; sentenza del 19 maggio 2021 relativa alla causa T-465/20; sentenza del 9 giugno 2021 relativa alla causa T-665/20).

Il vettore Ryanair durante il periodo storico in cui si è diffuso su tutto il pianeta il *virus* pandemico, ha presentato dinanzi al tribunale di primo grado numerose contestazioni contro le decisioni di diverse nazioni che avevano sostenuto economicamente le imprese aeree subissate dagli effetti devastanti del *Coronavirus*.

Il giudice di prime cure, al netto di rare eccezioni, ha quasi sempre respinto ogni azione, diversamente orientandosi in base a un mero vizio di motivazione che, comunque, ha fatto salvi gli effetti dell'accoglimento delle deroghe ai divieti (Sentenza del Tribunale, 14 aprile 2021, relativa alla causa T-379/20).

È evidente che le lamentele del gruppo irlandese contrastino con l'unanime orientamento giurisprudenziale, nonostante anche la stessa avvocatura generale, nonché la medesima CGUE, abbiano espresso parere favorevole su alcuni aspetti, pur contestando le scelte rituali adottate (si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Giovanni Pitruzzella presentate il 26 gennaio 2023, pag. 5, punto 15).

Al riguardo, è opportuno premettere che nel giudizio davanti al Tribunale, la parte ricorrente ha presentato cinque motivi a sostegno del ricorso, valutati non nel merito, bensì su fondatezza e necessità. È la stessa decisione di primo grado a dare una prima indicazione su quanto la giurisprudenza avesse elaborato in merito, ma soprattutto quanto fosse fortemente condizionata dal difficile momento storico

che si stava vivendo.

Tuttavia, ciò avrebbe potuto indurre la società Ryanair ad attendere dalla Corte una pronuncia modulata sull'emergenza sanitaria in corso facendola desistere su alcuni aspetti ma, al contrario, gli argomenti dell'impugnazione hanno richiamato talune delle medesime doglianze, arricchite dal loro mancato riconoscimento.

Il primo motivo disatteso dalla CGUE attiene alla scorretta interpretazione dell'art. 107 TFUE sul quale si snoda, in realtà, l'intera questione sollevata da Ryanair.

La nozione del concetto di aiuto di Stato e la finalità del suo divieto, ossia la libera concorrenza sono indubbi e, pertanto, la ricorrente contesta la destinazione di dette somme di denaro ad una sola impresa quando, proprio in virtù di una problematica generale come la pandemia, tutte le aziende del settore ne avevano subito gli effetti negativi.

Tuttavia, spiega la Corte, è la stessa definizione di carattere generale a fornire la possibilità di derogare al divieto in questione attraverso un'interpretazione restrittiva in cui è necessario dimostrare che il danno subito dalle imprese sia una conseguenza dell'evento eccezionale che lo ha derivato (in questo caso, il *Covid-19*).

A tal proposito, la giudicante chiarisce che la deroga al divieto di disporre gli aiuti di Stato non persegue i medesimi obiettivi degli stessi: l'eccezionalità concessoria non deriva dall'intento di aiutare tutte le imprese di un intero settore, ma scaturisce dalla necessità di limitare i danni di una certa situazione, prescindendo dal numero di soggetti che ne subiscono pregiudizi (Corte giust., sent. del 11.09.2014, causa C-19/13, *Ministero dell'Interno c. Fastweb*).

Difatti, ha precisato la Commissione ancor prima della sentenza di impugnazione, imporre un aiuto generalizzato porterebbe ogni Paese Membro ad evitare interventi soccorritori per l'impossibilità di farvi fronte.

La Curia di Lussemburgo ha ritenuto che la deroga *ex* art. 107, paragrafo 2 lettera b) sia considerata compatibile con il mercato interno solo quando vi sia un miglioramento dell'impresa beneficiaria e non quando si perseguano obiettivi di politica generale (Corte giust., sent. del 26.03.2020, causa C-244/18 P, *Larko c. Commissione*).

