



## Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. “clausola *Deggendorf*”. Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?

**Agnese Ciprandi\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il nuovo *Temporary Framework* della Commissione in materia di aiuti di Stato per fronteggiare l'emergenza COVID-19. – 3. Le misure adottate dal legislatore italiano a sostegno delle imprese nel contesto delle comunicazioni della Commissione sull'emergenza COVID-19: il decreto “Cura Italia” e il decreto “Liquidità”. – 4. La c.d. “clausola *Deggendorf*”: origine e funzioni. – 5. (*segue*): La “codificazione” del principio *Deggendorf* nell'ordinamento italiano con la l. n. 234/2012. – 6. Il decreto “Rilancio” e la sospensione della “clausola *Deggendorf*” in deroga all'art. 46 della l. n. 234/2012. – 7. Considerazioni conclusive.

**1.** L'improvviso scoppio dell'emergenza sanitaria legata alla rapida diffusione della pandemia di COVID-19<sup>1</sup> dalla Cina al resto del mondo, ha

---

\* Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> COVID-19 è la denominazione ufficiale della malattia causata dal nuovo Coronavirus SARS-CoV-2 adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), come annunciato dal

innescato, come noto, una vera e propria “doppia crisi”: da un lato, quella che è stata definita dagli esperti come la più grave crisi sanitaria globale dei nostri tempi<sup>2</sup>; dall’altro lato, una crisi economica, conseguenza inevitabile della prima<sup>3</sup>.

Invero, le misure urgenti di contenimento dell’epidemia adottate a livello mondiale dagli Stati – si ricordino, ad esempio, quelle che impongono il distanziamento sociale, la restrizione agli spostamenti dei singoli, la quarantena e l’isolamento – hanno determinato un vero e proprio trauma per l’economia globale, riconducibile a diversi fattori: da un lato, ad uno *shock* dell’offerta, da imputare alla perturbazione delle catene di approvvigionamento; dall’altro, specularmente, ad uno *shock* della domanda, connesso ad una minore richiesta di beni e servizi da parte dei consumatori. A ciò si aggiunga anche l’effetto negativo che l’incertezza di una tale situazione può provocare sui piani di investimento e l’impatto che essa può determinare sulla liquidità per le imprese<sup>4</sup>.

Premesse tali considerazioni, risulta chiaro che – data la portata e le dimensioni raggiunte della crisi economica in atto – azioni di contrasto che possano dirsi veramente efficaci ed incisive richiedono imprescindibilmente un approccio coerente e coordinato a livello internazionale<sup>5</sup>. In tale direzione si è mossa l’Unione europea, le cui istituzioni hanno adottato varie misure dirette a fornire una risposta rapida, strategica e coordinata a quella che è già da molti considerata la peggiore recessione economica dopo la Grande Depressione, in modo da poterne ridurre al minimo l’impatto e le ripercussioni

---

direttore generale della stessa, Tedros Adhanom Ghebreyesus, in data 11 febbraio 2020.

<sup>2</sup> Così Tedros Adhanom Ghebreyesus, la cui dichiarazione è disponibile all’indirizzo internet [video.corriere.it/esteri/coronavirus-1-allarme-dell-oms-mancano-6-milioni-infermieri/9e831838-78dd-11ea-ab65-4f14b5300fbb](https://video.corriere.it/esteri/coronavirus-1-allarme-dell-oms-mancano-6-milioni-infermieri/9e831838-78dd-11ea-ab65-4f14b5300fbb).

<sup>3</sup> Per un primo commento sull’impatto dell’emergenza sanitaria sull’economia globale, tra gli altri, N. FERNANDES, *Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy*, 13 aprile 2020, disponibile all’indirizzo internet [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3557504](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3557504); cfr. anche P. OZILI, T. ARUN, *Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy*, aprile 2020, disponibile all’indirizzo internet [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3562570](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3562570); J. BLUEDORN, G. GOPINATH, D. SANDRI, *An Early View of the Pandemic in 5 Charts*, in *IMFBlog*, 6 aprile 2020.

<sup>4</sup> Così la 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 final, punto 2; cfr. G. MAZZEI, *Conseguenze economiche della pandemia da Covid-19: necessità di misure coordinate a livello europeo e di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati*, in *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 2020, disponibile all’indirizzo internet [amministrativamente.com/index.php/formez/article/view/13152](https://www.amministrativamente.com/index.php/formez/article/view/13152).

<sup>5</sup> Sul punto C. BIANCOTTI, A. BORIN, F. CINGANO, P. TOMMASINO, G. VERONESE, *Nessun Paese è un’isola: per una risposta coordinata al Covid-19*, 24 marzo 2020, disponibile all’indirizzo internet [bancaditalia.it/media/notizia/nessun-paese-un-isola-per-una-risposta-coordinata-al-covid-19/](https://bancaditalia.it/media/notizia/nessun-paese-un-isola-per-una-risposta-coordinata-al-covid-19/).

negative sull'economia degli Stati membri<sup>6</sup>.

A tal fine, è doveroso, innanzitutto, menzionare le conclusioni del Consiglio europeo del 10 marzo 2020, nelle quali sono state individuate le principali linee di azione da intraprendere per reagire all'emergenza. In tale contesto, si è fatto riferimento, tra l'altro, alla necessità di adottare un approccio flessibile nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato<sup>7</sup>, tenendo conto della necessità di far fronte anche mediante risorse pubbliche alle esigenze dettate da un'emergenza senza precedenti, nonché – ad oggi – in continua evoluzione. Pertanto, la Commissione, dando seguito alle indicazioni del Consiglio europeo, ha tempestivamente adottato una serie di comunicazioni volte ad assicurare una risposta efficace al fine di ridurre l'impatto economico determinato dalla diffusione della COVID-19<sup>8</sup>. In primo luogo, in data 13 marzo 2020, è stata pubblicata la comunicazione relativa alla “Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19”<sup>9</sup>, con la quale – tra le varie questioni affrontate – sono stati elaborati i primi orientamenti sull'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato per porre rimedio alle difficoltà economiche derivanti dalla diffusione dell'epidemia. A seguire, il 19 marzo 2020, la Commissione è nuovamente intervenuta, nel solco dettato dalla precedente, adottando la comunicazione “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del

<sup>6</sup> Così il Fondo Monetario Internazionale, come riportato da G. DI DONFRANCESCO, *Fmi: la crisi più grave dalla Grande depressione*, in *IlSole24Ore*, 9 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet [ilsole24ore.com/art/fmi-crisi-piu-grave-grande-depressione-AD9iGFJ](http://ilsole24ore.com/art/fmi-crisi-piu-grave-grande-depressione-AD9iGFJ).

<sup>7</sup> Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sulla Covid-19 del 10 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet [consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/](http://consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/).

<sup>8</sup> Le comunicazioni della Commissione sono atti atipici di natura non vincolante (cd. atti di *soft law*) che possono avere funzione decisoria, informativa o interpretativa. Tali atti, in linea generale, hanno lo scopo di predeterminare i criteri, i principi, ed i parametri che la Commissione prenderà in considerazione per le sue valutazioni in ordine all'ammissibilità di un determinato tipo di intervento. In merito, non si può comunque prescindere dalla considerazione per cui, nonostante siano sprovviste di vincolatività, le comunicazioni provengono dall'istituzione competente al controllo degli aiuti; per questa ragione, la violazione o l'inosservanza del loro contenuto, pur non essendo sanzionabili in quanto tali, comportano come conseguenza quasi certa un esito negativo della verifica sulla compatibilità delle misure in esame; per un approfondimento sul punto cfr. E. MOAVERO MILANESI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Napoli, 2004, p. 40 ss.; cfr. M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, spec. p. 64, nota 71; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995, p. 93 ss.; M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000; F. CROCI *L'impatto della crisi finanziaria sugli aiuti di Stato al settore bancario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, spec. p. 734 ss., nota 2.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, cit.

COVID-19”<sup>10</sup>, modificata tre volte – in data 3 aprile 2020<sup>11</sup>, 8 maggio 2020<sup>12</sup> e 29 giugno 2020<sup>13</sup> – al fine di estenderne l’ambito di applicazione.

A fronte delle suddette comunicazioni, che delineano il nuovo regime temporaneo in deroga alla disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato nel contesto dell’emergenza, il legislatore italiano è intervenuto introducendo nell’ordinamento nazionale una serie di misure a sostegno dell’economia del Paese, in particolare con i decreti legge “Cura Italia”<sup>14</sup> e “Liquidità”<sup>15</sup>, all’interno dei quali vengono individuati gli strumenti a disposizione delle imprese per fronteggiare l’emergenza e superare le gravi difficoltà economiche da questa derivanti.

L’ultimo degli interventi legislativi che si inseriscono in tale contesto straordinario è quello rappresentato dal decreto “Rilancio”<sup>16</sup> nel quale, tra l’altro, viene introdotta una novità di grande rilevanza in materia di aiuti pubblici alle imprese. Si tratta della possibilità, ammessa in considerazione dell’eccezionalità delle circostanze, di derogare temporaneamente ad uno dei principi cardine in materia di aiuti di Stato, che trova origine nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si tratta del c.d. principio “*Deggendorf*”, dal nome della relativa sentenza<sup>17</sup>, in base al quale – in via generale – è sospesa l’erogazione di aiuti alle imprese che abbiano in precedenza ricevuto un aiuto illegittimo e non lo abbiano (ancora) restituito conformemente alla disciplina relativa al recupero degli aiuti<sup>18</sup>.

---

<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.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione Modifica del Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza COVID-19.

<sup>12</sup> Communication from the Commission Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak.

<sup>13</sup> 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, 29 giugno 2020, COM (2020) 4509 final.

<sup>14</sup> Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (in prosieguo: decreto “Cura Italia”).

<sup>15</sup> Decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali (in prosieguo: decreto “Liquidità”).

<sup>16</sup> Decreto legge 19 maggio 2020, n. 43, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (in prosieguo: Decreto “Rilancio”).

<sup>17</sup> Sentenza del Tribunale del 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:T:1995:160.

<sup>18</sup> Sul tema del recupero degli aiuti di Stato cfr., *ex multis*, G. STROZZI, *Gli aiuti di stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell’unione europea, Parte speciale*, p. 429 ss.; cfr. C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; A. SANTA

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di condurre un'analisi critica in merito alla previsione, da parte del legislatore italiano, della suddetta deroga, tentando di valutare se questa scelta risulti giustificata, tenuto conto della cornice straordinaria ed eccezionale nella quale si inserisce. A tal fine, sarà necessario, in primo luogo, premettere una breve ricostruzione della disciplina del nuovo Quadro Temporaneo delineato dalla Commissione, oltre che delle disposizioni in introdotte in questa materia dal legislatore italiano con i recenti e già menzionati decreti legge. Successivamente, sulla scorta di tale ricostruzione, si svolgerà un'analisi delle origini e della funzione del principio “*Deggendorf*”, nonché della sua codificazione, nel nostro ordinamento, ad opera della l. n. 234/2012. Infine, ci si soffermerà sulla decisione di sospendere l'operatività di tale principio nel contesto dell'emergenza COVID-19.

