



## **Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità\***

DI FRANCESCO ROSSI DAL POZZO\*\*

Sommario: 1. Gli aiuti di Stato quale primo strumento di reazione coordinata alle conseguenze economiche generate dalla pandemia di COVID-19. – 2. Il Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia. – 2.1. Le basi giuridiche primarie. – 2.2. Le basi giuridiche secondarie. – 3. Misure emergenziali e mantenimento del principio del *level playing field*. – 4. Alcuni profili di criticità del Quadro Temporaneo. – 5. Gli aiuti di Stato quale strumento per la ripresa e la resilienza. – 6. Le intersezioni fra le misure previste dalla *Recovery and Resilience Facility* e gli aiuti erogati per investimenti privati mediante risorse proprie dell'Unione. – 7. La c.d. *Recovery and Resilience Facility* e il principio di condizionalità del bilancio. – 8. L'eredità lasciata dall'emergenza sanitaria COVID-19 per il futuro della disciplina in materia di aiuti di Stato.

### **1. Gli aiuti di Stato quale primo strumento di reazione coordinata alle conseguenze economiche generate dalla pandemia di COVID-19.**

La pandemia di COVID-19, oltre alle dolenti implicazioni sul piano sanitario e sociale, ha indubbiamente generato un grave turbamento nelle economie nazionali, di cui è, peraltro, ancora difficile prevedere gli effetti a lungo termine, sebbene si assista oggi a una loro ripresa pressoché generalizzata, ancorché con ritmi diseguali.

In questo contesto, la reazione che si è avuta a livello di Unione europea stimola una nuova riflessione sulla capacità di quest'ultima di garantire una risposta rapida ed efficace alle

---

\* Lo scritto riproduce, con modifiche e integrazioni, la relazione tenuta al Convegno del 20-21 settembre 2021 organizzato dal Centro di Ricerca Coordinato "Studi sulla Giustizia", che riunisce i contributi dei Dipartimenti di Diritto Privato e Storia del Diritto, Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale e Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano. Una versione più ampia e corredata da ulteriori riferimenti bibliografici sarà pubblicata nel volume contenente gli atti del Convegno.

\*\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano.

crisi comuni e, al contempo, di evitare derive protezionistiche tali da generare, in prospettiva futura, un *vulnus* al corretto funzionamento del mercato interno.

Ed è principalmente in quest'ottica che, di seguito, saranno esaminate le disposizioni adottate dalla Commissione nel marzo 2020 per permettere agli Stati membri di istituire regimi specifici di aiuti rivolti alle imprese in difficoltà a causa della pandemia<sup>1</sup>.

Come in occasione della crisi finanziaria e poi economica del 2008, la Commissione ha ritenuto che la disciplina sugli aiuti di Stato potesse rappresentare, almeno in una fase iniziale, grazie alla sua connaturata e sperimentata duttilità, lo strumento più indicato per coordinare le iniziative nazionali.

Agli aiuti di Stato, visti come parte della soluzione e non come parte del problema<sup>2</sup>, allora come oggi, viene, dunque, accostato un giudizio di valore di segno positivo, peraltro in linea con il processo di modernizzazione intrapreso dalla Commissione nel 2012<sup>3</sup>, che ha finito per plasmare una nuova architettura normativa maggiormente sostenibile e più coesa rispetto a quella del passato.

Un processo anche di semplificazione e razionalizzazione nell'applicazione delle regole che oggi consente di raggiungere in modo più efficiente obiettivi di interesse generale in virtù di un decentramento nell'attuazione della disciplina, ma, opportunamente, differenziandosi sotto tale profilo dalla normativa *antitrust*, non dei processi decisionali<sup>4</sup>.

Muovendo da questo assunto, la Commissione, a fianco e ad integrazione delle regole ordinarie, ne ha individuate altre, espressamente concepite per fare fronte alle conseguenze economiche generate dalla pandemia di COVID-19, e le ha codificate in una comunicazione denominata "Quadro Temporaneo"<sup>5</sup>, che reca una disciplina parzialmente innovativa sul piano sostanziale e procedurale, ma non così distante, da un punto di vista concettuale, dalle direttrici che hanno segnato l'evoluzione della materia negli ultimi anni<sup>6</sup>.

L'istituzione di questo temporaneo quadro di riferimento in materia di aiuti di Stato è stata accompagnata, il giorno seguente, dalla proposta della Commissione al Consiglio di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (PSC), introdotta nel

---

<sup>1</sup> Per i primi commenti sul tema aiuti di Stato e emergenza COVID-19, cfr., *inter alia*, M. MOTTA, M. PETZ, *EU state aid policies in the time of COVID-19* (18 aprile 2020), consultabile all'indirizzo internet <https://voxeu.org/article/eu-state-aid-policies-time-covid-19>; ID. *State aid policies in response to the COVID-19 Shock: Observations and guiding principles*, in *ZBW – Intereconomics*, 2020, p. 219, consultabile all'indirizzo internet <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10272-020-0902-4.pdf> e A. BIONDI, *Governing the interregnum: State aid rules and the COVID-19 crisis*, in *KCL Legal Studies Research Paper Series*, 2020 n. 48, p. 14.

<sup>2</sup> In questi termini si è espressa, nel pieno dell'emergenza causata dalla crisi economico finanziaria, la Commissaria alla concorrenza dell'epoca (dal 2004 al 2020) Neelie Kroes. Cfr. N. KROES, *Briefing to Economics and Finance Ministers on financial crisis measures*, 2 dicembre 2008, MEMO/08/757.

<sup>3</sup> Cfr., per un'analisi esaustiva del tema, C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011.

<sup>4</sup> Molte delle regole adottate in materia di aiuti di Stato a seguito del processo di modernizzazione avviato con la comunicazione del 2012 sono giunte a scadenza (ma, come si dirà più avanti, proprio a seguito della pandemia di COVID-19 il loro periodo di vigenza è stato prorogato sino alla fine del 2023), altre sono divenute anacronistiche e dovranno essere sostituite. Per una panoramica completa del (nuovo) processo di modernizzazione che sta interessando anche la disciplina degli aiuti di Stato, già parzialmente in atto, si rinvia alla comunicazione della Commissione del 18 novembre, *su una politica di concorrenza adatta a nuove sfide* (COM(2021) 713 e al suo allegato, che contiene la cronologia e le tappe della revisione di buona parte della regole di concorrenza.

<sup>5</sup> In *GUUE* C 91I del 20 marzo 2020, p. 1.

<sup>6</sup> G. MOCAVINI – V. TURCHINI, *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, No. 4/2021.

2011 nell'ambito del cosiddetto "six-pack", che consente uno scostamento transitorio dal normale funzionamento delle regole di bilancio in una situazione di grave recessione economica nell'UE<sup>7</sup> e che, come confermato dalla stessa Commissione nella comunicazione *Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia*<sup>8</sup> del 2 giugno 2021, continuerà ad essere applicata anche nel 2022 per essere, presumibilmente, disattivata solo a partire dal 2023 in un quadro di possibile riforma o temporaneo adattamento dell'attuale PSC<sup>9</sup>.

## **2. Il Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia.**

La comunicazione sul Quadro Temporaneo, adottata il 19 marzo 2020, è stata, in seguito, modificata dalla Commissione sei volte<sup>10</sup>, da ultimo lo scorso 18 novembre 2021, per recepire le sollecitazioni provenienti dagli Stati membri e al fine di estenderne la validità, con alcune eccezioni, sino al 30 giugno 2022. La sesta, e per il momento ultima, modifica del regime transitorio introduce due nuovi strumenti per sostenere la ripresa dell'economia dell'UE in modo sostenibile: *a*) misure di sostegno agli investimenti (sezione 3.13) per aiutare gli Stati membri a superare la carenza di questi ultimi accumulata a causa della crisi e, al contempo, accelerare la transizione verde e digitale e *b*) misure di sostegno alla solvibilità (sezione 3.14) per mobilitare fondi privati e renderli disponibili per investimenti nelle piccole e medie imprese (PMI), comprese le start-up e le piccole imprese a media capitalizzazione. Entrambi i nuovi strumenti sono, diversamente dalle altre misure, a disposizione degli Stati membri fino al 31 dicembre 2023.

### **2.1 Le basi giuridiche primarie.**

La comunicazione recante il Quadro Temporaneo, oltre a chiarire quali sono gli interventi nazionali che esulano dal campo di applicazione delle norme sugli aiuti, fissa la cornice e le condizioni perché le imprese possano beneficiare delle nuove misure di sostegno, semplificando il compito degli Stati membri che ne fanno richiesta e della Commissione che è chiamata ad autorizzarle con celerità, attraverso l'individuazione di vari modelli di aiuti compatibili, la cui legittimazione è riposta in diverse basi giuridiche primarie: l'articolo 107, paragrafo 3, lettera *b*) e l'articolo 107, paragrafo 3, lettera *c*) del TFUE.

---

<sup>7</sup> Cfr. gli articoli 5, paragrafo 1, 6, paragrafo 3, 9, paragrafo 1, e 10, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 1466/97, in *GUUE* L 209 del 2.8.1997, p. 1 e gli articoli 3, paragrafo 5, e 5, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1467/97, in *GUUE* L 209 del 2.8.1997, p. 6. Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio del 20 marzo 2020, *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 def.

<sup>8</sup> COM(2021) 500 def.

<sup>9</sup> *Ibidem*, la Commissione ha, peraltro, voluto chiarire che, anche « [d]opo la disattivazione della clausola, si continuerà a tener conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese ».

<sup>10</sup> Cfr. le Comunicazioni del 3 aprile 2020, in *GUUE* C 112I, del 4.4.2020, p. 1; dell'8.5.2020, in *GUUE* C 164 del 13.5.2020, p. 3; del 29 giugno 2020, in *GUUE* C 218 del 2.7.2020, p. 3; del 13 ottobre 2020, in *GUUE* C 340I del 13.10.2020, p. 1; del 28 gennaio 2021, in *GUUE* C 34, dell'1.2.2021, p. 6 e da ultimo del 18 novembre 2021, non ancora pubblicata.

Tali basi giuridiche possono, ovviamente, costituire l'unico fondamento delle misure di sostegno adottate dagli Stati membri, indipendentemente dal ricorso alle basi giuridiche secondarie su cui ci si soffermerà nel prossimo paragrafo.

In aggiunta, gli Stati membri possono attuare, previa autorizzazione della Commissione, misure di sostegno fondate (in questo caso, unicamente) sull'art. 107, paragrafo 2, lettera *b*) del TFUE, che enuncia la compatibilità *de iure* con il mercato interno degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. La Commissione ha, infatti, riconosciuto sin da subito che la pandemia di COVID-19 costituisce un evento eccezionale, anche in ragione della sua natura e dei suoi effetti sull'economia<sup>11</sup>. In precedenza, questa base giuridica è stata, ad esempio, utilizzata per le misure assunte dagli Stati membri a sostegno delle compagnie aeree dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 e a seguito dell'eruzione del vulcano islandese<sup>12</sup>.

Il punto 15 del Quadro Temporaneo precisa che, proprio sulla base dell'art. 107, paragrafo 2, lett. *b*) del TFUE, gli Stati membri possono indennizzare le imprese che operano in settori particolarmente colpiti dalla pandemia (quali, ad esempio, il turismo e il settore dei trasporti)<sup>13</sup>. In questi settori, le misure adottate a livello nazionale per fronteggiare l'emergenza sanitaria hanno portato in taluni casi alla cessazione completa di attività economiche o ad una cessazione circoscritta a determinate zone; in altri casi, tali misure hanno introdotto una soglia massima di affluenza in settori specifici (ad esempio, lo sport, l'intrattenimento e le fiere commerciali) per l'applicazione di regole sul distanziamento sociale o sulla capienza degli esercizi commerciali, che hanno comportato una sensibile riduzione delle attività economiche interessate.