Con tale motivazione viene spiegata la differenza tra la natura del divieto degli aiuti di Stato, finalizzato a non agevolare nessuna impresa, pur conservando il principio del libero mercato, e la *ratio* della sua deroga che mira, invece, in un contesto eccezionale, a limitare i danni causati da un evento.

Al riguardo, l'autrice si interroga su quanto espresso dalla Corte, che non manca di suscitare qualche perplessità, in ragione della considerazione dell'eccentricità della suddetta interpretazione.

L'enunciato del disposto della lettera b) paragrafo 2 dell'art. 107 TFUE, per vero piuttosto astratto, considera compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad attutire i danni, ma una scelta settoriale, o peggio unica, di supporto, non può mai costituire un aiuto all'economia perché, si badi bene, la compatibilità è sempre con il mercato interno, non con "il piccolo orticello". Inoltre, se si considera il richiamo che la Corte fa alla lettera b) del paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE, si comprende bene che l'intento sia quello di porre rimedio al grave turbamento dell'economia nazionale, non certo rappresentata da una singola impresa.

Non ci si può esimere dal constatare che una formulazione poco esaustiva ha permesso alla giudicante di far prevalere la salvaguardia di qualcuno a discapito di altri (a onor di verità, non certo la ricorrente) che, purtroppo, hanno visto defraudare la propria impresa.

Il rimando alla citata lettera del paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE viene posto dalla Curia di Lussemburgo a fondamento del rigetto relativo al secondo motivo del ricorso.

La doglianza sollevata dal vettore irlandese attiene all'erronea interpretazione del criterio con il quale sono stati commisurati gli aiuti di Stato in proporzione ai danni subiti.

Secondo Ryanair, tale equilibrio sarebbe stato alterato dal fatto che le somme di denaro concesse alla SAS AB avessero costituito un supporto economico sussidiario in conseguenza dell'impossibilità di ottenere un credito dagli istituti bancari; tale richiesta era stata avanzata dall'operatore scandinavo, nonostante il Regno di Svezia avesse già elargito delle somme di denaro a sostegno delle imprese provate dallo *shock* economico in corso, attraverso un regime di aiuti ritenuti compatibili dalla Commissione.

Secondo la CGUE, *nulla osta* - ai sensi del disposto della lettera b), paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE - a che uno Stato offra più forme di sostentamento in quanto il *Covid-19* consiste sia in un "evento eccezionale", sia in un "grave turbamento dell'economia"; non è pertanto rilevante che il beneficiario, in questo caso la SAS AB, abbia usufruito di più forme di aiuto, né che si sia avvalsa di una sovracompensazione dei danni.

La tesi prospettata dalla Corte, pur nella sua dettagliata motivazione, lascia nella scrivente alcuni dubbi.

Il nodo della questione si riferisce alla deroga del conclamato divieto e su quanto essa, benchè volta per natura intrinseca a giustificare la non applicazione di una norma, possa snaturare quanto disposto in generale. Nel caso in esame la beneficiaria ottiene ben più di un aiuto economico andando a falsare ogni criterio di libera concorrenza attraverso un indirizzato cumulo di risorse, ben distante dal concetto di "ovviare ai danni".

Ne consegue un interrogativo: può l'eccezione trasformare la *ratio* del divieto? Secondo i giudici comunitari di Lussemburgo, pare di sì, anzi sembra che la situazione derogante possa consentire allo Stato Membro più di una scelta parziale.

Il che trova espresso riscontro nel mancato accoglimento del terzo motivo, in cui viene spiegato perché sia stata ritenuta insussistente la violazione del principio di non discriminazione.

