



## **Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato**

DI MARTINA PREVIATELLO\*

Sommario: 1. Introduzione: il principio di incompatibilità degli aiuti di Stato nel contesto della crisi ucraina. – 2. Le deroghe automatiche e le deroghe discrezionali previste dall'art. 107 TFUE. – 3. Il Quadro temporaneo come strumento di reazione alle crisi. – 4. Il Quadro temporaneo adottato a seguito dell'aggressione dell'Ucraina. – 5. La nuova funzione della politica di controllo degli aiuti di Stato a seguito delle crisi. – 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione: il principio di incompatibilità degli aiuti di Stato nel contesto della crisi ucraina**

L'aggressione militare russa in Ucraina, le sanzioni imposte a Russia e Bielorussia dall'Unione e dai suoi partner internazionali, nonché le contromisure adottate in risposta alle sanzioni comportano gravi ripercussioni economiche sull'intero mercato interno.

La crisi geopolitica in atto causa infatti, da un lato, la contrazione della domanda e la sospensione di contratti e collaborazioni in essere, con conseguenti perdite di fatturato per le imprese dell'Unione; dall'altro, essa ha un impatto negativo sull'offerta, provocando perturbazioni nelle catene di approvvigionamento delle materie prime e difficoltà nel reperimento dei fattori produttivi. Il mercato dell'energia ha risentito in modo particolare di questa situazione, che ha provocato un forte aumento dei prezzi dell'elettricità e del gas. Ciò ha comportato conseguenze negative sia per i cittadini che per le imprese operanti in diversi settori economici, alcuni dei quali già colpiti dalla pandemia. Le industrie ad alta intensità energetica hanno dovuto fronteggiare costi di produzione molto più elevati, con conseguenti incertezze per il proseguimento della loro attività e per l'occupazione. In questo contesto, il 23 marzo 2022 la Commissione ha adottato il "*Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*" (nel prosieguo anche: Quadro temporaneo di crisi (QTC) o nuovo Quadro temporaneo)<sup>1</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche (curriculum di diritto comparato, internazionale e dell'Unione europea) presso l'Università di Trieste, sede convenzionata dell'Università di Udine.

Si tratta di una comunicazione che «illustra le possibilità di cui dispongono gli Stati membri ai sensi delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato per garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese, in particolare le PMI, che si trovano a dover far fronte a difficoltà economiche nel contesto dell'attuale crisi»<sup>2</sup>. Al contempo, il nuovo Quadro temporaneo mira a fornire un approccio coordinato, diretto a garantire l'integrità del mercato interno, evitando fenomeni di corsa alle sovvenzioni ed abusi nella gestione delle stesse.

Il presente contributo si propone di descrivere questo nuovo regime temporaneo e di inquadrarlo all'interno della disciplina europea in materia di aiuti di Stato. La trattazione è volta innanzitutto ad evidenziare come il nuovo Quadro temporaneo si ponga in linea di continuità con la tendenza della Commissione ad anticipare l'esercizio della propria discrezionalità nella valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno ad un momento antecedente rispetto a quello della decisione individuale sulla compatibilità degli stessi.

In seconda battuta, l'analisi mira a far emergere come il nuovo Quadro temporaneo accentui ulteriormente la "dimensione proattiva" della politica europea degli aiuti di Stato. Quest'ultima, infatti, non è più volta soltanto a salvaguardare la libera concorrenza nel mercato interno, ma appare altresì funzionale ad orientare gli aiuti erogati – e, per il loro tramite, la politica economica degli Stati membri – verso il perseguimento di obiettivi di carattere generale, anche di natura non economica.

A tal fine il presente lavoro, esaminate brevemente le diverse valutazioni di compatibilità di cui all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE e sottolineata la funzione del Quadro temporaneo come strumento di reazione alle crisi, si soffermerà sulla disciplina prevista dal nuovo Quadro temporaneo, facendo infine emergere le due suddette linee di tendenza.

## **2. Le deroghe automatiche e le deroghe discrezionali previste dall'art. 107 TFUE**

Come noto – al fine di garantire la libera concorrenza e condizioni di parità tra le imprese operanti nel mercato interno, evitando distorsioni provocate dall'intervento pubblico nell'economia – l'art. 107 TFUE sancisce, in generale, il c.d. principio di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti pubblici alle imprese, salvo poi prevedere specifici casi in cui tale principio non si applica (art. 107, par. 2, TFUE) o può non trovare applicazione (art. 107, par. 3, TFUE)<sup>3</sup>.

In particolare, nel primo caso gli aiuti sono autorizzati dalla Commissione sulla base delle c.d. deroghe automatiche al principio generale d'incompatibilità: invero, si tratta di situazioni che, risultando compatibili con il mercato interno direttamente in forza del TFUE, richiedono un intervento meramente asseverativo della Commissione. Il che non esclude tuttavia, come sarà evidenziato poco oltre, che l'Istituzione possa in certi casi interpretare con una certa rigidità la sussistenza dei requisiti previsti dalla norma.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GU C 131 I del 24 marzo 2022, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibidem*, punto 21.

<sup>3</sup> Sul principio di incompatibilità e le sue deroghe v. L. DANIELE (con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, R. CISOTTA, C. SCHEPISI, F. SPITALERI), *Il diritto del Mercato Unico Europeo e dello Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia*, Milano, 2019, p. 377 ss.; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2013, p. 4 ss.; N. LANDI, *Le deroghe al principio generale d'incompatibilità ex art. 107 §§ 2 e 3 TFUE e il Regolamento generale di esenzione per categoria*, in L. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 516 ss.