Con riferimento all'art. 107, paragrafo 2, lett. *b*), la Commissione svolge un controllo di mera legittimità finalizzato ad evitare un utilizzo improprio di questa base giuridica.

Come opportunamente ricordato dalla stessa Commissione nel punto 15 *ter* introdotto nel Quadro Temporaneo con la sua terza modifica, il ricorso all'art. 107, paragrafo 2, lett. *b*) richiede di procedere a un'attenta verifica della presenza del nesso eziologico fra l'evento eccezionale e i danni lamentati e a una loro rigorosa quantificazione, così da evitare ingiustificate sovra compensazioni.

Questa base giuridica non è, inoltre, idonea a fare fronte ai danni innescati dalla pandemia di COVID-19 e destinati a perdurare anche dopo che quest'ultima sarà cessata, come, ad esempio, quelli derivanti da una contrazione permanente della domanda, che si potrebbe avere in determinati settori anche in ragione delle mutate abitudini dei consumatori.

La seconda opzione, di più vasta applicazione, di cui possono disporre gli Stati membri è rappresentata dall'art. 107, paragrafo 3, lett. *b*) del TFUE, il quale prevede che possano essere ritenuti compatibili con il mercato interno gli aiuti volti a « porre rimedio a un grave turbamento

---

<sup>11</sup> La prima decisione in cui la Commissione ha riconosciuto la pandemia di COVID-19 quale “evento eccezionale” ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lett. *b*) del TFUE ha riguardato un regime di aiuti presentato dalla Danimarca a favore di alcuni settori colpiti dalla cancellazione di eventi (decisione della Commissione del 12 marzo 2020, Caso SA.56685, *Denmark - Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19*, in *GUUE* C 125 del 17.4.2020, p. 8).

<sup>12</sup> Cfr. la nota informativa della Commissione del 27 aprile 2010, *concernente l'impatto della crisi causata dalla nube di cenere vulcanica sull'industria dei trasporti aerei*, SEC(2010) 533.

<sup>13</sup> Per tali aiuti, inoltre, non trova applicazione il principio *una tantum* previsto dagli Orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in crisi. Cfr. la comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, in *GUUE* C 249 del 31.7.2014, p. 1, paragrafo 71.

dell'economia di uno Stato membro ». Indubbiamente, la pandemia ha provocato un grave turbamento delle economie nazionali e, quindi, il ricorso a questa base giuridica viene ritenuto ampiamente giustificato.

L'art. 107, paragrafo 3, lett. b) rientra tra le deroghe al principio di incompatibilità che non operano *de iure*, ma presuppongono un complesso esame di merito, anche da un punto di vista tecnico ed economico. Il controllo giurisdizionale rispetto alle decisioni della Commissione è quindi molto ridotto<sup>14</sup>.

Va detto che questa norma prima della crisi finanziaria del 2008 era rimasta pressoché inapplicata. Poi se ne è fatto ampiamente uso, in particolare, per gli aiuti al settore bancario. Oggi, nel contesto della crisi attuale, essa assume un ruolo centrale e, infatti, la maggior parte delle misure autorizzate all'interno della cornice prevista dal Quadro Temporaneo ha come fondamento primario proprio l'art. 107, paragrafo 3, lett. b).

La terza opzione a disposizione degli Stati membri è la deroga prevista dall'art. 107, paragrafo 3, lett. c) del TFUE, secondo cui possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche « purché non alterino gli scambi intracomunitari in misura contraria all'interesse comune ». Sino ad ora, nell'ambito della crisi attuale, poche sono state le applicazioni di questa base giuridica, che può essere utilizzata per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in crisi (già prima del 31 dicembre 2019) nel rispetto dei pertinenti orientamenti<sup>15</sup> della Commissione e per misure a sostegno di attività strettamente connesse all'emergenza sanitaria, dunque per attività di ricerca e sviluppo e per gli investimenti finalizzati alla sperimentazione e alla produzione di prodotti in materia di COVID-19<sup>16</sup>.

## 2.2. Le basi giuridiche secondarie.

Il Quadro Temporaneo, come si è già chiarito, individua alcuni modelli di aiuti compatibili, che sono riportati nelle sezioni da 3.1 a 3.14, i quali fungono da basi giuridiche secondarie per l'adozione da parte degli Stati membri di specifici regimi di aiuti. Le sezioni 3.6, 3.7, 3.8, 3.13 e 3.14 prevedono come base giuridica primaria l'art. 107, paragrafo 3, lett. c), le altre sezioni l'art. 107, paragrafo 3, lett. b).

La sezione 3.1 oggi consente aiuti sino a 2.3 milioni di euro per impresa, che possono essere erogati in qualsiasi forma, in particolare attraverso sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, garanzie e prestiti. Data l'ampia e, in buona sostanza, incondizionata applicazione di questa sezione, essa viene considerata una sorta di regime *de minimis* rafforzato,

---

<sup>14</sup> Come ricordano, a pagina 53, M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in questa *Rivista*, 2021, p. 49.

<sup>15</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, cit.

<sup>16</sup> Una delle prime misure italiane approvate dalla Commissione nell'ambito del Quadro temporaneo ha riguardato proprio il supporto della produzione e fornitura di attrezzature mediche come respiratori, mascherine e occhiali protettivi. Cfr. la decisione della Commissione del 22 marzo 2021, Caso SA.56786, in *GUUE* C 187 del 5.6.2020, p. 9. La misura è stata adottata avendo come base giuridica l'articolo 5 del dl 18 del 17 marzo 2020, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *GURI* del 17.3.2020, n. 70, Ed. str.

in quanto ai sensi del Regolamento (UE) n. 1407/2013<sup>17</sup> l'aiuto non può, invece, superare i duecentomila euro nell'arco di tre esercizi finanziari o i centomila euro nel settore dei trasporti su strada.

Le misure ammesse dal Quadro Temporaneo possono essere tra loro sommate salvo alcune eccezioni previste dalla comunicazione e, come si è già ricordato, dal momento che integrano, ma non sostituiscono le regole ordinarie, possono essere cumulate anche con gli aiuti conformi al Regolamento (UE) n. 651/2014<sup>18</sup> (Regolamento generale di esenzione, GBER) e al Regolamento (UE) n. 1407/2013<sup>19</sup> (Regolamento generale *de minimis*), purché siano rispettate le regole sul cumulo previste da tali atti, la cui validità, proprio in ragione dell'emergenza COVID-19, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2023<sup>20</sup>.

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 è stato, inoltre, modificato per estenderne, mediante deroga, l'applicazione 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>21</sup>.

Sulla base dei vari modelli di aiuti compatibili previsti dal Quadro Temporaneo e disciplinati dalle sezioni da 3.1 a 3.12 sopra richiamate, cui gli Stati possono ricorrere con relativa semplicità attraverso l'utilizzo di *check-list* predisposte dalla Commissione, e grazie alla particolare rapidità delle procedure di autorizzazione<sup>22</sup>, da marzo 2020 a metà novembre 2021, sono state approvate 570 misure, cui vanno ad aggiungersi 80 misure che si fondano unicamente sulle basi giuridiche primarie (85 sono state approvate in forza dell'articolo 107, paragrafo 2, lett. b), 27 in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. b) e 4 dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. c))<sup>23</sup>, per un valore complessivo di oltre 3 mila miliardi di euro<sup>24</sup>.

In relazione a questo lasso di tempo, l'Italia si contraddistingue per il maggior numero di misure approvate (62)<sup>25</sup>, anche se il loro valore economico complessivo è inferiore nel

---

<sup>17</sup> In *GUUE* L 352 del 24.12.2013, p. 1.

<sup>18</sup> In *GUUE* L 187 del 26.6.2014, p. 1.

<sup>19</sup> In *GUUE* L 352 del 24.12.2013, p. 1

<sup>20</sup> Cfr. il 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*, in *GUUE* L 215 del 7.7.2020, p. 3.

<sup>21</sup> Cfr. la lettera c) del paragrafo 4 dell'art. 1 del Regolamento (UE) 651/2014, sostituita dall'art. 2 del Regolamento (UE) 2020/972, cit.

<sup>22</sup> Le procedure di autorizzazione, almeno all'inizio, sono state chiuse dalla Commissione alla "velocità della luce" ("*speed of light*") per usare un'espressione di A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *EU Law Live*, del 25 marzo 2020.

<sup>23</sup> Le misure autorizzate dalla Commissione sono così ripartite: Austria (11), Belgio (45), Bulgaria (17), Cipro (15), Repubblica Ceca (37), Germania (12), Danimarca (31), Estonia (20), Grecia (31), Spagna (8), Finlandia (9), Francia (22), Croazia (10), Ungheria (21), Irlanda (18), Italia (60), Lituania (20), Lussemburgo (14), Lettonia (24), Malta (12), Paesi Bassi (24), Polonia (28), Portogallo (22), Romania (16), Svezia (17), Slovenia (25), Slovacchia (11), Regno Unito (5). Alcune di esse sono state, in seguito, modificate e, quindi, sottoposte a una nuova autorizzazione e il conteggio ne tiene conto. I dati, aggiornati al 30 ottobre 2021, sono ricavati dal documento *Factsheet - 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*, consultabile all'indirizzo internet [https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en).

<sup>24</sup> Per una chiara disamina delle misure adottate nell'ordinamento italiano a partire dalle disposizioni del Quadro Temporaneo, cfr. la circolare di Assonime, n. 10 del 1° aprile 2021, *Il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato per il 2021 e le scelte in Italia alla luce del decreto Sostegni*, consultabile all'indirizzo internet [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissionone/files/000/330/801/Documento\\_ASSONIME\\_CIRCOLARE\\_10\\_2021.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissionone/files/000/330/801/Documento_ASSONIME_CIRCOLARE_10_2021.pdf).

<sup>25</sup> Per l'Italia due sono le misure più significative sul piano economico. La prima è costituita dal Regime Quadro approvato, sulla base delle lettere b) e c) del paragrafo 3 dell'art. 107 del TFUE, con decisione del 21

confronto con altri Stati membri e, in particolare, con Francia e Germania, le cui spese preventivate per la gestione dell'emergenza corrispondono a circa la metà di tutti gli aiuti di Stato ammessi<sup>26</sup>.

### 3. Misure emergenziali e mantenimento del principio del *level playing field*.

Il sistema costituito dal Quadro Temporaneo si presenta come un efficace strumento di solidarietà permissiva, che consente agli Stati membri di prestare immediato soccorso alla propria economia in un contesto in cui i vincoli e i condizionamenti sono certamente attenuati rispetto a quelli imposti dalle regole ordinarie.

Inoltre, il Quadro Temporaneo del 2020, parimenti edificato sui principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità che sono alla base di ogni valutazione di compatibilità delle misure da parte della Commissione, prevede limiti meno severi anche rispetto al regime del 2009<sup>27</sup> e, in seguito, del 2011<sup>28</sup>, istituito per fare fronte alla crisi finanziaria, al quale si ispira e che prende a modello.

