



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Gabriella Perotto*

**Aiuti di Stato e concorrenza fiscale  
nella crisi legata al COVID-19**

Giugno 2020 - n. 46





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

GABRIELLA PEROTTO è Dottoranda in “Diritti e Istituzioni” all’Università degli Studi di Torino.

## **Aiuti di Stato e concorrenza fiscale nella crisi legata al COVID-19**

*Gabriella Perotto*

### **Introduzione**

Negli ultimi anni, il dibattito politico e giuridico a livello europeo ha portato progressivamente al centro dell'attenzione fenomeni come la concorrenza fiscale dannosa e la pianificazione fiscale aggressiva. La crisi legata alla pandemia di coronavirus ha enfatizzato la necessità di un intervento in merito: l'allentamento del controllo sugli aiuti di Stato, combinato con le asimmetrie esistenti tra gli Stati membri e gli scarsi poteri che l'Unione europea (UE) può esercitare per limitare la concorrenza fiscale dannosa possono comportare notevoli distorsioni nel mercato interno.

Nel mercato unico è possibile individuare due tipi di necessità che esercitano spinte opposte: da un lato il mantenimento di un ambiente concorrenziale sano e dall'altro il rispetto della discrezionalità rivendicata dalle autorità nazionali rispetto alle proprie prerogative in materia fiscale. La risoluzione di questa contraddizione sarà probabilmente una delle sfide principali che l'Europa dovrà affrontare nel futuro più prossimo. Alla luce della centralità della questio-

ne, che è un punto di svolta per capire quale sarà la direzione del processo di integrazione europea rispetto alla spinosa materia fiscale, l'obiettivo del presente contributo è quello di fornire una prima analisi del rapporto che intercorre fra la disciplina degli aiuti di Stato e i fenomeni di concorrenza fiscale dannosa nel contesto dell'attuale crisi. In particolare, si soffermerà sugli effetti che l'allentamento del controllo sugli aiuti di Stato e la maggiore flessibilità concessa possono produrre sulla concorrenza fiscale fra Stati membri.

## 1. Quadro normativo degli aiuti di Stato collegati al COVID-19

L'effettivo impatto economico dell'epidemia causata dal COVID-19 potrà essere misurato in modo adeguato solo sul lungo periodo, ma è stato evidente fin da subito che la situazione emergenziale e le misure di contenimento poste in essere dagli Stati membri avrebbero avuto conseguenze dirompenti. La Commissione, di pari passo con la sospensione del Patto di stabilità e crescita, ha prontamente riconosciuto la necessità di allentare le maglie del controllo sugli aiuti di Stato, in modo da permettere agli Stati membri di porre in essere le necessarie misure per attenuare gli effetti negativi della crisi. Infatti, il 19 marzo 2020 la Commissione ha pubblicato un "quadro temporaneo"<sup>1</sup>, il cui ambito di applicazione è stato esteso con le successive modifiche del 3 aprile<sup>2</sup> e 8 maggio 2020<sup>3</sup>.

In generale, nell'ambito delle regole sugli aiuti di Stato, gli Stati membri hanno diversi strumenti "ordinari" che permettono loro di intervenire e mitigare gli effetti di una crisi

come quella attuale. In primo luogo, possono adottare misure generali che non sono vietate in quanto non rientrano nella definizione di aiuto di Stato dell'articolo 107(1) TFUE<sup>4</sup>. Altri interventi a sostegno dell'economia possono essere attuati senza il coinvolgimento della Commissione<sup>5</sup>, mediante misure conformi ai regolamenti di esenzione per categoria<sup>6</sup> o il cui ammontare sia inferiore ai limiti previsti dal regolamento *de minimis*<sup>7</sup>. Inoltre, per supportare le imprese in difficoltà e fornire loro la liquidità di cui necessitano, gli Stati membri possono porre in essere misure che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107(3)(c) TFUE e i relativi orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie<sup>8</sup>, dopo averle debitamente notificate alla Commissione<sup>9</sup>.

