

Data di pubblicazione: 24 aprile 2022

ALESSANDRA POLISENO*

*Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione
Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri
compatibilità*

SOMMARIO: 1. L'Europa e la crisi geopolitica. – 2. Gravi turbamenti per l'economia europea. – 3. Le forme di aiuto. – 4. Breve nota conclusiva.

1. L'Europa e la crisi geopolitica.

La crisi economica provocata dalla guerra innescata dalla Russia contro l'Ucraina ha rallentato la prospettiva di crescita che sembrava avviata verso un recupero significativo rispetto alla situazione determinata dall'emergenza sanitaria.

La crisi geopolitica, le sanzioni dell'Unione Europea e dei suoi *partner* internazionali e le (conseguenti) contromisure di ritorsione (da parte russa) sono elementi che, fra gli altri, stanno producendo effetti economici disastrosi per il mercato europeo e mondiale dei prodotti energetici.

* Dottoressa magistrale in Economia, Finanza e impresa, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

Le conseguenze comportano «gravi turbamenti» dell'assetto economico e colpiscono sia i singoli consumatori, sia le grandi e le piccole imprese e ingenerato un processo che determinerà un nuovo assetto geopolitico per il futuro, questione che, peraltro, attiene, non da oggi, ai rapporti fra Stati Uniti e Cina con riferimento alla trasformazione energetica (la Cina, infatti, ha acquisito negli ultimi anni, una «posizione preminente nell'intera filiera delle fonti rinnovabili, dal controllo delle risorse naturali (...) alla frontiera tecnologica per la produzione delle componenti industriali di energia solare ed eolica»¹).

Per tale ragione, la “protezione” delle imprese dal rialzo dei prezzi energetici è un tema che riguarda e interessa non soltanto l'Europa come “mercato” ma anche quale soggetto istituzionale nello scenario della globalizzazione.

In tale quadro di riferimento, si è posta nuovamente la questione del sostegno economico statale in favore delle imprese e delle famiglie colpite dalla crisi (in particolare per quel che concerne le forniture di gas ed energia elettrica), disciplina che, com'è noto, al piano giuridico-economico, deve essere riguardata alla luce del contesto normativo dell'UE in materia di divieto degli aiuti di Stato alle imprese.

Tale situazione di carattere eccezionale ha indotto gli organi dell'UE a porre in essere una serie di misure di contrasto: in particolare, la Commissione ha recentemente approvato una comunicazione recante il *quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a*

¹ V. TERMINI, *Energia. La grande trasformazione*, Roma-Bari, 2020, 4.

seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina con lo scopo, per l'appunto, di fronteggiare una situazione di difficoltà temporanea dell'economia.

2. I gravi turbamenti per l'economia europea.

La Commissione ritiene che l'aggressione militare, le sanzioni e le contromisure abbiano causato una condizione nella quale si registra la contrazione della domanda con relativa perdita d'acquisto dei consumatori, l'interruzione di contratti e progetti esistenti con conseguente riduzione del fatturato e le perturbazioni delle catene di approvvigionamento.

L'Ucraina è, fra l'altro, il quarto fornitore di prodotti alimentari per l'Europa, è uno dei principali produttori ed esportatore di cereali e oli vegetali² e intrattiene significativi rapporti commerciali con l'Europa, anch'essa impegnata nell'esportazione di molti beni verso questi tre paesi, soprattutto beni di lusso nel territorio russo.

I settori più colpiti sono quello agricolo, della trasformazione alimentare, della pesca e dell'acquacoltura, per i quali gli elevati prezzi dei fattori

²Commissione europea, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, (2022/C 131/I/1), GUUE del 24.1.2022, punto 3.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

produttivi si traducono in elevati prezzi di fertilizzanti, aumentando così anche i costi relativi agli alimenti per animali³.

La conseguenza più rilevante che ha colpito trasversalmente qualsiasi attività economica in tutti gli Stati membri è stata la registrazione di un notevole aumento dei prezzi dell'elettricità e dell'energia, del gas e dell'energia in generale. L'incremento dei prezzi dell'energia causa un inevitabile aumento del tasso di povertà e incide sulla competitività delle imprese, soprattutto per le industrie ad alta intensità energetica, la cui conseguenza è la messa in discussione del proseguimento dell'attività economica stessa, con relative ripercussioni sull'intero sistema economico e quindi sull'occupazione.

