



UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA  
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
ECONOMIA E POLITICHE DEL TERRITORIO E  
DELL'IMPRESA**

**ANNO ACCADEMICO 2023/2024**

**TESI DI LAUREA**

**“Il regime degli aiuti di Stato: l'azione dell'Unione europea per  
affrontare le recenti crisi”**

**DOCENTE RELATORE:  
Prof. Alessandro ROSANÒ**

**STUDENTESSA:  
Stefania FURNO  
Matr. 22 G01 351**

## Indice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduzione: l'Unione europea nel ruolo di <i>crisis manager</i></b> .....                   | <b>1</b>  |
| <b>1. La disciplina europea in materia di aiuti di Stato</b>                                     |           |
| 1.1 Il modello dell'economia di mercato .....  | 5         |
| 1.2 Il divieto degli aiuti di Stato e le deroghe al principio di incompatibilità .....           | 9         |
| 1.3 Il ruolo della Commissione UE nel controllo degli aiuti di Stato.....                        | 12        |
| 1.4 Il processo di modernizzazione .....   | 17        |
| <b>2. La risposta dell'Unione europea alla pandemia</b>  |           |
| 2.1 La flessibilità degli aiuti di Stato come strumento di reazione coordinata .....             | 21        |
| 2.2. L'evoluzione del Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato Covid-19 .....                    | 30        |
| 2.3 L'approccio della Commissione europea: tra esaltazioni e critiche.....                       | 37        |
| <b>3. Gli sviluppi internazionali: tensioni geopolitiche e crisi energetica</b>                  |           |
| 3.1 I Quadri temporanei per le misure di sostegno nel contesto del conflitto russo-ucraino ..... | 42        |
| 3.2 Gli esiti del Quadro di valutazione 2023 sugli aiuti di Stato .....                          | 53        |
| 3.3. I programmi per la transizione verde: una guerra di sussidi? .....                          | 56        |
| <b>Conclusioni: aiuti di Stato e sfide del futuro</b> .....                                      | <b>62</b> |
| <b>Bibliografia</b> .....  | <b>66</b> |
| <b>Sitografia</b> .....  | <b>81</b> |

## Introduzione: l'Unione europea nel ruolo di *crisis manager*

Negli ultimi anni, l'Unione europea è stata investita da una serie di crisi di ampia portata, che si sono sovrapposte e rafforzate l'una con l'altra, portando Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea tra il 2014 e il 2019, a parlare di crisi multiple o *polycrisis*<sup>1</sup>. Le emergenze assumono un carattere sempre più complesso e non si arrestano ai confini nazionali. Questo contesto problematico ha messo in risalto il potenziale dell'Unione nel fornire strumenti di gestione e risoluzione delle crisi a cui i singoli Stati non sono in grado di far fronte da soli. Sempre più gli studiosi parlano di *crisis management* applicato alla UE e, quindi, dell'Unione europea come meccanismo di governo delle crisi. La prima esperienza rilevante sotto questo punto di vista è stata la crisi economico-finanziaria che, dagli Stati Uniti, si diffuse in tutto il mondo a partire dal 2007-2008 e favorì lo sviluppo della crisi del debito sovrano che colpì principalmente Grecia, Italia, Portogallo e Spagna. Nel tentativo di salvare la Grecia venne istituita la Troika (intervento coordinato tra Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale), imponendo però dei tagli sostanziosi alla spesa pubblica, le cosiddette severe misure di *austerity*<sup>2</sup>.

A ciò si è aggiunto, dal 2015 in avanti, un imponente aumento dei flussi migratori dall'Africa e dal Medio Oriente (in particolare per via della guerra in Siria) che hanno interessato gli Stati della frontiera meridionale dell'Unione (Italia, Grecia e, in misura più contenuta, Spagna), oltre che quelli attraversati dalla rotta balcanica e la Germania.

Oltre che con le crisi di portata sistemica, la UE ha dovuto, e deve, fare i conti con altre crisi che hanno interessato alcuni specifici Paesi<sup>3</sup>. Innanzitutto, ha dovuto affrontare lo *shock* dato dalla *Brexit* (l'uscita di uno Stato membro dall'Unione per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea) che ha causato problemi, oltre che di natura simbolica, anche nella gestione dei rapporti economici, commerciali e politici con il Regno Unito<sup>4</sup>. Inoltre, diversi Paesi UE – su tutti,

---

<sup>1</sup> Accumulo di molteplici crisi e difficoltà impreviste e dirompenti che si condizionano e si intrecciano.

European Commission, "Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), Athens, 21 June 2016. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_2293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293)

<sup>2</sup> Nel 2010 la Grecia è stata il primo paese dell'eurozona (membro della UE e dell'unione monetaria) a ricevere assistenza finanziaria da un organo tripartito, la cosiddetta Troika, formata da Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale. L'erogazione dei prestiti è subordinata all'adozione di un pacchetto di riforme (come riduzione del deficit, tagli alla spesa pubblica, liberalizzazione del commercio). Le tranches di prestiti (di norma trimestrali) sono erogate man mano che vengono raggiunti gli obiettivi (condizionalità).

<sup>3</sup> R. Adam e A. Tizzano, "Lineamenti di diritto dell'Unione europea", Giappichelli Editore, Torino, 2022.

<sup>4</sup> Il 23 giugno del 2016 si tiene il referendum sulla *Brexit* e vince il *Leave* con il 51,9% dei voti contro il 48% del *Remain*. Dal 1° febbraio 2021 il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'Unione europea. Il 1° maggio 2021 è entrato in vigore l'accordo relativo alle future relazioni

Polonia e Ungheria (ma anche Romania e Bulgaria hanno problematiche simili) – hanno vissuto la progressiva erosione dello Stato di diritto<sup>5</sup>, con i partiti di governo (spesso populistici e nazionalisti) che hanno approvato misure atte a rafforzare i rispettivi esecutivi a scapito del potere legislativo e, soprattutto, del potere giudiziario<sup>6</sup>.

Nel 2020, con lo scoppio della pandemia di coronavirus, l'Unione europea ha approvato numerose misure per aiutare gli Stati membri a riprendersi dagli impatti economici, sociali e sanitari di quella. Attraverso il programma *Next Generation EU*<sup>7</sup>, la Commissione ha emesso titoli di credito che vengono acquistati sul mercato e sulla base del loro ricavato ha elargito fondi ai Paesi sotto forma di sovvenzioni (a fondo perduto) e di prestiti (che dovranno essere restituiti). Si tratta di un articolato pacchetto di 2.018 miliardi di euro (1.824 miliardi a prezzi 2018) che combina le risorse del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027<sup>8</sup> pari

---

tra la UE e lo UK come stato terzo, il cosiddetto *Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione*.

<sup>5</sup> La crisi dello Stato di diritto consiste nell'erosione delle garanzie formali e sostanziali che limitano l'esercizio del potere. Lo stato di diritto è uno dei valori fondativi - insieme a democrazia, diritti umani, diritti delle minoranze - che l'Unione europea si impegna a tutelare e promuovere (articolo 2 del Trattato sull'Unione europea).

<sup>6</sup> La crisi dello Stato di diritto nell'Unione europea è associata, soprattutto, alle situazioni presenti in Ungheria e in Polonia. Nel primo caso, i problemi sono cominciati con l'arrivo al potere, nel 2010, di Viktor Orban e del suo partito di destra Fidesz, che vince le elezioni ottenendo addirittura una maggioranza sufficiente a modificare la Costituzione senza necessitare dell'appoggio di partiti esterni al governo. Gli anni successivi si sono contraddistinti per una serie di riforme legislative e costituzionali molto pesanti, che hanno introdotto nel discorso pubblico accenti sempre più omofobi, xenofobi e razzisti e, soprattutto, hanno minato alcuni fondamenti dello stato di diritto. In pochi anni vengono approvati ottocento provvedimenti che cambiano completamente il volto dell'ordinamento ungherese. Alcune situazioni più problematiche di altre, per esempio, riguardano il cambiamento della disciplina in materia di Corte costituzionale, la quale viene riempita di giudici allineati alla compagine governativa e spogliata delle possibilità di pronunciarsi su provvedimenti finanziari. Altre riforme riguardano l'indipendenza di organi come la Banca centrale ungherese e l'autorità garante dei dati personali, il pluralismo mediatico e la non-discriminazione religiosa. Orban è tristemente famoso anche per essersi eretto a paladino della retorica anti-immigrazione durante e dopo la crisi del 2015-16, per esempio istituendo durissimi controlli al confine, favorendo la costruzione di muri e l'attività dei vigilantes e della polizia di frontiera, e criminalizzando l'operato delle ONG nell'ambito della tutela dei migranti.

Nel caso della Polonia, le preoccupazioni sono iniziate quando, nel 2015, il partito conservatore Diritto e Giustizia ha vinto sia le elezioni presidenziali sia le legislative. La Polonia è una Repubblica semipresidenziale, quindi il corpo elettorale elegge il Presidente della Repubblica e il Parlamento. Nel giro di poco tempo il governo riesce a demolire le norme a salvaguardia dell'indipendenza giudiziaria, realizzando una commistione pericolosa tra potere esecutivo e potere giudiziario. Inoltre, il governo ha regolato l'aborto in maniera estremamente restrittiva e repressiva e anche i diritti delle persone LGBT+ (con tanto di creazione di zone del Paese auto-definitesi "LGBT-free").

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, GU L 433/23, 22.12.2020.

<sup>8</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GU L 433 I/11, 22.12.2020.

a 1.210,9 miliardi a prezzi correnti (1.074 miliardi a prezzi 2018) e le risorse di *Next Generation EU*, pari a 806,9 miliardi a prezzi correnti (750 miliardi a prezzi 2018)<sup>9</sup>. Oltre a questo, sono stati elaborati altri strumenti come l’iniziativa SURE<sup>10</sup> (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), con lo scopo di far fronte al problema della disoccupazione. La UE concede assistenza finanziaria per un importo fino a cento miliardi di euro in forma di prestiti per favorire le assunzioni. Per ovviare alle conseguenze della crisi pandemica è stato poi fondamentale il programma di *quantitative easing* portato avanti dalla Banca centrale europea (BCE) per finanziare il debito contratto dai Paesi in difficoltà economiche<sup>11</sup>. La BCE acquista i titoli di debito degli Stati membri sui mercati secondari, in modo da immettere liquidità nelle banche e mantenere aperti i flussi di credito<sup>12</sup>.

Recentemente, gli Stati sono intervenuti pesantemente nelle loro economie, ricorrendo anche alle sovvenzioni. Infatti, le crisi che hanno destabilizzato l’economia europea, dapprima con la diffusione del Covid-19, poi con la guerra russo-ucraina, tuttora in corso, hanno richiesto un’azione incisiva da parte degli organi pubblici. In tale circostanza, la Commissione europea ha semplificato le ordinarie regole sugli aiuti di Stato, così da rendere più rapida la loro erogazione. Quali sono le condizioni affinché i sussidi concessi dagli Stati possano considerarsi conformi alle prescrizioni dei Trattati e superare il vaglio della Commissione?

In questa tesi si analizza l’architettura giuridica europea degli aiuti di Stato e il suo sviluppo nel contesto delle ultime crisi. Il primo capitolo si concentra sul contenuto della normativa in materia, soffermandosi sul divieto generale degli aiuti di Stato e sulle relative deroghe contemplate. Peculiare attenzione è rivolta alla Commissione nel suo duplice ruolo di custode austero del principio di legalità e di istituzione proattiva per l’evoluzione della disciplina. Il secondo capitolo è dedicato all’azione della UE per affrontare l’emergenza pandemica, procedendo all’esposizione

---

Il *Quadro finanziario pluriennale* è un bilancio di medio-termine. Si tratta di uno strumento introdotto nel 1988 che riguarda le entrate e le spese dell’Unione relativamente a un periodo più lungo di quello annuale. Sulla base del Trattato sul funzionamento della UE questo Quadro deve essere previsto per almeno cinque anni, ma la prassi recente è orientata nel senso di approvare Quadri finanziari pluriennali settennali.

<sup>9</sup> Directorate-General for Budget (European Commission), “The EU’s 2021-2027 long-term budget and Next Generation EU. Facts and figures”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19, GU L 159/1, 20.5.2020.

<sup>11</sup> Per finanziarsi uno Stato ha due possibilità: tramite il prelievo fiscale (imposte, tasse o altre forme di riscossione che generano entrate) oppure il debito pubblico (con l’emissione di titoli di credito che vengono comprati e poi devono essere restituiti con gli interessi che sono maturati su quella somma in ragione del decorso del tempo).

<sup>12</sup> Il primo programma di *quantitative easing* è stato avviato nel 2012 quando l’allora presidente della BCE Mario Draghi pronunciò la celebre frase *Whatever it takes* (A qualunque costo). La Banca centrale europea avrebbe fatto tutto il necessario per salvare l’area euro e l’Unione.

cronologica del regime transitorio e delle successive modifiche adottate per sostenere il tessuto imprenditoriale europeo. In particolare, si rimarcano punti di forza e limiti della flessibilità degli aiuti di Stato. Nel terzo capitolo vengono esaminati i Quadri temporanei per le misure di supporto individuati per fronteggiare l'attuale crisi energetica, acuitasi con il conflitto russo-ucraino. Per completare l'indagine, sono approfondite le iniziative dell'Unione riguardanti la transizione ecologica e digitale, confrontandole con quelle dei suoi concorrenti internazionali: Cina e Stati Uniti. La riflessione conclusiva considera la proposta di introdurre un sistema di aiuti di Stato a livello europeo.

# 1. La disciplina europea in materia di aiuti di Stato

## 1.1 Il modello dell'economia di mercato

Fin dalle origini, nell'ambito del processo di integrazione europea, dal punto di vista economico, è stato adottato il modello dell'economia di mercato, basato essenzialmente sull'iniziativa degli operatori economici privati. Si tratta di un'impostazione di stampo liberista: si riconosce a qualunque soggetto economico che abbia i mezzi per farlo la possibilità di entrare nel mercato, offrire i propri prodotti e servizi e ottenere una quota di mercato a scapito degli altri operatori già presenti. L'operatore efficiente può espandere la propria quota a svantaggio degli altri concorrenti se è in grado di essere innovativo, ovvero quando: propone qualcosa di nuovo; oppure vende uno stesso articolo a prezzo inferiore; o diversifica un prodotto esistente attraendo l'attenzione dei consumatori.

Nel diritto dell'Unione europea la creazione di un'economia di mercato assume una posizione rilevante. Innanzitutto, rientra tra i principali obiettivi perseguiti dall'Unione (art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea, TUE). Gli artt. 119 par. 1 e 120 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per quel che riguarda la politica economica e monetaria, ribadiscono il «principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» in uno spirito di leale cooperazione. Un ruolo centrale è poi svolto dalle previsioni degli artt. 101-109 TFUE, riguardanti la disciplina europea sulla concorrenza<sup>13</sup>. Gli Stati membri UE devono implementare il modello dell'economia di mercato. Infatti, ai sensi dell'art. 49 TUE e ai fini dell'adesione all'Unione, i Paesi candidati devono rispettare i requisiti di ammissibilità definiti dal Consiglio europeo, i cosiddetti *Criteri di Copenaghen*, tra cui rientra quello economico concernente «la presenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione»<sup>14</sup>.

Affinché questo modello possa funzionare attivamente si devono applicare le stesse regole a tutti gli operatori economici e, quindi, non ci possono essere soggetti privilegiati. Gli agenti economici devono essere liberi di svolgere la loro attività e

---

<sup>13</sup> A. Rosanò, "Oltre i confini del diritto degli aiuti di Stato: il Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno", *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 1 | 2023, ISSN 2284-2934.

<sup>14</sup> I Criteri di Copenaghen sono stati elaborati nel 1993 dal Consiglio europeo in vista dell'allargamento agli Stati che avevano ottenuto (o riottenuto, a seconda dei casi) l'indipendenza a seguito del crollo dell'Unione sovietica. Tali criteri sono di tipo economico, politico e giuridico. Il criterio politico richiede che i candidati si impegnino a rispettare e promuovere i valori dell'Unione (come ora previsto dall'articolo 49 TUE). Il criterio economico impone agli Stati candidati di adottare un'economia di mercato e di adeguarsi agli standard vigenti nei Paesi membri. Il criterio giuridico esige che i candidati si adoperino per modificare i propri ordinamenti in modo da conformarli all'*acquis communautaire*, ossia al diritto dell'Unione europea come si è sviluppato nel corso del tempo sia sul piano normativo, sia su quello giurisprudenziale. La UE si impegna ad accompagnare il percorso di adattamento dell'ordinamento e dei modelli economico e politico dei candidati attraverso un percorso a tappe e la Commissione deve rendere conto al Consiglio della UE e al Parlamento europeo dell'avanzamento dei processi d'adesione.

deve essere garantita una uguaglianza di trattamento per tutti. In un mercato in cui c'è libera concorrenza ogni impresa è soggetta alla pressione competitiva delle altre. Un contesto competitivo conferisce molti vantaggi ai consumatori (prezzi più contenuti, migliore qualità, scelta più ampia). Dunque, determinati comportamenti non sono ammessi da parte di imprese private e degli Stati. Il diritto della concorrenza pone delle regole che mirano a evitare che le aziende adottino condotte che vadano a ledere il libero gioco della concorrenza. Una delle pratiche anti-competitive vietate più note è l'abuso di posizione dominante. Nel diritto *antitrust* un'impresa si trova in una posizione dominante quando può comportarsi in modo significativamente indipendente rispetto a concorrenti, fornitori e consumatori<sup>15</sup>. Ciò avviene, in genere, quando detiene un considerevole potere di mercato durante un certo periodo di tempo. L'assunzione di una posizione dominante è proibita solo se viene sfruttata abusivamente, ovvero quando l'impresa approfitta della sua potenza a danno degli altri agenti economici, ostacolando la persistenza di una concorrenza effettiva<sup>16</sup>. Si pensi per esempio al caso di un'impresa in posizione di *leadership* che abbassa innaturalmente i prezzi per un periodo di tempo, attirando i consumatori ed estromettendo la concorrenza; successivamente alza nuovamente i prezzi, trovandosi così da sola a governare il mercato. L'art. 3, lett. b) TFUE prevede la competenza esclusiva dell'Unione europea per la «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno», un ambito di competenza sovranazionale per eccellenza<sup>17</sup>. Il compito di applicare le norme sulla concorrenza è attribuito alla Commissione europea e alle autorità nazionali garanti della concorrenza<sup>18</sup>.

L'ordinamento UE presenta poi un ampio corpus legislativo volto a ridurre l'iniziativa statale nel sistema economico, e ciò al fine di garantire la libera concorrenza. Una delle regole di base dell'economia di mercato è il divieto di aiuti di Stato: gli Stati membri della UE non possono erogare sussidi che conferiscono un beneficio circoscritto a una ristretta platea di attori nazionali, falsando la concorrenza e gli scambi comunitari. Il diritto degli aiuti di Stato disciplina l'intervento pubblico nell'economia, l'azione dello Stato e degli enti pubblici (o anche privati se sottoposti a controllo pubblico) nel settore economico. Sin dai lavori preparatori del *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea* (CEE)

---

<sup>15</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/82/politica-della-concorrenza>

<sup>16</sup> Il tassativo divieto di sfruttamento abusivo di posizione dominante è contenuto all'art. 102 TFUE.

<sup>17</sup> Si distinguono tradizionalmente tre tipi di competenze: esclusive, concorrenti e cosiddette del terzo tipo (competenze di sostegno, coordinamento e completamento). Le competenze esclusive sono definite, all'articolo 3 TFUE, attraverso un elenco tassativo che comprende vari settori: unione doganale, regole di concorrenza, politica monetaria (per gli Stati che adottano l'euro), conservazione delle risorse biologiche marine, politica commerciale comune e conclusione di accordi internazionali ove previsto dal diritto europeo. Per tutte queste materie solo l'Unione europea può intervenire con atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati, a meno di essere autorizzati dalla UE, possono solo adottare normative attuative. Si tratta delle aree in cui la cessione di sovranità a favore delle istituzioni europee è più forte.

<sup>18</sup> R. Mastroianni e G. Strozzi, "Diritto dell'Unione europea Parte istituzionale", Giappichelli Editore, Torino, 2023.



del 1957<sup>19</sup>, la questione delle misure statali è stata inquadrata e valutata alla luce della politica della concorrenza<sup>20</sup>. Le disposizioni sugli aiuti pubblici seguono una logica di integrazione negativa<sup>21</sup>: i Paesi membri dovrebbero astenersi dal distorcere la concorrenza aiutando le proprie imprese. L'idea di fondo è che lo Stato non deve ingerirsi nella materia economica, perché non saprebbe fare impresa, perché compirebbe scelte inefficienti, non basate su un criterio meritocratico, che favorirebbero alcuni soggetti non dato che lo meritano, bensì considerato che hanno rapporti particolari con il potere politico. Il problema è che lo Stato non interviene a beneficio di tutti, ma sostiene in maniera esclusiva solo certe imprese e settori produttivi. Gli aiuti pubblici selettivi possono provocare un'alterazione della competizione, restringere la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e ostacolare la piena realizzazione del mercato comune<sup>22</sup>. Inoltre, gli aiuti ingiustificatamente assegnati solo a particolari aziende impediscono alle forze di mercato di premiare quelle più competitive, limitano il commercio europeo nel suo complesso, e possono comportare una concentrazione di potere. Pertanto, le imprese che non ne beneficiano – ad esempio, quelle appartenenti ad altri Paesi membri – sono costrette a diminuire la loro partecipazione al mercato. In tal senso, il divieto di aiuti statali si ricollega all'esigenza di rimuovere le barriere, tariffarie e non tariffarie, alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali all'interno della UE. Per quanto riguarda i consumatori, gli effetti distorsivi della concorrenza possono tradursi concretamente in rincari dei prezzi, merci di inferiore qualità, minore innovazione<sup>23</sup>.

Anche se non esiste una definizione ufficiale del concetto, costituisce aiuto di Stato ogni misura finanziaria attuata da un'autorità pubblica (a livello nazionale, regionale, locale) che avvantaggia singole imprese o attività produttive, tali da poter influenzare gli scambi fra gli Stati appartenenti all'Unione<sup>24</sup>. Con il termine “aiuto” non si intende soltanto un esborso di denaro, ma qualsiasi agevolazione che,

---

<sup>19</sup> Firmato a Roma il 25 marzo 1957 insieme al *Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica* (noto come *Trattato Euratom*), entrati in vigore il 1° gennaio 1958. A questi due trattati, detti Trattati di Roma, aderirono originariamente Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, ovvero i 6 membri fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), creata con il Trattato di Parigi del 1951.

<sup>20</sup> Nel *Rapporto Spaak* (*Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères* preparato nell'ambito dei lavori del Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956) già si precisava che «sont incompatibles avec le marché commun les aides, sous quelque forme qu'elles soient accordées, qui faussent la concurrence et la répartition es activités en favorisant certaines entreprises ou certaines productions», anticipando i contenuti dell'articolo 92 del Trattato di Roma, ora collocati nell'art. 107 TFUE.

<sup>21</sup> Un regime complessivo fondato sui divieti imposti agli Stati membri e su un oculato dosaggio nella previsione e soprattutto nell'applicazione delle relative deroghe.

<sup>22</sup> Il mercato unico consiste in uno spazio economico condiviso tra i Paesi membri e al cui interno si realizza la libera circolazione dei quattro fattori produttivi: merci, lavoratori, servizi e capitali (quattro libertà fondamentali).

<sup>23</sup> C. Osti, “Di alcuni problemi degli aiuti di Stato”, in *Mercato Concorrenza Regole*, Fascicolo 3/2006, dicembre, Il Mulino, Bologna.

<sup>24</sup> Glossario di EUR-Lex, sito ufficiale dell'Unione Europea.  
<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/state-aid.html>.

direttamente o indirettamente, sia in grado di produrre un beneficio economico all'azienda, come, ad esempio, una riduzione di un canone di affitto o di un prezzo di vendita rispetto al valore di mercato, uno sgravio o un'esenzione fiscale, un mutuo a tasso agevolato. Si tratta di uno strumento di politica economica con cui i Paesi membri perseguono finalità economiche e sociali proprie.

Nel diritto del commercio internazionale gli aiuti di Stato prendono il nome di sovvenzioni. Una sovvenzione è una qualsiasi forma di sostegno finanziario di provenienza pubblica. Il contributo deve essere accordato da un governo o un organismo pubblico, quindi, da una fonte pubblica: può essere lo Stato centrale ma anche un ente territoriale, o un'organizzazione privata controllata da un potere pubblico. Il contributo può assumere diversa natura. Di solito si pensa a un trasferimento di fondi dalle casse pubbliche al privato, ma non è l'unica ipotesi. Una sovvenzione può esserci anche con un mancato introito, quando lo Stato non riscuote quanto gli spetterebbe (minori entrate); oppure quando lo Stato fornisce merci e servizi in favore del privato; o quando lo Stato acquista merci da parte delle imprese, o presta delle garanzie a un'azienda privata cosicché possa ottenere prestiti bancari che altrimenti non acquisirebbe. Lo Stato che ha autorizzato l'aiuto poi deve attivarsi per ricevere la restituzione dello stesso da parte dell'impresa. Le sovvenzioni selettive producono benefici a favore solo di talune aziende e, dunque, hanno effetto deleterio sulla concorrenza e sugli scambi. La sovvenzione procura un vantaggio: pone l'operatore economico privato in una posizione più favorevole rispetto a quella in cui si trovava in precedenza. Deve avere un carattere di specificità: non è un sostegno di cui tutti godono<sup>25</sup>.

Per evitare che uno Stato agevoli le proprie imprese a danno di quelle di un altro Paese, nel contesto dell'OMC<sup>26</sup> è stato concluso un *Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative*<sup>27</sup>. Questo Trattato prevede che le sovvenzioni siano ammesse se non provocano effetti pregiudizievoli per gli interessi degli altri Stati contraenti. Gli effetti pregiudizievoli si verificano in tre casi (art. 5): danno all'industria nazionale di un altro membro; annullamento o compromissione di vantaggi derivanti, direttamente o indirettamente, ad altri membri ai sensi del GATT<sup>28</sup>; grave pregiudizio agli interessi di un altro Stato membro (c'è una

---

<sup>25</sup> A. Mazzoni, M.C. Malaguti, "Diritto del commercio internazionale. Fondamenti e prospettive", Giappichelli Editore, Torino, 2019.

<sup>26</sup> L'Organizzazione mondiale del commercio, istituita il 1° gennaio 1995, conta 164 Stati membri, i quali costituiscono il 95% del commercio mondiale di beni e servizi.

<sup>27</sup> Negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) - Allegato 1 - Allegato 1a - Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (OMC-GATT 1994) GU L 336 del 23.12.1994, p. 156-183.

<sup>28</sup> Il "General Agreement on Tariffs and Trade" è l'antesignato dell'Organizzazione mondiale del commercio. Accordo internazionale firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra da 23 paesi con lo scopo di limitare le restrizioni al commercio internazionale.

tipizzazione delle ipotesi di grave pregiudizio all'art. 6: l'esempio più diffuso è il dumping<sup>29</sup>).

## 1.2 Il divieto degli aiuti di Stato e le deroghe al principio di incompatibilità

Le previsioni relative agli «Aiuti concessi dagli Stati» sono collocate agli artt. 107-109 TFUE. L'art. 107, par. 1, TFUE sancisce il principio di incompatibilità degli aiuti pubblici alle imprese con il mercato unico europeo. È generalmente vietato qualsiasi contributo concesso da uno Stato membro o tramite risorse statali che possa ostacolare gli scambi tra i Paesi UE ovvero distorcere le normali dinamiche concorrenziali, favorendo singole imprese o produzioni di determinati beni. La disciplina degli aiuti di Stato nasce per evitare che un membro dell'Unione europea, con una mirata politica di agevolazioni, anche fiscali, elargite a specifiche imprese nazionali, possa falsare la concorrenza tra i soggetti economici comunitari operanti nello stesso settore. Lo spirito delle norme sugli aiuti di Stato è limitare il controllo statale dell'economia, al fine di salvaguardare il funzionamento del mercato interno e di garantire un ambiente competitivo, tutelando la libera concorrenza. Gli aiuti di Stato sono potenzialmente in grado di turbare la concorrenza comunitaria, in quanto l'azienda beneficiaria può godere di un vantaggio distortivo rispetto alle altre. Inoltre, gli aiuti possono incoraggiare forme di assistenzialismo che danneggiano le aziende sane a favore di concorrenti che non sono spinte a ristrutturarsi. Gli aiuti di Stato conferiti su base selettiva sono in linea di principio vietati. Pertanto, gli Stati membri possono adottare misure di portata generale (non sono coperte da questo divieto), come strumenti di defiscalizzazione generalizzata, sussidi salariali generali, oppure misure di sostegno finanziario diretto ai consumatori<sup>30</sup>.

