

Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?

di Giulia Toraldo

Abstract: *State aid in times of crisis: obsolete prohibition or undue flexibility?* – The past fifteen years have witnessed various emergencies – economic, health, and war – impacting the EU economy similarly. This contribution examines the genesis of these crises and the Commission’s decisions on competition and aid, emphasizing the increasing use of aid exemptions, raising questions about the continued relevance of Article 107 TFEU’s prohibition. Additionally, the EU General Court’s growing annulments of Commission decisions on aid measures prompt a need for stricter ex ante controls or a reevaluation of the entire framework. Lastly, the need for a unified taxation system, crucial for fair crisis management, remains a low priority for the Union.

Keywords: State aids; European Commission; Financial crisis; Pandemic crisis; War crisis

573

1. Introduzione

Gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati dal susseguirsi di emergenze di varia natura: economico-finanziaria, sanitaria, bellica che, al netto di cause diverse, hanno inciso più o meno allo stesso modo sull’economia dell’Unione che, grazie all’intervento della Commissione, è riuscita a superare le crisi, ancorché con talune difficoltà. Il presente contributo intende ripercorrere brevemente la genesi delle tre emergenze che hanno segnato il panorama europeo, analizzando le decisioni della Commissione che, come noto, è responsabile del controllo e della vigilanza in materia di concorrenza e aiuti. Occorre subito premettere che, seppur perseguendo l’obiettivo di rispondere alle crisi, appare chiaro che l’applicazione delle deroghe in materia di aiuti stia diventando sempre di più la regola: ciò porta a domandarsi quanto ancora di attuale ci sia nel divieto di cui all’art. 107 Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Al contempo, il Tribunale UE, sempre con più frequenza, annulla le decisioni di autorizzazione della Commissione alle misure di aiuto; il che apre a una più ampia riflessione sulla necessità di un controllo maggiormente rigoroso *ex ante* ovvero a un ripensamento della intera disciplina. Occorre altresì rammentare che un tassello fondamentale per una gestione più equa e più efficace delle crisi è rappresentato dal passaggio ad una fiscalità unica, che tuttavia non pare in cima alle priorità dell’Unione nel contesto attuale.

2. L'emergenza economico-finanziaria del 2008 e il ricorso al par. 3 lett. b) dell'art. 107 TFUE

Anzitutto preme sottolineare che l'Unione europea, prima della crisi finanziaria globale del 2008 e di quella del debito sovrano del 2010, non disponeva di norme specifiche, in materia di aiuti, applicabili agli istituti finanziari. Anzi, fino a quel momento, le norme sugli aiuti di Stato erano state applicate al settore finanziario soltanto in un numero limitato di casi¹. Per questa ragione, la Commissione ha cercato di adattare la disciplina vigente al salvataggio e alla ristrutturazione degli istituti finanziari², attesa la specificità del settore bancario rispetto ad altri settori e, in subordine, il condizionamento che possono subire i mercati finanziari a causa delle problematiche riscontrate da una singola banca³. Prima di ciò, la gestione e la risoluzione delle crisi finanziarie erano state demandate alle previsioni degli ordinamenti nazionali⁴.

A tal riguardo, non va dimenticato che, in assenza di strumenti alternativi di gestione di una crisi finanziaria e bancaria già collaudati, le autorità pubbliche possono, di regola, decidere di intraprendere due strade: optare per il salvataggio delle banche ovvero per il loro fallimento. Nel primo caso, si tratta di una scelta che di solito garantisce una protezione temporanea dei creditori e che non è coerente con quella che dovrebbe essere la funzione principale di una banca: vale a dire fornire liquidità a famiglie e a imprese. La seconda strada apre, invece, sia ad una crisi di fiducia sia al c.d. contagio, vale a dire il dissesto a catena di tutte quelle banche che in maniera indiretta sono legate alla banca fallente. Per questo motivo, le autorità pubbliche hanno spesso gestito la crisi al di fuori del perimetro fallimentare, ricorrendo talora alle nazionalizzazioni, talaltra a piani di salvataggio.

In particolare, ciò che ha orientato la scelta degli Stati alla concessione di aiuti alle banche è stata la valutazione della consistenza della banca e della sua posizione nel mercato, ponderando gli effetti di un eventuale salvataggio o di un fallimento, soprattutto per le banche considerate *too big to fail*⁵.

La maggior parte degli Stati membri, invero, neppure disponeva di una disciplina nazionale per la risoluzione delle crisi al momento dello scoppio di quella del 2008; ed è probabilmente tale mancanza che ha dato modo alla Commissione di inaugurare lo strumento dei Quadri temporanei che, si anticipa, rappresenteranno lo strumento d'elezione per la gestione delle più disparate emergenze.

¹ Cfr., ad esempio, la dec. della C.E. n. 95/547/EC, del 26-7-1995, che autorizza con riserva l'aiuto che la Francia concesse alla banca *Crédit Lyonnais* e, rispetto alla Germania, dec. della C.E. n. 2005/345/EC, del 7-4-2004, aiuto di Stato C28/2002 *Bankgesellschaft Berlin*.

² S. Maes, S. Mavroghenis, *Aid in the Banking Sector*, in P. Werner, V. Verouden (Eds), *Eu State Aid Control – Law and Economics*, Alphen aan den Rijn, 2017, 759.

³ V. Giglio, R. Setola, *La disciplina degli aiuti di Stato e le crisi bancarie*, in *Mer. conc. reg.*, 2002, 1, 213, 219.

⁴ M.P. Chiti, *A Rigid Constitution for a Flexible Administration: New Forms of Governance*, in *Eur. Rev. Pub. L.* 175, 187 (2004).

⁵ Sul punto, v. M. Di Benedetti, *La tutela del risparmio in Italia, tra crisi sistemiche e aiuti di Stato: il bail-in tra diritto europeo e Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 2017, 18, 4 ss.

In un primo momento, la Commissione si è mossa valutando le misure nazionali di sostegno alle banche ai sensi delle *R&R Guidelines*⁶, le linee guida pensate per qualsiasi impresa in difficoltà economica operante in qualsiasi settore dell'economia⁷. Il vaglio di compatibilità degli aiuti nazionali è stato ancorato all'attuale art. 107, par. 3, lett. c) del TFUE, nell'ottica di agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, purché non si alterassero le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Infatti, sulla base di una costante interpretazione restrittiva promossa dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁸, la Commissione aveva ritenuto non applicabile la deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, vale a dire la possibilità di erogare un aiuto di Stato per porre rimedio ad un «grave turbamento all'economia di uno Stato membro», ritenendo che tale circostanza potesse occorrere solo nel caso di una grave crisi che colpisce l'intera economia di uno Stato. Di conseguenza, una crisi limitata a una regione o una parte del territorio faceva escludere l'applicabilità di tale deroga.

Nondimeno, il propagarsi della crisi a macchia d'olio, diversamente da quanto inizialmente prospettato, ha reso necessario un ripensamento delle modalità di gestione e, ancor prima, della base giuridica cui fare riferimento per l'approvazione del regime di aiuti.

Con la riunione della formazione ECOFIN del 7 ottobre 2008⁹ i governi degli Stati membri, preso atto della gravità della crisi, hanno deliberato la predisposizione di un quadro coordinato di intervento. Sulla scorta di tale determinazione, la Commissione ha riconsiderato, data l'eccezionalità delle circostanze, l'art. 107, par. 3, lett. b) del TFUE come nuova base giuridica di riferimento per la valutazione della legittimità delle misure erogate dagli Stati alle banche, in quanto destinate al sostegno non di una singola banca, ma dell'intero settore bancario¹⁰.

È stato, difatti, sottolineato come «la presenza di circostanze effettivamente eccezionali in cui l'intero funzionamento dei mercati

⁶ Cfr. Com. UE n. 2014/C 249/01 della C.E., del 31-7-2014, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, che sostituisce la Com. UE n. 2004/C 244/2 della C.E., del 1-10-2004.

⁷ Le Linee Guida R&R distinguono due categorie di aiuti: i) aiuti per il salvataggio, che sono «una forma di assistenza più urgente e temporanea, il cui obiettivo principale è consentire di tenere in vita un'impresa in difficoltà per il breve periodo necessario all'elaborazione di un piano di ristrutturazione o di liquidazione»; ii) aiuti per la ristrutturazione, che spesso comportano «un'assistenza più permanente e devono ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario in base a un piano di ristrutturazione realistico, coerente e di ampia portata, consentendo, al contempo, un sufficiente contributo proprio e una condivisione degli oneri e limitando le potenziali distorsioni della concorrenza».

⁸ Cfr. Trib. UE, t-132/96 e t-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH*, sent. 15-12-1999, poi confermata da Corte giust., c-57/00 P e c-61/00 P, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH*, sent. 30-9-2003.

⁹ Cfr. Council Conclusion – Ecofin Council del 7-10-2008 – *Immediate Response to Financial Turmoil* (13930/08); Ecofin Declaration – *Concerted European Action Plan of the European Countries* del 12-10-2008.

¹⁰ M. Liberati, *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 6, 1339, 1342-1343.

finanziari è messo a repentaglio»¹¹ rendesse le limitazioni previste dalle linee guida R&R, fondate sull'art. 107, par. 3, lett. c) TFUE, fortemente inadeguate rispetto alle esigenze di celerità connesse alla crisi¹², in quanto subordinavano l'autorizzazione degli interventi statali alla presenza di particolari condizioni di carattere formale e procedurale.

