



## Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo

21 settembre 2021

L'epidemia da COVID-19, manifestatasi nei primi mesi del 2020 e tutt'ora in corso, rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica a livello mondiale, ma anche un grave *shock* per le economie mondiali.

Tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di **norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato**. Con la Comunicazione della Commissione "[Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak](#) - COM 2020/C 91 I/01", gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di sostegno al tessuto economico **in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato**.

Il *Temporary Framework* è stato esteso ed integrato il 3 aprile, con la [Comunicazione C\(2020\) 2215 final](#) per consentire di accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi alla COVID-19 e tutelare i posti di lavoro durante la pandemia. E' stato ulteriormente modificato ed esteso con la [Comunicazione dell'8 maggio \(C\(2020\) 3156 final\)](#), al fine di agevolare l'accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi. Il 29 giugno, è stata adottata la [terza modifica](#) del Quadro, per sostenere ulteriormente le micro e piccole imprese, le *startup* ed incentivare gli investimenti privati.

Con il protrarsi della crisi pandemica, il 13 ottobre 2020 la Commissione ha adottato una [quarta modifica \(Comunicazione C\(2020\)7127 final\)](#) volta a prorogare le disposizioni del Quadro fino al 30 giugno 2021, ad eccezione delle misure di ricapitalizzazione, prorogate fino al 30 settembre 2021, nonché ha esteso ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili. Il sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese a causa della pandemia è stato incluso, a date condizioni, nei regimi consentiti.

Il **28 gennaio 2021** la Commissione, con la [Comunicazione della Commissione C 2021/C 34/06](#), ha **prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021** il Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui scadenza era fissata al 30 settembre 2021). Sono stati inoltre aumentati i massimali degli aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti, ed è stata consentita la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso.

Con riferimento alla disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato, il **2 luglio 2020** la Commissione ha **prorogato la validità di alcune norme** che sarebbero altrimenti scadute alla fine del 2020. Contestualmente, vi ha apportato, previa consultazione con gli Stati membri, alcuni adeguamenti, nonché alcune estensioni mirate per garantirne la certa applicazione durante la crisi da coronavirus e nella prospettiva del passaggio dalla fase di gestione dell'emergenza alla fase di attuazione delle misure per la ripresa.

In proposito, il [21 dicembre 2020](#) e l'11 febbraio 2021, la Commissione europea ha anche pubblicato dei [modelli di orientamento](#) per aiutare gli Stati membri a elaborare i loro [Piani nazionali per la ripresa e la resilienza](#) in conformità alle norme in materia di aiuti di Stato.

Contestualmente all'adozione dei modelli di orientamento, la Commissione ha avviato una **procedura di consultazione per** una estensione dell'ambito di applicazione del **Regolamento n. 651/2014/UE GBER** - Regolamento generale di esenzione per categoria ([General Block Exemption Regulation](#)) per consentire un'attuazione senza ostacoli del programma InvestEU, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché di altri fondi dell'UE e **dei fondi nazionali** destinati alla ripresa e al conseguimento degli obiettivi digitali e verdi dell'UE. A seguito della procedura di consultazione, è stato adottato il [Reg. 2021/1237/UE](#) de 23 luglio 2021. L'applicazione temporale del GBER è stata prorogata di tre anni, dunque, **fino al 31 dicembre 2023**.

Con la [Comunicazione \(2021/C 153/01\)](#), sono stati poi adottati i **nuovi orientamenti** concernenti gli

## L'epidemia e i suoi effetti sull'economia: principali iniziative di contrasto in sede UE

L'epidemia da COVID-19, manifestatasi nei primi mesi del 2020 e tutt'ora in corso, ha rappresentato una grave minaccia per la salute pubblica a livello mondiale, ma anche un grave *shock* per le economie mondiali, le quali stanno affrontando una fase di recessione causata dall'emergenza sanitaria.

Con il diffondersi dell'epidemia, molti paesi hanno adottato misure di contenimento progressivamente più restrittive. Ne sono derivati una caduta della domanda, un forte calo della produzione, un aumento di eccezionale portata del numero di disoccupati, sia a livello interno che estero. I corsi petroliferi sono scesi in modo marcato e repentino per il crollo della domanda e per le crescenti difficoltà di stoccaggio. Le condizioni sui mercati finanziari hanno subito un rapido deterioramento ([Banca d'Italia, Relazione annuale](#), maggio 2020).

Gli **effetti della crisi non** sono rimasti dunque **circoscritti** a un determinato Stato, ma hanno coinvolto l'economia mondiale e dell'Unione europea nel suo complesso, come subito prospettato dai principali istituti internazionali (cfr. [FMI](#) e Commissione UE, Comunicazione (2020) 112 final (*Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak* e [Comunicazione 2020/C 91 I/01](#)).