Da tale situazione deriva la necessità di formulare una risposta economica coordinata (almeno nella fase dell'emergenza), volta ad attenuare le ripercussioni negative immediate, al fine di preservare le attività economiche e i posti di lavoro.

Occorre, inoltre, agevolare nel breve termine gli adeguamenti strutturali che favoriscano la transizione verde – obiettivo che assume una portata rilevante anche in termini di sostegno delle imprese alla luce delle risorse inserite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁴ –

³ Commissione europea, *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 4.

⁴G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *PasSaggi cost.*, n. 2, 2022, 168 ss.

con lo scopo di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili importati e proteggersi così dall'incremento dei prezzi⁵.

In un primo momento, la maggior parte degli Stati membri ha adottato il pacchetto di misure previsto nella c.d. “comunicazione di ottobre”⁶ che ha aiutato famiglie e PMI a sostenere questo picco delle bollette energetiche.

In seguito, in data 8 marzo 2022 la Commissione europea ha adottato la comunicazione REPowerEU⁷ che punta a incrementare la produzione di energia sostenibile, disincentivando le importazioni energetiche russe e tutelando gli Stati dagli incrementi dei prezzi energetici in atto.

La Commissione ha così adottato, il 23 marzo 2022, il citato *Temporary Framework* il quale, assume come base giuridica i già sperimentati criteri utilizzati ai fini della declaratoria di compatibilità degli aiuti concessi dagli Stati per fronteggiare la crisi pandemica (disciplina temporanea aggiornata più volte)⁸.

⁵ Obiettivo trasversale che trova il suo indirizzo nel Green Deal europeo, su cui v. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli investimenti verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Dir. Pubbl. Eur. – Rassegna online*, n. 1, 2020.

⁶ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2021) 660 final del 13.10.2021 – “*Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure intervento e di sostegno*”.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2022) 108 final dell'8.3.2022, “*REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*”.

⁸G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, vol. 26/27, 2019-2020, 17 ss.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

Il *Quadro Temporaneo* ha come base giuridica l'articolo 107, §2, lett. *b*) e §3, lett. *b*), che permette la concessione di aiuti volti a porre rimedio ai danni cagionati direttamente dall'invasione russa dell'Ucraina. La medesima comunicazione, inoltre, si propone di fronteggiare gli effetti diretti delle sanzioni economiche imposte e delle contromisure russe, che possono compromettere la capacità dell'impresa di esercitare, in tutto o in parte, la sua attività economica. Un ulteriore ambito di intervento del *Quadro Temporaneo* riguarda anche gli aiuti destinati a porre rimedio al grave ed eccezionale turbamento dell'economia europea causato dalle conseguenze della guerra in Ucraina.

I criteri suindicati, come si diceva già proposti ai fini della compatibilità degli aiuti per l'emergenza da covid-19, e prima ancora a seguito della crisi del 2008, fanno riferimento, agli «eventi eccezionali» e ad un «grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

Sul punto, senza poter indagare la questione in maniera approfondita in questa sede, si può evidenziare che, per quel che concerne, la disposizione di cui all'art. 107, §2, lett. *b*), gli aiuti in questione devono essere comunque notificati (nonostante la loro qualificazione di aiuti di diritto) e valutati dalla Commissione al fine di verificare la sussistenza delle finalità per le quali sono stati istituiti e la proporzionalità della misura; oltre tutto, i suddetti aiuti, secondo la giurisprudenza UE, sono soggetti ad un'interpretazione restrittiva, il che comporta che, anche nell'ambito di questa tipologia di deroga alla regola generale del principio d'incompatibilità, il potere discrezionale della Commissione non è “minacciato”. Quanto all'altro criterio (art. 107, §3, lett. *b*), va

sottolineato che la Commissione lo ha utilizzato (e lo utilizza) in circostanze particolarmente gravi e, per tale ragione, gli interventi non possono non rivestire carattere temporaneo e non andare oltre lo stretto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito⁹.

3. Le forme di aiuto.

Per mitigare le conseguenze della crisi, la Commissione ritiene opportuno, dunque, stabilire i criteri che gli Stati membri devono rispettare per l'erogazione degli aiuti di Stato.