La Corte ha precisato che un aiuto economico individuale presuppone una selezione da parte del singolo Paese, previo esercizio di un potere di scelta, atto a escludere disparità di sorta nei confronti di una compagnia aerea (per nazionalità o altri motivi) in ragione del fatto che ogni preferenza ha, come conseguenza, sempre un'esclusione (Corte giust., sent. del 21.07.2011, causa C-459/10 P, *Freistaat Sachsen & Land Sachsen-Anhalt c. Commissione*)

Ne scaturisce, dunque, il venir meno di ogni doglianza sulla proporzionalità degli aiuti percepiti dalla SAS AB poiché, tale società, è stata il vettore "proporzionalmente più colpito dalle restrizioni".

Le criticità sollevate da parte ricorrente non trovano riscontro nel Trattato sul Funzionamento dell'U.E. anche quando, nel quarto motivo, viene contestato l'errore di diritto relativo alla libertà di stabilimento e prestazione dei servizi.

Come si è già argomentato in precedenza, se negli aiuti di Stato è insita la selettività, gli effetti limitativi non costituiscono una restrizione (Corte giust., sent. del 22.03.1977, causa C-74/76, *Iannelli & Volpi c. Ditta Paolo Meroni*).

La giurisprudenza della stessa Corte (Corte giust., sent. del 31.01.2023, causa C-284/21 P, *Commissione c. Braesch*) ha da tempo precisato che l'effetto della distribuzione delle risorse di cui all'art. 107 TFUE sulla compatibilità con il mercato interno, ove esse siano indissolubilmente legate all'oggetto delle stesse al punto tale da esserne imprescindibili, dev'essere sempre valutato attraverso il procedimento di cui all'art. 108 TFUE. Ne consegue che il risultato prodotto dalla scelta di un determinato beneficiario – in questo caso la SAS AB – non può essere esaminato a prescindere dal vaglio di compatibilità.

È su tale aspetto che la giudicante dà un'indicazione di indirizzo sulla difesa adottata da parte ricorrente. Sostiene, infatti, che la Ryanair avrebbe dovuto dimostrare come l'esclusività di un beneficiario andasse a limitare la libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, ponendo in essere degli effetti restrittivi idonei a travalicare gli intenti degli aiuti di Stato (si veda punto 135 della sentenza in commento relativa alla causa C-320/21 P).

Ciò detto fa assurgere ad un ulteriore interrogativo: la deroga alla disciplina generale è consentita nel merito od in virtù di un errore di rito?

Laddove infatti le motivazioni addotte hanno avuto una loro logica, benché talvolta non condivisibile, ma razionale, è sul quarto punto che la certezza del dispositivo comincia a scricchiolare poiché fa trasparire come l'esclusività di un finanziamento penalizzi indissolubilmente le altre imprese del settore.

Cosicché la decisione pronunciata dalla Corte sembri non fondata su convinzioni pregevoli, quanto piuttosto sull'impossibilità di accogliere eccezioni rituali non contestate.

Inoltre, la Curia di Lussemburgo va a corroborare le argomentazioni del quinto motivo, in risposta alle lamentele della ricorrente sul mancato rispetto dell'*iter* procedurale, ritenuto tale per l'omesso procedimento di indagine formale *ex art. 108 TFUE*.

La CGUE sostiene che la Ryanair avrebbe dovuto dimostrare l'incompletezza delle informazioni della Commissione e, benché sembri dare un suggerimento, lo infonde con la consapevolezza che non sia possibile modificare l'oggetto, né i presupposti di ricevibilità del ricorso.

Tuttavia, viene precisato nella sentenza, omettere un passaggio procedurale palesa una seria difficoltà nel riconoscere la compatibilità tra gli aiuti di Stato ed il mercato interno (Corte giust., sent. del 02.09.2021, causa C-57/19 P, *Commissione c. Tempus Energy e Tempus Energy Technology*; Corte giust., sent. del 12.10.2016, causa C-242/15 P, *Land Hessen c. Pollmeier Massivholz*,) e sono proprio i dubbi a costituire il presupposto per l'avvio di un'indagine formale (Corte giust., sent. del 24.05.2011, causa C-83/09 P, *Commissione c. Kronoply e Kronotex*).