Vari studi, sin dalla prima fase di acuzie della pandemia, hanno evidenziato al riguardo l'importanza di un **coordinamento internazionale** nelle politiche di risposta al COVID-19, a cominciare da quelle dell'Unione europea (cfr. lo studio curato da ricercatori della Banca d'Italia "[Nessun paese è un'isola: per una risposta coordinata al COVID-19](#)", pubblicato il 18 marzo 2020 sul sito istituzionale dell'Istituto, ove è presente un [Focus sull'emergenza da COVID-19](#)).

La necessità di un intervento pronto e coordinato è stata sostenuta dall'[FMI](#) e dalla [Commissione UE](#) (cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID -19 Outbreak* del 13 marzo 2020 [COM \(2020\) 112 final](#)).

La Commissione europea ha dunque adottato, il **19 marzo 2020**, un **Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19** ([GUCE serie C 911 del 20.3.2020, pag. 1](#)) volto a consentire agli Stati membri di approntare misure di sostegno alle imprese duramente colpite dalla crisi, sfruttando la flessibilità massima prevista dalle norme sugli aiuti di Stato. Il quadro è stato successivamente modificato, integrato e prorogato nella sua operatività sino al 31 dicembre 2021, in considerazione del protrarsi della crisi pandemica e della necessità di supportare le imprese attraverso nuovi strumenti di sostegno. Per una sua analisi dettagliata, si rinvia al paragrafo successivo.

Pressoché contestualmente, la flessibilità del quadro di riferimento in materia di aiuti di Stato è stata parallelamente accompagnata, dalla proposta della Commissione di attivazione della [clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita \(PSC\) \(general escape clause\)](#). Tale clausola, pur non sospendendo l'operatività del Patto, consente deviazioni dal normale percorso di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine e una ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo raccomandati dal Consiglio della UE. Il **23 marzo 2020**, il Consiglio della UE, su proposta della Commissione, ha riconosciuto la sussistenza delle condizioni, in termini di grave recessione nell'area dell'euro o nella UE nel suo complesso, per l'attivazione della clausola (cfr. [Communication on fiscal policy response to coronavirus pandemic](#), del 3 marzo 2021). La Commissione UE, nella Comunicazione del 2 giugno scorso ([COM\(2021\) 500 final](#)) ha confermato l'opportunità che la clausola di salvaguardia venga **mantenuta nel 2022** e presumibilmente disattivata a partire dal 2023.

Con il fine di **mantenere la liquidità del settore finanziario** e assicurare condizioni di finanziamento che sostengano tutti i settori dell'economia, il Consiglio direttivo della [Banca centrale europea](#), il **18 marzo 2020**, ha approntato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (**Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP**), con una dotazione finanziaria iniziale di 750 miliardi di euro. Il 4 giugno 2020 il Consiglio direttivo ha deciso di implementare le risorse del PEPP di ulteriori 600 miliardi. Il **10 dicembre 2020** il Consiglio ha deciso di aumentare la dotazione di ulteriori **500 miliardi** di euro, per un **totale di 1.850 miliardi** di euro. Il

Consiglio porrà **termine** agli **acquisti** nell'ambito del PEPP una volta che riterrà che la fase di crisi del COVID-19 terminata, ma, in ogni caso, [non prima della fine di marzo 2022](#). Il Consiglio direttivo ha inoltre deciso di estendere il periodo di tempo entro il quale reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP almeno sino alla fine del 2023. In ogni caso, la futura riduzione del portafoglio del PEPP sarà gestita in modo da evitare, afferma la BCE, interferenze con l'adeguato orientamento di politica monetaria. Il programma PEPP si aggiunge ai 120 miliardi di euro stanziati per ulteriori acquisti netti di attività del settore privato. Si rinvia al [comunicato stampa](#) del Consiglio BCE del 10 dicembre 2020.

Il Consiglio europeo, il **23 aprile 2020**, ha inoltre approvato l'accordo raggiunto dall'Eurogruppo in merito a uno strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione legati all'emergenza (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, **SURE**) - lo strumento è stato poi disciplinato con il [Regolamento del Consiglio 2020/672/UE](#) -, e all'istituzione – in seno alla [Banca europea per gli investimenti](#) – di un **fondo paneuropeo di garanzie** prevalentemente a sostegno delle piccole e medie imprese.

