

Cattedra

Chiar.mo Prof. Giuliano Fonderico

---

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Marcella Panucci

---

CORRELATORE

---

CANDIDATO

Anno Accademico

# Indice

---

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

## **CAPITOLO PRIMO:**

<b><i>La nozione di aiuti di Stato e la sua disciplina: la competenza degli Stati Membri e il potere discrezionale della Commissione Europea .....</i></b>	<b>8</b>
--	----------

1.1 La disciplina degli Aiuti di Stato come parte integrante della politica di concorrenza: considerazioni di carattere generale sulla tutela della concorrenza e le finalità di sostegno allo sviluppo economico. ....	8
1.2. La “workable competition” all’interno dell’Unione Europea dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.....	17
1.3 Il divieto contenuto nell’articolo 107 TFUE e la sua complessa applicazione ....	23
1.3.1. La competenza in materia di Aiuti di Stato .....	31
1.3.2. Il potere discrezionale in seno alla Commissione Europea .....	36
1.4 I processi di modernizzazione della nozione degli aiuti di Stato e la sua rilevanza in contesti di crisi dall’emergenza sanitaria ai cambiamenti climatici.....	44

## **CAPITOLO SECONDO:**

<b><i>L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia ambientale.....</i></b>	<b>48</b>
---	-----------

2.1 L’intervento pubblico in materia ambientale: considerazioni di carattere storico sul principio di concorrenza e sulle deroghe in materia ambientale. ....	48
2.2 La normativa ambientale precedente al Green Deal europeo: il criterio dell’interesse comune e la ricerca di bilanciamento con gli effetti negativi degli aiuti. ....	62
2.2.1 Le tipologie di aiuto e la valutazione di adeguatezza.....	72
2.2.2 Il principio del “chi inquina paga” .....	80
2.2.3 Effetti negativi degli aiuti e salvaguardia preventiva della concorrenza.....	86
2.3 L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia ambientale .....	89
2.4 Giurisprudenza europea sugli aiuti di Stato e l'ambiente: il ruolo della Corte di Giustizia nella interpretazione delle deroghe ambientali .....	93

## **CAPITOLO TERZO:**

<b><i>Il Green Deal europeo e il quadro normativo attuale sugli aiuti di Stato</i></b> .....	<b>98</b>
3.1 Il Green Deal europeo e la transizione ecologica: decarbonizzazione e neutralità climatica entro il 2050 .....	98
3.2 La nozione di aiuto di Stato alla prova della Transizione verde .....	102
3.2.1 I temporary framework e le basi giuridiche sulle quali si fondano .....	110
3.3 Le nuove linee guida sugli aiuti di Stato per clima, energia e ambiente (CEEAG) 2022-2030 .....	118
3.4 Principali innovazioni rispetto alle EEAG .....	125
3.4.1 Aiuti per energie rinnovabili, efficienza energetica, mobilità sostenibile e decarbonizzazione dell'industria e l'allineamento con gli obiettivi di neutralità climatica.....	128
3.5 Il regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) in materia ambientale .....	132
3.6 Le facoltà riconosciute agli Stati Membri in termini di aiuti compatibili esentati dall'obbligo di notifica: focus sugli aiuti "green" .....	137

## **CAPITOLO QUARTO:**

<b><i>Strumenti di finanziamento e il ruolo degli aiuti di Stato nella transizione ecologica</i></b> .....	<b>143</b>
4.1 <i>NextGenerationEU</i> e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): aiuti di stato, interesse comune e solidarietà .....	143
4.1.1. Il rapporto tra il PNRR e gli aiuti di Stato in Italia e negli altri Stati Membri .....	150
4.2 Aiuti di Stato per progetti strategici: Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) e la deroga di cui alla lettera b) del terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE .....	158
4.3 Gli aiuti di Stato come incentivi per l'innovazione in settori come l'energia eolica, solare e la mobilità elettrica e la promozione delle tecnologie verdi .....	164
4.4 Partenariati pubblico-privato e ruolo degli aiuti nelle start-up "green" .....	168
4.4.1 L'equilibrio tra finanziamento pubblico e concorrenza legale .....	174

## **CAPITOLO QUINTO:**

### ***Riflessioni riguardo la modernizzazione della nozione di aiuto di Stato in funzione di una maggiore flessibilità ..... 178***

5.1 L'impatto della transizione ecologica sulle dinamiche concorrenziali nel mercato interno: riflessioni sulla eccessiva relativizzazione dell'attuale nozione di aiuto di Stato ..... 178

5.2 Promuovere la sostenibilità mantenendo una concorrenza leale: un obiettivo possibile? ..... 185

### ***CONCLUSIONI..... 196***

***Riferimenti bibliografici..... 200***

***Sitografia..... 218***

***Giurisprudenza ..... 222***

***Normativa..... 226***



## *Introduzione*

---

Negli ultimi anni, la regolamentazione degli aiuti di Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante all'interno dell'agenda politica ed economica dell'Unione Europea.

Originariamente concepita per garantire condizioni di concorrenza eque e uniformi tra gli Stati membri, essa si è progressivamente evoluta fino a trasformarsi in uno strumento strategico, indispensabile per fronteggiare le più complesse sfide globali contemporanee, tra cui la transizione ecologica, la digitalizzazione e la ripresa economica successiva alla pandemia.

Il rapporto tra intervento pubblico e salvaguardia del libero mercato è da sempre oggetto di animato dibattito: qual è il confine tra sostegno statale legittimo e un'ingerenza eccessiva, tale da compromettere la libera concorrenza? E, soprattutto, come possono contribuire gli interventi pubblici ad uno sviluppo sostenibile senza creare squilibri tra i Paesi europei?

Questa ricerca si propone di analizzare questa evoluzione e la sua traiettoria, ponendo in luce come l'Unione Europea stia gradualmente affinando la propria azione regolatoria per coniugare due dimensioni apparentemente contrastanti: il rigore delle regole concorrenziali e l'inderogabile esigenza di intervenire su fronti di rilevanza strategica. Da un lato, la necessità di garantire un mercato competitivo e trasparente; dall'altro, l'urgenza di intervenire con misure pubbliche per sostenere settori chiave quali la produzione di energie rinnovabili, la mobilità a basso impatto ambientale e l'innovazione tecnologica.

In tale prospettiva, saranno presi in esame sia i profili teorico-giuridici sia l'applicazione pratica di alcune iniziative di recente introduzione, come il Green Deal europeo, le nuove Linee Guida sugli aiuti di Stato per il clima, l'energia e l'ambiente (CEEAG) e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), evidenziando come tali strumenti abbiano profondamente inciso sulla visione del ruolo degli aiuti di Stato e su come, a livello europeo, le autorità pubbliche siano legittimate (o, talora, incoraggiate) a intervenire.

Nel primo capitolo, si analizzerà la nozione di aiuti di Stato, ripercorrendone l'evoluzione storica e delineando il quadro giuridico di riferimento, dai principi contenuti nel Trattato di Roma del 1957, fino ai consolidamenti apportati dal Trattato sul Funzionamento

dell'Unione Europea (TFUE). L'analisi si soffermerà altresì sull'evoluzione del ruolo della Commissione Europea, cui è affidato il compito di valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato unico, esercitando un margine di discrezionalità che è andato consolidandosi nel corso del tempo.

Il secondo capitolo analizza invece la disciplina degli aiuti di Stato in campo ambientale, approfondendo il principio del “chi inquina paga” e il delicato equilibrio tra il sostegno alla transizione ecologica e il rispetto delle regole sulla concorrenza. Oltre ad illustrare le principali deroghe consentite in ambito green, sarà evidenziato il rilievo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, il cui contributo interpretativo ha più volte delimitato l'operatività delle eccezioni previste, segnando la direzione evolutiva della disciplina.

Nel terzo capitolo, l'attenzione si focalizza sulle più recenti riforme normative e sul loro impatto concreto, con particolare riguardo al Green Deal europeo e alle nuove Linee Guida sugli aiuti di Stato per il clima, l'energia e l'ambiente (CEEAG) 2022-2030. Particolare attenzione sarà riservata ai cosiddetti Temporary framework, strumenti normativi transitori adottati per far fronte a situazioni di emergenza, nonché le principali novità rispetto alla precedente disciplina in materia di aiuti ambientali ed energetici.

Con il quarto capitolo, l'attenzione si sposta sugli strumenti di finanziamento disponibili per sostenere la transizione ecologica. In particolare, verranno analizzati NextGenerationEU, il PNRR e gli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI), al fine di illustrare come sovvenzioni, prestiti e strumenti di mercato possano essere utilizzati per stimolare l'innovazione e la crescita, senza ledere i principi concorrenziali. Un focus specifico sarà dedicato agli aiuti destinati a settori strategici come le energie rinnovabili e la mobilità elettrica.

Infine, il quinto capitolo propone un'analisi critica sulle tendenze in atto, prospettando possibili linee di sviluppo futuro della disciplina sugli aiuti di Stato.

L'UE si sta progressivamente muovendo verso un sistema più flessibile, che permetta agli Stati membri di intervenire più facilmente in settori chiave. Ma questa maggiore libertà rischia di alterare la concorrenza e favorire i Paesi con maggiori risorse economiche? Il capitolo esplora questi interrogativi, cercando di offrire strumenti interpretativi utili ad

individuare un punto di equilibrio tra le ineludibili esigenze di sviluppo economico e ambientale e il rispetto delle regole fondanti del mercato unico europeo.

## CAPITOLO PRIMO

### *La nozione di aiuti di Stato e la sua disciplina: la competenza degli Stati Membri e il potere discrezionale della Commissione Europea*

---

**Sommario:** 1.1 La disciplina degli Aiuti di Stato come parte integrante della politica di concorrenza: considerazioni di carattere generale; 1.2 La “workable competition” all’interno dell’Unione Europea dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea; 1.3 Il divieto contenuto nell’articolo 107 TFUE e la sua complessa applicazione ; 1.3.1 La competenza in materia di Aiuti di Stato; 1.3.2 Il potere discrezionale in seno alla Commissione Europea; 1.4 I processi di modernizzazione della nozione degli aiuti di Stato e la sua rilevanza in contesti di crisi, dall’emergenza sanitaria ai cambiamenti climatici.

#### **1.1 La disciplina degli Aiuti di Stato come parte integrante della politica di concorrenza: considerazioni di carattere generale sulla tutela della concorrenza e le finalità di sostegno allo sviluppo economico.**

Sin dalle sue origini, il sistema economico europeo ha costantemente cercato di svilupparsi attuando un delicato bilanciamento tra due principi fondamentali: la centralità del mercato e la libera concorrenza<sup>1</sup>.

Il funzionamento ottimale del mercato ricopre un ruolo di fondamentale importanza, costituendo un presupposto essenziale per un’efficace allocazione di beni e servizi, nonché un elemento imprescindibile per una determinazione equa dei prezzi e per un adeguato sostegno allo sviluppo e alla crescita economica.

A tal proposito, è opportuno ricordare che il mercato non è solo un fine in sé, ma uno dei mezzi atti a promuovere il benessere dei cittadini e l’efficienza economica, la giustizia

---

<sup>1</sup> S. D’Acunto, “IL Mercato unico, pietra miliare dell’integrazione europea, a trent’anni dalla sua istituzione: risultati conseguiti e nuove sfide”, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, Anno LXII – n. 3-4 – luglio-dicembre 2023 Nuova serie de “Il diritto negli scambi internazionali”, pp. 461 e ss.

sociale e la libertà di mercato, in linea con gli obiettivi delineati dall'art. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che assegna all'Unione il compito di realizzare “un'economia sociale di mercato fortemente competitiva”.

Aspetto di non marginale importanza, in tale contesto, è il legame diretto tra il buon funzionamento del mercato interno e la capacità di attrarre investimenti esteri, i quali risultano senz'altro maggiormente incentivati da un contesto economico stabile, prevedibile e concorrenziale.

Nel libero mercato, gli interventi dello Stato dovrebbero essere limitati, al fine di non interferire su un sistema basato sulla domanda e sull'offerta, che rappresentano gli strumenti idonei per disciplinare un sistema capace di autoregolamentarsi<sup>2</sup>. Gli interventi statali dovrebbero, pertanto, concretizzarsi soltanto laddove questo sistema non riesca più a funzionare correttamente, ossia in presenza di situazioni patologiche in grado di inibire la corretta gestione e distribuzione delle sue risorse.

Tale affermazione, seppur teoricamente solida, deve fare i conti con la necessità pratica di interventi pubblici finalizzati, anche in condizioni normali, alla correzione di esternalità negative, come quelle ambientali, o per promuovere beni pubblici, quali infrastrutture e innovazione tecnologica. In tale contesto, nel quale il malfunzionamento del mercato può estendersi all'incapacità dello stesso di internalizzare i costi ambientali e sociali delle attività economiche, gli aiuti di Stato possono assumere ruolo cruciale nella correzione a monte di tali esternalità, favorendo la transizione verso tecnologie e infrastrutture a basso impatto ambientale.

Già con l'Atto Unico Europeo del 1986 sono state stabilite norme volte a promuovere forme di liberalizzazione della circolazione di beni, servizi, persone e capitali, partendo dall'assunto che un mercato libero potesse incentivare la competitività e la crescita economica all'interno dell'allora Comunità Europea<sup>3</sup>. In particolare, l'Atto evidenziava l'opportunità di realizzare un mercato proteso ad abbattere le barriere in materia di circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Il principio fondamentale per la

---

<sup>2</sup> N. G. Mankiw, M.P. Taylor, “*Principi di economia*”, Sesta edizione italiana, Zanichelli Editore, Bologna, 2015, pp. 41 e ss.

<sup>3</sup> Il 17 febbraio 1986 viene firmato l'Atto Unico Europeo (AUE), entrato in vigore il 1° luglio 1987 con il quale si perseguivano due obiettivi principali: la realizzazione del mercato unico europeo entro il dicembre del 1992 ed il raggiungimento dell'Unione Europea.

realizzazione di un mercato unico è quello della libera concorrenza. In un mercato concorrenziale, che possa definirsi tale, sono infatti bandite pratiche di abuso di posizione dominante, comportamenti monopolistici o altre condotte comunque idonee ad inficiarne l'equità e la competitività interna<sup>4</sup>.

Tale principio è stato precisato dagli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. L'art. 101 vieta le intese restrittive tra imprese, come i cartelli e gli accordi di fissazione dei prezzi, d'altra parte, l'art. 102 si concentra sull'abuso di posizione dominante da parte delle singole imprese, vietando dunque comportamenti che possano impedire la concorrenza nel mercato. Lo stesso Testo, agli artt. 107 e 109, puntualizza altresì che gli aiuti di Stato, offerti a livello statale ad una impresa, possono destabilizzare la concorrenza e, pertanto, si pongono inevitabilmente in contrasto con il corretto funzionamento ed il buon andamento del mercato unico europeo.

Tali interventi possono tuttavia essere concessi allorquando giustificati da imprescindibili esigenze e finalizzati al perseguimento di obiettivi comuni, quali lo sviluppo economico di territori e settori svantaggiati, la sostenibilità ambientale, la promozione e l'implementazione tecnologica, nonché la gestione di situazioni di eccezionale gravità ed emergenza in conseguenza di calamità naturali<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul punto preme richiamare la nota sentenza della Corte di Giustizia Europea, 20 febbraio 1979, n.120/78, "Cassis de Dijon", *"tutte le merci prodotte e vendute in uno Stato membro nel rispetto delle normative in vigore nello stesso possono essere commercializzate anche negli altri Stati membri. Un divieto è ammissibile solo quando sia indispensabile per tutelare interessi pubblici superiori e non esistano mezzi meno drastici e meno restrittivi per raggiungere l'obiettivo che si vuole tutelare"*. In base a quanto stabilito dall'art. 36 del Trattato le tutele che possono essere messe in atto dagli Stati membri riguardano motivi di moralità pubblica, ordine e sicurezza pubblica, diritto alla vita per persone ed animali, patrimonio artistico e culturale, proprietà industriale e commerciale.

<sup>5</sup> S. Marino, *"Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali"*, fasc. 3/2020, in [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu).

Gli aiuti concessi devono sempre essere erogati nel rispetto della normativa e delle regole del corretto funzionamento del mercato interno<sup>6</sup>. In tale ottica, il rispetto del principio di parità di trattamento tra gli operatori economici e la trasparenza nell'erogazione degli aiuti, rappresentano criteri essenziali per offrire al mercato la garanzia di un corretto funzionamento.

Sul punto, è opportuno rilevare che, durante il periodo pandemico, in ambito europeo è stata assunta la decisione di consentire agli Stati di intervenire mediante concessione di aiuti economici, al fine di sostenere gli operatori di mercato danneggiati dalle conseguenze della crisi sanitaria e dalle misure restrittive adottate per limitare la diffusione del virus<sup>7</sup>. In tale contesto, la Commissione Europea ha previsto un Quadro Temporaneo per gli Aiuti di Stato, aggiornato periodicamente per rispondere alle esigenze che la gravissima situazione comportava<sup>8</sup>. Sulla base di tale decisione, gli Stati membri potevano intervenire con aiuti economici, ma sotto il controllo dell'Istituzione europea,

---

<sup>6</sup> I. Borrello, E. Cassese, E. Chiti, “Il mercato interno e le politiche dell’Unione europea”, in S. Cassese (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma Bari, 2021.

<sup>7</sup> A. Arena, “Le restrizioni per affrontare l’emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne”, in “L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive”, in: <https://rivista.eurojus.it>.

<sup>8</sup> “*Nell’ambito del Quadro Temporaneo, la Commissione ha adottato oltre 1300 decisioni nel contesto della pandemia di coronavirus e ha approvato circa 950 misure nazionali per un importo totale di aiuti di Stato stimato a quasi 3200 miliardi di€.* Tutti gli aiuti approvati finora erano necessari e proporzionati. Naturalmente c’è differenza tra l’importo notificato dagli Stati membri e approvato dalla Commissione e gli aiuti effettivamente erogati. Stando ai dati forniti dagli Stati membri, tra la metà di marzo 2020 e la fine di giugno 2021, sugli oltre 3000 miliardi di aiuti approvati in quel periodo la spesa effettiva è stata di 730 miliardi di €. La cosa più importante è che attraverso il quadro temporaneo la Commissione ha elaborato una serie di norme orizzontali tenendo conto delle diverse preferenze degli Stati membri in merito alle soluzioni per sostenere le loro economie. Il quadro è servito a sostenere imprese di tutte le dimensioni e potenzialmente appartenenti a tutti i settori dell’economia, comprese le PMI, le compagnie aeree e le imprese agricole, ma anche, tra gli altri, la ricerca sul COVID e l’organizzazione di eventi”, Dichiarazione della Commissione europea, del 12 maggio 2022, “*Aiuti di Stato: la Commissione eliminerà gradualmente il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato legato all’emergenza COVID*”, in: [STATEMENT 22\\_2980 IT.pdf](#)

volto a garantire che gli stessi non si traducessero in eccessive distorsioni delle regole del mercato unico<sup>9</sup>.

Con riferimento alle caratteristiche, gli aiuti concessi, sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e accesso agevolato a prestiti bancari, dovevano avere un carattere anzitutto temporaneo e, in secondo luogo, proporzionato in relazione alle problematiche e alle conseguenze economiche effettivamente causate dalla pandemia<sup>10</sup>, in linea con quanto previsto dal Quadro Temporaneo adottato dalla Commissione Europea.

In sostanza, gli aiuti concessi dovevano basarsi sul fondamentale principio di neutralità concorrenziale, volto a garantire che gli stessi non alterassero in modo sostanziale le regole e i principi del mercato interno, imperniato sui pilastri di equità e parità tra operatori commerciali.

In base a quanto previsto dall'art. 108 TFUE in materia di aiuti di Stato, importante inoltre rilevare che è fatto obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione Europea qualsiasi pianificazione avente ad oggetto l'erogazione di aiuti statali, con assoluto divieto di metterla in atto prima della relativa autorizzazione (art. 3 Reg. 2015/1589 e art. 18 co. 3 TFUE). Obbligo sostanzialmente derivante dal principio di prevenzione delle possibili distorsioni della concorrenza, opportunamente finalizzato a garantire la trasparenza ed il controllo centralizzato delle misure di aiuto.

Alla Commissione, qualora siano stati concessi aiuti prima che essa si sia pronunciata in merito, è attribuito il potere di imporre allo Stato membro, il recupero degli importi illegittimamente concessi<sup>11</sup>, obbligando altresì il beneficiario del sostegno a restituire l'intero ammontare ricevuto, comprensivo degli interessi applicabili per il periodo in cui l'aiuto è stato concesso (art. 16 Reg. 2015/1589). Il rimedio previsto per il mancato

---

<sup>9</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *“Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità”*, in Eurojus, 2021.

<sup>10</sup> I. Agnolucci, *“Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures”*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 13, Issue 1, January 2022.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea, *“Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili”* del 23 luglio 2019, (2019/C 247/01).

recupero, configurato come “grave violazione del diritto UE”<sup>12</sup>, risiede nell’avvio della procedura di infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE. Questo meccanismo di recupero mira a disincentivare forme di aiuti volti ad eludere la normativa e a garantire la trasparenza e correttezza del libero mercato<sup>13</sup>, de facto se lo stesso non è finalizzato a sanzionare lo Stato Membro, appare tuttavia esserlo per l’impresa beneficiaria, tenuta a versare l’importo comprensivo degli interessi maturati.