In secondo luogo, l'articolo 107(2)(b) TFUE prevede che "gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali" sono compatibili con il mercato interno. Le misure che rientrano in questa previsione sono sempre esentate dal generale divieto previsto dall'articolo 107(1) TFUE. In particolare, gli aiuti devono essere notificati secondo quanto previsto dall'articolo 108(3) TFUE, ma la Commissione si limita a verificare che le condizioni siano rispettate e non ha quindi discrezionalità nella valutazione della compatibilità dell'aiuto<sup>10</sup>. Poiché l'attuale crisi viene considerata dalla Commissione alla stregua di un "evento eccezionale" ai fini dell'applicazione dell'articolo 107(2)(b) TFUE<sup>11</sup>, gli Stati membri possono compensare il danno subito dalle imprese a causa della pandemia utilizzando questa previsione come base giuridica. Trattandosi di una esenzione automatica, le condizioni per poter rientrare nella fattispecie prevista sono piuttosto

restrittive: è vietata la sovracompensazione e il danno deve essere una diretta conseguenza dell'“evento eccezionale” oltre che adeguatamente provato<sup>12</sup>. Spetta quindi agli Stati membri dimostrare il nesso causale fra il danno effettivo subito dall'impresa e la pandemia. In particolare, nel caso di notifica di un nuovo aiuto ex articolo 107(2)(b), gli Stati membri devono specificare la situazione nazionale in relazione all'epidemia da coronavirus (dati relativi alla diffusione del virus e impatto economico), fornire una descrizione generale della misura (base giuridica nel diritto nazionale, budget, territorio di applicazione, forma dell'aiuto e modalità di finanziamento, beneficiari, durata e intensità) e del danno che l'aiuto mira a compensare (nesso causale, tipo di danno compensato e metodo di valutazione utilizzato)<sup>13</sup>. Gli aiuti concessi sulla base dell'articolo 107(2)(b) TFUE possono essere cumulati con altre forme di aiuto (ad esempio quelli adottati in conformità al quadro temporaneo) a condizione che i costi coperti siano diversi.

L'articolo 107(3)(b) TFUE prevede che gli aiuti concessi dagli Stati membri possano essere dichiarati compatibili con il mercato interno quando sono destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia nazionale. Il quadro temporaneo, adottato dalla Commissione sulla base di questa previsione normativa, è uno strumento di *soft law* che individua una serie di misure ritenute temporaneamente compatibili con il mercato interno. Questo permette quindi di velocizzare e rendere più flessibile la procedura di notificazione e approvazione degli aiuti di Stato<sup>14</sup>. Il quadro temporaneo comprende un'ampia gamma di misure volte a far fronte alle necessità delle imprese come, ad esempio, sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie statali, misure di ricapita-

lizzazione, aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* necessarie per sviluppare, provare e ampliare di scala (fino alla prima applicazione industriale prima della produzione in serie) prodotti connessi al COVID-19. Questo strumento non introduce quindi nuovi motivi su cui fondare la valutazione della compatibilità di un aiuto, limitandosi a confermare la possibilità di ricorrere all'articolo 107(3)(b) TFUE individuando specifiche condizioni di compatibilità<sup>15</sup>. Ciò non impedisce agli Stati Membri di ricorrere ad approcci alternativi e notificare regimi di aiuto o aiuti individuali che, pur non rientrando nella casistica individuata dalla Commissione, sono coperti dall'articolo 107(3)(b)<sup>16</sup>.

Il quadro temporaneo è applicabile fino al 31 dicembre 2020, salvo la sezione 3.11 relativa alle misure di ricapitalizzazione le cui previsioni rimarranno valide fino al 1° luglio 2021<sup>17</sup>. Tuttavia non è esclusa una proroga dell'intero quadro temporaneo qualora le circostanze lo richiedano<sup>18</sup>. Come previsto, gli Stati membri hanno fatto ampio ricorso a questi strumenti e la Commissione sta rapidamente concedendo la sua approvazione alle misure di aiuto notificate<sup>19</sup>.