**Misure di flessibilità** sono state introdotte per i **fondi strutturali**, con la **rinuncia** per il 2020 agli obblighi di **restituzione di prefinanziamenti non spesi provenienti dai Fondi SIE** detenuti dagli Stati membri. Sono stati in particolare adottati:

- il [Reg. 2020/460/UE](#) del **30 marzo 2020**, per l'immediato utilizzo di fondi da parte degli Stati Membri per effettuare gli investimenti necessari soprattutto di carattere sanitario e di contenimento della pandemia e dei suoi effetti a breve termine sull'economia;
- il [Reg. 2020/558/UE](#), del **23 aprile 2020**, che introduce una flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi SIE in risposta all'epidemia di COVID-19. Il regolamento autorizza a richiedere modifiche dei programmi operativi per consentire l'applicazione di un tasso di cofinanziamento dell'UE del 100% per il 2020. Consente altresì un trasferimento di risorse tra fondi e tra categorie di regioni.

È stato altresì istituito, nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità (MES), un nuovo [Strumento di sostegno per la gestione della crisi pandemica](#) (*Pandemic Crisis Support*) volto a **finanziare i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria nazionale**, di cura e prevenzione, dovuti alla crisi da COVID-19, sostenuti dal 1° febbraio 2020.

Il 17-21 luglio 2020, in sede di [Consiglio europeo straordinario](#), è poi stato raggiunto un accordo su un articolato pacchetto per la ripresa, basato sul programma **Next Generation EU (NGEU)** e sul **quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione 2021-2027**.

Si tratta di un pacchetto articolato di **2.018 miliardi** (1.824 miliardi di EUR a prezzi 2018) che combina le **risorse del QFP 2021-2027** pari a **1.211 miliardi** a prezzi correnti (1.074 miliardi di EUR a prezzi 2018) e le **risorse di Next Generation EU, pari a 806,9 miliardi** a prezzi correnti (750 miliardi a prezzi 2018).

In base all'accordo, la Commissione sarà in grado di contrarre prestiti sui mercati fino a 750 miliardi di EUR. Per permettere alla Commissione europea di avviare l'assunzione dei prestiti, la [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) relativa al **sistema delle risorse proprie dell'UE 2021-2027** è **approvata da tutti i 27 Stati membri dell'UE**, conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'**Italia** ha dato esecuzione alla decisione con l'**articolo 21 del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183**.

Nell'ambito delle risorse *Next generation EU- NGEU*, lo strumento più importante è il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza-RRF** : 672,5 miliardi di euro, i cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni (a prezzi correnti, 724 miliardi di euro, 338 di sovvenzioni e 386 di prestiti) secondo quanto previsto dal [Regolamento \(UE\) 2020/2094](#).

Al fine di accedere ai fondi *Next Generation EU* (NGEU), ciascuno Stato membro deve predisporre, in attuazione e secondo i criteri fissati dall'articolo 18 del [Regolamento n. 2021/241/UE](#), un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*) per il **periodo 2021-2026**.

Il **13 luglio 2021** il **PNRR dell'Italia** è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è [allegato](#) un documento in cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle

risorse su base semestrale. Dopo la Decisione di esecuzione del Consiglio, la Commissione ha concluso con l'Italia un accordo che, ai sensi dell'articolo 23 del [regolamento](#) (UE) 2021/241, costituisce un impegno giuridico specifico.

Per un'analisi del [PNRR dell'Italia](#) e della [Decisione di esecuzione del Consiglio](#) si rinvia al [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato, all'apposita [sezione del Portale delle documentazioni](#) della Camera dei deputati e all'apposito [tema](#) dell'attività parlamentare.

Per un quadro della valutazione dei Piani presentati dagli altri Paesi europei si rinvia al [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea.

Si rinvia, infine:

- al [Dossier](#) dell'Ufficio rapporti con l'UE "*Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia COVID-19*", al *Dossier n. 86* "Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020";
- al [sito istituzionale](#) FMI, ove è presente un *tracker* che sintetizza le **risposte economiche chiave - attivate dai governi di 193 Stati** - per limitare l'impatto umano ed economico della pandemia di COVID-19. Il *tracker* è in costante aggiornamento. Uno strumento analogo è stato attivato sul sito istituzionale dell'[OCSE](#).

### Sostegno pubblico all'economia in pandemia alla luce del TFUE: il Temporary Framework

In via generale, i regimi di aiuti nel contesto dell'attuale pandemia trovano la loro legittimazione nell'**articolo 107** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale dispone:

- al **paragrafo 2, lettera b)**, che **sono compatibili con il mercato interno** gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai **danni arrecati** dalle calamità naturali oppure da altri **eventi eccezionali** e,
- al **paragrafo 3, lettera b)**, che **possono essere compatibili** con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un **grave turbamento dell'economia** di uno Stato membro (**previa approvazione della Commissione UE**, al fine di valutare il carattere mirato alla finalità e la loro adeguatezza e proporzionalità).