---

maggio 2020 (SA.57021 (2020/N)), in *GUUE* C 198 del 12.6.2020, p. 3 e, successivamente, modificato il 9 aprile 2021 (SA.62495 (2021/N)), in *GUUE* C 144 del 23.4.2021, p.14. Il regime di aiuti è stato attuato sulla base degli articoli da 54 a 61 del dl 34 del 19.5.2020 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), in *GURI* del 19.7.2020, n. 128, S.O., convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in *GURI* del 18.7.2020, n. 180, S.O., come modificati dall'articolo 28 del d.l. 41 del 22 marzo 2021 (*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19* – c.d. “Decreto Sostegni”) in *GURI* del 22.3.2021, n. 70. Gli articoli del dl 34/2020 che attuano il Regime Quadro sono preceduti da una norma, l'art. 53, la quale prevede una deroga alla c.d. “dottrina *Deggendorf*”, elaborata dalla Corte di giustizia (cfr. la sentenza della Corte del 15 maggio 1997, C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) c. Commissione europea e Repubblica Federale di Germania (Deggendorf II and III)*, ECLI:EU:C:1997:241, che ha confermato la sentenza del Tribunale del 13 settembre 1995, T-244/93 e T-486/93, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c. Commissione europea*, in ECLI:EU:T:1995:160) e codificata nel nostro ordinamento all'articolo 46, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (in *GURI* del 4.1.2013, n. 3). L'art. 53 estende tale deroga in vigore del Quadro Temporaneo, ma, opportunamente, ne subordina l'efficacia all'autorizzazione della Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Tale riserva, contenuta nel comma 1-ter, è stata aggiunta dalla lett. 0a) del comma 1 dell'art. 28 del dl 41/2021 sopra richiamato. La seconda misura più significativa, approvata sulla base dell'art. 107, paragrafo 3, lett. c) del TFUE, consiste in un regime di aiuti di 31,9 miliardi di euro a sostegno delle imprese colpite dal coronavirus e dalle misure restrittive che il governo italiano ha dovuto attuare per limitare la diffusione del virus. Il regime è stato autorizzato con decisione del 15 ottobre 2021 (SA.62668 ((2021/N)), C(2021)7521 def., non ancora pubblicata nella *GUUE*.

<sup>26</sup> L'8 luglio 2020 è stato autorizzato un regime di aiuto (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds*) presentato dalla Germania con un budget di cinquecento miliardi di euro, con la possibilità di incrementarlo di altri cento miliardi di euro. Cfr. la decisione SA.56814, in *GUUE* C 310 del 18.9.2020, p. 4. Il 21 marzo 2020 (due giorni dopo l'adozione del Quadro Temporaneo) sono state autorizzate (con decisione SA.56709, in *GUUE* C 112 del 3.4.2020, p. 8) tre misure di aiuto richieste dalla Francia per un budget complessivo di trecento miliardi di euro. Cfr., per un'analisi generale (non aggiornata, ma ugualmente significativa) delle misure approvate a partire dal Quadro Temporaneo, lo studio predisposto dal *Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies* su richiesta della Commissione per i problemi economici e monetari (ECON), *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, consultabile all'indirizzo internet [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL\\_STU\(2020\)\\_658214\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)_658214_EN.pdf).

<sup>27</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* (2009/C 83/01), in *GUUE* C 83 del 7.4.2009, p.1 e successive modifiche.

<sup>28</sup> Il Quadro Temporaneo del 2009 è, in seguito, stato rinnovato, anche nel contenuto, con la comunicazione della Commissione, *Quadro unionale temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al*

La ragione è, certamente, insita nella diversa natura delle due crisi. La crisi esplosa nel 2008 solo in minima parte, anche grazie alle soluzioni adottate, si è estesa dal settore finanziario all'economia reale che, viceversa, è stata colpita direttamente e sin dall'inizio da quella in atto.

Per questo motivo, la Commissione ha quasi da subito ritenuto che tutti i fattori produttivi avessero idealmente titolo per beneficiare delle varie misure di sostegno previste dall'attuale regime transitorio, incluse quelle finalizzate alla ricapitalizzazione delle imprese, che, durante il periodo di vigenza del Quadro Temporaneo del 2009 e, in seguito, di quello del 2011, potevano riguardare solo gli istituti finanziari.

Ancorché le motivazioni e le finalità delle scelte fatte siano, per lo più, condivisibili, viene, tuttavia, da chiedersi se la maggiore elasticità dimostrata dalla Commissione attraverso l'introduzione di nuove categorie di aiuti compatibili e l'estensione di altre ad una platea di beneficiari più ampia, in uno con il minore rigore con cui, almeno inizialmente, si ritiene sia stata condotta l'analisi di compatibilità durante i processi autorizzatori, non rischi di pregiudicare oltremisura l'applicazione del principio del *level playing field*<sup>29</sup>, finendo per acuire le già esistenti asimmetrie di sviluppo fra gli Stati membri.

La pandemia di COVID-19, pur avendo, per definizione, natura simmetrica, ha, infatti, prodotto e produce conseguenze disomogenee anche in ragione delle differenti capacità, nonché possibilità, degli Stati membri di mobilitare risorse a sostegno della propria ripresa economica, suggerendo così un cambiamento del tradizionale paradigma secondo cui la disciplina sugli aiuti prevista dall'ordinamento UE, diversamente dalle regole WTO sui sussidi<sup>30</sup>, riguarda essenzialmente la concorrenza tra le imprese, che devono operare sul mercato ad armi pari senza ricevere indebiti trasferimenti di risorse pubbliche.

Questa disciplina, vista da una diversa angolazione e in chiave prospettica, si pone l'obiettivo di preservare anche e (talora) principalmente, specie in un contesto emergenziale, la concorrenza fra gli Stati, evitando che gli uni correggano a proprio favore i benefici del libero mercato in funzione dell'impoverimento degli altri.

Non a caso, già con riferimento alla crisi finanziaria, la Commissione, nella sua comunicazione del 2012<sup>31</sup> con cui è stato dato il via al processo di modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato, ha avuto modo di osservare che le soluzioni adottate per farvi fronte hanno rischiato di compromettere l'integrità del mercato unico. Mettendo sotto pressione i bilanci degli Stati membri, cui era stata richiesta un'opera di forte risanamento in presenza di risorse talora scarse, quella crisi ha finito per accrescere le diseguaglianze proprio a causa dei diversi margini di manovra nel finanziare le proprie politiche di sostegno alle imprese.

---

*finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria* (2011/C 6/05), in *GUUE* C 6 dell'11.1.2011, p. 5.

<sup>29</sup> Sulla nozione di *level playing field*, cfr., ad esempio, le conclusioni (in ECLI:EU:C:2014:45) presentate dall'Avvocato generale Kokott nella causa *Kone e a.*, decisa con sentenza del 30 gennaio 2014 (C-557/12, in ECLI:EU:C:2014:1317) che, alla nota 20, richiama le sue conclusioni (in ECLI:EU:C:2010:229, punto 169) del 29 aprile 2010 nella causa *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals c. Commissione*, decisa con sentenza del 14 settembre 2010 (C-550/07, in ECLI:EU:C:2010:512).

<sup>30</sup> L'Accordo sui sussidi (*Agreement on subsidies and countervailing duties*) del WTO consente a ciascun Paese o Territorio membro di attivare una procedura per ottenere la sospensione degli effetti negativi derivanti da sussidi erogati da un Paese o Territorio membro, ovvero una indagine formale che può concludersi con la richiesta di autorizzazione a imporre una misura di compensazione (*countervailing duty*). Il testo è consultabile all'indirizzo [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf).

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM(2012) 209 def.



Inoltre, in un contesto emergenziale, gli Stati con un'economia fragile sono, naturalmente, portati a concentrare i propri sforzi sui salvataggi di singole imprese spesso già da prima in difficoltà, mentre quelli con un'economia più solida possono investire in settori emergenti che, in prospettiva futura, consentiranno loro di accrescere gli effetti della ripresa<sup>32</sup>, radicalizzando il divario di sviluppo preesistente.

Il precedente costituito dalla crisi finanziaria avrebbe dovuto rappresentare un monito per le istituzioni dell'UE a trovare i necessari correttivi per fare fronte ad analoghe situazioni in futuro. Così, tuttavia, non è stato. Nei vari atti di *soft law*, che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni, ci si è concentrati sulla natura degli aiuti (buoni o cattivi) e sui requisiti di compatibilità, piuttosto che sul loro impatto socio-economico<sup>33</sup> e il problema, allora opportunamente sollevato dalla Commissione, si presenta anche oggi, persino con maggiore intensità.

#### 4. Alcuni profili di criticità del Quadro Temporaneo.

Il rischio che la disciplina, pur transitoria, contenuta nel Quadro Temporaneo incida negativamente sul mantenimento del principio del *level playing field* deriva dagli effetti pregiudizievoli per la concorrenza che alcune specifiche misure adottate in questo contesto potrebbero creare nel lungo periodo. In particolare, le maggiori preoccupazioni derivano dal ricorso alle misure di ricapitalizzazione, che sono, peraltro, il frutto di una mediazione sofferta con quegli Stati membri (in particolare, Germania, Svezia e Austria) che chiedevano una sostanziale assenza di condizioni per la loro concessione e altri Stati membri, tra i quali l'Italia e la Spagna, che, invece, auspicavano l'introduzione di vincoli ancora più rigorosi proprio per evitare il rischio di distorsioni eccessive della concorrenza a vantaggio delle imprese stabilite nei Paesi con una finanza pubblica migliore.

Queste misure, il cui obiettivo (non dichiarato) è quello di consentire agli Stati membri di intervenire per proteggere le imprese nazionali da acquisizioni ostili, trovando applicazione in tutti settori dell'economia e non solo in quelli strategici, possono, indubbiamente, costituire un significativo ostacolo agli investimenti privati.

Certo, il Quadro Temporaneo prevede alcuni rimedi, che dovrebbero in teoria assicurare nel medio periodo l'osservanza del principio di neutralità rispetto alla natura pubblica o privata della proprietà, che è sancito dall'articolo 345 del TFUE. Tuttavia, si nutrono alcune riserve sulla loro idoneità a conseguire l'obiettivo, anche in considerazione dell'elevata capacità lesiva della concorrenza di questi interventi. Ad esempio, non è imposta una data limite per l'uscita dello Stato dal capitale, ma la sua previsione è lasciata all'iniziativa dei governi nazionali, ai quali è solo richiesto di presentare una strategia credibile.

Insomma, la finalità degli interventi di ricapitalizzazione può essere senza dubbio legittima, ma la scelta di non prevedere vincoli temporali, limiti applicativi *ratione materiae* e rigidi condizionamenti appare sproporzionata, avendo gli Stati membri la possibilità di ricorrere

---

<sup>32</sup> In questi termini si esprimono G. MOCVINI – V. TURCHINI, *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, cit., p. 21.

<sup>33</sup> Solo gli aiuti a carattere regionale, per loro natura, tengono conto del ritardo di crescita fra diverse aree dell'Unione europea, ma oggi essi rappresentano una parte esigua delle misure riconducibili alla disciplina.

ad altri strumenti meno pregiudizievoli per la concorrenza, e finisce per darne una connotazione negativa, in quanto conduce, per un tempo sì definito, ma non propriamente circoscritto, a risultati contrari allo spirito delle norme sugli aiuti di Stato, la cui funzione è, piuttosto, quella di ridurre il controllo statale dell'economia.

Peraltro, la stessa Commissione, pur senza fare esplicito riferimento all'una o all'altra specifica misura, anche oggi, come aveva fatto in passato in relazione alla crisi finanziaria, riconosce che il ricorso alle misure previste dal Quadro Temporaneo, nonostante i correttivi adottati con le varie modifiche, ha evidenziato disparità nel mercato interno<sup>34</sup>. Tale constatazione, negli ultimi mesi, pare avere indotto la Commissione ad una verifica più rigorosa delle misure notificate dagli Stati membri, come testimonia la maggiore durata di alcuni più recenti processi autorizzatori. Un approccio più cauto dovuto (forse) anche al vasto contenzioso generato dagli aiuti di Stato a favore delle compagnie aeree.

In questo ambito, il Tribunale dell'UE, dopo aver confermato alcune decisioni di compatibilità<sup>35</sup>, con argomentazioni in parte discutibili, avendo, in estrema sintesi, sostenuto che il requisito previsto dalle misure approvate, essenzialmente quello della nazionalità, fosse, comunque, necessario per assicurare la continuità dei trasporti sul territorio e, quindi, l'interesse pubblico, recentemente ha riscontrato per tre di esse un difetto di motivazione. In considerazione della particolare fragilità del settore, il Tribunale dell'UE ha, tuttavia, deciso di sospendere gli effetti dell'annullamento degli atti impugnati fino al nuovo intervento della Commissione<sup>36</sup>.

