

**Cattedra Jean Monnet - The  
implementation of EU policies by Regional  
and Local authorities (EUREL)  
A.A. 2019/2020**

***Modulo “Diritto e politiche  
dell’Unione europea per  
l’occupazione e lo sviluppo”***

Massimo Bartoli  
massimo.bartoli@unipg.it

**Lezione 5**

**Gli aiuti pubblici per il nuovo Green  
Deal europeo**

**Gli appalti pubblici come fattore di  
occupazione, sviluppo e legalità**



Cofinanziato dal  
programma Erasmus+  
dell'Unione europea



# Aiuti di Stato e Covid-19

- Il 19 marzo la Commissione europea ha adottato il **Quadro di riferimento temporaneo per la valutazione degli aiuti di Stato – QT-** a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza COVID-19
- Dopo la crisi finanziaria del 2008, è la seconda volta che l'UE adotta simili disposizioni emergenziali di carattere temporaneo, fondando il proprio intervento sull'art. **107(3) lett. b)** TFUE che consente di erogare aiuti funzionali al superamento del grave turbamento dell'economia innescato dalla pandemia di COVID-19
- Il QT elenca i requisiti di ammissibilità a cui gli Stati devono attenersi se decidono di attuare **una o più fra 5 tipologie di aiuti**, erogabili sino al 31 dicembre 2020 (salvo proroghe) a favore delle imprese che si siano trovate **in difficoltà dopo il 31 dicembre 2019** a causa della diffusione di COVID-19:
  1. sovvenzioni dirette e agevolazioni fiscali;
  2. garanzie statali per i prestiti bancari;
  3. prestiti pubblici a tassi agevolati;
  4. garanzie per le banche che veicolano forme di sostegno all'economia reale;
  5. assicurazione dei crediti all'esportazione a breve termine

# Ulteriore sostegno alle imprese

---

A tali strumenti «emergenziali» del QT si aggiungeranno ulteriori misure che gli Stati membri possono adottare ai sensi del TFUE a sostegno delle imprese

---

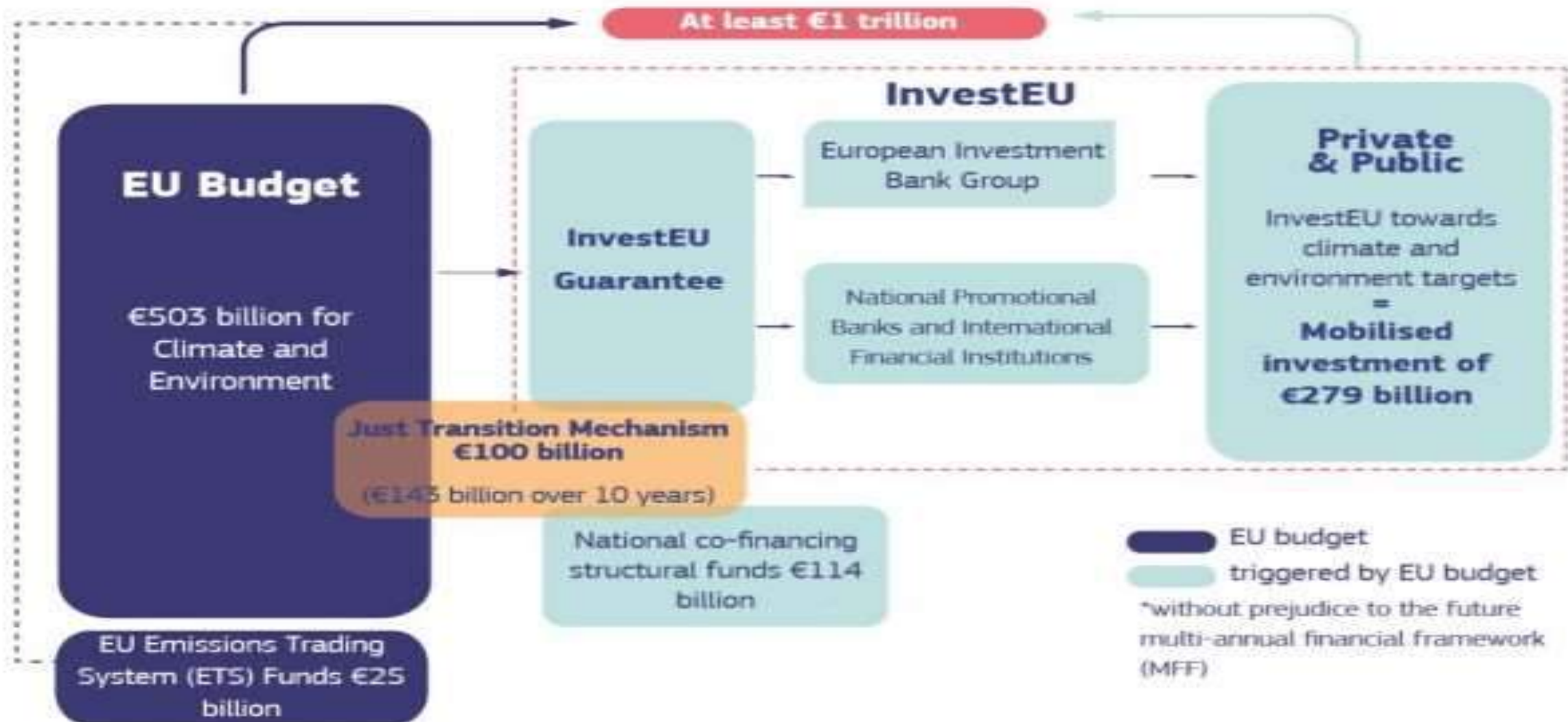
Comunicazione del 13 marzo 2020 (COM(2020) 112 final): il TFUE consente agli Stati di adottare **misure di portata generale** (prive di carattere selettivo) quali, ad es. sussidi salariali, sospensioni dei pagamenti delle imposte o dei contributi previdenziali, sostegno finanziario diretto ai consumatori in caso di cancellazione o mancato rimborso delle prestazioni