Gli aiuti concessi a norma dell'**articolo 107, paragrafo 2, lettera b)**, del TFUE devono compensare i **danni causati direttamente** dalla pandemia di Covid-19, ad esempio, i danni causati direttamente dalle **misure restrittive che impediscono de jure o de facto** al beneficiario di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività (ad esempio, la chiusura di bar, ristoranti e negozi di prodotti non essenziali) o la cessazione in determinate zone (ad esempio, le restrizioni relative ai voli o ad altre forme di trasporto da o verso determinati punti di partenza o destinazione), come recentemente specificato dalla Commissione ([Comunicazione della Commissione UE 2021/C 34/06](#)).

Secondo la Commissione, anche le misure di esclusione di alcune categorie di clienti (ad esempio, i turisti, per quanto riguarda gli *hotel*, e i partecipanti ai viaggi di istruzione, per quanto riguarda le strutture ricettive destinate ai giovani) rappresentano misure che stabiliscono un nesso diretto tra l'evento eccezionale e i danni causati dall'esclusione di tali categorie di clienti. Tra le misure restrittive che ammettono la compensazione, rientrano anche quelle che introducono una soglia massima di affluenza in settori specifici o per attività specifiche (ad esempio, attività di intrattenimento, fiere commerciali, eventi sportivi) a livelli che possono essere dimostrati essere sensibilmente inferiori a quelli che sarebbero raggiunti, in tali luoghi, applicando le regole generali di distanziamento sociale o le regole generali riguardanti la capacità degli esercizi commerciali (ad es., perché non vi è certezza di applicare efficacemente i protocolli che garantirebbero il distanziamento in tali contesti). L'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE richiede inoltre che non vi sia sovracompensazione dei danni.

Gli Stati membri possono, dunque, **compensare** gli organizzatori di eventi - quali concerti, festival, tornei sportivi, fiere culturali o commerciali - annullati come conseguenza diretta dell'evento pandemico verificatosi sul loro territorio. Per tutte le misure adottate deve esistere, per ciascun beneficiario, un nesso causale

diretto tra l'aiuto concesso e il danno arrecato dall'evento eccezionale e gli eventuali aiuti devono limitarsi a quanto necessario per risarcire i danni.

Si rammenta, in proposito, che la prima notifica di aiuti di Stato collegata all'epidemia di COVID-19 ricevuta dalla Commissione il 10 marzo 2020 dalla Danimarca, ha riguardato un regime di compensazioni destinate agli organizzatori di manifestazioni con oltre 1.000 partecipanti che hanno dovuto essere annullate a causa dell'epidemia. La Commissione ha deciso di approvare la misura valutandone la proporzionalità rispetto all'evento dannoso. Si rinvia sul punto alla Comunicazione "[Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19 del 13 marzo 2020](#)" (COM(2020) 112 final).

Gli altri tipi di aiuti di Stato, volti a porre **rimedio** in modo più generale **alla crisi economica** innescata dalla pandemia di Covid-19 devono essere valutati alla luce della diversa base di compatibilità rappresentata dall'**articolo 107, paragrafo 3, lettera b)**, del TFUE. Su tale base, il **19 marzo 2020**, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione [COM \(2020\) 1863 final](#) "**Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak**".

Nella Comunicazione, la Commissione ha definito le **condizioni di compatibilità** da applicare a tali tipi di aiuti nell'attuale contesto pandemico. Di conseguenza, gli Stati membri devono dimostrare che le **misure notificate** alla Commissione sono necessarie, adeguate e proporzionate per porre rimedio al grave turbamento dell'economia generato dall'epidemia e che sono pienamente rispettate tutte le condizioni previste nella Comunicazione stessa.

Si tratta dunque di un [quadro temporaneo](#) volto a consentire agli Stati membri di adottare misure di intervento nell'economia in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato.

Il *Temporary Framework* è stato **integrato il 3 aprile**, con la [Comunicazione della Commissione C\(2020\) 2215 final](#), nonché ulteriormente **modificato ed esteso** l'8 maggio, con la [Comunicazione \(C \(2020\) 3156 final\)](#), il 29 giugno 2020, con [Comunicazione C\(2020\) 4509](#), il 13 ottobre 2020 con la [Comunicazione C\(2020\) 7127 final](#) ed, infine, il 28 gennaio 2021 con la [Comunicazione della Commissione C 2021/C 34/06](#) (quinta modifica).

Inizialmente, la **scadenza di applicabilità** del Quadro era stata fissata al 31 dicembre 2020, fatta eccezione per le misure per la ricapitalizzazione delle imprese che potevano essere concesse fino al 30 giugno 2021. Con una [quarta modifica](#) al quadro, la Commissione, il 13 ottobre, ha prorogato tale scadenza al 30 giugno 2021, ad eccezione che per i regimi di aiuto alla ricapitalizzazione, prorogati per ulteriori tre mesi fino al 30 settembre 2021.