L'Unione europea non è tenuta soltanto ad assicurare la libertà degli scambi all'interno del mercato comune. Essa ha altresì il compito di «promuovere nell'insieme della Comunità [...] uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche» (art. 2 del *Trattato che istituisce la Comunità europea*). Da ciò discendono le deroghe a temperamento del divieto generale di ammissibilità degli aiuti pubblici. Quindi, tale divieto non è assoluto, in quanto lo stesso art. 107 TFUE contempla espressamente delle eccezioni. Un intervento economico da parte dello Stato può essere necessario in circostanze specifiche, giustificate da obiettivi strategici generali chiaramente definiti, quali la necessità di sostenere e proteggere l'ambiente, sviluppare la ricerca, la coesione sociale e territoriale, i servizi di interesse economico generale, l'occupazione, il patrimonio culturale oppure per correggere i cosiddetti “fallimenti del mercato”<sup>31</sup>, ossia per fare fronte a quelle situazioni in cui le forze economiche non riescono da sole a perseguire la massima efficienza o producono o esasperano disparità sociali o regionali.

---

<sup>29</sup> Il dumping è una pericolosa pratica con cui le aziende vendono i propri prodotti a un prezzo nettamente inferiore rispetto a quello di mercato.

<sup>30</sup> A. Pisapia, “Aiuti di stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali”, Cedam, Padova, 2013.

<sup>31</sup> Situazione in cui il mercato non consegue un'efficiente allocazione delle risorse.

Il par. 2 dell'art. 107 TFUE indica le seguenti tre categorie di aiuti come compatibili *de iure* con il mercato unico (casi di compatibilità "assoluta"): a) i sussidi a carattere sociale erogati ai singoli consumatori (normalmente attraverso la restituzione di parte del prezzo pagato), purché senza discriminazioni circa l'origine dei prodotti; b) gli aiuti di Stato finalizzati a compensare i danni conseguenti al verificarsi di catastrofi naturali o altri eventi eccezionali; c) i fondi richiesti dalle regioni tedesche che risentono ancora oggi degli svantaggi economici a causa della divisione tra Germania est e ovest (la cosiddetta *Deutschland clause*). Il par. 3 dell'art. 107 TFUE elenca poi quattro tipologie di aiuti che possono essere potenzialmente dichiarate compatibili con il mercato comune da parte della Commissione europea e riconosce al Consiglio dell'Unione la possibilità di istituirne altre con apposita decisione (lett. e). In dettaglio, i casi di compatibilità "relativa" sono : a) le misure destinate a favorire lo sviluppo economico delle regioni maggiormente arretrate o ultraperiferiche ("aiuti regionali"); b) gli interventi rivolti alla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (es. gli aiuti per la costruzione di infrastrutture di interesse europeo), oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) i contributi designati per facilitare lo sviluppo di talune attività ("aiuti settoriali" per particolari settori, es. fibre sintetiche, *automotive*, trasporti, costruzioni navali, agricoltura e pesca) o aree economiche; d) le sovvenzioni deputate alla promozione della cultura e alla preservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune.

La normativa comunitaria in materia di interventi pubblici si è evoluta nel tempo. Attraverso le sentenze della Corte di giustizia, la prassi e gli orientamenti progressivamente espressi dal Consiglio UE e dalla Commissione europea (mediante regolamenti, direttive, comunicazioni) sono emersi i criteri di individuazione degli aiuti. Affinché ricorra la fattispecie di aiuti di Stato devono sussistere le seguenti caratteristiche:

1. Origine statale dell'aiuto: la misura deve essere imputabile allo Stato ed è finanziata da risorse pubbliche. I soggetti erogatori possono essere enti centrali, decentrati, federali, regionali o locali; organismi pubblici o privati istituiti o nominati dalla Pubblica Amministrazione per gestire risorse statali; imprese pubbliche, nei confronti delle quali i poteri pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un controllo effettivo o un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria, per patti di sindacato, per disposizioni legislative o per vincoli di qualsivoglia natura. Il trasferimento di fondi pubblici alle imprese può assumere numerose forme: ad esempio, sussidi diretti, prestiti a tasso agevolato, garanzie (fidejussioni), interessi e riduzioni fiscali, partecipazioni statali in tutto o in parte al capitale sociale, fornitura di beni e servizi a condizioni preferenziali.

2. Esistenza di vantaggio selettivo: si delinea nel caso in cui si offrono delle risorse all'azienda che un imprenditore privato operante in condizioni normali di mercato non fornirebbe. La presenza di un vantaggio deve essere verificata applicando il criterio dell'*operatore privato in un'economia di mercato* (o *market economy operator principle* – MEOP). Occorre valutare se, in circostanze analoghe, un

soggetto privato razionale, con dimensioni e informazioni paragonabili a quelle dell'ente erogante, avrebbe effettuato un conferimento di capitale di entità equivalente, ricorrendo a parametri commerciali ordinari e senza prendere in considerazione fattori sociali, politici o filantropici<sup>32</sup>. Per vantaggio economico a favore dell'azienda si intende qualsiasi riduzione degli oneri che normalmente gravano sul bilancio dell'impresa stessa, qualsiasi compensazione di costi inerenti all'attività economica. Il beneficio può essere diretto o indiretto. Il vantaggio deve essere "selettivo", ovvero favorire specifiche industrie o categorie di imprese e non la totalità delle aziende nazionali (es. soltanto le imprese situate in particolari aree geografiche oppure solamente le aziende di un determinato settore, selettività dal punto di vista materiale o territoriale).

3. Distorsione della concorrenza: l'aiuto produce effetti, anche potenziali, sulla concorrenza. Un'impresa che è generosamente finanziata dal suo Paese d'origine diventa artificialmente più competitiva, a scapito di altre società rivali altrettanto o più efficienti. Il rischio di pregiudicare la concorrenza sorge anche laddove il sostegno pubblico non consente all'azienda beneficiaria di espandersi e di conquistare quote di mercato. Difatti, è sufficiente che l'aiuto le permetta di conservare una posizione più forte di quella che avrebbe in assenza di intervento<sup>33</sup>. In questo contesto, anche un alleggerimento minimo delle spese da sostenere per svolgere un'attività economica è considerato un'alterazione concorrenziale.

4. Incidenza sugli scambi: l'intervento è suscettibile di impattare sul commercio tra gli Stati membri UE, provocando squilibri competitivi. Gli interventi pubblici possono comportare politiche di protezionismo nei traffici interni e incoraggiare processi di delocalizzazione verso Stati che li erogano. Inoltre, possono privilegiare forme di assistenzialismo che danneggiano le imprese sane a beneficio di concorrenti poco efficienti che non sono spinte a innovare o a ristrutturarsi.

In forza della profonda integrazione all'interno del mercato europeo è legittimo ritenere che raramente un sostegno di origine statale che avvantaggia una o più imprese nazionali non abbia anche ripercussioni sulla concorrenza e sugli scambi intra-comunitari<sup>34</sup>. Secondo una costante interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, affinché una determinata agevolazione sia qualificata come aiuto di Stato devono essere soddisfatti questi quattro requisiti congiuntamente. In assenza di anche uno solo dei suddetti criteri non si è in presenza di un sussidio pubblico. Il mantenimento di tali condizioni viene monitorato dalla Commissione, che può revocare in itinere la misura o chiederne correttivi.

---

<sup>32</sup> A. Brancasi, "La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato", in *Diritto pubblico*, Volume 16, Fascicolo 1-2, Gennaio-Agosto 2010, Il Mulino, Bologna.

<sup>33</sup> G. Contaldi, "La nozione di aiuto di Stato", *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 3 – 2019, ISSN 2384-9169.

<sup>34</sup> A. Caputo, "Stato versus mercato, Stato versus Unione europea: la nuova disciplina degli aiuti di stato a favore dell'ambiente e dell'energia tra tutela della concorrenza e crescita sostenibile", *Revista da Faculdade de Direito, UFMG, Belo Horizonte*, n. 69, jul./Dez. 2016, pp. 45 – 67.

Nel maggio del 2016, la Commissione europea ha pubblicato una *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato*<sup>35</sup>, al fine di dotare gli Stati membri di uno strumento pratico per identificare gli aiuti pubblici. In linea con la giurisprudenza delle corti dell'Unione europea, la Comunicazione ha specificato il significato di aiuto di stato, al contempo chiarendo alcune questioni interpretative che erano sorte nell'applicazione pratica delle norme. Posto che il beneficiario di una misura statale deve essere «un'impresa», la Comunicazione precisa, in primo luogo, questo concetto, mutuandolo dalla giurisprudenza europea nel frattempo intervenuta. Per impresa si intende qualsiasi entità che esercita un'attività economica consistente nell'offerta di beni o servizi sul mercato, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalle sue modalità di finanziamento<sup>36</sup>. Di conseguenza, è ininfluente lo stato giuridico del beneficiario ai sensi del diritto nazionale (es. un ente pubblico o un'organizzazione senza scopo di lucro); non è essenziale che una determinata attività (per scelta dell'operatore o per cause esterne) non generi profitto in concreto, ciò che conta è che potrebbe essere redditizia; è irrilevante la natura (pubblica o privata) dell'impresa (principio di neutralità della proprietà); la nozione di impresa comprende anche persone fisiche e professionisti.

### 1.3 Il ruolo della Commissione europea nel controllo degli aiuti di Stato

L'art. 108 TFUE designa la Commissione europea (nello specifico, il compito spetta alla DG Concorrenza) come l'istituzione competente in via esclusiva a valutare la compatibilità con il mercato comune delle misure di aiuto, sia pianificate che già operative, approntate dagli Stati membri. La Commissione, nel ruolo di guardiana dei trattati, rappresenta e tutela gli interessi dell'Unione. Infatti, svolgendo essa la funzione esecutiva all'interno della UE, si occupa di applicare il diritto europeo e di vigilare sull'osservanza delle norme comunitarie – soprattutto in ambiti come il diritto della concorrenza e il diritto degli aiuti di stato. L'art. 108, par. 2, TFUE dispone che anche il Consiglio possa definire che un aiuto sia compatibile con il mercato interno e autorizzarlo, ma questo deve avvenire su richiesta di uno Stato membro, deliberando all'unanimità e solamente quando circostanze eccezionali giustifichino una tale decisione. La Commissione esegue un controllo permanente dei regimi di aiuti esistenti nei Paesi membri. È obbligatorio comunicare preventivamente all'esecutivo europeo ogni progetto di aiuto e avviare i negoziati per ottenerne l'approvazione. Questa fase dovrebbe consentire alla

---

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01).

<sup>36</sup> Sentenza della Corte del 12 settembre 2000. - Pavel Pavlov e altri contro Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Kantongerecht Nijmegen - Paesi Bassi. - Iscrizione obbligatoria ad un fondo pensione di categoria - Compatibilità con le regole di concorrenza - Qualificazione di un fondo pensione di categoria come impresa. - Cause riunite C-180/98 a C-184/98.

Commissione di analizzare accuratamente se le condizioni stabilite dal Trattato sono rispettate<sup>37</sup>.

Ogni notifica innesca un esame preliminare da parte della Commissione. Dal momento in cui riceve la documentazione completa da parte dello Stato interessato, la Commissione ha due mesi di tempo per decidere se:

- non sussiste alcun aiuto ai sensi della normativa europea;
- la misura notificata è compatibile con le disposizioni europee poiché i suoi effetti positivi superano le distorsioni della concorrenza;
- permangono seri dubbi circa la compatibilità del provvedimento con il mercato comune.

Nelle prime due ipotesi, la misura può essere attuata immediatamente, ma nella terza la Commissione avvia una procedura di indagine approfondita, l'istruttoria formale di esame. La decisione di intraprendere detto procedimento viene inviata al governo dello Stato membro interessato. Essa contiene le basi di fatto e di diritto per l'indagine, tra cui la valutazione preliminare della Commissione<sup>38</sup>. Gli Stati UE e i Paesi terzi interessati hanno un mese di tempo per presentare osservazioni. Inoltre, lo Stato membro interessato viene invitato a pronunciarsi sulle considerazioni avanzate dalle parti coinvolte. Al termine di tale procedimento ed entro 18 mesi, la Commissione adotta una decisione definitiva (Regolamento UE 1589/2015, cd. Regolamento di procedura<sup>39</sup>). Ci sono tre possibili esiti: decisione positiva (la misura notificata non costituisce un aiuto o è compatibile con il mercato unico); decisione condizionata (l'agevolazione è compatibile, ma la sua attuazione è soggetta a condizioni, deve essere parzialmente modificata dallo Stato membro secondo le indicazioni della Commissione); decisione negativa (l'intervento è incompatibile). In seguito a decisione negativa, la Commissione ordina allo Stato membro il recupero dell'aiuto eventualmente già versato al beneficiario, maggiorato degli interessi. Il calcolo dell'importo da rimborsare viene effettuato dal Paese UE, secondo le procedure e le disposizioni normative nazionali. Il termine di prescrizione per il recupero è di dieci anni. Qualora il Paese non si attenga alla decisione in tempo utile, la Commissione può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Esistono alcune eccezioni che possono essere dispensate dall'obbligo di notifica *ex ante*: aiuti che beneficiano di un'esenzione per categoria; *aiuti de minimis*, cioè gli aiuti di modesta entità concessi a una singola impresa che non superano un importo prestabilito in un determinato arco di tempo; sussidi accordati in base a un regime di aiuti già autorizzato dalla Commissione. Nel caso lo Stato membro elargisca aiuti

---

<sup>37</sup> C. Schepisi, "Aiuti di Stato e giudici nazionali nella bozza di nuova Comunicazione della Commissione: alcune riflessioni a prima lettura", Rivista Eurojust, Fascicolo n. 2 – 2021, ISSN 2384-9169.

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-control-of-state-aid-in-the-european-union-a-major-competition-issue.html>

<sup>39</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione), GU L 248/9, 24.9.2015.

o regimi di aiuti in esenzione, la Commissione potrà comunque procedere a un controllo *ex post* su di essi, secondo il principio generale dell'esame permanente stabilito al par. 1 dell'art. 108 TFUE. Laddove l'aiuto non soddisfi i criteri delineati nella relativa normativa europea per le categorie esentate, allora dovrà essere notificato *ex ante* alla Commissione, la quale effettuerà un'analisi approfondita sulla base dei requisiti definiti nei diversi Orientamenti concernenti i settori interessati. Ai sensi dell'art. 109 TFUE: «il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE e fissare in particolare [le condizioni per l'attuazione dell'obbligo di comunicazione *ex ante* alla Commissione dell'aiuto da parte dello Stato membro], nonché le categorie di aiuti che sono esentate da tale procedura».

Gli Stati membri devono attendere la decisione finale di autorizzazione della Commissione prima di poter mettere in atto le misure di aiuto (obbligo di *standstill*)<sup>40</sup>. Se una o più imprese violano questa disciplina, la Commissione adotta una decisione con lo scopo di infliggere delle sanzioni. La decisione produrrà effetti a partire dal momento della notifica al destinatario. Ove le decisioni rechino sanzioni pecuniarie, esse valgono come titolo esecutivo e possono essere immediatamente portate a esecuzione nell'ordinamento nazionale. Come esplicita la *Comunicazione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili*<sup>41</sup>, si distinguono aiuti di Stato incompatibili, illegali e abusivi. È incompatibile l'intervento valutato come tale con decisione della Commissione al termine della procedura di indagine formale. In tale caso, lo Stato interessato sarà tenuto a revocarlo o modificarlo entro un certo termine. Un aiuto non notificato o attuato senza previa autorizzazione della Commissione (o dal Consiglio nei rari casi in cui questo avviene) è automaticamente illegittimo. L'inosservanza della procedura formale di notifica *ex ante* non implica automaticamente l'incompatibilità del provvedimento dichiarato illegale. La Corte di giustizia ha riconosciuto che l'incompatibilità dell'aiuto illegale deve essere stabilita da una espressa decisione della Commissione. In virtù della cosiddetta "clausola Deggendorf", è proibita l'attribuzione di nuovi sostegni pubblici alle aziende che debbano restituire precedenti misure dichiarate illegali e non rimborsate<sup>42</sup>. Infine, gli aiuti abusivi sono quelli utilizzati dal beneficiario in violazione di una decisione di ammissibilità varata dalla Commissione.

Nella sua valutazione di conformità degli aiuti, la Commissione europea deve costantemente bilanciare obiettivi eterogenei e spesso contrastanti, contemperando le esigenze nazionali e la salvaguardia della libera concorrenza. Per quanto attiene alle misure adottate a norma dell'art. 107, par. 2, TFUE, sulla base delle c.d. deroghe automatiche al principio generale di incompatibilità, la Commissione è

---

<sup>40</sup> Non bisogna adottare atti che siano incompatibili con le finalità perseguite nella decisione.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (2019/C 247/01), GU C 247/1, 23.7.2019.

<sup>42</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 13 settembre 1995. TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contro Commissione delle Comunità europee. Aiuti concessi dagli Stati - Decisioni della Commissione che sospendono il versamento di taluni aiuti sino all'avvenuto recupero di precedenti aiuti illeciti. Cause riunite T-244/93 e T-486/93. Raccolta della Giurisprudenza 1995 II-02265. <https://www.europroject-online.it/approfondimenti.asp?id=10>



chiamata solo ad accertare che siano rispettati i criteri richiesti dal Trattato (un intervento meramente asseverativo). Perciò, la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale. In particolare, la lettera b) del citato articolo consente l'erogazione degli «aiuti destinati a ovviare ai danni causati da calamità naturali o da eventi eccezionali». Più specificamente, in tale ipotesi la Commissione deve valutare la sussistenza di tre condizioni. Innanzitutto, la situazione deve essere eccezionale. Deve esistere un legame diretto di causalità tra i danni lamentati (per i quali è richiesto il risarcimento) e l'evento calamitoso o eccezionale. Il *quantum* dell'aiuto deve essere corrispondente (non superiore) a quanto necessario per riparare il danno in questione. Per evitare una compensazione eccessiva, con conseguente alterazione in senso inverso della concorrenza, è necessaria una valutazione quanto più precisa possibile delle perdite subite. Questi requisiti devono essere dimostrati dagli Stati membri e non semplicemente presunti. Nel caso descritto, la finalità della misura è ripristinare le ordinarie condizioni di concorrenza: in effetti, a seguito dell'evento calamitoso o eccezionale, le imprese colpite si trovano in uno stato di inferiorità rispetto alle altre, e se non aiutate, risentirebbero di uno svantaggio competitivo<sup>43</sup>.

In linea con la consolidata giurisprudenza comunitaria, la Commissione ha costantemente ritenuto che i concetti di “calamità naturale” e di “evento eccezionale” debbano essere interpretati in modo restrittivo. Le catastrofi naturali comprendono eventi calamitosi di origine squisitamente geologica o meteorologica come terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche, incendi boschivi di origine naturale. Né il TFUE né la legislazione europea contengono una definizione precisa della nozione di “evento eccezionale”. La classificazione di una situazione come eccezionale viene realizzata dalla Commissione caso per caso, tenendo conto della sua precedente prassi in materia. L'evento deve essere caratterizzato da tre indicatori cumulativi: imprevedibilità, portata significativa o notevole impatto economico e natura straordinaria. La Commissione ha qualificato come circostanze eccezionali la guerra, i disordini interni o gli scioperi, i gravi incidenti nucleari o industriali che provochino perdite economiche diffuse<sup>44</sup>. Lo stesso è avvenuto con le epidemie e le malattie, come l'afta epizootica, l'encefalopatia spongiforme bovina e la contaminazione dei mangimi animali con la diossina. Detta base giuridica, raramente utilizzata in passato, ha permesso, inoltre, alla Commissione di fornire strumenti atti a rimediare alle perdite sofferte dalle compagnie aeree per le restrizioni al traffico aereo in occasione dell'attentato dell'11 settembre 2001 o dell'eruzione vulcanica islandese del 2010. D'altro canto, la Commissione ha escluso che rientrino in tale casistica eventi di carattere puramente economico: conseguentemente, tale disposizione non è stata invocata nel contesto della crisi bancaria e finanziaria del 2008.

Invece, nell'applicazione dell'art. 107, par. 3, TFUE (che contempla le c.d. deroghe discrezionali), la Commissione gode di ampia discrezionalità. Essa svolge un complesso controllo di merito, il cui esercizio comporta non solo valutazioni tecniche, ma anche di opportunità sotto il profilo economico e sociale, che devono

---

<sup>43</sup> A. Amelotti e A. Forzano, “Aiuti di Stato per calamità naturali: problematiche interpretative e operative” – Seminario del 6 dicembre 2013, Roma.

<sup>44</sup> A. Brancasi, “La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato”, in *Diritto pubblico*, Volume 16, Fascicolo 1-2, Gennaio-Agosto 2010, Il Mulino, Bologna.

essere effettuate all'interno dell'Unione e non a livello meramente nazionale. A questo proposito, la Commissione deve considerare se il progetto per il quale viene conferito l'aiuto sia adeguato a conseguire l'interesse complessivo della UE, se l'aiuto è necessario per raggiungere la finalità attesa e se la durata, l'intensità e la portata dell'intervento sono proporzionali all'importanza del risultato. Alla luce del principio di proporzionalità<sup>45</sup>, l'aiuto deve essere concesso nella misura strettamente necessaria a raggiungere l'obiettivo prefissato: l'eventuale "eccesso" diventerebbe incompatibile. Le misure di aiuto di Stato devono, quindi, essere necessarie, adeguate e proporzionate. Al consistente potere della Commissione fa da contraltare il limitato sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia: quest'ultima, non potendosi sostituire all'altra istituzione nel compito di valutazioni discrezionali, è deputata ad assicurare soltanto il rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché a verificare l'assenza di errori manifesti, sviamento di potere ovvero di vizi nella ricostruzione dei fatti e nella loro valutazione<sup>46</sup>.

Fra le deroghe discrezionali rientrano gli aiuti per «porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, par. 3, lett. b), TFUE). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il turbamento deve colpire la totalità o quantomeno una parte importante dell'economia di un Paese membro e non solo quella di una sua regione o parte del territorio<sup>47</sup>. Dunque, è possibile ricorrere a questa disposizione anche nel caso di perturbazione che coinvolga più Stati membri o la totalità dell'area dell'Unione, come accaduto per le tre crisi susseguitesi negli ultimi quindici anni (quella finanziaria globale, quella pandemica e quella ucraina). Nell'autunno 2008, in occasione della crisi sistemica del settore bancario dell'Unione europea, è stata attivata questa eccezione. Detta crisi è stata ritenuta un serio 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 finanziari<sup>48</sup>. Attraverso le c.d. *Banking Communications* la Commissione europea ha giudicato compatibili le misure individuali e i regimi nazionali di aiuto implementati dagli Stati membri a favore degli enti creditizi<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Di matrice tedesca, il principio di proporzionalità è stato dapprima traslato nel diritto comunitario, venendo poi integrato negli ordinamenti dei diversi Stati membri. L'art. 5, par. 4 TUE, stabilisce che «in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati».

<sup>46</sup> C. E. Baldi "La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico a uso delle amministrazioni, delle imprese e dei consulenti", Maggioli Editore, 2024.

<sup>47</sup> Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) 15 dicembre 1999. Freistaat Sachsen e altri contro Commissione delle Comunità europee. «Aiuti concessi da uno Stato - Compensazione degli svantaggi economici causati dalla divisione della Germania - Grave turbamento dell'economia di uno Stato membro — Sviluppo economico regionale - Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico». Cause riunite T-132/96 e T-143/96.

<sup>48</sup> 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 (2008/C 270/02), GU C 270/8, 25.10.2008.

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, GU C 16/1, 22.1.2009.

Due obiettivi erano perseguiti: sbloccare il credito bancario e consentire alle imprese di effettuare investimenti.

La Commissione europea ha profuso particolare impegno nello sviluppo e nell'*enforcement* della disciplina in materia di aiuti di Stato, selezionando le misure virtuose rispetto a quelle che potrebbero causare implicazioni troppo dannose per gli obiettivi dell'Unione. In passato, la Commissione ha applicato scrupolosamente il divieto di aiuti pubblici agli operatori economici. Tuttavia, la crisi che a partire dal 2008 ha coinvolto duramente il settore economico finanziario europeo ha indotto l'istituzione in parola a rivedere parzialmente tale orientamento restrittivo, concedendo ulteriori margini di manovra agli Stati membri per adottare – in situazioni eccezionali – interventi di sostegno economico alle aziende di grande portata. Per garantire maggiore flessibilità nella valutazione degli aiuti di Stato, la Commissione ha elaborato strumenti di *soft law* (linee guida, comunicazioni) volti a rendere pubblici i criteri in base ai quali si attiene per valutare la conformità degli aiuti anticrisi con il mercato comune. Le Comunicazioni della Commissione, pur non essendo *stricto sensu* vincolanti, forniscono gli orientamenti alle amministrazioni nazionali per applicare le regole europee sostanziali e procedurali in materia di aiuti pubblici. Si tratta di una prassi che, da un lato, velocizza la procedura di analisi svolta dalla Commissione e, dall'altro, riduce il rischio che le misure di aiuto elargite dagli Stati membri siano dichiarate *ex post* incompatibili e debbano essere recuperate a danno delle imprese beneficiarie.

#### 1.4 Il processo di modernizzazione

L'8 maggio 2012 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione sulla "Modernizzazione degli aiuti di Stato della UE", intraprendendo così un processo di riforma del sistema europeo di controllo degli aiuti di Stato, di aggiornamento delle previsioni applicabili al sostegno pubblico alle imprese e di semplificazione delle relative procedure<sup>50</sup>. Il pacchetto è stato avviato contemporaneamente alla crisi economico-finanziaria di quegli anni. Secondo la Commissione, una verifica più incisiva e mirata sugli aiuti può incentivare la formulazione di politiche che stimolino gli investimenti e la crescita, sempre garantendo che le distorsioni della concorrenza rimangano limitate. La riforma si è sviluppata su tre obiettivi, per ognuno dei quali sono state indicate delle proposte operative, strettamente interdipendenti tra loro: promozione della crescita in un mercato unico rafforzato, competitivo e dinamico; preminente attuazione delle disposizioni sui casi con la maggiore incidenza sul mercato comune; riduzione della burocrazia e razionalizzazione delle norme per aumentare l'efficienza e la rapidità delle decisioni. Le proposte hanno riguardato essenzialmente: l'esplicazione e la precisazione del concetto di aiuto di Stato; la definizione di criteri comuni per l'esame della conformità degli interventi con il mercato europeo; la rielaborazione

---

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM/2012/0209 final, Bruxelles, 8.5.2012.

delle principali linee guida così da adeguarle a parametri comuni stabiliti nell'ambito della modernizzazione<sup>51</sup>.

Attraverso il cd. "pacchetto modernizzazione" è stato adottato il Regolamento generale di esenzione per categoria, noto con l'acronimo GBER (*General Block Exemption Regulation*)<sup>52</sup>. Quest'ultimo ha esteso in modo significativo la possibilità per gli Stati membri di assegnare aiuti senza controllo preliminare (*ex ante*) da parte della Commissione, semplificandone la concessione e riducendo la durata dell'iter procedurale per i beneficiari. Il campo di applicazione delle esenzioni dall'obbligo di notifica preventiva degli aiuti pubblici è stato ampliato. Rispetto al precedente (Regolamento (CE) n. 800/2008<sup>53</sup>), il nuovo Regolamento fissa soglie di esenzione più alte, intensità massime più favorevoli, condizioni di ammissibilità più flessibili. Normalmente, gli aiuti in esenzione di notifica sono reputati come compatibili dalla Commissione qualora perseguano un obiettivo di interesse europeo. Il GBER ricomprende un'ampia gamma di categorie di aiuti: a finalità regionale; a favore delle PMI (investimenti, funzionamento, consulenze, partecipazione a fiere, per progetti di cooperazione territoriale europea); per la creazione di imprese da parte di imprenditrici; per la cultura e la conservazione del patrimonio; per la tutela dell'ambiente e l'efficienza energetica; per gli investimenti in banda larga; sotto forma di capitale di rischio; per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; per la formazione, l'occupazione e l'inclusione sociale; per i lavoratori svantaggiati o disabili; per lo sport e le infrastrutture multifunzionali ricreative. La modernizzazione degli aiuti di Stato è tutt'ora in corso, con un'ulteriore estensione anche temporale del GBER, emendato e prorogato dal Regolamento del 23 giugno 2023<sup>54</sup>. Difatti, il Regolamento GBER si attua fino al 31 dicembre 2026 (precedente termine 31 dicembre 2023). Oltre al GBER, gli altri regolamenti di esenzione per categoria attualmente vigenti sono: il Regolamento (UE) n. 2022/2472 (*Agricultural Block Exemption Regulation*, cd. "ABER")<sup>55</sup>,

---

<sup>51</sup> <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/modernizzazione-degli-aiuti-di-stato/>

<sup>52</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE, GU L 187/1, 26.6.2014.

<sup>53</sup> Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), GU L 214/3, 9.8.2008.

<sup>54</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L167/1, 30.6.2023.

<sup>55</sup> Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, GU L 327/1, 21.12.2022.

recentemente rettificato dal Regolamento 2023/2607/UE<sup>56</sup> e il Regolamento (UE) 2022/2473 (*Fishery Block Exemption Regulation*, cd. “FIBER”<sup>57</sup>) rettificato dal Regolamento 2023/2603/UE<sup>58</sup>.