Nel secondo caso, ossia quello delle c.d. deroghe discrezionali, la Commissione esercita un controllo di merito, verificando se ed in che misura i progetti di aiuto producono effetti distorsivi sulla concorrenza e sul commercio fra Stati membri. La Commissione gode di ampia discrezionalità in tale esame: come riconosciuto dalla giurisprudenza, esso ricomprende non solo valutazioni di carattere tecnico, ma anche di opportunità sotto il profilo economico e sociale<sup>4</sup>.

Essendo detta valutazione caratterizzata da un elevato grado di discrezionalità, ben si comprende perché essa sia rimessa in via esclusiva ad un organo accentrato qual è, appunto, la Commissione.

All'ampio potere della Commissione fa da contraltare il limitato sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia: quest'ultima, non potendosi sostituire all'Istituzione nel compimento di valutazioni discrezionali, è chiamata a controllare soltanto il rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché a verificare l'assenza di errore manifesto, sviamento di potere ovvero di vizi nella ricostruzione dei fatti e nella loro valutazione<sup>5</sup>.

Mentre l'art. 107, par. 2, TFUE prevede tre tipologie di aiuti automaticamente compatibili con il mercato interno, il par. 3 dell'art. 107 TFUE elenca quattro categorie di aiuti potenzialmente compatibili, cui si aggiungono le categorie che possono essere individuate dal Consiglio con apposita decisione, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. e), TFUE.

Ai fini della presente trattazione, ci si limiterà a brevi cenni sulla deroga automatica di cui all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE e sulle deroghe discrezionali di cui all'art. 107, par. 3, lett. b) e c), TFUE, in quanto gli interventi autorizzati per far fronte alle conseguenze economiche delle crisi susseguitesi negli ultimi quindici anni – da quella finanziaria del 2008 a quella ucraina – si fondano proprio su dette basi giuridiche<sup>6</sup>.

Per quanto attiene alle misure adottate a norma dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, la Commissione – verificata la sussistenza dei requisiti previsti – autorizza gli aiuti di Stato destinati ad ovviare ai danni direttamente arrecati dalle “calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali”, purché caratterizzati da imprevedibilità, notevole impatto economico e natura straordinaria<sup>7</sup>.

Inoltre, per essere ritenute compatibili, le misure fondate sull'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE devono essere conformi ai seguenti requisiti: da un lato, deve sussistere, per ciascun beneficiario, un nesso causale diretto tra l'aiuto concesso e il danno arrecato dall'evento

---

<sup>4</sup> V. Corte giust., 11 settembre 2008, cause riunite C-75/05 P e C-80/05 P, *Germania e a. c. Kronofrance*, ECLI:EU:C:2008:482, punto 59; Corte giust., 8 marzo 2016, causa C-431/14 P, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:145, punto 68.

<sup>5</sup> Corte giust., 26 settembre 2002, causa C-351/98, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:530, punto 74; Corte giust., 13 febbraio 2003, causa C-409/00, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:2003:92, punto 93; Corte giust., 29 aprile 2004, causa C-91/01, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2004:244, punto 43; Corte giust., *Germania e a. c. Kronofrance*, cit., punto 59. In dottrina v. M. MEROLA, A. GOVONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in questa *Rivista*, 2021, p. 49 ss., spec. p. 53.

<sup>6</sup> Per un'analisi completa delle deroghe al principio di incompatibilità v. C. CELLERINO, F. MUNARI, *Commento all'art. 107 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1141 ss., spec. p. 1153 ss.

<sup>7</sup> V. ad es. decisione della Commissione, del 1° agosto 2011, SA.32163 – 2010/N - *Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010*, C(2011)5495, punto 31; All. 3 alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, COM (2020) 112.

eccezionale e, dall'altro, il *quantum* dell'aiuto dev'essere proporzionato, ossia corrispondente (e dunque non superiore) a quanto necessario per compensare il danno effettivamente subito<sup>8</sup>.

Detta base giuridica, raramente utilizzata in passato, ha consentito, ad esempio, alla Commissione di autorizzare misure volte a compensare le perdite subite dalle compagnie aeree per le limitazioni al traffico aereo in occasione dell'attentato dell'11 settembre 2001 o dell'eruzione vulcanica islandese del 2010. D'altro canto, la Commissione ha escluso che rientrino in tale ipotesi eventi di carattere meramente economico: conseguentemente, tale disposizione non è stata invocata in occasione della crisi bancaria e finanziaria del 2008<sup>9</sup>.

Per contro, la Commissione ha espressamente definito la pandemia da Covid-19 un "evento eccezionale"<sup>10</sup>, il che ha consentito agli Stati membri di erogare aiuti ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, specialmente alle imprese operanti nei settori dei trasporti e del turismo, direttamente danneggiati dalle misure adottate per contrastare la diffusione del contagio. Ciononostante, questa norma non è stata quella più frequentemente invocata dagli Stati membri nel contesto della pandemia<sup>11</sup>, né ad essa fanno riferimento le misure previste dal Quadro temporaneo Covid.

Nemmeno il nuovo Quadro temporaneo si collega all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE: pur riconoscendo espressamente che l'aggressione dell'Ucraina rappresenta un "evento eccezionale" e, dunque, la possibilità per gli Stati membri di erogare, previa autorizzazione, aiuti alle imprese che subiscono direttamente gli effetti delle sanzioni economiche imposte alla Russia e delle contromisure da questa adottate<sup>12</sup>, la Commissione non ha inteso far leva su questo articolo del Trattato.