Con la **quinta modifica** del Quadro, è stata disposta una sua ulteriore proroga al **31 dicembre 2021** (per tutti i regimi di aiuti ivi previsti, sia quelli con scadenza già fissata al 30 giugno sia di quelli per la ricapitalizzazione, la cui scadenza era fissata al 30 settembre 2021).

Il **Quadro Temporaneo non sostituisce**, ma **integra** gli **altri strumenti di intervento pubblico consentiti in via ordinaria** sulla base delle norme già vigenti sugli aiuti di Stato. Dunque, le misure temporanee di aiuto ivi previste possono essere cumulate - a date condizioni - tra loro, nonché possono essere cumulate con i regimi di aiuti ordinari consentiti, purché siano rispettate le regole di cumulo previste. Si richiama, in particolare, il Regolamento generale di **esenzione per categoria**, [Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione](#), del 17 giugno 2014, cd. **GBER**, che dichiara, a date condizioni, alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, esentandole dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione UE; nonché la disciplina degli aiuti di Stato di importanza minore, cd. "**de minimis**", di cui al [Regolamento n. 1407/2013/UE](#), al [Regolamento n. 1408/2013/UE](#), modificato dal [Regolamento n. 2019/316/UE](#), per il settore agricolo, e al [Regolamento n. 717/2014/UE](#) per il settore ittico. Inoltre, gli Stati membri possono notificare alla Commissione regimi di aiuti per far fronte alle necessità acute di liquidità e sostenere le imprese in difficoltà finanziarie, anche dovute o aggravate dalla pandemia di COVID-19, alle condizioni previste dai relativi Orientamenti ([Comunicazione 2014/C 249/01](#)).

## Tipologie di aiuti compatibili secondo il Temporary Framework

Il "*Temporary Framework*", nella sua prima versione, approvata con la [Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020](#), ha ritenuto ammissibili (previa notifica), sino al 31 dicembre 2020, cinque categorie di aiuti finalizzati a garantire la **liquidità** e l'accesso ai finanziamenti per le imprese colpite dalle misure restrittive determinate della pandemia. In particolare, gli Stati membri sono stati autorizzati a

concedere:

- **aiuti di importo limitato**, quali sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme;
- aiuti sotto forma di **garanzie statali sui prestiti**;
- aiuti sotto forma di **tassi di interesse agevolati per i prestiti**;
- aiuti sotto forma di **garanzie e prestiti agevolati veicolati tramite enti creditizi** o altri enti finanziari;
- maggiore **flessibilità** nell'**assicurazione del credito all'esportazione** a breve termine. Poco dopo, il [28 marzo 2020](#), la Commissione ha modificato la comunicazione sulla valutazione degli aiuti di Stato al credito per l'esportazione per adeguarla all'aumentata rischiosità delle esportazioni nel contesto della crisi globale.

Con la successiva [Comunicazione del 3 aprile](#), la Commissione ha integrato il Quadro Temporaneo, consentendo ulteriori **misure** di sostegno **pubblico** per accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi alla crisi sanitaria da COVID-19, tutelare posti di lavoro e sostenere ulteriormente l'economia durante la crisi, quali:

- il sostegno per le **attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus**;
- il sostegno alla costruzione e all'ammodernamento di **impianti di prova**;
- il sostegno alla produzione di **prodotti per far fronte alla pandemia**;
- il sostegno mirato sotto forma di **differimento** del pagamento delle **imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali** e il sostegno mirato sotto forma di **contributo ai costi salariali di imprese** in settori o regioni che hanno maggiormente sofferto a causa della pandemia e che altrimenti dovrebbero licenziare del personale.

Con la [Comunicazione dell'8 maggio](#) (C(2020) 3156 *final*), la Commissione ha apportato una **seconda modifica** del [Temporary Framework](#) per consentire (sino al 1° luglio 2021), interventi pubblici sotto forma di **aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle società non finanziarie**.

La Comunicazione ha introdotto inoltre la possibilità per gli Stati membri (fino al 31 dicembre 2020), di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia fornendo loro **debito subordinato** a condizioni favorevoli.

Con la [Comunicazione del 29 giugno 2020](#) (C(2020) 4509), la Commissione ha adottato una **terza modifica** con la quale ha esteso il campo di applicazione del quadro temporaneo a tutte le **micro e piccole imprese** (imprese con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo totale e/o bilancio annuo totale inferiori a 10 milioni di EUR), anche se **al 31 dicembre 2019** erano già **in difficoltà finanziarie** (la nozione di impresa in difficoltà rimane quella contenuta nell'articolo 2, punto 18, del [Reg. n.651/2014/UE](#)). L'intervento ha trovato ragione nel fatto che tali imprese sono state particolarmente colpite dalla carenza di liquidità causata dall'impatto economico dell'attuale pandemia.