L'individuazione di una nuova base giuridica, dunque, ha consentito di rendere più rapida e flessibile la disciplina derogatoria in materia di aiuti, bypassando obblighi di notifica e *standstill* in capo agli Stati membri¹³.

Nell'ottobre 2008 la Commissione ha adottato il primo (di una lunga “saga”) *Temporary Crisis Framework*. Il pacchetto di comunicazioni¹⁴, che ne è seguito tra il 2008 e il 2009, ha strutturato un quadro raccordato di azioni a sostegno del settore finanziario, al fine di assicurare la stabilità finanziaria e ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza, con grande rapidità della Commissione quanto ai tempi di autorizzazione e, contestualmente, grande precisione e completezza dei progetti di aiuto da parte degli Stati membri¹⁵.

I denominatori comuni di tutte le comunicazioni contenute nel pacchetto sono da rinvenirsi nelle condizioni dell'ammissibilità degli aiuti e, in secondo luogo, nelle finalità generali cui l'erogazione è sottesa. In tal senso, si inizia a fare una distinzione tra *good banks* e *bad banks*, in relazione al grado di sofferenza e al rischio di liquidazione delle banche per capire quali banche dovessero essere salvate, almeno in linea di principio. Inoltre, gli aiuti potevano essere erogati per un minimo di sei mesi fino a un massimo di due anni, con revisioni periodiche, da cui si evinceva l'impronta temporanea che si intendeva dare a queste misure¹⁶. Esse dovevano mirare al ripristino della *long term viability* (vale a dire la redditività di lungo periodo della banca) o, in alternativa, se tale strada non fosse risultata praticabile, bisognava

¹¹ Così com. UE n. 2009/C 10/03, della C.E., del 15-1-2009, L'applicazione delle regole in materia di aiuti di stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, (“Comunicazione sul settore bancario”), p.to 11.

¹² L. Scipione, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione di emergenza*, in *Riv. it. inf. dir.*, 2021, 5, 289.

¹³ M. Merola, *La politica degli aiuti di Stato nel contesto della crisi economico finanziaria: ruolo e prospettive di riforma*, in G. Colombini, M. Passalacqua (cur.) *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012, 227.

¹⁴ Com. UE n. 2009/C 10/03 della C.E., del 15-1-2009, La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza (“Comunicazione sulla ricapitalizzazione”); com. UE n. 2009/C 72/01 della C.E., del 26-3-2009, sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario (“Comunicazione sulle attività deteriorate”), 1-22; com. UE n. 2009/C 195/04 della C.E., del 19-8-2009, sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di stato (“Comunicazione sulla ristrutturazione”), 9-20.

¹⁵ F. Mazzocchi, *Overview of State Aid to Particular Sectors: State Aid and the Financial Crisis*, in A. Santa Maria (Ed), *Competition and State Aid – An analysis of the EU Practice*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2015, 343-351.

¹⁶ A. Canepa, *La regolazione al tempo della crisi tra salvaguardia del mercato unico e flessibilità delle regole sugli aiuti di Stato*, in *Banca imp. soc.*, 2016, 3, 452; L. Scipione, *op. cit.*, 294.

liquidare la banca. Infine, veniva introdotto il *burden sharing*¹⁷ come alternativa al *bail-in*, in termini di condivisione del rischio tra privati e pubblico¹⁸. Nello specifico, il *burden sharing* è soddisfatto nel momento in cui gli aiuti siano limitati ai costi strettamente necessari per il ripristino della normalità, fermo restando che sono innanzitutto i beneficiari, nel caso di specie le banche, a dover contribuire adeguatamente alla ristrutturazione mediante risorse proprie¹⁹.

Per quanto gli interventi degli Stati membri si inserissero nel solco di un percorso tracciato a livello europeo, il periodo immediatamente successivo allo scoppio della crisi si caratterizzò per una grande permissività della Commissione, che tendeva ad approvare quasi tutte le richieste riguardanti regimi di aiuti. Nel 2013, il rischio di grave turbamento per l'economia era ancora persistente: in tale occasione, la Commissione sottolineò²⁰ che il panorama – quasi – immutato, nonostante fossero trascorsi cinque anni dallo scoppio della crisi, consentiva agli Stati membri di poter ancora erogare aiuti fino al pieno risanamento delle banche.

Le condizioni imposte all'erogazione degli aiuti del 2008 vennero comunque rimodulate sulla base della necessità di garanzie comportamentali da imporre ai beneficiari: a titolo d'esempio, la temporaneità delle misure venne abbassata dall'iniziale massimo di due anni a soli sei mesi.

Il presupposto da cui mosse la Commissione nell'evidenziare questo necessario cambiamento di rotta fu che «nel contesto delle mutate condizioni di mercato non sono più necessarie misure strutturali di salvataggio concesse unicamente sulla base di una valutazione preliminare che si fondi sul presupposto che praticamente tutte le banche hanno bisogno di essere

¹⁷ Il fallimento della soluzione di mercato può sfociare in due alternative: *burden sharing* (la ricapitalizzazione precauzionale) o *bail-in* (la risoluzione, che comporta delle conseguenze molto più traumatiche). Il *burden sharing* – che letteralmente significa “condivisione degli oneri” – è una procedura contemplata dall'articolo 132 della Dir. UE/2014/59 del P.E. e del Cons., del 15-5-2014 (*Bank Recovery and Resolution Directive*), che prevede la riduzione di valore e la conversione forzata delle obbligazioni subordinate della società, qualora quest'ultima sia in dissesto. In base a questo meccanismo, qualsiasi richiesta di nuovi aiuti pubblici deve passare dall'approvazione della Commissione Europea. In caso di dissesto di un istituto di credito, era previsto che prima dell'intervento dello Stato venisse ridotto il valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate (o la conversione in capitale di queste ultime). Nel dettaglio, per evitare che la situazione degeneri, lo Stato può mettere sul piatto dei fondi pubblici, a patto però che vi sia una condivisione degli oneri. Gli azionisti e i possessori di obbligazioni subordinate partecipano al rischio, mentre i correntisti sono maggiormente tutelati, a differenza di quanto accade con il *bail-in*. Sul punto cfr., L. Di Brina, “Risoluzione” delle banche e “bail-in” alla luce dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Costituzione nazionale, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, 4, 184-229.

¹⁸ Cfr. A. De Aldisio, *La gestione delle crisi nell'Unione bancaria*, in *Banca imp. soc.*, 2015, 3, 391-443.

¹⁹ J. De Kok, *Competiton Policy in the Framework and Application of State Aid in the Banking Sector*, in 14(2) *Eur. St. Aid L.Q.* 224, 227 (2015).

²⁰ Com. UE n. 2013/C 216/01 della C.E., del 30-7-2013, relativa all'applicazione, dall'1-8-2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («La comunicazione sul settore bancario»), che ha sostituito la comunicazione sul settore bancario del 25-10-2008.

salvate»²¹, per cui l'utilizzo dello strumento degli aiuti di Stato continuava ad essere garantito, benché in forma limitata²².

Contestualmente alla gestione di questa emergenza, prese avvio nel 2014 l'Unione bancaria europea, tassello dell'Unione economica monetaria, per prevenire o contenere crisi di mercato. Essa si fonda su tre pilastri: il SSM²³ (*Single Supervisory Mechanism*, Meccanismo di vigilanza di cui è responsabile solo la BCE) in collaborazione con Autorità nazionali vigilanza; il SRM (*Single Resolution Mechanism*) introdotto dalla BRRD²⁴ – *Bank resolution and recovery directive*. E, infine DGSD²⁵ – *Deposit guarantee scheme directive* (nel cui ambito si svilupperà la nota vicenda di banca Tercas)²⁶.

Invero, lo stato di crisi ha fatto emergere la necessità di una riforma degli assetti istituzionali della supervisione finanziaria, come evidenziato dai rapporti annuali della Consob, e, in particolare, «di una migliore regolamentazione e vigilanza del settore finanziario dell'UE, in particolare nella zona euro», attraverso una maggiore integrazione dei rispettivi sistemi bancari²⁷. Questo obiettivo è stato raggiunto dotando l'Unione non solo di un *corpus* di norme comuni, ma anche di un meccanismo di vigilanza e risoluzione²⁸. Si è cercato, così, di garantire la solidità delle banche, affinché esse potessero superare eventuali crisi finanziarie future, di far cessare l'attività delle banche non redditizie senza ricorrere al danaro dei contribuenti e con un impatto minimo sull'economia reale, e, infine, di armonizzare il settore finanziario per ridurre la frammentazione del mercato.

Senz'altro l'intervento della Commissione (*recte*: dell'Unione europea), nella gestione dell'emergenza del 2008, è stato vitale per l'economia, in

²¹ Ivi, p.to 23.

²² G.M. Polito, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, 1-9, spec. 4.

²³ R. Locatelli et al., *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, 2018, 1, 28.

²⁴ Dir. UE n. 2014/59 del P.E. e del Cons., del 15-5-2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la dir. CEE n. 82/89 del Cons., e le direttive CE n. 2001/24, n. 2002/47, n. 2004/25, n. 2005/56, n. 2007/36, UE n. 2011/35, n. 2012/30 e n. 2013/36 e i regolamenti UE n. 1093/2010 e n. 648/2012, del P.E. e del Cons. (c.d. “direttiva BRRD”).

²⁵ Dir. 2014/49/UE del P.E. e del Cons., del 16-4-2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Cfr., in dottrina, G. M. Marsico, *La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum*, in *Dir. amm.*, 2021, 1, spec. 13.