## **2. Allentamento del controllo sugli aiuti di Stato e concorrenza fiscale dannosa**

A partire dalla seconda metà degli anni '90, le regole sugli aiuti di Stato hanno giocato un ruolo importante nelle strategie europee volte a limitare la concorrenza fiscale dannosa nel mercato interno<sup>20</sup>. Per concorrenza fiscale si intende il fenomeno per il quale gli Stati membri tentano di attrarre investimenti e capitali mediante l'attuazione di politiche fiscali favorevoli. La sussistenza di fenomeni con-

correnziali fra gli ordinamenti europei è la naturale conseguenza della struttura del mercato interno e, in materia fiscale, questa viene facilitata dal fatto che si tratta di una competenza in larga misura lasciata alla discrezionalità statale. Nonostante ci siano delle proposte volte ad attuare un processo decisionale più efficiente e democratico in questo ambito mediante l'eliminazione del requisito dell'unanimità<sup>21</sup>, al momento questa materia è soggetta a procedure legate a logiche intergovernative e l'intervento europeo è limitato oltre che principalmente circoscritto alla tassazione indiretta. La dottrina non fornisce una posizione unanime rispetto alla valutazione degli effetti che derivano dalla concorrenza fiscale nell'UE: da un lato si considera che potrebbe essere un buon modo per stimolare l'attuazione di politiche fiscali virtuose da parte degli Stati membri<sup>22</sup>, mentre dall'altro viene sottolineato che gli effetti del dumping fiscale potrebbero compromettere la loro capacità di mantenere un sistema economico efficiente<sup>23</sup>. Le istituzioni europee non hanno mai condannato apertamente questo fenomeno alla luce dei potenziali effetti positivi che porta con sé (ad esempio la tendenza alla convergenza dei regimi fiscali nazionali) limitando il proprio intervento al contrasto delle misure che rientrano nella più limitata nozione di concorrenza fiscale dannosa<sup>24</sup>.

Alla luce dell'evoluzione che l'interpretazione della nozione di aiuto di Stato fiscale<sup>25</sup> ha avuto nel tempo e dei riferimenti che vengono fatti a questa disciplina negli strumenti europei per il controllo della concorrenza fiscale dannosa, le regole sugli aiuti di Stato hanno di fatto assunto anche la funzione di limitare questo tipo di fenomeni distortivi. Tuttavia, tale approccio evidenzia numerosi profili problematici come, ad

esempio, i vincoli stringenti relativi alla nozione di aiuto di Stato, in cui non rientrano molte delle misure che sono causa della concorrenza fiscale dannosa. In tal senso, è importante sottolineare che la discrezionalità statale in materia fiscale è limitata dal rispetto del quadro normativo europeo, fra cui la disciplina degli aiuti di Stato. L'interpretazione circa la nozione di aiuto e la portata dei requisiti ex art. 107(1) necessari per la qualificazione di una misura come tale rientrano nelle competenze della Commissione e della Corte di Giustizia. Tuttavia, è dibattuta in dottrina la possibilità che tale esercizio interpretativo possa portare ad una notevole estensione della nozione con lo scopo di perseguire fini ulteriori rispetto al mero controllo sugli aiuti di Stato ed andando così a limitare l'esercizio del potere fiscale nazionale<sup>26</sup>. Pertanto, l'utilizzo in questa chiave della normativa in analisi non può ritenersi adeguato e sufficiente a sostituire un maggiore coordinamento fra le politiche fiscali degli Stati membri.

Lo stretto rapporto che intercorre fra la disciplina degli aiuti di Stato e la concorrenza fra ordinamenti è sottolineato anche nel quadro temporaneo, in cui viene espressamente evidenziato che il controllo sugli aiuti di Stato garantisce che il mercato interno non sia frammentato e che venga mantenuto il *level playing field*, impedendo che i Paesi con maggiori capacità di spesa possano iniziare una gara che gli altri non sono in grado di sostenere<sup>27</sup>. Questa affermazione, genericamente riferita alla concorrenza fra ordinamenti, può essere trasposta allo specifico fenomeno della concorrenza fiscale per il quale il controllo sugli aiuti di Stato può essere utilizzato per evitare una corsa al ribasso nell'imposizione fiscale da parte di quei Paesi che ne hanno la possibilità. In un momento di crisi come quello attuale, è innegabile che un intervento sta-