---

Gli Stati possono inoltre adottare misure rientranti nelle **deroghe** previste dal **General Block Exemption Regulation** (GBER) – Reg. (UE) 651/2014, ma anche altre tipologie di aiuti (sia in forma di regimi sia in forma di aiuto individuale) come **quelli a finalità regionale** – *ex art. 107(3)(c) TFUE* - o destinati ad ovviare ai danni causati da COVID-19 in base all'*art. 107(2)(b) TFUE* senza rientrare nelle 5 tipologie sopra elencate

# EU new green deal

## WHERE WILL THE MONEY COME FROM?



\*The numbers shown here are net of any overlaps between climate, environmental and Just Transition Mechanism objectives.

# Semestre europeo – progressivo ampliamento del raggio d'azione

- Con l'introduzione del **pilastro sociale** (2017-2018) si è abbracciata una più ampia dimensione sociale
- Dibattito attuale sulla necessità di "**inverdire**" il Semestre europeo
- «**Doppia sostenibilità**» : necessità di contemperare le esigenze di ingenti investimenti per una maggiore sostenibilità ambientale dei processi economici europei con quelle della sostenibilità della finanza pubblica di cui tali investimenti fanno parte
- Primo segnale di questo rinnovato impegno: ciclo 2020 del semestre europeo (iniziato il 17 dicembre 2019), con la pubblicazione della Comunicazione "Strategia annuale di crescita sostenibile«
- La Commissione ha esplicitamente posto la sostenibilità ambientale, oltre ai tradizionali obiettivi di incremento della produttività, equità e stabilità macroeconomica, alla base della propria nuova strategia di crescita , anche allo scopo di contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite
- Tutte le «**relazioni per paese**» 2020 e le proposte di «**raccomandazioni specifiche per paese**» hanno rispecchiato questa impostazione. Le relazioni contengono, per la prima volta, **una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale** , oltre a un nuovo allegato sulla **performance** dello Stato membro in relazione agli obiettivi di sviluppo