Anche gli aiuti considerati d’importanza minore, cosiddetti *de minimis*, non necessitano di notifica alla Commissione europea, in quanto di importo talmente ridotto che difficilmente possono interferire sulla concorrenza. Tali aiuti non rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 107 TFUE. La disciplina di riferimento è costituita dal: Regolamento 2831/2023/UE del 13 dicembre 2023,<sup>59</sup>, applicabile alle imprese operanti in tutti i settori, salvo specifiche eccezioni, tra cui la produzione primaria di prodotti agricoli della pesca e dell’acquacoltura, a decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino al 31 dicembre 2030 (sono consentiti ulteriori sei mesi di ultrattività); Regolamento (UE) 1408/2013 per le imprese del settore agricolo<sup>60</sup>, modificato dal Regolamento (UE) 2023/2391<sup>61</sup>; Regolamento (UE) 717/2014 per le imprese operanti nel settore ittico e dell’acquacoltura<sup>62</sup>, modificato dal Regolamento (UE) 2023/2391; Regolamento 2832/2023/UE per le imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG)<sup>63</sup>. I SIEG sono attività

---

<sup>56</sup> Regolamento (UE) 2023/2607 della Commissione del 22 novembre 2023 recante rettifica del regolamento (UE) 2022/2472 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, GU Serie L, 23.11.2023.

<sup>57</sup> Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura, GU L 327/82, 21.12.2022.

<sup>58</sup> Regolamento (UE) 2023/2603 della Commissione del 22 novembre 2023 recante rettifica del regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura, GU Serie L, 23.11.2023.

<sup>59</sup> Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis», GU Serie L, 15.12.2023.

<sup>60</sup> Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 352/9, 24.12.2013.

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2023/2391 della Commissione del 4 ottobre 2023 che modifica i regolamenti (UE) n. 717/2014, (UE) n. 1407/2013, (UE) n. 1408/2013 e (UE) n. 360/2012 per quanto riguarda gli aiuti «de minimis» per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura e il regolamento (UE) n. 717/2014 per quanto riguarda l’importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi a un’impresa unica, il relativo periodo di applicazione ed altri aspetti, GU Serie L, 5.10.2023.

<sup>62</sup> Regolamento (UE) n.717/2014 della Commissione relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e acquacoltura, GU L 190/45, 28.6.2014.

<sup>63</sup> Regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti di importanza

economiche che producono risultati nell'interesse pubblico generale che non sarebbero raggiunti dal mercato senza intervento pubblico (o sarebbero forniti in condizioni diverse in termini di qualità, accessibilità economica, sicurezza, parità di trattamento o accesso universale).

Ulteriormente, l'iniziativa di *State Aid Modernisation* avviata dall'Unione europea ha introdotto nuovi e stringenti obblighi di pubblicazione e informazione in materia di aiuti statali assegnati dai Paesi membri alle imprese. La maggiore semplificazione della normativa si accompagna, infatti, all'affermazione dei principi di responsabilità e di trasparenza degli interventi. L'aiuto deve essere concesso, comunicato e contabilizzato in modo chiaro. Inoltre, la Commissione europea richiede il potenziamento dei controlli sulla corretta applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato a livello nazionale e comunitario<sup>64</sup>.

Al fine di garantire il rispetto dei parametri europei di pubblicità e di trasparenza, il Ministero dello Sviluppo Economico italiano ha creato il Registro Nazionale Aiuti di Stato<sup>65</sup>. Si tratta di una banca dati, parzialmente accessibile a tutti, completa di tutte le tipologie di sostegno pubblico che costituiscono aiuto di Stato (soggette o meno all'obbligo di notifica preventiva, ivi inclusi i sussidi in esenzione dalla notifica e gli aiuti *de minimis*). Le informazioni relative a ciascuna misura comprendono la denominazione, l'identificazione del beneficiario, l'importo dell'aiuto, la data di concessione, l'autorità erogatrice, lo strumento di aiuto e il settore interessato sulla base della classificazione statistica delle attività economiche nell'Unione («classificazione NACE»). I Paesi membri registrano e riuniscono tutte le informazioni attinenti agli aiuti, i dati sono conservati e consultabili per un periodo di dieci anni dalla data di approvazione. Il Registro include, inoltre, l'elenco dei soggetti obbligati a restituire gli aiuti incompatibili dei quali la Commissione abbia disposto il recupero (elenco *Deggendorf*)<sup>66</sup>.

---

minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU Serie L, 15.12.2023.

<sup>64</sup> C. Schepisi, «La «modernizzazione» della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement», Giappichelli Editore, Torino, 2011.

<sup>65</sup> Il Registro Nazionale Aiuti di Stato (RNA), operativo dal 12 agosto 2017, è stato progettato presso la Direzione Generale per gli Incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo Economico (DGIAl). Legge 29 luglio 2015, n. 115 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Legge europea 2014). <https://www.rna.gov.it/>

<sup>66</sup> <https://www.rna.gov.it/trasparenza>

## 2. La risposta dell'Unione europea alla pandemia

### 2.1 La flessibilità degli aiuti di Stato come strumento di reazione coordinata

Colloquialmente definita il “cigno nero del 2020”<sup>67</sup>, la pandemia di Covid-19, originatasi in Cina e rapidamente diffusasi in tutto il mondo, è stata una tragedia globale. L'improvvisa emergenza legata all'epidemia ha rappresentato una grave minaccia per la salute pubblica a livello mondiale, determinando una crisi non solo sanitaria, ma anche economica e sociale di enormi proporzioni<sup>68</sup>. In ragione delle interconnessioni che sono alla base della globalizzazione, praticamente nessuna area geografica è stata risparmiata. Gli impatti della crisi non sono rimasti, dunque, circoscritti a un unico Paese. A partire da marzo 2020, vari governi nazionali hanno imposto misure di blocco per contrastare la diffusione del contagio, determinando restrizioni penetranti alla libertà di circolazione, limitando la possibilità di svolgere la maggior parte delle attività economiche. La crisi del coronavirus ha travolto praticamente tutti i settori a causa dello shock prodottosi sul lato dell'offerta in seguito all'interruzione delle catene di approvvigionamento e della diminuzione della domanda, dovuta alla minore richiesta di beni e servizi da parte dei consumatori<sup>69</sup>. Ciò ha provocato una ricaduta negativa sui mercati finanziari, seri problemi di liquidità per le imprese e un calo generalizzato dei flussi commerciali internazionali.

Per contenere gli effetti della pandemia, in sede europea sono stati impiegati poderosi strumenti di sostegno all'economia dell'Unione e dei diversi Stati membri duramente colpiti dalla crisi socioeconomica. Tra essi rientra l'individuazione di regole maggiormente flessibili in materia di sussidi pubblici a favore delle imprese, ai sensi di quanto consentito dal TFUE. La disciplina dell'Unione sugli aiuti di Stato ha subito delle temporanee modifiche, ampliando le possibilità per i governi nazionali di intervenire a supporto delle aziende domestiche. Come in occasione della crisi finanziaria del 2007-2008, la Commissione ha ritenuto che tale normativa, grazie alla sua connaturata e sperimentata duttilità, potesse configurarsi come il mezzo più indicato per coordinare le iniziative nazionali. Tuttavia, è opportuno tener presente che, sebbene la crisi economica del 2008 e quella pandemica siano accomunate dal carattere imprevedibile degli eventi eccezionali, l'origine di questi ultimi è diversa: nel primo caso trattasi di una crisi finanziaria con riflessi sull'economia reale e, nel secondo, di un'emergenza sanitaria con

---

<sup>67</sup> Formula coniata dal matematico libanese Nassim Nicholas Taleb per descrivere eventi inaspettati e sorprendenti, impossibili da ipotizzare o anche da immaginare.

N. N. Taleb, “The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable”, Random House Trade Paperbacks, 2007.

<sup>68</sup> Dichiarazione di pandemia dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>69</sup> A. Biondi, “Governing the Interregnum: State Aid rules and the COVID-19 Crisis”, Market and Competition Law Review / volume iv / no. 2 / october 2020.

pesanti ripercussioni socioeconomiche<sup>70</sup>. Da ciò segue anche una parziale diversità di rimedi adottati e delle loro modalità applicative. La crisi del 2008 ha richiesto significative azioni a sostegno delle banche, oltre che dell'economia reale, al fine di evitare le ricadute negative sull'intero sistema finanziario derivanti dal fallimento degli istituti creditizi. Detta crisi ha avuto effetti simmetrici sui mercati finanziari e si è diffusa molto più tardi sull'economia reale, mentre il Covid-19 ha sconvolto alcuni settori immediatamente e senza preavviso. Oltretutto, i contorni della crisi finanziaria erano più definiti di quelli della pandemia.

La Commissione europea ha risposto tempestivamente alla grave crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica. Considerando che la nazionalizzazione di Northern Rock<sup>71</sup> è avvenuta il 22 febbraio 2008 e che la Commissione ha adottato il suo primo tentativo di far fronte alla conseguente crisi finanziaria nel gennaio 2009<sup>72</sup>, in questa circostanza l'esecutivo UE ha agito molto più rapidamente. Attraverso uno sforzo coordinato diretto al contempo a garantire la tenuta del mercato interno e a evitare una dannosa corsa ai sussidi, la Commissione ha pubblicato una serie di Comunicazioni volte a guidare le pubbliche amministrazioni nazionali nell'applicazione delle norme europee sia sostanziali che procedurali in materia di aiuti di Stato nel contesto pandemico<sup>73</sup>. Ciò si rende necessario poiché, essendo i fondi europei relativamente limitati, il sostegno pubblico all'economia deve provenire, in larga misura, dalle risorse nazionali dei Paesi membri. A fianco e a integrazione delle regole ordinarie sulle sovvenzioni pubbliche, la Commissione ne ha individuate altre, espressamente concepite per fronteggiare le implicazioni negative generate dalla pandemia. I primi orientamenti sono indicati nella Comunicazione del 13 marzo 2020<sup>74</sup>, in cui la Commissione enumera, tra gli obiettivi prioritari dell'Unione, la tutela della salute, la protezione sia delle imprese che dei lavoratori europei dipendenti e autonomi contro le perdite di reddito. È

---

<sup>70</sup> V. Troianelli, "L'evoluzione della disciplina degli aiuti di stato nel settore bancario e finanziario: le *crisis communications* adottate dalla Commissione europea tra il 2008 e il 2009", Rivista di Diritto del Risparmio, Fascicolo 1/2023, ISSN 2785-3004.

<sup>71</sup> Istituto finanziario inglese specializzato in credito immobiliare. Nel 2007 è balzato agli onori della cronaca quando, incapace di rimborsare gli importi presi in prestito, si è rivolto al governo nazionale per sopperire alle perdite miliardarie innescate dalla crisi dei mutui *subprime*. La banca è fallita a seguito di una corsa agli sportelli poiché i clienti si sono precipitati a ritirare i propri risparmi.

<sup>72</sup> 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, GU C 10/2, 15.1.2009.

<sup>73</sup> C. Biancotti, A. Borin, F. Cingano, P. Tommasino, G. Veronese, "Nessun Paese è un'isola: per una risposta coordinata al Covid-19" in "www.voxeu.org", 18 marzo 2020.  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/voxeu\\_it\\_23032020.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/voxeu_it_23032020.pdf)

<sup>74</sup> 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, Bruxelles, 13.3.2020.



interessante notare come le considerazioni attinenti alla difesa della salute e dell'occupazione, di norma di limitato interesse nella valutazione di compatibilità delle misure statali di aiuto, assumono rilevanza centrale e costituiscono "obiettivi guida" o "principi ispiratori". La presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato: «Faremo tutto il necessario per sostenere gli europei e l'economia europea»<sup>75</sup>. Pochi giorni dopo, il 16 marzo, Margrethe Vestager, vicepresidente esecutiva e commissaria alla concorrenza, ha inviato ai Paesi UE una bozza di proposta per un Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'epidemia da coronavirus<sup>76</sup>.

In via generale, nel contesto della pandemia i regimi di aiuti pubblici hanno trovato la loro legittimazione nell'art. 107 TFUE. In particolare, inizialmente, l'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, è stato individuato come la deroga principale per facilitare la rapida adozione di strumenti per compensare i danni «arrecati da calamità naturali oppure da eventi eccezionali». Ciò ha consentito ai Paesi membri di ridurre l'esposizione di alcune attività economiche agli impatti immediati e dannosi del coronavirus. Può pensarsi al regime olandese<sup>77</sup> destinato a rimborsare le imprese agricole e orticole per la perdita di entrate o costi aggiuntivi legati al crollo della domanda dei loro prodotti, così come al sistema austriaco per ricompensare il danno economico derivante dalle misure di contenimento subite dalle aziende<sup>78</sup>. Sulla base di tale disposizione, gli Stati possono indennizzare le imprese operanti in settori significativamente pregiudicati dalle chiusure per il *lockdown* (quali, ad esempio, turismo, trasporti, cultura, accoglienza/ospitalità, commercio al dettaglio e comparto alberghiero) o gli organizzatori di eventi – quali concerti, festival, tornei sportivi, fiere culturali o commerciali – annullati a causa dell'epidemia. In questi settori, le misure introdotte a livello nazionale per affrontare l'emergenza sanitaria hanno portato in taluni casi alla sospensione completa di attività produttive o a una cessazione circoscritta a determinate zone<sup>79</sup>. In altri casi, tali prescrizioni hanno imposto una soglia massima di affluenza in settori specifici (ad esempio, eventi

---

<sup>75</sup> European Commission, Press release "COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus", Brussels, 13 March 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459)

<sup>76</sup> Commissione europea, "Dichiarazione della Vicepresidente esecutiva Margrethe Vestager sul progetto di proposta di un quadro di riferimento temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'epidemia di COVID-19", Bruxelles, 17 marzo 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_479)

<sup>77</sup> European Commission, "State aid / Netherlands SA.57217 (2020/N) NL LNV AGRI Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19", C(2020) 3143 final, Brussels, 8.5.2020. Questo regime è stato successivamente modificato. European Commission, "State Aid SA.57552 (2020/N) Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19 – NL - Amendment SA.57217", C(2020) 4017 final, Brussels, 10.6.2020.

<sup>78</sup> European Commission, "State Aid SA.57291(2020/N) – Austria – COVID-19; Compensation Scheme: Directive for fixed cost subsidies", C(2020) 3483 final, Brussels, 23.05.2020.

<sup>79</sup> E. Bani e F. Di Porto, Covid-19: aiuti di stato e diritto della concorrenza, in *Concorrenza e mercato*, 2020.

sportivi, attività di intrattenimento, fiere commerciali) per l'applicazione di norme sul distanziamento sociale o sulla capienza degli esercizi commerciali che hanno condotto a un sensibile calo delle attività economiche interessate. Gli aiuti concessi ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, devono risarcire le perdite direttamente riconducibili alla pandemia, ad esempio i danni strettamente connessi alle misure restrittive che impediscono *de jure* o *de facto* al beneficiario di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività (ad esempio, la chiusura di bar, ristoranti e negozi di prodotti non essenziali) oppure ne prevedono l'interruzione in determinate aree (ad esempio, le limitazioni relative ai voli). In effetti, i molteplici lockdown e i numerosi divieti di movimento hanno innescato un pesante crollo dei viaggi, con un effetto significativo su tutto il settore dell'aviazione. Diversi vettori aerei e operatori aeroportuali sono stati costretti a sospendere i propri voli e le attività di terra o a ridurle fortemente. In questo scenario, il sostegno finanziario statale a favore degli operatori aerei nazionali si è reso più che necessario e, in molti casi, inevitabile. Esempi sono: il programma francese di differimento del pagamento da parte delle compagnie aeree di alcune tasse<sup>80</sup>, la garanzia per Scandinavian Airlines<sup>81</sup>, il prestito pubblico a favore della aerolinea tedesca Condor<sup>82</sup>, gli aiuti all'Austrian Airlines<sup>83</sup>.

Dato il limitato margine di discrezionalità lasciato alla Commissione per concordare questo tipo di aiuti, i requisiti da soddisfare sono particolarmente severi<sup>84</sup>. Innanzitutto, devono verificarsi eventi eccezionali, che possono aver determinato divieti e raccomandazioni nei confronti dei beneficiari. Lo Stato deve poi includere un'analisi dettagliata e accurata sulla tipologia del danno risarcito, se si tratti di una perdita di reddito e/o di costi aggiuntivi legati al coronavirus. In terzo luogo, lo Stato è tenuto a dimostrare il nesso causale, da un lato, tra l'epidemia e gli impedimenti che colpiscono i beneficiari e, dall'altro, tra il danno subito dall'impresa e il compenso. Sin da subito la Commissione ha qualificato il Covid-19 come un "evento eccezionale", in ragione della sua natura imprevedibile e delle

---

<sup>80</sup> Commission européenne, "Aide d'État SA.56765 (2020/N) – France COVID-19 - Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien", C(2020) 2097 final, Bruxelles, le 31 mars 2020.

<sup>81</sup> European Commission - Press release, "State aid: Commission approves Danish public guarantee of up to €137 million to compensate airline SAS for damage caused by coronavirus outbreak", Brussels, 15 April 2020.

<sup>82</sup> European Commission - Press release, "State aid: Commission approves €550 million German State-guaranteed loan to compensate airline Condor for damage caused by coronavirus outbreak", Brussels, 27 April 2020.

<sup>83</sup> European Commission - Press release, "State aid: Commission approves €150 million Austrian subordinated loan to compensate Austrian Airlines for damages suffered due to coronavirus outbreak", Brussels, 6 July 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1275](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1275)

<sup>84</sup> G. Bruzzone, "Covid-19: sostegno pubblico all'economia e regole sugli aiuti di Stato", Workshop Associazione Antitrust Italiana «Il Temporary Framework della Commissione europea e la sua applicazione» Roma, 30 aprile 2020.  
<https://www.associazioneantritrustitaliana.it/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-sostegno-pubblico-allaposeconomia-e-regole-sugli-aiuti-di-Stato-.pdf>

correlate ricadute sanitarie ed economiche<sup>85</sup>. La prima decisione in cui la Commissione ha espressamente riconosciuto la pandemia quale circostanza eccezionale ha riguardato un regime di aiuti presentato dalla Danimarca a favore di alcuni settori colpiti direttamente dalla cancellazione di manifestazioni di grandi dimensioni (con oltre 1.000 partecipanti) a causa della diffusione del virus<sup>86</sup>. Si tratta della prima misura compensativa approvata dalla Commissione il giorno prima dell'adozione della Comunicazione del 13 marzo. Secondo tale regime, del valore di 12 milioni di euro, gli operatori economici hanno diritto a un risarcimento per le perdite subite in conseguenza dell'annullamento o del rinvio di eventi pubblici per i quali i biglietti sono già stati venduti. Un programma simile è stato notificato alla Commissione dal governo svedese ed è stato autorizzato nell'aprile 2020 (aiuti per eventi culturali cancellati o riprogrammati)<sup>87</sup>.

Ciononostante, questa norma non è stata quella più frequentemente invocata dai Paesi UE nel contesto della pandemia. La Commissione ha, infatti, identificato l'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, come un'ideale base giuridica attraverso la quale gli Stati possono iniettare capitale nei mercati nazionali per proteggere imprese e posti di lavoro. «Gli aiuti destinati a porre rimedio a un serio turbamento dell'economia di uno Stato membro» mirano ad affrontare la vulnerabilità di specifici settori economici o determinate imprese e ad aumentare la loro resilienza complessiva, recuperando i livelli pre-Covid. Dette aziende sarebbero state sane e redditizie in assenza della pandemia. Alla luce dell'art. 107, par. 3, lett. b), tali interventi pubblici sono giustificati e possono essere considerati compatibili con il mercato interno, ma solo per un periodo limitato ed esclusivamente per ovviare alle acute carenze di liquidità e di redditività delle aziende<sup>88</sup>. La Commissione deve valutarne adeguatezza e proporzionalità e tenere conto delle finalità che intendono perseguire. Prima della crisi finanziaria del 2008, questa previsione era rimasta pressoché inapplicata, poi se ne è fatto ampiamente uso, in particolare, per gli aiuti al settore bancario.

La terza opzione a disposizione degli Stati membri è la deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, che consente di fornire aiuti per «agevolare lo sviluppo di determinate attività o regioni economiche». Questo articolo è stato utilizzato come mezzo principale attraverso il quale approvare misure volte ad aumentare la resilienza del settore sanitario, nonché a rafforzare la preparazione a rispondere a

---

<sup>85</sup> La Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che «[...] è incontestabile che la pandemia di Covid-19 costituisce un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE». Sentenza del Tribunale generale (Decima Sezione ampliata) del 17 febbraio 2021, Causa T-259/20, Ryanair c. Commissione, EU:T:2021:92, par. 26.

<sup>86</sup> European Commission, “State Aid SA.56685 (2020/N) – Denmark – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19”, C(2020) 1698 final, Brussels, 12.3.2020.

<sup>87</sup> European Commission, “State Aid SA.57051 (2020/N) – Sweden – COVID-19 Aid for cancelled or postponed cultural events”, C(2020) 2643 final, Brussels, 22.4.2020.

<sup>88</sup> G. Petrillo, “Coronavirus e aiuti di stato: un'occasione di riflessione per il futuro”, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, Fascicolo 2/2020.

eventuali ulteriori minacce derivanti dal virus<sup>89</sup>. In particolare, la Commissione ha autorizzato aiuti specificamente destinati al sostegno di ricerca e sviluppo in materia di Covid-19 e alla sperimentazione e fornitura di prodotti per combattere l'epidemia. Un esempio di regime destinato a supportare le imprese nel far fronte a un picco di domanda di prodotti sanitari è quello italiano per la produzione e la fornitura di apparecchiature mediche come respiratori, mascherine e occhiali protettivi<sup>90</sup>. Nell'ambito di questa iniziativa, il sostegno finanziario viene messo a disposizione delle aziende che creano nuove strutture o ampliano la produzione di attrezzature mediche e dispositivi di protezione individuale (DPI).

Il 19 marzo 2020 la Commissione europea ha emanato il *Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a supporto dell'economia nell'emergenza Covid-19*<sup>91</sup> per sostenere il tessuto imprenditoriale e arginare il declino economico. Come riportato nel punto 16 della Comunicazione, lo scopo è definire uno schema che consenta di orientare il sostegno pubblico, in modo da aiutare efficacemente le imprese che incontrano difficoltà a causa della pandemia, «preservando al contempo l'integrità del mercato interno e garantendo condizioni di parità». Il Quadro fornisce una tabella di marcia uniforme e paneuropea per i finanziamenti nazionali, consentendo una migliore gestione delle dolenti implicazioni legate alla pandemia. Si tratta di una disciplina eccezionale e temporanea. Il carattere eccezionale del Quadro è evidenziato dai frequenti richiami al fatto che «l'epidemia comporta il rischio di una grave recessione che riguarda l'intera economia dell'Unione, colpendo imprese, posti di lavoro e famiglie» (par. 9). Il termine “temporaneo” si riferisce al limite temporale del Quadro, il quale si applica dal 19 marzo al 31 dicembre 2020. Ad ogni modo, la Commissione si riserva il diritto di rivederlo periodicamente «sulla base di importanti considerazioni di politica della concorrenza o economiche» (par. 39). Peraltro, con tale precisazione in merito alla natura temporanea della disciplina, la Commissione tende anche verosimilmente a evitare che il Quadro venga prorogato fino a diventare di applicazione permanente, scongiurando così il rischio di una distorsione eccessiva della concorrenza causata da interventi pubblici nell'economia non giustificati da esigenze contingenti e transitorie.

In quanto atto di *soft law*, il Quadro temporaneo (QT) non determina obblighi giuridicamente vincolanti in capo agli Stati membri. Non modifica la normativa esistente, né fissa disposizioni direttamente applicabili. Tuttavia, predeterminando i vari modelli di aiuti ammissibili, aumenta sostanzialmente l'ampiezza delle deroghe contemplate dal TFUE. Inoltre, il Quadro garantisce certezza giuridica riguardo all'approccio adottato dalla Commissione durante questa crisi. La Comunicazione recante il QT rappresenta una sorta di *vademecum* affinché le autorità nazionali possano giudicare autonomamente *ex ante* la conformità delle

---

<sup>89</sup> S. Marino, “Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali”, *Il Diritto dell'Unione europea*, Fascicolo 3-2020.

<sup>90</sup> European Commission, Press release “State aid: Commission approves €50 million Italian support scheme for production and supply of medical equipment and masks during Coronavirus outbreak”, Brussels, 22 March 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_507](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_507)

<sup>91</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19”, C(2020) 1863 final, Bruxelles, 19.3.2020.

loro scelte di politica economica rispetto agli indirizzi della Commissione<sup>92</sup>. L'esercizio della discrezionalità da parte della Commissione è, dunque, anticipato, mediante la pubblicizzazione di criteri generali di valutazione, a un momento cronologicamente precedente a quello della decisione individuale sulla compatibilità degli aiuti. Invero, salvo che i progetti notificati si discostino oltremisura dalle prescrizioni del Quadro, l'esecutivo europeo verifica solamente la sussistenza delle prerogative delineate e autorizza le misure di aiuto. Ciò dovrebbe semplificare il compito degli Stati membri che ne fanno richiesta e ridurre significativamente l'intensità dei controlli e il carico di lavoro successivo della Commissione.

Il Quadro temporaneo non limita le facoltà di cui i Paesi membri godono in virtù delle norme del Trattato. Non intende sostituire, bensì integrare le opzioni consentite in via ordinaria in base alle regole esistenti sugli aiuti di Stato. Sia nella Comunicazione del 13 marzo, sia in quella del 19 marzo, la Commissione europea illustra, infatti, agli Stati UE una serie di possibilità di cui già dispongono per fornire sostegno alle attività economiche. Anzitutto, vi sono gli interventi che non costituiscono sussidi pubblici e che quindi possono essere adottati senza il coinvolgimento della Commissione. Tra questi rientrano le misure attribuite a tutte le aziende (non "selettive"), quali ad esempio integrazioni salariali per i dipendenti e interruzione 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. Altri strumenti che la Commissione ritiene non rientrino tra gli aiuti di Stato sono quelli che forniscono un sostegno finanziario direttamente ai consumatori per servizi annullati o biglietti non rimborsati dagli operatori interessati. Un'ulteriore tipologia è rappresentata dalle iniziative che possono essere adottate immediatamente dagli Stati membri, senza obbligo di previa notifica alla Commissione, in quanto considerate compatibili *a priori* con il mercato interno dal Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) o in quanto compresi nell'ambito di applicazione della disciplina *de minimis*. La Commissione chiarisce ulteriormente come le misure relative al Covid-19 dovrebbero essere utilizzate in relazione agli *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione* del 2014<sup>93</sup>. Il Quadro temporaneo ha poi specificato che possono essere autorizzati aiuti anche a favore di imprese che abbiano già percepito sostegno per il salvataggio e per la ristrutturazione, in deroga al c.d. *principio una tantum*<sup>94</sup>.

La Commissione ha seguito un percorso simile (ma non identico) a quello adottato durante la crisi del 2008. Il Quadro temporaneo impone criteri meno severi rispetto

---

<sup>92</sup> A. Biondi, "State Aid in the Time of COVID-19", in EU Law Live, 25 March 2020, eulawlive.com.

<sup>93</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, GU C 249/1, 31.7.2014.

<sup>94</sup> Tale principio stabilisce che gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione possono essere concessi una sola volta nell'arco di dieci anni.

al regime del 2009<sup>95</sup> e, in seguito, del 2011<sup>96</sup>, istituito per fronteggiare la crisi finanziaria, al quale si ispira e che prende a modello. La spiegazione è, evidentemente, legata alla differente entità delle due crisi. La crisi scoppiata nel 2008 solo in minima parte, anche grazie agli espedienti ideati, si è estesa dal settore finanziario all'economia reale che, viceversa, è stata compromessa immediatamente da quella pandemica. Per queste ragioni, sin dall'inizio la Commissione ha sostenuto che tutti i fattori produttivi necessitassero dei vari sussidi contemplati dal regime transitorio. La maggior parte degli aiuti durante la crisi finanziaria era mirata ad assicurare che le banche disponessero di risorse sufficienti e solo una percentuale minore è stata concessa come liquidità diretta alle imprese<sup>97</sup>. Invece, il QT dedica un'ampia gamma di strumenti per contrastare la carenza di liquidità e per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'epidemia di Covid-19.

Nella sua prima versione, il Quadro temporaneo ha ritenuto ammissibili (previa notifica) cinque categorie di misure finalizzate a garantire l'accessibilità ai finanziamenti per le imprese colpite dalle restrizioni determinate dalla pandemia: dal sostegno specifico al settore, a misure più generali per incentivare il flusso di liquidità, l'accesso al credito. In particolare, gli Stati membri sono stati autorizzati a concedere:

- a) Aiuti di importo limitato, quali sovvenzioni dirette, vantaggi fiscali e pagamenti anticipati (il cui importo non deve superare 800 milioni di euro per singola impresa, 120.000 euro per azienda del settore della pesca e dell'acquacoltura e 100.000 euro per società attiva nella produzione primaria di prodotti agricoli);
- b) Garanzie statali per i prestiti bancari contratti dalle imprese (per un periodo limitato a un massimo di sei mesi);
- c) Prestiti a tassi di interesse favorevoli alle aziende, in modo da aiutare quest'ultime a sopperire al fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti;
- d) Aiuti sotto forma di garanzie pubbliche e prestiti agevolati veicolati tramite istituti finanziari, al fine di permettere alle banche di continuare a erogare prestiti ai clienti commerciali che ne abbiano bisogno. Il Quadro attribuisce logicamente un ruolo cruciale alle banche e agli altri intermediari finanziari nell'attuazione delle misure legate al Covid-19, e fornisce linee guida per ridurre al minimo la distorsione della concorrenza tra le banche. La Commissione specifica, infatti, che i fondi concessi dagli Stati membri «non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la

---

<sup>95</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, GU C 16/1, 22.1.2009.