La singolarità della sentenza la rende certamente interessante: secondo la giudicante, infatti, se la ricorrente si fosse attivata onde sollevare tale criticità, la Commissione sarebbe stata costretta ad avviare la procedura *ex art. 108 TFUE* (Corte giust., sent. del 03.09.2020, causa C-817/18 P, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a. c. Commissione*).

Ma v'è di più: non lesinandosi ulteriori critiche alle strategie attoree anche relative al ricorso di primo grado: sempre secondo la Corte, la violazione delle norme procedurali, ritenuta non necessaria, è stata contestata in maniera sintetica ed è stata attribuita maggiore rilevanza agli altri periodi, oppure sono stati enfatizzati altri motivi (Corte giust., sent. del 02.04.2009, causa C-431/07 P, *Bouygues e Bouygues Télécom c. Commissione*).

La scelta, secondo la CGUE, è stata senza ombra di dubbi erronea in quanto solo tale aspetto sarebbe bastato ad annullare integralmente la "decisione controversa" ritenuta, invece, dal Tribunale, per come presentata, priva di contenuto autonomo e dunque tale da disporre la non necessarietà del nuovo esame.

Le debolezze dell'impugnazione divengono un monito per indirizzare i futuri ricorsi o, forse, per infondere una preziosa lezione di diritto processuale.

Di certo, ne deriva una valutazione dell'autrice che, tra le righe non troppo velate della sentenza della CGUE, intravede il riconoscimento, pur implicito, a cagione della fallacia della difesa di parte ricorrente, della scarsa compatibilità con il mercato interno.

Infine, la Corte lamenta che la ricorrente, nel delibare il sesto motivo di impugnazione di cui all'art. 296 TFUE, nulla dice relativamente al fattore causale oggettivo e conclamato come il *Covid-19*.

Nella sentenza viene ricordato come il vizio lamentato da Ryanair deve essere riferito alla natura del provvedimento contestato, nondimeno stigmatizzandosi la mancanza di chiarezza espositiva delle censure rispetto all'*iter* logico di questo; ciononostante, si afferma la non necessità di indicazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, reputandosi invece bastevole la menzione del complesso delle norme giuridiche di regolamentazione della materia in commento (Corte giust., sent. del 02.09.2021, causa C-57/19 P, *Commissione c. Tempus Energy e Tempus Energy Technology*).

In un caso analogo a quello di cui si discetta, la giurisprudenza ha già chiarito che sono sufficienti motivazioni succinte della decisione relativa alla compatibilità dell'aiuto di Stato con il mercato interno (Corte giust., sent. del 01.07.2008, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, *La Poste c. UFEX e a.*; Corte giust., sent. del 22.12.2008, causa C-487/06 P, *British Aggregates c. Commissione*).

Nondimeno, nell'obiettare alle numerose disparità di trattamento che secondo il vettore irlandese sarebbero state applicate a favore della SAS AB, il Tribunale ha stabilito che fossero irrilevanti ai fini della decisione, proprio perché trattasi di una deroga, anzi sostenendo che il riferimento alle stesse fosse sufficiente per comprendere le motivazioni della decisione (Corte giust., sent. del 15.06.1993, causa C-225/91, *Matra c. Commissione*; Corte giust., sent. del 22.12.2008, causa C-333/07, *Régie Networks c. Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*; Corte giust., sent. del 27.10.2011, causa C-47/10 P, *Austria c. Scheucher-Fleisch e a.*)  
Le argomentazioni descritte portano la CGUE ad un'unica conclusione: la sintesi narrativa non determina l'accoglimento.

3. – La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, pur nella sua dettagliata analiticità, ha lasciato nella scrivente numerosi dubbi.