# Aiuti pubblici e sostenibilità

- <http://priceofoil.org/2017/07/05/g20-financing-climate-disaster/>

Studio effettuato da **Oil Change International, Friends of the Earth – U.S., Sierra Club, WWF European Policy Office** – in collaborazione con Climate Action Network Europe, Environmental Defence (Canada), JACSES (Japan), Korea Federation for Environmental Movements (South Korea), Legambiente (Italia), Les Amis de la Terre (France), Urgewald (Germany), Friends of the Earth Japan, KIKO Network (Japan), and Re:Common (Italia)

Lo studio dimostra come gli Stati del G-20 concedano **alle energie rinnovabili aiuti pari ad un ¼ di quelli stanziati a favore delle fonti fossili** (nonostante che dopo l'uscita degli USA dall'Accordo di Parigi, si siano schierati apertamente a favore della lotta ai cambiamenti climatici)

- La disciplina internazionale sugli aiuti (divieti relativi) rappresenta un punto di mediazione tra due necessità principali :

1. **salvaguardare il libero intervento pubblico nell' economia statale** con la contestuale esigenza di **evitare distorsioni** negli scambi;
2. assicurare agli Stati, pregiudicati dalle altrui misure di sostegno alle imprese, di poter adottare **misure di difesa commerciale**

Gli aiuti alle imprese determinano inevitabilmente un meccanismo di **protezione dell'industria interna** che, soprattutto durante le varie crisi congiunturali, sembra diffondersi a macchia d'olio (imitazione)

# Le origini del divieto sugli «aiuti pubblici»

Epoca «mercantilista»: inserimento di specifiche clausole negli accordi commerciali con il **mutuo impegno a non concedere premi all'esportazione di prodotti nazionali**. Reciproche assunzioni di obblighi prive di un correlato sistema di garanzie: scarsa efficacia

**Strada del diritto interno**: creazione di regole di difesa commerciale unilaterali per contrastare pratiche “aggressive” estere: adozione generalizzata dei **dazi compensativi** per controbilanciare il vantaggio di prezzo di cui il prodotto importato fruiva in virtù dei sussidi erogati nel paese di provenienza



# OMC: Accordo anti - sovvenzioni

- Rispetto al passato viene introdotta una **nozione giuridica** di “sovvenzione” che, ex artt. 1 e 2 dell’Accordo, si sostanzia in almeno 4 aspetti fondamentali:
  1. **contributo finanziario**
  2. **origine pubblica** (scongiurando la posizione USA che voleva includervi anche le sovvenzioni private, in conformità con il proprio ordinamento). Non necessariamente un “**onere per le finanze pubbliche**” (elemento che caratterizza invece la nozione di aiuto di Stato ai sensi del diritto UE)
  3. l’attribuzione di un **vantaggio economico** alle imprese beneficiarie
  4. la **specificità** del loro conferimento





# UE: divieto di aiuti di Stato (Tit. VI, capo I, artt. 107-109)

- “Regole di concorrenza” applicabili agli Stati membri volte ad **evitare distorsioni e perturbazioni del mercato interno a fronte di interventi pubblici a favore di particolari produzioni**
- *Vantaggio* economico per l’impresa beneficiaria derivante dalla misura pubblica
- *Incidenza* della misura sul commercio intra – UE
- *Selettività* (o specificità) della misura, volta a favorire solo alcune imprese e non la totalità di esse
- *Trasferimento* di risorse pubbliche
- Un ulteriore parametro può essere rinvenuto nella «(...) **dimensione dell’intervento** superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità in aiuto “**de minimis**» (C. Cost. sent. n. 249 del 7 novembre 2014 - *Considerato in diritto*, punto 2)