2. Come anticipato, la Commissione, in considerazione delle eccezionali circostanze sopramenzionate, ha ritenuto necessario predisporre un Quadro Temporaneo derogatorio della disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato<sup>19</sup>. Tale nuovo *Temporary Framework* trova applicazione per l'arco

---

MARIA (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006; O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese. Tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001; C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*, Oxford-Portland, 2009; M. AULENTA, *il recupero degli aiuti di Stato*, Bari, 2007; M. DONY, *Controle des aides d'Etat*, Bruxelles, 2007; L. COEN, *Aiuti illegali e obbligo di recupero tra diritto comunitario e diritto interno*, in L. DANIELE, S. AMADEO, C. SCHEPISI (a cura di), *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali. Controllo comunitario e prassi interne*, Milano, 2003; B. NASCIMBENE, *Giudice nazionale, recupero di aiuti di Stato e rinvio pregiudiziale d'urgenza alla Corte di giustizia*, in *Corriere giuridico*, 2009, p. 858 ss.; A. TERRASI, *Aiuti di Stato: la questione del recupero degli aiuti illegalmente concessi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1081 ss.; J.L. BURLADA ECHEVESTE, I.M. BURLADA ECHEVESTE, *La recuperación de ayudas de Estado ilegales*, in *Nueva Fiscalidad*, 2007, p. 23.

<sup>19</sup> Si ricorda che in base all'art. 107, par. 1, TFUE “Sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. Tuttavia, tale divieto di aiuti di Stato non è previsto dal Trattato in modo assoluto ed incondizionato; sono infatti state espressamente ammesse e individuate all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE una serie di deroghe. Le deroghe si distinguono in deroghe operanti *de iure* (art. 107, par. 2, TFUE) e deroghe c.d. discrezionali (art. 107, par. 3, TFUE); per un approfondimento sulla disciplina degli aiuti di Stato cfr., tra gli altri, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017; J. M. COMMUNIER, *Le droit communautaire des aides d'état*, Parigi, 2000; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2006; A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, *La concorrenza*, Torino, 2006, p. 447 ss.; G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova 1997; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012; C. SCHEPISI (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina degli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011.

temporale che va dal 19 marzo 2020 al 31 dicembre 2020 ed è destinato unicamente a quelle imprese che non si trovassero “in difficoltà” al 31 dicembre 2019.

Lo strumento degli aiuti di Stato, come in più occasioni sottolineato dalla stessa Commissione, è fondamentale in una situazione di emergenza quale quella attuale, al fine di tutelare le imprese in generale e, segnatamente, quelle di piccole e medie dimensioni (PMI): infatti, tenuto conto della limitata entità delle risorse di bilancio dell’Unione, è inevitabile che la principale e più incisiva risposta alla crisi debba provenire dai bilanci degli Stati membri<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda, in concreto, le misure adottabili dagli Stati membri per garantire la liquidità e l’accesso ai finanziamenti per le imprese non finanziarie, la Commissione, dopo aver indicato le misure già esistenti e disponibili in base alla disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato<sup>21</sup>, chiarisce anche che l’epidemia di COVID-19 risulta idonea configurare un “evento eccezionale”, tale per cui possono essere concessi aiuti ai sensi della deroga stabilita all’art. 107, par. 2, lett. b), TFUE<sup>22</sup>. La disposizione in questione contempla una deroga al divieto di aiuti di Stato, operante *de iure*, in base alla quale gli Stati membri possono concedere «aiuti destinati a ovviare

---

<sup>20</sup> comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19, cit., punto 1.1.9; Bisogna considerare tuttavia che l’utilizzo dello strumento degli aiuti di Stato per rispondere alla crisi inevitabilmente può portare alla creazione di una situazione di disparità tra Stati, in considerazione del fatto che gli Stati membri presentano una capacità economica molto diversa tra loro e ciò può anche avere importanti riflessi negativi sulla integrità del mercato interno; sul punto A. LAMADRID, *A moment of Truth for the EU: a Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Chillin’Competition*, 31 marzo 2020; cfr. A. LAMADRID, *State Aid Asymmetries and the Covid-19 Outbreak- an Update and an Offer*, in *Chillin’Competition*, 19 maggio 2020; L. HORNKOHL, J. VAN’T KLOOSTER, *With Exclusive Competence Comes Great Responsibility: How the Commission’s Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU*, in *VerfBlog*, 29 aprile 2020; così anche il commissario per la concorrenza Vestager, cfr. A. ROVAN, *Margrethe Vestager: “Il y a un énorme écart entre les pays de l’UE sur les aides d’État”*, in *Le Figaro Online*, 17 maggio 2020, disponibile all’indirizzo internet [lefigaro.fr/conjoncture/margrethe-vestager-il-y-a-un-enerme-ecart-entre-les-pays-de-l-ue-sur-les-aides-d-etat-20200517](http://lefigaro.fr/conjoncture/margrethe-vestager-il-y-a-un-enerme-ecart-entre-les-pays-de-l-ue-sur-les-aides-d-etat-20200517). Per ulteriori criticità insite nell’utilizzo dello strumento degli aiuti di Stato nel contesto emergenziale cfr. L. CALZOLARI, *L’influenza del covid-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2020.

<sup>21</sup> Sul punto cfr. P. NICOLAIDES, *A new Temporary State Aid Framework to Fight the Effects of the Corona Virus*, in *Stateaidhub*, 20 marzo 2020; cfr. anche K. SOUKUP, J.M. CARPI BADIA, *Dg Comp & Coronavirus Crisis: Challenges for State Aid and Mergers*, in *Concurrences* (quarantine webinar series), 7 aprile 2020.

<sup>22</sup> Affinché un evento possa rientrare nel concetto di “evento eccezionale” secondo la Commissione è necessario che: (i) si tratti di un evento imprevedibile o comunque difficilmente prevedibile; (ii) presenti una portata significativa ed abbia un impatto economico notevole; (iii) che abbia carattere straordinario tale per cui differiscano nettamente le condizioni in cui il mercato opera normalmente. In merito alla deroga *de qua* cfr., ad esempio, S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998, spec. p. 33 ss.; cfr. P. NICOLAIDES, *How to Make Good the Damage Caused by a Natural Disaster*, in *Stateaidhub*, 31 marzo 2020.

ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali»<sup>23</sup>, intervenendo al fine di indennizzare le imprese per i danni da queste subite a causa dell'epidemia in corso<sup>24</sup>.

Delineate queste prime tipologie di aiuti già nella disponibilità degli Stati, la Commissione procede poi, all'interno della Comunicazione del 19 marzo e delle successive comunicazioni di modifica<sup>25</sup>, a descrivere le misure che costituiscono il nuovo Quadro Temporaneo che trova la sua base giuridica nella deroga di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE<sup>26</sup> e che si caratterizza, in particolare, per una maggiore flessibilità e celerità<sup>27</sup> nella valutazione degli aiuti<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> È opportuno sottolineare che, nonostante si tratti di una deroga “automatica”, la Commissione mantiene il potere di vigilanza e di controllo in ordine al rispetto delle condizioni stabilite dal Trattato per l'operatività della deroga stessa, infatti, le deroghe possono operare automaticamente solo in quanto la Commissione le abbia riconosciute come tali. Affinché le misure in questione possano essere autorizzate, la Commissione deve necessariamente verificare l'esistenza di un nesso causale diretto tra l'aiuto concesso a ciascun beneficiario e il danno arrecato dall'evento eccezionale e, inoltre, che le misure di aiuto siano limitate a quanto strettamente necessario per risarcire i danni, in modo tale da evitare qualsiasi forma di sovra-compensazione. Sul punto P. NICOLAIDES, *How to Make Good the Damage Caused by a Natural Disaster*, op. cit.

<sup>24</sup> Sul punto S. MICOSI, *Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19*, in *Assonime*, circolare n.5 del 10 aprile 2020, p. 14.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, cit.; comunicazione della Commissione Modifica del Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza, cit.; Communication from the Commission Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, cit.

<sup>26</sup> La deroga sui cui è fondato il Quadro – ovvero quella prevista all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE – è stata interpretata dalla Corte di giustizia nel senso che il “grave turbamento dell'economia” deve necessariamente colpire l'intero territorio dello Stato, non essendo sufficiente che interessi soltanto una parte di territorio o alcune regioni; una tale lettura è pienamente in linea con l'interpretazione rigorosa adottata fino ad oggi dalla Commissione sul punto. Dunque, nel caso di specie – considerato che le gravi conseguenze provocate dalla pandemia a livello economico interessano e colpiscono tutti gli Stati dell'Unione – *a fortiori* deve considerarsi applicabile la deroga in questione; cfr. sentenza della Corte di giustizia, 19 luglio 2016, causa C- 526/14, *Tadej Kotnik e altri*, ECLI:EU:C:2016:570, punto 51; comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, cit., punto 20; sul punto anche R. DANELLI, *Le novità disciplinari della Commissione europea in materia di aiuti di Stato alla luce dell'emergenza Covid-19*, in *Iusinitinere*, 29 aprile 2020; cfr. S. MICOSI, *Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19*, op. cit., p. 15.

<sup>27</sup> Le decisioni in merito agli aiuti potranno essere assunte entro pochi giorni dalla ricezione della notifica e, in determinati casi, anche entro ventiquattro ore. L'aspetto procedurale relativo all'attività di controllo della Commissione rappresenta un profilo di continuità con il quadro temporaneo elaborato nel contesto della crisi del 2008. cfr. P. WERNER, M. MAIER, *Procedure in crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure During the Current Crisis*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009.

<sup>28</sup> L'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE prevede che possono considerarsi compatibili con il mercato interno “gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune

Sul punto, è importante precisare che un temporaneo ammorbidimento nelle posizioni della Commissione, in merito alla valutazione di compatibilità delle misure con il mercato, non sta affatto a significare una negazione dei principi di tutela della concorrenza ai quali la disciplina degli aiuti di Stato si ispira; infatti, se, da un lato, in un simile contesto emergenziale, è certamente prioritario sostenere concretamente le imprese e consentire la loro ripresa, dall’altro, rimane pur sempre centrale la necessità di preservare il mercato interno e di evitare la sua frammentazione. E proprio al fine di tutelare l’integrità del mercato comune – fattore che indubbiamente contribuisce ad una ripresa più rapida – è necessario che le misure di aiuto nazionali si inseriscano sempre all’interno del quadro coordinato e sulla base dei criteri predisposti dalla stessa Commissione<sup>29</sup>.

All’interno della Comunicazione del 19 marzo sono state individuate cinque tipologie di misure che gli Stati possono adottare al fine di fronteggiare l’emergenza: (i) aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali; (ii) aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti; (iii) aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti; (iv) aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; (v) assicurazione del credito all’esportazione a breve termine.