La ragione del limitato ricorso all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE è stata ravvisata dalla dottrina nella rigida formulazione della deroga in oggetto da parte del Trattato, formulazione che non consente alla Commissione di modellarne il contenuto attraverso strumenti interpretativi, a differenza di quanto accade per le deroghe discrezionali, specialmente di quella di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE. Ciò comporta alcune criticità applicative – specialmente con riferimento all'identificazione e all'interpretazione dei criteri per la quantificazione dei danni subiti – emerse da ultimo nel contesto delle misure adottate per contrastare le conseguenze economiche negative della pandemia<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> V. Corte giust., 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Atzeni e a C. Commissione*, ECLI:EU:C:2006:130, punto 79; Trib., 25 giugno 2008, causa T-268/06, *Olimpiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:222, punto 52. V. anche All. 3 alla Comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, cit.

<sup>9</sup> C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, p. 110 ss., spec. p. 118-119.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in GU C 91 I del 20 marzo 2020, p. 1, punto 8.

<sup>11</sup> L'elenco delle misure di aiuto autorizzate ai sensi dell'art. 107 par. 2 lett. b) TFUE è contenuto nel documento della Commissione, periodicamente aggiornato, *Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*, disponibile online.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punti 25-26.

<sup>13</sup> Così argomenta, C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, cit., p. 120-122.

Come accennato, l'esame condotto dall'Istituzione si limita ad accertare la sussistenza dei requisiti previsti dalla norma, ossia l'esistenza reale del danno e la sua quantificazione, il nesso causale diretto tra l'aiuto e il danno e l'assenza di una sovracompensazione.

A differenza di quanto previsto da altre categorie di deroghe discrezionali – si pensi, nella specie, all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE – la valutazione di compatibilità *ex art.* 107, par. 2, lett. b), TFUE non richiede di effettuare alcun bilanciamento tra i vantaggi ottenuti dalle imprese beneficiarie degli aiuti e gli effetti distorsivi sulla concorrenza provocati dall'erogazione degli stessi. Essa, infatti, mira unicamente ad assicurare che non si verifichino abusi e che gli aiuti concessi in virtù di tale deroga fungano, in un'ottica rimediale, da strumento di compensazione *ex post* dei danni effettivamente e direttamente subiti dalle imprese in conseguenza dell'evento eccezionale<sup>14</sup>.

Di applicazione più generale appare invece la deroga discrezionale di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE laddove, nella parte che più interessa ai fini della presente trattazione, prevede che possono essere considerati compatibili con il mercato interno “gli aiuti destinati [...] a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”.

Le diverse tipologie di aiuti erogabili alle imprese in forza del nuovo Quadro temporaneo di crisi – analogamente a quanto previsto dal QT adottato per far fronte all'emergenza da Covid-19 e a quello adottato a seguito della crisi bancaria e finanziaria del 2008 – si fondano principalmente su questa norma.

In linea con l'interpretazione restrittiva di disposizioni derogatorie quali quelle contenute ai par. 2 e 3 dell'art. 107 TFUE<sup>15</sup>, per “grave turbamento dell'economia di uno Stato membro” s'intende un turbamento che colpisce la totalità o quantomeno una parte importante dell'economia di uno Stato membro e non solo quella di una sua regione o parte del territorio<sup>16</sup>. Dunque, *a fortiori*, la norma è applicabile anche nel caso di turbamento che coinvolga più Stati membri o la totalità del territorio dell'Unione, come avvenuto per le tre crisi che si sono succedute negli ultimi quindici anni.

Inoltre, per essere ritenute compatibili con il diritto europeo, le misure devono essere “necessarie, adeguate e proporzionate”<sup>17</sup>.

Dal confronto della deroga discrezionale in esame con le altre di cui al par. 3 dell'art. 107 TFUE – specialmente con l'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, che sarà analizzato di seguito – emerge che la prima, a differenza delle seconde, non richiede alla Commissione di operare un bilanciamento tra effetti positivi delle misure per le imprese beneficiarie e conseguenze negative delle stesse sul mercato interno al fine di verificare se la misura corrisponde

---

<sup>14</sup> M. MEROLA, A. GOVONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., p. 51; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel “comune interesse europeo”*, cit., p. 119-122.

<sup>15</sup> V. Trib., 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:326, punto 167; Corte giust., 30 settembre 2003, causa C-301/96, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:2003:509, punto 66.

<sup>16</sup> C. CELLERINO, F. MUNARI, *Commento all'art. 107 TFUE*, cit., p. 1162-1163; L. WAGNER, *Aides d'État: la Commission européenne confrontée au risque systémique*, in *Europe. Actualité du Droit Communautaire*, 2009, p. 5 ss.

<sup>17</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punto 37 con Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, cit., punto 19.

all'interesse comune. Ciò poiché, come recentemente affermato dal Tribunale nella sentenza *Ryanair c. Commissione*, il requisito dell'interesse comune è implicito nella deroga stessa. In altre parole, esso risiede proprio nel concedere aiuti volti a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, in quanto si tratta di aiuti destinati ad «andare a beneficio dell'Unione in generale e del mercato interno in particolare»<sup>18</sup>.

Alla luce di questa ricostruzione, ben si comprende dunque come la deroga di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE possa essere utilizzata non solo in un'ottica rimediabile o di compensazione dei danni subiti – com'è invece per la deroga automatica di cui all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE – ma anche in una prospettiva proattiva di ripresa e di rilancio delle attività produttive<sup>19</sup>.