²⁶ Trib. UE, t-98/16, t-196/16 e t-198/16, *Repubblica italiana/ Commissione* (sentenza Tercas), sent. 19-3-2019; Corte giust., c-425/19 P, *Commissione /Italia e a.*, sent. 2-3-2021. In dottrina, B. Profumo, *Il caso Tercas: una rivoluzione della disciplina degli aiuti di Stato in materia bancaria o tanto rumore per nulla?*, in *DPCE Online*, 2019, 2, 1797; F. Ferraro, *Il Tribunale dell'Unione riconsidera la decisione sul caso Tercas in tema di aiuti (non) di Stato*, in *AISDUE*, 2019, 1, 6-7; A. Circolo, *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, in *Eurojus*, 2021, 2, 187, 188; B. Russo, *Il caso Tercas e la sentenza dirimente della recente Corte di Giustizia*, in *Ianus dir. fin.*, 2021, 23, 127, 140-141; A. Argentati, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, in *Mer. conc. reg.*, 2015, 2, 315, 324.

²⁷ G. Della Cananea, G. Napolitano, *L'euro e le banche*, in A. Tizzano (cur.), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008, 117 ss.

²⁸ Cfr. S. Antoniazzi, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, *passim*.

quanto la flessibilità nell'autorizzazione degli aiuti era necessaria per salvare le banche ed evitare un'enorme recessione. Se le banche fossero state lasciate a loro stesse, il sistema sarebbe con ogni probabilità collassato.

È evidente comunque che l'adozione di un sistema fiscale unitario avrebbe indubbiamente consentito una gestione e un'applicazione più equa delle normative relative agli aiuti, poiché gli Stati membri dispongono di risorse differenti, e di conseguenza la disparità si manifesta in modo tangibile, nonostante l'applicazione uniforme delle stesse norme e l'approvazione di pari decisioni da parte della Commissione per l'implementazione delle misure.

Il periodo che ne è seguito è stato caratterizzato da due fasi, sia per l'investitore sia per il sistema finanziario nel suo complesso.

Durante la prima fase, si è registrata «una richiesta di prodotti estremamente liquidi, in un contesto armonizzato, accompagnata dall'esigenza della trasparenza totale sui portafogli dei gestori». Nell'ottica del sistema finanziario, invece, vi è stato un forte aumento della regolamentazione, nel tentativo delle autorità del settore di evitare il ripetersi di una situazione analoga a quella verificatasi nell'ultimo trimestre del 2008. Durante la seconda fase, invece, l'attenzione degli investitori è virata verso prodotti più illiquidi²⁹, con una crescita della domanda di fondi chiusi di vario genere.

La strategia vincente, per uscire dalla crisi, è stata quella di passare da un «debito ripagabile a un debito sostenibile»³⁰. Le banche centrali, dal loro canto, hanno risposto inaugurando il *quantitative easing*³¹, generando liquidità per evitare il ripetersi della crisi. Ne è seguita una espansione dei bilanci delle banche centrali, favorevoli al sostenimento sia dei mercati azionari sia di quelli obbligazionari, generando un lungo *bull market*³² che ha consentito la sovra performance delle strategie a gestione passiva rispetto a

²⁹ Si tratta strumenti finanziari per i quali sussistono difficoltà di smobilizzo a condizioni significative, ovvero che determinano per l'investitore ostacoli o limitazioni allo smobilizzo entro un lasso di tempo ragionevole, a condizioni di prezzo significative (Movimento consumatori, *Che cosa si intende per "prodotti finanziari illiquidi"?*, 21-9-2021, <https://www.movimentoconsumatori.it/settori/banche/info/258-cosa-si-intende-per-prodotti-finanziari-illiquidi>).

³⁰ R. Ulgheri, *Dalla crisi Lehman alla crisi Covid. Cosa è cambiato nei mercati*, in *Fundspeople*, 8-9-2021, <https://fundspeople.com/it/dalla-crisi-lehman-alla-crisi-covid-cosa-e-cambiato-nei-mercati/>.

³¹ Il *quantitative easing* è uno strumento di politica monetaria espansiva. Questa strategia è messa in atto dalle banche centrali allo scopo di stimolare la crescita economica e di sostenere l'inflazione. Il *quantitative easing* rientra fra gli strumenti non convenzionali a disposizione della Banca centrale europea per influenzare la disponibilità di moneta e l'offerta di credito. Lo scopo di questa misura di politica monetaria è orientare i mercati finanziari e generare, come conseguenza, ricadute positive sull'economia reale. La liquidità iniettata negli istituti finanziari, infatti, può tradursi in una maggiore propensione all'erogazione di prestiti a famiglie e imprese. Un'altra finalità del *quantitative easing* BCE è alleggerire i debiti sul debito pubblico e, inoltre, sostenere l'inflazione per evitare gli effetti recessivi della deflazione (Moneyfarm, *Quantitative Easing*, <https://www.moneyfarm.com/it/glossario-finanza/quantitative-easing/>).

³² Nel *trading online*, toro e orso indicano una tendenza di medio, lungo o lunghissimo periodo del mercato riscontrabile sui grafici, ovvero una prospettiva di salita o discesa complessiva che si può dipanare nel corso di un periodo che può variare da pochi giorni a qualche anno.

quelle a gestione attiva, e ha avuto come effetto collaterale la creazione di bolle speculative in alcuni comparti dei mercati.

Abbattendo i tassi di interesse e acquistando direttamente il debito, le banche centrali sono riuscite a sostenere l'economia. Ciò è stato possibile in quanto un debito che paga tassi reali pari a zero, o addirittura negativi, risulta per definizione sostenibile. È vero, tuttavia, che tale intervento produce anche un effetto distorsivo. Al dato positivo – rappresentato da creditori disposti a rinunciare alla remunerazione pur di non perdere il capitale – si affianca un dato negativo. Si finisce, infatti, per sostenere indistintamente debiti virtuosi e debiti deteriori. Nondimeno, l'alternativa avrebbe comportato conseguenze ben peggiori per il mercato.

3. L'emergenza economico-sanitaria da Covid-19: il ricorso al par. 2 lett. b) dell'art. 107 TFUE

Nel dicembre 2019, come noto, è scoppiato il primo focolaio del SARS-CoV-2, successivamente denominato Covid-19, che da Wuhan, in Cina, si è diffuso in tutto il continente asiatico e fino al resto del mondo, tanto da passare da un'epidemia alla dichiarazione di pandemia nel marzo 2020, per la portata globale che il fenomeno aveva ormai assunto. La pandemia ha determinato, è altrettanto noto, una grave crisi economico-sanitaria: un momento in cui il PIL dell'intera Unione ha registrato una contrazione significativa, qualche Stato membro arrivando addirittura a un calo del 21%.

Dopo un'iniziale *impasse*, dovuto anche alla situazione inedita da dover fronteggiare, le istituzioni europee si sono mosse in una duplice direzione: sanitaria ed economica. Giova rammentare che, nel 2013, l'Unione europea ha varato la decisione n. 1082³³, con la quale sono state stabilite delle linee guida per migliorare la preparazione e la capacità di monitorare, individuare rapidamente e soprattutto coordinare le risposte nazionali degli Stati membri, in relazione a minacce alla salute transfrontaliere. Ciò perché, nonostante la competenza statale in materia sanitaria, all'Unione europea è attribuita «una competenza di tipo concorrente in materia di problemi comuni di sicurezza di sanità pubblica ed una competenza di sostegno, coordinamento e completamento per la tutela ed il miglioramento della salute umana»³⁴. La Commissione europea ha cercato, perciò, di bilanciare la necessità di controlli sanitari legittimi con l'obiettivo di garantire il trasporto e la fornitura di beni e servizi senza intoppi, facilitando la mobilità dei lavoratori, soprattutto quelli impegnati in professioni critiche, e agevolando l'assistenza sanitaria transfrontaliera.

Una prima differenza che si può cogliere rispetto alla crisi del 2008 è l'avvio di una gestione tempestiva e, sin da subito, coordinata della crisi,

³³ Dec. UE n. 1082/2013 del P.E. e del Cons., del 22-10-2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la dec. CE n. 2119/98. La decisione ha, inoltre, formalizzato il Comitato per la sicurezza sanitaria (CSS) e istituito un sistema di allarme rapido e di reazione (SARR).

³⁴ Art. 4, par. 2, lett. k) e l'art. 6, par. 1 TFUE. *Ex multis*, cfr. F. Rolando, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid*, in *Eurojus*, 2020, n. spec., 2.

attraverso l’istituzione del *Coronavirus response team*, una *task force* incaricata di occuparsi dei settori medico, dei trasporti e dell’economia.

La gestione economica della crisi, invece, è stata affidata all’Eurogruppo che, il 16 marzo 2020, ha annunciato di aver trovato un accordo sulle misure da adottare per affrontare l’emergenza.

La risposta dell’Unione ha seguito principalmente tre linee: sospendere il Patto di Stabilità e Crescita (PSC)³⁵, ricorrendo alla *general escape clause*³⁶; utilizzare la flessibilità prevista dalla disciplina sugli aiuti di Stato³⁷ e, per la Banca centrale europea (BCE)³⁸, ricorrere a un piano emergenziale, affiancata dalla Banca europea per gli Investimenti (BEI)³⁹.

Se, dunque, la crisi del 2008 aveva richiesto un intervento dei governi statali a favore delle banche *too big to fail*, la pandemia ha ribaltato i ruoli, richiedendo la discesa in campo delle banche, sotto l’egida della BCE, per garantire l’erogazione del credito all’economia reale e l’assorbimento delle perdite⁴⁰.