Su un piano più generale, le più recenti sentenze del Tribunale dell'UE confermano che la cornice normativa emergenziale non deve intaccare i fondamenti su cui si basa il controllo degli aiuti di Stato<sup>37</sup> e che, in generale, presiedono all'agire della Commissione. In altri termini, la contingenza costituita dall'emergenza economica può legittimare l'utilizzo di parametri di compatibilità diversi rispetto a quelli ordinari, ma, nel farlo, non esenta la Commissione dall'obbligo di motivare adeguatamente le proprie decisioni, ad esempio (con riferimento al più recente caso riferito alla compagnia aerea Condor) quanto al nesso di causalità diretto tra i costi occasionati dal protrarsi del periodo di insolvenza e la cancellazione e riprogrammazione dei

---

<sup>34</sup> Occorre, tuttavia, attendere la comunicazione del 13 ottobre 2020, recante la quarta modifica del Quadro Temporaneo, in cui al punto 8 si legge che: « [s]e, 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>35</sup> Cfr. le sentenze del Tribunale dell'UE del 17 febbraio 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-259/20 (regime di aiuti francese), in ECLI:EU:T:2021:92 e *Ryanair c. Commissione*, T-238/20 (regime di aiuti svedese), in ECLI:EU:T:2021:91 e sentenze del 14 aprile 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-378/20 (aiuti individuali a SAS da parte della Danimarca), in ECLI:EU:T:2021:194 e *Ryanair c. Commissione*, T-388/20 (aiuti individuali a Finnair da parte della Finlandia), in ECLI:EU:T:2021:196.

<sup>36</sup> Cfr. le sentenze del Tribunale UE del 19 maggio 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-465/209 (aiuti individuali a TAP da parte del Portogallo), in ECLI:EU:T:2021:284; del 19 maggio 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-643/20 (aiuti individuali a KLM da parte dei Paesi Bassi), in ECLI:EU:T:2021:286 e del 9 giugno 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-665/20 (aiuti individuali a Condor Flugdienst GmbH da parte della Germania), in ECLI:EU:T:2021:344.

<sup>37</sup> Cfr. R. FEDERICO, *Turbulences ahead: Nazionalismo economico o legittima tutela dell'economia nazionale negli aiuti di Stato al trasporto aereo?*, in questa *Rivista*, 2021, p. 185.

voli di tale vettore in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19<sup>38</sup>.

È facile preconizzare che tali pronunce di invalidità non rimarranno isolate, essendo numerosi i ricorsi pendenti che si fondano sui medesimi motivi<sup>39</sup>.

Su un piano più generale, in ogni ordinamento, incluso quello dell'Unione, il diritto emergenziale può sì derogare temporaneamente alle regole esistenti, ma al contempo deve mantenersi aderente ai valori che sono il fondamento di quelle regole e ai principi generali che di esse sono parametro di legittimità e di interpretazione.

Insomma, se è vero che una situazione eccezionale richiede misure eccezionali, tali misure, specie se presentano significativi elementi di discontinuità rispetto alle regole preesistenti, devono, tuttavia, essere concepite e applicate con particolare attenzione e prudenza per evitare che si prestino ad abusi.

La disciplina sugli aiuti di Stato non costituisce un'eccezione, anzi proprio in questa materia si avverte maggiormente la necessità di operare un corretto bilanciamento tra l'esigenza di adeguare, in chiave solidaristica, le norme esistenti per meglio affrontare la crisi e quella di assicurare che tale adattamento avvenga nel rispetto di precise condizionalità per prevenire fenomeni distorsivi della concorrenza tali da minacciare anche la coesione sociale. Altrimenti, gli aiuti di Stato divengono parte del problema e non più parte della soluzione.

In presenza di un massiccio intervento degli Stati a favore di imprese o di interi settori produttivi, come risposta all'emergenza, vi è, infatti, il concreto rischio che il confine, più sottile di quanto si potrebbe pensare, che separa gli slanci di solidarietà dai rigurgiti di egoismo nazionalistico venga superato, con conseguenze negative, e potenzialmente irreversibili, anche per la coesione sociale.

La Commissione, dunque, non deve, in linea di principio, mai abdicare al proprio ruolo di custode, vigile e austero, del principio di legalità e anche in un quadro emergenziale deve assumersi il difficile compito di preservare lo spirito autentico delle regole che governano e sono poste a presidio del mercato unico, così da scongiurare una possibile deriva interpretativa e applicativa che sarebbe difficile arrestare se assecondata.

Un rischio che si annida non solo nell'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione, talora, come si è già ricordato, nei limiti dell'errore manifesto, tale da rendere il controllo giurisdizionale alquanto ridotto, ma anche nelle pieghe di alcune disposizioni dell'attuale regime transitorio.

Per fare solo un esempio, sono sorti, almeno in principio, dubbi in merito alle modalità di erogazione degli aiuti previsti dalla sezione 3.1 a società appartenenti a un medesimo gruppo; dubbi che hanno incoraggiato un loro utilizzo indiscriminato e, quindi, discriminatorio, con

---

<sup>38</sup> Sentenza del Tribunale dell'UE del 9 giugno 2021, *Ryanair c. Commissione*, T-665/20 (caso Condor), cit., punto 61. Per un primo commento, cfr. la segnalazione di G. LODIGIANI, *Il Tribunale dell'UE annulla una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza da COVID-19: verso un irrigidimento dell'applicazione del Quadro temporaneo? (causa T-665/20)*, in questa Rivista, disponibile all'indirizzo internet <http://rivista.eurojus.it/il-tribunale-dellue-annulla-una-decisione-della-commissione-in-materia-di-aiuti-di-stato-a-sostegno-delleconomia-nellattuale-emergenza-da-covid-19-verso-un-irrigidimento-de/>.

<sup>39</sup> Ad oggi (novembre 2021), sono state promosse da Ryanair ventisette cause. Sedici sono attualmente pendenti, mentre per undici è intervenuta una decisione del Tribunale dell'UE. Cfr. R. MASTROIANNI, *Il Tribunale dell'Unione europea a confronto con le emergenze della pandemia: i dati salienti*, in *I Post di Aisdue*, 2021.

implicazioni complesse, in una prospettiva futura, sul piano giudiziario per l'intreccio fra profili attinenti al corretto riparto delle competenze e l'applicazione di principi generali, non ultimo quello del legittimo affidamento<sup>40</sup>, faticosamente edificati in via pretoria soprattutto in relazione a questa materia.

Dubbi, per la verità, immotivati, dal momento che, al di là delle specifiche norme applicabili agli aiuti *de minimis* e agli aiuti alle PMI, sarebbe stato sufficiente richiamare il punto 11 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto<sup>41</sup>, il quale afferma che « [a]i fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, diversi enti con personalità giuridica distinta possono essere considerati come una singola unità economica. Si considera quindi che tale unità economica costituisca l'impresa interessata. A tale riguardo, per la Corte di giustizia è rilevante l'esistenza di una quota di controllo e di altri legami funzionali, economici e organici ».

Anche in materia di aiuti di Stato trova, quindi, espresso riconoscimento la definizione di "singola unità economica", che è stata elaborata dalla Corte di giustizia in materia *antitrust*<sup>42</sup>.

Non sorprende, pertanto, la presa di posizione della Commissaria per la concorrenza, nonché Vice-Presidente, Vestager che, in risposta a un'interrogazione scritta del 17 novembre 2020, formulata dall'europarlamentare Marco Zanni (presidente del gruppo europeo Identità e Democrazia)<sup>43</sup> afferma: « The notion of single undertaking under the Temporary Framework is the notion generally applied in competition law, in line with the case law of the Union Courts. That approach ensures that the legal organisation of an undertaking does not influence the outcome of a state aid assessment. The term undertaking refers to the concept of 'single undertaking/economic unit', according to which the verification would be carried out in respect of the whole group to which the recipient undertaking belongs »<sup>44</sup>.

Dunque, anche nella materia degli aiuti di Stato, come in quella *antitrust*, alla luce di questa giurisprudenza della Corte, emerge un approccio sostanzialistico, funzionale a individuare l'effettivo o gli effettivi beneficiari delle misure di aiuto e, di conseguenza, i soggetti tenuti a restituire tali aiuti ove ritenuti incompatibili e illegali in tutto o in parte.

Per la verità, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia sembra escludere una perfetta adesione del concetto di "singola entità economica", concepito per la materia *antitrust*, a quella sugli aiuti di Stato.

Nella sentenza dell'8 settembre 2009, *AceaElectrabel c. Commissione*<sup>45</sup>, il Tribunale UE pare, infatti, indicare l'esistenza, in materia di aiuti di Stato, di una nozione di "unità economica" autonoma.

A ben vedere, la giurisprudenza sopra richiamata, pur con i suoi pretesi distinguo, non è così diversa da quella maturata in ambito *antitrust*.

---

<sup>40</sup> In tema, cfr., fra gli altri, S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012.

<sup>41</sup> In *GUUE* C 262 del 19.7.2016, p. 1.

<sup>42</sup> Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, *Alliance One International e Standard Commercial Tobacco c. Commissione*, cause riunite C-628/10 P e C-14/11 P, in ECLI:EU:C:2012:479, punto 44 e la giurisprudenza ivi citata).

<sup>43</sup> Consultabile all'indirizzo *internet* [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006243\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006243_EN.html).

<sup>44</sup> La risposta della Commissaria Vestager è consultabile all'indirizzo *internet* [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006243-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006243-ASW_EN.html).

<sup>45</sup> Sentenza del Tribunale dell'UE, T-303/05, in ECLI:EU:T:2009:312.

Non a caso, la *Guida dell'utente alla definizione di PMI* della Commissione<sup>46</sup> riporta alcuni esempi di relazioni che potrebbero conferire un'influenza dominante ai sensi dell'art. 3, paragrafo 3, della Raccomandazione 2003/361/CE, proprio facendo riferimento alla comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese<sup>47</sup>.

In materia di aiuti di Stato, piuttosto, occorre anche verificare se tra le imprese considerate, a prescindere dal fatto che l'una eserciti un controllo di diritto o di fatto sull'altra, vi sia, altresì, la traslazione del beneficio derivante dalla misura qualificata come aiuto di Stato.

In questo senso è da leggere e completare un passaggio della sentenza *AceaElectrabel c. Commissione*, contenuto al punto 101, in cui il Tribunale afferma che « [n]el campo degli aiuti di Stato, la questione dell'esistenza di un'unità economica sorge, in particolare, laddove si tratti di individuare il beneficiario di un aiuto »<sup>48</sup>.

Non va, infatti, dimenticato che, in materia di aiuti di Stato, la contiguità economica fra due entità distinte, l'una cedente e l'altra cessionaria di *assets* societari, rappresenta un elemento qualificante per stabilire quale delle due sia tenuta alla restituzione di un aiuto di Stato di cui la Commissione abbia accertato l'illegalità e l'incompatibilità.

Con questa avvertenza si deve intendere l'unica sentenza che viene espressamente menzionata nel quarto *considerando* del Regolamento (UE) n. 1407/2013, ovvero la sentenza del 13 giugno 2002, *Regno dei Paesi Bassi c. Commissione delle Comunità europee*<sup>49</sup>. In questa pronuncia, la Corte ha ritenuto nel caso di specie sussistente un'unica unità economica ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza, e segnatamente di quelle in materia di aiuti di Stato, avendo constatato l'esistenza sia di rapporti formali tra le diverse entità sia di collegamenti funzionali, economici e operativi in virtù di specifiche clausole e/o accordi contrattuali, che definivano il tipo di connessione fra i vari soggetti (le imprese petrolifere e i distributori di carburante). L'elemento, tuttavia, decisivo pare essere stato quello della traslazione del beneficio dai singoli distributori alle compagnie petrolifere, pur in via indiretta, in considerazione di una clausola di gestione dei prezzi.