Ciò, da un lato, spiega perché l'autorizzazione della Commissione alla concessione di misure di aiuto fondate sulla lett. b) del par. 3 dell'art. 107 TFUE non richiede agli Stati membri la dimostrazione degli stringenti requisiti previsti invece per l'erogazione delle misure *ex art.* 107, par. 2, lett. b), TFUE e, dall'altro, giustifica il fatto che proprio su questa “duttile” deroga si fondino le misure concesse in virtù del nuovo Quadro temporaneo, così come dei precedenti.

Infine, è opportuno in questa sede dedicare un breve cenno alla deroga discrezionale di cui all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, stando alla quale possono essere considerati compatibili con il mercato interno “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività [...] sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”.

Tale deroga costituiva il fondamento di alcune delle misure previste dal Quadro temporaneo Covid, in particolare degli aiuti volti ad agevolare le attività di ricerca e sviluppo in materia di Covid-19, nelle quali risultano incluse la produzione sia di infrastrutture di *testing* e *upscaling* per prodotti connessi al Covid-19 sia di prodotti necessari per contrastare la pandemia.

Come si dirà al paragrafo successivo, il nuovo Quadro temporaneo non prevede misure fondate specificamente su tale deroga, sebbene la stessa venga espressamente richiamata e considerata dalla Commissione come invocabile dagli Stati membri per fronteggiare le conseguenze economiche negative provocate dalla crisi ucraina.

L'interpretazione della deroga e del concetto di interesse comune è stata recentemente chiarita dalla Corte di giustizia, che nella sentenza *Austria c. Commissione* ha sconfessato l'orientamento precedentemente fatto proprio dalla Commissione<sup>20</sup>.

Invero, nel c.d. Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato del 2005<sup>21</sup> la Commissione indicava che avrebbe valutato la compatibilità degli aiuti *ex art.* 107, par. 3, lett. c), TFUE alla luce di un procedimento trifasico. Nella specie, l'autorizzazione alla concessione degli aiuti era subordinata anzitutto all'indicazione, da parte degli Stati membri, dell'obiettivo di interesse

---

<sup>18</sup> Trib., 17 febbraio 2021, causa T-238/20, *Ryanair c. Commissione*, ECLI:EU:T:2021:91, punti 67-69.

<sup>19</sup> P. NICOLAIDES, *Applicaton of Article 107 (2)(b) TFEU to Covid-19 Measures; State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*, in *Journal of European Competition Law and Practice*, 2020, p. 238 ss.

<sup>20</sup> Corte giust., 22 settembre 2020, causa C-594/18 P, *Austria c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:742. In dottrina v. S. EIDISSEN, *Common Interest as a Condition for State Aid Compatibility*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, p. 452 ss.

<sup>21</sup> Documento di consultazione della Commissione, del 7 giugno 2005, *Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato — Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*, (COM(2005) 107).

comune che le misure notificate avrebbero dovuto perseguire. In secondo luogo, gli Stati membri avrebbero dovuto fornire la prova dell'effetto positivo degli aiuti per incentivare lo sviluppo di una determinata attività economica, nonché la prova negativa del fatto che le misure non avrebbero provocato effetti eccessivamente distorsivi per la concorrenza. Tale approccio era confermato nella successiva comunicazione sulla Modernizzazione degli aiuti di Stato<sup>22</sup>.

Dal canto suo la Corte di giustizia, aderendo ad un'interpretazione dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE più aderente al dettato normativo, ha escluso che la sussistenza di un obiettivo di interesse comune costituisca una condizione autonoma del giudizio di compatibilità effettuato dalla Commissione. Secondo la Corte, un aiuto di Stato può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE sol che soddisfichi due condizioni cumulative, una positiva ed una negativa. In particolare, gli Stati membri dovranno dimostrare innanzitutto che gli aiuti sono necessari ad agevolare lo sviluppo di una determinata attività economica. In secondo luogo, essi dovranno dar prova che la misura notificata non è contraria all'interesse comune, che dev'essere inteso come riferito unicamente al mercato interno, ossia come interesse ad evitare una frammentazione eccessiva di quest'ultimo<sup>23</sup>.

Le nuove linee sugli aiuti di Stato in materia di energia ed ambiente, recentemente adottate dalla Commissione, sembrano aver recepito tale orientamento<sup>24</sup>.

### **3. Il Quadro temporaneo come strumento di reazione alle crisi**

In passato, la Commissione si è mostrata particolarmente rigorosa nell'applicare il divieto di aiuti pubblici alle imprese<sup>25</sup>.

Tuttavia, la crisi che a partire dal 2008 ha colpito duramente il settore economico-finanziario europeo ha indotto l'Istituzione a rivedere parzialmente tale orientamento restrittivo, consentendo agli Stati membri di adottare – in situazioni eccezionali – interventi di sostegno economico alle imprese di grande portata<sup>26</sup>.

Lo strumento giuridico allora utilizzato per garantire maggiore flessibilità nella valutazione degli aiuti di Stato consisteva in una serie di comunicazioni della Commissione, volte a rendere pubblici i criteri in base ai quali essa avrebbe statuito sulla compatibilità degli aiuti anticrisi con il mercato interno, al fine di orientare le amministrazioni nazionali nell'applicazione delle regole europee sostanziali e procedurali in materia di aiuti di Stato nel contesto della crisi finanziaria<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, dell'8 maggio 2012, COM(2012) 209.

<sup>23</sup> Corte giust., *Austria c. Commissione*, cit., punti 19 e 30.

<sup>24</sup> V. Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, in *GU C* 80 del 18 febbraio 2022, p. 1.

<sup>25</sup> A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004.

<sup>26</sup> V. GIGLIO, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2009, p. 23 ss.