tale regolato possa avere effetti positivi<sup>28</sup>. Ciò sembra in ogni caso inevitabile considerando che, alla luce della limitatezza del budget europeo, in un primo momento la principale risposta debba arrivare necessariamente attraverso interventi nazionali<sup>29</sup>. Tuttavia, nonostante le rassicurazioni in tal senso da parte della Commissione, ci sono motivi per temere che l'allentamento delle norme sugli aiuti di Stato possa comportare un'intensificazione della concorrenza fiscale dannosa. Ciò soprattutto a causa della maggiore flessibilità concessa agli Stati membri nella predisposizione degli aiuti e della rapidità dei controlli da parte della Commissione.

Un altro aspetto che deve essere preso in considerazione è l'asimmetricità di questa crisi che, paradossalmente, deriva da uno shock originariamente di natura simmetrica. In altre parole, anche se la pandemia si è diffusa in tutta l'UE, la crisi non ha colpito ogni Paese e settore allo stesso modo<sup>30</sup> in quanto gli Stati membri hanno poteri di spesa diversi fra loro e alcune aree hanno registrato meno contagi con un conseguente impatto inferiore sull'economia<sup>31</sup>. Tale asimmetria comporta che certi governi siano in grado di sostenere maggiormente l'economia nazionale<sup>32</sup>. Nel lungo periodo, ciò potrebbe generare effetti distorsivi sulla concorrenza fra imprese e, allo stesso tempo, potrebbe portare all'intensificarsi della concorrenza fiscale dannosa. Infatti, tali misure possono avere l'effetto (o l'obiettivo) di attirare capitali e investimenti esteri, aggravando così la crisi negli Stati membri già fortemente colpiti dalla crisi e non dotati di un ampio budget a cui attingere.

Il quadro brevemente presentato evidenzia come gli effetti negativi che potrebbero derivare all'allentamento del control-

lo sugli aiuti di Stato siano strettamente collegati all'esistenza di asimmetrie fra gli Stati membri e dall'assenza di meccanismi giuridici che ne permettano il riequilibrio<sup>33</sup>. Infatti, come sottolineato dalla Presidente von der Leyen, è già possibile osservare un disallineamento del *level playing field* nel mercato interno<sup>34</sup>. Un dato su tutti: la Germania risulta aver notificato misure pari a più della metà della valore totale degli aiuti approvati, mentre Francia e Italia hanno notificato aiuti per circa un quinto di quel valore<sup>35</sup>. Pertanto, un intervento europeo è essenziale. A questo proposito, la posizione della Commissione viene chiaramente espressa nella comunicazione relativa alla seconda modifica del quadro temporaneo, dove si ricorda la necessità di sostegno e fondi aggiuntivi a livello europeo per garantire che questa crisi simmetrica globale non si trasformi in uno shock asimmetrico a scapito degli Stati membri con minori possibilità di sostenere la propria economia e della competitività dell'UE nel suo complesso<sup>36</sup>. La proposta di *Recovery Plan* avanzata dalla Commissione, imperniata sul nuovo strumento "*Next Generation EU*", sembra seguire proprio questa strada ammettendo l'esistenza di asimmetrie e ponendosi come obiettivo il ripristino del *level playing field*, ad esempio mediante lo strumento di sostegno alla solvibilità, oltre che il rafforzamento del bilancio pluriennale europeo<sup>37</sup>. Inoltre, il tema delle risorse proprie diviene centrale: il massimale verrà innalzato temporaneamente al 2,00 % del reddito nazionale lordo dell'UE ed è prevista l'introduzione di nuovi tipi di risorse proprie<sup>38</sup>.