A queste prime, la Comunicazione di modifica del 3 aprile ne ha poi

---

interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro”; una scelta simile a quella attuale fu compiuta dalla Commissione nel contesto della crisi finanziaria scoppiata nel 2008. Anche allora infatti, data la situazione emergenziale, la Commissione aveva ritenuto necessario adottare un approccio flessibile nella valutazione delle misure di aiuto nei confronti del settore bancario e per fare ciò aveva elaborato sei comunicazioni temporanee (c.d. *Crisis Communications*) fondate, anch’esse, sulla deroga di cui all’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE. Prima di quel momento la deroga in questione era stata sempre oggetto di particolari cautele ed infatti aveva trovato una prima ed unica applicazione nel caso *Industria greca*, in cui la Commissione aveva autorizzato degli aiuti alle imprese greche per far fronte a una grave crisi economica che aveva avuto importanti conseguenze per lo Stato nel suo complesso; sul tema del quadro temporaneo elaborato in risposta alla crisi finanziaria del 2008 si vedano, *ex multis*, A. TONETTI, *La disciplina comunitaria e globale degli aiuti a favore del sistema bancario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 659 ss.; F. CROCI, *L’impatto della crisi finanziaria sugli aiuti di Stato al settore bancario*, *op.cit.*, p. 733 ss.; M. MARCUCCI, *Aiuti di Stato e stabilità finanziaria. Il ruolo della Commissione europea nel quadro normativo europeo sulla gestione delle crisi bancarie*, in M. CHITI, V. SANTORO, (a cura di) *L’unione bancaria europea*, Pisa, 2016, p. 291 ss.; V. GIGLIO, *Crisi finanziaria e aiuti di Stato alle banche in difficoltà*, in C. SCHEPISI (a cura di) *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011, p. 127 ss.; M. CLARICH, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giurisprudenza Commerciale*, ottobre 2017, p. 705 ss.; per un breve confronto sulle risposte date dalla Commissione nel contesto della crisi del 2008 e quella attuale cfr. M. DEBROUX, *State aid & COVID-19: A Swift Response to a Massive Challenge*, in *Concurrences*, 16 aprile 2020.

<sup>29</sup> Sull’importanza di tutelare l’integrità del mercato interno nel contesto dell’emergenza cfr. M. MOTTA, M. PEREZ, *EU State Aid Policies in the Time of COVID-19*, in *VoxEU.org*, 18 aprile 2020.



aggiunte ulteriori cinque, al fine, in particolare, di accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi all'epidemia, oltre che di tutelare posti di lavoro e di sostenere l'economia<sup>30</sup>.

Le ultime due Comunicazioni di modifica del Quadro – risalenti all'8 maggio 2020 e al 29 giugno 2020 – hanno poi previsto, rispettivamente, delle specifiche disposizioni in merito alle misure di ricapitalizzazione per le imprese<sup>31</sup> e un'ulteriore estensione del Quadro Temporaneo per potenziare il sostegno alle microimprese, alle piccole imprese e alle *start-up* e incentivare gli investimenti privati.

**3.** A fronte delle novità introdotte dalla Commissione in materia di aiuti di Stato, appena descritte, il legislatore italiano è intervenuto tempestivamente al fine di predisporre varie misure a sostegno delle imprese e dell'economia dello Stato.

Sul punto è importante premettere che, dopo la Cina, l'Italia è stato uno dei primi Paesi nel panorama mondiale ad essere gravemente colpito dalla pandemia, trovandosi così ad essere il primo Stato membro dell'UE a dover fronteggiare e gestire gli imprevisi effetti dirompenti dell'emergenza<sup>32</sup>. L'improvvisa ed irrefrenabile diffusione del virus e la conseguente necessità di contenerne l'espansione con l'adozione di misure restrittive hanno infatti costretto le autorità nazionali di governo ad adottare, in tempi estremamente ridotti, una serie di provvedimenti in materia economica che risultavano urgenti e necessari al fine di sostenere sia, da un lato, le strutture sanitarie – costantemente messe a dura prova – sia, dall'altro, le imprese, i lavoratori e le famiglie.

Tra i provvedimenti adottati vi è innanzitutto, come anticipato, il decreto "Cura Italia", approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2020, con molto anticipo, dunque, rispetto alla pubblicazione del Quadro temporaneo

---

<sup>30</sup> Si tratta di: (i) misure di sostegno per le attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus; (ii) misure di sostegno alla costruzione e all'ammodernamento di impianti di prova; (iii) misure di sostegno alla produzione di prodotti per far fronte alla epidemia; (iv) misure selettive sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali; (v) misure selettive sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari.

<sup>31</sup> Communication from the Commission Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, cit., punto 44 ss. Per un approfondimento sulla comunicazione di modifica dell'8 maggio e, in particolare, sul regime relativo alle misure di ricapitalizzazione F. LAPRÉVOTE, G. C. RIZZA, V. BLANC, *European Union: The European Commission Relaxes State Aid Rules For COVID-19-related Recapitalizations*, in *Mondaq Business Briefing*, 15 maggio 2020.

<sup>32</sup> Si ricorda che, in data 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri del Governo italiano ha deliberato lo "stato di emergenza nazionale" per la durata di sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione dell'epidemia, come previsto e disciplinato all'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018.

elaborato dalla Commissione il successivo 19 marzo. Il decreto in questione rappresenta la prima risposta italiana alla crisi derivante dalla diffusione della COVID-19 e prevede, tra l’altro<sup>33</sup>, all’interno dei titoli III e IV, una serie di misure specificamente destinate a sostenere le imprese. Di seguito, per esigenze di sintesi, si darà conto di quelle maggiormente rilevanti<sup>34</sup>.

Il titolo III del decreto disciplina le misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario e si apre con l’art. 49<sup>35</sup>, nel quale, derogando la disciplina ordinaria<sup>36</sup>, viene stabilito che per la durata di nove mesi è potenziato ed esteso il margine di intervento per il Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese<sup>37</sup>. In questo modo ogni singola impresa interessata può ricevere fino a 5 milioni di euro in garanzie.

Ancora, rilevante è la disposizione contenuta nell’art. 56 che ha riguardo alle misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall’epidemia di COVID-19<sup>38</sup>. Viene stabilita, in particolare, una moratoria straordinaria sui prestiti, rivolta non soltanto alle piccole e medie imprese ma anche ai professionisti e alle ditte individuali operanti sul territorio italiano a condizione, tuttavia, che non presentino, all’entrata in vigore del decreto, esposizioni classificate *a sofferenza o a inadempienza probabile* (cc.dd. crediti deteriorati). La moratoria in questione consiste nella sospensione fino al 30 settembre 2020 del pagamento delle scadenze debitorie contratte nei confronti del sistema creditizio, ovvero di banche, intermediari finanziari e altri soggetti abilitati alla concessione del credito.

In ultimo, è poi opportuno menzionare anche il successivo art. 57 che

---

<sup>33</sup> Il decreto “Cura Italia” prevede una serie di misure volte a contenere in maniera efficace gli effetti della crisi di natura socioeconomica, connessa all’emergenza determinata dalla diffusione della COVID-19. Le principali misure ivi previste sono quelle che riguardano: il potenziamento del Servizio sanitario nazionale, della protezione civile e della sicurezza; il sostegno al mondo del lavoro pubblico e privato ed a favore delle famiglie e delle imprese; le disposizioni in materia di giustizia, di trasporti, per i settori agricolo e sportivo, dello spettacolo e della cultura, della scuola e dell’università; la sospensione degli obblighi di versamento per tributi e contributi, di altri adempimenti e incentivi fiscali; sul punto *Cura Italia, misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, disponibile all’indirizzo internet [internet.governo.it/it/curaitalia-misure-economiche](http://internet.governo.it/it/curaitalia-misure-economiche).

<sup>34</sup> Per una ricostruzione completa delle misure adottate dal legislatore italiano nel Decreto “Cura Italia” cfr. L. CERIONI, *I decreti “Cura Italia” (d.l. n. 18/2020) e “liquidità” (d.l. n. 23/2020) nel contesto delle comunicazioni della Commissione europea*, in *Salvisjuribus*, 20 aprile 2020.

<sup>35</sup> Successivamente abrogato e sostituito dall’art. 13 del Decreto “Liquidità”.

<sup>36</sup> La disciplina ordinaria è prevista all’art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>37</sup> Il Fondo Centrale di Garanzia è stato istituito con la l. n. 662/96 al fine di sostenere le PMI agevolando il loro accesso al credito. Operante dal 2000, il Fondo permette alle imprese in possesso di determinati requisiti di ottenere un finanziamento contando unicamente sulla garanzia statale, senza bisogno dunque di ulteriori fidejussioni o polizze assicurative.

<sup>38</sup> Per un’analisi critica e approfondita dell’art. 56 in esame cfr. G. AMATO, D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, in *Diritto Bancario*, 8 maggio 2020.

stabilisce misure di supporto alla liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica mediante meccanismi di garanzia. In particolare, si prevede la concessione di garanzie statali sulle esposizioni di Cassa depositi e prestiti S.p.A. in favore delle banche e degli altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito che concedono finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa della citata emergenza. La garanzia pubblica in questione è rilasciata fino ad un massimo dell'ottanta per cento dell'esposizione assunta.

In aggiunta alle misure previste dal decreto "Cura Italia", in data 6 aprile 2020 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto "Liquidità" con il quale viene rafforzato ulteriormente il regime delle garanzie pubbliche per facilitare l'accesso al credito<sup>39</sup>.

Le norme di carattere finanziario in tema di garanzie pubbliche sono contenute negli articoli da 1 a 13<sup>40</sup>. In particolare, nel decreto in questione, al fine di potenziare quanto già previsto nel decreto "Cura Italia", vengono individuati due soggetti incaricati di fornire supporto alle imprese facilitando la concessione di finanziamenti: SACE S.p.A.<sup>41</sup> (art. 1) e il Fondo Centrale PMI (art. 13).

Quanto agli interventi del Fondo Centrale, l'art. 13 abroga e sostituisce l'art. 49 del decreto "Cura Italia", ampliandone la portata. Viene previsto che fino al 31 dicembre 2020 le garanzie del Fondo Centrale verranno concesse a titolo gratuito, estendendone sia l'importo massimo garantito che i beneficiari; in particolare, l'importo massimo per singola impresa è elevato a 5 milioni di euro e sono ammesse alla garanzia le imprese che abbiano un numero di dipendenti non superiore a 499, indipendentemente dal fatturato e dagli attivi di bilancio. In ultimo, è stato previsto per i prestiti fino a 25 mila euro per professionisti e PMI che l'intervento del Fondo copre il 100% del finanziamento senza che debba venire effettuata, ai fini della concessione della garanzia, la valutazione del merito di credito. La garanzia è concessa automaticamente e il prestito può essere erogato dalla banca senza necessità di attendere la risposta del Fondo. Non potranno poi avere accesso alle

---

<sup>39</sup> Per un'analisi approfondita delle misure introdotte con il Decreto "Liquidità" cfr. L. CERIONI, *I decreti "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020) e "liquidità" (d.l. n. 23/2020) nel contesto delle comunicazioni della Commissione europea*, op. cit.