<sup>27</sup> Per le misure adottate nel settore finanziario v. Comunicazione della Commissione, *L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale*, in *GU C* 270 del 25 ottobre 2008, p. 8; per le misure adottate nel settore dell'economia reale v. 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*, in *GU C* 16 del 11 gennaio 2009, p. 1, e successive modifiche.

Si tratta di una prassi che, da un lato, velocizza la procedura di valutazione svolta dalla Commissione e, dall'altro, riduce il rischio che le misure di aiuto concesse dagli Stati membri siano dichiarate *ex post* incompatibili e debbano essere recuperate a danno delle imprese beneficiarie.

Di recente, lo stesso approccio è stato adottato dalla Commissione per far fronte alle conseguenze economiche negative provocate dall'emergenza da Covid-19: il Quadro temporaneo con l'indicazione delle tipologie di aiuti che possono essere ritenuti dalla Commissione compatibili con il diritto UE è contenuto nella comunicazione del 19 marzo 2020<sup>28</sup>. Tale regime, più volte modificato e prorogato con successive comunicazioni, rimarrà in vigore fino al 30 giugno 2022, applicandosi dunque contestualmente alle misure previste dal nuovo Quadro temporaneo di crisi, in vigore dal 1° febbraio 2022. A questo proposito, il nuovo Quadro temporaneo ammette, a certe condizioni, il cumulo tra misure erogate in base allo stesso ed aiuti concessi in virtù del Quadro temporaneo adottato in occasione dello scoppio della pandemia, a patto che in nessun caso si verifichino sovracompensazioni delle perdite di liquidità subite dalle imprese beneficiarie.

Da tale prassi emerge dunque che, nelle situazioni in cui è necessaria la massima chiarezza circa i requisiti che i progetti di aiuto devono soddisfare per poter essere autorizzati nel minor tempo possibile dalla Commissione, quest'ultima fornisce agli Stati membri un agile strumento che pone le amministrazioni nazionali in condizione di valutare autonomamente *ex ante* la conformità delle loro scelte di politica economica rispetto agli indirizzi della Commissione.

In quanto atto di *soft law*, il Quadro temporaneo non produce effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri: esso ha, piuttosto, una funzione "autolimitativa" dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione gode ai sensi dell'art. 107, par. 3, TFUE<sup>29</sup>. Tuttavia, ciò non esclude che gli Stati membri – invocando direttamente la deroga prevista dal Trattato – possano notificare progetti di aiuto che non soddisfano i criteri previsti dalle comunicazioni, e che la Commissione possa autorizzarli in circostanze eccezionali<sup>30</sup>. Detto altrimenti, le

---

<sup>28</sup> V. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in GUC 91 I del 20 marzo 2020, p. 1, e successive modifiche. In dottrina, si vedano C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, cit.; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in questa *Rivista*, 2021, p. 59 ss.; M. MEROLA, A. GOVONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit.; A. ROSANÒ, *Adapting to change: Covid-19 as a factor shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621 ss.; C. MASSA, *Aiuti di Stato nella pandemia. Il regime temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, Napoli, 2020, p. 393 ss.

<sup>29</sup> Si noti che – pur non producendo effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri – tali atti, se comunicati agli Stati membri e da questi accettati, vincolano la Commissione, che non può discostarsene in relazione a casi specifici «pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento»: v. Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, ECLI:EU:C:2016:570, punto 40 e Corte giust., *Grecia c. Commissione*, cit., punti 69-70.

<sup>30</sup> Corte giust., *Kotnik*, cit., punti 35-45 e Corte giust., *Grecia c. Commissione*, cit., punti 69-76, entrambe relative alla concessione da parte degli Stati membri di misure di aiuto per fronteggiare la crisi finanziaria del 2008. In dottrina v. C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità con il mercato interno di un aiuto di stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato: profili generali e problematiche energetiche*, Padova, 2021, p. 71 ss., spec. p. 87-89; L. DANIELE (con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, R. CISOTTA, C. SCHEPISI, F. SPITALERI), *Il diritto del Mercato Unico Europeo e dello Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia*, cit., p. 379-380.



comunicazioni non limitano le facoltà di cui gli Stati membri godono in virtù delle norme del Trattato<sup>31</sup>.

Per altro verso, il carattere temporaneo della disciplina mira ad evitare che il Quadro temporaneo divenga di applicazione definitiva, scongiurando così il rischio di una distorsione eccessiva della concorrenza causata da interventi pubblici nell'economia non giustificati da esigenze contingenti e transitorie<sup>32</sup>.

#### **4. Il Quadro temporaneo adottato a seguito dell'aggressione dell'Ucraina**

Il nuovo Quadro temporaneo individua come beneficiarie degli aiuti concessi in virtù dello stesso le imprese operanti nell'Unione che «sono colpite dall'aggressione militare russa e/o subiscono le conseguenze delle sanzioni economiche imposte e delle contromisure di ritorsione adottate, ad esempio dalla Russia», a condizione che non si tratti di entità oggetto di sanzioni da parte dell'UE o dei suoi partner<sup>33</sup>.

Come detto – analogamente a quanto previsto dai QT adottati per far fronte rispettivamente all'emergenza da Covid-19 e alla crisi bancaria e finanziaria – le diverse tipologie di aiuti erogabili alle imprese in forza del nuovo Quadro temporaneo si fondano sull'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE.

Nel caso di specie, la Commissione ritiene che le conseguenze della guerra, considerate nel loro insieme, abbiano provocato «un grave turbamento dell'economia in tutti gli Stati membri»: invero, mentre «le interruzioni della catena di approvvigionamento e l'accresciuta incertezza interessano molti settori [...], l'aumento dei prezzi dell'energia incide praticamente su ogni attività economica in tutti gli Stati membri»<sup>34</sup>.