³⁵ Codificato dal Trattato di Maastricht, si tratta di una serie di regole matematiche legalmente vincolanti finalizzate ad assicurare una sana gestione dei deficit e debiti degli Stati membri. Sul punto, v. F. Fabbrini, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Centro stud. sul fed.*, 2021, 2, 6.

³⁶ Clausola di salvaguardia introdotta con il *Six Pack* al termine della crisi finanziaria del 2008 per rendere più flessibili le regole di bilancio dell’UE ogni qualvolta si fosse verificata una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica che riguardasse la zona euro o l’UE nel suo complesso. Il 20 marzo 2020, la Commissione ha annunciato la sospensione del PSC, facendo ricorso alla clausola: v. com. UE n. 123/2020 della C.E., del 20-3-2020, al Cons. sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.

³⁷ Cfr. Le dichiarazioni di Margaret Verstager, https://ec.europa.eu/italy/news/20200317_dichiarazione_vicepresidente_Vestager_su_aiuti_di_stato_it. Com. della C.E. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del Covid-19, 19-3-2020 C(2020) 1863 final.

³⁸ Per un’analisi del diverso approccio della BCE tra la crisi del 2008 (con Draghi) e quella del 2020 (con Christine Lagarde), si veda la ricostruzione di L. Bartolucci, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all’emergenza Covid*, in *Federalismi.it*, 2020, 2, 24.

³⁹ Il gruppo BEI, dal suo canto, ha creato un fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di EUR, che fornisce alle imprese prestiti fino a 200 miliardi di euro, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese (PMI) in tutta l’UE. Tale importo si aggiunge ad altri fondi di emergenza già mobilitati dalla BEI per rispondere al fabbisogno di finanziamento a breve termine delle PMI e sostenere il settore sanitario.

⁴⁰ Così, A.C. Visconti, *La BCE e le sue potenzialità: da custode della stabilità dei prezzi a prestatore di ultima istanza?*, in M. Cecili, A. Chiappetta, G. Vosa (cur.) *Oltre le crisi. L’Unione europea al bivio. Next generation UE e MES gli strumenti per uscirne?*, Napoli, 2021, 300.

Il 18 marzo 2020⁴¹, il Consiglio direttivo della BCE⁴² ha annunciato l'adozione del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (c.d. «PEPP»⁴³), un programma temporaneo – da 750 miliardi di euro⁴⁴ – di acquisto di attività in titoli obbligazionari del settore pubblico e privato atto a contrastare i gravi rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e per le prospettive dell'area dell'euro connessi al diffondersi dell'epidemia da Covid-19. Inoltre, sono state adottate misure di rifinanziamento a più lungo termine, c.d. *Longer Term Refinancing Operations* (LTROs), per garantire un'immediata iniezione di liquidità al sistema finanziario dell'Eurozona, e successivamente, con una nuova operazione di rifinanziamento, sono stati predisposti 120 miliardi di acquisti di attività e capitale e di aiuti alle banche (*Targeted Longer Term Refinancing Operations* - TLTRO).

Nel marzo 2020⁴⁵, poi, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha sospeso l'applicazione del PSC, congelando «la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/PIL nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e per fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia»⁴⁶, mediante l'attivazione – per la prima volta – della *general escape clause*.

⁴¹ BCE, *ECB Announces €750 Billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Comunicato stampa del 18-3-2020, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.it.html.

⁴² Dec. UE n. 2020/440 della BCE del 24-3-2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17).

⁴³ Il PEPP rientrerebbe legalmente e legittimamente – in conformità con le statuizioni della Corte di Giustizia nei casi *Pringle*, *Gauweiler* e *Weiss* – nell'ambito delle attività della BCE, scongiurando, come invece argomentato dalla *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale tedesca, il pericolo di uno sconfinamento *ultra vires*. Sul punto, v. P. Dermine, M. Markakis, *The EU Fiscal, Economic and Monetary Policy Response to the Covid-19*, in *EU Law Live*, 2020, 11, 7. A differenza del *Public Sector Purchase Programme* (c.d. PSPP), introdotto con la dec. UE n. 2015/774 della BCE, il PEPP consente alla BCE di acquistare titoli di Stato nazionali senza dover rigidamente rispettare l'allocatione quantitativa tra Stati corrispondente al contributo capitale di ciascuno Stato membro al bilancio della BCE. Si veda, in proposito, F. Fabbrini, *cit.*, 9.

⁴⁴ In particolare, la BCE, si impegna ad acquistare titoli concernenti le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività già esistente (PAA). Sul punto, v. C. D'Ambrosio, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *Eurojus*, 2020, n. spec., 115, 117. La cifra iniziale ha ricevuto nuovo impulso il 4 giugno 2020, grazie a un importo aggiuntivo di 600 miliardi di euro, che ha portato il totale a 1 350 miliardi di euro.

⁴⁵ Cons. dell'UE, *Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the Covid-19 Crisis*, Comunicato stampa del 23-3-2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

⁴⁶ Così, D. Congedi, *Patto di stabilità e crescita: sospensione e prospettive future*, in *Iusinitinere*, 14-4-2021, <https://www.iusinitinere.it/patto-di-stabilita-e-crescita-sospensione-e-prospettive-future-37885>.

Neppure va dimenticato che, il 25 marzo 2020, nove Paesi dell'Eurozona hanno richiesto a Charles Michel, presidente del Consiglio europeo, in una lettera congiunta, che l'UE ipotizzasse «a common debt instrument issued by a European institution to raise funds on the market on the same basis and to the benefit of all Member States»⁴⁷. Per contro, la Germania e l'Olanda hanno categoricamente respinto la proposta, giudicandola un tentativo inaccettabile di condividere il debito tra gli Stati membri. In alternativa, hanno suggerito di utilizzare il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁴⁸ come risposta all'impatto economico causato dalla pandemia. L'accordo è stato trovato dall'Eurogruppo che, il 9 aprile 2020, ha approvato un pacchetto di misure per fronteggiare i danni prodotti dal Covid-19, inizialmente stimati per 540 miliardi di euro.

È nato così il *Pan-European Guarantee Fund*, un fondo di garanzia dal valore di 25 miliardi di euro a favore della BEI ed è stata data la possibilità di utilizzare il MES⁴⁹ a sostegno dei costi diretti e indiretti sopportati dagli Stati membri e legati all'ambito sanitario e a tutto quanto correlato al Covid-19. Tra le proposte della Commissione europea è stata altresì approvata, sulla base dell'art. 122 TFUE, l'istituzione del *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* (c.d. SURE), consistente nella concessione di prestiti da parte dell'UE agli Stati Membri, un supporto temporaneo per attenuare i rischi della disoccupazione⁵⁰ e per aiutare le persone a mantenere il proprio posto di lavoro durante la crisi⁵¹.

Il 27 maggio 2020, la Commissione ha presentato – nonostante i contrasti tra gli Stati membri⁵² – la proposta di un piano di rilancio che non

⁴⁷ Cfr. *Joint letter from Belgium, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal, Slovenia and Spain to the President of the European Council Charles Michel*, 25-3-2020, https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf.

⁴⁸ Meccanismo introdotto durante la crisi del debito sovrano, volto a proteggere la stabilità finanziaria della zona euro, attraverso strumenti di assistenza finanziaria, il cui accesso è sottoposto a una serie di condizioni. Il MES è stato addirittura da alcuni definito una sorta di co-assicurazione tra i Paesi dell'area euro, particolarmente a vantaggio di quelli finanziariamente più fragili e che garantisce, nel caso di un'improvvisa crisi di fiducia e della perdita di accesso ai mercati finanziari, che un Paese non verrà lasciato solo dai suoi partner. In questi termini, M. Bordignon, F. Scinetti, N. Scutifero, *Il meccanismo europeo di stabilità*, in *Osservatorio CPI*, 2023, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-mechanismo-europeo-di-stabilita>.

⁴⁹ I ministri delle finanze hanno deciso di istituire una nuova linea di credito – la *Pandemic Crisis Support Line* (PCSL) – a disposizione di ogni Stato membro dell'Eurozona durante la pandemia, con la possibilità di ottenere finanziamenti a condizioni standardizzate, per un valore fino al 2% del prodotto interno lordo di ogni Stato, al valore di fine 2019. Cfr. F. Fabbrini, *op. cit.*, 10.

⁵⁰ Cfr. reg. UE n. 2020/672 del Cons. del 19-5-2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19.

⁵¹ Si veda sul punto, A. Rosanò, *Un collegamento più forte tra politica di coesione dell'Unione europea e solidarietà: il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (React-EU)*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2023, 1, 372, 379.

⁵² Si veda F. Fabbrini, *op. cit.*, 11. Il 18 maggio 2020 la Francia e la Germania avevano avanzato la proposta di istituire un Fondo di ripresa europea, da finanziarsi tramite l'emissione di debito sui mercati finanziari, al fine di fornire sovvenzioni in luogo di

solo rimediassse ai danni economici della crisi sanitaria, ma preparasse addirittura l’Unione al futuro, rafforzandone la resilienza.

Nell’ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la Commissione ha predisposto un aumento consistente delle risorse dell’Unione, affiancando tale previsione alla creazione di un Fondo intersettoriale di investimento europeo (c.d., ma impropriamente, *Recovery Fund*, poi rinominato *Next Generation EU*⁵³) del valore di 750 miliardi di euro e la condivisione del debito attraverso emissioni obbligazionarie volte a fronteggiare le difficoltà causate dalla crisi (c.d. *Corona Bonds*)⁵⁴.