## **5. Gli aiuti di Stato quale strumento per la ripresa e la resilienza.**

Il Quadro Temporaneo si configura quale strumento di sola e transitoria reazione alle conseguenze generate dalla pandemia e, dunque, l'aiuto di Stato è qui concepito essenzialmente come una terapia d'urto per contenere e compensare i danni causati dalla crisi economica.

Nondimeno, la disciplina sugli aiuti di Stato costituisce anche il principale strumento per conseguire obiettivi di crescita sostenibile in linea con i principi della modernizzazione.

---

<sup>46</sup> Cfr. la versione del settembre 2019, consultabile all'indirizzo *internet* <https://www.pmi.it/app/uploads/2021/02/guida-dellutente-alla-definizione-di-pmi.pdf>).

<sup>47</sup> In *GUUE* C 95 del 16.4.2008, p. 1.

<sup>48</sup> Cfr., la sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 1984, *Intermills c. Commissione*, 323/82, in *ECLI:EU:C:1984:345*, punti 11 e 12.

<sup>49</sup> Causa C-382/99, in *ECLI:EU:C:2002:363*.

Dunque, esso rappresenta uno dei capisaldi su cui fondare la fase di ripresa e resilienza, specie nel contesto che vede l'Unione europea fare ricorso a risorse proprie con il preciso intento di ovviare ai rischi per il sistema nel suo complesso, che inevitabilmente deriverebbero da un'estensione a oltranza della durata dell'attuale regime transitorio.

Con questa precisa finalità, l'11 febbraio 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la c.d. "*Recovery and Resilience Facility*"<sup>50</sup>, con un budget di 672,5 miliardi di euro, quale parte integrante e prevalente del programma "*Next Generation EU*" (NGEU) da 750 miliardi di euro, istituito con il Regolamento (UE) n. 2020/2094<sup>51</sup>, che integra il Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 stabilito dal Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093<sup>52</sup>.

Il Regolamento (UE) n. 2021/241 (altrimenti noto come Regolamento RRF) rappresenta, dunque, il principale strumento per la ripresa e traduce in norme uno sforzo « notevole, mirato e limitato nel tempo: notevole perché gli effetti della crisi sono di ampia portata; mirato perché deve essere destinato alle regioni e ai settori maggiormente colpiti dalla crisi; limitato nel tempo perché il QFP e le norme che lo disciplinano rimangono il quadro di base per la pianificazione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione »<sup>53</sup>.

La Commissione, per finanziare questo ambizioso programma, è autorizzata a contrarre prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali fino a un importo di circa 750 miliardi di euro a prezzi 2018 (807,1 miliardi di euro a prezzi correnti), al fine di fornire agli Stati membri le risorse necessarie, anche sotto forma di sovvenzioni (dunque, contributi a fondo perduto), per affrontare le conseguenze socio-economiche della crisi pandemica.

L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il loro rimborso inizierà a partire dal 2028 con un termine fissato al 31 dicembre 2058<sup>54</sup>.

Per contribuire al rimborso dei prestiti e, dunque, finanziare il *Next Generation EU* sono necessarie nuove entrate per l'Unione europea e, anche su questo aspetto, si potrà misurare il livello di solidarietà tra gli Stati membri.

Le nuove risorse proprie<sup>55</sup> dovrebbero, peraltro, ridurre il peso della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) nel bilancio dell'UE e, al contempo, dovrebbero venire impiegate per conseguire gli obiettivi strategici dell'Unione, come la transizione ecologica e quella digitale, nonché dovrebbero contribuire all'equità fiscale.

---

<sup>50</sup> Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021, p. 17.

<sup>51</sup> In *GUUE* L 433I del 22.12.2020, p. 2.

<sup>52</sup> In *GUUE* L 433I del 22.12.2020, p. 11.

<sup>53</sup> Cfr. le conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL8, documento consultabile all'indirizzo *internet* <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

<sup>54</sup> Il 15 giugno 2021 è stata emessa la prima obbligazione decennale per reperire 20 miliardi di euro. Cfr. il comunicato stampa disponibile all'indirizzo *internet* [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-reperiti-20-miliardi-di-eu-dalla-commissione-europea\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-reperiti-20-miliardi-di-eu-dalla-commissione-europea_it).

<sup>55</sup> Cfr. la decisione (UE, Euratom) n. 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, *relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*, in *GUUE* L 424 del 15.12.2020, p. 1. La decisione è entrata in vigore il 1° giugno 2021 dopo che tutti i 27 Stati membri hanno notificato al segretario generale del Consiglio l'espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione della decisione sulle risorse proprie.

Lo strumento è, dunque, quello della creazione di un'obbligazione collettiva, cui dovrà seguire un impegno a istituire un tesoro e (forse) una tassazione comuni<sup>56</sup>.

Gli importi previsti dal programma *Next Generation EU* saranno erogati tramite sette programmi: due interamente finanziati dal NGEU (il già evocato Dispositivo per la ripresa e la resilienza e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*REACT-EU*)) e cinque solo in parte finanziati da tale programma (Orizzonte Europa; Fondo *InvestEU*; Sviluppo rurale; Fondo per una transizione giusta (*JTF*) e *Resc-EU*).

Il più importante strumento del programma *Next Generation EU*, con circa il 90% della dotazione complessiva, è, come si è già scritto, la *Recovery and Resilience Facility*, istituita dal Regolamento (UE) n. 2021/241, che fornirà agli Stati membri fino a 672,5 miliardi di euro (312,5 di sovvenzioni e 360 di prestiti) a prezzi 2018, ovvero 724 miliardi di euro (338 di sovvenzioni e 386 di prestiti) a prezzi correnti.

L'Italia è la prima beneficiaria, seguita dalla Spagna, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa<sup>57</sup>. Il solo RRF le garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto, mentre 122,6 miliardi di euro sono prestiti a tassi di favore<sup>58</sup>.

Per poter beneficiare di tali fondi tutti gli Stati membri devono presentare dei piani nazionali di riforma e investimento, in cui almeno il 37% del *budget* sia destinato a finanziare la transizione ecologica e il 20% la digitalizzazione.

Il 13 luglio 2021 i Ministri dell'economia e delle finanze dell'UE hanno adottato il primo pacchetto di decisioni di esecuzione del Consiglio sull'approvazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza dopo che Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna hanno ottenuto il via libera per l'utilizzo dei fondi (il 28 luglio 2021 altre quattro decisioni di esecuzione sono state adottate in favore di Croazia, Cipro, Lituania e Slovenia; l'8 settembre sono stati approvati i piani nazionali della Repubblica Ceca e dell'Irlanda, il 5 ottobre quello di Malta e il 29 ottobre Estonia, Finlandia e Romania hanno ottenuto l'approvazione del loro PNRR)<sup>59</sup>.

Le decisioni di esecuzione del Consiglio consentono agli Stati membri riguardati di concludere convenzioni di sovvenzione e accordi di prestito che consentiranno un prefinanziamento fino al 13% dell'importo totale, secondo quanto previsto dall'art. 13 del Regolamento (UE) n. 241/2021<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Così D. RUIZ DEVESA nell'articolo dal titolo *Dalla solidarietà finanziaria a un'unione politica federale, un metodo per superare i veti al bilancio*, pubblicato sul portale Euractiv all'indirizzo internet <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/opinion/dalla-solidarieta-finanziaria-a-ununione-politica-federale-un-metodo-per-superare-i-veti-al-bilancio/>.

<sup>57</sup> Le cifre relative alla dotazione di ciascuno Stato membro sono indicate nel documento predisposto dalla Commissione e disponibile all'indirizzo internet [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/recovery\\_and\\_resilience\\_facility\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf).

<sup>58</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano è consultabile all'indirizzo internet <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. L'Italia ha trasmesso il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla Commissione il 30 aprile 2021.

<sup>59</sup> Ad oggi (20 novembre 2021) sono cinque gli Stati membri i cui piani nazionali non sono stati ancora approvati. Fra questi, figurano quelli di Ungheria e Polonia, ma rispetto a tali Stati membri si rinvia ad alcune considerazioni svolte *infra*.

<sup>60</sup> Il 13 agosto 2021 la Commissione ha erogato all'Italia, a titolo di prefinanziamento, un importo di 24,9 miliardi di euro, di cui 8,957 miliardi di euro a fondo perduto e 15,937 miliardi di euro come prestiti (pari, appunto,

L'erogazione di questi ulteriori fondi è subordinata al conseguimento soddisfacente, da parte degli Stati membri, dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

La Commissione, prima di adottare una decisione che autorizzi l'erogazione del contributo finanziario, è tenuta a chiedere un parere al Comitato economico e finanziario, il cui ruolo e composizione sono illustrati all'articolo 134 del TFUE e, dopo averla adottata, è chiamata a verificare che le azioni intraprese dallo Stato siano ad essa conformi.

Il sistema di monitoraggio previsto dal Regolamento RFF non coinvolge, peraltro, solo la Commissione. Il suo cinquantaduesimo *considerando* prevede che se, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, essi possano chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo, informando altresì il Parlamento europeo. In tali circostanze eccezionali, non potrà essere presa alcuna decisione che autorizzi l'ulteriore erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito, « fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione ». Tenuto conto che, in questi casi, la Commissione ha già chiesto il parere del Comitato economico e finanziario, il cinquantaduesimo *considerando* precisa che il processo non dovrebbe durare più di tre mesi.

La reale portata di questa disposizione è tutto sommato oscura. Non è, in particolare, chiaro se il Consiglio europeo in caso di dissenso possa procrastinare, per un tempo indefinito, il pagamento del contributo finanziario, almeno fino a quando lo Stato membro interessato non avrà adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza.

Benché si tratti di ipotesi eccezionali, come sottolineato dallo stesso Regolamento RRF, questa disposizione, dai contenuti volutamente vaghi, se applicata, finirebbe per sminuire il ruolo centrale della Commissione quale “*crisis management authority*”<sup>61</sup>.

Resta, insomma, da capire se e come questo “freno d'emergenza” atipico sarà concretamente azionato.

## **6. Le intersezioni fra le misure previste dalla *Recovery and Resilience Facility* e gli aiuti erogati per investimenti privati mediante risorse proprie dell'Unione.**

Al di là dei suoi aspetti operativi che sono numerosi e complessi, il Regolamento RRF prevede un sistema di allocazione delle risorse che è fondato su criteri non dissimili da quelli utilizzati per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale dal momento che il calcolo del contributo finanziario per ciascuno degli Stati membri tiene conto della popolazione,

---

al 13% dell'importo totale stanziato a suo favore nel quadro del Regolamento RFF). Cfr. il comunicato stampa della Commissione, disponibile all'indirizzo *internet* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_21\\_4066](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_4066). Con il d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 (in *GURI* del 24.9.2021) è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione dei singoli interventi del PNRR alle Amministrazioni centrali titolari. Cfr. il documento predisposto dalla Servizio Studi della Camera dei deputati del 23 settembre 2021, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?\\_1635784926188](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1635784926188).

<sup>61</sup> Cfr. 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*, 2020.



dell'inverso del PIL *pro capite*, del tasso medio di disoccupazione negli ultimi cinque anni rispetto alla media dell'Unione (2015-2019) e della diminuzione del PIL reale negli anni 2020 e 2021 complessivamente.