Il nuovo Quadro temporaneo individua quindi tre tipologie di misure che possono essere ritenute dalla Commissione compatibili, a certe condizioni, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE.

Dette misure sono: (i) aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o in altre forme, il cui ammontare non superi 400 mila euro per impresa (per le imprese operanti nei settori agricolo, della pesca e dell'acquacoltura l'ammontare dell'aiuto non può superare 35 mila euro); (ii) sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie pubbliche su nuovi prestiti individuali concessi alle imprese, nonché sotto forma di tassi di interesse agevolati per un periodo e un importo del prestito limitati, a condizione che i prestiti per cui è previsto il sostegno siano erogati in base al fatturato, ai costi energetici ed al fabbisogno di liquidità delle imprese beneficiarie; (iii) aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di

---

<sup>31</sup> Del resto, anche nel Quadro temporaneo Covid-19 – come già nel Quadro temporaneo adottato dalla Commissione nel 2008 – si afferma che esso fornisce un'interpretazione circoscritta e non definitiva delle norme dell'UE esistenti in materia di aiuti di Stato, integrando, senza sostituirvisi, le possibilità già in esse previste per fornire sostegno statale alle attività economiche: v. Comunicazione della Commissione, *Terza modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19*, in *GU C 218* del 2 luglio 2020, p. 3, punto 4.

<sup>32</sup> Per analoghe considerazioni in relazione al QT adottato in occasione della crisi finanziaria v. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 335 ss., spec. p. 355.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punto 38.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punto 35.

pagamento o in altre forme – il cui ammontare complessivo per impresa non supera il 30% dei costi ammissibili, fino a un massimo di 2 milioni di euro – per sostenere i costi aggiuntivi dovuti all'aumento dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. Nel caso di “imprese a forte consumo di energia” – definite come imprese che sostengono costi di acquisto dei prodotti energetici pari almeno al 3,0 % del valore produttivo – l'ammontare degli aiuti è aumentato fino al 50% dei costi ammissibili, e non può superare la soglia di 25 milioni di euro per impresa; qualora dette imprese operino in uno dei settori o sottosettori elencati nell'allegato I della comunicazione, l'aiuto complessivo può essere aumentato fino ad un massimo di 50 milioni.

Gli Stati membri sono invitati dalla Commissione a subordinare la concessione di questa terza tipologia di aiuti al rispetto, da parte delle imprese, di requisiti relativi alla protezione dell'ambiente o alla sicurezza dell'approvvigionamento. In tal senso, ai beneficiari degli aiuti può essere richiesto, ad esempio, di soddisfare una determinata quota del fabbisogno energetico con energie provenienti da fonti rinnovabili o di investire in interventi volti a migliorare l'efficienza energetica o a ridurre il consumo di gas naturale.

Mentre le prime due tipologie di misure si ritrovano anche nel QT Covid, l'ultima costituisce un elemento caratteristico del nuovo Quadro temporaneo, il cui inserimento si è reso necessario a causa dell'aumento eccezionalmente elevato dei prezzi del gas e dell'energia elettrica provocato (anche) dagli effetti dell'attuale crisi geo-politica. Peraltro, le misure previste dal QTC si aggiungono agli interventi già adottati dalla Commissione, a partire da ottobre 2021, per far fronte all'impatto del caro dei prezzi dell'energia sulle famiglie e sulle imprese<sup>35</sup>.

Dal punto di vista procedurale il nuovo Quadro temporaneo, al pari del QT adottato per far fronte all'emergenza da Covid-19, consente una rapida approvazione dei progetti di aiuto notificati dagli Stati membri. In particolare, la Commissione si impegna ad assistere gli Stati membri in tutte le fasi della procedura e ad adottare le relative decisioni nel più breve tempo possibile.

D'altro canto, sono previsti degli obblighi procedurali a carico degli Stati membri, destinati ad agevolare il monitoraggio *ex post* delle misure adottate da parte della Commissione e dei terzi controinteressati: le autorità nazionali sono tenute a pubblicare le informazioni relative agli aiuti erogati e a conservare per dieci anni le registrazioni particolareggiate relative alla concessione degli aiuti previsti dalla comunicazione, oltre a presentare alla Commissione una relazione annuale sull'attuazione della stessa.

Quanto all'ambito d'applicazione temporale, il nuovo Quadro temporaneo trova applicazione dal 1° febbraio al 31 dicembre 2022. Non è escluso tuttavia che, similmente a quanto avvenuto con il QT adottato in occasione della pandemia, la Commissione apporti

---

<sup>35</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno*, del 13 ottobre 2021, COM(2021) 660; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, dell'8 marzo 2022, COM(2022) 108; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili: opzioni per misure immediate e in vista del prossimo inverno*, del 23 marzo 2022, COM(2022) 138.

modifiche o proroghe al regime introdotto il 23 marzo, alla luce di considerazioni economiche e degli sviluppi della situazione internazionale.

Come accennato, il nuovo Quadro temporaneo di crisi non si occupa specificamente né delle misure autorizzabili sulla base della deroga automatica di cui all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, né degli aiuti concessi in virtù della deroga discrezionale di cui all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE<sup>36</sup>.

Ciò non toglie che, sussistendone i presupposti, le misure fondate su dette disposizioni possano comunque essere adottate, a fianco di quelle previste dal QTC, per contrastare gli effetti economici della guerra, tanto da essere espressamente richiamate nella comunicazione del 23 marzo. Ciò in quanto, come detto, il Quadro temporaneo non costituisce uno strumento esclusivo, ma di complemento rispetto agli aiuti di Stato che possono essere comunque erogati conformemente a quanto previsto dai Trattati.