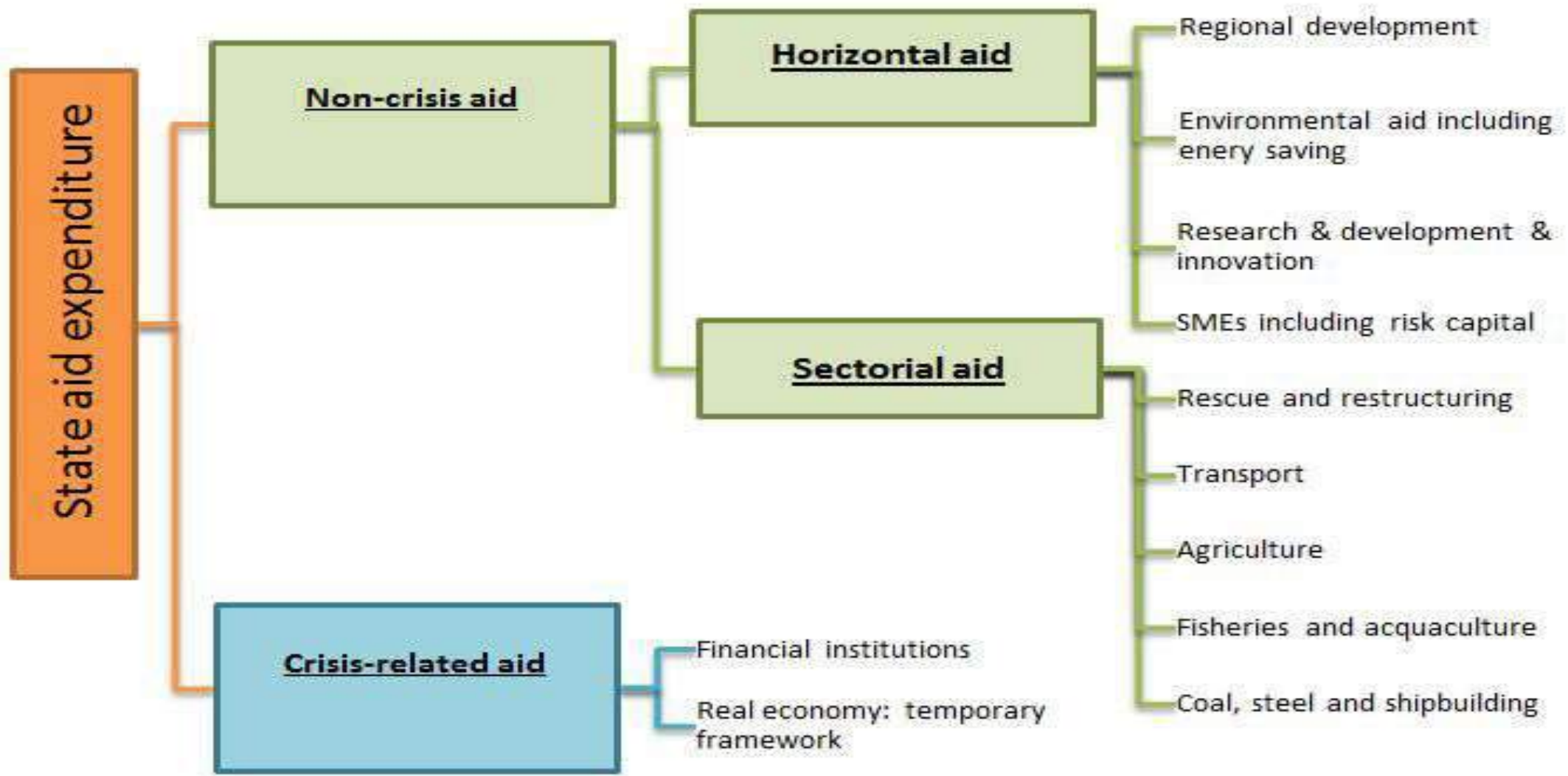
## Ulteriori parametri

- **AIUTI AD HOC**: aiuti concessi a singole imprese individuate nello stesso atto istitutivo della misura; **REGIMI**: aiuti concessi a favore di imprese “definite nell’atto in linea generale e astratta”, senza legami con uno specifico progetto e per un ammontare e/o un periodo di tempo indefinito
- Conseguire “**obiettivo di interesse comune**” ben definito con azione pubblica “**necessaria e proporzionale**” **Effetto incentivazione**: modificare il comportamento delle imprese interessate, spingendole a intraprendere azioni supplementari che non avrebbero intrapreso senza l’aiuto
- Criterio **investitore privato**