Infine, è importante sottolineare una tendenza crescente secondo la quale gli Stati membri, nella progettazione dell'aiuto, escludono che imprese registrate in paradisi fiscali possano rientrare tra i beneficiari<sup>39</sup>. Questo approccio è stato

esplicitamente seguito della Polonia in un aiuto recentemente notificato e approvato dalla Commissione<sup>40</sup> in cui si prevede che le imprese con residenza fiscale in una giurisdizione “non cooperativa ai fini fiscali”<sup>41</sup> non possono essere beneficiarie dell’aiuto, salvo che si impegnino a trasferirla nello spazio economico europeo entro nove mesi dalla data di concessione dell’aiuto<sup>42</sup>. L’applicazione di una condizione di questo tipo è particolarmente interessante in quanto consente agli Stati membri di perseguire i propri obiettivi di politica fiscale attraverso l’elaborazione di questo tipo di misure e la decisione della Commissione di non sollevare obiezioni sembra essere un’approvazione implicita di tale approccio. Ciononostante, non sarà possibile imporre condizioni simili per escludere i beneficiari registrati a fini fiscali in altri Stati membri alla luce delle norme europee sulla libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, ma anche l’ammissibilità di tale pratica nei confronti di paesi terzi suscita qualche dubbio rispetto all’applicazione delle norme del mercato interno. Sarà interessante verificare se tali condizioni saranno introdotte regolarmente dagli Stati membri e quale sarà la posizione della Commissione nei confronti di tale pratica.

### 3. Conclusioni

La crisi globale causata dall’epidemia di coronavirus potrebbe essere un punto di svolta rispetto all’interazione tra la disciplina sugli aiuti di Stato e la concorrenza fiscale dannosa. Infatti, potrebbe rappresentare il giusto stimolo verso un maggiore coordinamento fiscale, oppure contribuire ad un’ulteriore intensificazione della concorrenza fra Stati membri, con effetti negativi sulla tenuta del sistema. Questo momento di crisi, arrivato in modo così improvviso

e brutale, dovrebbe essere utilizzato come un’opportunità per favorire un’ulteriore integrazione attraverso il potenziamento del coordinamento fiscale.

Dal punto di vista europeo, è evidente come questa situazione richieda maggiore integrazione e solidarietà e, nonostante l’irrigidimento della posizione degli autodefinitisi “Paesi frugali”, la proposta della Commissione con il suo “Piano per la ripresa dell’Europa” va in questa direzione. L’emergenza ha dimostrato che l’UE può fare molto ma che, allo stesso tempo, sta ancora scontando il prezzo di avere un budget limitato<sup>43</sup>. È dunque necessario fornire all’UE una dotazione adeguata di risorse proprie al fine di consentire una risposta genuinamente europea a crisi come quella corrente. In questo senso, l’intenzione di aumentare le risorse proprie prospettata nella proposta della Commissione è un punto cruciale. In particolare, l’introduzione di una base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società potrebbe essere una buona occasione per affrontare anche il problema della concorrenza fiscale dannosa. La Presidente von der Leyen aveva già espressamente previsto nel proprio programma politico l’introduzione di una base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società<sup>44</sup> e anche il Parlamento europeo ha espresso parere positivo in merito<sup>45</sup>. Inoltre, si evidenzia che nella proposta franco-tedesca di *Recovery Fund*<sup>46</sup> era presente un esplicito riferimento alla necessità di introdurre una *common corporate tax base*, oltre che un generale proposito di migliorare il quadro normativo per promuovere un ambiente fiscale europeo più sano e l’adozione di una tassazione minima ed equa nell’ambito economia digitale. La Commissione ha recepito questa impostazione nel suo *Recovery Plan* affer-

mando che proporrà una serie di risorse proprie fra cui “una nuova risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissione, un meccanismo di adeguamento della CO2 alle frontiere e una risorsa propria basata sull’attività delle grandi imprese, come pure una nuova tassazione del digitale, basandosi sul lavoro svolto dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)”<sup>47</sup>.