A tali misure si aggiungono poi quelle che non costituiscono aiuti di Stato, poiché difettano del carattere della selettività: si tratta, ad esempio, del sostegno economico ai consumatori vulnerabili o di misure di natura generale a beneficio delle imprese<sup>37</sup>. Dall'ambito di applicazione della disciplina europea in materia di aiuti di Stato è escluso altresì, in linea di principio, il trasporto di rifugiati e di materiale umanitario<sup>38-39</sup>.

## **5. La nuova funzione della politica di controllo degli aiuti di Stato a seguito delle crisi**

La disciplina europea in materia di aiuti di Stato prevista dal Trattato è, per sua natura, elastica e flessibile, circostanza questa che consente di adattarne l'applicazione alle diverse contingenze economiche. Essa fornisce alle Istituzioni gli strumenti necessari a bilanciare interessi pubblici contrapposti: da un lato, quello alla stabilità economico-finanziaria, dall'altro, quello alla salvaguardia dell'integrità del mercato unico<sup>40</sup>.

Durante i periodi di crisi, le deroghe automatiche e discrezionali al principio generale di incompatibilità permettono un'applicazione meno rigida della disciplina sugli aiuti di Stato. Le misure previste dal nuovo Quadro temporaneo, al pari di quelle contenute nei precedenti, vanno senz'altro in questa direzione.

---

<sup>36</sup> Per il cui esame si rinvia *supra*, par. 2.

<sup>37</sup> Sulla nozione di selettività v. G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato: profili generali e problematiche energetiche*, cit., p. 25 ss., spec. p. 36 ss.; P. NEBBIA, *Il concetto di aiuto di Stato*, in L. PACE (a cura di) *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, cit., p. 502 ss.; J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015, p. 103 ss. Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di selettività v. L. CALZOLARI, *La selettività degli aiuti di Stato e il principio della parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2015, p. 481 ss.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punti 22, 23 e 27.

<sup>39</sup> Il 7 aprile 2022 la Commissione ha autorizzato le prime misure di aiuto in base al nuovo Quadro temporaneo: si tratta di un regime di aiuti adottato dalla Francia sotto forma di garanzie pubbliche sui prestiti, volto a supportare le imprese di qualsiasi dimensione attive su tutto il territorio francese in tutti i settori, ad eccezione di alcune imprese del settore finanziario: v. comunicato stampa della Commissione europea, *State aid: Commission approves French liquidity scheme to support companies in context of Russia's invasion of Ukraine*, 7 aprile 2022, IP/22/2290, disponibile *online*.

<sup>40</sup> S. BARIATTI, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Padova, 1998, p. 3.

Tale maggiore flessibilità è perseguita, come detto, per mezzo di comunicazioni, strumenti interpretativi delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato, di natura non vincolante, cui la Commissione fa ricorso al fine di superare le difficoltà che insorgono in situazioni emergenziali. L'utilizzo di atti di *soft law* consente, dunque, all'ordinamento europeo di reagire con efficacia e tempestività alle situazioni di crisi.

Cionondimeno, è opportuno tenere a mente che la disciplina temporanea si aggiunge agli strumenti di cui gli Stati membri già dispongono in condizioni non emergenziali, senza sostituirvisi, operando quindi non tanto una deroga aperta e generale alla disciplina ordinaria, quanto piuttosto modificandone temporaneamente singoli specifici aspetti.

D'altro canto, se è indubbio che l'intento della Commissione è quello di evitare per quanto possibile gli abusi, non appare tuttavia possibile affermare con pari convinzione che essa miri al contempo a contenere l'erogazione degli aiuti da parte degli Stati membri. Invero, nei momenti di crisi, il sostegno statale alle attività economiche non è tanto volto ad avvantaggiare un settore a scapito di altri, quanto piuttosto a rimediare alle conseguenze – di portata europea – di crisi ed emergenze che hanno un impatto su “ogni attività economica in tutti gli Stati membri”, ripristinando il *level playing field* gravemente compromesso in tutto il territorio dell'Unione.

Conseguentemente, la logica d'eccezionalità sottesa al nuovo Quadro temporaneo, così come ai precedenti, sfrutta la flessibilità concessa dal TFUE, consentendo misure di sostegno pubblico a settori economici altrimenti destinati a soccombere, a salvaguardia dell'integrità del mercato unico.

Ciò detto, è opportuno ora soffermarsi brevemente sull'esame condotto dalla Commissione al fine di autorizzare i progetti notificati dagli Stati membri in forza del QTC stesso.

A tal riguardo, è interessante sottolineare che la Commissione anticipa, con strumenti “quasi normativi”, un giudizio di compatibilità che dovrebbe significativamente ridurre l'intensità dei controlli e il carico di lavoro successivo della Commissione. Invero, salvo che i progetti notificati si discostino in larga parte dalle previsioni del Quadro temporaneo, la Commissione si limita a verificare la sussistenza delle condizioni previste dalle comunicazioni e ad autorizzare le misure di aiuto. In definitiva, quindi, la valutazione dell'Istituzione appare più simile a quella che di norma conduce all'approvazione di misure fondate sulle deroghe automatiche di cui all'art. 107, par. 2, TFUE o sul reg. (UE) n. 651/2014<sup>41</sup>. In questo senso, il nuovo Quadro temporaneo appare in linea con la tendenza inaugurata in seguito all'adozione del QT del 2008: quest'ultimo aveva infatti innescato una riforma della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, culminata nella c.d. “modernizzazione”, che sanciva una preferenza per il controllo *ex ante* esercitato dagli Stati membri sulle misure di aiuto che essi intendono adottare rispetto al controllo *ex post* sugli aiuti concessi in violazione del TFUE<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*, in GUL 187 del 26 giugno 2014, p.1.