Seppur con un iniziale intoppo, dovuto al ricorso di Polonia e Ungheria per la preconditione di accesso del rispetto dello Stato di diritto, il piano è stato approvato e tutti gli Stati membri hanno iniziato a catena a mandare i propri Piani nazionali di ripresa e resilienza: NGEU, di fatto, ha reso l’Unione il più grande emittente di debito sovrano al mondo e, benché l’Unione europea conosca già una forma di condivisione del debito, il MES, NGEU segna un salto di qualità nel processo di integrazione europea⁵⁵.

Di talché, a differenza della Grande Recessione del 2007-2008, lo *shock* economico⁵⁶ non ha avuto diverse velocità, ma si è diffuso ovunque e in maniera simmetrica, comportando un calo medio del PIL tra i Paesi europei del 10% circa. Il pericolo di una “grande frammentazione”, che avrebbe generato una risposta diversa da Stato a Stato, e una evidente divisione tra gli Stati «cicala» e gli Stati «formica», ha spinto l’Unione a muoversi in una direzione (non senza fatica e compromessi) che fosse pressoché unica per tutti gli Stati membri. Peraltro, con il NGEU si è perseguito l’ambizioso

prestiti agli Stati membri, per aiutarli a rilanciare l’economia. Tale proposta ha incontrato l’opposizione dei sedicenti quattro frugali» ossia Austria, Danimarca, Olanda e Svezia, che sposavano, invece, l’idea della creazione di un fondo di emergenza, che fornisse prestiti e non sovvenzioni, ricalcando il modello del MES. Anche il gruppo Visegrad, composto da Polonia, Ungheria, Cechia e Slovacchia, si era opposto all’idea franco-tedesca, sostenendo che il progetto non tenesse conto dei finanziamenti adeguati a Paesi con reddito medio-basso, introducendo delle regole diverse rispetto allo stato di diritto quale preconditione per l’accesso a tali fondi. Cfr. *French-German Initiative for a European Recovery from the Coronavirus Crisis*, 18-5-2020; il Non-paper di Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, *EU Support for Efficient and Sustainable Covid-19 Recovery*, 20-5-2020 e il comunicato stampa del Governo della Repubblica Ceca, *V4 Common Lines regarding the Multiannual Financial Framework/Next Generation EU*, 11-6-2020.

⁵³ Com. UE n. 456/2020 della C.E. al P.E., al Cons. europeo, al Cons., al CESE e al CdR, del 27-5-2020, Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione.

⁵⁴ Sul punto si rinvia a M. Iannella, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l’ordinamento italiano*, in *Oss. cost.*, 2020, 4, 73, 76-77.

⁵⁵ Cfr. sul punto, F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *I Post di AISDUE*, 2021, 3, 38-46.

⁵⁶ Gli economisti definiscono “*shock* asimmetrici” quei cambiamenti imprevisti nella domanda e/o nell’offerta aggregata di un Paese che non avvengono contemporaneamente in altri Paesi.

obiettivo di costruire un’Europa più verde⁵⁷, più digitale⁵⁸, più sana⁵⁹, più forte⁶⁰ ed egualitaria⁶¹.

Come durante la crisi del 2008, la Commissione ha fatto nuovamente utilizzo dello strumento di *soft law* – le comunicazioni – per indirizzare gli Stati e, talvolta, addirittura per offrire un precetto normativo⁶². Infatti, essa ha adottato tre comunicazioni (cui ne sono seguite tante altre, soprattutto di specificazione settoriale⁶³), divenute poi il vero e proprio punto di

⁵⁷ In linea con il Piano climatico dell’UE 2030, il NGEU mira a ridurre l’emissione di carbonio, a virare verso un’energia pulita, rendere i trasporti più sostenibili e tutelare l’ambiente anche in termini di consumo del cibo. Per saperne di più si rinvia alla sezione “Più verde” del sito di NextGenerationEU, <https://next-generation-eu.europa.eu/make-it-green-it>.

⁵⁸ Il NGEU ha introdotto, tra le altre, la navigazione in 5G e a banda larga ultraveloce; si propone di migliorare la sicurezza degli acquisti online; mira a rendere le città più ‘intelligenti’ e ad implementare l’IA come forma di aiuto e assistenza anche per gli altri obiettivi del piano di ripresa. Per saperne di più si rinvia alla sezione *Digital Transformation* del sito di NextGenerationEU, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/digital.html.

⁵⁹ A fronte del momento storico appena trascorso, il NGEU si propone chiaramente di modernizzare i sistemi sanitari e preparare l’Europa a proteggersi da eventuali minacce sanitarie future, investendo anche sulla formazione dei professionisti e sulla ricerca, oltre che sulla prevenzione. Per saperne di più si rinvia alla sezione *Health, and Economic, Social and Institutional Resilience* del sito di NextGenerationEU, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/health.html.

⁶⁰ In considerazione delle ripercussioni umane della pandemia, in termini di perdite e di danni alla salute mentale di coloro che sono sopravvissuti, il NGEU si propone di ridare nuova linfa, soprattutto ai giovani, incentivando lo studio di professioni verdi e digitali, in linea con il Piano, e aiutando con prestiti e sovvenzioni le attività di giovani imprenditori. Per saperne di più si rinvia alla sezione *Policies for the Next Generation* del sito di NextGenerationEU, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/policies.html.

⁶¹ Infine, uno sguardo anche al contesto storico-sociale in cui il NGEU si muove e prenderà forma, caratterizzato da un forte contrasto tra coloro che reclamano diritti e quelli che vi oppongono razzismo e xenofobia. NGEU si propone, così, di educare – prima che combattere – al diverso, che, nella sua diversità, è pur sempre eguale. Per saperne di più si rinvia alla sezione *Smart, Sustainable and Inclusive Growth* del sito di NextGenerationEU, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/smart.html.

⁶² Sul punto, E. Latorre, *Covid-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*, in *Eurojus*, 2020, n. spec., 128, 134.

⁶³ Com. UE n. 2051/2020 della C.E., del 30-3-2020, Orientamenti relativi all’esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19, 12-14; com. UE n. 2050/2020 della C.E., del 30-3-2020, Covid-19 Linee guida concernenti l’attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l’UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell’UE e gli effetti sulla politica in materia di visti, 3-11; com. UE n. 1981/2020 della C.E., del 26-3-2020, Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da Paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell’applicazione del reg. UE n. 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti), 1-5; com. UE n. 1897/2020 della C.E., del 24-3-2020, Attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la

riferimento sulla gestione degli aiuti di Stato e Covid-19, che occorre passare in rassegna, seppur non nel dettaglio.

Si tratta di tre *Temporary frameworks* riducibili *ad unum* e prorogati fino al 30 giugno 2022 (alcuni fino al 31 dicembre 2023). Più precisamente, il Quadro tralascia gli aiuti previsti dai regolamenti di categoria, esentati da obbligo di notifica purché trasparenti, e si concentra su aiuti per indennizzare taluni specifici settori (turismo, cultura, accoglienza e commercio al dettaglio e organizzatori di eventi annullati).

Per la prima volta si ricorre al par. 2, lett. b), dell’art. 107 TFUE, perché la pandemia viene considerata «evento eccezionale», purché il danno sia conseguenza della pandemia e non vi sia sovracompensazione. Non viene applicato il principio *una tantum* e quindi gli Stati possono compensare i danni subiti dalle imprese a causa della pandemia che abbiano già beneficiato di aiuti sulla base degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione. Infine, residua il ricorso al par. 3, lett. b) del 107, invece, per i settori colpiti in maniera minore dalla crisi.

Il Quadro ha subito, nei mesi successivi, una serie di rimaneggiamenti, introducendo aiuti per altre categorie inizialmente non menzionate (come incentivi per le industrie produttrici di mascherine o di tutto quello necessario all’avanzare della pandemia).

Gli aiuti che hanno causato maggiori problemi e contestazioni sono quelli concessi alle compagnie aeree⁶⁴, il Tribunale in un primo momento ha assunto un atteggiamento accomodante, per poi far registrare un’inversione di tendenza⁶⁵, con un progressivo, e ripetuto, annullamento delle decisioni⁶⁶.

4. L’emergenza energetica dovuta al conflitto russo-ucraino: il ricorso agli aiuti per l’indipendenza energetica

L’emergenza bellica, ultima in ordine temporale che l’Unione ha dovuto affrontare, affonda, come risaputo, le sue radici, nel 2014, ovvero nell’annessione della Crimea alla Russia, per mezzo di un referendum

salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, 1-7; com. UE n. 1830/2020 della C.E., del 18-3-2020, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19, 1-8.

⁶⁴ Protagonista indiscussa, nel ruolo di instancabile ricorrente, è sicuramente la Compagnia aerea Ryanair, che ha impugnato quasi tutte le decisioni autorizzate dalla Commissione alle altre Compagnie aeree.

⁶⁵ Sul punto, G. Lodigiani, *Il Tribunale UE annulla una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza Covid-19: verso un irrigidimento dell’applicazione del Quadro temporaneo?* (causa T-665/20), in *Eurojus*, 2021, 4.