Importante evidenziare che l’obbligo di notifica non trova applicazione in riferimento a specifiche categorie di aiuti, per le quali è sufficiente il mero invio di una comunicazione alla Commissione che può sostenersi non goda, in tale contesto, di un potere da definirsi di natura propriamente autorizzatoria<sup>14</sup>. Tali fattispecie (in cui non è previsto l’obbligo di notifica) sono disciplinate dal Regolamento (UE) n. 651/2014 (Regolamento generale di esenzione per categoria), integrato e modificato dal Regolamento (UE) n. 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023. Si tratta di forme esentate di sostegno rese automaticamente compatibili con lo sviluppo del mercato unico europeo e che possono concretizzarsi in: sovvenzioni per le piccole e medie imprese, al fine di migliorarne la competitività; incentivi economici per l’adozione di corsi di formazione o per la promozione di politiche occupazionali volte a combattere la disoccupazione; aiuti economici volti ad implementare infrastrutture e sviluppare progetti sostenibili per l’efficientamento energetico, per il potenziamento dei mezzi di trasporto pubblici, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e dell’economia circolare. In particolare, il Regolamento UE n. 2023/1315 detta precise condizioni e limiti per l’applicabilità della

---

<sup>12</sup> Corte di giustizia del 7 luglio 2009, Commissione/Repubblica ellenica (Olympic Airways 2), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, punto 131.

<sup>13</sup> Corte di giustizia del 12 luglio 1973, Commissione/Germania («Kohlegesetz»), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13; nella già menzionata sentenza la Corte ha chiarito per la prima volta che la Commissione è competente a decidere che uno Stato membro deve modificare o abolire un aiuto di Stato ritenuto incompatibile con il mercato interno e a esigerne la restituzione.

<sup>14</sup> O. Stefan, “*Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*”, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024.

deroga alla notifica alla Commissione Europea in caso di concessione di aiuti, per garantire che gli stessi non vadano ad inficiare ed alterare le regole del mercato unico<sup>15</sup>. Vi sono poi materie che prevedono una notifica alla Commissione da parte dello Stato che intende concedere un aiuto ma che seguono un iter differente. Tra queste, gli aiuti sociali che si concretizzano in misure volte a garantire l'inclusione ed il benessere dei cittadini attraverso forme di sostegno pubblico, in ambiti educativi, di supporto alla disoccupazione o in ambiti sanitari. La diversità di trattamento si concretizza nell'adozione di un criterio di valutazione maggiormente flessibile, in quanto il sostegno a favore di tali servizi è, ragionevolmente, ritenuto di importanza fondamentale per il benessere della collettività e della comunità sociale. Tali forme di aiuto sono disciplinate dall'art. 106 del TFUE che stabilisce vere e proprie deroghe per quegli aiuti concessi nel perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e sociale. Gli stessi non sono considerati, infatti, lesivi delle regole del mercato concorrenziale<sup>16</sup>, ma la loro erogazione deve comunque, necessariamente, rispondere al principio di proporzionalità rispetto al costo reale del servizio offerto. In tali contesti, la Commissione deve essere informata e non possono essere erogati aiuti prima della relativa autorizzazione.

Per quanto attiene, invece, agli aiuti concessi per far fronte ai danni derivanti da calamità naturali o eventi eccezionali, sono previste ulteriori deroghe alle norme che limitano gli aiuti di Stato. In tali circostanze, i Paesi membri sono autorizzati a intervenire per

---

<sup>15</sup> Norma de minimis: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo (dal 2024), in: [Norma de minimis: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo | EUR-Lex](#)  
Il regolamento si applica dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2030.

<sup>16</sup> Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, “sentenza Altmark” si legge che *“nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere determinati obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggano, in realtà, un vantaggio finanziario e che il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocare tali imprese in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricadrebbe nell'ambito di applicazione [dell'Articolo 107, paragrafo 1 del TFUE]”*

fronteggiare eventi straordinari che possano compromettere gravemente la solidità economica di uno Stato. A seguito della notifica, la Commissione può dunque avviare una procedura accelerata al fine di emettere l'autorizzazione alla concessione del sostegno economico necessario. L'obiettivo della Commissione, in simili fattispecie, è quello di verificare e garantire che gli aiuti siano proporzionati e mirati a fornire una risposta tempestiva ed efficace alle concrete esigenze emergenziali.

Gli aiuti che vengono erogati a livello regionale sono, invece, sempre soggetti al controllo da parte della Commissione e la loro erogazione deve essere dalla stessa autorizzata<sup>17</sup>. Per quanto riguarda questa fattispecie di aiuti, interessante richiamare quelli concessi alle regioni della Germania dell'est, a seguito della riunificazione del Paese, volti a supplire divari economici che potessero determinarsi all'interno di una stessa nazione. Tali forme di aiuti hanno il precipuo fine di rimuovere squilibri strutturali che possano inficiare l'equo sviluppo economico di uno Stato e di un territorio. In simili circostanze, la Commissione europea, una volta ricevuta la notifica relativa alla richiesta di concessione dell'aiuto, ne autorizza l'erogazione, garantendo che i progetti siano orientati a promuovere la competitività a lungo termine e, al contempo, rispettino i principi fondamentali del mercato interno, evitando di comprometterne il funzionamento.

Opportuno inoltre, sottolineare che, nel caso in cui la Commissione europea non autorizzi la concessione di un aiuto di Stato, è data facoltà, ex art. 263 TFUE, di presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Assume in questo senso rilievo il principio del "legittimo affidamento" riposto dalle imprese beneficiarie, che possono contare sulla certezza giuridica derivante dall'aspettativa di ricezione dell'aiuto, principio che la CGUE ha spesso considerato nelle sue pronunce, definendone i contorni applicativi<sup>18</sup>. Quest'ultima può disporre l'annullamento della decisione della

---

<sup>17</sup> G. Vitale, "Il recupero degli aiuti di Stato a finalità regionale tra tutela della concorrenza e salvaguardia del legittimo affidamento", in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez" 4/2005, pp. 723-780, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1444/21524>.

<sup>18</sup> Corte di giustizia del 20 settembre 1990, Commissione/Germania, C-5/89, punto 14, ECLI:EU:C:1990:320; La Corte ha chiarito, in tale sentenza che il legittimo affidamento può essere tutelato solo qualora le imprese beneficiarie non abbiano ragioni oggettive per dubitare della conformità degli aiuti concessi.

Commissione, qualora sia accertato che essa sia stata adottata in violazione della normativa vigente. Il rigetto della richiesta di autorizzazione deve poi sempre essere accompagnato, quale punto di equilibrio rispetto all'ampio potere discrezionale concesso alla Commissione, all'opportuna motivazione da parte della stessa. Ciò permette allo Stato membro, destinatario del provvedimento, di poter riformulare, in base a quanto stabilito dal Regolamento UE n. 651/2014, la richiesta, attenendosi alle motivazioni espresse dalla Commissione e quindi in linea con i requisiti da questa stabiliti. La decisione assunta dalla Commissione ha natura vincolante, ma lo Stato membro può negoziare con la stessa le modalità e le condizioni di erogazione dell'aiuto, per l'ottenimento di un esito favorevole della richiesta.

Ruolo fondamentale è poi assegnato alle autorità giudiziarie nazionali in tema di accertamento di potenziali violazioni e di eventuale recupero di quanto illegittimamente percepito a titolo di aiuto di Stato<sup>19</sup>.

In base a quanto stabilito dall'art. 6 del Regolamento UE n. 658/1999, è permesso, infine, agli Stati membri destinatari di un provvedimento di mancata autorizzazione dell'aiuto, di chiedere alla Commissione europea una revisione della decisione negativa, qualora si ritenga che la forma di sostegno richiesta e non accolta sia inidonea a provocare un'effettiva lesione degli obiettivi perseguiti dalle regole del mercato unico a tutela del principio di concorrenza. Tale facoltà si contestualizza nella ratio di assicurare un minimo equilibrio tra il diritto di difesa degli Stati Membri e la discrezionalità della Commissione

---

Corte di giustizia del 14 gennaio 1997, Commissione/Regno di Spagna, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10; La Corte ha chiarito che il principio trova applicazione previa dimostrazione, da parte dell'impresa beneficiaria, di aver agito con diligenza (che si concretizza nell'essersi previamente accertata della regolarità formale dell'aiuto concesso).

Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Commissione/Regno del Belgio e Forum 187 ASBL, C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416; La Corte ha chiarito che il principio del legittimo affidamento possa essere invocato solo in presenza di comportamenti inequivoci e idonei, da parte della Commissione Europea, a far sorgere nelle imprese una ragionevole aspettativa legittima circa la legalità degli aiuti.

<sup>19</sup> Il controllo degli aiuti di Stato nell'Unione europea: un importante problema di concorrenza, in <https://eur-lex.europa.eu>

Europea, chiamata a valutare le singole richieste con criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Il tema verrà comunque approfondito nel prosieguo della trattazione.

## **1.2. La “workable competition” all’interno dell’Unione Europea dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.**

Il principio della “workable competition”, inteso come modello di concorrenza praticabile e flessibile rispetto alla teoria della concorrenza perfetta, ha da sempre rappresentato un pilastro fondamentale nello sviluppo del sistema economico dell’Unione Europea, volto a garantire un sistema concorrenziale funzionale e ispirato ad un generale principio di lealtà all’interno dell’area comunitaria. La rilevanza del principio in parola è andata consolidandosi nel tempo, trovando piena attuazione attraverso un insieme di norme e disposizioni mirate al bilanciamento delle esigenze di competitività con la realtà economica degli Stati membri. Esso non solo promuove una competizione effettiva, ma si pone l’obiettivo di creare condizioni di parità tra gli operatori economici, riducendo le asimmetrie informative e le barriere d’ingresso.

Già nel trattato Istitutivo della Comunità Europea, siglato a Roma nel 1957, si precisò che tra gli obiettivi da perseguire in ambito europeo vi era la creazione di un mercato basato sulla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone.

Gli articoli 85 e 94 del Trattato, successivamente modificati dal TFUE, prevedevano delle misure idonee ad attuare una giusta ed equa politica della concorrenza. Tali disposizioni normative sono state oggetto di ulteriore rafforzamento con l’introduzione di meccanismi di controllo e vigilanza, come l’istituzione di autorità indipendenti e l’adozione di sistemi di monitoraggio periodico, volti a garantire una corretta applicazione delle regole di concorrenza. Il principio della “workable competition” ha rappresentato tradizionalmente una sorta di compromesso tra un sistema ideale, basato su una concorrenza “perfetta”, e la realtà economica degli Stati membri<sup>20</sup>. In questo contesto, il compromesso consiste

---

<sup>20</sup> M. Libertini, “Diritto della concorrenza dell’Unione Europea”, Giuffrè Editore, 2014, pp.21 e ss.

nell'accettare condizioni di mercato meno rigide rispetto a quelle previste dalla concorrenza perfetta, consentendo una maggiore flessibilità normativa e operativa per adattarsi alle peculiarità economiche nazionali. Il mercato unico europeo non si basa, infatti, su principi di concorrenza perfetta ma mira a favorire un sistema in cui fattori esterni non possano inficiare il buon andamento dello stesso. Le norme volte a disciplinare la materia sono contenute negli artt.101, 102, 107 e 109 del TFUE, che perseguono l'obiettivo di una crescita economica che sia effettivamente equa, sostenibile ed inclusiva.<sup>21</sup>

Ricostruendo l'iter storico del principio volto a regolare l'andamento del mercato unico, occorre richiamare l'art. 85 del Trattato di Roma, modificato dall'art. 101 del TFUE, volto ad ostacolare accordi tra imprese che possano falsare le regole del mercato concorrenziale. L'art. 86 del Trattato di Roma, modificato dall'art. 102 TFUE, vieta l'abuso di posizioni dominanti che possano danneggiare operatori commerciali concorrenti ed imporre prezzi sul mercato. Gli artt. 92 e 94, modificati dagli artt. 107 e 109 TFUE, disciplinano la materia degli aiuti di Stato e le limitazioni ad essi connesse. Con l'emanazione dell'Atto Unico Europeo del 1986, si è dato un ulteriore impulso alla creazione di un mercato unico europeo, perseguendo il fine di abbattere ogni tipo di barriera volta ad ostacolarne lo sviluppo, da attuarsi entro il 1992<sup>22</sup>. Con il trattato di Maastricht<sup>23</sup> e di Lisbona, entrati in vigore nel 2009, si è rafforzata l'implementazione delle regole volte a disciplinare il mercato unico europeo per il perseguimento di uno sviluppo economico sostenibile e competitivo.

Il principio regolatore della "workable competition", risultato di un compromesso tra i modelli di mercato basati su un sistema concorrenziale perfetto e le reali condizioni economiche degli Stati, si fonda sull'assunto che un mercato concorrenziale perfetto sia utopistico da realizzare, e che compito delle istituzioni dovrebbe essere quello di creare

---

<sup>21</sup> "Conservare e promuovere la pratica della concorrenza leale", in [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/competition\\_it](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/competition_it)

<sup>22</sup> G. Tesauro, (a cura di P. De Pasquale-F. Ferraro), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, volume I, 2021, pp. 170

<sup>23</sup> "Single market and standards. The European single market is one of the EU's greatest achievements. It has fuelled economic growth and made the everyday life of European businesses and consumers easier", in: [Single market - European Commission](#)

un sistema di concorrenza funzionale o praticabile<sup>24</sup>. Con la sentenza n. 25/76 del 25 ottobre 1977, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee<sup>25</sup> sancì la necessità di tutelare i principi concorrenziali per favorire lo sviluppo economico, migliorare l'efficienza del mercato, promuovere l'innovazione tecnologica e garantire l'accesso equo alle imprese, evitando la formazione di monopoli. I principi sottesi alla motivazione della sentenza, che presupponevano il principio del “workable competition”, erano volti a chiarire che le restrizioni della concorrenza potessero trovare giustificazione, laddove finalizzate a migliorare la distribuzione e la qualità dei servizi. La Corte ribadì, inoltre, che la politica economica della Unione Europea era volta a promuovere un sistema concorrenziale praticabile e flessibile, nel rispetto del suo equo e corretto funzionamento. La sentenza definì anche il concetto di distribuzione selettiva, in base al quale, un soggetto che opera sul mercato, può decidere di mettere in vendita i suoi beni soltanto attraverso una rete di rivenditori, da lui stesso selezionati in base a determinati requisiti. Tale distribuzione selettiva trova giustificazione nella specifica qualità di un prodotto o nella necessità di garantire un'efficace assistenza tecnica specializzata. Tuttavia, la sua applicazione non può favorire situazioni di monopolio sul mercato<sup>26</sup>. In un mercato basato sul principio della “workable competition”, quindi, questa pratica può essere ammessa purché non sia uno strumento volto a nascondere restrizioni anticoncorrenziali e si basi su presupposti oggettivi, volti a definire e caratterizzare un determinato prodotto sul mercato<sup>27</sup>. La sentenza ha avuto il merito di delineare i confini operativi del principio in questione, ribadendo la necessità di un equilibrio tra flessibilità normativa e stabilità economica. In particolare, con il Regolamento UE n. 2022/790, in materia di accordi verticali, denominato “VBER”, si è voluto disciplinare il concetto di distribuzione selettiva, quale *“sistema di distribuzione nel quale il fornitore si impegna a vendere i beni o servizi*

---

<sup>24</sup> J. M. Clark, “*Toward a Concept of Workable Competition*”, American Economic Review, 1940, pp. 241 e ss.

<sup>25</sup> Oggi Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

<sup>26</sup> F. Bazzani, “*Come attuare legittimamente un sistema di distribuzione selettiva: due casi a confronto*”, in Rivista giuridica Ius in itinere, in: [Come attuare legittimamente un sistema di distribuzione selettiva: due casi a confronto - Ius In Itinere](#)

<sup>27</sup> A. Pisapia, “*Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*”, Cedam, Padova, 2013, pp. 4 ss.

*oggetto del contratto, direttamente o indirettamente, solo a distributori selezionati sulla base di criteri specificati e nel quale questi distributori si impegnano a non vendere tali beni o servizi a rivenditori non autorizzati nel territorio che il fornitore ha riservato a tale sistema*". In base a questa procedura, al produttore di uno specifico bene è lasciata la possibilità di controllare e vigilare sulle modalità di vendita dello stesso, perché rispondente a certe specifiche caratteristiche che devono essere tutelate potendo, lo stesso, dettare i requisiti necessari che devono avere i soggetti che intendono immettere sul mercato il prodotto al fine di mantenerne un elevato standard qualitativo capace di tradursi in un miglioramento del servizio offerto ai consumatori. Questo regolamento ha il fine di legittimare tali modalità di accesso al mercato sul presupposto del ricorrere di determinate condizioni.

In applicazione di tali principi, la "workable competition" si è tradotta, a livello europeo, in un modello di mercato concorrenziale che può definirsi flessibile, calibrato per adattarsi alle specifiche necessità che possono emergere caso per caso. Tale caratteristica permette di affrontare le sfide derivanti dalle peculiarità settoriali, ma anche dalle esigenze dei diversi contesti economici nazionali.

Il concetto, nato in risposta a quelle teorie di mercato basate su un sistema concorrenziale perfetto, si è sviluppato in Europa con il fine di perseguire un equilibrio interno al mercato unico, attraverso la promozione di una sana competizione e delle garanzie per un equilibrato sviluppo economico<sup>28</sup>. Il principio di concorrenza funzionale non si sviluppa al solo fine di tutelare i consumatori, ma ha una portata più ampia: disciplinare il corretto funzionamento del mercato. Sebbene, infatti, le politiche della libera concorrenza siano volte, in via principale, a tutelare e garantire politiche e costi di beni e servizi più favorevoli per il consumatore, il principio mira a rendere maggiormente efficiente il funzionamento del mercato, che a volte necessita di alcuni adattamenti.

Le posizioni di concentrazione, in taluni settori, non sempre determinano lesioni del sistema concorrenziale, a patto che non si verifichino abusi di posizione dominante oppure ostacoli all'ingresso di nuovi operatori. Ciò che caratterizza il concetto di "workable competition" è proprio questo: le barriere, poste all'ingresso dei mercati, non

---

<sup>28</sup> G. Paramithiotti "L'evoluzione del concetto di concorrenza nella scienza economica", in *Il Politico*, vol. 59, no. 1 (168), 1994, pp. 37-53. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43101469>.

devono limitare l'accesso a nuovi operatori in grado di competere con quelli dominanti. Un esempio tra tutti, può concretizzarsi nel settore delle telecomunicazioni, dove sono presenti operatori che, pur detenendo una posizione di rilievo, non devono precludere l'accesso a nuovi competitor. La concorrenza funzionale nel mercato delle telecomunicazioni, all'interno dell'Unione Europea, si basa su un approccio normativo che bilancia la necessità di una competizione effettiva con le caratteristiche specifiche del settore, caratterizzato dalla presenza di pochi attori dominanti e dalla necessità di infrastrutture di rete. La normativa europea mira a promuovere un mercato delle telecomunicazioni in cui, pur mantenendo la competitività, si garantiscano condizioni che permettano l'accesso di nuovi operatori e l'implementazione della innovazione tecnologica. In tale contesto si inserisce la direttiva n. 2002/2021/CE, nota come “Direttiva quadro sulle telecomunicazioni”, che disciplina le pratiche anticoncorrenziali e la regolamentazione di accesso alle reti. La normativa europea, sul tema, ha precisato che, seppure l'ambito delle telecomunicazioni sia dominato da pochi operatori, non devono mai venir meno le condizioni per la realizzazione di un mercato equo e trasparente, richiamando quindi il principio di "workable competition", la cui concreta applicazione tende all'obiettivo di sviluppare un sistema di mercato basato su un metodo di concorrenza realistico, che consenta la presenza di pochi operatori in taluni settori specifici, pur nel rispetto della normativa volta ad impedire la creazione di barriere all'ingresso di altri competitor<sup>29</sup>.

Il mercato contendibile, quale principio derivato da quello della “workable competition”, si basa sull'assunto che l'accesso in ingresso e uscita deve essere garantito a tutti gli operatori economici potenzialmente interessati per permettere lo sviluppo di una sana concorrenza potenziale. In ambito UE, questa teoria è stata utilizzata per valutare concentrazioni, intese e comportamenti dominanti, sempre nel rispetto delle regole di concorrenza sancite dagli articoli 101-102 TFUE. Si ritiene, inoltre, che il pericolo che possano entrare in un settore in cui operano pochi operatori, altri soggetti che possano presentare un servizio o un prodotto migliore, porti comunque a creare misure volte ad efficientare sempre di più quanto già presente sul mercato. Il ruolo svolto dalla Corte di

---

<sup>29</sup> Per approfondimenti, A. Pinotti, “*Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*”, Cedam, Padova, 2000, p. 196.

Giustizia Europea è stato fondamentale, per dare una corretta definizione al mercato concorrenziale e per meglio specificare quelle pratiche considerate sleali, che mettano a rischio il suo corretto sviluppo. Un altro caso che sul tema rileva citare è quello relativo alla decisione assunta dalla Corte di Giustizia Europea in merito alla controversia che ha coinvolto una nota azienda produttrice di tabacco, la quale aveva usufruito di aiuti e di benefici di natura fiscale in alcuni Stati membri. La Commissione europea fu dunque incaricata di verificare se tali aiuti potessero configurarsi come forme di manipolazione distorsiva del mercato. Nell'ambito della propria analisi, durante il procedimento di verifica, la Commissione prese in considerazione il principio della "workable competition", valutando l'idoneità degli aiuti concessi a compromettere il buon funzionamento del mercato concorrenziale. La valutazione condusse alla conclusione che gli stessi non risultavano lesivi del mercato poiché, in sostanza, non conferivano vantaggi economici indebiti, ingiustificati, alla società beneficiaria né ostacolavano la libera operatività delle altre imprese nel contesto economico di riferimento. Il principio della concorrenza funzionale, infatti, è volto alla realizzazione di un mercato competitivo, che in detta fattispecie non era stato alterato<sup>30</sup>. Pertanto, anche nell'ambito degli aiuti pubblici, qualora questi siano concessi senza pregiudicare i diritti di altri operatori economici, ad avere accesso al mercato, oppure siano reputati inadeguati a concretizzare tale rischio, essi non compromettono l'efficienza né la funzionalità dello stesso. Spetta dunque alla Commissione europea il compito di vigilare affinché gli interventi statali siano conformi alle regole e i principi che tutelano una concorrenza equa e funzionale. Il principio così delineato, si inserisce nel quadro della transizione green per l'implementazione di mercati sempre più sostenibili. Tale obiettivo richiede ingenti investimenti in infrastrutture e innovazione, ma spesso i settori chiave - come energia e trasporti - sono dominati da pochi attori storici che detengono un forte controllo del mercato. In questo scenario, garantire un equo accesso ai nuovi operatori diviene essenziale per stimolare l'innovazione tecnologica e l'adozione di soluzioni più sostenibili. Si pensi al settore dell'energia rinnovabile, nel quale risulta essenziale la promozione di politiche volte ad eliminare le barriere d'ingresso per le imprese che

---

<sup>30</sup> D.eV. Verouden, "Distortion of Competition and Effect on Trade", in Philipp Werner and Vincent Verouden(eds), EU State Aid Control: Law and Economics, Kluwer 2017, pp. 177 e ss.

sviluppano tecnologie pulite, con l'effetto di tutelare la concorrenza e accelerare la decarbonizzazione del sistema economico.