In conclusione, nonostante gli importanti sforzi a livello europeo sembra che il ricorso agli aiuti di Stato per sostenere l’economia e alleviare l’impatto di questa crisi sulle imprese sia inevitabile, quanto meno per poter fornire una prima risposta alle necessità espresse dalla società. Tuttavia, è necessario ricordare la logica che è alla base della disciplina di questa materia e che può essere riassunta nel modo seguente: *“in the short term, we will need to prevent the ship from sinking, but we will need to remain vigilant to fix other distortions, or leaks, once the storm has settled.”*<sup>48</sup> È infatti fondamentale trovare una soluzione che tenga conto di tutti gli interessi in gioco e introduca meccanismi per riequilibrare le asimmetrie tra gli Stati membri. La proposta formulata dalla Commissione deve essere accolta positivamente in quanto riconosce la sussistenza di tali asimmetrie e si propone di attuare delle strategie che tendono a compensare questi squilibri, oltre a prevedere la possibile introduzione di una base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società. In questo contesto, i rischi collegati all’allentamento delle norme sugli aiuti di Stato vengono certamente mitigati. Tuttavia, nel lungo periodo, un maggiore coordinamento delle politiche fiscali sarà fondamentale per limitare la creazione di fenomeni di concorrenza fiscale dannosa fra Stati membri.

## Note

- 1 Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19, GU C 911, 20.3.2020, p. 1-9. Il quadro temporaneo è stato preceduto dalla 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, COM(2020) 112 Final, Bruxelles, 13.3.2020, che delineava una prima risposta alla pandemia da parte della Commissione, fra cui il suo impegno affinché “gli aiuti di Stato siano efficaci nel raggiungere le imprese che ne hanno bisogno e che non vi siano deleterie corse alle sovvenzioni, in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all’interno dell’UE” (p. 10).
- 2 Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19, GU C 1121, 4.4.2020, p. 1-9.
- 3 Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della Covid-19, GU C 164, 13.5.2020, p. 3-15.
- 4 Quadro temporaneo come modificato l’8 maggio 2020, para. 12.
- 5 *Ivi*, para. 13.
- 6 Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, GU L 187 del 26.6.2014, p. 1-78. Il regolamento

copre molte categorie e tipi di aiuti (ad esempio aiuti a finalità regionale, alle PMI e per il loro accesso ai finanziamenti, aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione) che sono esentati dall'obbligo di notificazione se tutti i criteri sono rispettati. Inoltre, si veda: Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, GU L 193 del 1.7.2014, p. 1-75; Regolamento (UE) n. 1388/2014 della Commissione, del 16 dicembre 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU L 369 del 24.12.2014, p. 37-63.

- 7 Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», GU L 352 del 24.12.2013, p. 1-8. Il regolamento *de minimis* copre misure di limitata entità (200.000 euro per ogni impresa nell'arco di 3 anni) che sono esentati dal controllo della Commissione in quanto si considera che non abbiano effetto sulla concorrenza e il commercio intracomunitario.
- 8 Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, GU C 249 del 31.7.2014, p. 1-28.
- 9 Quadro temporaneo come modificato l'8 maggio 2020, para. 14.

- 10 Kelyn Bacon, *European Union Law of State Aid* (Oxford University Press 2013), p. 95.
- 11 Commissione europea, decisione del 12.3.2020, SA.56685 (2020/N) – Danimarca – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202011/285054\\_2139535\\_70\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202011/285054_2139535_70_2.pdf).
- 12 Cf. intervento di Jacques Derenne durante il webinar “#3 State aid in the COVID-19 contest” organizzato da “Concurrences” il 14 Aprile 2020 nel contest della “Concurrences Quarantine Webinar Series” (disponibile sul sito [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com)) e, in generale Kelyn Bacon, (n.10) p. 98.
- 13 La Commissione ha pubblicato alcune linee guida pratiche relative alla notificazione di aiuti ex art. 107 (2) (b) TFUE che sono disponibili sul sito [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html).
- 14 Per una sintesi dei contenuti del quadro temporaneo adottato dalla Commissione si veda: José Luis Buendía e Angela Dovalo, “State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework”, (2020) 1 *European State Aid Law Quarterly*, p. 3-7; Michel Debroux, “State aid & COVID-19: A swift response to a massive challenge”, *e-Competitions Special Issue State aid & Covid-19 State aid & Covid-19*, 16 Aprile 2020, p. 1-8, disponibile sul sito <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/state-aid-covid-19/> ; Andrea Biondi, “State Aid in the Time of COVID-19”, *EU Law Live*, 25 marzo 2020, disponibile sul sito <https://eulawlive.com/op-ed-state-aid-in-the-time-of-covid-19-by-andrea-biondi/>.
- 15 Quadro temporaneo come modificato l'8 maggio 2020, para. 19.