<sup>96</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro unionale temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria, GU C 6/5, 11.1.2011.

<sup>97</sup> G. Luchena, "Gli aiuti di Stato tra interventi straordinari e stabilizzazione normativa", *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 2/2018, 11 dicembre 2018.

sostenibilità, la liquidità o la solvibilità degli enti creditizi», in quanto diretti ai clienti delle banche e non alle banche stesse;

e) Maggiore flessibilità nell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine per i rischi che normalmente sono assunti dalle compagnie di assicurazione private, ma che sono temporaneamente non disponibili sul mercato a causa della pandemia.

Gli aiuti dovevano essere accordati entro il 31 dicembre 2020. Venendo poi all'ambito di applicazione soggettivo del Quadro temporaneo, tutte le misure sono disponibili per i beneficiari che non versavano in difficoltà (ad esempio perdite accumulate) o non erano soggetti a procedure di insolvenza alla fine del 2019. Il concetto di impresa in difficoltà corrisponde a quello contenuto all'art. 2, par. 18, del Regolamento GBER<sup>98</sup>. La disciplina temporanea è stata attuata in deroga alla cosiddetta "clausola Deggendorf", che vieta alle aziende di usufruire di nuovi sussidi pubblici prima di aver restituito precedenti misure dichiarate illegali e incompatibili dalla Commissione. L'indicazione di massimali e di criteri chiari aspira a garantire che le misure nazionali siano adeguate e non distorcano inutilmente la concorrenza. È evidente che la Commissione ha stimato *ex ante* la proporzionalità degli aiuti di Stato, basandosi sulla pratica consolidata e sull'esperienza acquisita nel 2008<sup>99</sup>.

Tutti gli strumenti ammessi possono essere cumulati, ad eccezione delle garanzie sui prestiti e dei tassi di interesse ridotti sui prestiti, se l'aiuto è concesso per lo stesso prestito e l'importo complessivo del prestito per impresa supera le soglie stabilite. Inoltre, le misure temporanee previste possono essere sommate con i regimi di aiuti ordinari consentiti, purché rispettando specifiche condizioni. In particolare, le stesse possono essere cumulate con gli aiuti coperti dal Regolamento GBER e dal Regolamento generale *de minimis*, la cui validità è stata prorogata sino al 31 dicembre 2023, proprio in ragione dell'emergenza pandemica<sup>100</sup>. Il Regolamento GBER è stato, inoltre, modificato, mediante deroga, per renderlo applicabile anche «alle imprese che al 31 dicembre 2019 non erano in difficoltà, ma lo sono diventate nel periodo dal 1° gennaio 2020 al 30 giugno 2021».

---

<sup>98</sup> Si definisce in difficoltà «un'impresa che soddisfa almeno una delle seguenti circostanze: a) nel caso di società a responsabilità limitata qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate; b) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate; c) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; d) qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione; e) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: 1) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; e 2) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0».

<sup>99</sup> S. Mezzacapo, "Lo speciale regime giuridico temporaneo UE applicabile agli aiuti di Stato in risposta all'emergenza economico-sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19", in *Diritto & Conti*, Rivista Giuridica Semestrale n.2-2020.

<sup>100</sup> Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, GU L 215/3, 7.7.20.

Parallelamente la Commissione ha prolungato il periodo di vigenza di alcune norme adottate a seguito dell'iniziativa del 2012 di modernizzazione degli aiuti di Stato, altrimenti in scadenza a fine 2020<sup>101</sup>.

## 2.2. L'evoluzione del Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato Covid-19

In considerazione delle varie ondate della crisi pandemica e della necessità di supportare le imprese attraverso nuovi strumenti, il Quadro temporaneo è stato esteso e integrato con successive comunicazioni: il 3 aprile, l'8 maggio, il 29 giugno, il 13 ottobre 2020, il 28 gennaio, il 18 novembre 2021 e il 7 novembre 2022. Il 3 aprile è stato pubblicato un primo emendamento per aumentare le opportunità di sostegno pubblico alla ricerca, allo sviluppo, alla sperimentazione e alla produzione di prodotti rilevanti per combattere l'epidemia, per proteggere i posti di lavoro e per sostenere l'economia<sup>102</sup>. Il ventaglio di possibili interventi è stato dunque ampliato, aggiungendone altri cinque:

a) Aiuti per attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus, consistenti in sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali. Per i progetti di ricerca e sviluppo iniziati a partire dal 1° febbraio 2020, si ritiene *de jure* che l'aiuto abbia un effetto di incentivazione, mentre per i progetti avviati prima di tale data, l'effetto di incentivazione si reputa esistente «se l'aiuto è necessario per accelerare o ampliare lo scopo del progetto». I costi ammissibili comprendono i costi del personale e quelli per apparecchiature digitali e informatiche, per strumenti diagnostici, di raccolta ed elaborazione dati, per servizi di ricerca e sviluppo, per sperimentazioni precliniche e cliniche, per l'ottenimento, la convalida e la difesa di brevetti e altri beni immateriali. L'intensità dell'aiuto per ciascun beneficiario può coprire il 100% dei costi ammissibili per la ricerca fondamentale e non può superare l'80% dei costi ammissibili per la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale (a meno che il progetto di ricerca non sia transnazionale o svolto in collaborazione transfrontaliera con organismi di ricerca o altre imprese);

b) Aiuti agli investimenti sotto forma di contributi a fondo perduto, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite per la costruzione o l'ammodernamento di impianti di *testing* e *upscaling*. Tali infrastrutture sono essenziali per elaborare, testare e migliorare, tra l'altro, medicinali, vaccini, terapie antivirali, dispositivi medici, attrezzature ospedaliere, disinfettanti, strumenti di

---

<sup>101</sup> Comunicazione della Commissione relativa alla proroga e alla modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, della comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, della comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, GU C 224/2, 8.7.2020.

<sup>102</sup> 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) 2215, 3 aprile 2020.



raccolta e trattamento dei dati. I servizi forniti dalle strutture di prova e di potenziamento devono essere in linea con i prezzi di mercato e tali infrastrutture devono essere aperte a vari utenti su base non discriminatoria. Il progetto di investimento deve essere concluso entro sei mesi dalla data di concessione dell'investimento. Inoltre, l'intensità dell'aiuto non deve eccedere il 75% dei costi ammissibili, ovvero necessari per la realizzazione delle relative infrastrutture. Al fine di incoraggiare la cooperazione e sostenere la rapidità d'azione, le imprese possono beneficiare di un sostegno supplementare se collaborano in progetti transfrontalieri e se l'investimento viene completato entro due mesi dalla concessione dell'aiuto o dalla data di applicazione dell'agevolazione fiscale;

c) Sostegno alla produzione di prodotti legati al Covid-19, quali medicinali, trattamenti, maschere, ventilatori, indumenti e attrezzature protettive. In linea con quanto previsto per gli aiuti a progetti di ricerca e sviluppo (lettera a), l'effetto incentivante si presuppone per i progetti di investimento iniziati dopo il 1° febbraio 2020. Per i progetti avviati prima di tale data l'aiuto si considera avere un effetto di incentivazione «se l'aiuto è necessario per accelerare o ampliare la portata del progetto». Tra i costi ammissibili la Commissione include tutti i costi di investimento necessari per la produzione di prodotti sanitari. In termini di intensità di aiuto la disposizione ricalca quanto previsto in relazione agli interventi per le finalità di ricerca e sviluppo: l'importo dell'aiuto non può, quindi, superare l'80% dei costi ammissibili, ma può essere incrementato di ulteriori 15 punti percentuali se il sostegno proviene da più Stati membri, oppure se «l'investimento viene concluso entro due mesi successivi alla data di concessione dell'aiuto o alla data di applicazione dell'agevolazione fiscale». Diversi Paesi hanno adottato programmi che intendono sostenere la ricerca e sviluppo insieme alla produzione di prodotti sanitari<sup>103</sup>;

d) Aiuti selettivi sotto forma di differimento del pagamento delle imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali, per i settori, le regioni o i tipi di aziende 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;

e) Sostegno mirato nella forma di contributo ai costi salariali di imprese (inclusi i lavoratori autonomi) in sezioni o regioni maggiormente danneggiate dalla pandemia e che altrimenti sarebbero costrette a licenziare personale.

Come in precedenza, sono escluse le imprese che già erano in difficoltà al 31 dicembre 2019. Anche in questi casi tutti gli aiuti possono essere combinati, ad

---

<sup>103</sup> Esempi sono: European Commission, “State aid SA.56954 (2020/N) - Luxembourg – Scheme for COVID-19 related R&D aid and investment aid for the production of COVID-19 relevant products”, C(2020) 2351 final, Brussels, 8.04.2020. European Commission, “State aid SA.57453 (2020/N) – Ireland - COVID-19 – Scheme to facilitate COVID-19 relevant research and development, to support construction and upgrade of testing and upscaling facilities for COVID-19 relevant products and to support investments into the production of COVID-19 relevant products”, C(2020) 3726 final, Brussels, 3.6.2020. European Commission, “State Aid SA.57367 (2020/N) – France - COVID-19: Aid for COVID-19 relevant R&D projects, investment into relevant testing and upscaling infrastructures, and investment into COVID-19 relevant production capacities”, C(2020) 3883 final, Brussels, 5.6.2020.

eccezione delle misure indicate alle lettere a), b) e c), qualora riguardino gli stessi costi ammissibili.

Con la Comunicazione dell'8 maggio 2020, la Commissione europea ha apportato una seconda modifica del regime transitorio, introducendo la possibilità per gli Stati membri (fino al 31 dicembre 2020), di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia fornendo loro debito subordinato a condizioni favorevoli<sup>104</sup>. Diversamente dalle precedenti iniziative considerate nel Quadro temporaneo predisposto il 19 marzo, sostanzialmente improntate all'esigenza di conservare l'accesso delle aziende alla liquidità, questa comunicazione riconosce che gli impatti economici del Covid-19 metteranno a repentaglio anche la loro solvibilità ed esigeranno, pertanto, interventi più strutturali come apporti di capitale azionario, strumenti ibridi (obbligazioni non garantite, partecipazioni agli utili). Con il perdurare dell'emergenza, è diventato chiaro che le perdite riducevano il capitale delle imprese e la loro capacità di contrarre prestiti<sup>105</sup>. Di conseguenza, la Commissione ha inserito una sezione dedicata alle misure di ricapitalizzazione delle società non finanziarie, al fine di evitare «fallimenti del mercato dovuti a una significativa perdita di posti di lavoro, all'uscita di un'impresa innovativa o di rilevanza sistemica, o al rischio di interruzione di un servizio importante», nonché importanti conseguenze sociali. L'aiuto deve essere proporzionato, ossia l'importo delle ricapitalizzazioni Covid-19 non deve «superare il minimo necessario per garantire la redditività del beneficiario», né «andare oltre il ripristino della struttura patrimoniale» anteriore alla pandemia. Le aziende ammissibili devono non essere in grado di reperire finanziamenti sul mercato a prezzi convenienti. Tali misure sono, inoltre, subordinate a chiari criteri per quanto riguarda l'entrata, la remunerazione e l'uscita dello Stato dal capitale delle imprese beneficiarie. Complessivamente i parametri richiesti da detta Comunicazione sono meno rigorosi di quelli normalmente applicabili alle ricapitalizzazioni di aziende in difficoltà in tempi non di crisi. In particolare, non si richiede la presentazione di un piano di ristrutturazione come prerequisito per ottenere l'autorizzazione della Commissione, il che costituisce una differenza sostanziale sia rispetto alla prassi pre-Covid sia a quella seguita dalla Commissione durante la crisi finanziaria del 2008<sup>106</sup>. L'esecutivo UE reputa tali interventi statali come suscettibili di alterare notevolmente la concorrenza. In effetti, le ricapitalizzazioni si prospettano come strumenti di ultima istanza a cui ricorrere, in assenza di alternative adeguate. Un esempio riguarda la notifica della Germania per la ricapitalizzazione di 6 miliardi

---

<sup>104</sup> Comunicazione della Commissione: Seconda modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, C(2020) 3156, 8 maggio 2020.

<sup>105</sup> M. Merola, "Aiuti di stato ai tempi del Coronavirus – seconda parte: le ricapitalizzazioni", Webinar Associazione Antitrust Italiana, 11 giugno 2020.  
<https://www.associazioneantritrustitaliana.it/attivita/webinar/aiuti-di-stato-ai-tempi-del-coronavirus-parte-2-il-temporary-framework-della-commissione-europea-e-le-ricapitalizzazioni-in-equity/>

<sup>106</sup> C. Fumagalli, M. Motta, M. Peitz, "Which Role for State Aid and Merger Control During and After the Covid Crisis?", *Journal of European Competition Law and Practice*, Vol. 11, Issue 5-6, May-June 2020, p. 294-301.

di euro<sup>107</sup> a favore della compagnia aerea Lufthansa<sup>108</sup>. Il 25 giugno 2020 la Commissione europea ha approvato il progetto tedesco<sup>109</sup>, ponendo una serie di vincoli da soddisfare, tra cui una sufficiente remunerazione all'investimento per lo Stato, meccanismi per spingere la compagnia a riacquistare le azioni statali (ad es. limitazioni delle remunerazioni dei dirigenti di Lufthansa, incluso il divieto di pagare bonus, fino a quando non sarà riscattato almeno il 75% della ricapitalizzazione). Al riguardo, il governo tedesco ha presentato un *business plan* per restituire il prestito entro il 2026. Ulteriormente, sono stati previsti obblighi di trasparenza pubblica in ragione dei quali Lufthansa è tenuta a pubblicare informazioni sull'utilizzo delle misure ricevute, incluse le modalità di impiego delle stesse a sostegno delle attività della compagnia, in linea con gli obiettivi europei e nazionali legati alla trasformazione verde e digitale. Occorre sottolineare che Lufthansa ha rimborsato gli strumenti di ricapitalizzazione in anticipo rispetto a quanto pattuito<sup>110</sup>.

Il 12 giugno 2020 la Commissione ha avviato una nuova consultazione con i Paesi UE per estendere la portata del Quadro temporaneo e includere le PMI<sup>111</sup> – comprese le start-up – che erano già in difficoltà prima dell'epidemia e che sono state pesantemente colpite dalla crisi<sup>112</sup>. Inoltre, la Commissione ha proposto di stimolare gli investitori privati a contribuire alle misure di ricapitalizzazione «per incoraggiare iniezioni di capitale con significativa partecipazione privata anche in società private, limitando il fabbisogno di aiuti di Stato e il rischio di distorsioni della concorrenza». Il 29 giugno è stata così adottata la terza modifica per sostenere le microimprese (con meno di dieci persone e con fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo minori di due milioni di euro), le piccole imprese (con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo totale e/o bilancio annuo totale inferiori

---

<sup>107</sup> Il piano di ricapitalizzazione consisteva in una partecipazione azionaria di 300 milioni di euro attraverso la sottoscrizione di nuove azioni da parte dello Stato, corrispondenti al 20% del capitale sociale di DLH, e due componenti di strumenti ibridi: 4,7 miliardi di euro di partecipazione tacita con le caratteristiche di uno strumento azionario non convertibile e 1 miliardo di euro di partecipazione tacita con le caratteristiche di uno strumento di debito convertibile.

<sup>108</sup> Principale vettore aereo tedesco, prima compagnia aerea in Europa e terza a livello mondiale.

<sup>109</sup> European Commission, Press release “State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa”, Brussels, 25 June 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1179)

<sup>110</sup> F. Marconi, “Aiuti di Stato nell'emergenza pandemica: il caso delle compagnie aeree tra circostanze eccezionali e grave turbamento dell'economia”, Rivista Eurojust, Fascicolo n. 2 – 2022, ISSN 2384-9169.

<sup>111</sup> Una definizione di PMI è inclusa nell'Allegato I del Regolamento GBER, a cui fanno riferimento la maggior parte dei regimi nazionali.

<sup>112</sup> Commissione europea, “Dichiarazione - Coronavirus: dichiarazione della Commissione sulla consultazione degli Stati membri in merito alla proposta di estendere il quadro temporaneo per sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le startup e incentivare gli investimenti privati, Bruxelles”, 12 giugno 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_1054](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_1054)

a dieci milioni di euro), le startup e incentivare gli investimenti privati<sup>113</sup>. Le micro e piccole imprese possono beneficiare dei sussidi anche se si trovavano in una posizione difficile prima del 31 dicembre 2019, a condizione però che non siano soggette a procedura concorsuale per insolvenza, non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio non rimborsati o non siano sottoposte a un piano di ristrutturazione. Tale modifica consegue alle doglianze sollevate nei confronti della precedente formulazione del QT, che comportava l'impossibilità per molte startup di ottenere gli aiuti ivi previsti. Difatti, avendo un rapporto debito/patrimonio ben superiore al limite fissato nel Regolamento GBER, la maggior parte di tali imprese erano considerate in difficoltà e, conseguentemente, escluse dal campo di applicazione del Quadro. L'estensione della platea dei beneficiari si giustifica in ragione del fatto che, da un lato, le sovvenzioni alle micro e piccole imprese sono meno idonee a falsare la concorrenza e, dall'altro, il sostegno alle startup innovative si dimostra essenziale per garantire la ripresa economica dell'Unione.

Le PMI sono identificate come cruciali, la “spina dorsale” dell'economia europea, rappresentando “l'85% dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi cinque anni”<sup>114</sup>. Le PMI sono risultate particolarmente vulnerabili durante l'epidemia di Covid-19. Perciò, gli Stati hanno erogato numerosi aiuti a loro favore. Alcuni esempi riguardano: il sistema di garanzia danese per le PMI<sup>115</sup>, lo schema italiano per la moratoria del debito delle banche nei confronti delle PMI mutuarie<sup>116</sup>, due programmi di prestito belga-fiammingo per PMI e start-up<sup>117</sup>, una garanzia francese per le PMI con attività di esportazione colpite dall'epidemia di coronavirus<sup>118</sup>, il regime bulgaro a sostegno delle micro e piccole imprese<sup>119</sup>. La Commissione è ben consapevole che queste misure sono in definitiva vitali per la sopravvivenza dell'intero mercato interno. A questo proposito, la Commissione ha mobilitato la dotazione finanziaria alle PMI attraverso il Programma per la Competitività delle

---

<sup>113</sup> Comunicazione della Commissione: Terza modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, C(2020) 4509, 29 giugno 2020.

<sup>114</sup> [https://italy.representation.ec.europa.eu/imprese-e-finanziamenti/fare-impresa-nellue\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/imprese-e-finanziamenti/fare-impresa-nellue_it)

<sup>115</sup> European Commission, “State Aid SA.56708(2020/N) – Denmark Danish guarantee scheme for SMEs affected by COVID-19”, C(2020) 1885 final, Brussels, 21.3.2020.

<sup>116</sup> European Commission, “State Aid SA.56690 (2020/N) – Italy State guarantee to support debt moratorium by banks to SME borrowers under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”, C(2020) 1984 final, Brussels, 25.3.2020.

<sup>117</sup> European Commission, “State Aid SA.57132(2020/N) – Belgium COVID-19: Flemish subordinated loan scheme for start-ups, scaleups and SMEs”, C(2020) 3039 final, Brussels, 5.5.2020. European Commission, “State Aid SA.57246(2020/N) – Belgium COVID-19: Second Flemish subordinated loan scheme for start-ups, scale-ups and SMEs”, C(2020) 3198 final, Brussels, 11.05.2020.

<sup>118</sup> European Commission, Press release “State aid: Commission approves French guarantee scheme for exporting small and midsize companies affected by coronavirus outbreak”, Brussels, 11.05.2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_848](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_848)

<sup>119</sup> European Commission, “State Aid SA.57283 (2020/N) – Bulgaria State aid in the form of direct grants under Operational Programme Innovation and Competitiveness 2014-2020 to support micro and small enterprises to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic outbreak”, C(2020) 3259 final, Brussels, 13.5.2020.

Imprese e delle PMI (COSME) 2014–2020<sup>120</sup>, che vale 2,3 miliardi di euro. Effettivamente, la combinazione di aiuti di Stato e fondi UE per le PMI è fondamentale per affrontare la nota difficoltà di accesso ai finanziamenti, che le PMI vivono a partire dalla crisi del 2008<sup>121</sup>. L'utilizzo del Quadro temporaneo è allineato alle politiche più ampie dell'Unione in questo campo e si adatta agli obiettivi generali di rafforzare il ruolo e la competitività delle PMI nell'ambito della strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale<sup>122</sup>.

Con il protrarsi della crisi pandemica, il 13 ottobre 2020 la Commissione ha rinviato la scadenza di operatività delle disposizioni del Quadro fino al 30 giugno 2021, ad eccezione delle misure per la ricapitalizzazione che sono state prorogate fino al 30 settembre 2021<sup>123</sup>. Con questo quarto intervento il sostegno per i costi fissi non coperti dalle entrate delle imprese a causa della pandemia è stato fatto rientrare nei regimi di aiuti ammissibili previa notifica, a determinate condizioni (tra cui l'importo massimo non superiore a 3 milioni di euro per azienda). Il 28 gennaio 2021, la Commissione ha ulteriormente esteso al 31 dicembre 2021 la validità del Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle di ricapitalizzazione la cui scadenza era definita al 30 settembre 2021)<sup>124</sup>. Questa quinta modifica ha aumentato i massimali degli aiuti di importo limitato (da 800 mila a 1.8 milioni di euro) e dei costi fissi non coperti (da 3 a 10 milioni di euro). È stata anche consentita la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, anticipi rimborsabili, prestiti agevolati) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette, a condizione che siano rispettati requisiti imposti dallo stesso.

Per recepire le sollecitazioni provenienti dagli Stati membri, il 18 novembre 2021 la Commissione ha approvato la sesta proroga, fino al 30 giugno 2022, definendo, allo stesso tempo, un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla

---

<sup>120</sup> Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE, GU L 347/33, 20.12.2013.

<sup>121</sup> Committee of the Regions, “EU policy framework on SMEs: state of play and challenges”, Bruxelles, 2019.  
<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EU-SMEs/EU-policy-SMEs.pdf>

<sup>122</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale, COM(2020) 103 final, Bruxelles, 10.3.2020.

<sup>123</sup> Comunicazione della Commissione: Quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2020) 7127, 13 ottobre 2020.

<sup>124</sup> Comunicazione della Commissione: Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2021) 564 final, Bruxelles, 28.1.2021.

crisi alla luce della ripresa in corso dell'economia europea<sup>125</sup>. A tal fine, la Commissione ha inserito due nuove iniziative “di accompagnamento” delle imprese per un periodo limitato:

a) le misure di supporto alla solvibilità, ammissibili sino al 31 dicembre 2023. Il sussidio è fornito come incentivo per gli investimenti privati in debito subordinato, partecipazioni o altri strumenti di quasi-equity, incluse le partecipazioni senza diritto di voto o i prestiti partecipativi. I beneficiari finali sono le PMI, comprese le startup e le piccole imprese a media capitalizzazione;

b) sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile. Si tratta di incentivi a favore delle imprese che gli Stati membri possono accordare fino al 31 dicembre 2022, per superare la carenza di investimenti accumulata a causa della crisi. Gli aiuti devono essere orientati a una crescita sostenibile a lungo termine, per accelerare la transizione verde e digitale. Possono essere erogati in diverse forme: sovvenzioni a fondo perduto, agevolazioni fiscali o differimenti, tassi di interesse agevolati sui prestiti o garanzie. L'importo totale non deve eccedere i 10 milioni di euro per impresa.

Inoltre, con questa modifica i Paesi UE hanno potuto notificare alla Commissione regimi di aiuti per contrastare acute carenze di liquidità e sostenere le aziende in difficoltà finanziarie, anche dovute o aggravate dalla pandemia. La Commissione ha poi aumentato i tetti per gli aiuti di importo limitato, da 1,8 a 2,3 milioni di euro per azienda. Il limite è stato innalzato a 345.000 euro per le imprese della pesca e acquacoltura e a 290.000 euro per quelle della produzione primaria di prodotti agricoli. Il sostegno ai costi fissi non coperti dalle entrate, per le società colpite dalla crisi, è stato innalzato da 10 a 12 milioni di euro. Infine, è stata posticipata dal 30 giugno 2022 al 30 giugno 2023 la possibilità di convertire gli strumenti rimborsabili approvati sulla base del Quadro (anticipi rimborsabili, garanzie e prestiti) in altre tipologie, come sovvenzioni dirette e aiuti di importo limitato, rispettando i criteri previsti.

Come annunciato a maggio 2022, con l'ultimo emendamento (il settimo), la Commissione europea ha deciso di non prorogare il Quadro temporaneo oltre la data di scadenza fissata al 30 giugno 2022<sup>126</sup>. La maggior parte delle sezioni in esso contenute ha cessato di essere applicabile il 30 giugno 2022, con l'eccezione delle misure di sostegno agli investimenti e alla solvibilità (rimaste in vigore fino al 31 dicembre 2023).

---

<sup>125</sup> Comunicazione della Commissione: Sesta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2021) 8442, 18 novembre 2021.

<sup>126</sup> Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 (2022/C 423/04), 7.11.2022.

Nell'ottobre 2022 la Commissione ha pubblicato una nota informativa sugli aiuti di Stato riguardante l'utilizzo del Quadro temporaneo per il coronavirus<sup>127</sup>. Il documento rivela che tutti i 27 Paesi UE si sono avvalsi pienamente della flessibilità stabilita dalla disciplina europea sugli aiuti pubblici per supportare le aziende che ne hanno avuto bisogno. La Commissione è riuscita a rispondere alla crisi in modo tempestivo, mirato e proporzionato, stabilendo norme orizzontali comuni. Gli aiuti Covid sono stati erogati con successo. Nel 2020 e nel 2021 l'esecutivo UE ha emanato circa 1.185 decisioni che promuovono oltre 865 interventi nazionali notificati dagli Stati membri per un bilancio totale pari a più di 3.100 miliardi di euro. La Commissione ha raccolto informazioni relative all'attuazione delle iniziative legate al coronavirus nei singoli Paesi. I dati ottenuti mostrano che, tra la metà di marzo 2020 e la fine del 2021, sono stati effettivamente concessi alle aziende 940 miliardi di euro (circa il 30 % degli oltre 3.100 miliardi di euro di aiuti approvati), di cui circa due terzi sotto forma di credito statale, garanzie o prestiti agevolati. L'aiuto complessivo per fronteggiare l'epidemia nel corso di questo periodo rappresenta il 3,39 % del PIL cumulativo dell'Unione su base annua. Sul sito istituzionale della Commissione europea è disponibile l'elenco, periodicamente aggiornato, delle decisioni sugli aiuti di Stato autorizzate durante l'emergenza pandemica<sup>128</sup>.

### 2.3. L'approccio della Commissione europea: tra esaltazioni e critiche

L'applicazione del Quadro temporaneo ha contribuito a plasmare una risposta europea proporzionata ai rischi associati alla pandemia. Pur sostenendo un aumento della spesa pubblica per raggiungere un obiettivo di interesse comune, la Commissione si è affermata come "autorità *de facto* di gestione delle crisi". Nel complesso, l'esecutivo UE ha svolto un ruolo fondamentale nel consentire agli Stati membri di sostenere le proprie economie, promuovendo al tempo stesso la coerenza delle politiche in tutta l'Unione e snellendo il processo di valutazione. In questo senso, il QT è coerente con i propositi del piano di modernizzazione lanciato nel 2012. Infatti, il Quadro mira a garantire un sistema quanto più equo ed efficiente possibile per governare la fase di emergenza, ma mette anche in luce l'ambizione di guardare al futuro dell'economia europea<sup>129</sup>. Fa anche uno specifico riferimento alla necessità di adattare le misure statali alle politiche più generali della UE come la protezione dei consumatori, la digitalizzazione, la trasformazione verde. La disciplina temporanea ovviamente stimola i Paesi a spendere in modo virtuoso, ecologico e a investire in un'opzione più rispettosa dell'ambiente. A tal fine, la Commissione ha prontamente utilizzato i propri poteri in materia di aiuti di Stato in combinazione e in sinergia con altre competenze, incoraggiando attivamente un

---

<sup>127</sup> [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17_it)

<sup>128</sup> Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework. [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_en)

<sup>129</sup> M. Martis, "Il Temporary Framework dettato dalla Commissione Europea in occasione dell'emergenza sanitaria scaturente dal Covid-19, recepisce l'approccio comunitario tendente alla modernizzazione della nozione degli aiuti di Stato", in "Studi economico-giuridici", volume LXII 2009-2020 - Tomo I, Autori vari, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

certo livello di solidarietà europea. L'ostacolo prevalente che emerge 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.