Anche nel comparto della mobilità sostenibile, il principio di concorrenza funzionale risulta cruciale. Il passaggio dai motori termici ai veicoli elettrici richiede infrastrutture di ricarica accessibili e interoperabili. In questo contesto, la regolazione pubblica europea incoraggia modelli di mercato tesi ad evitare situazioni di monopolio che non siano controbilanciate da vantaggi tangibili per l'intera collettività, e favorire l'ingresso di nuove aziende innovative, garantendo una transizione efficace e inclusiva che si risolve nel coinvolgimento di attori consolidati e realtà emergenti, nel perseguimento di obiettivi che tengano conto della tutela di una sana competizione, del benessere dei consumatori e dell'efficienza allocativa di beni e servizi che siano innovativi e green. Le norme antitrust agiscono così da strumenti di democrazia economica, volte a difendere le piccole imprese e i consumatori da posizioni di forza troppo sbilanciate, che si traducano in irragionevoli restrizioni della concorrenza aventi ricadute negative nel breve e nel lungo termine, su mercato, consumatori e ambiente.

### **1.3 Il divieto contenuto nell'articolo 107 TFUE e la sua complessa applicazione**

La principale disposizione normativa volta a regolamentare gli aiuti di Stato, a livello europeo, è rappresentata dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Dal tenore letterale delle parole utilizzate, si evince senz'altro l'ispirazione ai principi cardine di libera concorrenza e integrazione economica, deducendosi dallo stesso la finalità principale di evitare che ingiustificati interventi statali, diretti o indiretti, possano minare l'equità competitiva del mercato e alterare le dinamiche concorrenziali, favorendo selettivamente talune imprese o settori a discapito di altri. In conformità a quanto stabilito da tale articolo, qualsiasi misura di sostegno economico concessa da uno Stato membro, o comunque riconducibile a risorse di fonte statale, è ritenuta astrattamente idonea a compromettere il corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

In particolare, l'articolo identifica tali aiuti come interventi suscettibili di conferire vantaggi selettivi in grado di favorire talune imprese a discapito di altre, determinando,

dunque, un'alterazione delle condizioni di parità tra gli operatori economici all'interno del mercato comune. La ratio sottesa alla disposizione trova significato nell'esigenza di un corretto bilanciamento tra la libertà di intervento degli Stati e gli obiettivi di integrazione economica e di creazione di un mercato che possa definirsi comune.

Sotto il profilo soggettivo, è opportuno richiamare il concetto di "impresa" nell'ambito dell'ordinamento europeo, caratterizzato da una notevole flessibilità interpretativa. L'adattamento interpretativo della nozione si manifesta, ad esempio, nella capacità del concetto di impresa di includere enti senza scopo di lucro quando questi svolgano attività economica commerciale. La Corte di Giustizia UE ha più volte avuto modo di ribadire che criterio essenziale per identificare un'impresa, risiede nella natura economica dell'attività svolta, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto. Tale definizione si fonda sull'orientamento elaborato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che identifica l'impresa come *"qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento"*<sup>31</sup>. In una prospettiva funzionale, pertanto, l'impresa si configura come quell'entità che, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalle modalità attraverso le quali si pone in rapporto al mercato, svolge attività economica all'interno di un contesto concorrenziale, interagendo con altre imprese. Di rilievo in tal senso, il caso "Hofner e Elser v. Macrotron GmbH" (C-41/90), nel quale la CGUE qualificò come impresa, ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza comunitaria, un ente pubblico che svolgeva attività di collocamento del lavoro, affermando che l'elemento determinante è rappresentato dal carattere economico dell'attività svolta.

Affinché i sostegni pubblici possano essere qualificati come aiuti di Stato e, come tali, essere sottoposti alla relativa disciplina comunitaria, devono soddisfare cumulativamente quattro criteri fondamentali<sup>32</sup>. Il primo riguarda la loro imputabilità allo Stato, ossia la riconducibilità e la derivazione da risorse economiche statali. Sul punto, preme precisare che la nozione di "Stato", data a livello europeo, è interpretata in modo estensivo. Essa non si riferisce soltanto all'amministrazione centrale, ma comprende anche agli uffici

---

<sup>31</sup> Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH, Causa C-41/90. *Raccolta della Giurisprudenza 1991 I-01979*, ECLI:EU:C: 1991:16.

<sup>32</sup> Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (C/2016/2946), OJ C 262, 19 July 2016, 1–50.

decentrati, le società pubbliche e tutti gli enti incaricati di funzioni amministrative<sup>33</sup> o comunque dotati di una rilevanza pubblica. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha interpretato la nozione in maniera estensiva, includendovi anche le società pubbliche, quando agiscono in funzione di un interesse pubblico. Esempio significativo riguarda il caso “Stardust Marine” (C-482/99), nel quale la CGUE chiarì che l'imputabilità sussiste anche se lo Stato interviene attraverso entità formalmente autonome ma soggette al suo controllo, ciò al fine di evitare che attraverso l'erogazione di aiuti da parte di enti formalmente autonomi, siano aggirate le disposizioni in materia di aiuti di Stato. Questa definizione ampia deriva dalla necessità di considerare le diverse strutture amministrative degli Stati membri: alcuni, come Francia ed Olanda adottano un sistema amministrativo accentrato, mentre altri, tra cui l'Italia, presentano un'amministrazione pubblica decentrata, articolata e basata sul riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Pertanto, al fine di garantire un'efficace vigilanza sull'eventuale erogazione di risorse pubbliche sotto forma di aiuti, è stata adottata una definizione che può dirsi “generica” di Stato<sup>34</sup>. Fondamentale è, dunque, il rapporto intercorrente tra il soggetto che eroga la concessione e l'apparato statale. Sul punto, è opportuno osservare che, qualora lo Stato agisca esso stesso come soggetto investitore all'interno del mercato, la disciplina di cui all'art. 107 TFUE, non trova applicazione, concretizzandosi l'erogazione economica, quale forma di investimento pubblico, e non come aiuto di Stato. Infine, gli aiuti devono essere finanziati direttamente o indirettamente con risorse pubbliche. Da precisare che

---

<sup>33</sup> C. E. BALDI, “Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. L'incoerenza di un sistema fortemente burocratizzato”, in Riv. di arti e diritto on line, 3, 2014, 1127 e ss.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia del 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania c. Commissione, “*il fatto che un programma di sovvenzioni è stato adottato da uno stato federato o da una collettività territoriale e non dall'autorità federale centrale non osta all'applicazione dell'articolo 92, n. 1 [ora 87, n. 1], del Trattato, qualora ne ricorrano i presupposti. questo articolo, infatti, nominando gli aiuti concessi “dagli stati ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma”, si riferisce a tutte le sovvenzioni finanziate col pubblico danaro. Ne consegue che gli aiuti concessi da enti regionali e locali degli Stati membri, indipendentemente dal loro statuto e dalla loro denominazione, sono soggetti al sindacato di conformità di cui all'articolo 92 del Trattato*”, in Racc. 1987, p. 4013.

sono da considerarsi tali anche le misure come la rinuncia a crediti fiscali o contributi previdenziali, come stabilito nella sentenza Essent Netwerk Noord (C-206-06).

Oltre questo primo criterio, al fine di qualificare un aiuto come statale, occorre indagare circa l'esistenza di altri tre elementi costitutivi, tra cui: il vantaggio che tale aiuto conferisce al beneficiario e la sua interferenza nel funzionamento del mercato. Il primo comma dell'art. 107 TFUE tratta chiaramente di "imprese favorite" a discapito di altre, chiarendo come queste non siano assoggettate allo stesso tipo di trattamento economico o di concessione del beneficio, il che determina, inevitabilmente, una lesione dei principi di libera concorrenza e di parità di condizioni per i diversi operatori. L'alterazione o potenziale alterazione della concorrenza, nonché l'incidenza sugli scambi tra Stati membri esula dalla rilevazione di un vantaggio economico come di minima entità, in quanto ciò che riveste ruolo determinante è la potenziale idoneità ad incidere sugli scambi intracomunitari. L'ultimo criterio si basa sul principio di selettività, in base al quale gli aiuti devono essere volti a favorire talune imprese specifiche a scapito di altre. La CGUE ha sottolineato, nel caso "Paint Graphos" (C-78/08), che la selettività sia rinvenibile, quale elemento qualificante, anche laddove una misura fiscale favorisca una (o più) specifica categoria di imprese.

Tali forme di aiuto risultano dannose per un mercato unico concorrenziale che si prefigga di conseguire l'ambizioso obiettivo di garantire pari ed eque opportunità a tutti gli operatori che in esso operano, oltre i gretti limiti territoriali.

In base a quanto precedentemente esposto, il compito di vigilare sugli aiuti di Stato è affidato alla Commissione europea, la quale è chiamata a verificare che l'erogazione sia compatibile con le regole che disciplinano il mercato interno. Il sistema normativo europeo prevede, infatti, una collaborazione tra Commissione Europea e Stati membri, facendo ricadere su questi ultimi l'obbligo di "stand still". Lo stesso impone ai Paesi membri di notificare alla Commissione Europea qualsiasi richiesta di adozione di un aiuto di Stato, affinché possa valutarne l'applicabilità e la compatibilità con le norme che regolano il mercato unico europeo. Fino all'avvenuta approvazione, lo Stato membro non può procedere con l'erogazione dell'aiuto. È importante sottolineare che in questa fase, le

uniche parti coinvolte sono lo Stato membro e la Commissione europea, rimanendo completamente escluso il soggetto destinatario e beneficiario della misura<sup>35</sup>.

Tuttavia, è riconosciuto ai soggetti che ritengano di essere stati lesi da aiuti concessi ad altri operatori sul mercato, o qualora abbiano soltanto il sospetto della possibile erogazione, di presentare denuncia alla Commissione europea, affinché questa, nel suo ruolo di garanzia e di vigilanza, attui tutte le verifiche del caso e disponga i provvedimenti appropriati<sup>36</sup>. È altresì concessa la possibilità di adire le corti e i tribunali nazionali<sup>37</sup> per impedire l'erogazione di un aiuto, quando la Commissione non sia stata investita del relativo controllo<sup>38</sup>. La funzione svolta dalla Commissione europea è disciplinata dall'art. 108 del TFUE.

In deroga alla suddetta disciplina, in base a quanto stabilito dal “regime de minimis” (Reg. 2013/1407 sostituito dal Reg. 2023/2831), gli aiuti di importo sino a duecentomila euro, erogati in un triennio, sono esentati dall'obbligo di notifica. Questo perché trattandosi di aiuti di modico valore economico non sono in grado di determinare alterazioni concorrenziali significative all'interno del mercato unico. Tali erogazioni, quindi, non soggiacciono a quanto stabilito dall'art. 107 TFUE<sup>39</sup> e sono dunque dispensati dal controllo, sulla base di una presunzione di inidoneità ad incidere sugli scambi e sulla concorrenza. Inoltre, come accennato, alcuni aiuti rientrano in determinati ambiti che, in quanto ritenuti compatibili con il corretto funzionamento del mercato, sono esentati dal

---

<sup>35</sup> Corte di Giustizia del 12 dicembre 2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, Causa C-209/00. *Raccolta della Giurisprudenza 2002 I-11695*. *La Corte di Giustizia europea ha dichiarato la Germania responsabile per inadempimento, per non aver dato seguito ad un recupero di un aiuto concesso, valutato dalla Commissione non compatibile con le regole del mercato interno.*

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, del 19 luglio 2016 (2016/C 262/01).

<sup>37</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in Eurojus, 2019, I, 479.

<sup>38</sup> G. M. G. Reale, *Aiuti di Stato: il ruolo delle giurisdizioni nazionali e europee*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 2 e ss.

<sup>39</sup> P. Nicolaidis, “Puzzles of State Aid: Structural Funds, Cumulation and De minimis”, in «*European State Aid Quarterly*», fasc. n. 3, 2005, pp. 433-440.

complesso meccanismo di approvazione della Commissione europea. L'art. 107 TFUE, secondo e terzo comma, fa riferimento ad aiuti di carattere sociale che possono essere erogati al fine di realizzare obiettivi di interesse collettivo e a favore di categorie socialmente svantaggiate<sup>40</sup>; così come possono essere concessi aiuti, con procedure di controllo più flessibili, in contesti emergenziali<sup>41</sup> e in presenza di calamità naturali, al dichiarato fine di permettere un tempestivo intervento laddove il decorso del tempo avrebbe ripercussioni notevoli sulla gravità di tali situazioni.

Il terzo comma dell'art. 107 TFUE disciplina le condizioni e i requisiti necessari per la legittima erogazione di aiuti di Stato. La prima condizione riguarda l'obiettivo di agevolare e promuovere lo sviluppo economico di aree e settori caratterizzati da sottosviluppo, rispondendo alla necessità di promozione di uno sviluppo armonico dell'intero spazio comunitario; la seconda, concerne gli aiuti finalizzati a dare esecuzione a progetti di interesse comune a livello europeo, tali in quanto orientati a sostenere tutte le politiche e le azioni finalizzate al conseguimento di obiettivi europei comuni (fra cui: Green Deal europeo, strategia digitale, nuova strategia industriale per l'Europa, Next Generation EU) ovvero contribuire ad una ripresa sostenibile a seguito di gravi perturbazioni economiche (come quelle provocate dalla pandemia di Covid-19)<sup>42</sup>; la terza prevede la compatibilità degli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche, previo esame di proporzionalità e necessità volto a dimostrare che l'intervento statale sia volto a rimediare a fallimenti di mercato o inefficienze strutturali; il quarto si riferisce al sostegno per la realizzazione di iniziative che promuovano attività

---

<sup>40</sup> Sul tema si è espressa anche la Corte di Giustizia, 15 novembre 2018, *Stichting Woonlinie e a. contro Commissione europea*, causa T-202/10 chiarendo che gli aiuti di Stato volti a favorire politiche di edilizia sociale, sono compatibili con il mercato unico se sono volte a realizzare obiettivi di interesse collettivo e generale, quali l'inclusione sociale.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, del 19 marzo 2020, COM (2020) 1863.

<sup>42</sup> Comunicazione della Commissione Europea, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, del 30 dicembre 2021, (2021/ C 528/02).

o settori di particolare rilevanza culturale; il quinto attinente alle altre categorie di aiuti proposte dalla Commissione e decise dal Consiglio Europeo<sup>43</sup>.

In tale ambito normativo, si collocano i servizi di interesse economico generale (SIEG), ai quali è dedicata una specifica disciplina. In particolare, in base a quanto stabilito dall'art. 106 TFUE, gli aiuti per tali servizi sono da considerarsi compatibili con il corretto funzionamento del mercato unico, allorché mirino al perseguimento di un reale interesse sociale e collettivo. A tal fine, gli Stati sono tenuti a dare dimostrazione dell'esigenza sociale che sta a loro fondamento e che pertanto motiva l'intervento statale, la proporzionalità dell'aiuto concesso e gli obiettivi che si intendono realizzare. Gli aiuti concessi in tale ambito, possono essere erogati anche sotto forma di compensazioni, finalizzate a coprire costi aggiuntivi sostenuti allo scopo di rendere tali servizi accessibili alla collettività<sup>44</sup>. Il tema dei servizi di interesse economico generale è menzionato anche nell'art. 14 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea, che sottolinea come i principi di inclusione sociale e sviluppo equo della comunità rappresentino valori fondamentali della Unione Europea. Al riguardo assume particolare rilevanza la sentenza emessa dalla Corte di Giustizia Europea, nel 2003, nel caso *Altmark* (C-280/00, 2003), che ha stabilito criteri chiave per distinguere le compensazioni legittime per i servizi di cui trattasi, dagli aiuti di Stato incompatibili con il mercato unico. Nei fatti sottoposti all'attenzione della Corte, lo Stato tedesco aveva finanziato una società di trasporti allo scopo di garantirne la sopravvivenza e la gestione operativa. La Corte fu chiamata a giudicare se tali finanziamenti, potessero configurarsi come aiuti di Stato aventi effetti distorsivi sul mercato. La decisione della Corte fu quella escludere la fattispecie concreta dalla normativa generale in materia di aiuti di Stato, ritenendola conforme all'art. 106 TFUE, in quanto riconducibile a forme di finanziamento volte a sostenere un servizio di interesse economico generale (SIEG).

---

<sup>43</sup> Il 2 dicembre 2021 la Commissione Europea ha approvato la Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, approvata con decisione C (2021)8655, notificata dall'Italia e concernente aree in condizioni di svantaggio economico di cui all'art 107, par. 3, lett. a) e c), individuate in base ai criteri stabiliti nella Comunicazione C (2021) 2594 del 19 aprile 2021.

<sup>44</sup> S. Mangiamelli, *“L'ordinamento europeo: le politiche dell'Unione”*, Giuffrè Editore, 2008, p.293.

Per qualificare una misura come compensazione per un servizio di interesse economico generale, devono essere soddisfatte, cumulativamente, quattro condizioni essenziali, ovvero: l'impresa beneficiaria, deve effettivamente svolgere una attività riconosciuta come "di pubblico servizio" i cui obblighi siano preventivamente e chiaramente definiti; l'importo dei costi erogati in compensazione, deve essere calcolato secondo criteri di trasparenza e di obiettività; la somma corrisposta non deve eccedere i costi effettivamente sostenuti per l'espletamento del servizio, calcolati sulla base dell'analisi dei prezzi di mercato, tenendo conto di un margine di utile ragionevole (ossia nessuna sovracompensazione); il calcolo della compensazione deve essere determinato, ad eccezione di affidamenti soggetti ad evidenza pubblica, sulla base dell'analisi dei costi di un'impresa media gestita in modo efficiente.

La Commissione europea, in materia, ha elaborato una serie di comunicazioni non vincolanti. Tra queste, merita opportuno richiamo la n. 2012/C/8/02 volta a definire, in maniera chiara, le modalità di compensazione per i servizi di interesse economico generale, facendo luce sulle condizioni che determinano l'erogazione di aiuti di Stato senza purtuttavia ledere le normative europee.

In base a quanto esposto, appare evidente come l'art. 107 TFUE, stabilisca in linea generale un divieto tendenzialmente assoluto alla erogazione degli aiuti di Stato, a tutela di un sistema concorrenziale del mercato unico europeo. La sua reale applicazione è molto complessa e deve adeguarsi a quelle che sono le libertà di ciascuno Stato membro di poter intervenire per il perseguimento di obiettivi e finalità politiche ed economiche. Soprattutto, in quei settori, in cui gli aiuti sono indirizzati al sostegno e allo sviluppo di aree in difficoltà o all'implementazione di innovazioni tecnologiche.

Lo stesso articolo stabilisce deroghe ed esenzioni che sono sottoposte ad una attenta analisi e verifica da parte della Commissione europea, cui si affiancano le decisioni, di fondamentale importanza, assunte dalla Corte di Giustizia Europea, volte a meglio definire i diversi ambiti di applicazione della normativa. È, infine, riconosciuta la possibilità ai soggetti che si ritengono lesi dall'erogazione di eventuali aiuti di Stato, di chiedere alla Commissione europea il compimento di indagini al fine di verificare che

non siano state lese le normative volte alla salvaguardia del principio di equa concorrenzialità nel mercato interno<sup>45</sup>.

In ultima analisi, può senz'altro rilevarsi come il Legislatore europeo, attraverso l'art. 107 TFUE, abbia inteso predisporre un quadro normativo volto a garantire lo sviluppo di un sistema concorrenziale leale e trasparente che risulti, al contempo, in grado di mostrarsi sensibile alle specificità e alle esigenze peculiari dei singoli Stati membri, coniugando l'esigenza di unitarietà e armonizzazione del mercato interno, con il rispetto delle diversità economiche e strutturali delle (pur sempre diverse) realtà nazionali.

### **1.3.1. La competenza in materia di Aiuti di Stato**

Come accennato nei paragrafi che precedono, la disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea è assunta ad una delle aree più rilevanti del diritto della concorrenza, al punto da poter essere considerata come una branca autonoma del diritto, sebbene trovi fondamento principalmente in alcune puntuali disposizioni del diritto primario dell'Unione. In particolare, gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) delineano il perimetro di applicazione, i principi sostanziali e procedurali, nonché le istituzioni competenti per la loro attuazione, compresa la regolamentazione sostanziale dell'attività di revisione e controllo degli aiuti concessi.

La ratio sottesa alla legislazione - e, quindi, l'obiettivo della regolamentazione ed il fine ultimo dell'attribuzione delle competenze in materia di aiuti di Stato - risiede nella necessità di limitare gli interventi delle pubbliche autorità in favore di imprese, laddove questi possano minare la libera concorrenza nel mercato, prevenendo così effetti distorsivi che potrebbero favorire indebitamente taluni operatori economici. Questa regolamentazione può quindi essere vista come parte di una politica pubblica economica

---

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione, Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti, del 24 febbraio 2009, (2009/C 45/02).

globale<sup>46</sup>, orientata a preservare l'integrità del mercato interno e a garantire un equilibrio tra l'intervento pubblico e le dinamiche del mercato.