<sup>40</sup> La scelta del legislatore italiano di utilizzare lo strumento delle garanzie (facendo leva, dunque, sull'indebitamento delle imprese) per fronteggiare la crisi di liquidità è stata oggetto di numerose critiche e perplessità; sul punto G. AMATO, D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, op. cit. che riportano che una tale scelta "rischia di procrastinare una condizione già di per sé critica, creando un *vulnus* nel mercato".

<sup>41</sup> SACE S.p.A. è una società per azioni del gruppo italiano Cassa Depositi e Prestiti, specializzata nel settore assicurativo-finanziario.

garanzie del Fondo le imprese le cui posizioni sono classificate come *sofferenze*, dal momento che tale classificazione farebbe intendere una crisi finanziaria originata in un momento precedente a quello della emergenza; per la medesima ragione sono poi escluse anche le imprese che al 31 gennaio 2020 presentassero *inadempienze probabili*.

Oltre che con la previsione delle garanzie del Fondo Centrale, il legislatore italiano è intervenuto poi, come anticipato, con il nuovo strumento della “Garanzia Italia” che vede il coinvolgimento di SACE S.p.A. Si tratta di un intervento di 200 miliardi di euro finalizzato a garantire liquidità sia alle grandi imprese che alle PMI, oltre che ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti titolari di partita IVA, a condizione, tuttavia, che questi ultimi tre abbiano utilizzato tutto il *plafond* a loro disposizione presso il Fondo Centrale. In particolare, l’intervento consiste nella concessione, fino al 31 dicembre 2020, di garanzie per il rilascio di finanziamenti a favore dei soggetti sopra menzionati che siano stati colpiti dall’epidemia COVID-19. La garanzia non è rilasciata a titolo gratuito ma sono previste delle commissioni annuali dovute dalle imprese (art. 1, c. 2, lett. *e*)) ed è sottoposta a una serie di condizioni espressamente individuate.

Le misure sopra descritte sono state poi autorizzate dalla Commissione in data 14 aprile 2020<sup>42</sup>.

L’ultimo, in linea temporale, degli interventi realizzati dal legislatore italiano è rappresentato, come noto, dal decreto “Rilancio” del 19 maggio 2020, nel cui titolo III vengono previste ulteriori misure a sostegno delle imprese. Rilevanti, ai fini del presente lavoro, risultano essere soprattutto le disposizioni contenute nei capi I e II: il primo è dedicato alla disciplina delle diverse misure di sostegno adottabili a favore delle imprese, mentre il secondo prevede disposizioni in merito agli aiuti concedibili alle imprese sulla base del Quadro temporaneo delineato nelle comunicazioni della Commissione<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Il Commissario per la concorrenza Margrethe Vestager ha dichiarato: “Questo schema consentirà all’Italia di sostenere i lavoratori autonomi, le PMI e le società a media capitalizzazione colpite dall’epidemia di Coronavirus attraverso la concessione di garanzie statali. Insieme all’altro schema italiano per sostenere l’economia italiana nel contesto dell’epidemia di coronavirus, che riguarda le aziende più grandi, aiuterà le piccole imprese a coprire i loro investimenti immediati e le esigenze di capitale circolante, in modo che possano continuare le loro attività durante e dopo l’epidemia. Mettere in atto le necessarie misure nazionali di sostegno in modo tempestivo, coordinato ed efficace, in linea con le norme dell’Ue, è di fondamentale importanza in questi tempi difficili”; sul punto cfr. F. MASSARO, *Decreto Liquidità, via libera della UE. Le banche ora possono dare i prestiti*, in *Corriere della sera*, 14 aprile 2020, disponibile all’indirizzo [corriere.it/economia/finanza/20\\_aprile\\_14/decreto-liquidita-via-libera-ue-banche-ora-possono-dare-prestiti-93615f68-7e24-11ea-9d1e-3b71f043fc58.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/20_aprile_14/decreto-liquidita-via-libera-ue-banche-ora-possono-dare-prestiti-93615f68-7e24-11ea-9d1e-3b71f043fc58.shtml).

<sup>43</sup> Per una ricostruzione delle misure di aiuto cfr. R. CAFARI PANICO, *Le misure di aiuto di Stato previste dal D.L. Rilancio*, in *Fieldfisher*, 27 maggio 2020; cfr. *Decreto Rilancio. Sostegno alle imprese e aiuti di Stato*, in *Assonime*, 29 maggio 2020.

Anche il regime di aiuti predisposto nel decreto “Rilancio” è stato approvato dalla Commissione con decisione del 21 maggio 2020<sup>44</sup>.

Come anticipato, tra le misure introdotte dal legislatore italiano nel contesto delle risposte all'emergenza in atto, vi è una rilevante novità di carattere procedurale, adottata in assenza di indicazioni da parte della Commissione, sulla quale pare opportuno concentrare l'attenzione. Si tratta, in particolare, della sospensione – prevista all'art. 53 del decreto “Rilancio” – della c.d. “clausola *Deggendorf*” a favore delle imprese colpite dall'emergenza, in deroga all'art. 46 della legge n. 234 del 24 dicembre 2012.

Nei paragrafi seguenti, dopo aver ricordato l'origine e le funzioni di tale clausola, che è espressione di un principio fondamentale in materia di aiuti di Stato e che è stata “codificata”, come si vedrà, nell'ordinamento nazionale, si analizzeranno le ragioni che hanno spinto il legislatore italiano a prevedere la sua sospensione, valutando la conformità di tale scelta al quadro normativo dell'Unione e nazionale.

**4.** Come si è anticipato, la “clausola *Deggendorf*” vieta l'erogazione di nuovi aiuti di Stato alle imprese che debbano restituire aiuti precedentemente ricevuti e dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione.

Tale clausola non trova origine all'interno di una fonte normativa scritta: essa discende piuttosto da un principio di carattere giurisprudenziale, affermato per la prima volta dall'allora Tribunale di primo grado (oggi Tribunale dell'Unione europea) nella sentenza *Deggendorf* del 1995<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. decisione della Commissione, State aid SA.57021 (2020/n, ex 2020/PN) – Italy – COVID19 *Regime Quadro*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 3482 final.

<sup>45</sup> Sentenza del Tribunale, 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, cit. I fatti all'origine della sentenza risalgono al periodo 1981-1983 quando la ricorrente, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (in prosieguo: la “TWD”), società attiva nel settore delle fibre sintetiche, riceveva aiuti di Stato inizialmente non notificati, consistenti in una sovvenzione pari a 6,12 milioni di marchi tedeschi e in un prestito agevolato pari a 11 milioni di marchi tedeschi. A seguito della tardiva notifica, la Commissione dichiarava i suddetti aiuti illegali e incompatibili e ne ordinava la restituzione. Il ministero federale dell'economia tedesco revocava dunque gli aiuti alla TWD e questa impugnava la revoca davanti al giudice amministrativo tedesco. Nel 1989 la Germania notificava alla Commissione un nuovo progetto di aiuti a favore della TWD, comprendenti una sovvenzione di 4,52 milioni di marchi tedeschi e la concessione di due prestiti agevolati pari, rispettivamente, a 6 e 14 milioni di marchi tedeschi. La Commissione, all'art. 2 della sua decisione, stabilisce che gli aiuti notificati sono compatibili con il mercato interno ma che le autorità tedesche erano tenute a sospendere il versamento finché non avessero ottenuto la restituzione dei precedenti aiuti dichiarati incompatibili. A fronte di tale decisione la TWD ha proposto, nel 1991, un ricorso alla Corte di giustizia per ottenerne l'annullamento. Nel frattempo, le autorità tedesche notificavano alla Commissione un terzo progetto di aiuti a favore della TWD ed anche in questo caso, all'art. 2 della sua decisione, la Commissione subordinava il versamento degli aiuti al recupero di quelli dichiarati incompatibili. A fronte di tale decisione il governo tedesco proponeva ricorso alla Corte di giustizia per ottenerne l'annullamento, nello stesso senso procedeva poi la TWD. Le due cause rispettivamente promosse sono state poi

La controversia vedeva contrapposti, da un lato, la società Textilwerke Deggendorf GmbH (in prosieguo “la TWD”) e, dall’altro, la Commissione. In particolare, la causa traeva origine dai ricorsi per annullamento proposti dalla TWD avverso due decisioni della Commissione, nelle quali era stato stabilito che il versamento a favore della TWD di nuovi aiuti di Stato – ancorché compatibili con il mercato interno – avrebbe dovuto essere sospeso finché non fossero stati restituiti gli aiuti a questa concessi in precedenza e successivamente dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione<sup>46</sup>.

La ricorrente TWD deduceva vari motivi a sostegno dei due ricorsi per annullamento, poi raggruppati dal Tribunale in quattro motivi. Il Tribunale ha respinto i ricorsi sulla scorta di vari ordini di considerazioni. In particolare, rilevano, ai fini del presente contributo, le argomentazioni utilizzate per rigettare il primo dei quattro motivi, che aveva ad oggetto l’incompetenza della Commissione riguardo alla decisione di sospendere il versamento degli aiuti e la violazione dei principi in materia di ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri.

I giudici si esprimevano nei seguenti termini: “La Commissione resta nei limiti delle proprie competenze quando, chiamata a decidere in merito a un progetto di aiuto che uno Stato membro intende concedere a un’impresa, emana una decisione mediante la quale si autorizza detto aiuto, ai sensi dell’ art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato [attuale art. 107, par. 3, lett. c), TFUE], ma se ne proibisce il versamento finché l’impresa non abbia restituito un aiuto ricevuto in precedenza la cui illiceità, dovuta al tempo stesso a mancanza di comunicazione previa e ad incompatibilità con il mercato comune, sia stata accertata con una decisione della Commissione divenuta inoppugnabile”<sup>47</sup>.

---

riunite con ordinanza ai fini della fase orale e della sentenza. A seguito poi della decisione del Consiglio dell’8 giugno 1993, che modifica la decisione istitutiva del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, la Corte ha disposto la separazione delle cause e ha rinviato quelle promosse dalla TWD al Tribunale. Queste ultime sono state iscritte al ruolo con i numeri di causa T- 244/93 e T-486/93. La Corte ha poi sospeso i procedimenti pendenti fino alla pronuncia della sentenza del Tribunale nelle cause sopra citate. Per una puntuale analisi della sentenza in esame cfr. A. E. PÉREZ, *La jurisprudencia Deggendorf come medio de forzar la recuperación de las ayudas ilegales*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, aprile 2018, p. 198 ss.; cfr. P. WOOLFSON, *Aides d’Etat: la Cour de justice européenne tranche en faveur de la sécurité juridique*, in *LesEchos*, 17 maggio 1994, disponibile all’indirizzo internet [lesechos.fr/1994/05/aides-detat-la-cour-de-justice-europeenne-tranche-en-faveur-de-la-securite-juridique-882271](http://lesechos.fr/1994/05/aides-detat-la-cour-de-justice-europeenne-tranche-en-faveur-de-la-securite-juridique-882271)

<sup>46</sup> Decisione della Commissione 26 marzo 1991, 91/391/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo tedesco alla Textilwerke Deggendorf GmbH impresa produttrice di filo poliammidico e poliestere situata a Deggendorf (Baviera); Decisione della Commissione 18 dicembre 1991, 92/330/CEE, riguardante aiuti della Repubblica federale di Germania alla società Textilwerke Deggendorf GmbH.