Infatti, nonostante il disattendimento di tutti i motivi sollevati da parte ricorrente e l'illustrazione di ogni angolazione della prospettiva decisionale, il mancato accoglimento dell'impugnazione non convince del tutto e questo, non solo per il fatto che talvolta sia derivativo – come ben precisato – di una strategia difensiva incerta che ha comportato un dispositivo "panalizzante", quanto piuttosto per la possibilità di derogare ai contenuti stessi del divieto di elargire aiuti di Stato.

La situazione emergenziale che ha invaso l'Europa è risultata idonea a sovvertire ogni limite imposto in una libertà concessa, quasi dovuta. Alcune imprese e specifiche produzioni sono state vistosamente favorite, la libera concorrenza è stata palesemente falsata.

Sorge nell'autrice il dubbio su quanto un evento eccezionale consenta di trasformare in modo radicale non solo un istituto, ma anche, di riflesso, i diritti fondamentali di una nazione che ha potuto "scegliere", con risorse interne, quali aziende aiutare.

Da una prima lettura del dispositivo in commento, il raffronto, pressoché automatico, avviene nei confronti della sentenza pronunciata dalla stessa Corte, nella medesima data e verso l'identica parte ricorrente – Ryanair, appunto – a proposito degli aiuti di Stato concessi dalla Danimarca alla società svedese SAS AB (Corte giust., sent. del 28.09.2023, causa C-321/21 P, *Ryanair c. Commissione*).

Dalla similarità dei due testi deriva un certo apprezzamento riconducibile all'evidente risultato raggiunto dalla Commissione: la reazione delle nazioni alla crisi dei vettori aerei è stata talmente coordinata che i diversi ricorsi, nonostante si agisca nei confronti di un singolo Stato – in questo caso la Svezia – non presentino peculiarità nazionali, ma la condotta degli Stati Membri convenuti è stata così simile da rivelarsi identica.

Guardando alla pronuncia relativa alla Causa C-321/21 P in cui era parte convenuta la Danimarca, pare di leggere un doppione di quella in esame, in virtù di una problematica (la pandemia) che ha chiuso i confini tra gli Stati, ma ha aperto la

strada ad una giustizia omogenea.

È giusto puntualizzare che il *discrimen* è certamente dato dall'evento eccezionale (il *Covid-19*) che ha motivato la deroga perché, in un'altra recente sentenza (27 marzo 2023), stavolta nei confronti dell'Italia, in cui si è affrontato il tema delle misure di sostegno versate al vettore Alitalia, la valutazione è stata diametralmente opposta, sebbene riferita marginalmente al periodo temporale in cui si è diffusa la pandemia (Decisione (EU) 2023/2160 della Commissione Europea del 27 marzo 2023 relativa all'aiuto di Stato in favore di Alitalia).

La Commissione, nella sua recente decisione (2023/2160) non ha infatti riconosciuto nel caso italiano una deroga al divieto *ex art.* 107 T.F.U.E. in quanto la distribuzione degli aiuti *de quo* è stata avviata nel 2017 (quindi ben lontano dal diffondersi del *virus*), per poi concretizzarsi nel 2019 (allorché esso si è diffuso). Non è quindi stato utile all'Italia richiamare in sua difesa l'appannaggio di un evento eccezionale, perché la temporalità "occasionale" non ha determinato la disciplina derogatoria; la Commissione Europea ha configurato due differenti fattispecie (disposizione degli aiuti di Stato e pandemia) e, pertanto, la condotta è stata considerata violativa del divieto.

Se è quindi pacifico che il venir meno dell'imposizione in commento sia consentita solo in determinati e tassativi casi come la conclamata pandemia, a chi scrive non pare condivisibile che una deroga possa stravolgere nella sua essenza un istituto giuridico.