Un aspetto non poco rilevante è da cogliersi nella crescente interdipendenza tra la disciplina degli aiuti di Stato e le altre politiche europee, in particolare quelle ambientali, energetiche e di innovazione tecnologica. In tal senso, le decisioni adottate dalla Commissione Europea hanno frequentemente confermato come gli aiuti possano essere considerati compatibili qualora risultino oggettivamente diretti a promuovere obiettivi di interesse comune, comprendendosi fra questi la transizione verso un'economia verde e sostenibile.

La regolamentazione degli aiuti di Stato nell'Unione Europea è unica nel suo genere. Come si è avuto modo di accennare nel corso di questo capitolo iniziale, essa prevede una relazione tripartita tra le autorità pubbliche degli Stati membri, le autorità economiche private (di diverse dimensioni) e le istituzioni sovranazionali guidate dalla Commissione Europea. In sostanza, l'obiettivo è quello di limitare la capacità di intervento delle autorità pubbliche a sostegno delle capacità competitive delle imprese, indipendentemente dalla forma del sostegno, dall'impresa beneficiaria - sia essa pubblica o privata - oppure dalla natura dell'intervento, al fine di garantire un ordine pubblico economico che si vuole comune<sup>47</sup>. Tuttavia, non va trascurato il delicato bilanciamento tra il divieto generale di aiuti di Stato e la necessità di un intervento pubblico per far fronte a crisi economiche straordinarie o esigenze di natura sistemica. Un esempio recente è da rinvenirsi nella predisposizione di una disciplina temporanea adattata in risposta alla crisi economica derivante dalla pandemia di COVID-19, che ha consentito una maggiore flessibilità nell'erogazione degli aiuti, al fine di preservare la stabilità economica e occupazionale degli Stati membri.

Allo stato attuale, nel quadro normativo europeo, gli Stati membri conservano in larga parte i loro poteri in materia di imposizione diretta. Tale prerogativa ha determinato, nel corso del tempo, una competizione fiscale fra gli Stati stessi, al fine di attrarre e mantenere gli investimenti all'interno dei rispettivi confini nazionali. In passato, questa

---

<sup>46</sup> A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Riv. Dir. Pubblico*, 2010, fasc 1-2, p. 196 e ss.

<sup>47</sup> C. E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. L'incoerenza di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Riv. di arti e diritto on line*, 3, 2014, 1127 e ss.

competizione si è concretizzata in politiche attive, volte all'adozione di regimi fiscali favorevoli e vantaggiosi per determinate categorie di imprese o attività economiche, alle quali i contribuenti hanno risposto pianificando le loro attività in modo strategicamente complementare.

La Commissione Europea ha più volte assunto un ruolo di rilievo nel contrasto alle pratiche di trattamento fiscale selettivo (cd. ruling fiscale), concesso ad alcune multinazionali. Qualificando talvolta come aiuti di Stato illegittimi i vantaggi fiscali selettivi, come dimostrano i casi emblematici Amazon (2017) e Apple (2016), i quali hanno aperto un ampio dibattito in tema di sovrapposizione tra sovranità fiscale e controllo degli aiuti.

Necessario rilevare come, negli ultimi anni, la concorrenza fiscale si sia ulteriormente evoluta, includendo forme di pianificazione fiscale aggressiva (Aggressive tax planning, ATP) da parte delle imprese. Si tratta di un fenomeno spesso agevolato dall'atteggiamento passivo o non sufficientemente reattivo di alcuni Stati membri, i quali, omettendo di adottare adeguate risposte in grado di contrastare tali pratiche, hanno contribuito a consolidare la disparità di trattamento derivante dalle stesse<sup>48</sup>.

Sebbene l'imposizione diretta sia di esclusiva competenza degli Stati membri, la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>49</sup> ha costantemente affermato che tale competenza deve essere esercitata sempre in conformità al diritto dell'UE, incluse ovviamente, le norme sugli aiuti di Stato (articoli 107-109 del TFUE).

In seno all'Unione Europea, gli aiuti forniti dalle autorità pubbliche sono regolati in una prospettiva globale, in modo da non compromettere la concorrenza libera e non falsata tra gli operatori economici su un determinato mercato né gli scambi tra gli Stati membri. In tale prospettiva, la politica pubblica economica non si limita ad essere gestita direttamente dalle autorità pubbliche nazionali (anche se vi partecipano a causa della diretta applicabilità del diritto dell'Unione), ma da un'istituzione "suprema", che eleva la

---

<sup>48</sup> C. Maczkovics, *How flexible should State aid control be in times of crisis?* in *European State Aid Law*, Quarterly Vol. 19, No. 3 (2020), pp. 271-283.

<sup>49</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

garanzia di questa stessa politica pubblica economica a un livello sovranazionale attraverso il ruolo, appunto, di garante del corretto funzionamento del mercato, assunto dalla Commissione europea.

È l'articolo 107 del TFUE a fornire il fondamento giuridico di questa disciplina, stabilendo che, fatta eccezione per eventuali deroghe contemplate dai medesimi Trattati, sono incompatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati a determinate imprese o settori produttivi. Tali aiuti si considerano incompatibili con la tutela della concorrenza in quanto astrattamente idonei a creare delle condizioni di disuguaglianza tra i diversi Stati Membri. In linea generale, l'attività dei singoli Stati volta a sostenere le imprese o categorie di imprese, risulta essere limitata, giacché idonea a danneggiare il mercato, interferendo nel gioco concorrenziale e alterando l'equilibrio economico esistente tra i diversi Stati.

La questione della forma del sostegno pubblico alle imprese resta ancora oggetto di dibattito non ancora completamente risolto.

La Commissione Europea propone delle classificazioni ispirate ai modelli dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>50</sup>, le quali mirano a strutturare le modalità di intervento statale in maniera sistematica. Le deroghe al generale divieto di concessione degli aiuti sono da considerare un elemento parte di un più ampio quadro di sostegno finanziario all'economia dell'intera Unione, dato che rispondono a degli obiettivi politici che spesso non riguardano la singola nicchia di mercato, ma rientrano in una prospettiva di ampio respiro, concepite per favorire l'economia dell'intera Unione Europea.

Le deroghe previste si inseriscono, dunque, in una prospettiva integrata con le politiche europee per la promozione di finalità strategiche condivise. La Commissione chiarisce che il TFUE può consentire aiuti che, seppur derogatori della disciplina generale, risultano compatibili con il mercato interno in virtù del perseguimento di una logica complessiva basata sulle priorità europee.

Questo approccio ha comportato una traslazione della leva decisionale a livello europeo,

---

<sup>50</sup> S. Chen, O.I., Deniz, N. Pierri, A. F. Presbitero. *Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States*. IMF Special Series on COVID-19, 2020, p. 148.

attraverso un sistema di controllo centralizzato, capace di incorporare politiche di incentivazione coerenti con gli obiettivi strategici europei. Tali obiettivi comprendono, tra gli altri, la tutela dell'ambiente, la promozione della ricerca e dello sviluppo e il sostegno alle regioni svantaggiate<sup>51</sup>.

È utile sottolineare che l'approccio proattivo della Commissione Europea si è concretizzato non soltanto attraverso l'adozione di decisioni individuali, ma anche con l'adozione di linee guida e comunicazioni interpretative, come ad esempio le Comunicazioni sugli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia. Tali documenti forniscono indicazioni strumentali all'orientamento dell'intervento pubblico verso obiettivi compatibili con lo sviluppo sostenibile, prevenendo al contempo possibili distorsioni del mercato.

La materia degli aiuti di Stato, pertanto, si configura come la traduzione di una competenza esclusiva dell'UE e di una definizione comune della tutela di un ordine pubblico economico complesso e composito. In una definizione ristretta, la politica pubblica economica è legata alla difesa di una adeguata concorrenza sui mercati, come dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale, amministrativa e giudiziaria sulle fusioni economiche e sulle pratiche anticoncorrenziali<sup>52</sup>.

L'obiettivo, nel sistema così delineato, non può che configurarsi come duplice: da un lato, garantire una leale concorrenza sul mercato; dall'altro, supportare il conseguimento di interessi collettivi mediante interventi complessivamente mirati e bilanciati.

Esempio lampante proviene dalla crescente rilevanza assunta dal quadro normativo degli aiuti di Stato nell'ambito della transizione green promossa dal Green Deal europeo. Il meccanismo degli aiuti, tradizionalmente volto ad evitare le interferenze sul mercato, diviene in tale contesto uno strumento di incentivazione delle imprese verso la decarbonizzazione e la neutralità climatica. Da ciò, la necessità di bilanciare il sostegno pubblico con il rispetto del principio di proporzionalità e con l'effettiva eliminazione delle barriere competitive.

---

<sup>51</sup> P. Nicolaidis, *A Critical Review of the Commission Notice on the Notion of State Aid*, *Maas-tricht Journal of European and Comparative Law*, (2016) 4, 842.

<sup>52</sup> T. Danwitz von, *4 The Concept of State Aid in Liberalized Sectors*, in Marise Cremona (ed.), *Market Integration and Public Services in the European Union*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford, 2011; online edn, Oxford Academic, 1 May 2011, p. 193

Gli aiuti di Stato sono, quindi, un'area di competenza esclusiva dell'UE e la Commissione svolge un ruolo di vigilanza sulla corretta applicazione della normativa vigente. Il potere discrezionale di cui essa gode, le consente di decidere, entro precisi limiti normativi, quali misure costituiscono aiuti di Stato: ciò avviene sulla base di una valutazione fondata sull'insieme oggettivo di criteri giuridici di cui all'articolo 107(1) del TFUE che, tuttavia, sembrano lasciare, secondo parte della dottrina, ampi (se non eccessivi) margini di discrezionalità nel giudizio circa la presenza di dubbi di compatibilità con il mercato comune.

Per introdurre misure di aiuto, gli Stati membri sono tenuti a richiedere l'approvazione della Commissione. Nel caso in cui concedano aiuti senza la previa necessaria approvazione, che si traduce sostanzialmente in una decisione positiva che ne attesta la compatibilità con le norme dei Trattati, la Commissione può ordinare agli Stati membri il recupero degli aiuti illegali dai beneficiari<sup>53</sup>. Tale attività viene svolta in attuazione dei principi che ne regolano le relative procedure (vincolatività della decisione per tutti gli organi dello Stato, obbligo di leale cooperazione fra Stati membri e Commissione, termini e modalità di esecuzione della decisione) con la precipua finalità di ripristinare la situazione di fatto esistente sul mercato, antecedente alla ormai già dichiarata illegittima concessione.

### **1.3.2. Il potere discrezionale in seno alla Commissione Europea**

L'approccio del diritto dell'UE agli aiuti di Stato è caratterizzato da una triplice dimensione: economica, politica e giuridica. Tale dimensione riflette la complessità e la rilevanza di questa materia nel processo di integrazione europea. La questione degli aiuti di Stato è intrinsecamente delicata, non solo per la molteplicità delle forme che essi possono assumere, ma anche per l'impatto diretto sulla sovranità economica degli Stati membri, tanto più se si considera il collocamento della disciplina rispetto alle esigenze del mercato, agli interessi nazionali e agli obiettivi sovranazionali che richiedono un

---

<sup>53</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

quadro giuridico specifico che deve essere adattato con la crescente integrazione delle politiche dell'UE. La flessibilità normativa appare, dunque, in tale contesto, caratteristica essenziale per rispondere alle mutevoli esigenze del quadro politico ed economico europeo. Nel contesto che qui rileva, l'obiettivo di neutralità climatica fissato dal Green Deal Europeo ha introdotto una visione dell'aiuto di Stato come strumento utile per sostenere investimenti in energie rinnovabili, efficienza energetica e infrastrutture sostenibili, superando la tradizionale visione dell'aiuto come ostacolo da mitigare.

La Commissione europea, che ha poteri discrezionali in questo settore, determina caso per caso, o mediante linee guida, comunicazioni e regolamenti generali di esenzione per categoria, le condizioni alle quali gli aiuti siano da considerarsi compatibili con il Trattato, e impone anche agli Stati e alle imprese obblighi di azione o di inazione. Essa gioca dunque un ruolo cruciale nella dinamica poc'anzi descritta, cui corrisponde un importante contrappeso, ovvero il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, volto a valutare le scelte discrezionali, verificandone la coerenza logica, la corretta applicazione delle norme e l'assenza di errori manifesti di valutazione.

La normativa sugli aiuti di Stato è notevole per la sua ampiezza (copre tutti i settori dell'attività economica e anche oltre i profili meramente concorrenziali), la sua duttilità e la sua capacità di rinnovamento, risultando sempre più orientata al soddisfacimento di obiettivi strategici mediante politiche di sviluppo di ampio respiro e lungo periodo. Esempio emblematico di questa evoluzione è sicuramente rappresentato dai finanziamenti concessi per i progetti aventi ad oggetto la transizione energetica, come quelli previsti dall'iniziativa "Important Project of Common European Interest" (IPCEI), che permettono interventi coordinati e cofinanziati a livello europeo, per lo sviluppo di tecnologie innovative nei settori delle batterie, dell'idrogeno e delle infrastrutture energetiche sostenibili. Non è, dunque, soltanto un quadro normativo volto a chiarire le esigenze dell'UE nei confronti degli Stati membri e delle imprese, anche se questa funzione rimane il suo ruolo principale in termini quasi competitivi<sup>54</sup>.

Interessante osservare come la recente crisi energetica e le esigenze derivanti dalla

---

<sup>54</sup> A. Fantozzi, *'The Applicability of State Aid Rules to Tax Competition Measures: A Process of de facto' Harmonisation in the Tax Field?'* in Wolfgang Schön (ed), *Tax Competition in Europe* (IBFD 2003) 121, 123.

pandemia abbiano portato ad un rafforzamento temporaneo delle deroghe, come previsto dal quadro temporaneo di crisi, tali strumenti dimostrano senz'altro l'importanza della discrezionalità nella gestione di situazioni eccezionali, permettendo interventi tempestivi in un quadro giuridico il più possibile armonizzato.

La Commissione Europea sta materialmente al centro dell'architettura istituzionale e decisionale, poiché adotta gran parte delle norme in materia, tramite numerose comunicazioni e linee guida che regolano le procedure di concessione degli aiuti, oltre ai tradizionali strumenti *di hard law*. Tuttavia, anche quando le norme sono adottate attraverso procedure legislative tradizionali, come nel caso del Regolamento n. 1588/2015, la Commissione dispone di un largo potere di natura discrezionale. Si pensi, come vedremo nel dettaglio nel corso dei capitoli successivi, al Regolamento n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara la compatibilità di alcune categorie di aiuti con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato<sup>55</sup>. Iniziative di questo genere lasciano trasparire quella che possiamo definire una "autonomizzazione funzionale" della Commissione, che le attribuisce un potere discrezionale oggettivamente rilevabile.

La Commissione ha la responsabilità di adottare un approccio comune: se esiste una politica economica pubblica globale, la Commissione è in prima linea per svilupparla e garantirla. Tuttavia, è altresì chiaramente specificato che questo arsenale normativo, soggetto regolarmente a modifiche, è adottato in collaborazione con gli Stati membri. I nuovi aiuti devono essere notificati alla Commissione; quelli già autorizzati devono essere notificati regolarmente. La Commissione ha il diritto di avviare indagini in caso di dubbi e dispone di eventuali specifiche deroghe alla procedura d'infrazione, al fine di portare più rapidamente un caso davanti alla Corte di giustizia ed eventualmente far condannare uno Stato per non aver adempiuto ai suoi obblighi in questo settore.

È sempre la Commissione a promuovere la cooperazione con le autorità pubbliche ma, a differenza di altre componenti del diritto della concorrenza, non coinvolge direttamente gli operatori economici. Questa cooperazione si concretizza anche in consultazioni periodiche e indagini settoriali avviate dalla Commissione, che consentono uno scambio

---

<sup>55</sup> A. Pisapia, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2013, p. 4 ss.

continuo tra i protagonisti per minimizzare il più possibile interventi “sanzionatori”. Ogni notifica comporta l’avvio di un’indagine da parte della Commissione e una discussione tra le autorità degli Stati membri e la stessa in vista della cooperazione. È prevista una fase di indagine ordinaria di due mesi, che può essere prorogata dalla Commissione se necessario (la fase di indagine approfondita può durare più a lungo senza alcun limite formale). Esiste anche una procedura semplificata di 20 giorni per gli aiuti che non sollevano particolari incombenze interpretative, in un’ottica di riduzione degli oneri amministrativi e riduzione dei tempi del processo decisionale.

Importante notare come l’efficienza dei procedimenti amministrativi rappresenta un elemento cruciale per il mantenimento della competitività nel mercato comune, in quanto una regolamentazione troppo rigida o tempi di approvazione eccessivamente lunghi rischierebbero di scoraggiare gli investimenti strategici, soprattutto nei settori come l’innovazione tecnologica e la transizione ecologica.

L’intera materia degli aiuti di Stato ha una rilevanza pubblica che possiamo definire scontata, con dei poteri esclusivi in capo alla Commissione Europea. Nonostante la continua evoluzione del settore e il coinvolgimento delle parti private, da sempre la disciplina degli aiuti di Stato ruota intorno al binomio Commissione-Stato, immutate essendo rimaste le regole di cui agli artt. 107 e 108 TFUE, i quali hanno sin dall’origine affidato alla Commissione la competenza in via esclusiva della valutazione circa la compatibilità degli aiuti di Stato<sup>56</sup>. Sebbene il ruolo della Commissione sia centrale, non può non constatarsi che la sua azione non possa prescindere dal dialogo costante con gli Stati Membri. Questo dialogo risponde ad una duplice esigenza: da un lato assicurare l’equilibrio tra sovranità nazionale e disciplina sovranazionale; dall’altro prevenire conflitti interpretativi e garantire che l’azione normativa sia effettivamente orientata al bene comune europeo.

Il giudice nazionale, del resto, non ha competenze in merito, se non quello di provvedere alla salvaguardia dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell’obbligo di notifica degli aiuti di Stato alla Commissione o di erogazione prematura senza la previa

---

<sup>56</sup> A. Rotondano, Consigliere di Stato, *Il regime degli aiuti di Stato: il ruolo del giudice nazionale nell’enforcement degli aiuti di Stato*, corso di aggiornamento organizzato in collaborazione con la Direzione generale della concorrenza della Commissione europea, 12-13 giugno 2023.

autorizzazione (stand still). Egli non può, in ogni caso, condurre valutazioni che si estendano fino a sconfinare nei poteri discrezionali che sono affidati alla Commissione. Infine, lo stesso è investito della competenza relativa all'obbligo di ripristino della situazione ex ante, vale a dire della dinamica concorrenziale precedente all'erogazione di un aiuto di Stato dichiarato illegale o incompatibile. Il giudice nazionale deve, infatti, operare in virtù di un eventuale public enforcement curando gli interessi pubblici o nell'ambito di private enforcement, per la tutela degli interessi privati<sup>57</sup>.

Nel contesto del public enforcement, il giudice nazionale esercita delle prerogative pubbliche nell'eventualità in cui proprio l'esercizio del potere discrezionale della Commissione Europea sollevi difficoltà interpretative o controversie, oppure nei casi in cui la risoluzione del contenzioso consenta di tutelare interessi pubblici. Il caso tipico è dato dal recupero degli aiuti di Stato, procedura che permette di tutelare gli interessi pubblici lesi o potenzialmente lesi.

Nel caso di private enforcement, il giudice nazionale è chiamato a tutelare degli interessi privati che vengono lesi in conseguenza della violazione della disciplina sugli aiuti di Stato. In tali circostanze, l'iniziativa di riesaminare la conformità degli aiuti di Stato alla luce degli artt. 107 e 108 TFUE è presa da parti private<sup>58</sup>.

Il dualismo che si crea tra il potere della Commissione Europea e quello degli Stati Membri configura di fatto, l'esistenza di due autorità pubbliche (quella statale e quella europea) che, tuttavia, non perseguono obiettivi da considerarsi divergenti. In virtù dei principi di leale cooperazione e di supremazia del diritto europeo, le due sfere di potere sono chiamate a collaborare pragmaticamente al fine di applicare regole comuni e definire così un ordine pubblico economico globale. In questo quadro, le imprese (in quanto poteri economici privati) appaiono inizialmente passive.

La Commissione definisce in modo discrezionale degli indirizzi di natura politica, con la collaborazione delle altre istituzioni europee e prescrive la loro attuazione agli attori pubblici nazionali. Si configura quindi una forma di organizzazione verticale nella

---

<sup>57</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in Eurojus, 2019, I, 479.

<sup>58</sup> L. Borzsák, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law*, Kluwer, The Netherlands, 2011.

distribuzione dei poteri, in cui la Commissione Europea assume delle decisioni in modo direttamente applicabile all'interno dello spazio comune.

Il potere della Commissione è connotato da una discrezionalità che si traduce letteralmente in un monopolio<sup>59</sup> valutativo dei vari regimi di aiuto, cui corrisponde in via speculare, la possibilità per le autorità nazionali di applicare direttamente i regolamenti di esenzione per categoria. Questa prassi, ormai consolidata, ha reso frequente l'applicazione di tali regolamenti, pur con il necessario rigore interpretativo ribadito dai diversi tribunali. In altre parole, l'interpretazione e l'applicazione delle norme da parte delle autorità nazionali devono essere restrittive e aderenti agli atti e alla normativa europea vigente.

Di conseguenza, il coinvolgimento delle autorità nazionali in questo settore rimane circoscritto ad un ruolo di mera attuazione, sottoposto all'attenta supervisione della Commissione e della Corte di giustizia europea. Del resto, insieme agli Stati membri, la Commissione effettua un continuo monitoraggio dei regimi di aiuto in essi esistenti. Essa propone agli Stati membri le opportune misure richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. Se, dopo aver invitato le parti interessate a presentare le loro osservazioni, la Commissione constata che un aiuto concesso da uno Stato o mediante risorse statali non sia compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, o che tale aiuto sia utilizzato in modo abusivo, essa adotta la decisione tesa ad obbligare lo Stato interessato alla soppressione o modifica dell'aiuto interessato entro un termine da stabilito. Tale supervisione continua si traduce anche in una "moral suasion" esercitata attraverso un dialogo informale e delle comunicazioni preventive che permettono di risolvere potenziali conflitti prima dell'avvio della formale procedura di indagine o contenzioso.