Non a caso, il Regolamento (UE) n. 2021/241 ha come base giuridica l'articolo 175, paragrafo 3, del TFUE, il quale stabilisce che gli Stati membri devono coordinare le proprie politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 174 del TFUE. In virtù di tale disposizione, l'Unione si pone l'obiettivo di rafforzare la sua coesione economica, sociale e territoriale e, in particolare, di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

La *Recovery Resilience Facility*, d'altra parte, è uno strumento della strategia della Commissione per la crescita sostenibile che persegue principalmente tre obiettivi: quello della competitività, quello della sostenibilità ambientale e quello della coesione sociale e il primo di tali obiettivi è funzionale a dare le risorse per conseguire gli altri due. In questo connubio di finalità disgiunte, ma complementari, si esplica il legame fra solidarietà e condizionalità: da un lato gli Stati membri vengono sostenuti e dall'altro lato vengono vincolati. Nondimeno, questi aiuti e vincoli anche molto rigorosi, pur essendo comuni a tutti gli Stati membri, sono graduati sul piano applicativo in quanto si tiene conto della situazione di ciascuno di detti Stati, a partire dalle loro fragilità anche strutturali.

L'erogazione di fondi che appartengono alle risorse proprie dell'UE, allocate secondo i criteri richiamati, delineandosi come un meccanismo di solidarietà riequilibratoria, i cui effetti si avvicinano a quelli riconducibili ai bilanci negli ordinamenti federali<sup>62</sup>, appare come una soluzione bilanciata dal momento che assicura un nuovo e diverso livello di solidarietà dei singoli Stati membri, declinato su obiettivi di interesse comune (la c.d. "duplice transizione") e consente di attenuare le preoccupazioni sul mantenimento del *level playing field* derivanti dagli effetti che un'applicazione meno rigorosa delle regole in materia di aiuti genera per l'avvenire.

Una metodologia che, indubbiamente, favorisce gli Stati membri più bisognosi e che pare includere i necessari anticorpi per evitare fenomeni disgregativi del principio del *level playing field*.

Il Regolamento (UE) n. 2021/241 chiarisce, infatti, che l'approvazione dei piani nazionali, in relazione ai quali la promozione della concorrenza gioca, peraltro, un ruolo chiave, non implica la compatibilità automatica col mercato interno degli investimenti privati sostenuti attraverso regimi di investimento pubblico, né li sottrae all'obbligo di notifica, se non in presenza delle deroghe già contemplate dalla normativa ordinaria<sup>63</sup>. Non va, infatti, dimenticato che le risorse del RRF, una volta trasferite dalle autorità nazionali alle imprese in virtù di misure individuali o nell'ambito di un regime di aiuti, vengono private della loro connotazione europea e divengono statali a tutti gli effetti.

Per questo motivo, i piani nazionali approvati potranno subire modifiche a seguito di una valutazione di incompatibilità di misure in essi contemplate e qualificabili come aiuti di Stato.

---

<sup>62</sup> Così G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, pubblicato nel numero speciale di questa *Rivista* del 9 giugno 2020, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, p. 77. Si rinvia al suo scritto per un'analisi più ampia del tema della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea.

<sup>63</sup> Cfr. l'ottavo *considerando* del Regolamento (UE) 2021/241, cit.

La Commissione si sta, peraltro, sforzando di rendere il rapporto tra i PNRR e la disciplina sugli aiuti di Stato il più lineare possibile attraverso interventi di semplificazione, ad esempio invitando gli Stati membri a effettuare le notifiche in lingua inglese<sup>64</sup>, e di coordinamento anche con il Regolamento generale di esenzione, che è stato, come si è detto, oggetto di recenti e importanti modifiche.

Questa opera di adeguamento delle norme non è, tuttavia, sempre agevole. Per alcuni settori in cui gli Stati membri si sono impegnati ad effettuare i loro investimenti l'interazione fra i piani nazionali e la disciplina sugli aiuti di Stato appare già adeguato<sup>65</sup>. Ci si riferisce, in particolare, al settore della cosiddetta transizione ecologica, rispetto al quale la Commissione si appresta a fornire indicazioni puntuali con una comunicazione recante la *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*<sup>66</sup>.

Vi sono, tuttavia, altri settori molto stratificati le cui regole appaiono in parte obsolete e richiederanno del tempo e non poca fatica per essere allineate alle esigenze del Regolamento (UE) n. 2021/241 e costituire, quindi, un quadro di riferimento per i progetti previsti dai piani nazionali, a partire dall'altro caposaldo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: quello della digitalizzazione. Gli investimenti finalizzati alla copertura del territorio con reti a banda larga vengono ancora oggi autorizzati sulla base di una comunicazione che risale al 2013<sup>67</sup>.

Si intravede, nel connubio fra la disciplina sugli aiuti di Stato e il Regolamento RRF, la creazione di binari a diverse velocità con il rischio di generare corto circuiti, a scapito della certezza giuridica.

Inoltre, benché la scelta di mantenere il controllo in materia di aiuti di Stato anche sugli investimenti previsti nei PNRR sia comprensibile e apprezzabile sotto il profilo della condizionalità al fine di evitare distorsioni eccessive della concorrenza, vi è il concreto rischio che la Commissione si trovi a fronteggiare un carico di lavoro eccessivo e difficilmente sostenibile per la compresenza di notifiche all'interno della cornice dei piani nazionali, del Quadro Temporaneo e delle regole ordinarie sugli aiuti di Stato.

Per ovviare, in parte, a questa problematica, in un'ottica di semplificazione, la Commissione, con un comunicato del 23 luglio 2021, ha annunciato l'adozione di un'estensione dell'ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 651/2014 per consentire agli Stati membri di attuare determinate misure di aiuto senza un esame preliminare da parte sua. In particolare, oggetto di tale semplificazione sono: *a*) il Fondo *InvestEU*, che riunisce a sé 13 strumenti di finanziamento, di ammontare pari a 15,2 miliardi di euro, creato per il settennato 2021-2027 e rivolto in modo specifico alle PMI; *b*) i progetti di ricerca, sviluppo e innovazione (RD&I)

---

<sup>64</sup> Cfr. il punto *D* della *Practical guide to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*, disponibile all'indirizzo internet [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/practical\\_guidance\\_to\\_MS\\_for\\_notification\\_s\\_under\\_RRF\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/practical_guidance_to_MS_for_notification_s_under_RRF_0.pdf).

<sup>65</sup> In questi termini il contributo, *Dall'approvazione del Consiglio all'implementazione del piano italiano per la Ripresa e Resilienza: incognite sugli aiuti di Stato e possibili soluzioni*, del 13 luglio 2021, consultabile all'indirizzo internet [http://www.gop.it/doc\\_pubblicazioni/912\\_wqz3rzt2d6\\_ita.pdf](http://www.gop.it/doc_pubblicazioni/912_wqz3rzt2d6_ita.pdf).

<sup>66</sup> Tale comunicazione (il progetto è del 7 giugno 2021) andrà a sostituire la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (EEAG) (in *GUUE* C 200 del 28.6.2014, p. 1), che giungerà a scadenza il 31 dicembre 2021.

<sup>67</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione, *Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2013/C 25/01)*, in *GUUE* C 25 del 26.1.2013, p. 1.

nell'ambito del programma *Horizon 2020* e c) i progetti di cooperazione tra le regioni dell'UE (*European Territorial Cooperation, ETC*), noti anche come *Interreg*, che si occupano di trovare soluzioni condivise in settori quali salute, ambiente, ricerca, istruzione, trasporti, energia sostenibile.

L'obiettivo delle modifiche apportate al Regolamento GBER è, dunque, quello di allineare le norme relative ai finanziamenti dell'Unione a quelle sugli aiuti di Stato applicabili a questo tipo di finanziamenti, per migliorarne l'interazione e al fine di evitare inutili complessità, tutelando la concorrenza all'interno del mercato unico dell'UE e favorendo al contempo la transizione verso un'economia verde e digitale.

I servizi della Commissione, sempre in un'ottica di semplificazione, hanno predisposto dei *Templates*<sup>68</sup>, qualificabili come fonti di quarto livello in quanto non vincolanti, secondo quanto espressamente previsto<sup>69</sup>, neppure per la stessa Commissione, i quali dovrebbero aiutare le autorità pubbliche ad elaborare gli investimenti riconducibili ai PNRR nel pieno rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato. Altre misure saranno adottate in futuro, tenuto conto che, nei primi anni, gli Stati membri hanno previsto di concentrarsi soprattutto sulle riforme per poi, a partire dal 2022, dedicarsi agli investimenti.

Occorre, poi, ricordare che, per quanto le risorse proprie messe in campo dall'Unione europea siano ingenti, esse potrebbero non essere sufficienti a coprire gli interventi che gli Stati membri dovranno mettere in atto nei prossimi anni per sostenere la propria economia. Basti pensare che se il RRF porta in dotazione 672,5 miliardi, le risorse nazionali mobilitate nell'arco di meno di due anni dagli Stati membri sotto forma di aiuti autorizzati a partire dal Quadro Temporaneo, ammontano, come si è detto, a oltre tremila miliardi di euro.

Nondimeno, il carattere perequativo del programma RRF, teoricamente, consente agli Stati membri che sono i principali beneficiari delle risorse dell'UE di ottenere, in termini assoluti, più di quanto essi potrebbero essere in grado di assicurare alle imprese con politiche di sostegno a partire da risorse nazionali *ab origine*.

Le valutazioni necessariamente si faranno *ex post* quando le fasi della reazione e della resilienza alla crisi generata dalla pandemia di COVID-19 potranno dirsi superate.

In ogni caso, sia il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato sia il Regolamento RFF appaiono pienamente complementari, rappresentando l'uno uno strumento idoneo a dare una risposta rapida e adeguata all'emergenza e l'altro uno strumento che consentirà agli Stati membri di resistere alle onde lunghe che la crisi generata è inevitabilmente destinata a generare negli anni a venire.

## **7. La c.d. *Recovery and Resilience Facility* e il principio di condizionalità del bilancio.**

---

<sup>68</sup> I *Templates* sono pubblicati all'indirizzo internet [https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/rff-guiding-templates\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/rff-guiding-templates_en).

<sup>69</sup> I *Templates* recano tutti il seguente *disclaimer*: « this is a working document drafted by the services of the European Commission for information purposes and it does not express an official position of the Commission on this issue, nor does it anticipate such a position. It is not intended to constitute a statement of the law and is without prejudice to the interpretation of the Treaty provisions on State aid by the Union Courts ».

Nelle intersezioni fra le misure previste dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e gli aiuti erogati per investimenti privati mediante risorse proprie dell'Unione si configura un esempio di rapporto virtuoso in cui si intravede la volontà di cercare la coerenza tra vecchi e nuovi meccanismi di solidarietà e correlate forme di condizionalità a protezione del mercato interno.

Assieme al Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093, che istituisce il Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027, di cui, come si è già ricordato, il programma *Next Generation EU* è parte integrante e prevalente, è stato pubblicato il Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092<sup>70</sup> con cui è stato adottato un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

Il Regolamento (UE, Euratom) n. 2092/2020, entrato in vigore il 1° gennaio 2021, consente al Consiglio di adottare misure di sospensione o congelamento dei fondi dell'Unione nei confronti dello Stato membro ritenuto responsabile di una violazione dello Stato di diritto e, in tal modo, crea un'innovativa e, in linea di principio, dirompente reciproca ingerenza tra i profili più propriamente economici e finanziari e quelli valoriali, che sono oggi elemento imprescindibile di ogni traiettoria evolutiva del processo di integrazione europea<sup>71</sup>.

Per un fenomeno di osmosi, gli Stati membri, in virtù del meccanismo di condizionalità previsto da tale Regolamento, potranno, su un piano concettuale e pur con le riserve che saranno espresse *infra*, erogare aiuti a partire da risorse proprie dell'Unione, messe loro a disposizione nel quadro del programma NGEU, solo se daranno prova di rispettare nel loro ordinamento interno lo Stato di diritto. Diversamente, l'erogazione di tali fondi sarà sospesa e, di conseguenza, gli Stati membri potranno contare solo sulle proprie risorse interne, purché il loro utilizzo sia stato previamente autorizzato dalla Commissione o sia di per sé compatibile con il mercato interno.