Nondimeno, nello scenario prospettato, l'analisi comparatistica non avviene tra le legislazioni di diversi Paesi, perché il *Covid* ha massimizzato le condotte, ma è comunque interessante valutare se l'ammessa trasgressione sia conforme al diritto domestico dei Paesi Membri.

Il divieto di elargire gli aiuti di Stato ha sempre trovato una certa difficoltà ad affrancarsi nell'ordinamento italiano, non foss'altro perché una misura pubblica di incentivi in grado di alterare la libera concorrenza nel tessuto imprenditoriale non trova alcuna assonanza con i diritti costituzionali.

Al riguardo, pare opportuno non giungere a conclusioni affrettate in virtù del legame implicito tra l'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. e la tutela della concorrenza; quest'ultima, inizialmente non elaborata dai Costituenti, ma poi inserita successivamente con la Legge costituzionale 3/2001 (art. 17 co. 2 lett. e), sembra venire accettata gradualmente, pur essendovi ricompresa e poi palesatasi con il processo di integrazione europea (M. Luciani, *Gli aiuti di stato nella Costituzione Italiana e nell'ordinamento Europeo*, in *rivista.eurojus.it*, Fasc.3, 2019, pag. 67. Per una visione esaustiva del tema, si invita alla lettura degli Atti del *Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 1991* raccolti in, AA. VV., *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1997).

Difatti, se da un lato la concorrenza consente l'accesso delle singole imprese al mercato economico, dall'altra non permette di escludere eventuali *competitores*.

Il problema della sussistenza o meno in Costituzione della libera concorrenza si scontra con un'innata nazionalizzazione della parità di trattamento tra gli operatori economici domestici, senza l'esclusione di disposizioni discriminatorie verso gli stranieri, mentre differentemente, la stessa competizione tra imprese ha una spiccata centralità nel contesto eurounitario (M. Luciani, *Gli aiuti di stato*, in *cit.*, pag. 68).

La sentenza in esame (causa C-320/21 P) ha mostrato come l'effettivo godimento dei diritti in ambito finanziario sia stato fortemente condizionato dagli "stati di eccezione" (L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid 19: la reazione italiana*, in *federalismi.it*, n. 1, 2020; E. Camilleri, *Principles for the Covid 19 Crisis: argini e contrappesi contro l'abuso dello stato di eccezione entro lo spazio giuridico europeo*, su [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)) dovuti al *Covid* di cui è da indagare, alla luce di quanto argomentato, la concreta fruibilità.

In una prospettiva comparatistica, i fondamenti delle misure di sostegno *de quibus* stanno nel potere governativo dell'economia cui ci si riferisce e, di conseguenza, nel contesto italiano si rimanda all'art. 41 Cost.

Indirizzare e coordinare l'attività economica rientra nell'ampia formulazione della predetta norma onde garantire opportunità di sviluppo ai cittadini ed alle imprese, rispettivamente nella dimensione nazionale ed europea e, pertanto, l'erogazione degli aiuti di Stato può rappresentare l'occasione per travalicare i limiti della tenuta costituzionale ai tempi della pandemia e nella sua fase recessiva (D. C. Paternò, *Pandemia e aiuti di stato: riflessi sui diritti sociali finanziariamente condizionati*, in *federalismi.it*, n. 3, 2023, pag. 4).

La sentenza della CGUE sembra affiancarsi più alla Costituzione italiana che al diritto europeo nella misura in cui la risposta ad una pandemia globale è stata quella di permettere alle nazioni di sostenere economicamente alcune aziende, invece di risollevarlo il mercato interno.

La modalità di risposta ad un'emergenza, sebbene non paia condivisibile, mostra ancora una volta come i legislatori, nazionale ed europeo, nonostante sostanziali e sottili differenze, siano comunque capaci di coesistere attraverso una complessa composizione.

Ilaria Patta  
Dip.to di Management ed Economia  
Università degli Studi di Torino  
[ilaria.patta@unito.it](mailto:ilaria.patta@unito.it)