Se lo Stato interessato non si conforma a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può, in ossequio agli articoli 258 e 259 TFUE, adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea.

La Commissione, quindi, viene informata, in tempo utile per consentirle di presentare le

---

<sup>59</sup> I. Agnolucci *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021.

proprie osservazioni, di qualsiasi progetto di concessione o modifica di un aiuto. Se ritiene che tali progetti non siano compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, la Commissione avvia senza indugio la procedura accennata. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure proposte fino a quando tale procedura non si sia conclusa con una decisione finale. Quanto riportato è strumentale a capire l'entità del potere discrezionale della Commissione Europea<sup>60</sup>. Nei fatti tale discrezionalità è praticamente ridotta in ordine al tentativo di determinare o meno se una misura sia un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE essendo vincolata al criterio economico dell'investitore di mercato. Tale principio è stato elevato dalla Corte al rango di riferimento imprescindibile da cui la Commissione non può discostarsi, costituendo limite all'esercizio della discrezionalità concessa, sebbene risulti difficile qualificarlo come un principio generale del diritto dell'UE. Con esclusione dei casi in cui i pubblici poteri agiscono come autorità pubbliche, il ricorso al criterio è particolarmente rilevante nei casi in cui lo Stato agisca come operatore di mercato, nelle diverse vesti di creditore, garante, acquirente o venditore. Esso rappresenta un test oggettivo volto a valutare se l'intervento statale abbia natura meramente commerciale oppure se, al contrario, comporti un vero e proprio vantaggio selettivo.

La Commissione gode poi di poteri discrezionali, seppur limitati, nell'autorizzare aiuti automaticamente compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, del TFUE. Allo stesso modo la discrezionalità della Commissione Europea è apprezzabile quando occorra decidere se gli aiuti di Stato che rientrano nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE siano compatibili con il mercato interno, dove comunque giocano un ruolo chiave i principi di proporzionalità e trasparenza. Punto fondamentale in questa dinamica è la corretta ponderazione, ad opera della Commissione, degli effetti potenzialmente distorsivi degli aiuti, con il loro impatto positivo in termini di crescita sostenibile, coesione sociale e sviluppo tecnologico. La complessità del bilanciamento in questione, evidenzia come la discrezionalità attribuita, non sia un potere da ritenersi arbitrario, ma un esercizio di governance economica, orientato al

---

<sup>60</sup> I. Agnolucci *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021.

raggiungimento di obiettivi comuni. Il principio di proporzionalità, che richiede che “l'azione intrapresa sia proporzionata ai suoi obiettivi”<sup>61</sup>, è particolarmente rilevante nella valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE, un'area in cui la discrezionalità della Commissione è elevata.

Nella Prima relazione sulla politica di concorrenza, la Commissione ha osservato che, per essere esentati dal divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, gli aiuti di Stato devono essere ben adattati all'obiettivo perseguito. La valutazione comprende un bilanciamento tra gli effetti negativi che una misura di aiuto può avere sugli scambi e sulla concorrenza nel mercato interno e i suoi effetti positivi in termini di contributo a un obiettivo di interesse comune. Questo esercizio di bilanciamento è stato perfezionato dalla Commissione negli ultimi due decenni, a seguito di importanti iniziative di modernizzazione innescate da strategie a livello europeo, come la Strategia di Lisbona<sup>62</sup> ed Europa 2020, ma anche dalla crisi economica. Così, a partire dal Piano d'azione sugli aiuti di Stato, diversi principi di bilanciamento sono stati distillati e ulteriormente definiti in specifici strumenti di soft law emanati nell'ambito dell'attuale pacchetto di modernizzazione degli aiuti di Stato (SAM)<sup>63</sup>. Tali principi richiamano direttamente il concetto classico di proporzionalità in quanto, se da un lato, richiedono che l'aiuto sia uno strumento politico appropriato per raggiungere l'obiettivo in questione, dall'altro, esso dev'essere ispirato ad un criterio di stretta necessità dal punto di vista quantitativo (“proporzionato” nella formulazione del pacchetto), in quanto l'aiuto è mantenuto al livello minimo per il raggiungimento dello scopo. La proporzionalità trova riconoscimento anche nel Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC o GBER), che prevede criteri essenziali per circoscrivere gli effetti degli aiuti, ovvero il criterio di necessità e quello di intensità massima dell'aiuto in relazione ai costi

---

<sup>61</sup> T. Tridimas, ‘*The Principle of Proportionality*’ in Robert Schutze, Takis Tridimas (eds) *Oxford Principles of European Union Law, Volume I The European Legal Order* (OUP 2018) 243.

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione, ‘*State Aid Action Plan: Less and Better Targeted State Aid a Roadmap for State Aid Reform 2005-2009*’ del 7 giugno 2005, COM (2005) 107.

<sup>63</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, del 8 maggio 2012, COM (2012) 209 final.

ammissibili (articolo 7), che garantiscono anche che l'aiuto offra un buon rapporto qualità-prezzo<sup>64</sup>.

L'approccio della Commissione permette l'implementazione di un "aiuto buono", ovvero un intervento che, pur comportando un beneficio selettivo per alcune imprese o settori, contribuisce a finalità superiori di carattere ambientale, sociale o tecnologico. In questo modo, si assiste ad un'evoluzione della disciplina da strumento correttivo a leva di politica economica orientata a obiettivi strategici.

#### **1.4 I processi di modernizzazione della nozione degli aiuti di Stato e la sua rilevanza in contesti di crisi dall'emergenza sanitaria ai cambiamenti climatici**

Il diritto europeo degli aiuti di Stato segue una linea di ragionamento specifica, che lo distingue da tutte le altre branche del diritto europeo della concorrenza, basandosi inoltre su un corpus giuridico distinto. È stato concepito per soddisfare un obiettivo centrale dell'Unione Europea fin dalla sua creazione, ovvero l'istituzione di un sistema che garantisca che la concorrenza nel mercato comune non sia falsata. Questa ambizione, come la sua posizione nei Trattati, si è evoluta nel corso degli anni. Tuttavia, la sua importanza per la costruzione del mercato interno rimane. L'obiettivo è quello di prevenire le distorsioni della concorrenza causate da finanziamenti pubblici a determinate imprese o attività che potrebbero essere dannose per l'economia dell'UE nel suo complesso. Da sottolineare che il concetto di "falsare la concorrenza" non è certamente statico, in quanto con l'evoluzione dei mercati, nuove forme di intervento pubblico emergono e sono spesso giustificate da finalità economico-sociali più ampie, come la sostenibilità e la resilienza delle economie europee. L'approccio ha avuto il merito di

---

<sup>64</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024, p. 263 e ss.

aprire un dibattito su come bilanciare il controllo degli aiuti con le esigenze di transizione green, ma anche quella digitale.

In termini generali nella sua politica di modernizzazione del sistema degli aiuti di Stato, la Commissione afferma chiaramente che nel contesto più ampio delle azioni dell'UE per promuovere la crescita, la politica degli aiuti di Stato dovrebbe concentrarsi sull'agevolazione del trattamento di aiuti ben concepiti e mirati alle carenze del mercato e agli obiettivi di comune interesse europeo. Ciò è in linea con il piano della Commissione per “aiuti meno numerosi e più mirati”. È evidente che, per la Commissione europea, il futuro della politica degli aiuti implica la cooperazione tra gli Stati membri e, quindi, la definizione congiunta di una politica economica pubblica europea. Questo approccio è ispirato dalla realtà dei mercati e, in particolare, dalle previsioni pessimistiche in termini di crescita e disponibilità di risorse. Un aspetto cruciale è riscontrabile nel tentativo di armonizzare le esigenze di breve termine (ad esempio crisi economiche o finanziarie immediate), con le esigenze di lungo termine, quali la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo. La modernizzazione della disciplina e della politica degli aiuti di Stato appare senza dubbi funzionale a questo bilanciamento complesso, imponendo l'utilizzo di nuovi criteri per misurare l'efficacia e la proporzionalità degli interventi.

L'obiettivo finale del processo di armonizzazione deve essere considerato quello di limitare gli aiuti nelle aree prioritarie preservando la concorrenza<sup>65</sup>. Lo stesso vale per gli aiuti che sono pensati per colmare le inefficienze collegate al fallimento di mercato. La tendenza attuale, visti anche gli accadimenti esogeni al sistema economico europeo quali la guerra in Ucraina e prima ancora la crisi pandemica, è quella di configurare una disciplina degli aiuti di Stato che potrebbe essere parte di una politica europea globale di investimenti e di sostegno alle iniziative più ambiziose, come l'armonizzazione fiscale e gli investimenti europei<sup>66</sup>. Esempio recente è rappresentato dal Temporary Crisis Framework adottato durante il periodo pandemico, che ha consentito interventi

---

<sup>65</sup> B. Nascimbene (ed), *The Modernisation of EU State Aid Control: Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest* (Springer, 2017), 43 ff.

<sup>66</sup> M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 89.

eccezionali per preservare la stabilità economica. Questa flessibilità, pur essendo sintomo di una notevole capacità del sistema di adattarsi al mutamento delle circostanze, solleva sicuramente degli interrogativi circa il rischio di una “normalizzazione” del sistema derogatorio alla disciplina ordinaria, potenzialmente in grado di distorcere il mercato in modo prolungato.

L'applicazione delle norme europee sugli aiuti di Stato non è sempre sufficiente. Una rappresentazione semplicistica che consiste nel sostenere che si tratti semplicemente dell'autorità pubblica nazionale che concede l'aiuto e dell'impresa che lo riceve, sotto il controllo dell'istituzione sovranazionale, trascura il potere delle imprese di ottenere gli aiuti. Infatti, se includiamo il potere economico privato nell'equazione, dobbiamo considerare le possibilità delle aziende di esercitare pressioni e influenze per ricevere sovvenzioni<sup>67</sup>. A livello storico ed evolutivo, nei primi anni di integrazione europea, le analisi condotte caso per caso hanno permesso alla Commissione europea e agli Stati membri di acquisire una certa conoscenza delle pratiche e dei sistemi di aiuto nei Paesi della Comunità europea. Su questa base, è stato messo in atto un processo di coordinamento comunitario con un corpo sempre più sviluppato di legislazione secondaria, che tratta in particolare gli aspetti sostanziali relativi ai criteri e alle condizioni di compatibilità degli aiuti di Stato<sup>68</sup>. Per quattro decenni, le regole procedurali per il controllo degli aiuti di Stato sono state definite, in particolare, dalla prassi della Commissione e della Corte di giustizia europea e, per alcuni aiuti settoriali o con scopi speciali, da atti di diritto comunitario adottati dal Consiglio o dalla Commissione. Solo nel 1997 la Commissione ha presentato una prima proposta di regolamento generale di attuazione dell'articolo 93 del Trattato, che doveva essere adottata dal Consiglio. Il testo codificava le varie norme procedurali esistenti in questo settore in un unico strumento di base vincolante, rafforzando i mezzi di controllo a disposizione della Commissione (in particolare per il recupero immediato ed efficace degli aiuti illegali e incompatibili, anche attraverso la prescrizione, le ispezioni in loco e l'introduzione di termini per le procedure

---

<sup>67</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 139 e ss.

<sup>68</sup> T. Tridimas, 'The Principle of Proportionality' in Robert Schutze, Takis Tridimas (eds) *Oxford Principles of European Union Law, Volume I The European Legal Order* (OUP 2018) 243.

e le decisioni). L'obiettivo di questo strumento giuridico era quello di rendere la procedura di controllo più accessibile, visibile, trasparente e coerente, aumentando così la certezza del diritto per tutti gli interessati. Come vedremo nel corso del presente lavoro, i principi sui quali si basa la competenza della Commissione Europea possono essere sia abilitanti che limitanti in tema di concreta applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. Una delle principali controversie attuali relative all'applicazione delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato riguarda il rischio di un'eccessiva estensione delle competenze in settori come la fiscalità. Una seconda importante controversia riguarda l'equilibrio tra i diritti individuali e l'efficacia dell'applicazione degli aiuti di Stato, con quest'ultima che spesso prevale sui principi di buon governo derivanti dagli articoli 41 e 47 della Carta e, più in generale, dai principi dello Stato di diritto<sup>69</sup>.

Nel contesto della pandemia COVID-19, poiché le regole sugli aiuti di Stato sono state piegate per salvare le economie e preservare la salute pubblica, i principi discussi in questo capitolo sono destinati ad acquisire un significato e un'interpretazione diversi man mano che gli effetti delle misure di emergenza si fanno sentire, aprendo interessanti dibattiti sul ruolo del principio di uguaglianza negli aiuti di Stato e sull'applicazione del criterio di proporzionalità<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> M. Previatello, *Crisi Ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 124.

<sup>70</sup> T. Tridimas, 'The Principle of Proportionality' in Robert Schutze, Takis Tridimas (eds) *Oxford Principles of European Union Law, Volume I The European Legal Order* (OUP 2018) 243.

## CAPITOLO SECONDO

### *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia ambientale*

---

**Sommario:** 2.1 *L'intervento pubblico in materia ambientale: considerazioni di carattere storico sul principio di concorrenza e sulle deroghe in materia ambientale;* 2.2 *La normativa ambientale precedente al Green Deal europeo: il criterio dell'interesse comune e la ricerca di bilanciamento con gli effetti negativi degli aiuti;* 2.2.1 *Le tipologie di aiuto e la valutazione di adeguatezza;* 2.2.2 *Il principio del "chi inquina paga";* 2.2.3 *Effetti negativi degli aiuti e salvaguardia preventiva della concorrenza;* 2.3 *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia ambientale;* 2.4 *Giurisprudenza europea sugli aiuti di Stato e l'ambiente: il ruolo della Corte di Giustizia nella interpretazione delle deroghe ambientali.*

#### **2.1 L'intervento pubblico in materia ambientale: considerazioni di carattere storico sul principio di concorrenza e sulle deroghe in materia ambientale.**

Se la legislazione europea in materia di aiuti di Stato si fonda su principi di portata generale, validi in qualsiasi contesto e finalizzati alla tutela della concorrenza e al perseguimento della crescita economica, un ulteriore principio generale di rilievo internazionale, è quello della tutela ambientale. I percorsi di crescita delle imprese, pur ispirandosi al rispetto dei principi di concorrenza, devono sempre più orientarsi verso paradigmi di sostenibilità, sia in termini di utilizzo di risorse – per loro natura limitate – sia nella riduzione delle esternalità negative associate proprio alle dinamiche produttive.

Il crescente intreccio delle dinamiche che riguardano la politica ambientale ed economica suggerisce ormai chiaramente che il principio di concorrenza e le sfide ambientali globali non possano più essere considerate isolatamente l'uno rispetto all'altro. L'integrazione degli obiettivi climatici nei meccanismi di mercato è ormai una necessità riconosciuta a livello globale, ne sono testimonianza i negoziati sul clima, tra cui l'Accordo di Parigi del 2015. Di fondamentale importanza, nel quadro delineato, il ripensamento delle politiche nazionali in un'ottica di allineamento alle direttive europee comuni, con l'obiettivo di

rafforzare la coerenza regolatoria e sostenere la transizione verso un'economia verde. Tra i diritti riconosciuti in virtù della cittadinanza europea non figura solo l'accesso a mercati equi ed il più possibile orientati a criteri concorrenziali, ma anche quello di poter vivere in un ambiente realmente salubre. Il ruolo della legislazione a tutela dell'ambiente, risulta essere, dunque, strettamente correlato al corpus normativo che regola i mercati, compresa la disciplina relativa al divieto di concessione degli aiuti di Stato.

Il diritto ambientale, alla luce di tali considerazioni, assume una funzione sociale, ovvero quella di garantire che i costi delle esternalità negative non siano scaricati sulla collettività ma internalizzati all'interno dei processi produttivi, attraverso meccanismi di tassazione ambientali o obblighi di compensazione, promuovendosi così una maggiore responsabilità tra gli attori economici. Ruolo decisivo, in questa prospettiva, è assunto dal principio "chi inquina paga", strettamente connesso alla responsabilità estesa del produttore. Introdotto dall'OCSE nel 1972 e poi ripreso a livello comunitario, il principio in questione, plasma la maggior parte degli strumenti normativi e fiscali volti a prevenire o ridurre l'inquinamento e costituisce, al tempo stesso, una base etica oltre che giuridica sulla quale fondare le deroghe "giustificate" ai divieti di aiuto, laddove funzionali ad orientare investimenti e comportamenti imprenditoriali sostenibili. Nell'ottica del perseguimento di determinati standard ambientali, le imprese sono chiamate e saranno sempre di più obbligate, in conformità alle raccomandazioni di gran parte della comunità scientifica internazionale, ad adottare investimenti capaci di limitare l'impatto ambientale della produzione<sup>71</sup>. Tale tipologia di investimenti ha beneficiato, soprattutto a seguito della crisi sanitaria ed economica connessa alla pandemia da Covid -19, di sostanziali deroghe al divieto di aiuti di Stato, con lo specifico fine di finanziare la transizione verde come strumento per generare valore<sup>72</sup>. Del resto, la normativa europea, indirizzata proprio alla generazione di valore per la collettività mediante l'intervento pubblico, esercita una

---

<sup>71</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

<sup>72</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

funzione penetrante e multiforme, influenzando un ampio spettro di settori attraverso una regolamentazione che spesso si distingue per pervasività e incisività.

Questo panorama regolatorio, caratterizzato da interdipendenze strutturali e sovrapposizioni normative, ha progressivamente eroso il ruolo tradizionale dello Stato quale protagonista diretto dell'economia. Sebbene quest'ultimo rimanga cruciale nell'affrontare quelle che possiamo definire "le emergenze che caratterizzano il nuovo secolo", ovvero fattori esogeni in grado di modificare in modo radicale la pianificazione strategica di imprese e Stati<sup>73</sup>.

L'emergenza climatica, costituisce senz'altro una delle priorità che l'Unione Europea ha deciso di affrontare a livello politico e anche finanziario da tempo. Sebbene i risultati degli impegni presi a livello europeo per ridurre le emissioni siano alquanto discutibili<sup>74</sup> e troppo in balia di eventi esogeni al sistema economico, è comunque pacifico e innegabile, sostenere che la questione delle emissioni di anidride carbonica – responsabili di cambiamenti epocali a livello climatico – occupi da anni l'agenda dei Paesi Membri e dell'Unione nel suo complesso.

In particolare, le tematiche ambientali hanno acquisito, soprattutto dopo lo scoppio della pandemia, carattere di priorità quasi assoluta per cui, in un futuro non troppo lontano, i Paesi Membri saranno chiamati ad intraprendere attività volte all'attuazione di una sostanziale transizione ecologica, ormai consapevolmente necessaria a garantire la stessa sopravvivenza del genere umano. Nei fatti, l'Unione europea riveste oggi un ruolo centrale nell'ambito della politica ambientale<sup>75</sup>. In stretta aderenza all'idea di una visione

---

<sup>73</sup> G. Luchena B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli Editore, Torino 2022, p. 105 e ss.

<sup>74</sup> H. Leigh, F. Salerno, *State Aids in European Union Competition Law*, in D. Daniel Sokol, Thomas K. Cheng, and Ioannis Lianos (eds), *Competition and the State* (Redwood City, CA, 2014; online edn, Stanford Scholarship Online, 18 Sept. 2014, p. 185 e ss.

<sup>75</sup> Sebbene tale ruolo abbia subito un ridimensionamento a seguito dello scoppio della guerra tra Ucraina e Russia, un conflitto in grado di provocare centinaia di migliaia di morti nel cuore dell'Europa. Esso è senz'altro cruciale per comprendere le modalità con cui l'intervento pubblico e il sostegno finanziario possano essere ammessi per sostenere le imprese nell'attuazione di percorsi di mutamento nella fase di produzione, essenziale per innescare dei meccanismi di

europea comune, essa esercita un'influenza di non poco conto sulla scena internazionale, in particolare in tema di negoziati internazionali ambientali, come quelli riguardanti i cambiamenti climatici, e stabilisce standard in tale settore che incidono profondamente sulla definizione delle politiche nazionali di ciascuno degli Stati membri<sup>76</sup>. Occorre comunque precisare che le politiche di tutela ambientale di questi ultimi, danno generalmente luogo ad aiuti pubblici<sup>77</sup>, di conseguenza, esse sono normalmente soggette alle norme dei trattati istitutivi dell'Unione, che vietano, per principio, gli aiuti di Stato e ne prevedono il controllo.

L'applicazione di queste norme dà origine ad un quadro giuridico autonomo, che sottopone le politiche di tutela ambientale al generale principio della libera concorrenza. La portata di tale quadro giuridico dipende dalla classificazione delle misure di protezione ambientale nella categoria giuridica degli aiuti di Stato. Classificazione che si basa principalmente su fattori di natura oggettiva, pur riconoscendo l'esistenza di limiti e imperfezioni, che dimostrano come solo gli strumenti di protezione ambientale cosiddetti "economici" siano soggetti al controllo sugli aiuti<sup>78</sup>. Ciò premesso, la definizione precisa dell'ambito di applicazione di questa categoria di aiuti risulta periodicamente ostacolata dal sopraggiungere di fattori soggettivi, che consentono alle istituzioni di operare

---

cambiamento che possano materialmente ridurre l'impatto ambientale di un sistema economico produttivo complesso come quello europeo. G.E., CORSARO, Energy and environmental. State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of "incentive effect" in the case Veejaam and Espo, C-470/20, of 15 December 2022,

[GIUSEPPE EMANUELE CORSARO, Energy and environmental State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of "incentive effect" in the case Veejaam and Espo, C-470/20, of 15 December 2022 – AISDUE.](#)

<sup>76</sup> Ciò ha portato prima a una convergenza degli standard ambientali nell'Europa occidentale, poi nei Paesi dell'Europa centrale e orientale Cfr.

<sup>77</sup> M. Motta., M. Peitz, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics* (2020) 219.