<sup>47</sup> Sentenza del Tribunale, 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, cit., punto 56.

Infatti, secondo i giudici di Lussemburgo, il potere di prescrivere la modifica di un aiuto, che il Trattato – all’allora art. 93 par. 2 (attuale art. 108, par. 3, TFUE) – attribuisce alla Commissione, presuppone imprescindibilmente che questa possa adottare una decisione con la quale stabilisce le condizioni necessarie a garantire che non si verifichino alterazioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Il rischio di alterazioni deve essere valutato dalla Commissione tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti, tra i quali certamente vi è l’eventuale effetto cumulato del nuovo aiuto e della mancata restituzione del precedente aiuto illecito. Ad avviso del Tribunale, quindi, ponendo una simile condizione, la Commissione non si è servita di una procedura non prevista dal Trattato per ottenere la restituzione dell’aiuto illecito precedentemente erogato alla TWD, ma ha soltanto – legittimamente e correttamente – fatto sì che l’aiuto progettato non producesse conseguenze tali da renderlo incompatibile con il mercato interno.

Il Tribunale chiarisce, altresì, che la Commissione, subordinando il versamento di un aiuto alla previa restituzione da parte dell’impresa di aiuti dichiarati illeciti e incompatibili con decisione divenuta inoppugnabile, non ha violato la ripartizione delle competenze tra la (allora) Comunità e gli Stati membri. E ciò, a prescindere dall’esistenza, nel diritto nazionale tedesco che disciplina il recupero degli aiuti, di un principio che tutela il legittimo affidamento<sup>48</sup>, invocato dall’impresa davanti al giudice nazionale, e di una norma procedurale che, in materia di revoca di atti amministrativi, fissa un termine che risulta essere superato nel caso di specie.

Infatti, in primo luogo, la Commissione non può essere costretta, per il solo fatto che esiste una controversia dinnanzi ai giudici nazionali, ad autorizzare il versamento di un aiuto che, se cumulato con precedenti aiuti non rimborsabili, sarebbe incompatibile con il mercato comune. In secondo luogo,

---

<sup>48</sup> Il principio del legittimo affidamento, peraltro, è riconosciuto e tutelato anche nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione europea. Questo, tuttavia, non è espressamente contemplato nei Trattati; il suo riconoscimento come principio cardine del diritto europeo è da imputare infatti alla attività della Corte di Giustizia, la quale, con la sentenza *Töpfer* del 3 maggio 1978, ha per la prima volta sancito che il principio della tutela dell’affidamento fa parte dell’ordinamento giuridico comunitario (Sentenza della Corte di giustizia, 3 Maggio 1978, causa C-12/77, ECLI:EU:C:1978:94). Per un approfondimento sul punto cfr., *ex multis*, S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell’Unione Europea*, Milano, 2012; E. CASTORINA, «Certeza del diritto» e ordinamento europeo: riflessioni attorno ad un principio «comune», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998; P. MENGOZZI, *Da un case by case balance of interests a un two step analysis approach nella giurisprudenza comunitaria in tema di tutela del legittimo affidamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998; L. VAGNI, *La regola dell’affidamento nel diritto comune europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 2013, p. 573; M. BACCI, *L’evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell’unione europea e degli stati membri*, disponibile all’indirizzo internet [masterdirittoprivatoeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/06/MASSIMO-BACCI.pdf](http://masterdirittoprivatoeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/06/MASSIMO-BACCI.pdf).

le norme nazionali che tutelano il legittimo affidamento e che stabiliscono un termine per la revoca, non possono trovare applicazione in modo da rendere impossibile il recupero degli aiuti.

Il principio così sancito dal Tribunale nella sentenza in esame ha trovato poi ulteriore conferma nella successiva pronuncia resa dalla Corte di giustizia in sede di impugnazione<sup>49</sup>.

La c.d. clausola *Deggendorf*, che dal predetto principio discende, risponde alle logiche a cui si ispira il recupero degli aiuti incompatibili, che è volto a ripristinare le condizioni di concorrenza falsate dall'erogazione di un aiuto illegale e incompatibile. Perciò, se un'impresa ha ricevuto aiuti e, dopo essere stata intimata a farlo, non li ha restituiti, non potrà beneficiare di altri aiuti fintantoché permarrà l'inadempimento. La clausola, dunque, non riguarda in alcun modo la valutazione di compatibilità del nuovo aiuto, che dipende da elementi intrinseci ed obiettivi dello stesso, ma concerne esclusivamente l'erogazione dell'importo, che è sospesa sino all'adempimento dell'obbligo di restituzione dell'aiuto precedente<sup>50</sup>.

Se, dunque, lo scopo ultimo del recupero degli aiuti dichiarati illegittimi è quello di ripristinare lo *status quo ante*, eliminando un vantaggio indebito di cui abbia usufruito un'impresa nei confronti dei suoi concorrenti, la funzione fondamentale del principio *Deggendorf* risulta evidente: esso mira ad impedire il verificarsi di un arricchimento senza causa e, così, ad evitare che – per effetto del cumulo di un precedente aiuto illegale e non restituito con uno nuovo, seppur compatibile – un'impresa possa ottenere un vantaggio indebito ed eccessivo, di portata tale da alterare le condizioni degli scambi intracomunitari in misura che risulti essere contraria al comune interesse<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Sentenza della Corte di giustizia, 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:241, punto 25 ss.

<sup>50</sup> Sul punto C. E. BALDI, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, op. cit., p. 175 ss. L'autore qualifica la clausola *Deggendorf* come una clausola sospensiva della liquidazione degli aiuti, non mancando di sottolineare come sulla natura e sull'applicazione di tale clausola ci sia stata per molto tempo incertezza nonostante la chiarezza espositiva delle disposizioni in merito. Infatti, si riporta, molti hanno ritenuto che la clausola rappresentasse una condizione di ammissibilità, spostando la verifica al momento della domanda, o, ancora, che fosse rilevante ai fini della concessione; cfr. L. SALVINI, *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007, p. 417 ss.; L. DEL FEDERICO, *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea*, Milano, 2007, p. 211 ss.

<sup>51</sup> Così, decisione della Commissione 26 marzo 1991, 91/391/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo tedesco alla *Textilwerke Deggendorf GmbH* (Baviera), cit., parte V, “considerando” 7; si deve considerare che, in base alla giurisprudenza della Corte, quando la Commissione è chiamata ad esaminare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, essa deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi compreso il contesto già eventualmente esaminato in una decisione precedente, oltre che gli obblighi che tale decisione precedente ha potuto imporre ad uno Stato membro; sul punto P. NICOLAIDES, *No New Aid to Undertakings that Have not yet Repaid Incompatible Aid*, in *Stateaidhub*, 19 maggio 2020.



In applicazione del principio in esame, la Commissione, in sede di valutazione dei nuovi aiuti, condiziona ormai sistematicamente la sua eventuale valutazione positiva all'assunzione, da parte degli Stati membri, del c.d. "impegno *Deggendorf*", diventato in questo modo prassi comune presso le amministrazioni statali. L'impegno che ciascuno Stato è chiamato ad assumersi consiste quindi, in concreto, nel subordinare il versamento degli aiuti alla preventiva verifica che i soggetti destinatari non abbiano ricevuto in precedenza aiuti dichiarati illegittimi o incompatibili, per i quali è pendente un ordine di recupero<sup>52</sup>.

La prassi della Commissione applicativa di tale principio ha portato nel tempo alla sua definitiva "codificazione" scritta, sia pure in atti atipici, (almeno) formalmente non vincolanti. Si tratta, in primo luogo, della Comunicazione della Commissione del 2007 sul recupero degli aiuti di Stato illegali<sup>53</sup> e, successivamente, della Comunicazione del 2019 che sostituisce la precedente<sup>54</sup>. Quest'ultima, al punto 159 ricorda sinteticamente il principio affermato nella causa *Deggendorf*. Al successivo punto 160 della medesima Comunicazione del 2019, la Commissione rammenta altresì che: "Qualora persone fisiche o giuridiche, giuridicamente distinte, costituiscano un'unità economica, occorre considerarle una sola impresa ai fini del diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza. In questi casi, ai fini della valutazione dell'effetto di cumulo degli aiuti precedenti con i nuovi aiuti previsti, la Commissione deve considerare il gruppo di cui fa parte il beneficiario dell'aiuto".

Con tale affermazione la Commissione ha inteso recepire la giurisprudenza della Corte, e, in particolare, quanto affermato nella sentenza *ACEAElectrabel* del Tribunale del 2009<sup>55</sup>. Nel caso *ACEAElectrabel*, la

---

<sup>52</sup> Sul punto P. PIRODDI, *La procedura della Commissione relativa agli aiuti di Stato illegali e l'obbligo di recupero*, in L. PACE (a cura di) *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 582 ss.; è opportuno precisare che il mancato recupero del primo aiuto, dichiarato illegale e incompatibile, non osta alla dichiarazione di compatibilità del nuovo aiuto, ma giustifica la sospensione della sua erogazione fino all'integrale restituzione del primo.

<sup>53</sup> comunicazione della Commissione UE 2007/C272/05, verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli stati membri di recuperare gli aiuti di stato, punti da 75 a 78.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione C/2019/5396, sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, punti da 159 a 160.

<sup>55</sup> Sentenza del Tribunale, 8 settembre 2009, causa T-303/05, *ACEAElectrabel Produzione SpA c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:T:2009:312. La controversia pendente di fronte al Tribunale verteva sulla richiesta di annullamento da parte della ricorrente, ACEAElectrabel Produzione S.p.A., di una decisione della Commissione. La ricorrente era una società di produzione di energia elettrica, controllata dall'ACEAElectrabel Holding S.p.A., una joint venture creata dall'ACEA S.p.A. e dall'Electrabel SA per operare nel settore dell'energia elettrica e del gas. Gli accordi di costituzione dell'ACEAElectrabel holding S.p.A. prevedevano che l'ACEA S.p.A. trasferisse alla ricorrente due impianti di produzione termoelettrici e cinque

Commissione, in virtù del potere discrezionale che le è attribuito dai Trattati in materia, a seguito di una serie di puntuali considerazioni, sosteneva che le imprese coinvolte nella concessione degli aiuti costituissero un’unità economica tale per cui il gruppo stesso, di cui entrambe facevano parte, doveva considerarsi quale beneficiario dell’aiuto.

Da quanto affermato nella sentenza *ACEA/Electrabel*, nella quale il Tribunale, rigettando il ricorso, accoglieva e confermava gli argomenti avanzati dalla Commissione, si è dedotta dunque l’applicabilità del principio *Deggendorf* all’aiuto concesso ad un’impresa facente parte dello stesso gruppo di cui fa parte un’impresa che non ha provveduto a restituire un aiuto illegale e incompatibile.