⁶⁶ Dec. UE n. 3989/2020 della C.E., del 10-6-2020, relativa all’aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – Covid-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP; dec. UE n. 4871/2020 della C.E., del 13-7-2020, relativa all’aiuto di Stato SA.57112 (2020/N) – Paesi Bassi – Covid-19: Garanzia di Stato e prestito di Stato a favore della KLM, poi annullata da Trib. UE, t-465/20, *Ryanair c. Commissione* (TAP; Covid-19), sent. 19-5-2021; e dec. UE n. 4871/2020 della C.E., del 13-7-2020, relativa all’aiuto di Stato SA.57116 (2020/N) – Paesi Bassi – Covid-19: Garanzia di Stato e prestito di Stato a favore della KLM, poi annullata da Trib. UE, causa t-643/20, *Ryanair c. Commissione* (KLM; Covid-19), sent. 19-5-2021.

popolare, giudicato allora illegittimo da parte della Corte costituzionale ucraina.

La successiva aggressione della Russia all’Ucraina guerra ha rappresentato per l’Unione europea il terzo *shock* asimmetrico esogeno dopo la crisi del 2008 e la pandemia da Covid-19, sia a livello interno che esterno. La geometria variabile degli effetti negativi della guerra ha comportato un danno maggiore per tutti quei Paesi confinanti con l’Ucraina, in ragione della loro forte dipendenza dal gas russo⁶⁷, così come per coloro che hanno aperto le frontiere, in conseguenza dell’afflusso di rifugiati.

Più in generale, l’Unione europea ha dovuto fare i conti con le conseguenze della guerra, riconoscibili ad un’impennata dei prezzi dell’energia e dei carburanti e ad un impatto diretto sulla sicurezza alimentare e sull’accessibilità economica dei prodotti alimentari a livello mondiale, nonché sulla mobilità delle persone e delle merci⁶⁸.

Il 2022, anno inizialmente previsto quale fase di consolidamento della ripresa economica, è stato invece contrassegnato dalla diffusione della crisi energetica su scala unionale, al punto da rendere necessario un intervento articolato delle istituzioni europee, principalmente volto a contrastare l’incremento dei prezzi del gas determinato dalla scelta della Federazione Russa di limitare le proprie forniture.

Per far fronte a tale rincaro e per aiutare le imprese e i cittadini più colpiti dalla crisi, è stato adottato un regolamento d’emergenza, in vigore dal 1° dicembre 2022 al 31 marzo 2023, a completamento di altre disposizioni, come il regolamento sullo stoccaggio del gas e il regolamento sulla riduzione della domanda di gas⁶⁹.

Il 23 marzo 2022, è stato poi adottato il *Temporary Crisis Framework*⁷⁰ (TCF), un Quadro temporaneo volto a prestare sostegno alle imprese duramente colpite dalla crisi, dal settore energetico a quello agricolo, della pesca e dell’acquacoltura, servendosi, quanto alla scelta della base giuridica, dell’art. 107, par. 3, lett. b), non ritenendo idonea la lett. c), riguardante «gli aiuti destinati a porre fine ad un grave perturbamento dell’economia di uno Stato membro».

Taluni studiosi⁷¹ hanno comunque sottolineato la (condivisibile) possibilità di ricorrere al paragrafo 2, lett. b) dell’art. 107 TFUE, attesa l’assenza di ragioni per non considerare la guerra come un *evento eccezionale* cui la norma appena citata si riferisce.

⁶⁷ EU External Action, *The War in Ukraine and its Implications for the EU*, 14-3-2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.

⁶⁸ Cons. europeo, Cons., *L’impatto dell’invasione russa dell’Ucraina sui mercati: la risposta dell’UE*, 15-1-2024, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archival/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>.

⁶⁹ Cons. europeo, Cons., *Crisi energetica: tre misure coordinate dall’UE per ridurre le bollette dell’energia*, 12-3-2025, <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/eu-measures-to-cut-down-energy-bills/>.

⁷⁰ Com. UE n. 7945/2022 della C.E., del 9-11-2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina (di seguito solo «Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework*»).

⁷¹ Cfr., in tal senso, lo studio di ricerca di E. Latorre, *La nozione di aiuto di Stato e la necessità di una nuova modernizzazione della disciplina*, Università degli Studi di Milano, 2022.

L'obiettivo del TCF è, come nelle crisi del 2009 e del 2020, di preservare il mercato unico, operando uno stretto coordinamento delle misure di aiuto⁷², in quanto la crisi non si è arrestata al settore energetico e agroalimentare, ma ha «perturbato i flussi commerciali e accresciuto l'incertezza in molti settori»⁷³, stante l'inevitabile ricaduta su ogni attività economica dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Gli Stati hanno potuto, quindi, erogare gli aiuti ritenuti necessari per riparare ai danni diretti o indiretti dovuti al conflitto: le misure notificate sono passate al vaglio della necessità, adeguatezza e proporzionalità⁷⁴; criteri già sperimentati nelle more dell'emergenza pandemica⁷⁵.

Pure, è stata riconfermata la cumulabilità degli aiuti, non solo fra loro ma anche con quelli previsti dal Regolamento GBER⁷⁶, dal regolamento *de minimis*⁷⁷ e, da ultimo, da quelli erogati conformemente al *Temporary Framework 2020*⁷⁸. Gli aiuti effettivamente erogabili sono stati, anzitutto, quelli di importo limitato a sostegno delle imprese colpite dalla crisi e in difficoltà, tramite una molteplicità di forme, comprese le sovvenzioni dirette, col tetto di 400 mila euro per impresa (oggi 2 milioni di euro)⁷⁹. In secondo luogo, aiuti per sostenere la liquidità sotto forma di garanzie pubbliche sui prestiti, ovvero sotto forma di tassi di interesse agevolati, per un periodo e

⁷² Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework*, par. 1.3.

⁷³ Ivi, p.to 35.

⁷⁴ Ivi, p.ti 37-38.

⁷⁵ Sul punto, A. Polisenò, *Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri di compatibilità*, in *Euro-Balkan L. Econ. Rev.*, 2022, 1, 5.

⁷⁶ Cfr. la normativa in materia: reg. UE n. 651/2014 della C.E. del 17-6-2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, 1-78; reg. UE n. 702/2014 della C.E., del 25-6-2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, 1 ss.; reg. UE n. 1388/2014 della C.E., del 16-12-2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, 37 ss.

⁷⁷ Cfr. reg. UE n. 1407/2013 della C.E., del 18-12-2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», 1 ss.; reg. UE n. 1408/2013 della C.E., del 18-12-2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo, 9 ss.; reg. UE n. 717/2014 della C.E., del 27-6-2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore della pesca e dell'acquacoltura, 45 ss.; reg. UE n. 360/2012 della C.E., del 25-4-2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, 8 ss.

⁷⁸ Com. UE n. 7945/2022 della C.E., del 9-11-2022, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza C-19, cit., modificata dalle comunicazioni UE n. 2215/2020 della C.E. (1 ss.), n. 3156/2020 della C.E. (3 ss.), n. 4509/2020 della C.E. (3 ss.), n. 7127/2020 della C.E. (1 ss.), n. 564/2021 della C.E. (6 ss.) e n. 8442/2021 della C.E. (1 ss.).

⁷⁹ A. Polisenò, *op.cit.*, 7. Cfr. anche M. Previatello, *Crisi ucraina e nuovo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *Eurojus*, 2022, 2, 95.

importo limitati, a patto che i prestiti siano erogati in base al fatturato, ai costi energetici e al fabbisogno di liquidità delle imprese interessate⁸⁰.

Un primo emendamento è intervenuto nel luglio 2022⁸¹, in ragione del perdurare del conflitto e dei costi sostenuti dalle imprese per eliminare gradualmente i combustibili fossili. In tal senso, sono stati previsti aiuti destinati a sopperire ai costi aggiuntivi dovuti ad aumenti dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica, sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento *et al.*, senza superare il 30% (poi 50%) di costi ammissibili, fino a un massimo di 2 milioni di euro (poi 4 milioni). Inoltre, sono stati contemplati aiuti di importo superiore a beneficio di imprese «a forte consumo di energia»⁸², vale a dire quelle imprese i cui costi di acquisto di prodotti energetici sono pari almeno al 3,0 % del valore produttivo, senza superare il 50% (poi abbassato al 40%) dei costi ammissibili, e l'80% delle perdite di esercizio, ma comunque entro un margine totale di 25 milioni di euro (poi 100 milioni di euro) per impresa⁸³.

Quest'ultima tipologia di aiuti è una novità rispetto a quelle previste nel Quadro temporaneo Covid-19: l'aggiunta si è resa necessaria a causa del forte e straordinario incremento dei prezzi dell'energia provocato dagli effetti della crisi geo-politica⁸⁴.

A seguito delle consultazioni con gli Stati membri dell'ottobre 2022⁸⁵, il TCF è stato nuovamente ampliato a livello contenutistico⁸⁶ e ulteriormente prorogato⁸⁷, stante l'aggravarsi della situazione economica.

Nell'ottica di combinare insieme i propositi contenuti nel *RePowerEU* e quelli del TCF, la Commissione ha inserito gli aiuti dedicati ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili – tra cui l'idrogeno, il biogas, il biometano, il fotovoltaico – dello stoccaggio e del calore rinnovabile, con l'obiettivo di incentivare le imprese a investire in energie alternative e

⁸⁰ Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework*, cit., p.ti 45-50.

⁸¹ Com. UE n. 5342/2020 della C.E., del 21-7-2022, Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, 1-13, (di seguito, per evitare confusione: «Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework-II*»).

⁸² Si intende, in tal senso e a norma dell'art. 17, par. 1, lett. a) della Dir. CE n. 2003/96, l'impresa «come definita all'articolo 11, in cui i costi di acquisto dei prodotti energetici ed elettricità siano pari almeno al 3,0 % del valore produttivo ovvero l'imposta nazionale sull'energia pagabile sia pari almeno allo 0,5 % del valore aggiunto. Nell'ambito di questa definizione gli Stati membri possono applicare concetti più restrittivi, compresi il valore del fatturato, e le definizioni di processo e di settore».