Ai sensi delle disposizioni sopra citate possono essere previsti aiuti di importo limitato, aiuti per garantire la liquidità e un sostegno temporaneo per fronteggiare i costi aggiuntivi dovuti ai prezzi eccezionalmente elevati del gas e dell'elettricità.

A. Aiuti di importo limitato. La Commissione ritiene compatibili con il mercato interno gli aiuti temporanei di importo limitato che vengono concessi alle imprese colpite dalla crisi e anche alle imprese in difficoltà. Non viene prevista una forma specifica, ma possono essere concessi aiuti in una pluralità di forme, comprese le sovvenzioni dirette. Questo aiuto non deve essere necessariamente legato ad un aumento dei prezzi dell'energia, poiché la crisi e le misure restrittive contro la Russia colpiscono

⁹ V. fra gli altri, M. ORLANDI, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Roma, 2018, 198, 202.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

l'economia in molteplici modi. Gli Stati membri possono istituire regimi per concedere fino a 400.000 euro per le imprese colpite dalla crisi attive in tutti i settori che non siano pesca e acquacoltura¹⁰.

- B. *Aiuti per garantire la liquidità*. Per questa fattispecie, i limiti imposti riguardanti l'importo massimo si basano, sostanzialmente, sulle esigenze operative della società, tenendo conto del suo fatturato, dei costi energetici o delle specifiche esigenze di liquidità. Inoltre, sono previsti aiuti per investimenti in *equity*. È possibile ottenere un incremento dei massimali di aiuto, prendendo in considerazione altre specifiche esigenze di liquidità e dandone adeguata giustificazione. Possono essere concessi incrementi dei massimali come, ad esempio, l'interruzione delle catene di approvvigionamento e conseguente blocco delle fonti di cibo, energia e materie prime, oppure gli effetti dovuti alle sanzioni o alle ritorsioni russe¹¹.
- C. *Garanzie pubbliche*. Le garanzie pubbliche possono rappresentare una soluzione adeguata (principio di proporzionalità) a garantire l'accesso alla liquidità sui prestiti per un periodo limitato. La Commissione ritiene compatibili tali aiuti di stato sotto forma di garanzie pubbliche sui nuovi prestiti individuali concessi, nei limiti massimi, di valore e di tempo, consentiti dal *TemporaryCrisis*

¹⁰ Commissione europea, *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 40 ss.

¹¹ Commissione europea, *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 45 ss.

*Framework*¹². Esse sostengono le imprese colpite dall'attuale crisi sulla base dell'articolo 107, §3, lett. b), del TFUE. In ogni caso, la durata delle garanzie non può eccedere i sei anni e le stesse non possono riguardare sostegni a istituti di credito o finanziari.

D. *Prestiti agevolati*. Tale forma di aiuto deve essere concessa a un tasso d'interesse che sia almeno uguale al tasso di base privo di rischio. A questi si aggiungono i premi di rischio di credito specificati, applicabili rispettivamente alle piccole, medie e grandi imprese¹³.

E. *Sostegno temporaneo*. Gli Stati membri potranno compensare parzialmente le imprese per i costi aggiuntivi dovuti ad aumenti eccezionali. In particolare, ci si riferisce alle imprese cosiddette energivore, super-energivore e gasivore. Si tratta di aziende che non sono in grado di trasferire o di adattarsi nel breve termine alla situazione contingente e che per svolgere le proprie attività, necessitano di grandi quantità di energia elettrica o di gas.

Gli aiuti concessi, in conformità al nuovo quadro temporaneo, possono essere cumulati con gli aiuti previsti dai regolamenti «*de minimis*» o dai regolamenti di esenzione per categoria, a condizione che siano rispettate le disposizioni e le norme relative al cumulo previste da tali regolamenti.

¹²Commissione europea, *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 47 ss.

¹³ Commissione europea, *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 48 ss.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

Più complessa la questione relativa al cumulo tra le misure previste nell'ambito del quadro temporaneo Covid-19 e quest'ultimo quadro temporaneo.

In linea generale, per i prestiti agevolati e le garanzie già concesse con il *Temporary Framework* per fronteggiare il Covid-19 non sono cumulabili con gli aiuti in forma di garanzia pubblica concessi con questo nuovo quadro temporaneo.