La questione in esame assume rilevanza ai fini del presente lavoro se si considera che la sospensione dell’obbligo *Deggendorf* stabilita dal legislatore italiano nel decreto “Rilancio” riguarda certamente anche i gruppi di imprese. Dunque, il fatto che un’impresa abbia ricevuto aiuti dichiarati illegali e incompatibili, senza averli successivamente restituiti, non osterebbe, in virtù della temporanea sospensione dell’obbligo, al fatto che un’altra impresa appartenente al medesimo gruppo della prima, possa ricevere nuovi aiuti nell’attuale contesto emergenziale.

Infine, è opportuno affrontare un’ultima questione inerente al principio in esame, che riguarda, in particolare, il suo rapporto con la regola *de minimis*. Sul punto è necessario fare chiarezza, dal momento che risulta controverso se la clausola *Deggendorf* debba, o meno, trovare applicazione anche rispetto agli aiuti concessi in regime c.d. *de minimis*, ovvero quegli aiuti il cui importo non supera l’importo di 200.000 euro in tre anni. La clausola *Deggendorf* è stata infatti spesso applicata anche agli aiuti *de minimis* da parte delle amministrazioni statali, benché si tratti di un aspetto non chiaro, in relazione al quale sarebbe opportuno svolgere un’attenta riflessione<sup>56</sup>. Se la *ratio* del

---

centrali idroelettriche, laddove l’*Electrabel* avrebbe conferito una serie di progetti per la costruzione di impianti. Nel gennaio del 2002 l’Italia notificava alla Commissione due progetti di aiuto all’investimento. Con lettera del 13 maggio 2003 la Commissione notificava la sua decisione, con la quale qualificava compatibile l’aiuto del secondo progetto ad avviava rispetto al primo il procedimento di indagine formale, ritenendo che dovesse essere applicata la giurisprudenza *Deggendorf*. Sul punto cfr. A. E. PÉREZ, *La jurisprudencia deggendorf come medio de forzar la recuperación de las ayudas ilegales*, op. cit., p. 202 ss.; cfr. T. JORIS, *The Concept of an “Economic Unit” in State Aid Matters and the Deggendorf Principle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2012, p. 149 ss.; M. CYNDECKA, *The Market Economy Investor Test in EU State Aid Law: Applicability and Application*, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 320 ss.

<sup>56</sup> Sul punto C. E. BALDI, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, op. cit., p. 180. L’autore riporta che, in base alla citata giurisprudenza *Deggendorf* della Corte, è facoltà della Commissione in virtù del suo potere discrezionale, imporre tale clausola sospensiva; dunque, la sua previsione da parte di una amministrazione sarà legittimata – dal punto di vista della compatibilità con la disciplina degli

principio è quella di impedire un'alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, dovrebbe ritenersi rilevante l'eventuale effetto distorsivo del cumulo; aiuti di scarsa entità, come sono per definizione gli aiuti in esame, non dovrebbero dunque sollevare dubbi in questo senso. Da ciò si dovrebbe ragionevolmente dedurre che le amministrazioni statali concedenti aiuti *de minimis* non dovrebbero richiedere alle imprese beneficiarie la dichiarazione *Deggendorf* in aggiunta alla dichiarazione *de minimis*<sup>57</sup>.

La clausola è poi stata inserita dalla Commissione all'interno dell'art. 1 del Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014<sup>58</sup>, nel quale è previsto che le esenzioni da esso introdotte non si applicano: (a) ai regimi di aiuti che non escludono esplicitamente il pagamento di aiuti individuali a favore di un'impresa destinataria di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno, ad eccezione dei regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali; (b) agli aiuti *ad hoc* a favore delle imprese che si trovino nella situazione testé descritta. Dunque, in base a tale disposizione risulta che il principio *Deggendorf* non trova applicazione nei casi di indennizzo dei danni derivanti da calamità naturale.

5. Con riguardo all'ordinamento italiano, la clausola *Deggendorf* è stata inserita dal legislatore nazionale in una specifica disposizione, attualmente prevista all'art. 46 della l. n. 234 del 2012, che, come noto, detta le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea<sup>59</sup>.

Tuttavia, già in un momento antecedente il principio aveva trovato un

---

aiuti – soltanto da una decisione di autorizzazione o da un regolamento di esenzione per categoria che espressamente contenga tale condizione. Dal momento che nessun regolamento di esenzione per categoria (ad eccezione del regolamento n. 800/2006) contiene una condizione di questo genere, la previsione della clausola *Deggendorf* che vada a limitare l'erogazione di aiuti in regime *de minimis* risulta essere arbitraria; cfr. L. DEL FEDERICO, *Le controversie sul recupero degli aiuti di stato nella giustizia tributaria italiana: profili critici, orientamenti giurisprudenziali e linee evolutive*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2012.

<sup>57</sup> In tal senso A. CEVESE, A. SANTORO, S. LA BARBERA, *Manuale sugli aiuti di Stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, Unioncamere – Eurosportello veneto, Venezia, giugno 2018, p. 144 ss.

<sup>58</sup> Regolamento 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.

<sup>59</sup> Per un commento alla legge 234 del 2012 cfr. L. COSTATO, L. S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»*, Napoli, 2015.

espesso riconoscimento ed una prima forma di “codificazione” nell’ordinamento interno: all’art. 1, comma 1223, della Legge finanziaria del 2007<sup>60</sup>, infatti, veniva per la prima volta recepita la giurisprudenza *Deggendorf*, stabilendo che i destinatari di aiuti di Stato possono beneficiarne soltanto a condizione che dichiarino (ai sensi dell’art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445) di non rientrare tra coloro che abbiano ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in conto bloccato, gli aiuti dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione<sup>61</sup>.

In proposito, all’interno della Comunicazione del 2007 sul recupero degli aiuti illegali, si leggeva un particolare apprezzamento da parte della Commissione per tale innovativa scelta compiuta dal legislatore italiano. Questa si esprimeva in tal senso: “La Commissione si rallegra dell’iniziativa dell’Italia di inserire una specifica clausola *Deggendorf* nella sua legge finanziaria 2007, in base alla quale i beneficiari di nuove misure di aiuti di Stato sono tenuti a dichiarare che non hanno a loro disposizione aiuti di Stato illegali e incompatibili”<sup>62</sup>.

La disposizione della legge finanziaria in questione aveva certamente lo scopo di rendere più efficienti ed efficaci le procedure di recupero, ma, soprattutto, intendeva ridurre il contenzioso allora in corso con la Commissione, riguardante varie categorie di misure adottate dall’Italia<sup>63</sup>.

In questo modo, il legislatore italiano introduceva sì un generale obbligo di verifica – da realizzare tramite autocertificazione degli interessati – in

---

<sup>60</sup> L. 27 dicembre 2006 n. 297, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007).

<sup>61</sup> L’art. 1, comma 1223, della L. 27 dicembre 2006 n. 297, recitava: “I destinatari degli aiuti di cui all’articolo 87 del Trattato che istituisce la Comunità europea possono avvalersi di tali misure agevolative solo se dichiarano, ai sensi dell’articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e secondo le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, di non rientrare fra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato, gli aiuti che sono individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea, e specificati nel decreto di cui al presente comma”. Sul punto cfr. G. RODRÍGUEZ IGLESIAS, K. VAN MIERT, M. MONTI, N. KROES, *EC State Aid Law. Le Droit des Aides d’Etat dans la CE*, in *Liber Amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 285 ss.

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione UE 2007/C272/05, verso l’esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli stati membri di recuperare gli aiuti di stato, punto 78.

<sup>63</sup> Sul punto, tra gli altri, vi era il caso degli aiuti concessi alla AEM di Torino, una azienda municipalizzata attiva nel settore dell’energia – decisione della Commissione 8 novembre 2006, 2006/941/CE, relativa all’aiuto di Stato C 11/06 (ex N 127/05) al quale l’Italia intende dare esecuzione a favore dell’AEM Torino. In data novembre 2006 la Commissione dichiarava compatibili le sovvenzioni che l’Italia intendeva concedere all’AEM ma poiché questa era stata in precedenza beneficiaria di aiuti illegali e incompatibili senza poi averli restituiti, la Commissione imponeva all’Italia di sospendere il pagamento del nuovo aiuto fino al rimborso dei precedenti.

merito al fatto che i futuri beneficiari di aiuti di Stato non dovessero restituire aiuti dichiarati illegali dalla Commissione, ma soltanto rispetto ai regimi di aiuto specificamente individuati dallo stesso legislatore. Tuttavia, in conseguenza di ciò, la previsione normativa in questione non imponeva il rispetto della clausola *Deggendorf* in modo pienamente corretto; infatti, questa dovrebbe coprire, evidentemente, tutti gli aiuti per i quali la Commissione abbia disposto il recupero<sup>64</sup>.

La legge n. 234 del 2012, che abroga la legge n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione)<sup>65</sup>, è intervenuta – in particolare, all’art. 46 – riaffermando la rilevanza della clausola di impegno *Deggendorf* e ampliandone la portata rispetto a quanto già previsto nella finanziaria del 2007<sup>66</sup>.

Così, il legislatore italiano ha inteso, da un lato, ribadire il generale divieto per le imprese di beneficiare di aiuti nuovi quando abbiano da restituire aiuti precedentemente ricevuti e dichiarati incompatibili dalla Commissione; allo stesso tempo, dall’altro lato, è stato previsto, in via espressa, l’obbligo per le amministrazioni di verificare che tale divieto di pagamento degli aiuti venga effettivamente rispettato. Tale verifica può essere eseguita richiedendo le opportune informazioni alle amministrazioni nazionali o locali.

Al comma 4 del citato articolo 46 è previsto, in ultimo, che nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 venga effettuata mediante autodichiarazione (così come stabilito all’interno del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445) le amministrazioni sono chiamate a svolgere controlli a campione in merito alla veridicità delle stesse dichiarazioni. In questo modo, il legislatore stabilisce che l’autocertificazione, che – come detto – in precedenza veniva considerata l’unico strumento di attuazione del cosiddetto “impegno *Deggendorf*”, costituisce ora soltanto una delle possibili opzioni per

---

<sup>64</sup> I modi e le forme dell’autodichiarazione che ciascuna impresa beneficiaria era tenuta a presentare sono stabiliti all’interno di un Decreto della Presidenza del Consiglio di Ministri pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12 luglio 2007. Tale obbligo è stato, poi, trasfuso dall’articolo 6 della legge 34/2008 nella cosiddetta “legge comunitaria”, la 11/2005, mediante l’inserimento dell’articolo 16-*bis*.

<sup>65</sup> L. 4 febbraio 2005 n. 11, Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

<sup>66</sup> Viene infatti qui stabilito che: “Nessuno può beneficiare di aiuti di Stato se rientra tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all’articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999. Le amministrazioni che concedono aiuti di Stato verificano che i beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all’articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999. Le amministrazioni centrali e locali che ne sono in possesso forniscono, ove richieste, le informazioni e i dati necessari alle verifiche e ai controlli di cui al presente articolo alle amministrazioni che intendono concedere aiuti”.

il controllo relativo al rispetto dell’impegno.