⁸³ Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework*, cit., p.ti 51-53.

⁸⁴ M. Previatello, *op. cit.*, 96.

⁸⁵ C.E., *State Aid: Commission Consults Member States on Proposal to Prolong and Amend Temporary Crisis Framework*, Comunicato stampa, 6-10-2022 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6000 e C.E., *State Aid: Commission Further Consults Member States on Prolongation and Adjustment of Temporary Crisis Framework*, Comunicato stampa, 26-10-2022 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6403.

⁸⁶ Com. UE n. 7945/2022 della C.E., del 28-10-2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, («Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework- III*»).

⁸⁷ È stato aumentato proporzionalmente il massimale degli aiuti, modifica ritenuta necessaria dall'andamento dell'economia e dalle conseguenze della guerra, per rendere effettivo e conferente il *Temporary Crisis Framework* alla crisi in atto.

approdare a quella «indipendenza energetica» in grado di mettere definitivamente la Russia fuori gioco⁸⁸.

La Commissione ha limitato l'erogazione di tali aiuti al 31 dicembre 2023, con onere, per le imprese beneficiarie, di completare la costruzione dei nuovi impianti entro tre anni dalla concessione. Tale termine perentorio, laddove non rispettato, comporterà per le imprese la restituzione del 5% della somma ottenuta, aumentato al 10% per un ritardo di oltre sei mesi.

Sono stati considerati altresì compatibili gli aiuti volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra ovvero a moderare il consumo energetico associato ad attività e processi industriali, erogabili mediante gare d'appalto interne oppure affidamento diretto, con limiti alla quota di sostegno pubblico per investimento. Anche in tale caso, la Commissione ha confermato l'applicabilità dei limiti sopra menzionati per gli aiuti nell'ambito delle energie rinnovabili, oltre a ribadire il rispetto del Regolamento UE n. 2022/1854⁸⁹.

La Commissione è ricorsa nuovamente allo strumento del *Temporary Framework* nell'ambito del *Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age Deal*⁹⁰, parte del *Green Deal* del 2019 e della Strategia industriale dell'Unione del 2020-2021.

Con Comunicazione del 9 marzo 2023⁹¹, la Commissione ha pubblicato il *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF), al fine di proporne⁹² l'utilizzo come strumento «di transizione» – da qui il nome – per compiere la transizione verde europea.

Il Quadro temporaneo del 2023 sostituisce *in toto* l'ultimo TCF dell'ottobre 2022, modificando alcune previsioni e introducendone di nuove (invariate risultano le sezioni da 2.1 a 2.4 del TCF).

Con riguardo agli aiuti nel settore energetico, la sezione 2.5 ha incluso gli aiuti per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio di energia. In questo caso, un particolare regime di favore è stato previsto per gli aiuti all'investimento, erogabili tanto tramite gara pubblica (con una copertura dei costi totali pari al 100%), quanto con assegnazione diretta in via amministrativa (con copertura del 45%).

Nell'ipotesi, invece, di aiuti al funzionamento, è stata introdotta la possibilità di prescindere dall'espletamento di una procedura competitiva per la determinazione dell'ammontare del sostegno al ricorrere delle condizioni indicate dal Quadro temporaneo.

⁸⁸ Cfr. F. Eroico, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDue*, 2022, 4.

⁸⁹ Cfr. reg. UE n. 1854/2022 del Cons. del 6-10-2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, 1-21.

⁹⁰ Com. UE n. 62/2023 della C.E., del 1-2-2023, al P.E., al Cons. europeo, al Cons., al CESE e al CdR, Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette.

⁹¹ Com. UE n. 1711/2023 della C.E., del 9-3-2023, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, (di seguito: «Comunicazione sul Quadro temporaneo di crisi e transizione»).

⁹² C.E., *Aiuti di Stato: la Commissione consulta gli Stati membri in merito alla proposta di adottare un quadro temporaneo di crisi e transizione*, comunicato stampa, 1-2-2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_513.

La Commissione è intervenuta anche sugli aiuti a favore della decarbonizzazione attraverso l'elettificazione e/o l'uso di idrogeno rinnovabile e elettrolitico, al fine di semplificare le condizioni d'accesso ai benefici per quelle tecnologie che potrebbero dirsi «meno mature», ad esempio l'idrogeno⁹³. Tali aiuti sono stati concessi anche mediante crediti d'imposta e, quanto all'ammontare degli stessi, si è fatto riferimento ai costi delle attrezzature, dei macchinari o degli impianti necessari per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione, non potendo l'aiuto superare il 30% degli esborsi sostenuti per i progetti di elettificazione o il 60% per quelli volti alla riduzione delle emissioni, ma differenti dall'elettificazione. Per tale tipologia di aiuti, l'erogazione può essere concessa fino al 31 dicembre 2025.

Al Quadro del 2023 sono stati aggiunti gli aiuti volti a velocizzare gli investimenti per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette⁹⁴.

Sono formalmente destinatarie di tale categoria di aiuti: tutte le imprese produttrici di attrezzature rilevanti per la transizione verde, in particolare batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e sistemi di cattura e stoccaggio del carbonio, nonché le relative materie prime critiche necessarie per la loro produzione.

Per quanto riguarda il procedimento di controllo, la Commissione pare svolgere un'attività piuttosto blanda, anticipando con strumenti “quasi normativi” una valutazione di compatibilità che dovrebbe ridurre l'intensità dei controlli e la sua successiva attività. Invero, a meno che la misura non si discosti largamente dalle previsioni del Quadro, l'Esecutivo si limita a verificare la sussistenza delle condizioni per autorizzare l'aiuto, garantendo «la rapida valutazione delle misure una volta avvenuta la notifica»⁹⁵, ed effettuando un controllo molto simile a quello previsto per gli aiuti compatibili *de jure* di cui all'art. 107, par. 2⁹⁶.

⁹³ Sullo sviluppo dell'energia derivante da idrogeno v. A. Porcari, *Delegare o non delegare? Il dibattito istituzionale europeo sui requisiti per la produzione di idrogeno rinnovabile: addizionalità, correlazione temporale e correlazione geografica*, in *I Post di AISDUE*, 3-12-2022, 189 ss.

⁹⁴ Comunicazione sul Quadro temporaneo di crisi e transizione, cit., par. 2.8.

⁹⁵ Comunicazione sul *Temporary Crisis Framework-III*, cit., p.to 61.

⁹⁶ M. Previatello, *op. cit.*, 98. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto in linea con le condizioni richieste un regime italiano – poi approvato – di 2,9 miliardi di euro, erogato per soddisfare l'esigenza di liquidità delle imprese, nel contesto dell'aggressione russa in Ucraina. Il regime in questione, consistente nell'erogazione di aiuti principalmente sotto forma di prestiti, è diretto alle PMI appartenenti a tutti i settori – eccezion fatta per quello finanziario – con un massimo di 449 dipendenti, e ai lavoratori autonomi che hanno subito le conseguenze della crisi. L'obiettivo è garantire sufficiente liquidità, così che le banche possano continuare ad erogare prestiti all'economia reale. L'importo massimo del prestito è pari al 15% del fatturato annuo totale medio del beneficiario per un periodo di tempo predeterminato, o al 50% dei costi energetici sostenuti dall'impresa in un periodo di 12 mesi. Cfr. C.E., *La Commissione approva un regime italiano da 2,9 miliardi di euro a sostegno delle imprese nel contesto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia*, comunicato stampa, 29-7-2022, https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-approva-un-regime-italiano-da-29-miliardi-di-eu-sostegno-delle-imprese-2022-07-29_it.

5. Conclusioni

Alla luce della disamina che precede, vanno formulate quattro brevi osservazioni finali.

In primo luogo, va notato che la disciplina sugli aiuti di Stato ha subito profondi cambiamenti, non tanto nella struttura quanto nella sua applicazione. Al di fuori del Trattato CECA, che adopera per la prima volta il termine «aiuto» accanto a quello di sussidi e convenzioni, il divieto in parola è rimasto invariato nella sua formulazione⁹⁷ e oggi ha superato la soglia dei settant'anni, senza che gli sia comparsa neanche una ruga.

Ciò che, tuttavia, non appare sulla carta, è ben visibile nella realtà, perché “di pieghe e di piaghe” ne sono comparse (e anche tante). Quella che si è, in un primo momento, presentata come una comunicazione rivoluzionaria⁹⁸ – e lo è stata quantomeno nel rendere gli operatori più consapevoli della consistenza e del contenuto dei quattro pilastri su cui poggia il divieto di aiuti – si è rivelata, in ragione della sua ontologia, uno strumento tutt'altro che idoneo a disciplinare la materia.

Se è doveroso riconoscere il merito della Corte di giustizia di aver fatto vivere e interagire con la realtà la lettera del 107 TFUE mediante lo strumento dell'interpretazione, di cui poi, all'atto pratico, la Commissione si è servita e a cui si è adeguata, altrettanto non può dirsi per la stigmatizzazione di quelle stesse pronunce all'interno della comunicazione, con la pretesa di renderle immutabili esattamente come, ad oggi, risulta l'art. 107 TFUE.