La modifica ha anche aumentato le possibilità di sostenere le *startup*, in particolare quelle innovative, che svolgono un ruolo fondamentale per la ripresa economica dell'Unione.

E' stato anche chiarito che **gli aiuti non devono essere subordinati alla delocalizzazione** dell'attività produttiva o di un'altra attività del beneficiario da un altro paese all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) verso il territorio dello Stato membro che concede l'aiuto, in quanto tale condizione sarebbe particolarmente dannosa per il mercato interno. Ciò vale indipendentemente dal numero di posti di lavoro effettivamente perduti nel luogo iniziale di stabilimento del beneficiario nel SEE.

Con la [Comunicazione C\(2020\) 7127 final](#) del **13 ottobre 2020**, la Commissione ha introdotto una **quarta modifica** al quadro, che ha **prorogato la scadenza di operatività** delle misure del *Temporary Framework* al 30 giugno 2021, ad eccezione di quelle relative alle misure di ricapitalizzazione, prorogate fino al 30 settembre 2021, nonché ha esteso ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili. Il **sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese** a causa della pandemia è stato fatto rientrare, a date condizioni, nei regimi di aiuti consentiti.

Da ultimo, il [28 gennaio 2021](#), con la [Comunicazione della Commissione C 2021/C 34/06](#), la

Commissione ha **prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021** il Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui scadenza era fissata al 30 settembre 2021). Sono stati inoltre **aumentati i massimali degli aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti**, ed è stata **consentita la conversione degli strumenti rimborsabili** concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) **in** altre forme di aiuto, quali le **sovvenzioni dirette**, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso.

Appare opportuno ricordare come, già nella prima [Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19"](#) del 13 marzo 2020, dunque al di fuori del "*Temporary Framework*", la Commissione abbia consentito agli Stati membri l'adozione di misure di sostegno all'economia: tra esse la sospensione del pagamento delle imposte sulle società, dell'IVA o dei contributi previdenziali, o il sostegno finanziario concesso direttamente ai consumatori per i servizi cancellati o i biglietti non rimborsati dagli operatori interessati. A tale ultimo riguardo, il 19 marzo 2020, sono stati pubblicati gli **orientamenti informali** sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici nell'ambito della pandemia, che confermano, nel caso di circostanze straordinarie ed inevitabili, quanto riconosciuto in via ordinaria dalla direttiva europea sui pacchetti turistici ([Direttiva n. 2015/2302/UE](#)), cioè il **diritto del viaggiatore ad ottenere** - in conformità alla normativa UE - **un rimborso integrale**, pur consentendo al **viaggiatore** stesso **la facoltà di accettare** un buono (**voucher**) in alternativa. Il 13 maggio 2020 la Commissione ha adottato una ulteriore Raccomandazione [C\(2020\) 3125 final](#). Relativamente alla disciplina in materia di rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici, in conseguenza della pandemia, introdotta a livello nazionale, si rinvia al relativo [tema](#) dell'attività parlamentare.

Sul sito istituzionale della **Commissione europea** è disponibile l'[elenco](#), in costante aggiornamento, delle decisioni sugli aiuti di Stato notificati dai diversi Stati membri per fronteggiare l'emergenza e la sintesi dei [regimi di aiuti autorizzati per l'Italia nell'ambito del Temporary Framework](#). Ulteriori informazioni sono disponibili sulle [pagine web](#) della Commissione.

Per informazioni sugli interventi dell'Italia, adottati nel predetto quadro europeo per fronteggiare la crisi, si rinvia ai seguenti temi:

- [Misure fiscali e finanziarie per contrastare l'emergenza da Coronavirus](#)
- [Gli interventi in materia di lavoro per l'emergenza Coronavirus](#).

## Focus

[Criteri di dettaglio ai fini della compatibilità degli aiuti](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-categorie-di-aiuti-ammissibili-nel-dettaglio.html>

---

## Piani di ripresa e resilienza e disciplina sugli aiuti di Stato

La cornice normativa in materia di aiuti di Stato delineata dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea informa l'adozione e l'attuazione dei **progetti di investimento** e delle **riforme** contenute nei **Piani Nazionali di Ripresa e resilienza**.

Dovrà infatti essere assicurato il **rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato** in tutti i casi in cui le Autorità nazionali, esercitando il proprio potere discrezionale nell'utilizzo delle risorse economiche provenienti dalla UE, adottino misure di vantaggio selettivo per soggetti che esercitano attività economica, ai sensi di quanto previsto dal TFUE. Tale principio è enunciato nel considerando n. 8 del Regolamento sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza [Reg. 2021/241/UE](#).