Per concludere, è necessario precisare che con l’operatività del Registro Nazionale Aiuti<sup>67</sup>, che sostituisce la Banca Dati Anagrafica delle Agevolazioni (BDA), non è più prevista la facoltà di chiedere alle imprese beneficiarie la suddetta autocertificazione. Il Registro contiene, all’interno di un’apposita sezione, i dati identificativi dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti illegali oggetto di decisione di recupero, la c.d. lista *Deggendorf*.

6. Ripercorse le origini e la *ratio* della clausola *Deggendorf*, nonché le modalità con le quali essa è stata “codificata” nel nostro ordinamento, è ora opportuno affrontare il tema della sua temporanea sospensione nel contesto dell’emergenza COVID-19.

Come si è anticipato, il decreto “Rilancio” del 19 maggio 2020 ha previsto che, in virtù delle circostanze eccezionali determinate dalla diffusione della pandemia di COVID-19, fosse sospesa l’operatività dell’obbligo *Deggendorf*, che, come visto, costituisce uno dei principi fondamentali in materia di aiuti di Stato.

L’ art. 53 del decreto prevede, in particolare, che: “In deroga all’articolo 46, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che vieta ai soggetti beneficiari di aiuti non rimborsati, di cui è obbligatorio il recupero in esecuzione di una decisione della Commissione europea, di ricevere nuovi aiuti, i suddetti soggetti, in ragione delle straordinarie condizioni determinate dall’epidemia da Covid-19, accedono agli aiuti previsti da atti legislativi o amministrativi adottati, a livello nazionale, regionale o territoriale, ai sensi e nella vigenza della comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020, C (2020)1863, “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”, e successive modificazioni, al netto dell’importo dovuto e non rimborsato, comprensivo degli interessi maturati fino alla data dell’erogazione”<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Il Registro Nazionale Aiuti è stato istituito con la l. n. 234 del 2012 (art. 52), modificata e integrata dalla l. n. 115 del 2015 (Legge europea 2014), ed è finalizzato a raccogliere dati e informazioni relativamente agli aiuti di Stato, notificati e in esenzione, gli aiuti *de minimis* e quelli concessi a compensazione per servizi di interesse economico generale. La sua funzione è sia quella di adempiere agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalle vigenti disposizioni europee in materia di aiuti, sia di garantire un monitoraggio ed un controllo effettivi degli Aiuti di Stato, ovvero sul livello di rischio dello stesso. Sul punto E. PAGGI, *La disciplina procedurale in materia di aiuti di Stato nell’ordinamento giuridico italiano (Legge n. 234/2012)*, in *Osservatorio europeo sugli aiuti di Stato*, 29 marzo 2018, disponibile all’indirizzo internet [osservatorioaiutidistato.eu/introduzione/documentazione/legislazione-italiana.html](http://osservatorioaiutidistato.eu/introduzione/documentazione/legislazione-italiana.html); cfr. C. DE STEFANIS, *Aiuti di stato autobloccanti; gli effetti dell’avvio del registro nazionale, dal 1° luglio. Strada chiusa ai soggetti cattivi, ItaliaOggi*7, 26 giugno 2017.

<sup>68</sup> Decreto “Rilancio”, cit., art. 53.

Secondo il legislatore italiano, considerata l'assoluta eccezionalità e temporaneità delle misure di aiuti di Stato adottate per l'emergenza COVID-19, la natura di "evento eccezionale" della pandemia è assimilabile ad una situazione di "calamità naturale", per la quale è espressamente prevista una deroga al principio *Deggendorf*, come si è visto, all'interno del Regolamento di esenzione di categoria del 2014<sup>69</sup>.

Evidentemente, tuttavia, viste le circostanze che la giustificano, la deroga in esame deve essere limitata sia nel merito che nel tempo: può infatti trovare applicazione unicamente rispetto agli aiuti concessi in base alle disposizioni del Quadro Temporaneo elaborato dalla Commissione e soltanto per il periodo di vigenza dello stesso, ovvero, al momento in cui si scrive, il 31 dicembre 2020.

In questo modo, dunque, le imprese che sono ancora soggette all'obbligo di rimborsare aiuti illegali e incompatibili possono beneficiare di aiuti nuovi per far fronte alle difficoltà economiche derivanti dall'emergenza, fermo restando, comunque, l'adempimento di tale precedente obbligo. Si consideri inoltre che l'erogazione dell'aiuto sarà disposta al netto di quanto il soggetto beneficiario è tenuto a restituire e che non è ancora stato recuperato.

Vista la portata della deroga così introdotta, pare opportuno domandarsi se, alla luce della funzione e degli scopi del principio in esame, oltre che della disciplina generale degli aiuti di Stato, la scelta compiuta dal legislatore italiano possa ragionevolmente trovare un'effettiva giustificazione e legittimazione.

A tal fine, occorre considerare, in primo luogo, che la Commissione, all'interno delle comunicazioni che costituiscono il nuovo Quadro Temporaneo, esclude esplicitamente l'applicabilità delle misure delineate soltanto alle imprese che fossero già in difficoltà alla data del 1° gennaio 2020 e alle imprese finanziarie; le predette comunicazioni nulla dispongono invece in merito ad eventuali altre forme di esclusione. Stando alla lettera delle comunicazioni, dunque, non è del tutto chiaro se gli Stati siano, o meno, autorizzati a concedere aiuti alle imprese che non abbiano restituito aiuti incompatibili<sup>70</sup>.

Secondo autorevole dottrina<sup>71</sup>, la risposta a tale interrogativo dovrebbe essere negativa, in quanto il semplice fatto che la Commissione non ne abbia espressamente stabilito l'esclusione, non vale ad affermare che nel contesto

<sup>69</sup> Regolamento n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, cit., art.1, punto 4, lett. a).

<sup>70</sup> Per un approfondimento cfr. P. NICOLAIDES, *Non-Recovery of Incompatible State Aid is Costly*, in *Stateaidhub*, 5 maggio 2020.

<sup>71</sup> Cfr. P. NICOLAIDES, *No New Aid to Undertakings that Have not yet Repaid Incompatible Aid*, *op. cit.*

del Quadro Temporaneo possano essere concessi aiuti a imprese che debbano restituirne di precedenti, soprattutto se in tal modo si andasse a contrastare quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte. In particolare, per quanto riguarda la deroga al principio *Deggendorf* stabilita all’art. 1, par. 4, lett. a) e b) del Regolamento di esenzione di categoria del 2014, invocata dal legislatore italiano, la citata dottrina precisa che questa dispone solo in merito al caso in cui gli aiuti siano destinati ad ovviare a danni derivanti da “calamità naturali”; nulla è previsto invece in merito al caso di un “evento eccezionale”, come è invece qualificata l’emergenza da COVID-19. In tal senso, secondo la tesi in esame, si dovrebbe considerare, in primo luogo, che la nozione di calamità naturale non è assimilabile né tantomeno sovrapponibile con quella di evento eccezionale e, in secondo luogo, che la base giuridica del nuovo Quadro Temporaneo è costituita dall’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, che riguarda la concessione di aiuti per ovviare ad un “grave turbamento dell’economia” e non a danni derivanti da calamità naturali. Da ciò si ritiene di poter desumere che gli Stati membri dovrebbero prestare cautela e, in particolare, continuare ad escludere dal novero dei beneficiari degli aiuti le imprese sulle quali grava un ordine di recupero.

Secondo l’opinione citata, a nulla varrebbe nemmeno l’argomento per cui gli aiuti concessi in base alla deroga di cui all’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE per far fronte ad un grave turbamento dell’economia di uno Stato sarebbero sempre conformi al “comune interesse”. Infatti, nella sentenza *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione* del 2014<sup>72</sup>, il Tribunale ha affermato che quando la Commissione constata, come nella fattispecie, che un aiuto di Stato è inteso a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro, tale istituzione non è, per questo semplice fatto, obbligata a ritenere che tale aiuto sia compatibile con il mercato comune. A differenza degli aiuti rientranti nelle deroghe al divieto generale degli aiuti di Stato di cui all’art. 107, par. 2, TFUE, i quali, ai sensi di tale disposizione, “sono” considerati compatibili con il mercato comune, l’art. 107, par. 3, TFUE stabilisce che talune categorie di aiuti, tra cui quelle intese a porre rimedio al turbamento dell’economia di uno Stato membro, “possono” essere considerate compatibili con tale mercato. Inoltre, l’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE conferisce alla Commissione un potere di natura discrezionale, il cui esercizio comporta necessariamente valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi sempre in un contesto comunitario. Pertanto, proseguono i giudici di Lussemburgo, la differenza di formulazione

---

<sup>72</sup> Sentenza del Tribunale del 17 luglio 2014, causa T-457/09, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione*, ECLI: ECLI:EU:T:2014:683.



tra l'art. 107, par. 3, lettera c), TFUE, che consente di autorizzare determinati aiuti sempre che essi “non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”, e l'articolo art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, che non prevede siffatta condizione, non può indurre a ritenere che la Commissione non possa valutare l'impatto di un aiuto autorizzato in forza di quest'ultima disposizione sul mercato o sui mercati pertinenti nell'insieme dell'Unione<sup>73</sup>.

Le predette considerazioni, tuttavia, non paiono essere del tutto convincenti e condivisibili.

In primo luogo, se è incontestabile che le nozioni di “calamità naturale” e di “evento eccezionale” non possono essere considerate come pienamente sovrapponibili, non si può negare che esse possano invece agevolmente essere intese come assimilabili. Infatti, le nozioni in esame, figuranti in particolare, all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, vengono individuate e trattate congiuntamente e alla loro sussistenza consegue l'applicazione della stessa disciplina; segno, probabilmente, che entrambe rispondono ai medesimi presupposti e alle medesime finalità. Il fatto, dunque, che la disposizione di cui alla lett. b) del par. 3 dell'art. 107 TFUE introduca una deroga al divieto di aiuti per ovviare ai danni derivanti sia da “calamità naturali” che da “eventi eccezionali” dovrebbe indurre a ritenere che sia ammissibile e, anzi, auspicabile, in mancanza di specifiche disposizioni, un ragionamento analogico che permette di applicare le norme previste per l'una nozione anche all'altra, in quanto le stesse presenterebbero un'importante identità di caratteri oltre che la medesima *ratio* di fondo. *Ratio* che sarebbe da individuare, segnatamente, nel fatto che entrambe le nozioni in esame si caratterizzino per essere originate da eventi di natura imprevedibile che si pongono al di fuori della sfera di controllo umana.

Dunque, alla luce della evidente affinità tra le nozioni in esame, ad avviso di chi scrive, il solo fatto che il concetto di “evento eccezionale” non sia stato menzionato all'interno del suddetto Regolamento di esenzione di categoria, non varrebbe ad escludere una possibile applicazione analogica delle disposizioni ivi contenute in merito alle “calamità naturali” per il caso in questione. Perciò si dovrebbe ritenere che il legislatore italiano non abbia violato il diritto dell'Unione nell'invocare la deroga al principio *Deggendorf*, stabilita all'art. 1, par. 4, lett. a) e b) del regolamento di esenzione di categoria del 2014, per applicarla anche all'evento del tutto emergenziale e imprevisto dovuto alla pandemia in corso.