Tali forme di sostegno possono essere cumulate qualora gli aiuti concessi si riferiscano a prestiti diversi, a condizione che l'importo complessivo non superi, per la singola impresa, le intensità e i massimali indicati per i rispettivi tipi di aiuto.

Il superamento del massimale è l'unico limite previsto per gli aiuti concessi e permette di alleviare i forti aumenti del prezzo del gas e dell'elettricità che possono essere cumulati con gli aiuti di liquidità.

4. Breve nota conclusiva.

A questo punto, si possono trarre talune (necessariamente parziali) conclusioni alla luce del quadro di riferimento tracciato, considerando che, in ogni caso, ulteriori riflessioni saranno svolte in futuro anche in ragione della prassi che si svilupperà sull'argomento.

Data l'eccezionalità dello scenario geopolitico, che richiede un'azione immediata e coordinata da parte dell'istituzioni europee e statali, la Commissione, in particolare, per quel che le compete, svolgerà un'azione

che, negli ultimi tempi, la vede protagonista non soltanto nel fronteggiare situazioni di crisi ma anche quale soggetto che programma il futuro dell'economia europea.

Dal punto di vista operativo, la Commissione applicherà i criteri illustrati agli aiuti concessi a partire dal 1° Febbraio 2022 e fino al 31 dicembre 2022, integrando così le possibilità di cui gli Stati membri già dispongono per adottare misure di supporto in linea con le norme europee sugli aiuti di Stato.

Si tratta di un ulteriore tassello del programma di sostegni economici che la Commissione consente agli Stati di adottare, consapevole dell'eccezionalità della situazione ma, soprattutto, quasi "costretta" ad assumere considerando che, diversamente, la situazione economica continuerebbe ad aggravarsi.

Anche in questa circostanza, tuttavia, non può non sottolinearsi come non si tratta di un allentamento o di una modifica dei criteri che la Commissione utilizza nel vaglio di compatibilità ma di una deroga temporanea ad un regime giuridico consolidato nel quale viene garantita «la rapida valutazione delle misure una volta avvenuta la notifica»¹⁴.

Come in altre occasioni è stato sottolineato¹⁵, è difficile immaginare un cambio di rotta definitivo da parte della Commissione in ordine all'applicazione della disciplina della concorrenza, anche se l'azione di

¹⁴ Commissione europea, *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 61.

¹⁵G. LUCHENA, *Misure convergenti per una strategia comune di contrasto alla crisi generata dall'emergenza pandemica*, IN P. CARNEVALE, E. CASTORINA, G. GRASSO, R. MANFRELLOTTI (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber amico rum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, 561 ss.

Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità

contrasto ad esempio della crisi pandemica è stata effettuata con strumenti alternativi a quelli utilizzati nel 2008 (e con la prospettiva della condivisione, sebbene a guida “europea”): si vuole sottolineare, in definitiva, come l’atteggiamento della Commissione vada indirizzandosi sempre di più verso la dimensione cooperativa con gli Stati – riaffermata anche nella comunicazione *de qua* – anche in un settore delicato come quello degli aiuti di Stato che, nonostante l’attribuzione della competenza esclusiva assegnatale dal trattato, vede la Commissione “aprirsi” verso scenari politico-istituzionali finora inediti.

Durante il periodo di applicazione, la Commissione valuterà il contenuto e la portata del quadro alla luce degli sviluppi sui mercati dell’energia, sugli altri mercati dei fattori di produzione e sulla situazione economica generale.

L’obbligo, in capo agli Stati, di presentare relazioni annuali¹⁶ alla Commissione indica non soltanto lo sviluppo della cooperazione di cui si diceva ma anche la predisposizione di strumenti di controllo, verifica e trasparenza degli interventi in materia di aiuti di Stato che, sebbene possano essere considerati compatibili in circostanze come quelle illustrate, sono pur sempre ritenuti strumenti che, potenzialmente, possono distorcere la concorrenza e che, pertanto, vanno valutati in relazione al vantaggio che, complessivamente, possono apportare all’Unione dal punto di vista economico pur se “determinato” da una misura di sussidio statale.

¹⁶ Commissione europea, *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 55.