La Commissione europea, nelle [Linee guida agli Stati Membri](#) per la redazione del PNRR ([Commission Staff Working Document– Guidance to Member State RRF - SWD\(2021\) 12 final Part 1](#), pag. 18-19), afferma che i fondi dell'Unione, erogati (*channelled*) attraverso le Autorità degli Stati membri, diventano risorse statali e possono costituire aiuti di Stato se sono soddisfatti i criteri di cui articolo 107, par. 1, del TFUE.

In tal caso, e **in presenza di un aiuto di Stato, le misure devono essere notificate e approvate dalla Commissione prima che gli Stati membri possano concedere l'aiuto, a meno che tali misure non soddisfino le condizioni applicabili di un regolamento di esenzione per categoria, in particolare il**

**regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)** che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFU.

La Commissione ha pubblicato diversi modelli di orientamento (*guiding templates*) per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei loro Piani nazionali di ripresa e di resilienza in linea con le norme UE in materia di aiuti di Stato.

Il [21 dicembre 2020](#) sono stati adottati **11 modelli di orientamento** che coprono diversi tipi di progetti di investimento in linea con le "iniziative faro europee" della [Strategia annuale 2021 della Commissione per una crescita sostenibile](#).

Iniziative faro	Modelli di orientamento
POWER UP	Infrastrutture energetiche e dell'idrogeno
	Energia da fonti rinnovabili, compresa la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili
	Infrastrutture per generare e distribuire reti di teleriscaldamento/teleraffreddamento
RENOVATE	Efficienza energetica degli edifici
RECHARGE & REFUEL	Punti di ricarica per auto elettriche e auto a idrogeno per i veicoli stradali
	Acquisto di veicoli a basse e a zero emissioni
	Altri modi di trasporto a basse emissioni
CONNECT	Dispiegamento e adozione di reti fisse e mobili ad altissima capacità, compresi 5G e reti in fibra ottica
MODERNISE	Digitalizzazione della pubblica amministrazione, compreso il settore sanitario
SCALE UP	Tecnologie innovative relative ai processori e ai semiconduttori
RESKILL & UPSKILL	Modernizzare e aggiornare l'istruzione e la formazione, tra cui le competenze digitali e la pertinente connettività

L'11 febbraio 2021 la Commissione europea ha pubblicato **due ulteriori modelli di orientamento** sugli aiuti di Stato per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei PNRR per quanto riguarda il sostegno alla **digitalizzazione**.

I modelli forniscono orientamenti settoriali su:

- i) **cas** in cui la presenza di aiuti di Stato può essere esclusa e pertanto **non è necessaria una notifica preventiva** alla Commissione;
- ii) **cas** in cui si configurerebbe un aiuto di Stato, ma non è necessaria alcuna notifica in quanto **la misura di aiuto rientra in un'esenzione per categoria**; e iii) **cas** in cui si configurerebbe un aiuto di Stato ed è **necessaria una notifica**, alla luce delle principali norme applicabili in materia di aiuti di Stato.

I **modelli**, soggetti ad aggiornamento, sono [pubblicati sul sito istituzionale della Commissione europea](#).

Quanto alla redazione dei PNRR, nelle **Linee Guida del 22 gennaio 2021**, la Commissione ha invitato **gli Stati membri a specificare nel PNRR, per ciascuna misura (riforme e investimenti), se**, a loro avviso:

- **il sostegno non costituisce un aiuto** di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE oppure se
- la riforma o l'investimento è finanziato sulla base di un **regime di aiuti** di Stato **esistente** che **rientra in un regolamento di esenzione per categoria**, in particolare il GBER, o approvato da una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato (fornendo il numero di riferimento di tale regime. Oppure, se la misura **richiede una notifica di aiuto di Stato**, un'indicazione di quando la misura sarà pre-notificata o notificata alla Commissione e dettagli sulla base di compatibilità prevista.

**In caso di dubbi** sull'esistenza di un aiuto di Stato o sulla compatibilità di una misura con le norme UE in materia di aiuti, lo Stato membro è stato invitato a contattare la Commissione e a **segnalarlo** nel progetto di Piano di ripresa e resilienza.

In ultima analisi, afferma la Commissione, **è dovere dello Stato membro notificare le misure di aiuto di Stato alla Commissione prima di concederle, in conformità con l'articolo 108, par. 3, del TFUE**. A questo proposito, **l'analisi degli aiuti di Stato effettuata dallo Stato membro nel PNRR non può essere considerata una notifica di aiuti di Stato**. Inoltre, **l'approvazione del PNRR non può essere intesa come una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato** sulla misura in questione.