<sup>78</sup> H. Leigh, F. Salerno, *State Aids in European Union Competition Law*, in D. Daniel Sokol, Thomas K. Cheng, and Ioannis Lianos (eds), *Competition and the State* (Redwood City, CA, 2014; online edn, Stanford Scholarship Online, 18 Sept. 2014, p. 185 e ss.

valutazioni discrezionali nella fase di classificazione<sup>79</sup>. La portata del quadro giuridico delineato deve essere valutata in relazione alla legislazione ambientale dell'Unione. In teoria, quest'ultima potrebbe essere fonte e al tempo stesso strumento di armonizzazione delle condizioni di concorrenza nel mercato interno. Nella pratica, però, il suo contenuto concreto spesso richiede l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, generando relazioni complesse e, talvolta, conflittuali tra i due livelli normativi. D'altra parte, l'ampio esercizio del potere della Commissione di definire il regime giuridico degli aiuti di Stato produce una quasi-armonizzazione del settore ambientale<sup>80</sup> che resta comunque caratterizzata da elementi di flessibilità e discrezionalità. Emblematico, a tal riguardo, il dibattito concernente la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato di alcuni sistemi di incentivazione alle fonti rinnovabili, sfociato in importanti pronunce della CGUE, come la sentenza *PrussenElektra* (C- 379/98) (v. cap 3), che hanno definito i confini entro cui può muovere il legislatore nazionale nel sostegno alle energie pulite.

Di tale esigenza di equilibrio, del resto, tengono conto le CEEAG (Climate, Environmental Protection and Energy Aid Guidelines), le Linee guida per gli aiuti di Stato a favore del clima, della protezione ambientale e dell'energia aggiornate da ultimo nel 2022. Queste linee guida rappresentano ormai da oltre 15 anni un punto di riferimento cruciale per la conduzione di un'adeguata valutazione dei sussidi pubblici destinati all'ambiente e dei loro effetti sulle dinamiche concorrenziali<sup>81</sup>. Le CEEAG, frutto di specifico e quasi continuo aggiornamento nel corso degli ultimi anni, confermano la necessità di subordinare gli strumenti di protezione ambientale alla disciplina degli aiuti di Stato, con l'obiettivo di evitare distorsioni di mercato. Nell'ambito di applicazione delle Linee guida, si riconosce in modo peraltro costante, che determinati interventi, oltre a correggere eventuali

---

<sup>79</sup> B. Nascimbene (ed), *The Modernisation of EU State Aid Control: Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest* (Springer, 2017), 43 ff.

<sup>80</sup> Occorre, infatti, precisare che l'Unione Europea ha avuto ed ha ancora bisogno di uno strumento di sostegno finanziario. A tal fine si potrebbe creare un Fondo europeo di adeguamento ambientale per finanziare progetti locali che aiutino i lavoratori e le imprese in difficoltà a causa dell'impatto delle politiche ambientali. R. Lombardi, *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, p. 185 e ss.

<sup>81</sup> Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022, [CEEAG](#) .

fallimenti di mercato, possono altresì favorire il perseguimento degli obiettivi del Green Deal Europeo. In tal senso, la versione aggiornata delle Linee guida (CEEAG) del 2022 ha reso più flessibile l'applicazione delle norme, ammettendo la considerazione di fattori soggettivi e discrezionali nella classificazione delle misure.

Le misure in questione hanno seguito una evoluzione molto significativa sin dal 2001, anno di introduzione della prima Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (2001/C 37/03)<sup>82</sup> ed hanno posto le basi per una valutazione strutturata dell'impatto degli aiuti all'interno del mercato. Successivamente, con le revisioni del 2008 (2008/C 184/07)<sup>83</sup>, si è posto l'accento sulla necessità che il sostegno alle imprese fosse, nei fatti, orientato a garantire che gli aiuti fossero proporzionati e mirati a colmare specifici fallimenti di mercato, preservando al tempo stesso una concorrenza equa nel mercato interno. Una tappa fondamentale di questa evoluzione è poi rappresentata dalle Linee guida emanate nel 2014 (2014/C 200/01)<sup>84</sup> che hanno integrato per la prima volta in modo significativo il settore energetico, riflettendo l'importanza strategica delle politiche climatiche ed energetiche nell'Unione Europea. In tale prospettiva l'evoluzione sancita con la Comunicazione del 2014 ha segnato un passo in avanti nel processo di avvicinamento concettuale tra le politiche della concorrenza e dell'ambiente<sup>85</sup>. Entrambe si fondano, infatti, su un principio essenziale nell'ambito degli aiuti di Stato, ovvero la necessità di garantire che tali strumenti siano al contempo efficienti e soprattutto compatibili con il buon funzionamento del mercato interno. Il processo di armonizzazione è divenuto ancora più stringente a seguito della nascita del Green Deal e del successivo pacchetto "Fit for 55", che mirano ad una riduzione radicale delle emissioni climalteranti. Viene così affidato alla Commissione, il non semplice compito di calibrare, in modo adeguato, i criteri

---

<sup>82</sup> Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee C 37 del 3 febbraio 2001, pag. 3.

<sup>83</sup> Comunicazione della Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, del 22 luglio 2008, (2008/C 184/07).

<sup>84</sup> Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, del 28 giugno 2014, (2014/C 200/01).

<sup>85</sup> C. Maczkovics, *How flexible should State aid control be in times of crisis?* in *European State Aid Law*, Quarterly Vol. 19, No. 3 (2020), pp. 274.

di compatibilità degli aiuti con gli obiettivi ecologici e con la stabilità competitiva del mercato unico.

La disciplina degli aiuti di Stato si articola in modo trasversale, coinvolgendo aspetti pubblicistici e privatistici. Essa mira a prevenire l'utilizzo improprio delle risorse pubbliche, assicurando che gli interventi siano proporzionati e giustificati da obiettivi di interesse generale, scontrandosi però con le esigenze di flessibilità e rapidità che caratterizzano le situazioni di crisi economica, in cui il ruolo dello Stato torna ad essere centrale per la stabilizzazione del sistema economico e per il sostegno ai settori più vulnerabili<sup>86</sup>. D'altra parte, la Commissione è sempre più chiamata a svolgere una vera e propria analisi economica della concorrenza nell'adozione delle proprie decisioni. Tale approccio, che prevede una valutazione dell'impatto e del bilanciamento tra i benefici dell'intervento pubblico e i possibili effetti distorsivi, si ritiene pacificamente sia un elemento imprescindibile per esprimere un giudizio di compatibilità adeguatamente ponderato.

Ruolo di primo piano, nel contesto delineato, gioca l'applicazione del principio "*chi inquina paga*" che, come vedremo nel corso del presente lavoro, si allinea strettamente con il divieto di aiuti di Stato. La tutela dell'ambiente rappresenta un obiettivo prioritario che può, in taluni casi, giustificare delle deroghe al divieto generale di aiuti, laddove ritenuti comunque compatibili con il perseguimento degli altri, pari, interessi di natura generale, quali appunto la tutela della concorrenza e i principi di efficienza ed equità che caratterizzano tale regime di mercato<sup>87</sup>. Rispetto alle Linee Guida aggiornate nel 2022, le precedenti versioni si caratterizzavano per una flessibilità decisamente più limitata e prediligevano l'adozione di prassi non sufficientemente in grado di rispondere, in modo tempestivo, alle esigenze emergenti, come il cambiamento climatico e la transizione energetica<sup>88</sup>. Del resto, l'urgenza di porre attenzione agli effetti dei cambiamenti climatici si è resa più evidente nel corso degli ultimi anni, correlata all'evidenza dell'impatto

---

<sup>86</sup> G. Luchena B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli Editore, Torino 2022, p. 105 e ss.

<sup>87</sup> P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *Dir Un. Eur.*, 1/2022, p. 67.

<sup>88</sup> L. Borzsák, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law*, Kluwer, The Netherlands, 2011, p. 196.

ambientale del mondo della produzione, con delle conseguenze devastanti. Il legame tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente si fonda sulla consapevolezza che le attività economiche e produttive tendono a non internalizzare, o perlomeno non adeguatamente, i costi ambientali<sup>89</sup>. Occorre poi precisare che un eventuale aiuto di Stato potrebbe contribuire a ridurre le barriere agli investimenti ambientali per progetti da alta intensità di capitale, come quelli per energie rinnovabili o infrastrutture sostenibili, i quali difficilmente verrebbero realizzati senza un adeguato sostegno pubblico. Tali aiuti, infatti, potrebbero ridurre i costi iniziali, di fatto promuovendo la realizzazione di investimenti che contribuirebbero a garantire un livello minimo di protezione ambientale.

Le deroghe all'articolo 107 TFUE si basano su considerazioni che tengono conto della presenza di obiettivi di interesse comune e degli effetti benefici in grado di prevalere sulle potenziali distorsioni della concorrenza<sup>90</sup>. Gli aiuti di Stato si configurano quale strumento utile a colmare il divario tra gli obblighi ambientali imposti dalla legislazione UE e la capacità degli Stati membri di rispettarli<sup>91</sup>. Diviene dunque fondamentale garantire un livello minimo di tutela ambientale, come messo in evidenza da due concezioni profondamente differenti: da un lato, quella che si concentra sui bisogni individuali di ciascun individuo; dall'altro, quella che adotta una prospettiva universale e globale dell'umanità e degli ecosistemi<sup>92</sup>. A conferma di ciò, è importante osservare come la questione ambientale<sup>93</sup> abbia gradualmente conquistato, già dalla fine del secolo scorso, una

---

<sup>89</sup> A. Lamadrid, J.L. Buendía Sierra, *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice* (2020) 11, p. 183 e ss.

<sup>90</sup> See S. Pappa & D. Vansintjan *Response to the consultation on the EEAG and GBER revision*, in: [Response-to-EEAG-and-GBER-consultation-2020\\_Final.pdf](#)

<sup>91</sup> J. Johannesson, D. Clowes, *Energy Resources and Markets. Perspectives on the Russia-Ukraine War*, in *European Review*, Vol. 30, No. 1, Cambridge University Press, 2020

<sup>92</sup> Nel sistema originario dei Trattati, i primi interventi della Comunità Europea in materia ambientale furono tratti dalla Commissione dagli artt. 100 e 235, Tratt. CE Cfr. A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Riv. Dir. Pubblico*, 2010, fasc 1-2, p. 196 e ss.

<sup>93</sup> La materia ambientale ha delle caratteristiche trasversali poiché tale materia incide materialmente su molteplici interessi. Ecco perché all'interno del contesto europeo, la legislazione stessa sull'ambiente contempla una nozione di ambiente più ampia la quale è volta a racchiudere la tutela

posizione centrale nelle priorità delle istituzioni comunitarie. Questo sviluppo si è collocato in un periodo storico in cui le conseguenze del cambiamento climatico, sebbene presenti, non erano ancora ampiamente riconosciute né percepite come una minaccia concreta per interi ecosistemi e per le collettività.

Occorre, poi, sottolineare come l'intervento pubblico in materia ambientale non risulti essere un intervento privo di conseguenze per l'intero sistema economico e giuridico in cui si inserisce<sup>94</sup>. In tal senso, la disciplina sugli aiuti di Stato, sebbene concepita per garantire un mercato interno competitivo, svolge un ruolo determinante nel sostenere il raggiungimento di un livello minimo di tutela ambientale. La sua applicazione consente di bilanciare le esigenze ambientali con le dinamiche del mercato, contribuendo alla creazione di condizioni paritarie per gli operatori economici e di standard minimi sostenibili per la protezione dell'ambiente<sup>95</sup>. Sebbene la ratio dell'intervento pubblico nell'economia sia orientata, nei fatti, al perseguimento di finalità indiscutibilmente in grado di generare valore per la collettività, occorre prendere atto e dunque riconoscere che lo stesso, attraverso -ad esempio - una tassazione maggiore su determinate attività inquinanti o l'erogazione di sussidi per politiche ecologiche, può sicuramente influenzare i prezzi, nonché la competitività stessa delle imprese nel mercato, di fatto creando le condizioni per una concreta alterazione o compromissione delle dinamiche concorrenziali.

Tale tipo di riflessione pare assumere particolare rilevanza nell'ambito dell'Unione Europea, già fortemente complessa in termini di funzionamento e rapporti tra i diversi Stati Membri. Nel momento in cui si intraprendono dei percorsi normativi e si ufficializzano delle decisioni in ambito pubblico, le autorità pubbliche sono chiamate ad attuare dei bilanciamenti volti a conciliare la contestuale esistenza, in determinate materie, di interessi

---

della qualità dell'acqua, dell'aria, del suolo, dei fiumi, dei laghi, delle coste, del cibo, della flora, della fauna e del paesaggio Cfr. J. Johannesson, D. Clowes, *Energy Resources and Markets. Perspectives on the Russia-Ukraine War*, in *European Review*, Vol. 30, No. 1, Cambridge University Press, 2020.

<sup>94</sup> J. Johannesson, D. Clowes, *Energy Resources and Markets. Perspectives on the Russia-Ukraine War*, in *European Review*, Vol. 30, No. 1, Cambridge University Press, 2020, p. 36.

<sup>95</sup> Comunicazione della Commissione, *"Il Green Deal europeo"*, del 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

contrastanti. Talvolta, gli obiettivi ambientali possono, infatti, entrare in conflitto con quelli di giustizia sociale o di efficienza economica, rendendo più complessa l'accettazione di tali politiche. Non infrequenti, in tale ottica, le politiche di riduzione delle emissioni che finiscono per colpire in modo relativamente più oneroso le fasce di popolazione a basso reddito (si parla in tal senso di “povertà energetica”), determinando di fatto, una più difficile accettazione sociale della transizione verde e delle misure ivi connesse, che richiedono dunque la contestuale adozione di misure di compensazione (es. riduzioni Iva su prodotti energetici, sussidi mirati ecc.) che rischiano però di configurare veri e propri aiuti di Stato e che sono perciò sottoposte a valutazione sotto il profilo strettamente concorrenziale.

In questo quadro, la revisione delle CEEAG<sup>96</sup>, adottata a seguito di una consultazione pubblica con gli Stati membri, ha avuto il pregio di semplificare la concessione delle misure di sostegno e di estendere i settori coperti da esenzione, includendovi quelli essenziali per la transizione ecologica e digitale. È plausibile ritenere che siano sottese, alle stesse, ragioni collegate all'intento di contenere le conseguenze economiche della guerra che coinvolge la Russia e l'Ucraina, in particolare riferibili al settore energetico. Viene dunque esteso l'ambito di applicazione delle Linee guida a nuove aree come la mobilità sostenibile (infrastrutture per veicoli elettrici, navi e aerei puliti), il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, la mitigazione dell'inquinamento acustico, la promozione della biodiversità e dell'economia circolare, nonché il risanamento dei danni ambientali. Le nuove disposizioni poggiano sul concetto di flessibilizzazione delle regole per la valutazione della compatibilità dei regimi e delle misure di aiuto nazionali<sup>97</sup>,

---

<sup>96</sup> Commission, Revision of the Energy and Environmental Aid Guidelines (EEAG), in:

[2020 eeag - European Commission](#)

<sup>97</sup> Agli Stati membri è riconosciuta la libertà di sostenere qualsiasi tecnologia in grado di ridurre le emissioni di carbonio, utilizzando strumenti flessibili come i “contratti per differenza”. Questi contratti consentono di creare un ambiente di investimento stabile per i settori “difficili da abbattere” in modo efficace dal punto di vista dei costi. Cfr. ClientEarth, *Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules Making the EEAG and GBER fit for Europe's carbon neutrality*, in: [Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules](#).

introducendo inoltre regole più adattabili per le procedure di gara e ammettendo bandi specifici per singole tecnologie nel campo delle energie rinnovabili.

Le CEEAG introducono un elenco dettagliato di definizioni relative al clima, alla protezione dell'ambiente e all'energia, seguito da un capitolo che illustra i criteri generali di compatibilità per la valutazione delle misure di aiuto finalizzate al raggiungimento degli obiettivi climatici. Queste regole definiscono in modo puntuale le condizioni, sia positive che negative, da applicare nella valutazione dei piani nazionali di aiuti di Stato<sup>98</sup>. Le misure di “sostegno verde” comprendono, ad esempio, aiuti finalizzati a sostenere l'implementazione dell'utilizzo e sviluppo di alcune tipologie di carburanti come i biocarburanti, a patto che rispettino i criteri di sostenibilità e contribuiscano alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, come stabilito nelle direttive dell'UE. Sono altresì ricomprese tecnologie innovative come l'idrogeno rinnovabile e i progetti infrastrutturali dedicati, quali quelli destinati alla cattura, stoccaggio e utilizzo di anidride carbonica (CCUS)<sup>99</sup>. Chiaramente, il sostegno alle energie “verdi” o rinnovabili è da preferire e riveste ruolo prioritario rispetto agli aiuti ai combustibili fossili. Tuttavia, la transizione da un'economia basata sui combustibili fossili richiede, in taluni casi, un sostegno temporaneo per i cd. combustibili “grigi”, come i gas a bassa emissione di carbonio. In particolare, la categoria “grigia” è stata ampliata nella versione finale del CEEAG, includendo i gas a bassa emissione di carbonio e l'idrogeno “grigio”. Le nuove norme richiederanno alla CE di esaminare attentamente queste misure ‘grigie’ per evitare l'effetto lock-in e le attività incagliate<sup>100</sup>. Ad esempio, gli aiuti per le infrastrutture di rifornimento di idrogeno che non forniscono esclusivamente idrogeno rinnovabile o a basse emissioni di carbonio possono essere considerati privi di effetti di lock-in a lungo termine o di spiazzamento degli investimenti in tecnologie più pulite se lo Stato membro dimostra un percorso credibile verso

---

<sup>98</sup> State Aid SA.108068 (2023/N) – Germany TCTF: Aid to support the transition to a net-zero economy, C (2023) 4984 final.

<sup>99</sup> ClientEarth, *Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules Making the EEAG and GBER fit for Europe's carbon neutrality*, in: [Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules](#).

<sup>100</sup> M. Porzeżyńska, *Energy Communities and the State Aid Rules*, in: M. Sokołowski, A. Visvivi (eds.), *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*, Routledge, Abingdon 2023, p, 25

l'eliminazione graduale dell'idrogeno non rinnovabile o a basse emissioni di carbonio per rifornire le infrastrutture di rifornimento entro il 2035.

Le recenti modifiche al Regolamento GBER (General Block Exemption Regulation)<sup>101</sup>, hanno introdotto delle novità, aumentando in modo significativo le soglie di notifica (ovvero le soglie al di sopra delle quali si applicano le CEEAG e l'aiuto deve essere notificato) per gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo e alla tutela dell'ambiente<sup>102</sup>. Il GBER opera in parallelo con le Linee Guida per gli aiuti di Stato in materia ambientale e climatica (CEEAG), che offrono un quadro di riferimento più dettagliato per gli aiuti non coperti dal regolamento di esenzione<sup>103</sup>. Se un aiuto non rientra nelle categorie previste dal GBER, deve essere notificato e valutato individualmente dalla Commissione sulla base delle Linee guida per determinare la compatibilità con il mercato interno. Tra le più rilevanti misure introdotte, emerge la previsione di una esenzione per categoria di aiuti concessi in favore di piccole e medie imprese (PMI) per regolare i prezzi dell'energia, fino a un massimo di due milioni di euro all'anno per beneficiario. Contestualmente, le nuove norme hanno rafforzato e chiarito i criteri applicabili agli aiuti relativi a investimenti nel settore della tutela ambientale, in particolare per progetti di decarbonizzazione, idrogeno rinnovabile, infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici o i progetti volti ad aumentare l'efficienza energetica, l'economia circolare e le reti telefoniche fisse e mobili.

Le modifiche alle CEEAG si propongono di semplificare l'attuazione di progetti di ricerca e sviluppo di rilevanza strategica, come i grandi progetti di interesse comune europeo

---

<sup>101</sup> S. Pappa, D. Vansintjan *Response to the consultation on the EEAG and GBER revision*, in: [Response-to-EEAG-and-GBER-consultation-2020\\_Final.pdf](#)

<sup>102</sup> L'obiettivo del GBER è semplificare e accelerare il processo di concessione degli aiuti di Stato, riducendo il carico amministrativo sia per gli Stati membri sia per la Commissione Europea. Questo regolamento copre una vasta gamma di aiuti considerati compatibili con il mercato interno, purché siano progettati per perseguire obiettivi di interesse comune e rispettino condizioni specifiche di trasparenza, necessità, proporzionalità ed effetto incentivante. In: Regolamento (UE) n. 651/2014, del 17 giugno 2014, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

<sup>103</sup> M. Porzeżyńska, *Energy Communities and the State Aid Rules*, in: M. Sokołowski, A. Visvivi (eds.), *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*, Routledge, Abingdon 2023, p. 58.

(IPCEI). Tali progetti, che coinvolgono beneficiari situati in diversi Stati membri, beneficino di intensità di aiuto maggiori e soglie di notifica elevate, oltre le quali gli Stati sono tenuti a pubblicare le informazioni richieste sugli aiuti concessi<sup>104</sup>. Agevolando, in tal modo, iniziative altamente innovative e strategiche per la transizione ecologica. Queste modifiche armonizzano, inoltre, le previsioni della CEEAG con altre disposizioni del diritto dell'UE, applicabili agli aiuti destinati al clima, alla protezione dell'ambiente e all'energia. Al tempo stesso, mirano a scongiurare l'adozione di misure, come quelle di natura fiscale, che potrebbero determinare disuguaglianze sociali, penalizzando in modo sproporzionato i nuclei familiari a basso reddito<sup>105</sup>. Nell'ambito della valutazione ad opera della Commissione devono dunque rientrare, accanto all'equilibrio tra esigenza ambientale e tutela della concorrenza, quello della salvaguardia di standard minimi di giustizia sociale, con lo scopo di evitare un impatto regressivo di politiche fortemente orientate alla sostenibilità.

Questo elemento permette di cogliere un aspetto di rilevanza non proprio marginale, ovvero il fatto che l'intervento pubblico, nelle dinamiche economiche e sociali, non si caratterizzi mai per l'essere del tutto neutrale, ma generi degli effetti significativi che impongono una valutazione accurata, indispensabile per assicurare che ogni intervento possa davvero conservare la propria efficacia e utilità.