Il Regolamento (UE, Euratom) n. 2092/2020, rispetto alla proposta della Commissione, è stato considerato il frutto di un compromesso al ribasso, ma necessario per fare fronte alla minaccia da parte di Ungheria e Polonia di esercitare il loro diritto di veto sull'intero pacchetto del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, essendo richiesta per la sua approvazione l'unanimità (art. 322, paragrafo 2, del TFUE). Eppure, le sorti di quest'ultimo sono oggi legate proprio ai giudizi, tuttora pendenti, che i due Paesi hanno promosso l'11 marzo 2021 (causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*)<sup>72</sup> per chiederne l'annullamento.

In estrema sintesi, senza, dunque, alcuna pretesa di esaustività, ci si limita a ricordare che il Regolamento (UE) n. 2020/2092 subordina l'applicazione del meccanismo di condizionalità al verificarsi di una violazione dello Stato di diritto<sup>73</sup> di portata tale da compromettere o

---

<sup>70</sup> In *GUUE* L 433I del 22.12.2020, p. 1.

<sup>71</sup> Oltre che per i suoi contenuti, il Regolamento (UE, Euratom) n. 2092/2020 assume particolare rilievo in quanto con esso viene per la prima volta in una norma di diritto UE, data una definizione dello Stato di diritto.

<sup>72</sup> In *GUUE* C 138 del 19.4.2021, p. 24 (C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*) e p. 26 (C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*). Per una disamina delle azioni avviate, ai sensi dell'art. 7 del TUE e dell'art. 258 del TFUE, nei confronti di Ungheria e Polonia e delle sentenze che, nel quadro di tali azioni, sono già state adottate dalla Corte di giustizia nei confronti di tali Paesi, si rinvia a B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 3 – 2021, p. 172.

<sup>73</sup> Per un quadro recente sullo Stato di diritto nell'Unione europea anche a seguito dell'emergenza Covid-19, cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale

rischiare di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari<sup>74</sup> e deve essere inteso come strumento di applicazione sussidiaria<sup>75</sup> rispetto alle altre procedure di tutela del bilancio previste nella legislazione dell'Unione.

L'adozione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 è stata preceduta dalle conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020<sup>76</sup>. Particolare rilievo assume la loro lettera c) in cui il Consiglio europeo sostiene che il ricorso al meccanismo introdotto con il Regolamento sarebbe subordinato e, quindi, condizionato alla previa adozione da parte della Commissione di linee guida che ne chiariscano le modalità applicative. Tali linee guida dovranno, altresì, tenere conto dei rilievi espressi dalla Corte di giustizia con la sentenza che definisce un eventuale ricorso promosso (come, poi, puntualmente e prevedibilmente è avvenuto) per ottenere, ai sensi dell'art. 263 del TFUE, l'annullamento, integrale o parziale, di tale atto normativo.

La Commissione viene, insomma, invitata a una sorta di *self restraint* nel riconoscere a sé stessa il compito di sospendere *ab origine* l'efficacia delle misure, finendo così per attribuirsi una competenza (cautelare) riservata al giudice dell'UE ai sensi art. 278 del TFUE.

Se la Commissione dovesse dare seguito ai *desiderata* del Consiglio europeo, tenuto conto dei ricorsi pendenti di Ungheria e Polonia, vi sarebbe il concreto rischio che, all'esito dei giudizi, anche se infausti per tali Paesi, essi abbiano già utilizzato in buona parte i fondi previsti dal NGEU e, quindi, il meccanismo di condizionalità, almeno con riferimento all'utilizzo di queste risorse, verrebbe *de facto* depotenziato, se non privato di efficacia.

Il dibattito dottrinale<sup>77</sup> ruota intorno al valore da attribuire alle conclusioni del Consiglio europeo sul punto. Esse, secondo il Servizio giuridico di tale istituzione, sarebbero solamente volte a garantire un'intesa comune sulle modalità applicative del Regolamento, di cui dovrebbero essere considerate un mero strumento interpretativo.

Al di là del valore giuridico che va loro riconosciuto, è indubbio che, da un punto di vista politico, le puntualizzazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo costituiscano un freno all'applicazione del nuovo meccanismo di condizionalità, tenuto conto che esso, al di là delle dichiarazioni di prammatica, rappresenta una misura *ad hoc*, concepita come strumento di deterrenza e pressione, facendo ricorso alla leva finanziaria in un contesto emergenziale, proprio nei confronti di Polonia e Ungheria al fine di indurre tali due Paesi a rispettare i valori dell'UE, *in primis* lo Stato di diritto. Un'arma, in teoria, ben più efficace di quella rappresentata

---

europeo e al Comitato delle regioni del 20 luglio 2021, *Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2021) 700 def. La prima relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea, presentata dalla Commissione il 30 settembre 2020 (COM (2020) 580 def.) contiene una definizione di tale meccanismo.

<sup>74</sup> Cfr. E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *AD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, V. 3 N. 1 (2021), consultabile all'indirizzo internet <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/15828>.

<sup>75</sup> L'art. 6 del Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 prevede che la Commissione ricorra alle misure in esso previste nel caso in cui non ritenga che « altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione ».

<sup>76</sup> Consultabile all'indirizzo internet <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>.

<sup>77</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, cit.

dall'art. 7 del TUE, per i limiti connessi al meccanismo del voto all'unanimità<sup>78</sup>, mentre il regime di cui al Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 prevede che il Consiglio decida le misure a maggioranza (a maggioranza qualificata se, invece, modifica la proposta della Commissione), adottando quindi, ex art. 6, paragrafo 1, una decisione di esecuzione, e dalla procedura d'infrazione ex art. 258 del TFUE<sup>79</sup>.

Di ciò è pienamente consapevole il Parlamento europeo, il quale, con una risoluzione del 17 dicembre 2020<sup>80</sup>, ha adottato una posizione fortemente critica sia nei confronti delle conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 sia rispetto alla scelta della Commissione di attenersi.

In questa prima risoluzione, il Parlamento europeo, dopo avere sostenuto che, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del TUE, il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative e, quindi, alle sue dichiarazioni non può essere riconosciuta una valenza interpretativa di norme dell'UE, spettando questa prerogativa unicamente alla Corte di giustizia, afferma che, in ogni caso, l'attuazione del regolamento che istituisce il nuovo meccanismo di condizionalità non può essere subordinata all'adozione di alcun orientamento, quale quello (ritenuto superfluo) che è contenuto nelle conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 e, evocando l'articolo 265 TFUE, si dichiara pronto a farne uso per contestare l'inazione della Commissione.

Alla risoluzione del 17 dicembre 2020 fa seguito quella del 25 marzo 2021<sup>81</sup> in cui il Parlamento europeo esorta nuovamente la Commissione a evitare ulteriori ritardi nell'applicazione del Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092.

---

<sup>78</sup> Il Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, del TUE è chiamato a deliberare all'unanimità, se constata l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 del TUE, dopo averlo invitato a presentare osservazioni. È, tuttavia, altamente improbabile che possa essere raggiunta l'unanimità, almeno nello scenario politico attuale in cui violazioni di tali valori sono contestate a due Stati membri, la Polonia e l'Ungheria, i quali, è facile preconizzare, farebbero fronte comune, sostenendosi vicendevolmente.

<sup>79</sup> Il 27 ottobre 2021, la Vice-Presidente della Corte di giustizia ha condannato la Polonia a versare alla Commissione, a titolo di sanzione, un importo di un milione di euro per ogni giorno di ritardo nel conformarsi agli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021 (in ECLI:EU:C:2021:878), dopo avere respinto, con ordinanza del 6 ottobre 2021 (in ECLI:EU:C:2021:834), emessa ai sensi dell'articolo 163 del regolamento di procedura della Corte, la domanda dello Stato membro convenuto presentata il 16 agosto 2021 e diretta a ottenerne la revoca. Con l'ordinanza cautelare del 14 luglio, la Vice-Presidente della Corte, accogliendo la richiesta della Commissione di provvedimenti provvisori, aveva ordinato alla Polonia di sospendere, sino alla definizione del giudizio principale (causa C-204/21) instaurato a seguito del ricorso proposto il 1° aprile 2021 dalla Commissione nel quadro della procedura d'infrazione, l'applicazione di alcune norme relative all'ordinamento giudiziario interno. Lo stesso giorno in cui la Vice-Presidente della Corte di giustizia ha adottato la prima ordinanza cautelare nella causa C-204/21, il Tribunale costituzionale polacco, rivendicando il primato del diritto nazionale sul diritto dell'Unione, ha ritenuto che le competenze della Corte di giustizia, esercitate nell'adottare l'ordinanza cautelare dell'8 aprile 2020 (in ECLI:EU:C:2020:277) nell'ambito del procedimento C-791/19 R, con la quale era stato richiesto di sospendere le disposizioni di diritto interno con cui era stato istituito il nuovo regime dei giudici nazionali, fossero da considerarsi *ultra vires* e, quindi, in contrasto con la Costituzione polacca. Cfr. B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, cit. e A. CIRCOLO, *Ultra vires e Rule of Law: a proposito della recente sentenza del Tribunale costituzionale polacco sul regime disciplinare dei giudici*, in *I Post di Aisdue*, 2021.

<sup>80</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020, *sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto* (2020/2923(RSP)).

<sup>81</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021, *sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto* (2021/2582(RSP)).

Il contenuto di tali risoluzioni viene, poi, ripreso in quella del 10 giugno 2021<sup>82</sup>. Qui il Parlamento europeo censura con forza la Commissione, alla quale contesta di non avere intrapreso le azioni propedeutiche all'adozione delle misure di protezione del bilancio dell'Unione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, nel rispetto della procedura descritta dal successivo articolo 6, paragrafo 1, del Regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto, venendo consapevolmente e colpevolmente meno ai propri obblighi. Per il Parlamento europeo i tempi sono già maturi per esperire un'azione in carenza nei confronti della Commissione ai sensi dell'articolo 265 TFUE, avendo la Commissione omesso di inviare la notifica scritta prevista dall'art. 6 del Regolamento agli Stati membri, Polonia e Ungheria, ritenuti responsabili di plurime violazioni dello Stato di diritto. Il Parlamento europeo ha, inoltre, paventato la possibilità di avvalersi dello strumento della mozione di censura di cui all'art. 234 del TFUE.

La Commissione, stretta in una morsa di ordine istituzionale e dai connotati eminentemente politici, ha, nel mese di luglio, deciso di prendere tempo ed estendere di due mesi, ossia fino al 30 settembre (termine poi ulteriormente prorogato), l'esame del PNRR ungherese, che non sarebbe soddisfacente sul piano delle riforme<sup>83</sup>.

La decisione della Commissione pare essere stata presa in risposta a una nuova risoluzione<sup>84</sup> del Parlamento europeo, datata 8 luglio 2021, in cui tale istituzione, esprimendo profonda preoccupazione circa la conformità del progetto di piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria al Regolamento (UE) n. 2021/241 e alla Carta dei diritti fondamentali, chiede che la Commissione e il Consiglio esaminino attentamente tutte le misure illustrate nel PNRR ungherese.

Insomma, si profila un possibile scontro istituzionale che avrebbe una vasta portata ed esiti alquanto incerti, ma potenzialmente nefasti per il già irto cammino del processo di transizione verso nuove forme di integrazione europea.