- Divieto temperato da specifiche **deroghe di compatibilità** (parr. 2 e 3, art. 107, TFUE)
- **Par. 2**, aiuti “**compatibili *de iure***” in ragione:
  1. della particolare **natura dei destinatari** (aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori senza discriminazioni determinate dall’origine dei prodotti);
  2. della **circostanze critiche** in cui si rendono necessari (ovviare ai danni prodotti da calamità naturali o eventi eccezionali, aiuti concessi alla Repubblica federale di Germania per compensare gli svantaggi economici della passata divisione)
- **Par. 3**, aiuti che possono “**dichiararsi compatibili**” con le regole del mercato interno per **autorizzazione discrezionale** della Commissione e, in un solo caso, del Consiglio

## Aiuti Par. 3

- a) aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni con tenore di vita anormalmente basso e gravi forme di sottoccupazione
- b) aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure **a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro**
- c) aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse
- d) aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune
- e) altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione



# UE – Aiuti: aspetti procedurali: art. 108 TFUE

Principio del “**controllo permanente**” della Commissione sugli aiuti esistenti

Modalità di controllo della Commissione sugli **aiuti incompatibili** con il mercato interno o attuati in **modalità abusive**, con la possibilità di adottare delle **decisioni**, nonché le modalità di coinvolgimento del Consiglio e della Corte di giustizia;

Modalità di **controllo ex ante** da parte della Commissione su **progetti di nuovi aiuti** o su **modifiche di aiuti esistenti**, con relativo obbligo di *stand - still* per gli Stati membri interessati (**modello autorizzativo «classico»**)

Potere, in capo alla Commissione, di adottare **regolamenti** su categorie di aiuti per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109 TFUE, **che possono essere dispensate dalla procedura di controllo ex ante** (esenzione per categoria)

- **MAS** del 2012: responsabilizzazione degli enti locali
- La «doppia normativa»:
  - I. Disciplina generale (solitamente una comunicazione della Commissione – soft law)
  - II. Regolamento di esenzione (hard law): ripropone la sostanza di quanto previsto nello strumento di soft law consentendo l'iter semplificato di concessione ed attuazione al di sotto di una determinata soglia
- E' il caso dei comparti «ambiente ed energia»

## Art. 106 par. 2 TFUE (e art. 93 TFUE ...)

*“Le imprese incaricate della **gestione di servizi di interesse economico generale** o aventi carattere di **monopolio fiscale** sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, **nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento**, in linea di diritto e di fatto, della **specificata missione** loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”*

## ... (segue)

- Quindi, gestione del servizio secondo le regole delle concorrenza, ma ....
  - 1) Deroga a tali regole **se il loro rispetto rischia di compromettere l'adeguatezza del servizio** affidato al gestore (specifico *market failure*)
  - 2) In ragione dell'importanza sociale del servizio, di fronte a tali "fallimenti del mercato" l'autorità pubblica può imporre obblighi di servizio pubblico ovvero concedere diritti esclusivi o speciali agli operatori

# Tra “*criterio dell’aiuto di Stato*” e “*criterio della compensazione*”

- Sent. *Altmark* del 2003 (in materia di trasporto), parametri per l’esclusione di un AS:
  1. **EFFETTIVITA’**: incarico effettivo su obblighi di servizio pubblico
  2. **TRASPARENZA**: parametri di calcolo della compensazione previamente definiti in modo obiettivo e trasparente
  3. **PROPORZIONALITA’**: compensazione non eccedente la copertura dei costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi e di un margine di utile ragionevole
  4. **EFFICIENZA**: scelta dell’operatore con procedura di selezione pubblica. Altrimenti, determinare il livello della compensazione sulla base di un’analisi dei costi di un’impresa media, gestita in modo efficiente, in considerazione del parametro della proporzionalità