La disciplina degli aiuti di Stato e i limiti ad essi imposti, volti a garantire un regime di concorrenza leale, evidenziano a prendere atto del fatto che eventuali restrizioni sono necessariamente considerate nel contesto macroeconomico, poiché astrattamente idonee a coinvolgere interessi eterogenei e, talvolta, contrastanti, non sempre traducibili in un valore economico positivo. Ad esempio, una tassazione verde o, specularmente, un aiuto o un sussidio destinato al raggiungimento di obiettivi ecologici, può ridurre la

---

<sup>104</sup> F. Eidissen, *Common Interest as a Condition for State Aid Compatibility*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, p. 452 ss.

<sup>105</sup> I prodotti tassati, come ad esempio il carburante, pesano maggiormente sui loro bilanci, riducendo significativamente il loro potere d'acquisto. Cfr. P. Henty, *State aid, procurement and ferry services: Pentland Ferries v Scottish Ministers*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 2019, 249-263.

competitività di prezzo delle imprese inquinanti sui mercati internazionali<sup>106</sup>. L'aumento dei costi di produzione derivante dall'applicazione di una tassa o dal rispetto di nuove normative potrebbe penalizzare tali imprese rispetto alla concorrenza, soprattutto qualora tali regole non siano uniformemente applicate oppure presentino significative discrepanze tra i diversi Paesi<sup>107</sup>. Da qui la necessità di attribuire sempre più rilevanza alle politiche di compensazione, come ad esempio il CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), che mirano a preservare la parità competitiva tra operatori europei ed esteri, evitando fenomeni di cd. carbon leak. La fuga di carbonio si configura attraverso l'importazione di merci da Paesi non europei che godono di un vantaggio competitivo a causa dell'assenza di costi di tale combustibile nei Paesi di origine. È qui che interviene la tassa sul carbonio di cui al CBAM, che permette agli importatori di esercitare la propria attività imprenditoriale, subordinandola alla compensazione dei costi delle emissioni prodotte durante il processo di produzione, determinando di fatto un aumento dei costi di importazione. Lo strumento in questione, disciplinato dal Reg. UE 2023/956 del 16 maggio 2023, rientra nella strategia europea di tutela dell'ambiente e, al contempo, del mercato interno, evidenziando come le politiche ambientali e concorrenziali procedano, di fatto, di pari passo.

---

<sup>106</sup> D. Ferri, *The Role of EU State Aid Law as a "Risk Management Tool" in the COVID-19 Crisis*, in *European Journal of Risk Regulation*. 2021;12(1):176-195.

<sup>107</sup> M. Porzeżyńska, *Energy Communities and the State Aid Rules*, in M. Sokołowski, A. Visvivi (eds.), *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*, Routledge, Abingdon 2023.

## **2.2 La normativa ambientale precedente al Green Deal europeo: il criterio dell'interesse comune e la ricerca di bilanciamento con gli effetti negativi degli aiuti.**

Gli aiuti di Stato si caratterizzano per l'essere ormai uno strumento fondamentale di politica economica, sul quale i governi fanno spesso affidamento per stimolare dinamiche di crescita e di sviluppo durante periodi di stagnazione economica oppure, in contesti di congiuntura favorevole, per sostenere una maggiore espansione economica<sup>108</sup>. Lo Stato interviene nell'economia al fine di massimizzare la crescita di specifici settori in determinati frangenti, oppure per supportare la produttività di imprese strategiche, i cui interessi all'interno del mercato sono tali da imporne la salvaguardia. Analogamente, meritano adeguato sostegno pubblico i settori o le questioni che riguardano la salute e la sopravvivenza stessa della popolazione. La questione ambientale, in tale contesto, assume un ruolo centrale, soprattutto a fronte dell'emergere di fenomeni naturali straordinari e letali per intere collettività. Questo senz'altro giustifica l'applicazione di deroghe al generale divieto di aiuti, qualora esse siano finalizzate a perseguire un obiettivo di interesse generale, di natura universale, paragonabile per rilevanza a quello della tutela della concorrenza.

La tutela dell'ambiente, configurata da un punto di vista normativo come un diritto fondamentale, è considerata una priorità alla stregua della tutela della concorrenza ed è riconosciuta tra i principi fondanti dell'Unione Europea, sin dalla fine del secolo passato<sup>109</sup>. Principio sancito formalmente con l'Atto Unico Europeo del 1986, ove è stata espressamente specificata la competenza comunitaria in materia ambientale, includendo tra gli obiettivi della Comunità Europea la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della

---

<sup>108</sup> M. Porzeżyńska, *Energy Communities and the State Aid Rules*, in: M. Sokołowski, A. Visvivi (eds.), *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*, Routledge, Abingdon 2023, p. 15.

<sup>109</sup> C. E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. L'incoerenza di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Riv. di arti e diritto* on line, 3, 2014.

qualità dell'ambiente, la tutela della salute umana e l'utilizzo razionale delle risorse naturali<sup>110</sup>.

Tale percorso è stato avviato grazie alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, seguita dal primo Programma d'azione della Comunità europea per l'ambiente, lanciato nel 1973. Tuttavia, è solo un decennio più tardi che la tutela ambientale è stata formalmente integrata nella produzione giuridica europea, alla stregua di un principio fondante della comunità stessa. Altre organizzazioni internazionali e regionali europee, come la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Consiglio d'Europa, avevano anticipato tale approccio, ma fu l'Atto Unico Europeo del 1986 a stabilire, per la prima volta dall'inizio dell'integrazione europea, una competenza specifica dell'UE in materia ambientale. Questa politica è poi entrata nel regno della codecisione (ora procedura legislativa ordinaria) con il Trattato di Maastricht del 1992<sup>111</sup>.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, è stato poi introdotto, nell'ormai ordinamento UE, il principio dello sviluppo sostenibile - “uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri” - come definito dal Rapporto Brundtland del 1987 e ulteriormente sviluppato durante il Vertice sulla Terra di Rio del 1992<sup>112</sup>.

Ulteriore passo avanti è stato compiuto con il Trattato di Lisbona del 2007, che ha introdotto un nuovo obiettivo alla politica ambientale dell'Unione, la “promozione di misure a livello internazionale per affrontare problemi ambientali regionali o mondiali, in particolare la lotta contro il cambiamento climatico”. Attualmente, la politica ambientale europea si basa sugli articoli 11 (integrazione della protezione ambientale nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione) e da 191 a 193 del Trattato sul

---

<sup>110</sup> J. Buhart, D. Henry, *Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement*, in *World Competition* (2021) 44 (2), 147.

<sup>111</sup> J. Buhart, D. Henry, *Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement*, in *World Competition* (2021) 44 (2), 147.

<sup>112</sup> A. Bouchagiar, *The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law?*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 8, Issue 3, March 2017, Pages 157–166.

funzionamento dell'Unione europea<sup>113</sup>. Tali politiche ambientali, trovano conferma e si allineano agli impegni assunti a livello internazionale dalla Comunità, essa infatti partecipa alla Convenzione sulla diversità biologica, firmata a Rio nel 1992 per proteggere la biodiversità.

La stessa Commissione ha osservato nelle sue comunicazioni che, le misure di aiuto di Stato possono, talvolta, rivestire ruolo di strumenti efficaci per il conseguimento di obiettivi di interesse generale. La stessa ha nel tempo delineato la portata delle eccezioni attraverso una serie di linee guida, il cui scopo è stato quello di semplificare l'operato degli Stati membri che desiderano fornire assistenza alle imprese regolamentate riducendo gli oneri amministrativi ivi connessi<sup>114</sup>. Già gli Orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato per la tutela ambientale e l'energia (sostitutivi degli orientamenti del 2008) stabilivano le condizioni per considerare tali aiuti compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, lettera c), del TFUE. In tale prospettiva ed anche con le ultime modifiche intervenute nel 2022, gli aiuti concessi, a determinate condizioni, possono contribuire alla correzione delle carenze del mercato, al miglioramento della competitività e, in contemporanea, alla promozione dello sviluppo sostenibile, indipendentemente dal fatto che i fallimenti del mercato vengano corretti o meno.

Del resto, tornando a quanto stabilito dal Trattato di Lisbona, la stessa Commissione ha sempre sostenuto che le misure di aiuto possono, a determinate condizioni, contribuire a questi obiettivi e quindi agli scopi fondamentali della cd. Strategia di Lisbona, ovvero stimolare lo sviluppo sostenibile e la crescita economica, rafforzare l'occupazione e la coesione sociale, nel contesto di un'economia fondata sulla "conoscenza". La decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, istitutiva del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente individua, infatti,

---

<sup>113</sup>Fissati questi obiettivi occorre prendere atto che la stessa Unione Europea ha, per esempio, ratificato diversi trattati internazionali in materia, tra cui l'Accordo di Parigi, trattato internazionale sul clima entrato in vigore nel novembre 2016 e che mira a limitare il riscaldamento globale. Nell'ambito dello stesso, tutti i paesi membri sono firmatari, ma le loro posizioni e gli obiettivi comuni di riduzione delle emissioni vengono coordinati insieme a livello UE.

<sup>114</sup> P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *Dir Un. Eur.*, 1/2022, p. 67.

diverse aree prioritarie di intervento per la tutela ambientale<sup>115</sup>. Gli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente devono indurre i beneficiari a modificare il proprio comportamento in modo che il livello di tutela ambientale risulti effettivamente superiore a quello che si sarebbe ottenuto se gli aiuti non fossero stati concessi<sup>116</sup>.

Lo stesso principio del “chi inquina paga”, pietra angolare della politica ambientale comunitaria, non è concepito per ridurre o internalizzare integralmente le esternalità negative associate ai processi produttivi inquinanti<sup>117</sup>. In tale contesto, gli aiuti di Stato sono stati progettati al fine di equilibrare l'assetto concorrenziale, intervenendo in modo complementare rispetto alle normative vigenti. Le imprese sono stimolate, in tal modo, a conseguire standard ambientali più elevati rispetto a quelli prescritti dalla legge o ad adottare tecnologie innovative in grado di ridurre l'impatto ambientale<sup>118</sup>. Il criterio di proporzionalità è sempre stato alla base della concessione degli aiuti di Stato. Si coglie, in questa prospettiva, il nesso tra disciplina della concorrenza e politiche ambientali: l'uso delle risorse pubbliche dev'essere calibrato in modo da correggere i fallimenti del mercato e incentivare comportamenti virtuosi, ma senza alterare indebitamente il level playing field.

In tale prospettiva, l'effetto incentivante rappresenta un requisito di fondamentale importanza: l'aiuto deve essere finalizzato ad indurre un cambiamento di comportamento nel beneficiario, spingendolo a intraprendere azioni che non sarebbero state adottate senza il sostegno pubblico. Questo principio viene verificato attraverso un'analisi controfattuale, che confronta gli scenari con e senza aiuto. Inoltre, il principio di proporzionalità esige

---

<sup>115</sup> P. Nicolaidis, S. Schoenmaekers S., *Public procurement, public private partnerships and state aid rules: A symbiotic relationship*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 9, 2014, p. 189 e ss.

<sup>116</sup> Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech Sri contro S. & T. Srl*, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352;

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, *Gianni Bettati contro Safety Hi-Tech Srl* C-341/9, ECLI:EU:C:1998:353.

<sup>117</sup> Corte di Giustizia del 13 dicembre 1989, *Salvatore Grimaldi contro Fonds des maladies professionnelles*, C-322/88, para 32, ECLI:EU:C:1989:646.

<sup>118</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017, p. 25.

che l'importo dell'aiuto sia limitato al minimo indispensabile per raggiungere l'obiettivo ambientale prefissato. Tale criterio, che costituisce estensione del principio di necessità, assume un rilievo fondamentale nella valutazione di adeguatezza dell'aiuto rispetto all'obiettivo ambientale perseguito<sup>119</sup>. In sostanza, le misure di protezione ambientale messe in atto dagli Stati membri non devono pregiudicare la libera circolazione delle merci, né comportare discriminazioni basate sulla nazionalità. Il legame con la normativa sugli aiuti di Stato in materia ambientale è evidente: l'importo degli aiuti concessi non deve superare quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi che l'Unione si è prefissata. Allo stesso modo, è importante “verificare se tutte le restrizioni che la legislazione contestata impone alla libera circolazione delle merci siano necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti da tale legislazione”<sup>120</sup>.

La crescente preoccupazione legata ai cambiamenti climatici ha rafforzato la consapevolezza circa l'effettiva esigenza di meccanismi in grado di limitare le emissioni e favorire una transizione verde, talvolta mediante deroghe al divieto di aiuti di Stato<sup>121</sup>. In

---

<sup>119</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017, p. 25.

<sup>120</sup> Ogni intervento statale provoca una distorsione, anche quando lo stesso miri a correggere un'imperfezione del mercato. Questo postulato è particolarmente evidente nel caso degli aiuti di Stato, poiché una misura pubblica è classificata come tale quando, tra le altre condizioni, conferisce un vantaggio selettivo solo a determinate imprese, escludendone altre. Inoltre, le autorità pubbliche finanziano le misure di aiuto di Stato attraverso la tassazione, un meccanismo che genera a sua volta distorsioni nel mercato. Lo Stato, pertanto, deve tenere in debita considerazione gli effetti distributivi derivanti dal sostegno ad alcuni settori rispetto ad altri, assicurandosi che tali misure non compromettano il principio di equità e non alterino eccessivamente le dinamiche concorrenziali. Cfr. Porzeżyńska, *Energy Communities and the State Aid Rules*, in: M. Sokołowski, A. Visvivi (eds.), *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*, Routledge, Abingdon 2023, p. 147 e ss.

<sup>121</sup> La stessa genesi del Green Deal e il relativo programma di azione riflettono chiaramente la volontà di fare delle tematiche ambientali un punto di riferimento per stimolare la crescita economica e sociale. In tale contesto, gli aiuti destinati al raggiungimento di un livello più elevato di protezione ambientale assumono un ruolo fondamentale. In questa categoria rientrano gli aiuti per il rispetto di standard ambientali più severi o per il miglioramento del livello di protezione

particolare, proprio gli investimenti legati alla ripartenza post-pandemica sono stati significativamente orientati verso la transizione energetica, di fatto superando, il tradizionale divieto di concessione degli aiuti di Stato. Si pensi alle misure attuate dagli Stati membri all'interno dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, nel quadro del RRF (Recovery and Reliance Facility), in cui quote consistenti dei fondi sono vincolate a interventi di transizione verde, sicurezza energetica e digitalizzazione. In questo quadro, ad una maggiore flessibilità da parte della Commissione, si giustappone il rispetto di criteri fondamentali: necessità, proporzionalità ed effettività del contributo al raggiungimento degli obiettivi di comune interesse.

Questo superamento, che nei fatti si traduce in una deroga, si fonda su principi ed indirizzi di politica economica che richiedono una stretta collaborazione tra soggetti pubblici e privati attivamente impegnati, seppur in diversa misura, nell'attuazione della politica ambientale e nella raccolta e diffusione di informazioni e best practices in materia<sup>122</sup>.

Il test di proporzionalità risulta senz'altro centrale all'interno del quadro delineato, in particolar modo quando si tratta di obblighi di acquisto il cui costo è in ultima analisi a carico del consumatore finale. Nella sentenza *Essent Belgium*<sup>123</sup>, l'Avvocato generale BOT ha sottolineato l'importanza di un requisito di proporzionalità "rafforzato" per le misure discriminatorie, evidenziando la necessità di bilanciare l'interesse tutelato dalla misura - la protezione dell'ambiente - e la violazione di un principio fondamentale - la

---

ambientale laddove manchino standard definiti dall'UE. Inoltre, sono inclusi gli aiuti per l'acquisto di veicoli da trasporto che vanno oltre gli standard comunitari e gli aiuti per l'adeguamento anticipato ai futuri standard comunitari. Si tratta di misure che incentivano un cambiamento proattivo da parte delle imprese, garantendo un avanzamento verso obiettivi ambientali ambiziosi.

<sup>122</sup> Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, *Aher-Waggon GmbH contro Bundesrepublik Deutschland*, C-389/98, ECLI:EU:C:1998:357.

<sup>123</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale nell'affare *Essent Belgium*, *Essent Belgium NV contro Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits – en Gasmarkt*, Sentenza della Corte (Quarta Sezione) dell'11 settembre 2014.

libera circolazione delle merci -. Tale impostazione rende l'aiuto di Stato una categoria di aiuto particolare<sup>124</sup>.

Gli aiuti di Stato considerati “accettabili” in materia ambientale si configurano come strumenti in grado di incentivare le imprese a prevenire le esternalità negative<sup>125</sup>, ad esempio delocalizzando gli impianti altamente inquinanti in aree nelle quali tali impatti risultino meno dannosi sull'ambiente, riducendo così i costi esterni<sup>126</sup>. Quanto alla individuazione dell'obiettivo, non si tratta più, soltanto, di mitigare le emissioni di gas serra, ma di eliminarle completamente o di assorbirle entro il 2050<sup>127</sup>: una tale traiettoria, necessaria per

---

<sup>124</sup> Corte di Giustizia del 1° luglio 2014, *Alands Vindkraft AB c. Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037.

<sup>125</sup> Questi principi sono strettamente connessi allo spirito che ha animato il Green New Deal, una strategia fortemente incentrata sulla questione climatica. Tale strategia non ha solo previsto la concessione di deroghe al divieto generale di aiuti di Stato, ma ha anche promosso una revisione delle direttive relative all'efficienza energetica, alle energie rinnovabili e ad altri settori cruciali, come la mobilità sostenibile. Importante evidenziare che gli obiettivi attualmente in vigore nell'UE sono già estremamente ambiziosi. Entro il 2030, infatti, gli Stati membri si sono impegnati a portare la quota di energie rinnovabili ad almeno il 32% del totale delle fonti energetiche e a migliorare l'efficienza energetica di almeno il 32,5%. Tali traguardi, sebbene fondamentali per affrontare le sfide climatiche, rappresentano una sfida particolarmente impegnativa per alcuni Paesi europei, che devono adattare i propri sistemi produttivi e infrastrutturali per soddisfare queste nuove soglie.

<sup>126</sup> Moravcsik A., “Europe: *The quiet superpower*,” in *French Politics*, 2009, 7, pp. 403-422.

<sup>127</sup> Il Green Deal prevede importanti misure per aiutare il processo di transizione, che deve essere “equo e inclusivo” nelle intenzioni del Collegio dei Commissari. Si arriva così a un elemento chiave e trasversale della Strategia: la mobilitazione delle risorse finanziarie necessarie per sostenere la transizione. Nel 2023, l'Unione europea e i suoi 27 Stati membri hanno contribuito con 28,6 miliardi di euro da fonti pubbliche per finanziare la lotta ai cambiamenti climatici e hanno mobilitato altri 7,2 miliardi di euro di finanziamenti privati per aiutare i Paesi in via di sviluppo a ridurre le emissioni di gas serra e ad adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici. La metà dei fondi pubblici è stata destinata all'adattamento ai cambiamenti climatici o ad azioni trasversali (tra cui iniziative di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici) nei Paesi in via di sviluppo. La normativa generale di esenzione per categoria (GBER) modificata per sostenere la transizione ecologica e digitale dell'UE è poi entrata in vigore il 1° luglio 2023.

contrastare il cambiamento climatico, può - allo stesso tempo - avere conseguenze negative per gran parte del sistema produttivo europeo, potenzialmente causando un picco di disoccupazione per i dipendenti che lavorano in determinati settori quali l'acciaio, le industrie ad alta intensità energetica, il carbone, ecc.<sup>128</sup>. In tal senso, le nuove CEEAG<sup>129</sup> riconoscono la compatibilità di talune categorie di aiuti di Stato con il mercato interno. Al fine di una migliore conciliazione con le esigenze di natura ambientale è stato ampliato il campo di applicazione degli aiuti nel settore della protezione ambientale e dell'energia, in particolare per sostenere la diffusione delle energie rinnovabili, i progetti di decarbonizzazione, la mobilità verde e la biodiversità, per facilitare gli investimenti nell'idrogeno rinnovabile e per aumentare l'efficienza energetica. L'attuazione di alcuni progetti i cui beneficiari sono situati in diversi Stati membri, come i grandi progetti di interesse comune europeo (progetti IPCEI) nel campo della R&S, è facilitata dall'aumento delle intensità di aiuto e dall'innalzamento delle soglie di notifica. Sono stati inoltre introdotti nuovi articoli per esentare le misure di aiuto messe in atto dagli Stati membri per regolare i prezzi dell'energia (elettricità, gas e calore prodotto da gas naturale o elettricità). Del resto, l'ampliamento al quale si fa riferimento è direttamente collegato alla giurisprudenza in materia di compatibilità degli aiuti di Stato<sup>130</sup>.

Il concetto di Stato di cui all'articolo 107 del TFUE deve essere inteso in senso ampio, poiché si riferisce non solo allo Stato federale e ai suoi organi, ma anche alle entità decentrate (regioni, comunità, province, comuni)<sup>131</sup>. Resta sempre fermo il principio secondo il quale la decisione dello Stato di favorire un'azienda o un'industria debba

---

<sup>128</sup> Brodny, J., Magdalena T. “*The analysis of similarities between the European Union countries in terms of the level and structure of the emissions of selected gases and air pollutants into the atmosphere.*” In *Journal of cleaner production*, 2021, vol. 279.

<sup>129</sup> Comunicazione della Commissione, “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022”, del 18 febbraio 2022, (2022/C 80/01).

<sup>130</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017, p. 25).