La funzione nomofilattica della Corte di giustizia è ciò che ha permesso l'evoluzione – e la rivoluzione – di concetti e principi del diritto dell'Unione ma, proprio per questo, è soggetta a confrontarsi (e scontrarsi) con la mutevolezza del tempo e col cambiamento. Formalizzare una specifica interpretazione all'interno di un documento che, come già menzionato, è afflitto sin dalla sua origine dall'intrinseca incertezza tipica di un atto di *soft law*, rende tale tentativo di “codificazione” adeguato al breve termine ma, nell'insieme, destinato a rivelarsi vano alla luce delle esigenze in costante mutamento.

A tal riguardo, ci si interroga se non sia giunto il momento di intervenire su una normativa che appare ormai superata, ad esempio per l'omessa espunzione del paragrafo 2, lettera c), dell'articolo 107 TFUE, o inattuale, poiché al paragrafo 3 del medesimo articolo non si fa menzione dell'economia digitale o della sostenibilità, temi che con ogni probabilità rappresenteranno il punto nevralgico dei prossimi anni e sui quali la Commissione dovrà presumibilmente esprimere il proprio giudizio in merito all'erogazione degli aiuti.

Tuttavia, l'intervento non dovrebbe limitarsi alla mera riformulazione dell'articolo, per non rischiare di ricadere nella medesima condizione odierna; si rende cioè indispensabile un aggiornamento costante, volto a chiarire e, all'occorrenza, ad integrare la norma, poiché, soprattutto negli

⁹⁷ Sul punto, T. Jaeger, *The Future of State Aid*, in 21(2) *Eur. St. Aid L.Q.* 117, 117-119 (2022).

⁹⁸ Com. UE n. 2016/C 262/01 della C.E., del 19-7-2016 sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ultimi anni, è emersa con forza la centralità della disciplina sugli aiuti di Stato.

In secondo luogo, va osservato che la portata delle misure adottate, nonché del Quadro temporaneo del 2008, non è comparabile a quelle recentemente varate: la crisi economico-finanziaria ha colto l'Unione europea, e in particolare la Commissione, impreparata nella gestione di uno *shock* asimmetrico, che ha inciso in modo differente sui vari Stati membri. Di conseguenza, la risposta ha dovuto necessariamente tener conto dei diversi bilanci nazionali e della disparità di risorse finanziarie disponibili per il risanamento degli istituti bancari. La frammentazione della gestione, pur compromettendo una risposta unitaria a livello dell'Unione, costituiva l'unica via percorribile in assenza di una disciplina sovranazionale sugli aiuti destinati agli istituti finanziari.

Occorre, tuttavia, precisare che l'Unione non è rimasta inerte. In effetti, il Quadro temporaneo per gli aiuti emergenziali, richiesti in risposta alla crisi del 2008, rappresenta la prima applicazione della deroga prevista dall'allora articolo 87, paragrafo 3, lettera b), relativa agli aiuti finalizzati a contrastare un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Oltre alle disposizioni del Quadro temporaneo, particolarmente incisive si sono dimostrate le misure straordinarie adottate a sostegno del sistema bancario, nonostante le critiche mosse circa la rigidità con cui la Commissione ha applicato, seppur formalmente in modo corretto, la limitazione temporale di tali misure. Questo approccio ha permesso alla Germania, per esempio, di effettuare interventi significativi, che invece non sono stati realizzabili per alcune banche italiane, con conseguenze onerose per gli istituti stessi, per i loro azionisti e per i depositanti⁹⁹.

Pur nella loro eterogeneità, la crisi finanziaria del 2009 ha rappresentato un punto di riferimento significativo nella successiva gestione dell'emergenza pandemica. In quell'occasione, agli Stati membri fu richiesto di fornire una dimostrazione puntuale — e non una mera allegazione — dell'esistenza del «grave turbamento» dell'economia nazionale, ai sensi del paragrafo 3, lettera b). Diversamente, nel contesto della crisi economico-sanitaria, tale condizione è stata considerata sussistente in via presuntiva. Ciò ha consentito alla Commissione di procedere con straordinaria celerità nell'esame delle notifiche di aiuto: nei casi più agevoli, la valutazione si è conclusa nell'arco di un solo giorno; nei casi più articolati, sono state sufficienti poche settimane.

In terzo luogo, è necessario sottolineare come, nel contesto della crisi pandemica, la Commissione abbia fatto per la prima volta ricorso alla deroga di cui all'art. 107, paragrafo 2, lettera b), mirata a compensare i danni causati da «un altro evento eccezionale». La gestione della crisi si è rivelata più agevole anche per il differente *modus operandi* adottato dalla Commissione, che ha abbandonato le decisioni prese unilateralmente, come nel 2009, in favore di deliberazioni scaturite da un dialogo e un costante confronto con gli Stati membri. Questo cambio di approccio è verosimilmente dovuto alla natura dello *shock*, che ha investito l'economia comune in maniera

⁹⁹ Cfr. C.E. Baldi, *Così è... (se vi pare). Gli aiuti di Stato tra concorrenza e competitività*, Napoli, 2022, 127 ss.

simmetrica, esigendo pertanto una risposta compatta e coordinata, quasi fosse uno schieramento oplitico volto a superare la crisi.

Quella flessibilità che ha consentito una risposta, nel complesso, efficace (più incisiva nel 2020 rispetto al 2008) alle crisi, si è tradotta, ancora una volta, in un allentamento delle maglie del divieto sugli aiuti.

Non sembra, tuttavia, che tale permissivismo abbia comportato una diminuzione o un’attenuazione dei controlli da parte della Direzione Generale per la Concorrenza (DGComp). Nondimeno, con l’inclusione di circa il 95% degli aiuti sotto il regime di esenzione dall’obbligo di notifica, il controllo sulla conformità ai parametri richiesti è, in larga parte, demandato alle amministrazioni nazionali.

Invero, va evidenziato che questo approccio non rappresenta, come *prima facie* potrebbe apparire, un mero allentamento del rigore nei confronti degli aiuti e del loro controllo, bensì riflette una diversa concezione del nesso tra distorsione della concorrenza, scambi e percezione dell’interesse comune. Ed è in questa nuova prospettiva che possono trovare giustificazione le deroghe al divieto generale di concessione degli aiuti¹⁰⁰.

Infine, è necessario rimarcare come le recenti crisi, in particolare quella originata dal conflitto russo-ucraino, sembrano segnalare che le norme in materia di concorrenza, concepite per promuovere l’integrazione di un mercato comune tra gli Stati membri, non possano più essere calibrate esclusivamente in relazione al mercato interno dell’Unione. Esse devono piuttosto tener conto delle profonde e rapide trasformazioni negli equilibri economici a livello globale¹⁰¹. Né l’adozione di strumenti di *soft law* supplisce alla mancanza di certezza del diritto: una lacuna che risulta particolarmente critica in tale contesto di instabilità¹⁰².

La caducità di tale sistema, costruito sui pilastri dei quadri temporanei, si deve anche ad un altro punto dolente: la mancanza di una fiscalità unica. A seguito dell’analisi congiunta delle tre crisi, appare ragionevole affermare che, qualora fosse esistita una Unione fiscale, la soluzione sarebbe probabilmente giunta in tempi più rapidi e, al contempo, con maggiore equità. La disomogeneità fiscale, che trova le sue radici in una divergenza iniziale nelle condizioni dei bilanci pubblici, impedisce, per sua natura, una risposta uniforme alle crisi, con il conseguente svantaggio per i Paesi più vulnerabili e l’ineluttabile ampliamento del divario tra gli Stati membri.

A causa delle numerose sfide che negli ultimi anni hanno dominato l’agenda politica, sembra che la questione fiscale sia stata relegata a un

¹⁰⁰ C. E. Baldi, *op. cit.*, con un emblematico riferimento alla disciplina degli aiuti in materia ambientale, sottolineando come essa non sia conseguenza di un maggiore permissivismo, ma della convinzione dell’importanza, nel caso di specie, che ha la produzione di energia da fonti rinnovabili in tema di salvaguardia dell’ambiente e di autonomia energetica (in gran parte conseguenza della crisi ucraina). E l’A., sebbene non vi sia ancora un riscontro certo in tal senso, auspica che tale atteggiamento sia indicativo di un nuovo approccio in termini generali.

¹⁰¹ Cfr. Com. UE n. 1711/2023 della C.E., del 9-3-2023, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina.

¹⁰² Si veda il contributo del Direttore generale aggiunto per gli aiuti di Stato della Commissione, B. Smulders, *A Temporary Framework for Every Crisis: Covid and Ukraine*, in 21(3) *Eur. St. Aid L.Q.* 348, 351 (2022).

secondo piano. Si potrebbe persino concludere che il momento attuale non sia propizio né per una revisione della disciplina degli aiuti di Stato, come sopra indicato, né per un progresso verso un’Unione fiscale, che rischierebbe di essere un obiettivo eccessivamente ambizioso. Tuttavia, guardando con lungimiranza al futuro, è di fondamentale importanza riconoscere che la credibilità delle normative fiscali richiede una rivalutazione dei poteri in ambito fiscale, da attuarsi in maniera complementare e sinergica, passando per un ripensamento totale della disciplina degli aiuti di Stato¹⁰³.

Giulia Toraldo
Dip.to di Scienze Politiche
Università degli Studi di Napoli Federico II
giulia.toraldo@unina.it

¹⁰³ Su possibili scenari per un’Unione fiscale sia consentito il rinvio a G. Toraldo, *Il momento hamiltoniano dell’Unione europea è adesso? Riflessioni sulla creazione di un’Unione fiscale a partire dagli interventi della Commissione a Trattati invariati*, in *Quad. AISDUE*, 2024, fasc. spec., 1.