# Svantaggio competitivo per le imprese europee?

- Il dibattito politico torna spesso sulla questione: anacronismo dello stesso concetto di “aiuto di Stato limitato”
- La MAS del 2012 affronta il problema evidenziando una **sostanziale fiducia** nei rimedi offerti dal diritto internazionale, in particolare nel sistema OMC: «(...) *qualora le sovvenzioni concesse da un paese terzo possano determinare distorsioni della concorrenza, le norme OMC prevedono un **quadro di base per ovviare alle conseguenze specifiche, nei confronti degli operatori dell'UE, provocate da sovvenzioni illegali di altri paesi***»
- Ulteriore rimedio negli «**accordi bilaterali di libero scambio** conclusi dall'UE con i paesi terzi», strumenti potenzialmente inclusivi di «**norme sulle sovvenzioni**» idonee «per trattare questioni specifiche che non rientrano nel quadro dell'OMC»
- L'attuazione di simili accordi appare tuttavia strettamente vincolata a specifici ambiti di politica commerciale, settori in cui stenta ancora ad affermarsi un autentico ruolo guida della UE, nonostante la sua competenza esclusiva”
- Export dominato dalle varie **agenzie nazionali di assicurazione del credito per l'export** (ECAs - Export Credit Agencies - per l'Italia la SACE)
- Sostengono le esportazioni nazionali rilasciando garanzie, coperte dallo Stato, a supporto dei privati. Controllo di fatto statale

**Cattedra Jean Monnet - The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)**  
**A.A. 2019/2020**

***Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per l’occupazione e lo sviluppo”***

Massimo Bartoli  
massimo.bartoli@unipg.it

**Lezione 5**

**Gli aiuti pubblici per il nuovo Green Deal europeo**

**Gli appalti pubblici come fattore di occupazione, sviluppo e legalità**



Cofinanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione europea



Nella Comunicazione “L’Unione dell’innovazione” - COM(2010) 546 (una delle 7 iniziative faro di Europa 2020) è stata sottolineata l’importanza del **miglioramento delle “condizioni quadro” e delle modalità di accesso ai meccanismi di finanziamento a favore di ricerca e innovazione**

- Protezione brevettuale
- normalizzazione degli appalti pubblici
- regolamentazione intelligente
- incentivare investimenti privati
- aumentare gli investimenti europei in capitale di rischio
- RSI e *market failures* : incentivare le modalità di finanziamento e supporto pubblico

# Spesa pubblica e RSI

- Modernizzazione “aiuti di Stato” nell’ambito del generale processo di *spending review*: “*less and better aid*”, interventi orizzontali e non settoriali per limitare le distorsioni sulla concorrenza, contrasto ai numerosi “fallimenti del mercato”
- RSI con **compensazione** per le esternalità positive delle imprese più innovative (V. Disciplina aiuti per RSI 2014 e RGEC)

**SBI: triplice obiettivo a beneficio dell'impresitoria sociale:**

- 1) agevolare l'accesso ai finanziamenti**
- 2) accentuarne la visibilità nel mercato**
- 3) migliorare il quadro normativo di riferimento**

**Obiettivi perseguiti attraverso 11 azioni chiave**

**10. Appalti pubblici: valorizzare maggiormente l'elemento della qualità soprattutto nel caso dei servizi sociali e sanitari, valutando anche le modalità delle condizioni di lavoro praticate**

**11. Semplificare l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato ai servizi sociali e ai servizi locali**

# Istanze etico – sociali e spesa pubblica

- **Modello economico del bene comune (EBC):** tra le strategie proposte per la sua realizzazione, introduzione di indicatori di benessere diversi dal PIL e l'elaborazione di politiche mirate a riconoscere le imprese con il **maggiore contributo** al bene comune (**appalti pubblici etici** e promozione del commercio interno etico)

# Aiuti di Stato e COVID-19: l'approccio della Commissione

**L'Ue trova l'accordo sul Mes e libera aiuti di stato per 1.900 miliardi**

Prima la Bce, poi la commissione Ue, e oggi la Corte di giustizia europea. E infine, di nuovo la commissione Ue. Bruxelles, ...

Italia Oggi | 4 h



# On. Cesare Damiano

<https://www.cesaredamiano.org/>

<http://www.lavorowelfare.it/>