- 16 *Ivi*, para. 16.
- 17 *Ivi*, para. 49.
- 18 *Ibidem*.
- 19 Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html) per una lista aggiornata delle misure approvate ex art. 107(2)(b) TFEU, art. 107(3)(b) TFEU e il quadro temporaneo.
- 20 Si veda, in particolare, Comunicazione della Commissione al Consiglio – Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea – Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa, COM(97)495; Conclusioni del Consiglio Ecofin del 1° Dicembre 1997 in materia di politica fiscale (98/C 2/01).
- 21 Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, “Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE” , COM(2019) 8 final, Strasburgo, 15.1.2019.
- 22 Cf. Alexander Haupt, Wolfgang Peters, “Restricting Preferential Tax Regimes to Avoid Harmful Tax Competition” (2005) 35 *Regional Science and Urban Economics*, p. 494; Christian Keuschnigg, Simon Loretz, Hannes Winner, “Tax competition and tax coordination in the European Union: A survey” (2014) 04 *Working Papers in Economics and Finance*, University of Salzburg, Department of Social Sciences and Economics, Salzburg, p. 10 ss.
- 23 *Ibidem*; Richard Teather “Harmful Tax Competition?” (2002) 22, *Economic Affairs*, p. 58-63; Adina Violeta Trandafir “Tax Competition – Beneficial or Harmful? How Various Tax Measures Affect the Allocation of Resources?” (2010) 15 *Studies and Scientific Researches Economic Edition*, p. 173-179.

- 24 Pieter Van Cleynenbreugel “Regulating Tax Competition in the Internal Market: is the European Commission Finally Changing Course?” (2019) 4(1) *European Papers*, p. 235.
- 25 Cf. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, p. 1-50.
- 26 Si veda, ex multis, Edoardo Traversa, Pierre M. Sabbadini “State-Aid Policy and the Fight Against Harmful Tax Competition in the Internal Market: Tax policy in Disguise?”, in Werner Haslehner, Georg Kofler, Alexander Rust (eds), *EU Tax Law and policy in the 21<sup>st</sup> Century* (Kluwer Law International 2017), p. 127.
- 27 Quadro temporaneo come modificato l'8 maggio 2020, para. 10.
- 28 In generale, la dottrina è concorde nel sostenere la necessità di una reazione rapida alla crisi, permettendo un intervento statale ampio ma comunque condizionato e trasparente. Per un'opinione parzialmente contraria, basata sulla proposta di adottare un approccio meno lasso verso gli aiuti di Stato e uno più permissivo verso le fusioni, si veda Jorge Padilla, Nicolas Petit, “Competition policy and the Covid-19 opportunity”, (2020) 2 *Concurrences*.
- 29 Comunicazione della Commissione, Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19, (n.1), p. 9.
- 30 Cf. Luca Calzolari, “L'influenza del COVID-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?”, in SIDIBlog, Forum COVID-19, 6 aprile 2020 disponibile sul sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org) e l'intervento di François-Charles Laprèvote e Georges Siotis durante il webinar “#3 State aid in the COVID-19 contest” organizzato

da “Concurrences” il 14 aprile 2020 nel contesto della “Concurrences Quarantine Webinar Series” (disponibile [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com)).