Gli aiuti di Stato si sono rivelati una soluzione flessibile per evitare il collasso di interi segmenti dell'economia messi sotto pressione dall'emergenza pandemica, per affrontare la vulnerabilità di alcuni settori e rafforzarne la resilienza nel medio termine, ma anche per mitigare i danni per la salute. Questa duplice finalità è stata evidenziata nel *Libro bianco sui sussidi esteri*<sup>130</sup>, in cui si afferma esplicitamente che «gli aiuti di Stato sono uno strumento indispensabile a disposizione delle autorità pubbliche per stabilizzare l'economia e accelerare la ricerca sul coronavirus». Infatti, nell'ambito del Quadro temporaneo sono state approvate anche alcune misure volte principalmente ad aumentare la resilienza e a consentire alle imprese di riprendersi più facilmente dopo la crisi<sup>131</sup>. Queste includono, ad esempio, programmi che garantiscono sgravi sugli affitti per le aziende, dilazione dei pagamenti, sussidi salariali. Un esempio è l'aiuto lituano sotto forma di sovvenzioni dirette per compensare parte dell'affitto per le imprese più colpite dall'epidemia di Covid-19, in particolare per quelle le cui attività sono state vietate durante il periodo di quarantena<sup>132</sup>. Interventi simili sono stati adottati in Slovenia<sup>133</sup> e Slovacchia<sup>134</sup>. Un esempio interessante di misura volta a migliorare la resilienza del settore sanitario è un programma olandese<sup>135</sup>, che prevede sovvenzioni dirette per la realizzazione di applicazioni di sanità elettronica per la distribuzione di questi servizi a domicilio<sup>136</sup>.

Nonostante l'emergenza, i principi fondamentali del sistema di controllo degli aiuti di Stato sono stati mantenuti. La Commissione europea non ha rinunciato alla

---

<sup>130</sup> Commissione europea, “Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere”, COM(2020) 253 final, Bruxelles, 17.6.2020.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&qid=1656421330157&from=IT>

<sup>131</sup> D. Ferri, “The Role of EU State Aid Law as a “Risk Management Tool” in the COVID-19 Crisis”, in *European Journal of Risk Regulation*, vol.12, 2021, pp. 176-195, ISSN 1867-299X.

<sup>132</sup> European Commission, “State Aid SA.57135 (2020/N) – Lithuania COVID-19: Partial Rent Compensation for the Enterprises Most Affected by COVID-19”, C(2020) 2957 final, Brussels, 30.4.2020.

<sup>133</sup> European Commission, “State Aid SA. 57143 (2020/N) – Slovenia COVID-19: Liquidity guarantee scheme and rent relief”, C(2020) 2968 final, Brussels, 30.04.2020.

<sup>134</sup> European Commission, “State Aid SA.57599 (2020/N) – Slovak Republic COVID-19: Rent rebates for tenants”, C(2020) 4123 final, Brussels, 16.6.2020.

<sup>135</sup> European Commission, “State Aid SA.56915 (2020/N) – the Netherlands Direct grant scheme for e-Health services at home under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”, C(2020) 2228 final, Brussels, 3.4.2020.

<sup>136</sup> Queste applicazioni di e-health garantiscono il corretto dosaggio e l'utilizzo dei farmaci, contribuiscono alla continuità del supporto o dell'assistenza a distanza per i pazienti che devono rimanere a casa.



verifica preventiva dei requisiti per la valutazione di compatibilità. Ha ribadito, infatti, l'importanza degli oneri motivazionali per giustificare l'adozione di misure pubbliche di sostegno nel contesto pandemico. È indubbio che l'intento della Commissione è quello di evitare un uso distorto, quando non abusivo, della flessibilità riconosciuta dal Quadro temporaneo. L'esecutivo europeo ha tentato di lavorare, insieme ai Paesi membri, per reagire con efficacia e tempestività alla situazione di crisi. Dal punto di vista procedurale, il QT offre delle agevolazioni atte a consentire una veloce approvazione degli aiuti notificati dai Paesi. In particolare, la Commissione instaura con le amministrazioni nazionali contatti di pre-notifica nella fase di predisposizione dei progetti di aiuto e si impegna ad autorizzare le relative decisioni nel minore tempo possibile. Sono però previsti degli obblighi procedurali a carico degli Stati, destinati a facilitare il monitoraggio *ex post* dei sostegni adottati in ottemperanza al QT da parte della Commissione e dei terzi controinteressati<sup>137</sup>. Le autorità nazionali sono tenute a pubblicare le informazioni relative agli aiuti concessi sul proprio apposito sito web e a fornire alla Commissione un elenco delle iniziative poste in essere sulla base dei regimi approvati, oltre a presentare alla Commissione una relazione annuale sull'attuazione del Quadro stesso.

La pandemia di Covid spinge la Commissione europea a decidere rapidamente, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle conseguenze economiche. In generale, la Commissione ha approvato i regimi di aiuti di Stato entro 48 ore dalla notifica<sup>138</sup>. Ad esempio, il 20 marzo 2020 la Germania ha notificato due misure di prestiti a tasso agevolato per qualsiasi tipo di impresa che necessita di liquidità. Il 22 marzo il progetto è stato accordato<sup>139</sup>. Tale celerità deriva dalla significativa esperienza accumulata dopo la crisi economica del 2008. In aggiunta, i Paesi UE hanno addirittura rinunciato ai propri diritti linguistici per favorire la rapida adozione delle decisioni da parte della Commissione, che dovrebbero essere redatte nella lingua dello Stato destinatario (art. 3 Regolamento 15 aprile 1958, Regolamento Euratom n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità Europea dell'Energia Atomica)<sup>140</sup>.

Tuttavia, l'approccio adottato dalla Commissione non è stato esente da critiche. Se alcuni studiosi esaltano la rapidità delle sue decisioni, altri evidenziano che la

---

<sup>137</sup> M. Previatello, "Tra flessibilità e ortodossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza Covid-19" in "Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19" a cura di G. P. Dolso, M. D. Ferrara, D. Rossi, EUT Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 147-163.

<sup>138</sup> A. Rosanò, "Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law" in European Papers – European Forum, 7 May 2020, Vol. 5, 2020, No 1, pp. 621-631, ISSN 2499-8249. DOI: 10.15166/2499-8249/354.

<sup>139</sup> European Commission, "State Aid SA.56714 (2020/N) – Germany – COVID-19 measures", C(2020) 1886 final, Brussels, 22.3.2020.

<sup>140</sup> Ad esempio: "I Paesi Bassi accettano eccezionalmente di rinunciare ai loro diritti derivanti dall'articolo 342 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento 1/1958 e di far adottare e notificare la presente decisione in lingua inglese". European Commission, "State Aid SA.57552 (2020/N) Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19 – NL - Amendment SA.57217", C(2020) 4017 final, Brussels, 10.6.2020.

necessità di un processo svelto possa comportare un'eccessiva fretta. La pressione per autorizzare le misure statali il più velocemente possibile potrebbe di fatto impedire alla Commissione di avere abbastanza tempo per un adeguato controllo<sup>141</sup>. Inoltre, è opportuno domandarsi se la maggiore elasticità acconsentita tramite l'introduzione di nuove categorie di sussidi compatibili e l'estensione di altre a una platea di beneficiari più ampia, non finisca per compromettere il mantenimento del principio del *level playing field*, accentuando i preesistenti divari di sviluppo fra i Paesi UE. In effetti, la pandemia ha prodotto conseguenze disomogenee anche alla luce delle diverse capacità, nonché possibilità, degli Stati membri di mobilitare fondi a supporto della propria ripresa economica. L'allentamento delle norme sugli aiuti di Stato potrebbe acuire le disuguaglianze all'interno dell'Unione nel medio termine<sup>142</sup>. Tutti i Paesi UE hanno beneficiato, in una certa misura, di queste regole flessibili. Tuttavia, gli Stati che hanno fatto un uso massiccio del QT sono quelli "ricchi" e che dispongono dei mezzi e del bilancio per spendere le maggiori risorse. Ingenti iniezioni di denaro pubblico potrebbero portare a enormi distorsioni della concorrenza nel lungo periodo<sup>143</sup>.

Non a caso, già nella sua Comunicazione del 2012, con cui è stato intrapreso il processo di modernizzazione delle previsioni sugli aiuti di Stato, la Commissione aveva osservato che le soluzioni adottate per fronteggiare la crisi finanziaria del 2008 hanno rischiato di pregiudicare l'operatività del mercato unico. Mettendo sotto pressione i bilanci pubblici, quella crisi ha aumentato le disparità degli Stati membri proprio a causa dei differenti margini di manovra nel finanziare le proprie politiche di sostegno alle aziende<sup>144</sup>. Inoltre, in un contesto emergenziale, generalmente, i Paesi con un'economia fragile concentrano i propri sforzi sui salvataggi di singole imprese, spesso già da prima in difficoltà, mentre quelli economicamente più solidi investono in settori emergenti che, in prospettiva futura, permettono loro di incrementare gli effetti della ripresa, radicalizzando gli squilibri di crescita vigenti. I vari atti di *soft law* adottati negli ultimi anni si sono focalizzati sull'entità degli aiuti (buoni o cattivi) e sui criteri di conformità, piuttosto che sul loro impatto socioeconomico<sup>145</sup>. Il problema, allora opportunamente posto dalla Commissione, si prospetta anche oggi, persino con maggiore intensità. La stessa Istituzione, pur senza riferirsi esplicitamente all'una o all'altra specifica misura,

---

<sup>141</sup> M. Motta e M. Peitz, "Europa a rischio di un'epidemia di aiuti di stato", *lavoce.info*, Rubrica Unione europea, 16/04/2020. <https://lavoce.info/archives/65647/europa-a-rischio-di-unepidemia-di-aiuti-di-stato/>

<sup>142</sup> L. Hornkohl e J. van't Klooster, "With Exclusive Competence Comes Great Responsibility", *Verfassungsblog*, 29 april 2020. <https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>

<sup>143</sup> J. L. Buendia Sierra, "Editor's Note - State Aid in Time of Cholera", *European State Aid Law Quarterly*, Volume 19 (2020), Issue 1, Page 2.

<sup>144</sup> F. Rossi Dal Pozzo, "Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità", *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 4 – 2021, ISSN 2384-9169.

<sup>145</sup> Solo gli aiuti regionali, per loro natura, tengono conto del ritardo di sviluppo fra diverse aree dell'Unione europea, ma oggi essi costituiscono una parte esigua delle misure riconducibili alla disciplina.

ammette che il ricorso alle iniziative delineate nel Quadro temporaneo, nonostante i correttivi applicati con le successive integrazioni, ha evidenziato disparità nel mercato europeo<sup>146</sup>. Tale constatazione pare avere indotto la Commissione a un'analisi più scrupolosa dei regimi notificati dagli Stati membri, come testimonia la maggiore durata, in taluni casi, dei successivi processi autorizzatori.

Anche se la Commissione consente di concedere aiuti di Stato alle medesime condizioni, non tutti gli Stati membri sono in grado di convogliare i fondi nazionali a sostegno delle proprie aziende. Questo perché la ricchezza degli Stati membri è diversa. L'emergenza sanitaria ha innescato una *race to the bottom* sul piano dell'intervento pubblico nell'economia, sicuramente giustificata dall'esigenza di salvare le imprese, ma comunque contraddistinta da un'evidente asimmetria. In effetti, durante la pandemia, la distribuzione geografica dei sussidi nel territorio dell'Unione non è stata uniforme<sup>147</sup>. Tra la metà di marzo 2020 e la fine del 2021, la Germania è stata il Paese che ha concesso l'importo maggiore di aiuti legati al Covid (226 miliardi di euro). Il podio è completato dalla Francia (223 miliardi di euro) e dall'Italia (205 miliardi di euro), segue a distanza la Spagna (123 miliardi di euro). In termini relativi, l'Italia ha impiegato la quota più elevata del proprio PIL (6%), seguita da Spagna (5,3%), Ungheria (5%), Francia (4,7%) e Grecia (4%)<sup>148</sup>. Da un lato, gli Stati membri con una maggiore capacità scalare hanno speso di più in aiuti, con un conseguente vantaggio per le imprese nazionali rispetto ai concorrenti europei. D'altro canto, si può sostenere che i Paesi con una rilevante capacità fiscale hanno anche una popolazione più numerosa e quindi un numero maggiore di imprese da aiutare. Ad esempio, la Germania è lo Stato membro più grande in termini di popolazione, con 83 milioni di abitanti e un PIL di 3.121 miliardi. Francia, Italia e Spagna hanno popolazioni simili, contano rispettivamente 67 milioni, circa 60 milioni e 47 milioni di abitanti (dati 2019)<sup>149</sup>. Va aggiunto che nel 2019 il PIL francese è stato di 2.214 miliardi, mentre quello dell'Italia di 1.785 miliardi e quello della Spagna di 1.331 miliardi di euro<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> Nella comunicazione del 13 ottobre 2020, recante la quarta modifica del QT, al punto 8 si legge che: «Se, da un lato, il quadro temporaneo si è rivelato utile come strumento per affrontare le conseguenze economiche della pandemia, dall'altro il suo utilizzo ha evidenziato l'esistenza di disparità nel mercato interno, principalmente dovute alle differenze di dimensioni economiche e di bilanci tra gli Stati membri».

<sup>147</sup> I. Agnolucci, "Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures", *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 13, Issue 1, January 2022, p. 3-16.

<sup>148</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en)

<sup>149</sup> Database Eurostat "Population change - Demographic balance and crude rates at national level" [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo\\_gind/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind/default/table?lang=en)

<sup>150</sup> Eurostat "GDP at current market prices, 2009 and 2017-2019" [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP\\_at\\_current\\_market\\_prices,\\_2009\\_and\\_2017-2019\\_FP20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP_at_current_market_prices,_2009_and_2017-2019_FP20.png)

### 3. Gli sviluppi internazionali: tensioni geopolitiche e crisi energetica

#### 3.1 I Quadri temporanei per le misure di sostegno nel contesto del conflitto russo-ucraino

Il 24 febbraio 2022 le Forze Armate della Federazione russa hanno invaso e occupato militarmente il territorio ucraino. I leader e le istituzioni dell'Unione europea hanno condannato fermamente l'aggressione della Russia contro l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina<sup>151</sup>. L'intervento russo è illegittimo sul piano del diritto internazionale in quanto viola il divieto dell'uso della forza<sup>152</sup> e la regola che fa da contraltare a questa, ovvero l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie. La UE, la NATO<sup>153</sup>, il G7<sup>154</sup> e numerosi Paesi (tra cui Stati Uniti, Canada, Australia, Regno Unito, Norvegia, Corea del Sud, Giappone) hanno risposto con una serie di sanzioni contro la Russia, al fine di spingerla a cessare le ostilità. Le principali sanzioni economiche europee riguardano il divieto di importare carbone, petrolio, ferro, acciaio, elio, legno, cemento, oro, diamanti dalla Russia; di effettuare transazioni con la Banca centrale della Federazione Russa; di investire nei fondi russi; l'esclusione delle banche russe dal sistema di messaggistica finanziaria SWIFT, dominante a livello mondiale<sup>155</sup>. Inoltre, l'Unione ha adottato misure restrittive nei confronti di Bielorussia, Iran e Corea del Nord, che stanno sostenendo la Russia. Tutto ciò si ripercuote sull'economia russa: la borsa di Mosca è crollata, il PIL è sceso del 2,1% nel 2022,

---

<sup>151</sup> L'aggressione è uno dei quattro crimini internazionali considerati dalla comunità internazionale come i più gravi. Gli altri sono il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra. Essi sono elencati all'articolo 5 dello *Statuto di Roma* della Corte penale internazionale e spiegati dagli articoli successivi. L'articolo 8 bis definisce l'aggressione come la pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione di un atto di aggressione, in manifesta violazione dello *Statuto delle Nazioni Unite*, da parte di un soggetto con la necessaria autorità politica e militare. L'atto di aggressione è poi qualificato come l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Paese o in qualunque altro modo contrario allo *Statuto dell'ONU* (invasione, bombardamento, blocco navale, bande irregolari).

<sup>152</sup> Insieme al divieto di genocidio, al divieto di schiavitù e al principio di autodeterminazione dei popoli, il divieto di ricorso all'uso della forza (tranne in caso di reazione legittima) fa parte delle regole riconosciute unanimemente come norme di *ius cogens*. Si tratta di consuetudini particolarmente forti e solide, i valori supremi del diritto internazionale. In particolare, ai paragrafi 3 e 4 dell'articolo 2 dello *Statuto delle Nazioni Unite*, sono codificate le due norme consuetudinarie, tra loro complementari, che impongono di risolvere le controversie internazionali in maniera pacifica e di astenersi dal minacciare l'uso della forza.

<sup>153</sup> Organizzazione internazionale istituita nel 1949, sulla quale si costituisce un'alleanza militare di carattere difensivo. Attualmente ci sono 32 Paesi membri: 30 europei e 2 nordamericani (USA e Canada).

<sup>154</sup> Forum intergovernativo al quale partecipano le maggiori potenze economiche: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti. In qualità di invitato permanente, l'Unione europea presenza alle riunioni con una propria rappresentanza.

<sup>155</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_it)

l'inflazione è aumentata in maniera significativa (raggiungendo l'11,94%), sono calate le importazioni e le esportazioni<sup>156</sup>.

L'aggressione militare, le sanzioni imposte dall'Unione europea e dai suoi partner internazionali e le contromisure di ritorsione da parte russa determinano gravi effetti economici sui flussi commerciali e sull'intero mercato interno europeo. La crisi geopolitica in atto ha rallentato la previsione di crescita che sembrava avviata dopo la pandemia. Da un lato, si registra la contrazione della domanda con relativa perdita d'acquisto dei consumatori, la sospensione di contratti e collaborazioni esistenti con successivi cali di fatturato per le imprese dell'Unione; dall'altro, essa ha un impatto negativo sull'offerta, provocando perturbazioni nelle catene di approvvigionamento delle materie prime e dei beni primari e difficoltà nel reperimento dei fattori produttivi. I settori più colpiti sono quello agricolo, della trasformazione alimentare, della pesca e dell'acquacoltura, per i quali i consistenti e inattesi rincari dei costi dei fattori produttivi si traducono in elevati prezzi di fertilizzanti, aumentando così anche le spese relative ai mangimi per animali<sup>157</sup>. L'Ucraina è, infatti, il quarto fornitore di beni alimentari per l'Europa, uno dei principali produttori ed esportatori di cereali e oli vegetali e intrattiene significativi rapporti commerciali con gli Stati UE. La ripercussione più rilevante che ha inciso trasversalmente su qualsiasi attività economica in tutti i Paesi membri è stato il notevole incremento dei prezzi dell'elettricità, del gas e dell'energia in generale<sup>158</sup>. L'innalzamento dei costi dell'energia causa un inevitabile accrescimento del tasso di povertà e incide sulla competitività delle imprese, soprattutto per le industrie ad alta intensità energetica, con conseguenti incertezze per il proseguimento della loro attività, per l'intero sistema economico e per l'occupazione. In particolare, l'Unione europea importa il 90% del suo consumo di gas, di cui oltre il 40% è fornito dalla Russia, la quale procura il 27% delle importazioni di petrolio e il 46% delle importazioni di carbone (dati 2021)<sup>159</sup>.

La gravità dello scenario geopolitico ha richiesto, dunque, un'azione immediata e coordinata da parte delle autorità europee e nazionali. In tale quadro di riferimento si è posta nuovamente la questione di implementare strumenti eccezionali in favore delle imprese e delle famiglie colpite dalla crisi (soprattutto per quel che concerne il rifornimento di gas ed energia elettrica). Già ad ottobre 2021 la Commissione europea aveva varato il documento *Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno*<sup>160</sup>, in cui evidenziava

---

<sup>156</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>

<sup>157</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/food-security-and-affordability/>

<sup>158</sup> R. Lampa e N. Garbellini, "Sanzioni, shock da offerta e inflazione: la rilevanza del conflitto russo-ucraino", *Rivista Moneta e Credito*, vol. 75 n. 298, pp.95-99, giugno 2022.

<sup>159</sup> [https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20\\_it](https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20_it)

<sup>160</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Risposta*

la possibilità, per gli Stati membri, di aiutare cittadini e aziende a fronteggiare il picco delle bollette energetiche. La successiva *Comunicazione sugli sviluppi del mercato energetico (Comunicazione REpowerEU*<sup>161</sup>) dell'8 marzo 2022 puntava a incrementare la produzione di energia sostenibile, disincentivando le importazioni energetiche russe e tutelando i Paesi dai rialzi dei prezzi energetici in atto.

Analogamente a quanto disposto durante la pandemia, il 23 marzo 2022 è stato, quindi, definito un *Quadro temporaneo di crisi (QTC)*<sup>162</sup> che individua una serie di misure utili a porre rimedio all'impatto economico derivante dallo scoppio del conflitto russo-ucraino. Nella Comunicazione a esso relativa, la Commissione ha stabilito i criteri che i Paesi membri devono rispettare per l'erogazione degli interventi pubblici, nel rispetto della disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, seppure attraverso una procedura semplificata, garantendo che il mercato comune della UE non venga frammentato e che le condizioni di uguaglianza rimangano intatte. Il Quadro individua come beneficiarie dei sussidi contemplati le imprese operanti nell'Unione, a patto che non si tratti di entità russe, bielorusse o iraniane soggette a sanzioni da parte della UE o dei suoi *partner* (paragrafo 38).

Similmente a quanto previsto dai Quadri temporanei adottati per far fronte rispettivamente alla crisi finanziaria del 2008 e all'emergenza Covid-19, i regimi di sostegno elargibili alle aziende in forza del nuovo Quadro si fondano sull'art. 107 TFUE. In particolare, il par. 2, lett. b) di detto articolo consente di fornire aiuti per ovviare ai danni «arrecati da calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali», a condizione che non si verifichino sovracompensazioni. Gli Stati membri possono rimborsare le imprese per i pregiudizi cagionati direttamente dall'invasione russa dell'Ucraina, dalle sanzioni economiche istituite o dalle contromisure che compromettono la capacità del beneficiario di esercitare, in tutto o in parte, la sua attività economica o per le perdite derivanti dalle riduzioni obbligatorie del consumo di gas naturale e di energia elettrica che gli Stati membri potrebbero essere indotti a imporre<sup>163</sup>. Tuttavia, l'esecutivo europeo non ha inteso far leva su questa deroga del Trattato. Difatti, la Commissione ha ritenuto che le conseguenze della guerra, considerate nel loro insieme, abbiano provocato un serio turbamento dell'assetto economico in tutti i Paesi UE. L'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE costituisce, dunque, la base giuridica per provvedere alla carenza di liquidità delle aziende direttamente o indirettamente colpite dalla grave perturbazione

---

all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno, COM(2021) 660 final, Bruxelles, 13.10.2021.

<sup>161</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM(2022) 108 final, Strasburgo, 8.3.2022.

<sup>162</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU CI 131/1, 24.3.2022.

<sup>163</sup> M. Previatello, "Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato", Rivista Eurojust, Fascicolo n. 2 – 2022, ISSN 2384-9169.

dell'economia. Grava sugli Stati l'onere di dimostrare che le misure trasmesse alla Commissione siano effettivamente necessarie, adeguate e proporzionate.

Come quello già adottato per fronteggiare la crisi economica da coronavirus, il nuovo Quadro è suddiviso in sezioni e in sottosezioni, che disciplinano gli specifici aiuti notificabili e i criteri per la loro ammissibilità. Il QTC individua tre tipologie di misure che possono essere ritenute compatibili dalla Commissione. *In primis*, vi sono gli aiuti di importo limitato (sezione 2.1) sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti o partecipazioni, il cui ammontare non superi 400 mila euro per impresa (35 mila euro ove le aziende siano attive nei settori agricolo, ittico e dell'acquacoltura). Gli Stati membri hanno ampiamente fatto ricorso a questi regimi per fornire sollievo a breve termine alle imprese e agli agricoltori. Esempi sono: i due piani francesi per i settori agricolo, ittico, forestale e dell'acquacoltura<sup>164</sup>; il programma estone per i settori della carne bovina, del pollame e dell'orticoltura<sup>165</sup>; lo schema ceco per sostenere i produttori agricoli primari<sup>166</sup>.

La seconda categoria di interventi si riferisce alle garanzie pubbliche sui nuovi prestiti individuali e ai prestiti agevolati (sezioni 2.2 e 2.3). Per questa fattispecie, i limiti imposti riguardanti l'importo massimo si basano, sostanzialmente, sulle esigenze operative della società, tenendo conto del suo fatturato, dei costi energetici e del fabbisogno di liquidità. In ogni caso, la durata delle garanzie non può superare i sei anni e le stesse non possono configurarsi come forme di sostegno a enti creditizi o finanziari. Ad esempio, l'Italia ha notificato un meccanismo di garanzia sui prestiti affinché le aziende di tutte le dimensioni e di qualsiasi settore possano disporre di sufficiente liquidità, contribuendo a ridurre la loro esposizione alla volatilità dei prezzi energetici<sup>167</sup>. I beneficiari possono ricevere: nuovi prestiti, prodotti di *factoring pro solvendo*, leasing finanziari. La garanzia statale può coprire fino al 15 % del fatturato annuo totale medio dell'azienda negli ultimi tre periodi contabili chiusi, oppure il 50% dei costi energetici pagati nei 12 mesi precedenti il mese di presentazione della richiesta dell'aiuto.

La sezione 2.4 riguarda gli interventi destinati a compensare i prezzi elevati dell'energia. La cifra complessiva per beneficiario non deve eccedere il 30% dei

---

<sup>164</sup> European Commission, "State Aid SA.102783 (2022/N) – France TCF: Exceptional scheme for the reduction of the social security contributions in favour of undertakings in the agriculture, forestry and aquaculture sectors strongly affected by the consequences of the Russian aggression against Ukraine", C(2022) 3286 final, Brussels 16.5.2022. European Commission, "State Aid SA.102839 (2022/N) – France TCF: Support scheme for fishing companies to cope with the increase in the prices of raw materials and in particular energy linked to the Russian aggression against Ukraine", C(2022) 3378 final, Brussels, 18.5.2022.

<sup>165</sup> European Commission, "State Aid SA.103257 (2022/N) – Estonia TCF: Emergency support for the agricultural sector", C(2022) 4293 final, Brussels, 20.06.2022.

<sup>166</sup> European Commission, "State Aid SA.103619 (2022/N) – Czechia TCF: Opex 2022 – Loan Principal Reduction", C(2022) 5125 final, Brussels, 14.7.2022.

<sup>167</sup> European Commission, "State Aid SA.103286 (2022/N) – Italy TCF: SACE Guarantee Scheme", C(2022) 5304 final, Brussels, 19.7.2022.

costi ammissibili, fino a un massimo di 2 milioni di euro, per sostenere i costi crescenti dovuti agli aumenti eccezionalmente marcati dei prezzi del gas naturale e dell'elettricità. Nel caso di utenti a forte consumo di energia, ovvero imprese che affrontano costi di acquisto dei prodotti energetici pari almeno al 3% del valore produttivo (es. produttori di alluminio, zinco, piombo, stagno), l'intensità degli aiuti è aumentata fino al 50% dei costi ammissibili, e non può eccedere la soglia di 25 milioni di euro per azienda<sup>168</sup>. Per le imprese cosiddette energivore, super-energivore e gasivore il valore nominale può essere aumentato fino a un massimo di 50 milioni. Si tratta di aziende che non sono in grado di trasferire o di adattarsi nel breve termine alla situazione contingente e che per svolgere le proprie attività necessitano di grandi quantità di energia elettrica o di gas. I valori considerati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere. I costi ammissibili equivalgono alla differenza tra le spese dell'investimento e i risparmi sui costi o le entrate aggiuntive, rispetto alla situazione in assenza del sostegno pubblico, per tutto il corso del progetto. Gli Stati membri sono invitati dalla Commissione a subordinare l'attribuzione di questo terzo tipo di aiuti al rispetto, da parte delle imprese, di requisiti di sostenibilità (di *green conditionality*). In tal senso, ai beneficiari può essere preteso, ad esempio, di soddisfare una determinata quota del fabbisogno energetico con energie provenienti da fonti rinnovabili o di investire in azioni volte a migliorare l'efficienza energetica o a diminuire il consumo di gas naturale e a incentivare la riduzione dell'impronta di carbonio<sup>169</sup>. Mentre le prime due tipologie di interventi si ritrovano anche nel QT Covid, l'ultima costituisce un elemento caratteristico del nuovo Quadro temporaneo. Per tutte le opzioni delineate è richiesta l'esistenza di un nesso tra l'importo dell'aiuto concesso alle aziende e la portata della loro attività economica e dell'esposizione agli effetti economici della crisi geopolitica. Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE le iniziative devono essere preventivamente notificate e autorizzate dalla Commissione.