Conformemente a tali previsioni, [l'articolo 2, comma 8 del D.L. n. 59/2021](#) dispone che l'attuazione degli interventi del Piano Nazionale complementare al PNRR, che sono soggetti alla procedura di notifica alla Commissione UE ai sensi dell'articolo 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono concessi solo **previa autorizzazione della Commissione**.

Si rammenta che, fino al 31 dicembre 2021, sono anche applicabili le norme straordinarie in materia di aiuti di Stato del "[Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak](#)", che comunque impongono la **preventiva notifica alla Commissione UE** (cfr. relativo [sito istituzionale](#)).

### **La disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato applicabile**

Contestualmente all'adozione dei modelli di orientamento, la Commissione ha avviato una **procedura di consultazione per** una estensione dell'ambito di applicazione del **Regolamento n. 651/2014/UE GBER** - Regolamento generale di esenzione per categoria ([General Block Exemption Regulation](#)) per consentire un'attuazione senza ostacoli del programma InvestEU, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché di altri fondi dell'UE e **dei fondi nazionali** destinati alla ripresa e al conseguimento degli obiettivi digitali e verdi dell'UE.

A seguito della procedura di consultazione, è stato esteso l'ambito di applicazione del Regolamento GBER, con l'adozione, da parte della Commissione, del [Reg. 2021/1237/UE](#) de 23 luglio 2021.

**Tra le categorie di aiuti esentate** dall'obbligo di notifica preventiva sono stati così **inclusi** (a date condizioni ed entro dati massimali) gli **aiuti per progetti** di cooperazione territoriale europea (**Interreg**) e gli aiuti consistenti in operazioni di finanziamento e di investimento sostenute dal **Fondo InvestEU**; gli aiuti a progetti di ricerca, sviluppo e innovazione che hanno ricevuto un "marchio di eccellenza" nell'ambito di **Orizzonte 2020** o di **Orizzonte Europa**, nonché progetti di ricerca e sviluppo o azioni di *Teaming* cofinanziati nell'ambito di Orizzonte 2020 o di Orizzonte Europa.

Quanto poi alla **transizione energetica**, sono ora esentati dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione (a date condizioni ed entro dati massimali), gli aiuti a **progetti di efficienza energetica nell'edilizia**, gli aiuti alle **infrastrutture di ricarica** e rifornimento per veicoli stradali a basse emissioni; gli **aiuti a reti fisse a banda larga**, reti mobili 4G e 5G, alcuni progetti transeuropei nell'ambito dell'infrastruttura per la **connettività digitale** e determinati buoni di collegamento a *internet*.

L'**applicazione temporale del GBER** è stata **prorogata di tre anni**, dunque, **fino al 31 dicembre 2023**. Ugualmente prorogata di tre anni è stata la vigenza del [Regolamento n. 702/2014/UE - Regolamento ABER](#) ([Agricultural Block Exemption Regulation](#)), nonché del [Regolamento Reg. 1407/2013/UE](#) di **esenzione** degli aiuti di piccola entità, definiti "**de minimis**".

Sono stati inoltre **prorogati di un anno, dunque, fino al 2021**:

- gli orientamenti in materia di **aiuti di Stato a finalità regionale** 2014-2020 (2013/C 209/01). A decorrere **dal 1° gennaio 2022** fino al 31 dicembre 2027 troveranno applicazione i **nuovi orientamenti** adottati con la [Comunicazione \(2021/C 153/01\)](#);
- gli orientamenti sugli **aiuti di Stato** destinati a promuovere gli investimenti per il **finanziamento del rischio** (2014/C 19/04);
- [gli orientamenti sugli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente e l'energia](#) (2014/C 200/01);
- la **comunicazione** sulla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (**IPCEI**),

(2014/C 188/02);

- la comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE all'assicurazione del **credito all'esportazione** a breve termine (STEC) già modificata nell'attuale contesto pandemico (2012/C 392/01).

Contestualmente alla proroga sono stati apportati alcuni adeguamenti mirati a garantire la certa applicazione delle norme durante la crisi del coronavirus (cfr. [Reg. n. 2020/972/UE](#) pubblicato in GUUE del 7 luglio 2020, [Comunicazione 2020/C 224/02 pubblicata in GUUE dell'8 luglio 2020](#)).

Con la [Comunicazione della Commissione 2020/C 424/05](#), pubblicata in GUCE l'8 dicembre 2020, gli orientamenti in materia di **aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020**, sono stati **prorogati** di due anni, dunque **al 31 dicembre 2022**, e anch'essi adeguati per tenere conto dell'impatto della pandemia di COVID-19.