---

<sup>73</sup> Sentenza del Tribunale, 17 luglio 2014, causa T-457/09, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione*, cit., punto 181 ss.

In secondo luogo, pare opportuna una precisazione in merito alla considerazione in base alla quale non varrebbe invocare l’argomento per cui gli aiuti concessi in base alla deroga di cui all’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE per far fronte ad un grave turbamento dell’economia di uno Stato sarebbero sempre conformi al “comune interesse” per il solo fatto che tale nozione non sia menzionata dalla norma.

In particolare, se il principio affermato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione* appare pienamente condivisibile, tuttavia il riferimento a tale sentenza non pare, nel caso di specie, del tutto pertinente. Gli aiuti di cui all’art. 107, par.3, lett. b), TFUE non sono certamente, di per sé, da ritenere automaticamente conformi al criterio del “comune interesse”, dovendo essere sempre valutati dalla Commissione da un punto di vista “comunitario”, ma sembra difficilmente sostenibile che la soluzione e la gestione della crisi economica in atto, scaturita dalla diffusione della pandemia, non rappresenti una questione di “comune interesse”. Gli aiuti concessi alle imprese per superare le gravi difficoltà economiche frutto delle conseguenze della pandemia certamente meritano una considerazione particolare. Ciò in quanto, secondo quello che è stato sostenuto dalla stessa Commissione nelle sue comunicazioni, la grave crisi che stanno attraversando le singole imprese degli Stati membri ha importanti ripercussioni negative sull’economia dell’Unione nel suo complesso. È evidente, quindi, che il salvataggio di tali imprese dal possibile (e talvolta inevitabile) fallimento rappresenti un elemento di “comune interesse”, perché permette di rafforzare e salvaguardare (anche) gli interessi economici dell’Unione, che altrimenti sarebbero irrimediabilmente compromessi.

Dunque, tenuto conto del fatto che la funzione fondamentale del principio *Deggendorf* è quella di evitare che una impresa possa ottenere un vantaggio indebito di portata tale da alterare le condizioni degli scambi intracomunitari in misura che risulti essere contraria al comune interesse, pare giustificata la sua temporanea sospensione, in quanto non comporterebbe una alterazione della concorrenza contraria al “comune interesse”, dal momento che, seppur indirettamente, permette di tutelare e perseguire interessi fondamentali dell’Unione, aiutando e sostenendo le imprese momentaneamente in difficoltà.

Inoltre, è importante sottolineare che se, da un lato, è certamente vero che l’erogazione di aiuti a vantaggio di chi si è reso inadempiente rispetto a un ordine di recupero di aiuti precedentemente concessi può avere gravi conseguenze sul piano della tutela della concorrenza e sul mantenimento di un *level playing field* tra le imprese, tenuto conto che in tal modo un’impresa si

avvantaggerebbe senza giustificato motivo rispetto alle altre concorrenti, dall'altro lato, tuttavia, risulta impossibile non tenere conto della situazione emergenziale del tutto particolare che gli Stati membri e le imprese operanti nell'ambito dell'Unione europea stanno attualmente affrontando.

Così, benché in un contesto simile, evidentemente, il cumulo di aiuti sarebbe in astratto idoneo ad alterare gli scambi intracomunitari, non può essere sottovalutata, d'altro canto, la portata delle difficoltà che le imprese sono costrette a fronteggiare.

Infatti, la crisi che colpisce l'economia degli Stati membri e, in particolare, dell'Italia, trova origine, come noto, in una grave ed improvvisa crisi sanitaria che ha portato ad una vera e propria paralisi di molti dei settori economici tra più attivi in condizioni di normalità. Le difficoltà che ciascuna impresa si trova quindi attualmente ad affrontare hanno natura esogena, straordinaria ed imprevista; non risulta perciò possibile rivolgere un rimprovero di mala gestione a tali imprese interessate alla deroga che, di fatto, stando alle disposizioni del Quadro Temporaneo, fino alla fine dell'anno 2019 non dovrebbero aver avuto alcuna difficoltà di ordine economico.

Date l'origine e la natura della crisi, oltre che l'eccezionalità e l'imprevedibilità delle circostanze, appare prioritario in questo momento, in via temporanea, assicurare alle imprese un sostegno concreto per far fronte alle gravi carenze di liquidità al fine di proseguire nello svolgimento delle loro attività. E tale esigenza sembra poter risultare prevalente, almeno in linea di principio, anche rispetto alla necessità di tutelare il corretto funzionamento del mercato interno e i principi della concorrenza che, temporaneamente, nel realizzare un bilanciamento di interessi, potrebbero dunque passare in secondo piano, in considerazione dell'urgente necessità di garantire accesso alla liquidità e la prosecuzione delle attività delle imprese, che vedono la loro sopravvivenza messa a repentaglio. Del resto, è ormai un principio acquisito quello per cui il "dogma della concorrenza" – che, dunque, a ben vedere, così un dogma non è – può eventualmente "cedere" di fronte a circostanze idonee a pregiudicare altri interessi fondamentali dell'Unione, come evidentemente sta accadendo nel momento attuale con la grave crisi economica che colpisce tutti gli Stati membri<sup>74</sup>.

Si tenga poi presente che la Commissione ha approvato<sup>75</sup>, come detto, le misure previste nel decreto, senza tuttavia prendere espressa posizione,

---

<sup>74</sup> Si aggiunga che, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del decreto "Rilancio", nel contesto della crisi finanziaria del 2008 sarebbe stato adottato un approccio simile con riguardo alla sospensione della clausola *Deggendorf*, in considerazione della gravità e dell'eccezionalità che avevano contrassegnato (anche) tale crisi.

<sup>75</sup> V. *supra*, par. 3. decisione della Commissione, State aid SA.57021 (2020/n, ex 2020/PN) – Italy – COVID19 *Regime Quadro*, cit.

all'interno della decisione, in merito alla sospensione dell'obbligo *Deggendorf* da parte del legislatore italiano. Questo silenzio potrebbe essere letto nel senso che la Commissione avrebbe implicitamente acconsentito all'introduzione della deroga, riconoscendone probabilmente l'opportunità in ragione della natura di evento eccezionale della pandemia da COVID-19 e dell'assoluta temporaneità e necessità delle misure di aiuto di Stato adottate in tale contesto.

7. Risulta chiaro ormai che la grave crisi economica determinata dall'espansione della pandemia da COVID-19 ha colpito tutti gli Stati dell'Unione ed ha richiesto con estrema urgenza importanti interventi di sostegno all'economia, necessari per far fronte alle impellenti esigenze sia delle imprese, soprattutto le PMI, sia dei lavoratori e delle famiglie.

È stato messo in evidenza che uno degli strumenti essenziali individuati a tale scopo è quello degli aiuti di Stato, la cui temporanea disciplina derogatoria permette di mettere in atto tutte le misure nazionali di sostegno in modo efficace e coordinato. È infatti di fondamentale importanza che gli interventi statali si realizzino in linea con le norme e le disposizioni dettate a livello dell'Unione e, in particolare, con quanto previsto all'interno del Quadro Temporaneo delineato dalla Commissione. È essenziale, in un siffatto contesto di crisi, che gli aiuti siano concessi in modo coordinato, evitando che gli Stati si “lancino in una gara di aiuti”, in modo tale da garantire condizioni di parità tra le imprese e tutelare il mercato interno.

Il legislatore italiano si è tempestivamente mosso in tal senso, introducendo le misure di sostegno alle imprese di cui si è detto nel corso del presente lavoro, e, in particolare, la deroga alla clausola *Deggendorf* in commento.

Alla luce delle considerazioni svolte, si deve ritenere che una deroga di questa portata trovi, nel contesto attuale, una propria giustificazione, tenuto conto dell'eccezionalità delle circostanze determinate dall'emergenza, che hanno portato le imprese a operare in condizioni di mercato nettamente differenti da quelle in cui operano generalmente e dell'urgente necessità di far fronte ad una crisi di liquidità determinata da cause di natura esogena, che nulla hanno a che fare con eventuali difficoltà pregresse.

Invero, con riferimento alle numerose imprese che, a causa di un'improvvisa, imprevedibile e catastrofica crisi, rischiano di essere costrette ad uscire dal mercato andando incontro al fallimento (nonostante, in molti casi, la loro situazione finanziaria fosse florida alla chiusura dello scorso anno), l'esigenza di salvataggio e la necessità di scongiurare pericolosi scenari di dissesto giustificano una temporanea e limitata deroga al principio

fondamentale che vieta il versamento di aiuti a chi debba rimborsarne di precedenti in virtù di una decisione della Commissione.

Il legislatore italiano si è quindi rivelato, in questa occasione, particolarmente attento alle esigenze dell'economia e delle imprese, introducendo una deroga che, se superata non appena le circostanze (auspicabilmente) lo consentiranno, non pare costituire una deviazione eccessiva dai principi fondamentali dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

## ABSTRACT

*State Aid in the COVID-19 Emergency: the Italian Legislator Suspends the “Deggendorf clause”. A Justified Derogation or an Excessive Deviation from a Fundamental Principle?*

After the sudden outbreak of the COVID-19 pandemic and the deep economic crisis that followed, the European Commission stepped in to support Member States’ economies by developing a new Temporary Framework for State aid. In such an emergency context, where important exemptions from the ordinary rules on State aid have been introduced, the Italian legislator with the “Rilancio” Decree provided for to suspend the so-called Deggendorf clause, by way of derogation from Art. 46 of Law no. 234/2012. In light of the introduction of such a derogation, this paper intends to conduct an analysis aimed at understanding whether the choice of the Italian legislator can be justified, also considering the emergency context in which the latter is inserted. To this end, it will first briefly reconstruct the provisions introduced by the Commission Communications and the Italian legislator, then analyse the roots and functions of the Deggendorf principle and conclude by addressing the issue of the decision to temporarily suspend its application in Italy.

*Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. “clausola Deggendorf”. Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?*

A seguito dell'improvviso scoppio della pandemia da COVID-19 e della profonda crisi economica da questa discendente, la Commissione europea è intervenuta al fine di sostenere l'economia degli Stati membri, elaborando un nuovo *Temporary Framework* in materia di aiuti di Stato. In tale contesto emergenziale, in cui sono state introdotte importanti disposizioni derogatorie – seppur temporanee – alla disciplina ordinaria degli aiuti di Stato, si inserisce la previsione, stabilita dal legislatore italiano con il decreto “Rilancio”, di sospendere la c.d. clausola *Deggendorf*, in deroga all'art. 46 della l. n. 234/2012. Alla luce dell'introduzione di una deroga di tale portata, il presente contributo intende condurre una analisi volta a comprendere se la scelta del legislatore italiano possa risultare giustificata, tenuto conto del contesto emergenziale nel quale si inserisce. A tal fine, verranno brevemente ricostruite le disposizioni introdotte dalle comunicazioni della Commissione e dal

legislatore italiano, per poi analizzare l'origine e le funzioni del principio *Deggendorf* e concludere affrontando il tema relativo alla decisione di sospendere temporaneamente l'applicazione di tale principio in Italia.