Quanto all'ambito di applicazione temporale, il Quadro temporaneo di crisi è stato fatto operare retroattivamente, ed è valido dal 1° febbraio 2022 fino al 31 dicembre 2022. Il nuovo Quadro si è applicato contestualmente alle misure previste dal QT Covid, rimasto in vigore fino al 30 giugno 2022. La Commissione non esclude di apportare modifiche o proroghe alla luce di considerazioni economiche e degli sviluppi dello scenario internazionale. Il Quadro temporaneo non costituisce uno

---

<sup>168</sup> Esempi di regimi per supportare le aziende ad alta intensità energetica: European Commission, "State Aid SA.102757 (2022/N) – Portugal TCF: Limited amounts of aid for the gas intensive industry 2022", C(2022) 3814 final, Brussels 3.6.2022. European Commission, "State Aid SA.103280 (2022/N) – France TCF: Aid measures for the additional costs of natural gas and electricity prices in favour of energy-intensive businesses affected by the Ukrainian conflict", C(2022) 4743 final, Brussels 30.6.2022. European Commission, "State Aid SA.103348 (2022/N) – Germany TCF: Temporary cost containment of natural gas and electricity price increases", C(2022) 5126 final, Brussels, 14.7.2022. European Commission, "State Aid SA.104505 (2022/N) – Denmark TCF: Liquidity loan scheme for energy intensive undertakings", C(2022) 8056 final, Brussels, 4.11.2022. European Commission, "State Aid SA.104549 (2022/N) – Portugal TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices for the gas intensive industry", C(2022) 9351 final, Brussels, 9.12.2022. European Commission, "State Aid SA.104932 (2022/N) – Poland TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022", C(2022) 9945 final, Brussels, 20.12.2022.

<sup>169</sup> F. Ferraro, "L'impatto della guerra in Ucraina sul mercato europeo: strumenti di intervento e misure di aiuto", Università di Napoli Parthenope, 7 aprile 2022.



strumento esclusivo, ma di complemento rispetto alle ampie possibilità già a disposizione degli Stati membri per concepire sovvenzioni in linea con le esistenti norme europee sugli aiuti di Stato che, ad esempio, consentono di supportare le imprese a far fronte alla carenza di liquidità e a sopperire a un urgente fabbisogno di aiuti al salvataggio. A tali misure si aggiungono poi quelle che non costituiscono sussidi statali, poiché difettano della natura selettiva: si tratta, ad esempio, del sostegno economico ai consumatori vulnerabili o di provvedimenti generali a beneficio delle aziende. Le iniziative che rientrano nell'ambito del QTC possono essere cumulate con gli aiuti prescritti dal Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) e con quelli *de minimis*, conformemente alle disposizioni delle rispettive discipline. Possono essere altresì sommate agli interventi concessi in virtù del Quadro temporaneo introdotto a seguito della pandemia, nel rispetto dei requisiti di entrambe le Comunicazioni. In linea generale, i prestiti agevolati e le garanzie già accordate con il Quadro Covid-19 non sono cumulabili con le garanzie pubbliche concesse con questo nuovo Quadro. Tali forme di sostegno si aggiungono qualora gli aiuti conferiti si riferiscano a prestiti diversi, purché l'importo complessivo non ecceda, per la singola azienda, le intensità e i massimali indicati per i relativi tipi di aiuto. In alcun caso si devono verificare sovracompensazioni delle perdite di liquidità sofferte dalle imprese beneficiarie. Il Quadro temporaneo si applica in deroga alla cosiddetta "clausola Deggendorf". Le aziende hanno così potuto accedere ai regimi di supporto, al netto dell'ammontare dovuto e non rimborsato, includenti gli interessi maturati fino alla data dell'assegnazione.

La disciplina temporanea è stata adottata per attenuare gli impatti della crisi economica innescata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e la conseguente crisi energetica. Giustamente, la Commissione europea si aspettava che la guerra avrebbe creato seri problemi per le industrie ad alta intensità energetica, avrebbe aumentato i costi di produzione per il settore agroalimentare e avrebbe esacerbato le disuguaglianze nella UE. Il Quadro ha consentito agli Stati membri di risarcire le aziende per i danni direttamente patiti, di preservare le attività economiche e i posti di lavoro. Si tratta di un ulteriore tassello del programma di sostegni economici statali assunto dalla Commissione, consapevole dell'eccezionalità del contesto ma, soprattutto, quasi "costretta" ad accordare considerando che, diversamente, la situazione economica continuerebbe ad aggravarsi<sup>170</sup>. Anche in questa circostanza, tuttavia, bisogna sottolineare che non si tratta di un allentamento o di una modifica dei principi che la Commissione utilizza nel vaglio di compatibilità, ma di una deroga temporanea a un regime giuridico consolidato. Dal punto di vista procedurale, la Commissione si impegna a valutare rapidamente i progetti di aiuto notificati e ad approvare le relative decisioni (paragrafo 61 della Comunicazione). L'obbligo per gli Stati membri di presentare relazioni annuali (punto 55) indica la predisposizione di strumenti di controllo, verifica e trasparenza degli interventi in materia di aiuti di stato.

---

<sup>170</sup> A. Poliseo, "Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità", *Euro-Balkan Law and Economics Review*- n. 1/2022, ISSN: 2612-6583.

Il 20 luglio 2022, la Commissione europea ha adottato una seconda Comunicazione, con cui ha integrato il Quadro temporaneo di crisi<sup>171</sup>. Questo primo emendamento ha aumentato gli importi limitati delle misure di aiuto a 62.000 euro e a 75.000 euro, rispettivamente per i settori dell'agricoltura e della pesca e acquacoltura e a 500 000 euro per tutti gli altri settori. Inoltre, la Commissione ha specificato ulteriormente i requisiti per erogare sovvenzioni per rimediare all'incremento dei costi del gas e dell'elettricità per le imprese: l'aiuto può coprire fino al 70% del consumo di gas e di energia elettrica registrato dal beneficiario nello stesso periodo dell'anno precedente. La modifica introduce strumenti supplementari, concedibili fino al 30 giugno 2023. Nel dettaglio:

- Misure che accelerano la diffusione delle energie rinnovabili (sezione 2.5): gli Stati membri possono investire per favorire l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, tra cui l'idrogeno rinnovabile, l'eolico, il biogas, il biometano, il fotovoltaico, lo stoccaggio e il calore rinnovabile, anche mediante pompe di calore, con procedure di gara semplificate che possono essere attuate velocemente, prevedendo nel contempo garanzie sufficienti per tutelare la parità delle condizioni. L'importo del sostegno è determinato attraverso una procedura di gara competitiva, chiara, aperta e non discriminatoria, basata su criteri oggettivi definiti *ex ante*, che riducono al minimo il rischio di presentare offerte strategiche o una partecipazione insufficiente. Tale categoria di interventi è stata a sua volta distinta in aiuti all'investimento e aiuti al funzionamento. Entrambi possono essere attribuiti sia tramite una gara pubblica sia con un'assegnazione diretta in via amministrativa. In particolare, si segnala che gli aiuti all'investimento possono compensare sino al 100% dei costi totali se forniti attraverso una procedura di gara. Ne è un esempio il piano lituano in favore dei parchi eolici offshore<sup>172</sup>;
- Misure che facilitano la decarbonizzazione del sistema industriale (sezione 2.6): per incoraggiare ulteriormente la diversificazione dell'approvvigionamento energetico, gli Stati membri possono sostenere gli investimenti per diminuire gradualmente l'utilizzo di combustibili fossili, soprattutto attraverso l'elettrificazione, l'efficienza energetica e il passaggio all'idrogeno rinnovabile ed elettrolitico. I Paesi UE possono istituire nuovi regimi basati su gare d'appalto o sostenere direttamente i progetti con determinati limiti alla quota di sussidio pubblico per investimento. Sono previsti bonus aggiuntivi specifici per le PMI e per soluzioni particolarmente efficienti sotto il profilo energetico. L'intensità di aiuto non deve essere superiore al 40% dei costi ammissibili e può essere innalzata di 10 punti percentuali per gli esborsi alle medie imprese e di 20 punti percentuali per quelli alle piccole imprese. Inoltre, l'entità può essere aumentata di 15 punti percentuali per gli investimenti che comportano una riduzione sostanziale delle emissioni di gas serra di almeno il 55% o il consumo energetico di almeno il 25% rispetto alla situazione precedente l'investimento. I costi ammissibili possono corrispondere alle spese degli investimenti connesse al progetto, tra cui i costi dei macchinari, delle attrezzature o degli impianti

---

<sup>171</sup> Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU C 280/1, 21.7.2022.

<sup>172</sup> European Commission, "State Aid SA.102871 (2023/N) – Lithuania TCTF: Offshore wind support scheme", C(2023) 6726 final, Brussels, 4.10.2023.

necessari per conseguire l'elettrificazione, per passare all'idrogeno o ai combustibili derivati dall'idrogeno o per migliorare l'efficienza energetica. Le attività industriali che si avvalgono attualmente dei combustibili fossili come fonte di energia o come materia prima si impegnano attivamente a ridurre il loro consumo energetico<sup>173</sup>.

La Commissione valuterà inoltre, caso per caso, la possibilità di concedere: aiuti per incentivare le riduzioni obbligatorie o volontarie della domanda di gas naturale; sostegni al riempimento degli impianti di stoccaggio del gas; sussidi all'assicurazione o alla riassicurazione per quanto riguarda il trasporto di merci da e verso l'Ucraina.

L'esecutivo europeo, in costante raccordo con i governi dei Paesi membri, monitora l'applicazione del Quadro temporaneo per valutare l'evoluzione della situazione internazionale e una potenziale estensione del regime transitorio. Con la Comunicazione del 28 ottobre 2022<sup>174</sup> i termini di operatività del Quadro e gli importi concedibili sono stati notevolmente elevati. Tale modifica ha preso in considerazione il *Regolamento relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia*<sup>175</sup> e la proposta della Commissione sul *Regolamento di emergenza per affrontare i prezzi elevati del gas nella UE e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento*, poi adottata in via definitiva dal Consiglio il 22 dicembre 2022 (cd. *Regolamento sul price cap*<sup>176</sup>). L'ambito di applicazione del Quadro è stato esteso fino al 31 dicembre 2023 per tutte le sezioni. I massimali fissati per gli aiuti di importo limitato sono stati aumentati fino a 250.000 euro e a 300.000 euro per le aziende che operano, rispettivamente, nei settori agricoli e della pesca e acquacoltura, e fino a 2 milioni di euro per le altre imprese. Sono state aggiunte nuove misure per raggiungere l'obiettivo unionale di contenere i picchi di consumo legato a tecnologie di produzione di energia elettrica più costose, attualmente basate sul gas (sezione 2.7)<sup>177</sup>.

A febbraio 2023 la Commissione europea ha consultato gli Stati membri e ha inviato una bozza di proposta per ideare un nuovo piano per agevolare e, soprattutto, accelerare la transizione verso l'energia pulita. Il 9 marzo 2023 la Commissione ha adottato il *Quadro temporaneo di crisi e transizione per gli aiuti di stato a supporto*

---

<sup>173</sup> European Commission, "State Aid SA.109055 (2023/N) – Czechia TCTF: Modernisation Fund – Programme ENERGETS", C(2023) 6836 final, Brussels, 6.10.2023.

<sup>174</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU C 426/1, 9.11.2022.

<sup>175</sup> Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, GU L 261 I/1, 7.10.2022.

<sup>176</sup> Regolamento (UE) 2022/2578 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati, GU L 335/45, 29.12.2022.

<sup>177</sup> European Commission, "State Aid SA.105268 (2023/N) – Sweden TCF: Aid for the reduction of peak electricity consumption", C(2023) 929 final, Brussels 6.2.2023.

*del tessuto economico* (QTCT)<sup>178</sup>, che sostituisce il precedente Quadro temporaneo di crisi. Il perpetrarsi della guerra russo-ucraina ha reso necessario tale nuovo intervento. L'attenzione si è spostata da una crisi energetica episodica a una preoccupazione a lungo termine per la transizione verde europea. L'obiettivo è promuovere misure di sostegno nei settori fondamentali per un'industria a zero emissioni nette. Il nuovo Quadro ha modificato e prolungato in parte il QTC. In particolare, vengono prorogati fino al 31 dicembre 2025 gli schemi per velocizzare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio dell'energia e per decarbonizzare i processi di produzione industriale. Inoltre, il QTCT ha semplificato le condizioni d'accesso ai benefici per i piccoli progetti e le tecnologie meno mature (ad esempio l'idrogeno rinnovabile) eliminando, a determinate condizioni, la necessità di una procedura di gara competitiva, specificando che essi possono essere concessi, *inter alia*, come crediti di imposta e che possono raggiungere un *cap* di 200 milioni di euro. Viene ampliata la gamma di interventi, ammissibili anch'essi fino al 31 dicembre 2025, per accelerare ulteriormente gli investimenti in settori chiave per la transizione verso la neutralità climatica (sez. 2.8). Essi si rivolgono alle imprese produttrici di attrezzature pertinenti, in particolare batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori, dispositivi per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, nonché delle relative materie prime critiche necessarie per la loro produzione<sup>179</sup>. Il loro importo non può superare il 15% dei costi ammissibili, senza comunque eccedere il tetto massimo pari a 150 milioni di euro per società. I costi ammissibili si riferiscono a tutte le spese di investimento in attivi materiali (terreni, fabbricati, impianti, macchinari) e immateriali (diritti di brevetto, licenze, *know-how* o altre forme di proprietà intellettuale) necessari per la produzione o il riciclaggio dei beni. Sono previste delle eccezioni. Infatti, i Paesi UE possono concedere percentuali ancora più elevate dei costi di investimento se l'aiuto è fornito tramite agevolazioni fiscali, prestiti o garanzie oppure è realizzato in regioni economicamente svantaggiate. Per gli investimenti effettuati da piccole imprese le intensità degli aiuti possono essere ulteriormente maggiorate di 20 punti percentuali, e di 10 punti percentuali se eseguiti da medie imprese. La Commissione ha predisposto una tabella che indica in forma sintetica le intensità e i massimali complessivi dei sussidi concedibili<sup>180</sup>. Il beneficiario dovrebbe utilizzare una tecnologia di produzione all'avanguardia dal punto di vista delle emissioni ambientali. Gli aiuti non possono innescare la delocalizzazione delle attività di produzione da uno Stato membro all'altro.

---

<sup>178</sup> Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2023) 1711 final, Bruxelles, 9.3.2023.

<sup>179</sup> European Commission, "State Aid SA.112546 (2023/N) – Italy RRF - TCTF: Interventions to support investments in strategic sectors for the transition towards a net zero emissions economy", C(2024) 1637 final, Brussels 8.3.2024.

<sup>180</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/ddb5f752-659a-41dc-9c39-fa01cc5eb880\\_en?filename=overview\\_of\\_TCTF\\_section\\_2.8\\_schemes.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/ddb5f752-659a-41dc-9c39-fa01cc5eb880_en?filename=overview_of_TCTF_section_2.8_schemes.pdf)

Rimangono applicabili fino al 31 dicembre 2023 le altre sezioni del Quadro temporaneo di crisi (importi limitati di aiuto, sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati, interventi per compensare gli alti prezzi dell'energia, misure volte a incentivare la riduzione della domanda di energia elettrica). Le misure emergenziali, dovranno, dunque, essere gradualmente rimosse, in modo però da evitare gli “effetti precipizio” e una ripresa asimmetrica, con il rischio di una divergenza economica ancora maggiore all'interno del mercato unico. La quotidiana evoluzione della guerra russo-ucraina e degli scenari macroeconomici non consente di definire se il Quadro temporaneo di crisi e transizione sarà l'ultimo strumento emanato dalla Commissione<sup>181</sup>. Ciò che è certo è che esso consentirà senz'altro alle aziende europee di usufruire di svariate agevolazioni, contribuendo allo sviluppo di un'Unione europea più *green* e meno dipendente, a livello di approvvigionamenti, da Paesi terzi.

Tenendo conto delle osservazioni presentate dai Paesi UE nell'indagine del 6 novembre 2023<sup>182</sup>, la Commissione ha modificato il QTCT il 20 novembre 2023<sup>183</sup>. Le prescrizioni relative alle misure di importo limitato (sez. 2.1) e agli aiuti per i prezzi elevati dell'energia (sez. 2.4) sono state prorogate per un periodo di sei mesi, fino al 30 giugno 2024. Ai sensi di quest'ultima sezione, gli Stati membri possono continuare a erogare sostegno coprendo parte delle spese aggiuntive solo nella misura in cui i prezzi dell'energia superino significativamente i livelli pre-crisi. La modifica non influisce sulle restanti disposizioni del Quadro: le sezioni 2.2 e 2.3 (sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e di prestiti agevolati) e la sezione 2.7 (aiuti per conseguire una diminuzione del consumo di energia elettrica), più legate alla situazione di emergenza immediata, hanno trovato applicazione fino al 31 dicembre 2023. Sono state confermate, sino al 31 dicembre 2025, le iniziative relative alla transizione verso un'industria neutra, necessarie per decarbonizzare ulteriormente l'economia europea e accelerare l'indipendenza dai combustibili fossili (sezioni 2.5, 2.6 e 2.8). I massimali per gli aiuti di importo limitato sono stati ulteriormente elevati fino a 280.000 euro per le imprese operanti nell'ambito dell'agricoltura primaria e a 335.000 euro per le imprese attive nel settore della pesca o dell'acquacoltura e fino a 2,25 milioni di euro in tutti gli altri.

L'11 aprile 2024 la Commissione si è confrontata con gli Stati membri in merito a una proroga parziale del QTCT per il settore primario in considerazione delle persistenti turbative del mercato. Ha anche preso nota delle conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024 che enfatizzano «l'importanza di un settore agricolo resiliente e sostenibile per la sicurezza alimentare e l'autonomia strategica dell'Unione» e invitano a proseguire i lavori per temperare le tensioni

---

<sup>181</sup> A. Polisenò, “Transizione energetica transnazionale” in *Economia politica*, L.1.2023, Franco Angeli, Milano, pp. 97-114.

<sup>182</sup> [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-invita-gli-stati-membri-ad-esprimersi-su-una-proposta-di-adeguamento-parziale-del-2023-11-07\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-invita-gli-stati-membri-ad-esprimersi-su-una-proposta-di-adeguamento-parziale-del-2023-11-07_it)

<sup>183</sup> Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2023) 8045 final, Bruxelles, 20.11.2023.

finanziarie degli agricoltori<sup>184</sup>. Il 2 maggio 2024<sup>185</sup> l'esecutivo UE ha, dunque, modificato il Quadro temporaneo di crisi e transizione, prolungando fino al 31 dicembre 2024 le misure della sezione 2.1 (aiuti di importo limitato) per le imprese operanti nel settore agricolo, ittico e dell'acquacoltura. La decisione di posticipare l'eliminazione graduale del Quadro concede agli Stati membri più tempo per implementare le misure di sostegno necessarie. Tale proroga non implica un incremento dei valori stabiliti per gli aiuti a importo limitato, che rimangono, quindi, pari a 280.000 euro per il settore agricolo e a 335.000 euro per i settori della pesca e dell'acquacoltura. Le altre sezioni del Quadro permangono invariate. Pertanto, fino al 30 giugno 2024 restano disponibili gli aiuti di importo limitato in favore di tutti i settori diversi dalla produzione agricola primaria, dalla pesca e dall'acquacoltura (sez. 2.1), e le sovvenzioni destinate a compensare i costi supplementari dell'energia (sez. 2.4). Il 31 dicembre 2023 sono, invece, scadute le sezioni 2.2 e 2.3 sul sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie e di prestiti agevolati e la sezione 2.7 sulle iniziative volte a favorire la riduzione della domanda di energia elettrica. Rimarranno in vigore fino al 31 dicembre 2025 le sezioni 2.5, 2.6 e 2.8 atte ad accelerare la transizione verde e a diminuire la dipendenza dai combustibili.

Parallelamente a questo emendamento, la Commissione intende aggiornare il *Regolamento agricolo de minimis*<sup>186</sup>, sulla base della pressione inflazionistica degli ultimi anni e del contesto contingente, in cui il settore agricolo deve far fronte ai prezzi elevati delle materie prime. Tale Regolamento esenta i sussidi di modesta entità nel settore agricolo dal controllo degli aiuti di Stato, in quanto ritenuti privi di impatto sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato unico. I Paesi membri possono approntare sostegni agli agricoltori fino a 20 mila euro per beneficiario (25 mila se lo Stato dispone di un registro centrale degli aiuti *de minimis*) per un periodo di tre anni, senza previa notifica alla Commissione. Le norme agricole *de minimis* sono state riviste l'ultima volta nel 2019<sup>187</sup> e attualmente la loro scadenza è prevista per il 31 dicembre 2027.

---

<sup>184</sup> Conclusioni - Riunione del Consiglio europeo (21 e 22 marzo 2024), CO EUR 6 CONCL 2, EUCO 7/24, Bruxelles, 22 marzo 2024.

<sup>185</sup> Comunicazione della Commissione: Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C/2024/3113, 2.5.2024.

<sup>186</sup> Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 352/9, 24.12.2013.

<sup>187</sup> Regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 51 I/1, 22.2.2019.

### 3.2 Gli esiti del Quadro di valutazione 2023 sugli aiuti di Stato

Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 794/2004<sup>188</sup>, la Commissione europea deve pubblicare una rendicontazione annuale sugli aiuti di Stato, sulla base delle relazioni ricevute dai Paesi membri. Il quadro di valutazione 2023<sup>189</sup> si articola in sei punti principali: sussidi erogati durante la crisi del coronavirus; misure a sostegno dell'economia volte ad alleviare l'impatto della guerra di aggressione mossa dalla Russia contro l'Ucraina; interventi esentati in via generale; sovvenzioni ambientali e per l'energia; iniziative per l'implementazione di reti a banda larga e i sussidi per promuovere l'innovazione industriale e la *leadership* tecnologica mondiale. L'edizione 2023 mostra che, nonostante una forte riduzione della spesa per gli aiuti pubblici nel 2022 rispetto al 2021, gli Stati membri hanno continuato ad assistere le aziende nel difficile contesto economico determinato dall'emergenza sanitaria e dal conflitto in Ucraina. La Germania è il Paese che ha dichiarato la spesa più alta con 73,67 miliardi (lo 0,46% del PIL UE), seguita dalla Francia con 44,79 miliardi (0,28% del PIL) e dall'Italia con 27,61 miliardi (lo 0,17% del PIL). Complessivamente nel 2022 gli Stati membri hanno utilizzato circa 228 miliardi di euro per aiuti di Stato. Tale importo coincide con l'1,43% del PIL UE nel 2022 e costituisce una diminuzione del 34,8% dai 349,7 miliardi di euro del 2021<sup>190</sup>. Nel dettaglio, i dati mostrano che nel 2022 il 33,6% di tale sostegno (vale a dire 76,65 miliardi di euro, 0,482% del PIL UE) ha permesso di aiutare le imprese gravemente colpite dalla pandemia di Covid-19 a rimanere redditizie, mentre il 17% (pari a 39,33 miliardi di euro, 0,25% del PIL UE) è stato destinato a misure adottate per controbilanciare gli impatti negativi derivanti dalla guerra in Ucraina. La spesa per gli interventi associati al coronavirus è diminuita del 60,5% rispetto al 2021. Nel 2022 la percentuale per gli aiuti di Stato è risultata compresa tra il 2,1% e lo 0,3% dei PIL nazionali, mentre nel 2021 era racchiusa tra il 4,6% e il 0,9% dei PIL nazionali. Questa riduzione è dovuta principalmente all'eliminazione graduale delle iniziative adottate per mitigare le ripercussioni economiche della pandemia, in considerazione del miglioramento della situazione sanitaria in Europa e della progressiva revoca delle relative misure restrittive.

Nel 2022 gli Stati membri hanno limitato anche le loro spese per le finalità non attinenti alle crisi. Hanno impiegato 112 miliardi di euro (0,7% del PIL UE 2022), pari a circa il 49% della spesa totale per i sussidi pubblici. Rispetto al 2021, si tratta di una riduzione del 28% (di 43,53 miliardi di euro), al netto dell'inflazione. Oltre agli aiuti di crisi, la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico rappresentano gli scopi strategici per i quali i Paesi UE hanno speso di gran lunga di più nel 2022 (41,51 miliardi di euro, corrispondenti al 37% dell'importo per sovvenzioni non legate alle emergenze), anche se il valore della spesa è diminuito in termini reali del 46% rispetto al 2021. Il secondo obiettivo politico non connesso

---

<sup>188</sup> Regolamento (CE) N. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GU L 140/1, 30.4.2004.

<sup>189</sup> European Commission DG Competition, "State aid Scoreboard 2023", Brussels, 09 April 2024.

<sup>190</sup> European Commission DG Competition, "State aid Scoreboard 2022", Brussels, 24 April 2023.

alle crisi è lo sviluppo regionale (13,91 miliardi di euro, più del 12% della spesa per aiuti di Stato destinata a iniziative non riguardanti le crisi), che, per contro, ha registrato un aumento del 4,8% nel 2022. La quota di interventi che beneficiano di un'esenzione per categoria continua ad aumentare. Nel 2022 gli Stati membri hanno concretizzato 1901 nuove iniziative che rientrano nell'ambito del Regolamento GBER, 284 nel Regolamento ABER e 18 nel Regolamento FIBER, corrispondenti complessivamente all'84% del numero totale di nuove sovvenzioni pubbliche adottate. Escludendo i sussidi collegati alle crisi, le nuove misure GBER rappresentano il 93% del numero complessivo dei nuovi aiuti non concernenti le crisi.

I Regolamenti di esenzione per categoria e i Regolamenti *de minimis* hanno operato in parallelo, e anche in sinergia, con i Quadri temporanei di aiuto per far fronte prima all'emergenza Covid e alla crisi energetica attuale. La Commissione ha dato avvio a un'organica revisione della normativa non emergenziale sugli aiuti di Stato, nell'ottica di stimolare la ripresa, la resilienza, la transizione verde e digitale. La disciplina sui sussidi pubblici costituisce anche il principale strumento per conseguire obiettivi di crescita sostenibile in linea con i principi della modernizzazione. Agli Stati membri sono stati concessi maggiori ambiti d'azione e un'ampia flessibilità, esimendo dall'obbligo di notifica preventiva ulteriori forme di sostegno settoriali, strettamente legate alla neutralità climatica e alla ricerca dell'indipendenza energetica. In particolare, l'applicazione del Regolamento GBER è stata dapprima prolungata di tre anni, fino al 31 dicembre 2023. Successivamente, il Regolamento 2023/1315/UE<sup>191</sup> ha esteso la sua validità sino al 2026. Tale Regolamento amplia le tipologie di aiuto ammissibili ed esentate dalla necessità di notifica alla Commissione, in particolare:

- aumenta e razionalizza le possibilità di interventi nel settore della protezione dell'ambiente e dell'energia, tra l'altro per sostenere l'introduzione delle energie rinnovabili, i progetti di decarbonizzazione, la mobilità verde e la biodiversità, oltre che per facilitare gli investimenti nell'idrogeno rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica;
- agevola l'attuazione di alcuni progetti che coinvolgono beneficiari in diversi Stati membri, come gli importanti progetti di comune interesse europeo, nel settore della ricerca e dello sviluppo, innalzando le entità di aiuto e le soglie di notifica;
- arricchisce le possibilità di formazione e riqualificazione in tutti i settori, esentando dalla notifica gli aiuti alla formazione inferiori a tre milioni di euro (per progetto di formazione);

---

<sup>191</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU L 167/1, 30.6.2023.



- accorda un'esenzione per categoria ai regimi istituiti per regolamentare i prezzi dell'energia, ad esempio i costi dell'elettricità, del gas e del calore prodotti a partire da gas naturale;
- prevede soglie di notifica significativamente più elevate per i sussidi ambientali e per quelli a supporto di ricerca, sviluppo e innovazione;
- chiarisce e razionalizza le possibilità di sovvenzioni per il finanziamento del rischio per le PMI e le start-up, nonché per i prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU<sup>192</sup>;
- innalza le soglie del Regolamento generale di esenzione per categoria anche al di là degli ambiti oggetto di riesame specifico per tener conto dell'allungamento del periodo di validità delle disposizioni;
- allinea gli ordinamenti del GBER ai nuovi orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale<sup>193</sup>, alla disciplina a favore del clima, dell'energia e dell'ambiente<sup>194</sup>, agli orientamenti sul finanziamento del rischio<sup>195</sup>, alla disciplina in materia di ricerca, sviluppo e innovazione<sup>196</sup> e agli orientamenti sulle reti a banda larga<sup>197</sup>.

Quanto agli aiuti di importanza minore, cd. *de minimis*, il Regolamento generale n. 1407/2013<sup>198</sup> ha operato sino al 31 dicembre 2023. A decorrere dal 1° gennaio 2024, con il Regolamento 2023/2831/UE<sup>199</sup>, è entrato in vigore il nuovo quadro regolatorio europeo sui sussidi pubblici per il periodo 2024-2030. Il massimale di aiuto ora previsto è di 300.000 euro nell'arco di tre anni per azienda, in luogo dei

---

<sup>192</sup> Programma europeo per favorire gli investimenti privati strategici, sostenibili e innovativi. Il budget attribuito è di 26,2 miliardi di euro a titolo di garanzia di bilancio, in grado di mobilitare 372 miliardi di euro da investire in tutta l'Unione nel periodo dal 2021 al 2027. Il Fondo fa parte del pacchetto Next Generation EU.

Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, GU L 107/30, 26.3.2021.

<sup>193</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, GU C 153/1, 29.4.2021.

<sup>194</sup> Comunicazione della Commissione: Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C(2022) 481 final, Bruxelles, 27.1.2022.

<sup>195</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, GU C 508/1, 16.12.2021.

<sup>196</sup> Comunicazione della Commissione: Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, GU C 414/1, 28.10.2022.

<sup>197</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga, GU C 36/1, 31.1.2023.

<sup>198</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», GU L 352/1, 24.12.2013.

<sup>199</sup> Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», GU Serie L, 15.12.2023.

200.000 consentiti ai sensi della disciplina previgente. Per quanto riguarda gli aiuti *de minimis* alle aziende che offrono servizi di interesse economico generale (SIEG) si applica il nuovo Regolamento 2832/2023/UE<sup>200</sup>, operante anch'esso per il periodo 2024-2030. Invece, il Regolamento sugli aiuti *de minimis* nel settore della pesca e dell'acquacoltura (di cui al Regolamento n. 717/2014/UE<sup>201</sup>) è stato prorogato al 31 dicembre 2029 dal Regolamento (UE) 2023/2391<sup>202</sup>. Le modifiche apportate prevedono un innalzamento dell'importo concedibile da 30 mila a 40 mila euro per singola impresa nell'arco di tre anni.

### 3.3. I programmi per la transizione verde: una guerra di sussidi?

Con il protrarsi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la situazione economica del continente europeo si sta dimostrando resiliente ai forti shock subiti. I prezzi medi del gas e dell'energia elettrica sembrano essersi stabilizzati. Nonostante i rischi di carenze di approvvigionamento energetico siano diminuiti, tra l'altro grazie alle misure implementate dai Paesi UE per diversificare le fonti energetiche, i mercati dell'energia rimangono vulnerabili. Per una ripresa efficace, resiliente, sostenibile dalla crisi sono indispensabili l'indipendenza energetica e la sicurezza energetica dell'Unione. In materia di energia la UE esercita delle competenze concorrenti<sup>203</sup>, anche se gli Stati membri godono di piena sovranità delle risorse energetiche che ritengono strategiche e vitali (si pensi al carbone per la Polonia). L'Unione europea ha assunto delle soluzioni di innovazione energetica e di costruzione di un paniere di energia sostenibile, orientate al futuro. In quest'ottica, nel dicembre 2019, alla vigilia della pandemia, la Commissione ha avviato un pacchetto di iniziative politiche con il *Green Deal*, il Patto Verde europeo che si pone l'obiettivo di neutralizzare le emissioni di CO<sub>2</sub>

---

<sup>200</sup> Regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU Serie L, 15.12.2023.

<sup>201</sup> Regolamento (UE) n.717/2014 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e acquacoltura, GU L 190/45, 28.6.2014.

<sup>202</sup> Regolamento (UE) 2023/2391 della Commissione del 4 ottobre 2023 che modifica i regolamenti (UE) n. 717/2014, (UE) n. 1407/2013, (UE) n. 1408/2013 e (UE) n. 360/2012 per quanto riguarda gli aiuti «de minimis» per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e il regolamento (UE) n. 717/2014 per quanto riguarda l'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi a un'impresa unica, il relativo periodo di applicazione ed altri aspetti, GU Serie L, 5.10.2023.

<sup>203</sup> Le competenze concorrenti, previste dall'art. 4 TFUE e definite attraverso un elenco esemplificativo, sono una categoria a cui sono ricondotte tutte le materie non fatte rientrare tra le competenze esclusive o tra quelle del terzo tipo (tra le più rilevanti, il mercato interno, l'agricoltura, la pesca, l'ambiente, l'energia, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Per questa tipologia di materie sia la UE sia gli Stati possono adottare atti vincolanti; tuttavia l'intervento dell'Unione limita lo spazio d'azione dei Paesi, che possono operare solo sulle questioni che la UE non ha già regolato con atti propri.

entro il 2050<sup>204</sup>. Il programma comprende una serie di proposte riguardanti clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile, tutti settori fortemente interconnessi. In particolare, il progetto “Pronti per il 55%” mira ad allineare la legislazione della UE alle sue ambizioni climatiche<sup>205</sup>. Con la *Legge europea sul clima*<sup>206</sup> l’obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 è diventata per l’Unione un obbligo giuridicamente vincolante. Gli Stati membri si impegnano a ridurre di almeno il 55% le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. Il Regolamento adottato prevede di definire il ritmo di diminuzione delle emissioni fino al 2050 per assicurare prevedibilità alle aziende, agli *stakeholders* e ai cittadini; sviluppare un sistema di monitoraggio dei progressi compiuti verso la realizzazione dell’obiettivo e riferire in merito a essi; garantire una transizione energetica efficiente in termini di costi e risorse<sup>207</sup>. I propositi del *Green Deal* si ricollegano agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs), che sono stati promossi a livello delle Nazioni Unite nell’ambito dell’Agenda 2030<sup>208</sup>.

Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato il *Piano industriale del Green Deal*<sup>209</sup>, diretto a rafforzare la produttività dell’industria europea, attrarre gli investimenti, stimolare la crescita. Raggiungere l’indipendenza dai combustibili fossili importati (soprattutto gas russo, petrolio, carbone), diversificare l’offerta, accelerare la diffusione delle tecnologie energetiche verdi e ridurre la domanda di energia sono diventati obiettivi chiave dell’Unione. Sono necessari però profondi rinnovamenti delle pratiche e dei modelli di *business*. “I cambiamenti climatici e il degrado ambientale costituiscono una minaccia enorme per l’Europa e per il

---

<sup>204</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019.

<sup>205</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55/>

<sup>206</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), GU L 243/1, 9.7.2021.

<sup>207</sup> [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_it](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_it)

<sup>208</sup> L’Agenda 2030 è un programma d’azione per le persone, il Pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU. Comprende 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, articolati in 169 ‘target’ o traguardi, che riguardano ad es. la riduzione della povertà, della fame nel mondo, tematiche di ordine ambientale, sociale, tecnologico, istituzionale. Il perseguimento dei SDGs da parte degli Stati membri dell’ONU ha avuto inizio nel 2015 e si dovrebbe concludere nel 2030. Per ciò che concerne la transizione verde, sono rilevanti in particolare gli obiettivi n.7. “Assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni” e n.13 “Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico”.

<sup>209</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Un piano industriale del Green Deal per l’era a zero emissioni nette, COM(2023) 62 final, Bruxelles, 1.2.2023.

mondo”<sup>210</sup>. Per superare queste sfide, il *Green Deal* europeo trasformerà la UE in un’economia moderna, competitiva e socialmente equa.

Gli ambiti ecologico e digitale si intrecciano. Difatti, occorre una notevole quantità di tecnologie energetiche per conseguire gli obiettivi climatici dell’Europa per il 2030 e il 2050. La UE importa in gran parte queste tecnologie e molti Paesi hanno intensificato gli sforzi per espandere la loro capacità di produzione di energia pulita. Al riguardo, il 25 aprile 2024 il Parlamento ha approvato, e in seguito il 28 maggio il Consiglio europeo ha adottato in via definitiva il *Net-Zero Industry Act*<sup>211</sup>, provvedimento proposto dalla Commissione nel marzo 2023. Tale legge sull’industria a zero emissioni fa parte del *Piano industriale Green Deal* ed è stata istituita per rafforzare la produzione europea delle tecnologie necessarie alla decarbonizzazione industriale. Sono elencati vari prodotti, componenti, attrezzature tra cui: tecnologie solari fotovoltaiche e solari termiche, rinnovabili *onshore* e *offshore*, sistemi *storage*, pompe di calore e tecnologie per l’energia geotermica, tecnologie nucleari e a idrogeno, tecnologie sostenibili per biogas/biometano, biotecnologie, tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio, tecnologie di rete. Il *Net-Zero Industry Act* prevede che entro il 2030 la UE sia in grado di soddisfare almeno il 40% del fabbisogno annuale di tecnologie pulite. Inoltre, la percentuale di produzione di queste tecnologie da parte dell’Unione dovrà raggiungere il 15% del valore del mercato globale entro il 2040. La nuova normativa interviene anche velocizzando i processi di autorizzazione per creare “zone industriali a zero emissioni nette”. Questi progetti beneficeranno di oneri amministrativi ridotti e procedure burocratiche semplificate, delegando agli Stati membri parte della raccolta di informazioni per le valutazioni ambientali<sup>212</sup>. La normativa sull’industria a zero emissioni nette si allinea alle conclusioni e alle proposte della Conferenza sul futuro dell’Europa<sup>213</sup> attraverso diverse misure. Persegue gli obiettivi della UE di rafforzare la sicurezza energetica europea, raggiungere l’indipendenza energetica e assicurare una transizione giusta, fornendo contemporaneamente energia sostenibile e a prezzi accessibili.

Nel complesso, la nuova strategia lanciata dalla Commissione aiuta l’Unione europea ad assumere una posizione centrale nel dibattito mondiale sul clima. L’impegno europeo profuso attraverso le recenti iniziative, quali il *Green Deal*, il *Net-Zero Industry Act*, il *Quadro temporaneo di crisi e transizione* rappresentano anche una reazione alla politica economica dei principali attori globali. In effetti,

---

<sup>210</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

<sup>211</sup> Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l’ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, GU Serie L, 28.6.2024.

<sup>212</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_it)

<sup>213</sup> La Conferenza sul futuro dell’Europa è un’iniziativa ad ampio spettro, tenutasi tra aprile 2021 e maggio 2022, strutturata in diversi incontri, seminari, conferenze, occasioni di discussione. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it)

nel quadro internazionale connotato dalla progressiva competizione fra Stati Uniti e Cina, la UE stava restando schiacciata. Come ha rimarcato l'ex presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, nella *Relazione sul futuro della competitività europea*<sup>214</sup>, presentata il 9 settembre 2024 a Bruxelles, la crescita economica e la produttività dell'Unione stanno rallentando rispetto a concorrenti come Cina e USA. Questi due Paesi stanno accelerando nella corsa industriale e tecnologica in atto, sostenendo significativi investimenti in innovazione. Gli Stati Uniti detengono ancora il primato con il 26% del PIL globale, mentre la Cina sta superando l'Europa con il 17%. In 50 anni dal dopoguerra l'Europa aveva recuperato oltre il 70% della differenza di produttività rispetto agli USA, invece, negli ultimi 30 anni ha perso il 15%. Negli ultimi anni, la Cina ha conquistato un ruolo prioritario «nell'intera filiera delle fonti rinnovabili, dal controllo delle risorse naturali alla frontiera tecnologica per la produzione delle componenti industriali di energia solare ed eolica»<sup>215</sup>. La Repubblica popolare cinese adotta un sistema economico in cui lo Stato ha un ruolo dirigista (*State-owned enterprise*, SOE) e la realtà economica è fondata principalmente sulle sovvenzioni pubbliche. Dunque, non sorprende che la trasformazione energetica verso industrie verdi sia sostenuta attraverso ingenti sussidi statali.

Mentre nel territorio americano il modello dell'economia di mercato è profondamente radicato. Sia l'Unione europea sia gli Stati Uniti hanno sempre condiviso punti di vista analoghi circa la concorrenza leale. Nel 1998 conclusero un *Accordo sull'utilizzazione dei principi della comitas gentium attiva nell'applicazione del loro diritto della concorrenza*<sup>216</sup>, ponendo regole di base per facilitare la cooperazione delle autorità competenti al fine di contrastare attività anticoncorrenziali poste in essere nel territorio o in una parte di esso di una delle Parti contraenti e tali da recare pregiudizio agli interessi dell'altra. Inoltre, la Commissione europea e le autorità della concorrenza degli Stati membri, da un lato, e il Department of Justice e la Federal Trade Commission statunitensi, dall'altro, fanno parte dell'International Competition Network, una rete globale di agenzie della concorrenza con il compito di adottare standard e procedure comuni tesi a una convergenza procedurale e sostanziale. Eppure, in tempi recentissimi, l'impostazione del governo statunitense in tema di sussidi pubblici alle imprese ha iniziato a mutare, muovendosi in una direzione di stampo protezionista. In effetti, nel 2022 il Presidente Joe Biden ha adottato l'*Inflation Reduction Act* (IRA), che contiene un cospicuo programma di crediti d'imposta, requisiti di prestazione, sconti diretti e altre forme di sostegno per incrementare la produzione manifatturiera statunitense e incentivare i consumatori ad acquistare prodotti americani. Nello specifico, la legge anti-inflazione di Washington concederà nei prossimi dieci anni fino a 370 miliardi di dollari in aiuti statali alle imprese e ai consumatori che desiderano produrre, investire e comprare beni come pannelli solari, turbine

---

<sup>214</sup> M. Draghi, "Report: The future of European competitiveness", September 2024.

<sup>215</sup> V. Termini, "Energia: La grande trasformazione", Laterza, Roma-Bari, 2020.

<sup>216</sup> Accordo tra le Comunità europee e il governo degli Stati Uniti d'America in merito all'utilizzazione dei principi della «comitas gentium» attiva nell'applicazione del loro diritto della concorrenza, Gazzetta ufficiale n. L 173 del 18/06/1998 pag. 0028 – 0031.

eoliche, pompe di calore, veicoli elettrici, batterie ed elettrolizzatori se questi sono prevalentemente fabbricati nel Nord America<sup>217</sup>.

Il piano, incentrato sugli investimenti pubblici come principale via per sostenere l'economia, è stato interpretato come una minaccia di non poco rilievo per l'industria comunitaria, poiché abile a dirottare gli investimenti in territori esteri rispetto a quelli dell'Unione, a discapito della floridità del mercato unico. Alcuni studiosi lo hanno definito uno strumento di “guerra commerciale climatica”, altri lo etichettano come un meccanismo di politica industriale senza precedenti, mentre altri ancora lo vedono come un regime gradito per portare equità e giustizia ambientale o come un “cambiamento sismico” che trasformerà il corso dell'innovazione negli Stati Uniti. Comunque sia l'IRA influenzerà sicuramente la concorrenza globale<sup>218</sup>. Questi sviluppi hanno allarmato i funzionari europei. Il presidente francese Emmanuel Macron ha dichiarato che l'IRA è “super aggressiva”<sup>219</sup>, rischia di compromettere le condizioni di parità e di discriminare le aziende europee. Mentre Josep Borrell, alto rappresentante dell'Unione, ha espresso dubbi sul fatto che gli Stati Uniti siano ancora l'alleato economico dell'Europa. Uno dei principali timori è che le aziende europee, alle prese con gli elevati prezzi dell'energia rispetto alle loro controparti statunitensi, possano perdere competitività, decidere di congelare gli investimenti o delocalizzare negli Stati Uniti per beneficiare degli aiuti statali locali e dei costi energetici più bassi. Pertanto, il *Quadro temporaneo di crisi e transizione* può essere interpretato come la risposta europea alla valanga di sussidi verdi americani, i quali potrebbero altrimenti innescare un esodo industriale delle imprese con sede in Europa verso l'altra sponda dell'Atlantico.

Anche se gli aiuti di Stato possono essere necessari per promuovere determinati scopi benevoli (ad esempio, la UE intenderebbe diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050) o per affrontare le emergenze, potrebbero innescare una “guerra di sussidi”, in cui la preoccupazione principale sarebbe se gli importi mobilitati dall'IRA (o da qualsiasi altra iniziativa) siano superiori alle misure pubbliche esistenti per l'economia europea. Oltre a rafforzare il divario Nord-Sud all'interno dell'Unione, una simile guerra di sovvenzioni può anche portare a inefficienze o sovraccapacità in settori in cui l'offerta è già sufficiente e altri paesi sono più competitivi (ad esempio i pannelli solari in Cina). Inoltre, potrebbe tollerare o addirittura stimolare modelli di crescita non sostenibili (ad esempio, sussidi concessi alle industrie ad alta intensità di carbonio di importanza strategica per l'economia europea). Per questo motivo, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha ribadito che gli aiuti di Stato

---

<sup>217</sup> <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-unione-europea-di-fronte-all-inflation-reduction-act-americano>

<sup>218</sup> S. Makris, “Temporary Crisis and Transition Framework: Dealing with Crisis and Transitioning to a Net-Zero Economy-But At What Cost?”, Kluwer Competition Law Blog, 04.04.2023.

<sup>219</sup> <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/inflation-reduction-act-super-aggressive-macron-tells-his-us-hosts/>

rappresentano una soluzione limitata<sup>220</sup>. Difatti, la transizione verso pratiche più sostenibili implica anche l'adozione di forme di economia circolare, mentre alcuni problemi ambientali potrebbero non essere risolvibili utilizzando solamente incentivi economici o meccanismi basati sul mercato. La mobilitazione delle finanze pubbliche è effettivamente necessaria per favorire la transizione verde, soprattutto nell'attuale contesto geopolitico. Tuttavia, è improbabile che si riveli sufficiente a meno che non venga combinata con altri strumenti normativi. Le varie misure e tecniche di regolamentazione dovrebbero essere valutate sulla base del loro contributo all'implementazione di una strategia coerente per raggiungere l'eco-sviluppo<sup>221</sup>. Alla fine, ciò che conta è se l'Unione europea sarà in grado di rilanciare la crescita cambiandone la qualità e se riuscirà a conciliare lo sviluppo economico con la tutela dell'ambiente.

---

<sup>220</sup> U. von der Leyen, "Europe's choice – Political guidelines for the next European Commission 2024–2029", Strasbourg, 18 July 2024.

<sup>221</sup> G. Luchena, A. Poliseo, L. Rodio Nico, "La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti alle imprese", *Rivista Economia Pubblica*, Fascicolo 1/2024, pp 85-117, DOI: 10.3280.

## Conclusioni: aiuti di Stato e sfide del futuro

La legislazione europea sugli aiuti di Stato, per sua natura elastica e flessibile, è in costante evoluzione e adattamento alle diverse contingenze. Nei periodi di crisi le regole in materia vengono semplificate, però comunque applicate con particolare attenzione e prudenza per evitare che si prestino ad abusi. Infatti, il diritto emergenziale può derogare temporaneamente alle norme vigenti, ma al contempo deve preservare lo spirito autentico del regime giuridico considerato<sup>222</sup>. L'adozione di deroghe che non siano limitate e circoscritte a quanto strettamente indispensabile rischia di frammentare il mercato interno, minacciandone la coesione sociale. Questo approccio, se protratto nel tempo, può pregiudicare la libera concorrenza. Si pensi alle conseguenze che il ricorso ai sussidi pubblici può avere in termini di vantaggio per le imprese con sede in territori con elevata capacità finanziaria, a scapito di quelle situate in aree economicamente più deboli. Anche a parità di condizioni di contesto, gli effetti sulle economie nazionali sono diversi a seconda dei settori coinvolti e delle varie decisioni in materia di politica economica interna. In effetti, la capacità di assorbire gli shock economici e di bilancio e di reagirvi è differente nei singoli Stati e dipende dalle specifiche strutture economiche e dalle condizioni di partenza di ciascuno. Dato il ruolo imprescindibile del mercato comune per la UE, il Consiglio sottolinea che le misure connesse alla crisi dovrebbero essere provvisorie, proporzionate e pienamente coordinate<sup>223</sup>. L'auspicio è, dunque, che situazioni eccezionali non diventino pretesto per alterazioni più o meno permanenti del quadro regolamentare.<sup>224</sup>

Le emergenze rappresentano un momento per valutare se regole, principi e regolamenti preesistenti siano sufficienti o se sia opportuno individuare nuove soluzioni innovative. Nel corso della sua storia l'Unione europea ha fronteggiato molteplici crisi e ha gradualmente messo in atto cambiamenti politici e istituzionali al fine di rafforzare la sua attitudine ad affrontare le sfide future e potenziare la sua resilienza<sup>225</sup>. La UE è riuscita a frenare le derive protezionistiche o separatistiche. Forme disordinate di nazionalismo economico, adottate dagli Stati a tutela dei propri interessi domestici, potrebbero, infatti, avere pesanti ripercussioni sulla stabilità dell'intero sistema europeo. Occorre, invece, un'unitarietà di intenti. Il Covid-19 ha confermato, ancora una volta, quanto sia radicata l'interdipendenza tra i Paesi a ogni livello. Dunque, per far fronte efficacemente ai problemi comuni bisogna lavorare insieme alle soluzioni. Sarà essenziale che gli Stati membri

---

<sup>222</sup> A. Biondi e E. Righini, "An Evolutionary Theory of EU State Aid Control" in A. Arnall & D. Chalmers, *The Oxford Handbook of European Law*, OUP, 2014, King's College London Law School Research Paper No. 2014-41.

<sup>223</sup> Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della preparazione, della capacità di risposta e della resilienza alle crisi future, 14276/21, Bruxelles, 23 novembre 2021.

<sup>224</sup> F. Marconi, "Gestire la pandemia: linee guida e assistenza domiciliare al vaglio della giurisprudenza amministrativa", *Rivista giuridica Il Diritto Amministrativo*, febbraio 2022.

<sup>225</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-crisis-response-resilience/>



agiscano in uno spirito di collaborazione<sup>226</sup> e di solidarietà, la stessa evocata dal Ministro degli esteri francese Robert Schuman nella sua celebre dichiarazione del 9 maggio 1950, che diede avvio al processo di integrazione europea<sup>227</sup>. Più di settanta anni fa furono le storiche rivali Germania e Francia a fornire concreta dimostrazione di ciò quando si accordarono per condividere le loro produzioni di carbone e acciaio, con la volontà di rendere un nuovo conflitto bellico tra di loro “non solo impensabile, ma anche materialmente impossibile”<sup>228</sup>. Le solidarietà a cui pensava Schuman si stanno moltiplicando, stanno diventando una necessità a dispetto di tante retoriche interne di rivendicazione e di sovranismo. Il principio di solidarietà fra Stati è espressamente consacrato quale obiettivo dell’Unione all’articolo 3 TUE<sup>229</sup>, ed è menzionato in numerose altre prescrizioni dei Trattati (artt. 2, 21, 24, 31 TUE; artt. 67, 80, 122, 194, 222 TFUE).

La Commissione, nel ruolo di *crisis management authority*, continuerà a seguire da vicino gli sviluppi economici ed è pronta a reagire rapidamente in caso di nuove situazioni critiche. In effetti, detta Istituzione, per quel che le compete, è protagonista non soltanto nel governare le crisi, ma anche quale soggetto che programma il futuro dell’economia europea. I Quadri temporanei adottati dall’esecutivo europeo a partire dal 2020 accentuano ulteriormente la “dimensione proattiva” della disciplina europea degli aiuti di Stato. Quest’ultima è interessata da un mutamento di paradigma: non appare più soltanto volta a preservare l’integrità del mercato comune, ma appare altresì funzionale a indirizzare la politica economica dei Paesi membri verso il perseguimento di interessi generali, anche di natura non economica, tra i quali lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia dell’ambiente, della salute e dell’occupazione. Si tratta di un’interpretazione evolutiva che caratterizza non solo la disciplina degli aiuti di Stato ma anche, più in generale, la politica della concorrenza e il diritto *antitrust*.

Durante il Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024, l’ex Presidente del Consiglio della Repubblica italiana nonché attuale Presidente dell’Istituto *Jaques Delors – Notre Europe*, Enrico Letta ha presentato ai leader UE il suo atteso rapporto sul futuro del Mercato Unico dal titolo “*Much More than a*

---

<sup>226</sup> M. Merola e A. Cogoni, “Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide”, *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 1 – 2021, ISSN 2384-9169.

<sup>227</sup> Il discorso pronunciato da Schuman alla Quay d’Orsay nella sala dell’orologio il 9 maggio 1950 è considerato il momento fondativo dell’integrazione europea. Non a caso, ancora oggi, il 9 maggio di ogni anno, si celebra la festa dell’Europa.

<sup>228</sup> Schuman propone soprattutto alla Germania e a qualunque stato europeo che voglia aderire di mettere in comune la produzione e il commercio del carbone e dell’acciaio e di creare un’organizzazione internazionale dedita alla gestione di queste materie prime. Questo permetteva di eliminare il contrasto secolare fra Francia e Germania, visto che ostacolava la costruzione di un’economia nazionale di guerra. Al centro di questa rivalità c’era il controllo delle regioni della Ruhr e della Saar, aree molto ricche di carbone e di acciaio. Quelle risorse strategiche, che erano state ingredienti fondamentali nei contrasti dei decenni precedenti, erano diventate strumenti utili alla costruzione della pace.

<sup>229</sup> Ai sensi dell’art. 3, par. 3, TUE, l’Unione «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

*Market*<sup>230</sup>. Il contenuto del Report è stato considerato per la preparazione dell'Agenda Strategica della UE per il 2024-2029, approvata durante il Consiglio europeo del 27 giugno, e fungerà da guida per la formulazione delle priorità politiche della futura legislatura europea e del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034<sup>231</sup>. Richiamando gli obiettivi di competitività, equità sociale e sostenibilità, a cui fa riferimento il *Green Deal*, l'ex premier italiano ha delineato una serie di linee d'azione che mirano alla creazione di un mercato rapido, competitivo, dinamico, innovativo, sicuro e solidale. Al culmine delle attuali crisi multiple (guerra in Ucraina e in Medio Oriente, concorrenza economica spietata fra le maggiori aree produttive, opposizioni strategiche tra gruppi di medie e grandi potenze), l'Unione europea ricerca il suo *momentum*, uno slancio per impedire un indebolimento complessivo del suo ruolo geopolitico, e per accelerare il passo nella gara al progresso con i suoi *competitor*.

Lanciato sessant'anni fa con il *Trattato di Roma (CEE)*, il mercato unico è il fiore all'occhiello dell'integrazione europea, fonte di ricchezza comune. Oggi, però, il contesto globale è radicalmente cambiato. Dinanzi a un mondo più conflittuale e complesso, è fondamentale uno sforzo speciale in termini di ripensamento strategico per adattare il mercato interno alle sfide emergenti e alle dinamiche internazionali in continuo mutamento. Il Rapporto Letta indica allora un potenziale percorso per promuovere l'evoluzione del mercato europeo, offrendo interessanti spunti di riflessione e alcune criticità da rimarcare. "Sostenere l'occupazione e le aziende in Europa, piuttosto che finanziare lo sviluppo industriale dei nostri partner o rivali, deve essere un obiettivo primario quando si spende denaro pubblico", commenta Letta. La UE rischia di perdere la propria sovranità in alcuni settori economici, in particolare non deve cedere la sua posizione di leader manifatturiero ad altre potenze. È giunto il momento di mostrare maggiore assertività per difendere gli interessi strategici europei. L'ex primo ministro italiano sottolinea l'impegno a lungo termine per trasformare la società europea in maniera sostenibile, equa e democratica. Per favorire la transizione verde e digitale serve però un approccio che integri fondi pubblici e privati. Per scongiurare lo spiazzamento competitivo con Stati Uniti e Cina, in grado di sostenere l'industria nazionale con ingenti trasferimenti e impiego di risorse pubbliche, l'Unione deve incrementare gli investimenti pubblici attraverso finanziamenti nazionali ma anche europei comuni.

---

<sup>230</sup> E. Letta, "Report: Much more than a market - Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens", 17 April 2024.

<sup>231</sup> A settembre 2023 Enrico Letta ha ricevuto l'incarico da parte del Consiglio europeo e della Commissione europea di elaborare una relazione di alto livello sul futuro del mercato interno della UE. Nel corso di sette mesi di lavoro e di ricerca, l'ex primo ministro ha attraversato tutta Europa (visitando 65 città europee e realizzando più di 400 incontri) per raccogliere input e confrontarsi con migliaia di persone, seguendo un metodo di ascolto attivo e di discussione aperta con gli *stakeholders* rilevanti. Sono stati coinvolti tutti i governi nazionali e le massime istituzioni europee, oltre a tutti i gruppi politici del Parlamento europeo. Parimenti, si è discusso anche con i Paesi compresi nel mercato unico senza essere membri della UE e con tutti i Paesi candidati all'adesione. Sono stati consultati, spesso più volte, sia a Bruxelles che nelle varie capitali nazionali, le parti sociali (organizzazioni imprenditoriali e sindacati), i datori di lavoro dei servizi di interesse generale, il terzo settore, i gruppi della società civile. Infine, con i cittadini sono stati svolti dibattiti nelle università o all'interno di *think tank*, non solo nelle principali città europee, ma anche nelle aree rurali e interne.