- 31 Cf. discorso della Presidente von der Leyen al Parlamento europeo sul nuovo QFP, sulle risorse proprie e sul piano per la ripresa, Bruxelles, 13.05.2020. In particolare, ha sottolineato che “il virus che ha colpito gli Stati membri è lo stesso ma la capacità di farvi fronte e assorbire lo shock è molto diversa” e che “ogni Stato membro ha un diverso margine di bilancio, per cui il ricorso agli aiuti di Stato varia notevolmente da un paese all'altro”. Inoltre, ha affermato che si inizia ad osservare “una certa disparità di condizioni all'interno del mercato unico”. Si veda anche Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, COM(2020) 456 final, Bruxelles, 27.5.2020, p.2, dove viene affermato che “sebbene il virus sia lo stesso in tutti gli Stati membri, si osservano notevoli differenze per quanto riguarda il suo impatto e il potenziale di ripresa”.
- 32 Cf. José Luis Buendia Sierra, “State Aid in Time of Cholera”, (2020) 1 Editor's Note in *European State Aid Law Quarterly*, p.2; Alfonso Lamadrid de Pablo e José Luis Buendía, “State Aid Asymmetries and the Covid-19 Outbreak- An Update and an Offer”, *Chillin'Competition*, 19 maggio 2020.
- 33 Cf. Alfonso Lamadrid de Pablo e José Luis Buendía, “A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund”, *Chillin'Competition*, 31 marzo 2020, dove gli autori riconoscono le asimmetrie esistenti fra Stati membri che al momento non vengono bilanciate

e propongono una modifica del quadro temporaneo per condizionare la compatibilità delle misure alla corresponsione di una compensazione per la distorsione concorrenziale che queste creano. Inoltre, cf. anche Lena Hornkohl, Jens van't Klooster, “With Exclusive Competence Comes Great Responsibility: How the Commission's Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU”, *VerfBlog*, 2020/4/29, <https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>.

- 34 Discorso della Presidente von der Leyen al Parlamento europeo sul nuovo QFP, sulle risorse proprie e sul piano per la ripresa, 13.05.2020 (n. 31).
- 35 Si veda il grafico pubblicato sul *Financial Times* e disponibile al seguente link: <https://www.ft.com/content/775c4db2-4e3d-426f-b937-243f0673cc14> dal quale si rileva che ad inizio maggio il totale degli aiuti approvati corrispondeva a quasi duemila miliardi di euro. Inoltre, per dei dati più dettagliati circa il valore delle singole misure autorizzate e suddivise in base al Paese notificane si veda [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_en).
- 36 Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19, (n. 3), para. 8.
- 37 Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea”, COM(2020) 442 final, Bruxelles,

- 27.5.2020; Comunicazione “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, COM(2020) 456 final (n.31). In merito, si veda Alberto Majocchi, “Next Generation EU: verso una fiscalità federale”, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 180, 29 maggio 2020.
- 38 Comunicazione “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, COM(2020) 456 final (n.31), p. 4-5.
- 39 Si veda, *ex multis*, “No COVID-19 State aid for companies in tax havens”, in EU Law Live, 7 maggio 2020, disponibile sul sito: <https://eulawlive.com/no-covid-19-state-aid-for-companies-in-tax-havens/> che segnala l'utilizzo di questo approccio da parte Polonia, Francia e Danimarca.
- 40 Commissione europea, decisione del 27.4.2020, SA.56996 (2020/N) – Poland COVID-19: repayable advance scheme for micro, small and medium sized enterprises, C(2020) 2822 final, disponibile sul sito [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_56996](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56996).
- 41 Conclusioni del Consiglio sulla lista UE riveduta delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, GU C 64, 27.2.2020, p. 8–14.
- 42 Commissione europea, decisione del 27.4.2020, SA.56996 (2020/N), (n.39), para. 16.
- 43 Cf. Alberto Majocchi, “A European Fiscal Structure for Equitable and Sustainable Development”, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, May 2020. Inoltre, si veda Olimpia Fontana, “Tra solidarietà europea e responsabilità nazionali: la tutela dei beni pubblici europei” Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, maggio 2020.
- 44 Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea (2019-2024) – “Un'Unione più ambiziosa: Il mio programma per l'Europa”, 16 luglio 2019.
- 45 Risoluzione del Parlamento europeo del 15 maggio 2020 sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa (2020/2631(RSP), para. 9.
- 46 Disponibile sul sito: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>.
- 47 Comunicazione “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, COM(2020) 456 final (n.31), p. 4-5.
- 48 José Luis Buendia Sierra, (n. 32), p.2.

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**

**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**