<sup>42</sup> C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità con il mercato interno di un aiuto di stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato: profili generali e problematiche energetiche*, cit., p. 75-76.

In altre parole, anche la risposta agli effetti della guerra russo-ucraina, come il precedente approccio all'emergenza Covid-19, si pone sulla scia da ultimo richiamata: l'esercizio della discrezionalità da parte della Commissione è infatti anticipato, mediante la pubblicizzazione di criteri generali di valutazione, ad un momento cronologicamente precedente a quello della decisione individuale sulla compatibilità degli aiuti, la quale si presume favorevole in presenza delle condizioni delineate dal Quadro temporaneo.

## 6. Conclusioni

I due *Temporary Framework* adottati dalla Commissione a partire dal 2020 per far fronte dapprima alle conseguenze economiche della pandemia e, in seguito, a quelle della guerra in Ucraina fanno emergere come, in tempi recenti, la disciplina europea in materia di aiuti di Stato sia interessata da un mutamento di paradigma. Invero, quest'ultima non appare più soltanto volta ad eliminare le distorsioni alla concorrenza tra gli Stati membri al fine di realizzare un mercato interno libero. Gli articoli 107 e 108 TFUE paiono altresì funzionali alla tutela e/o al perseguimento di diversi ed ulteriori interessi generali, anche di carattere non economico, individuati *ex ante* a livello UE.

Per quanto riguarda il Quadro temporaneo Covid-19, è interessante notare come le considerazioni attinenti alla tutela della salute e dell'occupazione, di norma di limitato interesse nella valutazione di compatibilità delle misure statali di aiuto, hanno assunto rilevanza centrale nella situazione d'emergenza sanitaria, costituendo "obiettivi guida" o "principi ispiratori" per l'interpretazione dell'art. 107 TFUE e del diritto derivato, soprattutto in una prima fase di applicazione dello strumento, caratterizzata da un'ottica, per così dire, difensiva.

La fase successiva all'emergenza, quella della ripresa, ha visto un'interpretazione ed un'applicazione delle norme europee in materia di aiuti di Stato informate al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*.

Sotto questo profilo, la disciplina emergenziale sugli aiuti di Stato adottata in occasione della pandemia risulta collegata "a doppio filo" con il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Da un lato, infatti, questa disciplina promuove la transizione ambientale e tecnologica, che rappresenta l'obiettivo principale del piano di ripresa e resilienza. Dall'altro, le misure contenute nei piani nazionali predisposti dagli Stati membri per attuare il dispositivo per la ripresa e la resilienza devono rispettare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato<sup>43</sup>. Al fine di supportare gli Stati membri nell'espletamento di questo compito, la Commissione ha pubblicato alcuni modelli di orientamento in materia di aiuti di Stato<sup>44</sup>: si tratta di documenti tecnici che individuano diverse aree di investimento, in linea con le "iniziative faro europee" della strategia annuale di crescita sostenibile 2021 della Commissione<sup>45</sup>, volte alla realizzazione degli obiettivi della transizione energetica e digitale. Per ciascun settore di investimento, i modelli chiariscono quali misure non costituiscono aiuti di Stato e, dunque, esulano dall'applicazione della relativa disciplina, quali misure costituiscono aiuti di Stato esenti

---

<sup>43</sup> V. cons. n. (8) del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *GUL* 57 del 18 febbraio 2021, p. 17.

<sup>44</sup> L'elenco di tali modelli di orientamento (*Recovery and resilience facility (RRF) guiding templates*) è disponibile *online* sul sito della Commissione europea.

<sup>45</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, del 17 settembre 2020, COM(2020) 575.

dall'obbligo di notifica alla Commissione e, infine, quali misure costituiscono aiuti soggetti a tale obbligo.

Dal canto suo, anche il nuovo Quadro temporaneo di crisi mira, *inter alia*, al perseguimento di interessi generali di natura ambientale: si pensi, ad esempio, ai requisiti di *green conditionality* che gli Stati membri sono invitati ad introdurre, subordinando ad essi l'erogazione degli aiuti per sostenere l'aumento dei costi dell'energia subito dalle imprese beneficiarie<sup>46</sup>.

In definitiva, dunque, lo scenario che sembra delinarsi è il seguente. A normativa primaria invariata, si assiste ad un'interpretazione evolutiva delle flessibili disposizioni in materia di aiuti di Stato contenute nei Trattati: esse, pur introdotte a garanzia del buon funzionamento del mercato interno, si prestano ad essere utilizzate dalla Commissione (anche) come una disciplina proattiva, in grado di indirizzare la politica economica degli Stati membri verso la realizzazione di interessi generali, anche di natura non economica<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., punto 24.

<sup>47</sup> Si tratta di una tendenza evolutiva che caratterizza non solo la disciplina degli aiuti di Stato ma anche, più in generale, la politica della concorrenza ed il diritto antitrust: si veda sul punto C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2021, p. 70 ss., spec. p. 73, in cui si legge del «[...] crescente consenso per un approccio *multi-purpose* riguardo l'interpretazione e l'enforcement delle norme a tutela della concorrenza, in base al quale essa verrebbe concepita come strumento per il perseguimento di una pluralità di obiettivi (non solo economici), tra i quali l'equità sociale, lo sviluppo sostenibile e quindi anche la tutela dell'ambiente».