Letta avanza così la proposta di un *Inflation Reduction Act* all'europea, ovvero di istituire un sistema europeo di aiuti di Stato per migliorare la produttività dell'economia europea. Nello specifico, il Report prevede un meccanismo di contribuzione che richieda agli Stati membri di allocare una porzione dei loro finanziamenti nazionali per supportare iniziative e investimenti paneuropei<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup> <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/letta-to-call-for-us-ira-style-funding-pan-european-state-aid-contribution-scheme/>

## **Bibliografia**

- R. Adam e A. Tizzano, “Lineamenti di diritto dell’Unione europea”, Giappichelli Editore, Torino, 2022.
- I. Agnolucci, “Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 13, Issue 1, January 2022, p. 3–16.
- A. Amelotti e A. Forzano, “Aiuti di Stato per calamità naturali: problematiche interpretative e operative” – Seminario del 6 dicembre 2013, Roma.
- C. E. Baldi “La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico a uso delle amministrazioni, delle imprese e dei consulenti”, Maggioli Editore, 2024.
- E. Bani e F. Di Porto, Covid-19: aiuti di stato e diritto della concorrenza, in *Concorrenza e mercato*, 2020.
- C. Biancotti, A. Borin, F. Cingano, P. Tommasino, G. Veronese, “Nessun Paese è un’isola: per una risposta coordinata al Covid-19” in “www.voxeu.org”, 18 marzo 2020.  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/voxeu\\_it\\_23032020.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/voxeu_it_23032020.pdf)
- A. Biondi, “State Aid in the Time of COVID-19”, in *EU Law Live*, 25 March 2020, [eulawlive.com](http://eulawlive.com).
- A. Biondi, “Governing the Interregnum: State Aid rules and the COVID-19 Crisis”, *Market and Competition Law Review / volume iv / no. 2 / october 2020*.
- A. Biondi e E. Righini, “An Evolutionary Theory of EU State Aid Control” in A. Arnall & D. Chalmers, *The Oxford Handbook of European Law*, OUP, 2014, King’s College London Law School Research Paper No. 2014-41.
- A. Brancasi, “La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato”, in *Diritto pubblico*, Volume 16, Fascicolo 1-2, Gennaio-Agosto 2010, Il Mulino, Bologna.
- G. Bruzzone, “Covid-19: sostegno pubblico all’economia e regole sugli aiuti di Stato”, Workshop Associazione Antitrust Italiana «Il Temporary Framework della Commissione europea e la sua applicazione» Roma, 30 aprile 2020.  
<https://www.associazioneantitrustitaliana.it/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-sostegno-pubblico-allaposeconomia-e-regole-sugli-aiuti-di-Stato-.pdf>
- J. L. Buendia Sierra, “Editor’s Note - State Aid in Time of Cholera”, *European State Aid Law Quarterly*, Volume 19 (2020), Issue 1, Page 2.
- A. Caputo, “Stato versus mercato, Stato versus Unione europea: la nuova disciplina degli aiuti di stato a favore dell’ambiente e dell’energia tra tutela della concorrenza e crescita sostenibile”, *Revista da Faculdade de Direito, UFMG, Belo Horizonte*, n. 69, jul./Dez. 2016, pp. 45 – 67.

G. Contaldi, “La nozione di aiuto di Stato”, *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 3 – 2019, ISSN 2384-9169.

M. Draghi, “Report: The future of European competitiveness”, September 2024.

F. Ferraro, “L’impatto della guerra in Ucraina sul mercato europeo: strumenti di intervento e misure di aiuto”, *Università di Napoli Parthenope*, 7 aprile 2022.

D. Ferri, “The Role of EU State Aid Law as a “Risk Management Tool” in the COVID-19 Crisis”, in *European Journal of Risk Regulation*, vol.12, 2021, pp. 176-195, ISSN 1867-299X.

C. Fumagalli, M. Motta, M. Peitz, “Which Role for State Aid and Merger Control During and After the Covid Crisis?”, *Journal of European Competition Law and Practice*, Vol. 11, Issue 5-6, May-June 2020, p. 294-301.

L. Hornkohl e J. van’t Klooster, “With Exclusive Competence Comes Great Responsibility”, *Verfassungsblog*, 29 april 2020.  
<https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>

R. Lampa e N. Garbellini, “Sanzioni, shock da offerta e inflazione: la rilevanza del conflitto russo-ucraino”, *Rivista Moneta e Credito*, vol. 75 n. 298, pp.95-99, giugno 2022.

E. Letta, “Report: Much more than a market - Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens”, 17 April 2024.

G. Luchena, “Gli aiuti di Stato tra interventi straordinari e stabilizzazione normativa”, *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 2/2018, 11 dicembre 2018.

G. Luchena, A. Poliseo, L. Rodio Nico, “La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti alle imprese”, *Rivista Economia Pubblica*, Fascicolo 1/2024, pp 85-117, DOI: 10.3280.

S. Makris, “Temporary Crisis and Transition Framework: Dealing with Crisis and Transitioning to a Net-Zero Economy-But At What Cost?”, *Kluwer Competition Law Blog*, 04.04.2023.

F. Marconi, “Gestire la pandemia: linee guida e assistenza domiciliare al vaglio della giurisprudenza amministrativa”, *Rivista giuridica Il Diritto Amministrativo*, febbraio 2022.

F. Marconi, “Aiuti di Stato nell’emergenza pandemica: il caso delle compagnie aeree tra circostanze eccezionali e grave turbamento dell’economia”, *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 2 – 2022, ISSN 2384-9169.

S. Marino, “Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali”, *Il Diritto dell’Unione europea*, Fascicolo 3-2020.

- M. Martis, “Il Temporary Framework dettato dalla Commissione Europea in occasione dell’emergenza sanitaria scaturita dal Covid-19, recepisce l’approccio comunitario tendente alla modernizzazione della nozione degli aiuti di Stato”, in “Studi economico-giuridici”, volume LXII 2009-2020 - Tomo I, Autori vari, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.
- R. Mastroianni e G. Strozzi, “Diritto dell’Unione europea Parte istituzionale”, Giappichelli Editore, Torino, 2023.
- A. Mazzoni, M.C. Malaguti, “Diritto del commercio internazionale. Fondamenti e prospettive”, Giappichelli Editore, Torino, 2019.
- M. Merola, “Aiuti di stato ai tempi del Coronavirus – seconda parte: le ricapitalizzazioni”, Webinar Associazione Antitrust Italiana, 11 giugno 2020.  
<https://www.associazioneantitrustitaliana.it/attivita/webinar/aiuti-di-stato-ai-tempi-del-coronavirus-parte-2-il-temporary-framework-della-commissione-europea-e-le-ricapitalizzazioni-in-equity/>
- M. Merola e A. Cogoni, “Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide”, Rivista Eurojust, Fascicolo n. 1 – 2021, ISSN 2384-9169.
- S. Mezzacapo, “Lo speciale regime giuridico temporaneo UE applicabile agli aiuti di Stato in risposta all’emergenza economico-sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19”, in Diritto & Conti, Rivista Giuridica Semestrale n.2-2020.
- M. Motta e M. Peitz, “Europa a rischio di un’epidemia di aiuti di stato”, lavoce.info, Rubrica Unione europea, 16/04/2020.  
<https://lavoce.info/archives/65647/europa-a-rischio-di-unepidemia-di-aiuti-di-stato/>
- P. Nicolaides, “A New Temporary State Aid Framework to Fight the Effects of the Corona Virus”, in State Aid Hub.eu, 20 March 2020, stateaidhub.eu
- C. Osti, “Di alcuni problemi degli aiuti di Stato”, in Mercato Concorrenza Regole, Fascicolo 3/2006, dicembre, Il Mulino, Bologna.
- G. Petrillo, “Coronavirus e aiuti di stato: un’occasione di riflessione per il futuro”, Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online, Fascicolo 2/2020.
- A. Pisapia, “Aiuti di stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali”, Cedam, Padova, 2013.
- A. Poliseno, “Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità”, Euro-Balkan Law and Economics Review- n. 1/2022, ISSN: 2612-6583.
- A. Poliseno, “Transizione energetica transnazionale” in Economia politica, L.1.2023, Franco Angeli, Milano, pp. 97-114.
- M. Previatello, “Tra flessibilità e ortodossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell’emergenza Covid-19” in “Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19” a cura di G. P. Dolso, M. D. Ferrara, D. Rossi, EUT Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 147-163.

M. Previatello, “Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato”, Rivista Eurojust, Fascicolo n. 2 – 2022, ISSN 2384-9169.

A. Rosanò, “Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law” in European Papers – European Forum, 7 May 2020, Vol. 5, 2020, No 1, pp. 621-631, ISSN 2499-8249. DOI: 10.15166/2499-8249/354.

A. Rosanò, “Oltre i confini del diritto degli aiuti di Stato: il Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno”, Rivista della Regolazione dei mercati, Fascicolo 1| 2023, ISSN 2284-2934.

F. Rossi Dal Pozzo, “Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità”, Rivista Eurojust, Fascicolo n. 4 – 2021, ISSN 2384-9169.

C. Schepisi, “La «modernizzazione» della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement”, Giappichelli Editore, Torino, 2011.

C. Schepisi, “Aiuti di Stato e giudici nazionali nella bozza di nuova Comunicazione della Commissione: alcune riflessioni a prima lettura”, Rivista Eurojust, Fascicolo n. 2 – 2021, ISSN 2384-9169.

N. N. Taleb, “The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable”, Random House Trade Paperbacks, 2007.

V. Termini, “Energia: La grande trasformazione”, Laterza, Roma-Bari, 2020.

V. Troianelli, “L’evoluzione della disciplina degli aiuti di stato nel settore bancario e finanziario: le *crisis communications* adottate dalla Commissione europea tra il 2008 e il 2009”, Rivista di Diritto del Risparmio, Fascicolo 1/2023, ISSN 2785-3004.

U. von der Leyen, “Europe’s choice – Political guidelines for the next European Commission 2024–2029”, Strasbourg, 18 July 2024.

### Atti di riferimento

Accordo tra le Comunità europee e il governo degli Stati Uniti d’America in merito all’utilizzazione dei principi della «comitas gentium» attiva nell’applicazione del loro diritto della concorrenza, Gazzetta ufficiale n. L 173 del 18/06/1998 pag. 0028 – 0031.

Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, “Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères”, Bruxelles, 21 avril 1956.

Commissione europea, “Dichiarazione della Vicepresidente esecutiva Margrethe Vestager sul progetto di proposta di un quadro di riferimento temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell’economia nel contesto dell’epidemia di COVID-19”, Bruxelles, 17 marzo 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_479)

Commissione europea, “Dichiarazione - Coronavirus: dichiarazione della Commissione sulla consultazione degli Stati membri in merito alla proposta di estendere il quadro temporaneo per sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le startup e incentivare gli investimenti privati”, Bruxelles, 12 giugno 2020.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_1054](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_1054)

Commissione europea: Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, COM(2020) 253 final, Bruxelles, 17.6.2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&qid=1656421330157&from=IT>

Commission européenne, “Aide d'État SA.56765 (2020/N) – France COVID-19 - Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien”, C(2020) 2097 final, Bruxelles, le 31 mars 2020.

Committee of the Regions, “EU policy framework on SMEs: state of play and challenges”, Bruxelles, 2019.  
<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EU-SMEs/EU-policy-SMEs.pdf>

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 (2008/C 270/02), GU C 270/8, 25.10.2008.

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, GU C 10/2, 15.1.2009.

Comunicazione della Commissione: Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, GU C 16/1, 22.1.2009.

Comunicazione della Commissione: Quadro unionale temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria, GU C 6/5, 11.1.2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM/2012/0209 final, Bruxelles, 8.5.2012.

Comunicazione della Commissione: Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, GU C 249/1, 31.7.2014.



Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01).

Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (2019/C 247/01), GU C 247/1, 23.7.2019.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale, COM(2020) 103 final, Bruxelles, 10.3.2020.

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, Bruxelles, 13.3.2020.

Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, C(2020) 1863 final, Bruxelles, 19.3.2020.

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) 2215, 3 aprile 2020.

Comunicazione della Commissione: Seconda modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, C(2020) 3156, 8 maggio 2020.

Comunicazione della Commissione: Terza modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, C(2020) 4509, 29 giugno 2020.

Comunicazione della Commissione relativa alla proroga e alla modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, della comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, della comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, GU C 224/2, 8.7.2020.

Comunicazione della Commissione: Quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2020) 7127, 13 ottobre 2020.

Comunicazione della Commissione: Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2021) 564 final, Bruxelles, 28.1.2021.

Comunicazione della Commissione: Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, GU C 153/1, 29.4.2021.

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno, COM(2021) 660 final, Bruxelles, 13.10.2021.

Comunicazione della Commissione: Sesta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, C(2021) 8442, 18 novembre 2021.

Comunicazione della Commissione: Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, GU C 508/1, 16.12.2021.

Comunicazione della Commissione: Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C(2022) 481 final, Bruxelles, 27.1.2022.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM(2022) 108 final, Strasburgo, 8.3.2022.

Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU CI 131/1, 24.3.2022.

Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU C 280/1, 21.7.2022.

Comunicazione della Commissione: Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, GU C 414/1, 28.10.2022.

Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 (2022/C 423/04), 7.11.2022.

Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, GU C 426/1, 9.11.2022.

Comunicazione della Commissione: Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga, GU C 36/1, 31.1.2023.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, COM(2023) 62 final, Bruxelles, 1.2.2023.

Comunicazione della Commissione: Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2023) 1711 final, Bruxelles, 9.3.2023.

Comunicazione della Commissione: Modifica del quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2023) 8045 final, Bruxelles, 20.11.2023.

Comunicazione della Commissione: Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C/2024/3113, 2.5.2024.

Conclusioni del Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4.

Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della preparazione, della capacità di risposta e della resilienza alle crisi future, 14276/21, Bruxelles, 23 novembre 2021.

Conclusioni - Riunione del Consiglio europeo (21 e 22 marzo 2024), CO EUR 6 CONCL 2, EUCO 7/24, Bruxelles, 22 marzo 2024.

Directorate-General for Budget (European Commission), "The EU's 2021-2027 long-term budget and Next Generation EU. Facts and figures", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

European Commission, "State Aid SA.56685 (2020/N) – Denmark – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19", C(2020) 1698 final, Brussels, 12.3.2020.

European Commission, Press release "COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus", Brussels, 13 March 2020.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459)

European Commission, “State Aid SA.56708(2020/N) – Denmark Danish guarantee scheme for SMEs affected by COVID-19”, C(2020) 1885 final, Brussels, 21.3.2020.

European Commission, “State Aid SA.56714 (2020/N) – Germany – COVID-19 measures”, C(2020) 1886 final, Brussels, 22.3.2020.

European Commission, Press release “State aid: Commission approves €50 million Italian support scheme for production and supply of medical equipment and masks during Coronavirus outbreak”, Brussels, 22 March 2020.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_507](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_507)

European Commission, “State Aid SA.56690 (2020/N) – Italy State guarantee to support debt moratorium by banks to SME borrowers under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”, C(2020) 1984 final, Brussels, 25.3.2020.

European Commission, “State Aid SA.56915 (2020/N) – the Netherlands Direct grant scheme for e-Health services at home under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”, C(2020) 2228 final, Brussels, 3.4.2020.

European Commission, “State aid SA.56954 (2020/N) - Luxembourg – Scheme for COVID-19 related R&D aid and investment aid for the production of COVID-19 relevant products”, C(2020) 2351 final, Brussels, 8.04.2020.

European Commission - Press release, “State aid: Commission approves Danish public guarantee of up to €137 million to compensate airline SAS for damage caused by coronavirus outbreak”, Brussels, 15 April 2020.

European Commission, “State Aid SA.57051 (2020/N) – Sweden – COVID-19 Aid for cancelled or postponed cultural events”, C(2020) 2643 final, Brussels, 22.4.2020.

European Commission - Press release, “State aid: Commission approves €550 million German State-guaranteed loan to compensate airline Condor for damage caused by coronavirus outbreak”, Brussels, 27 April 2020.

European Commission, “State Aid SA.57135 (2020/N) – Lithuania COVID-19: Partial Rent Compensation for the Enterprises Most Affected by COVID-19”, C(2020) 2957 final, Brussels, 30.4.2020.

European Commission, “State Aid SA. 57143 (2020/N) – Slovenia COVID-19: Liquidity guarantee scheme and rent relief”, C(2020) 2968 final, Brussels, 30.04.2020.

European Commission, “State Aid SA.57132(2020/N) – Belgium COVID-19: Flemish subordinated loan scheme for start-ups, scaleups and SMEs”, C(2020) 3039 final, Brussels, 5.5.2020.

European Commission, “State aid / Netherlands SA.57217 (2020/N) NL LNV AGRI Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19”, C(2020) 3143 final, Brussels, 8.5.2020.

European Commission, “State Aid SA.57246(2020/N) – Belgium COVID-19: Second Flemish subordinated loan scheme for start-ups, scale-ups and SMEs”, C(2020) 3198 final, Brussels, 11.05.2020.

European Commission, Press release “State aid: Commission approves French guarantee scheme for exporting small and midsize companies affected by coronavirus outbreak”, Brussels, 11.05.2020.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_848](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_848)

European Commission, “State Aid SA.57283 (2020/N) – Bulgaria State aid in the form of direct grants under Operational Programme Innovation and Competitiveness 2014-2020 to support micro and small enterprises to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic outbreak”, C(2020) 3259 final, Brussels, 13.5.2020.

European Commission, “State Aid SA.57291(2020/N) – Austria – COVID-19; Compensation Scheme: Directive for fixed cost subsidies”, C(2020) 3483 final, Brussels, 23.05.2020.

European Commission, “State aid SA.57453 (2020/N) – Ireland - COVID-19 – Scheme to facilitate COVID-19 relevant research and development, to support construction and upgrade of testing and upscaling facilities for COVID-19 relevant products and to support investments into the production of COVID-19 relevant products”, C(2020) 3726 final, Brussels, 3.6.2020.

European Commission, “State Aid SA.57367 (2020/N) – France - COVID-19: Aid for COVID-19 relevant R&D projects, investment into relevant testing and upscaling infrastructures, and investment into COVID-19 relevant production capacities”, C(2020) 3883 final, Brussels, 5.6.2020.

European Commission, “State Aid SA.57552 (2020/N) Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19 – NL - Amendment SA.57217”, C(2020) 4017 final, Brussels, 10.6.2020.

European Commission, “State Aid SA.57599 (2020/N) – Slovak Republic COVID-19: Rent rebates for tenants”, C(2020) 4123 final, Brussels, 16.6.2020.

European Commission, Press release “State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa”, Brussels, 25 June 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1179)

European Commission - Press release, “State aid: Commission approves €150 million Austrian subordinated loan to compensate Austrian Airlines for damages suffered due to coronavirus outbreak”, Brussels, 6 July 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1275](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1275)

European Commission, “State Aid SA.102783 (2022/N) – France TCF: Exceptional scheme for the reduction of the social security contributions in favour of undertakings in the agriculture, forestry and aquaculture sectors strongly affected by the consequences of the Russian aggression against Ukraine”, C(2022) 3286 final, Brussels 16.5.2022.

European Commission, “State Aid SA.102839 (2022/N) – France TCF: Support scheme for fishing companies to cope with the increase in the prices of raw materials and in particular energy linked to the Russian aggression against Ukraine”, C(2022) 3378 final, Brussels, 18.5.2022.

European Commission, “State Aid SA.102757 (2022/N) – Portugal TCF: Limited amounts of aid for the gas intensive industry 2022”, C(2022) 3814 final, Brussels 3.6.2022.

European Commission, “State Aid SA.103257 (2022/N) – Estonia TCF: Emergency support for the agricultural sector”, C(2022) 4293 final, Brussels, 20.06.2022.

European Commission, “State Aid SA.103280 (2022/N) – France TCF: Aid measures for the additional costs of natural gas and electricity prices in favour of energy-intensive businesses affected by the Ukrainian conflict”, C(2022) 4743 final, Brussels 30.6.2022.

European Commission, “State Aid SA.103348 (2022/N) – Germany TCF: Temporary cost containment of natural gas and electricity price increases”, C(2022) 5126 final, Brussels, 14.7.2022.

European Commission, “State Aid SA.103619 (2022/N) – Czechia TCF: Opex 2022 – Loan Principal Reduction”, C(2022) 5125 final, Brussels, 14.7.2022.

European Commission, “State Aid SA.103286 (2022/N) – Italy TCF: SACE Guarantee Scheme”, C(2022) 5304 final, Brussels, 19.7.2022.

European Commission, “State Aid SA.104505 (2022/N) – Denmark TCF: Liquidity loan scheme for energy intensive undertakings”, C(2022) 8056 final, Brussels, 4.11.2022.

European Commission, “State Aid SA.104549 (2022/N) – Portugal TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices for the gas intensive industry”, C(2022) 9351 final, Brussels, 9.12.2022.

European Commission, “State Aid SA.104932 (2022/N) – Poland TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022”, C(2022) 9945 final, Brussels, 20.12.2022.

European Commission, “State Aid SA.105268 (2023/N) – Sweden TCF: Aid for the reduction of peak electricity consumption”, C(2023) 929 final, Brussels 6.2.2023.

European Commission, “State Aid SA.102871 (2023/N) – Lithuania TCTF: Offshore wind support scheme”, C(2023) 6726 final, Brussels, 4.10.2023.

European Commission, “State Aid SA.109055 (2023/N) – Czechia TCTF: Modernisation Fund – Programme ENERGETS”, C(2023) 6836 final, Brussels, 6.10.2023.

European Commission, “State Aid SA.112546 (2023/N) – Italy RRF - TCTF: Interventions to support investments in strategic sectors for the transition towards a net zero emissions economy”, C(2024) 1637 final, Brussels 8.3.2024.

European Commission DG Competition, “State aid Scoreboard 2022”, Brussels, 24 April 2023.

European Commission DG Competition, “State aid Scoreboard 2023”, Brussels, 09 April 2024.

Negoziati multilaterali dell’Uruguay Round (1986-1994) - Allegato 1 - Allegato 1a - Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (OMC-GATT 1994) GU L 336 del 23.12.1994, p. 156–183.

Regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità Europea dell’Energia Atomica, GU 401/58, 6.10.58.

Regolamento (CE) N. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell’articolo 93 del trattato CE, GU L 140/1, 30.4.2004.

Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), GU L 214/3, 9.8.2008.

Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE, GU L 347/33, 20.12.2013.

Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis», GU L 352/1, 24.12.2013.

Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 352/9, 24.12.2013.

Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE, GU L 187/1, 26.6.2014.

Regolamento (UE) n.717/2014 della Commissione relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e acquacoltura, GU L 190/45, 28.6.2014.

Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione), GU L 248/9, 24.9.2015.

Regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo, GU L 51 I/1, 22.2.2019.

Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, GU L 159/1, 20.5.2020.

Regolamento (UE) 2020/696 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 che modifica il Regolamento (CE) n. 1008/2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, in considerazione della pandemia di Covid-19, GU L 165/1, 27.5.2020.

Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, GU L 215/3, 7.7.20.

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GU L 433 I/11, 22.12.2020.

Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, GU LI 433/23, 22.12.2020.

Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, GU L 107/30, 26.3.2021.

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), GU L 243/1, 9.7.2021.

Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, GU L 261 I/1, 7.10.2022.

Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, GU L 327/1, 21.12.2022.



Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU L 327/82, 21.12.2022.

Regolamento (UE) 2022/2578 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati, GU L 335/45, 29.12.2022.

Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L167/1, 30.6.2023.

Regolamento (UE) 2023/2391 della Commissione del 4 ottobre 2023 che modifica i regolamenti (UE) n. 717/2014, (UE) n. 1407/2013, (UE) n. 1408/2013 e (UE) n. 360/2012 per quanto riguarda gli aiuti «de minimis» per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e il regolamento (UE) n. 717/2014 per quanto riguarda l'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi a un'impresa unica, il relativo periodo di applicazione ed altri aspetti, GU Serie L, 5.10.2023.

Regolamento (UE) 2023/2603 della Commissione del 22 novembre 2023 recante rettifica del regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU Serie L, 23.11.2023.

Regolamento (UE) 2023/2607 della Commissione del 22 novembre 2023 recante rettifica del regolamento (UE) 2022/2472 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, GU Serie L, 23.11.2023.

Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», GU Serie L, 15.12.2023.

Regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU Serie L, 15.12.2023.

Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, GU Serie L, 28.6.2024.

Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 13 settembre 1995. TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contro Commissione delle Comunità europee. Aiuti concessi dagli Stati - Decisioni della Commissione che sospendono il versamento di taluni aiuti sino all'avvenuto recupero di precedenti aiuti illeciti. Cause riunite T-244/93 e T-486/93. Raccolta della Giurisprudenza 1995 II-02265.

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) 15 dicembre 1999. Freistaat Sachsen e altri contro Commissione delle Comunità europee. «Aiuti concessi da uno Stato - Compensazione degli svantaggi economici causati dalla divisione della Germania - Grave turbamento dell'economia di uno Stato membro — Sviluppo economico regionale - Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico». Cause riunite T-132/96 e T-143/96.

Sentenza della Corte del 12 settembre 2000. - Pavel Pavlov e altri contro Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Kantongerecht Nijmegen - Paesi Bassi. - Iscrizione obbligatoria ad un fondo pensione di categoria - Compatibilità con le regole di concorrenza - Qualificazione di un fondo pensione di categoria come impresa. - Cause riunite C-180/98 a C-184/98.

Sentenza del Tribunale generale (Decima Sezione ampliata) del 17 febbraio 2021, Causa T-259/20, Ryanair c. Commissione, EU:T:2021:92.

Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), Athens, 21 June 2016.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_2293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293)

Trattato sull'Unione europea, C 326/13, GU 26.10.2012.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 326/49, GU 26.10.2012.

### Statistiche

Database Eurostat “Population change - Demographic balance and crude rates at national level”  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo\\_gind/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind/default/table?lang=en)

Eurostat “GDP at current market prices, 2009 and 2017-2019”  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP\\_at\\_current\\_market\\_prices,\\_2009\\_and\\_2017-2019\\_FP20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP_at_current_market_prices,_2009_and_2017-2019_FP20.png)

## **Sitografia**

<https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/modernizzazione-degli-aiuti-di-stato/>

[https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_it](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_it)

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it)

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_it)

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_it)

[https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20\\_it](https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20_it)

[https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_en)

[https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en)

[https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/ddb5f752-659a-41dc-9c39-fa01cc5eb880\\_en?filename=overview\\_of\\_TCTF\\_section\\_2.8\\_schemes.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/ddb5f752-659a-41dc-9c39-fa01cc5eb880_en?filename=overview_of_TCTF_section_2.8_schemes.pdf)

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/food-security-and-affordability/>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55/>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-crisis-response-resilience/>

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/state-aid.html>

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-control-of-state-aid-in-the-european-union-a-major-competition-issue.html>

<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/inflation-reduction-act-super-aggressive-macron-tells-his-us-hosts/>

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/letta-to-call-for-us-ira-style-funding-pan-european-state-aid-contribution-scheme/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/82/politica-della-concorrenza>

<https://www.euoproject-online.it/appfondimenti.asp?id=10>

[https://italy.representation.ec.europa.eu/imprese-e-finanziamenti/fare-impresa-nellue\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/imprese-e-finanziamenti/fare-impresa-nellue_it)

[https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17_it)

[https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-invita-gli-stati-membri-ad-esprimersi-su-una-proposta-di-adeguamento-parziale-del-2023-11-07\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-invita-gli-stati-membri-ad-esprimersi-su-una-proposta-di-adeguamento-parziale-del-2023-11-07_it)

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-unione-europea-di-fronte-all-inflation-reduction-act-americano>

<https://www.rna.gov.it/>

<https://www.rna.gov.it/trasparenza>

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Questo spazio desidero dedicarlo a coloro che mi hanno accompagnata e sostenuta durante questa esperienza universitaria. Un percorso vissuto tra pianti, ansie, notti insonni, insicurezze, ma che mi ha arricchita e fortificata, regalandomi anche numerose soddisfazioni e gioie.

Primo fra tutti, voglio menzionare il relatore di questa Tesi, il Professor Alessandro Rosanò, che ha accettato di seguirmi per la seconda volta nella stesura dell'elaborato. Con la sua infinita disponibilità, professionalità, gentilezza e puntualità mi ha guidata durante questi mesi. Grazie per i preziosi suggerimenti, gli interessanti insegnamenti e per la fiducia rinnovatami.

Sono profondamente grata ai miei genitori, che mi incoraggiano a dare il meglio e a credere in me stessa. Grazie per avermi sempre ascoltata, compresa, confortata e per avermi insegnato che con costanza e impegno gli sforzi vengono ripagati. Con questo importante traguardo spero di renderli ulteriormente fieri della persona che sto diventando.

Ringrazio di cuore le mie amiche Marianna e Sara, con cui in poco tempo ho creato un legame speciale. La loro fondamentale presenza nei giorni difficili e in quelli più felici ha contribuito a rendere il mio soggiorno ad Aosta un'esperienza indimenticabile. So che possiamo contare l'una sull'altra. Non vedo l'ora di festeggiare insieme i nostri futuri successi.

Un sentito ringraziamento ai miei colleghi Emilie, Manuel e Matteo, miei fedeli compagni per i lavori di gruppo e di avventure, con cui ho condiviso intense ore di studio e di ripasso, ma anche momenti di spensieratezza e di divertimento. Nutro sincera ammirazione e stima nei loro confronti. Mi auguro che i nostri sogni possano diventare presto realtà.

Infine, voglio dedicare questa Tesi a mio Nonno Pietro, che è venuto a mancare all'inizio di questo percorso, lasciando in me un vuoto immenso, ma che ha continuato a trasmettermi tanta forza. Ogni volta che mi sono sentita in difficoltà sono riuscita a riprendermi pensando a lui. Sono sicura che ovunque sia mi sorride ed è orgoglioso della sua nipotina.