## **8. L'eredità lasciata dall'emergenza sanitaria COVID-19 per il futuro della disciplina in materia di aiuti di Stato.**

Con il tempo si potrà capire se i compiti e gli strumenti a disposizione delle istituzioni dell'UE siano realmente in grado, da un lato, di offrire il necessario sostegno agli Stati membri in difficoltà e, dall'altro lato, di frenare e prevenire gli egoismi nazionali, rafforzando al contempo la "casa comune"<sup>85</sup>.

Si dovrà anche valutare, in vista della futura (e si spera imminente) cessazione della pandemia di COVID-19, se vi siano elementi del regime emergenziale adottato in materia di

---

<sup>82</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021, *sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo alla condizionalità* (2021/2711(RSP)).

<sup>83</sup> L'articolo 20 del Regolamento (UE) 2021/241, cit., stabilisce che « se il piano per la ripresa e la resilienza non risponde in misura soddisfacente ai criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3, allo Stato membro interessato non è assegnato alcun contributo finanziario ».

<sup>84</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021, *sulle violazioni del diritto dell'UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche giuridiche adottate dal parlamento ungherese* (2021/2780(RSP)).

<sup>85</sup> Cfr. M. MEROLA – A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., p. 76.

aiuti di Stato meritevoli di essere conservati anche in futuro quando si tornerà ad applicare solo le regole ordinarie.

Senz'altro, la Commissione ha saputo dare una risposta adeguata al bisogno di liquidità contingente delle imprese nazionali. In particolare, la semplificazione della procedura di notifica e l'indicazione chiara e precisa, da parte della Commissione, delle soglie e delle tipologie di aiuti di Stato compatibili costituiscono elementi positivi, cui ispirarsi in vista di una futura riforma della disciplina.

L'adozione del Regolamento RFF e dei singoli piani nazionali costituisce anche un'occasione per rivedere e migliorare il rapporto tra la Commissione e le autorità pubbliche nazionali.

Nell'ambito del Regolamento (UE) n. 2021/241 è previsto, infatti, che ciascuno Stato membro crei una struttura di coordinamento con il compito di *i*) attuare il piano per la ripresa e la resilienza; *ii*) monitorare i progressi in relazione ai traguardi e agli obiettivi; *iii*) comunicare informazioni<sup>86</sup>. Tale struttura, che sarà chiamata a verificare se le misure destinate ad investimenti privati siano qualificabili come aiuti di Stato e, in quanto tali, siano soggette all'applicazione delle regole ordinarie e, se del caso, all'obbligo di notifica alla Commissione, potrebbe divenire permanente e fungere, anche in futuro, da efficace strumento di raccordo con e tra le amministrazioni locali e di dialogo costante con la Commissione, garantendo al contempo una corretta gestione delle risorse pubbliche e un maggiore grado di certezza giuridica per coloro che ne saranno beneficiari<sup>87</sup>.

Qualora, poi, venisse confermata l'intenzione di ulteriormente prolungare l'estensione temporale del Quadro Temporaneo esistente, o in previsione di analoghi strumenti di futura adozione, si potrebbe pensare, nell'ottica di preservare il *level playing field*, a introdurre strumenti correttivi di carattere perequativo. Vi è, ad esempio, chi ha proposto di condizionare la compatibilità degli aiuti esaminati sulla base del Quadro Temporaneo al pagamento di una compensazione per le distorsioni causate alla concorrenza a favore delle imprese degli altri Stati membri. Si arriverebbe in questo modo a creare uno “*State Aid Solidarity Fund*” alimentato *ex ante* dagli Stati membri<sup>88</sup>.

Tuttavia, questa ed analoghe proposte, ancorché suggestive, sarebbero difficilmente attuabili per l'assenza di una adeguata base giuridica, non costituendo la clausola di flessibilità di cui all'art. 352 del TFUE idoneo fondamento, per le difficoltà nel determinare l'ammontare del contributo e il relativo indice distorsivo, entrambi parametri la cui stima è particolarmente ardua in scenari predittivi emergenziali<sup>89</sup>.

Inoltre, a ben vedere, l'essenza dello spirito di solidarietà, che non rappresenta uno dei valori sanciti dall'art. 2 del TUE in quanto tale, ma è elemento caratterizzante, insieme ad altri,

---

<sup>86</sup> Cfr. l'Allegato V, punto 2.8, primo trattino, del Regolamento RFF. In Italia la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata definita dal dl del 31 maggio 2021, n. 77 (in *GURI* del 31.5.2021, n. 129, Ed. str.), convertito dalla legge 19 luglio 2021, n. 108 (in *GURI* del 30.7.2021, n. 181, S.O.).

<sup>87</sup> Cfr. G. MOCAVINI – V. TURCHINI, *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, cit., p. 20, secondo cui « è tuttavia necessario che a livello nazionale sia rafforzata la governance delle misure di sostegno, anche mediante lo sviluppo, in seno alle istituzioni, di maggiori capacità « imprenditoriali » che garantiscano una regolazione delle politiche più efficiente e in linea con i tempi ».

<sup>88</sup> Cfr. A. LAMADRID DE PABLO – J.-L. Buendia, *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a state Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, Vol. 11, No. 1–2, p. 1 s.

<sup>89</sup> In questo senso, M. MEROLA – A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., p. 76.



le società che tali valori riconoscono come propri, dovrebbe risiedere nell'assenza di un diritto assoluto per gli Stati in difficoltà ad essere aiutati e di un correlato obbligo per gli altri Stati di aiutarli, e, infatti, l'egoismo nazionalistico, anche di natura economica, non è essere direttamente sanzionato dai Trattati<sup>90</sup>.

Proprio per questo motivo appare straordinaria l'unità di intenti mostrata dagli Stati membri nel porre, attraverso gli strumenti di cui si è dato brevemente conto, le basi per la ripresa comune, senza lasciare nessuno indietro. Un atto di profonda maturità, che va ben oltre l'impegno economico e che è espressione di una solidarietà di fatto: in buona sostanza, la stessa evocata dal Ministro degli esteri francese *Schuman* quando scrisse la celebre dichiarazione del 9 maggio 1950, che ha dato avvio al processo di integrazione europea.

Più di 70 anni fa furono Francia e Germania a dare una concreta dimostrazione di solidarietà quando decisero di fare un passo indietro e condividere le loro produzioni di carbone e acciaio con l'intento di rendere un nuovo conflitto bellico tra di loro non solo impensabile, ma anche materialmente impossibile.

E, in fondo, anche oggi Francia e Germania<sup>91</sup> hanno dimostrato di avere a cuore il bene comune. È loro la proposta iniziale di usare i fondi del futuro Dispositivo per la ripresa e la resilienza per aiutare solo gli Stati maggiormente colpiti dalla crisi. Tale proposta è stata fortemente osteggiata dai c.d. “*Frugal Four*” (Austria, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia)<sup>92</sup> che, invece, spingevano per interventi più tradizionali, in forma di prestiti agevolati (« Our objective is to provide temporary, dedicated funding through the MFF and to offer favourable loans to those who have been most severely affected by the crisis »<sup>93</sup>) e soggetti a rigide condizionalità. Il Regolamento RFF<sup>94</sup> è, dunque, il frutto di un compromesso fra visioni diverse e, persino, opposte riguardo ai margini di intervento dell'Unione europea nelle economie nazionali.

---

<sup>90</sup> Eloquente, in tal senso, è la dichiarazione n. 37, relativa all'art. 222 del TFUE (la “clausola di solidarietà”), il quale prevede che l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito, appunto, di solidarietà qualora uno Stato membro sia vittima di un attacco terroristico o di una catastrofe naturale o provocata dall'uomo.

<sup>91</sup> Cfr. il documento *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis*, del 18 maggio 2020, disponibile all'indirizzo *internet* <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/07/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e.pdf>.

<sup>92</sup> Cfr. il documento *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, del 23 maggio 2020, disponibile all'indirizzo *internet* <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D20163&did=2020D20163>.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> L'urgenza di assistere con mezzi adeguati gli Stati membri più in difficoltà emerge con chiarezza in un passaggio contenuto nella relazione della Commissione di accompagnamento della proposta del 28 maggio 2020 (COM(2020) 441 def.) all'origine del Regolamento (UE) n. 2021/241, ove si ricorda che « [l]o shock per l'economia dell'UE è certo simmetrico in quanto la pandemia ha colpito tutti gli Stati membri, tuttavia l'impatto varia notevolmente tra gli Stati membri, come pure diversa è la loro capacità di assorbire lo shock economico e di bilancio e di reagirvi, che dipende dalle specifiche strutture economiche e dalle condizioni di partenza di ciascuno. Di conseguenza vi è il rischio che la crisi possa ampliare le disparità all'interno dell'Unione, minacciandone la resilienza collettiva a livello economico e sociale ».

In questo contesto, la solidarietà fra Stati<sup>95</sup>, espressamente consacrata quale obiettivo dell'Unione all'articolo 3 del TUE<sup>96</sup> ed evocata in numerose altre disposizioni dei Trattati (artt. 2, 21, 24, 31 del TUE; artt. 67, 80, 122, 194, 222 del TFUE; Protocollo n. 28 e dichiarazione n. 37), oggi, come 70 anni fa, può dare un nuovo impulso e una diversa direzione al processo di modernizzazione delle regole di funzionamento della *governance* economica dell'UE<sup>97</sup>.

Al di là dei richiami retorici, la crisi generata dalla pandemia di COVID-19 dovrebbe aver insegnato, o meglio confermato, che una risposta affidata a forme disordinate di nazionalismo economico, o che indirettamente le agevoli attraverso un'applicazione eccessivamente elastica delle norme sugli aiuti, non è in grado di offrire una soluzione adeguata perché foriera di fenomeni disgregativi del mercato interno, che rappresenta pur sempre le fondamenta e il sicuro ancoraggio anche delle forme più avanzate di integrazione europea.

Occorre, piuttosto, come si è detto, un'unitarietà di intenti e, in tal senso, è innegabile che gli Stati membri, attraverso gli interventi di cui si è dato conto e altri ancora<sup>98</sup>, abbiano sino ad ora dato, assieme e in uno con le istituzioni dell'UE, una complessiva dimostrazione di maturità.

Se sapranno continuare lungo questa strada, l'Unione tutta uscirà dalla crisi attuale più resiliente e pronta ad affrontare quelle ulteriori, magari di tutt'altra natura e, si spera, di minore intensità, che dovessero in futuro nuovamente bussare alle sue porte.

---

<sup>95</sup> Merita di essere richiamato un passaggio contenuto nella sentenza del 10 settembre 2019, *Repubblica di Polonia c. Commissione*, T-883/16, in ECLI:EU:T:2019:567 (pronuncia confermata dalla sentenza della Corte del 15 luglio 2021, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, C-848/19 P, in ECLI:EU:C:2021:598) in cui il Tribunale UE, in merito alla portata del principio di solidarietà energetica, afferma che lo « spirito di solidarietà menzionato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE è l'espressione specifica, in tale settore, del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri, menzionato, in particolare, all'articolo 2 TUE, all'articolo 3, paragrafo 3, TUE e all'articolo 24, paragrafi 2 e 3, TUE, nonché all'articolo 122, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 222 TFUE. Tale principio è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 1969, *Commissione/Francia*, 6/69 e 11/69, non pubblicata, EU:C:1969:68, punto 16) ».

<sup>96</sup> L'art. 3, paragrafo 3, del TUE enuncia che l'Unione « promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri ».

<sup>97</sup> Cfr. la recente comunicazione della Commissione sull'impatto della pandemia di COVID-19 sul processo di revisione dell'attuale quadro di *governance* economica dell'UE (*The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*, del 19.10.2021 COM(2021) 662 def.).

<sup>98</sup> Cfr. Per una prima ricostruzione dei molteplici interventi messi in atto dalle istituzioni dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze generate dalla pandemia di Covid-19 sul piano sanitario, sociale ed economico, cfr. C. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, Torino, 2020.