<sup>131</sup> J. De Beys, *Droit européen des aides d'État et intérêt général: le contrôle des politiques nationales d'intervention économique par la Commission européenne*, Saarbrücken, Éditions universitaires européennes, 2011, p. 14.

comportare una riduzione delle finanze dell'autorità pubblica<sup>132</sup>. Non è necessaria neppure una vera e propria sovvenzione diretta, ovvero un trasferimento di risorse statali, poiché le stesse possono essere utilizzate in modo negativo: sotto forma di esenzione fiscale oppure incentivi indiretti<sup>133</sup>. La seconda condizione per la concessione riguarda il vantaggio economico per il beneficiario della misura, come precisato da diverse sentenze della CGUE, fra le quali, la sentenza C-39/94 dell'11 luglio 1996<sup>134</sup>, “per stabilire se un aiuto di Stato conferisca un vantaggio al suo beneficiario, è necessario determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato”. Ciò che si richiede è un confronto tra la capacità finanziaria dell'impresa dopo aver beneficiato della misura e la sua situazione sul mercato senza alcun aiuto. Si tratta dell'applicazione del cd. test dell'operatore in economia di mercato<sup>135</sup>. Quando lo Stato non agisce nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica, bensì in qualità di operatore economico, è soggetto, come qualsiasi altro attore, alle normali condizioni di mercato<sup>136</sup>. In origine, tale criterio veniva applicato soprattutto agli investimenti pubblici, interrogandosi se, in circostanze analoghe e a parità di condizioni di mercato, un investitore privato avrebbe agito in maniera analoga<sup>137</sup>.

Le nuove Linee Guida enfatizzano la necessità e l'importanza di distinguere tra diverse tipologie di intervento pubblico e di assicurare che gli aiuti contribuiscano realmente al miglioramento ambientale. Gli aiuti possono, infatti, sostenere investimenti in

---

<sup>132</sup> P. Nicolaidis, S. Schoenmaekers S., *Public procurement, public private partnerships and state aid rules: A symbiotic relationship*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 9, 2014.

<sup>133</sup> Corte di Giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de Espana SA contro Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, Rec., p. I-908, punto 14, ECLI:EU:C:1994:100.

<sup>134</sup> Corte di Giustizia del 11 luglio 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri contro La Poste e altri, C-39/94, Rec., p. I-3596, punto 60, ECLI:EU:C:1996:285.

<sup>135</sup> Corte di Giustizia del 21 marzo 1990, Regno del Belgio contro Commissione delle Comunità europee, C-142/87, punto 29, ECLI:EU:C:1990:125;

<sup>136</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017, p. 25.

<sup>137</sup> C. E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. L'incoerenza di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Riv. di arti e diritto on line*, 3, 2014, 1127 e ss.

infrastrutture ambientali, lo sviluppo di tecnologie a basso impatto o l'adozione di misure di efficienza energetica. Particolare attenzione è dedicata agli incentivi per le energie rinnovabili, che rivestono un ruolo centrale nel conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. In quest'ottica, i sussidi devono coprire i notevoli costi associati a tali tecnologie, assicurando però che le imprese beneficiarie offrano un effettivo contributo al miglioramento ambientale<sup>138</sup>.

Emerge, dal quadro così delineato, come la disciplina ambientale abbia gradualmente preparato il terreno alle politiche che hanno poi trovato consacrazione nel Green Deal Europeo e nei successivi piani di implementazione (“Fit for 55”, “REPowerEU”, ecc.), in cui la Commissione ha rafforzato ulteriormente le condizioni di compatibilità degli aiuti di Stato con le finalità di decarbonizzazione dell'economia e di favore per l'impiego di nuove tecnologie pulite. Il passaggio al Green Deal rappresenta un momento di svolta nella concezione del rapporto tra sussidi e sostenibilità in quanto emerge chiaramente l'ambizione di ottenere un mercato unico più verde e, al contempo, competitivo, in linea con le attuali sfide dovute alla crisi climatica e agli obiettivi internazionali derivanti dall'Accordo di Parigi.

---

<sup>138</sup> F. Wollenschläger, W. Wurmnest, T. M. J. Möllers (ed.), *Private Enforcement of European Competition and State Aid Law*, Kluwer Law International B.V, 2020, p. 179 e ss.

### 2.2.1 Le tipologie di aiuto e la valutazione di adeguatezza

Nel corso dell'analisi che precede questo capitolo, si è avuto modo di evidenziare come l'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sancisca un divieto generale riguardante gli aiuti concessi dagli Stati, o mediante risorse statali, in qualsiasi forma che, favorendo determinate imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e incidano sugli scambi tra Stati membri<sup>139</sup>. Tale divieto generale è affiancato dalle eccezioni previste ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 107. In particolare, l'articolo 107, paragrafo 2, identifica categorie di aiuti che devono essere considerate compatibili, la cui accettazione è in linea di principio desunta come obbligatoria, in ragione del regime di esenzione che le caratterizza.<sup>140</sup>

Tuttavia, come già accennato, gli aiuti possono generare un impatto complessivamente positivo, nonostante le distorsioni che possono introdurre nella concorrenza<sup>141</sup>. Correggendo i fallimenti del mercato e contribuendo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune, tali misure possono infatti condurre ad un bilancio finale vantaggioso e dunque positivo<sup>142</sup>. Questo vale anche qualora le misure di aiuto mirino a promuovere la coesione sociale e regionale, lo sviluppo sostenibile o la diversità culturale, persino in assenza di

---

<sup>139</sup> J. Skovgaard, *The Economisation of Climate Change. How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance*, Cambridge University Press 2021, p. 14 e ss.

<sup>140</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017), p. 25.

<sup>141</sup> In linea di principio, il divieto di aiuti di Stato non è né assoluto né incondizionato ed è soggetto a numerose eccezioni. Ad esempio, in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, la Commissione può considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche all'interno dell'UE, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

<sup>142</sup> Corte di Giustizia del 16 maggio 2002, Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee, C-482/99 Stardust Marine, para. 68, ECLI:EU:C:2002:294;

Corte di Giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH e Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

un effettivo fallimento del mercato. Poiché i costi degli aiuti di Stato gravano sui contribuenti, risulta fondamentale che le risorse pubbliche, per loro natura limitate, siano impiegate a sostegno di finalità di natura essenziale<sup>143</sup>. Le condizioni individuate dalla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) richiedono che il vantaggio sia erogato al beneficiario dell'aiuto e abbia origine statale, che l'aiuto presenti un carattere selettivo e che sia in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri<sup>144</sup>.

Questi requisiti, spesso intrecciati tra loro, riflettono un approccio caratterizzato da dinamicità e pragmaticità al concetto di aiuto di Stato, come confermato da diversi precedenti giurisprudenziali riguardanti gli aiuti concessi in materia ambientale<sup>145</sup>. Sin dagli anni Settanta, la Commissione ha riconosciuto come non sia possibile eliminare completamente gli aiuti di Stato legati alla politica ambientale. L'assenza, nel diritto del trattato, di eccezioni esplicite per le misure di protezione ambientale e di sostenibilità energetica non ha impedito l'affermarsi di una prassi amministrativa favorevole alla concessione di tali aiuti ai sensi dell'articolo 107 del TFUE<sup>146</sup>.

Gli aiuti di Stato finalizzati alla lotta contro l'inquinamento possono, inoltre, essere dichiarati compatibili con le disposizioni delle nuove Linee guida della Commissione sugli aiuti di Stato per il clima, l'energia e l'ambiente (CEEAG). Queste ultime, adottate il 27 gennaio 2022<sup>147</sup>, ampliano le categorie di aiuti ammissibili, promuovendo gli obiettivi del Green Deal europeo. Fornire aiuti per misure volte a contrastare o mitigare l'inquinamento

---

<sup>143</sup> T. Hildebrandt, *Towards green EU State aid law? The Guidelines on State aid for Climate, Environmental protection and Energy 2022 in light of the European energy transition*, European Business Law 30 higher education credits, 2022, p. 258 e ss.

<sup>144</sup> J. Skovgaard, *The Economisation of Climate Change. How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance* (Cambridge University Press 2021, p. 14 e ss.

<sup>145</sup> Corte di Giustizia del 21 marzo 1990, Regno del Belgio contro Commissione delle Comunità europee, C-142/87, para. 25, ECLI:EU:C:1990:125;

Corte di Giustizia del 14 settembre 1994, Regno di Spagna contro Commissione delle Comunità europee Cause riunite C-278– 280/92, ECLI:EU:C:1994:325.

<sup>146</sup> Sadeleer N, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, p. 455 e ss.

<sup>147</sup> Communication from The European Commission (2022/C 80/01), “Guidelines on State aid for climate, environmental protection, and energy 2022”.

comporta inevitabilmente che i costi siano coperti dai contribuenti, sebbene tali costi dovrebbero ricadere su chi inquina, come previsto dall'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE. Ciò rimanda all'applicazione pratica del principio "chi inquina paga", da conciliarsi con l'esigenza di finanziare gli obiettivi ambientali di interesse comune, bilanciando dunque i costi tra imprese e collettività. La situazione si presenta complessa poiché, indipendentemente dal metodo adottato, i costi dell'inquinamento finiscono per gravare, direttamente o indirettamente, sulla collettività.

Come già evidenziato nel corso del presente lavoro, il perimetro degli aiuti ammissibili in materia ambientale si è esteso, includendo misure di riduzione delle emissioni di gas serra, il miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali degli edifici (attraverso interventi di riqualificazione e ristrutturazione), nonché incentivi a favore della mobilità pulita e dell'efficienza delle risorse e della transizione verso una economia circolare<sup>148</sup>. Inoltre, sono stati previsti sostegni economici per la chiusura delle centrali elettriche alimentate a carbone, torba o scisto bituminoso e per le relative attività minerarie, al fine di favorire la transizione verso fonti energetiche più sostenibili<sup>149</sup>. Si evince che l'obiettivo principale del controllo degli aiuti di Stato nel settore della tutela ambientale e dell'energia consiste, da un lato, nel garantire che tali misure determinino un livello di protezione ambientale più elevato rispetto a quanto si realizzerebbe in assenza di aiuti; dall'altro, nel verificare che gli effetti positivi derivanti da questi interventi superino i possibili effetti negativi in termini di distorsione concorrenziale. Se l'obiettivo generale degli aiuti ambientali è quello di innalzare il livello di protezione ambientale rispetto a quello che si otterrebbe senza il loro intervento<sup>150</sup>, l'obiettivo principale degli aiuti nel settore energetico consiste invece nel garantire un sistema energetico competitivo, sostenibile e sicuro,

---

<sup>148</sup> A. Robert, *Gli aiuti di stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, in *Gli aiuti di stato: profili generali e problematiche energetiche: Convegno annuale di AIDEN 2019: Milano, 1° luglio 2019, 2020*, 183.

<sup>149</sup> T. Hildebrandt, *Towards green EU State aid law? The Guidelines on State aid for Climate, Environmental protection and Energy 2022 in light of the European energy transition*, *European Business Law* 30 higher education credits, 2022, p. 258 e ss.

<sup>150</sup> J. Skovgaard, *The Economization of Climate Change. How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance* (Cambridge University Press 2021, p. 14 e ss.

all'interno di un mercato energetico dell'UE che funzioni correttamente<sup>151</sup>. In questa prospettiva, gli Stati membri devono definire con precisione l'obiettivo perseguito dalla misura e spiegare in che modo essa contribuisca al suo raggiungimento<sup>152</sup>.

A questa finalità si collega poi la volontà di erogare un numero minore di aiuti, ma più selettivi e mirati, al fine di stimolare efficacemente l'economia europea. Il fulcro del regime degli aiuti di Stato dell'UE rimane, infatti, il divieto di concedere aiuti da parte dei singoli Stati membri alle imprese industriali e commerciali, in quanto ritenuti incompatibili con il corretto funzionamento del mercato interno. Tuttavia, questo divieto non è assoluto e ci sono alcuni settori in cui gli aiuti di Stato sono considerati necessari e giusti. In tal senso il nuovo Orientamento in materia di aiuti di Stato, adottato dopo un periodo di consultazione mirata con gli Stati membri, modifica ed estende l'attuale<sup>153</sup> quadro temporaneo di crisi, adottato il 23 marzo 2022 nel contesto della guerra in Ucraina<sup>154</sup>.

La revisione del regime degli Aiuti di Stato del 9 marzo 2023 ha consentito agli Stati membri, sulla base dell'articolo 107 (3) c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), di concedere aiuti di Stato significativi alle imprese al fine di sviluppare e stimolare attività che promuovano la transizione energetica dell'UE. Tali provvedimenti hanno prorogato fino al 31 dicembre 2025, la possibilità per gli Stati membri di istituire regimi di aiuto per (i) accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio dell'energia e (ii) promuovere la decarbonizzazione dei processi produttivi industriali<sup>155</sup>. Questi regimi di aiuto sono stati resi più snelli ed efficaci, consentendo, a

---

<sup>151</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017), p. 25.

<sup>152</sup> T. Hildebrandt, *Towards green EU State aid law? The Guidelines on State aid for Climate, Environmental protection and Energy 2022 in light of the European energy transition*, *European Business Law* 30 higher education credits, 2022, p. 258 e ss.

<sup>153</sup> V. Vogl Åhman V. Nilsson M. L, 'The making of green steel in the EU: a policy evolution of the early commercialization phase' (2021), in: *Climate Policy* 21:1, p. 78-92.

<sup>154</sup> C. Quigley, *European State Aid Law and Policy* (and UK Subsidy Control), Bloomsbury Publishing, London, 2022, p. 87 e ss.

<sup>155</sup> A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID-19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, (2020) 4(2), 17.

certe condizioni, la concessione di aiuti agli investimenti per impianti fotovoltaici, eolici e idroelettrici di piccole dimensioni oppure per tecnologie non del tutto mature (come l'idrogeno rinnovabile), senza dover necessariamente ricorrere ad una procedura di gara.

In queste circostanze, lo Stato membro può stabilire l'ammontare dell'aiuto sulla base dei dati relativi ai costi di investimento dei progetti finanziati<sup>156</sup>, con un'intensità massima fissata al 45% delle spese ammissibili (a differenza di quanto avviene in caso di assegnazione tramite gara, dove la copertura può arrivare fino al 100%)<sup>157</sup>. Questo approccio mira a rendere compatibile l'aiuto di Stato grazie alla capacità di incentivare le imprese a realizzare progetti che non sarebbero stati avviati in assenza di sostegno pubblico<sup>158</sup>. Pertanto, risulta essenziale dimostrare che l'aiuto modifica il comportamento del beneficiario, indirizzandolo verso il raggiungimento di un livello più elevato di tutela ambientale<sup>159</sup>. I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato consentono inoltre agli Stati membri di concedere, a determinate condizioni, aiuti operativi (sotto forma di "contratti per differenza" per un periodo massimo di venti anni). Tali strumenti sono destinati a sostenere la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'uso dello stoccaggio di elettricità, lo stoccaggio termico e lo stoccaggio di idrogeno, biocarburanti, bioliquidi e biogas rinnovabili. Tra le misure considerate, vi sono anche gli aiuti per la chiusura di centrali elettriche alimentate a carbone, con il precipuo fine di facilitare la transizione energetica

---

<sup>156</sup> J. Skovgaard, *The Economisation of Climate Change. How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance* (Cambridge University Press 2021, p. 14 e ss.

<sup>157</sup> Corte di Giustizia del 22 settembre 2020, Repubblica d'Austria / Commissione europea e a., C-594/18 P, impugnazione proposta avverso la sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 luglio 2018, causa T-356/15, ECLI:EU:C: 2020:742.

<sup>158</sup> C. Quigley, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*4, Bloomsbury Publishing, London, 2022, p. 87 e ss.

<sup>159</sup> Corte di Giustizia del 28 marzo 2019, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.

attraverso la chiusura di impianti ad alte emissioni e la loro sostituzione con fonti energetiche a basso impatto emissivo<sup>160</sup>.

A tali riflessioni è legato il nuovo quadro di riferimento per il sistema di Emission Trading and Climate Targets (ETCT), che estende il sostegno alla decarbonizzazione delle attività industriali, includendo tecnologie che utilizzano carburanti derivati da idrogeno rinnovabile. L'ETCT prevede l'innalzamento dei massimali di aiuto, con un limite individuale per impresa non superiore al 10% del bilancio complessivo destinato al regime di aiuto, o comunque a 200 milioni di euro. È stata inoltre semplificata la metodologia per il calcolo degli aiuti e dei costi ammissibili: questi ultimi possono ora corrispondere ai costi di investimento associati al progetto, con un'intensità di aiuto fino al 60% per gli investimenti che consentono una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari o superiore al 40%<sup>161</sup>.

In tale prospettiva, gli Stati membri possono istituire regimi di aiuto finalizzati a promuovere investimenti sostenibili (attraverso sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, prestiti o garanzie) la cui compatibilità con il mercato interno sarà presunta, a condizione che l'intensità del sostegno non superi il 15% dei costi ammissibili (ossia i costi di investimento associati ai progetti in questione) e che l'importo non superi i 150 milioni di euro<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Questo processo include sovvenzioni per la riconversione dei siti industriali e incentivi per la formazione e la riqualificazione dei lavoratori coinvolti, al fine di mitigare gli impatti socioeconomici. Gli Stati membri possono anche finanziare progetti per sostituire queste centrali con impianti basati su fonti rinnovabili o tecnologie a basse emissioni, garantendo un approvvigionamento energetico sostenibile e continuo. Cfr. C. Quigley, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*<sup>4</sup>, Bloomsbury Publishing, London, 2022, p. 87 e ss.

<sup>161</sup> Le modifiche cui si fa riferimento introducono nuove misure, applicabili fino al 31 dicembre 2025, volte ad accelerare gli investimenti nei settori identificati come strategici per la transizione verso la neutralità del carbonio per la produzione di attrezzature (batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e attrezzature per la cattura e lo stoccaggio del biossido di carbonio), la produzione di componenti essenziali utilizzati come input diretti nella produzione delle apparecchiature sopra elencate e la produzione e il riciclaggio delle corrispondenti materie prime critiche.

<sup>162</sup> P. Werner, V. Vincent (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017, p. 25.

Tuttavia, questa soglia di intensità e l'importo dell'aiuto sono ulteriormente elevati in specifiche circostanze, come per (i) gli investimenti nelle aree assistite, designate nella Carta degli aiuti regionali, (ii) gli investimenti effettuati da PMI, ma anche quando l'aiuto è concesso sotto forma di agevolazioni fiscali, prestiti o garanzie.

Sono state, inoltre, introdotte misure di salvaguardia per prevenire che gli investimenti produttivi sostenuti da tali aiuti non vengano realizzati nell'UE o vengano trasferiti in un altro Stato membro (cd. delocalizzazione). È altresì prevista la possibilità di concedere aiuti individuali fino all'importo massimo che il beneficiario potrebbe ricevere per un investimento analogo in un Paese extra-UE ("aiuto equivalente"). Sebbene questa sia la misura "di punta" del nuovo quadro normativo, è subordinata all'esistenza di un rischio reale e serio che l'investimento venga catturato o delocalizzato al di fuori dell'UE. Tuttavia, tali aiuti sono subordinati al rispetto di criteri rigorosi per evitare distorsioni della concorrenza e frammentazioni del mercato interno, occorre dunque che: (i) siano interamente localizzati in aree assistite (designate nella carta degli aiuti a finalità regionale) o, nel caso di investimenti transfrontalieri, in almeno tre Stati membri, con una parte significativa dell'investimento che si svolge in almeno due aree assistite e che (ii) riguardino tecnologie di produzione all'avanguardia in termini di emissioni ambientali<sup>163</sup>.

Con riguardo alla valutazione circa l'adeguatezza degli aiuti, gli Stati membri devono dimostrare che il sostegno sia effettivamente idoneo al raggiungimento degli obiettivi cui è destinato. Un aiuto si considera proporzionato quando l'importo concesso al beneficiario corrisponde al minimo indispensabile per la realizzazione dell'attività o del progetto in questione<sup>164</sup>. In particolare, la valutazione dell'adeguatezza deve riferirsi ai costi supplementari netti, vale a dire il deficit di finanziamento necessario per conseguire lo specifico obiettivo, rispetto all'ipotetico scenario controfattuale. Tuttavia, qualora l'entità degli aiuti sia definita tramite una procedura competitiva, la valutazione dettagliata dei costi supplementari netti non risulterà necessaria e pertanto non verrà richiesta.

---

<sup>163</sup> Buck M Others, *'Making State Aid Work for Europe's Decarbonisation. A critical assessment of the EU Guidelines on aid for renewable energy'* (2019), p. 147.

<sup>164</sup> V. Vogl Åhman V. Nilsson M. L, *'The making of green steel in the EU: a policy evolution of the early commercialization phase'* (2021), in: *Climate Policy* 21:1, p. 78-92.

Per quanto concerne la trasparenza, il testo integrale del regime di aiuti approvato deve essere pubblicato su un sito web dedicato, insieme a informazioni specifiche su ogni aiuto individuale concesso, qualora di importo superiore a cento mila euro (Esempio: per l'Italia, vi è Registro nazionale aiuti di Stato)<sup>165</sup>.

In ordine alla verifica della condizione negativa, ogni misura di aiuto tende a generare distorsioni della concorrenza nella misura in cui rafforza la posizione competitiva dei beneficiari, anche se è necessaria, adeguata, proporzionata e trasparente. Al fine di prevenire tali effetti, l'approvazione dell'aiuto da parte della Commissione ha una durata massima di dieci anni, al termine dei quali è richiesta una nuova notifica per l'eventuale proroga.

Nel bilanciamento tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sulla dinamica concorrenziale, la Commissione Europea presta particolare attenzione ed applica il principio del Do No Significant Harm (DNSH), che impone che nessuna misura di aiuto provochi danni significativi a uno dei sei obiettivi ambientali definiti dall'Unione Europea. A seconda della base giuridica per l'applicazione e delle linee guida tecniche adottate, il principio DNSH può perseguire diversi obiettivi, che possono anche coesistere, quali: il miglioramento delle prestazioni climatico-ambientali dei progetti o degli investimenti, in particolare, facendo applicazione del principio stesso nella previsione di requisiti più stringenti rispetto alla valutazione di conformità alla legislazione applicabile; funzione di garanzia rispetto al fatto che i finanziamenti siano destinati esclusivamente agli investimenti più rispettosi dell'ambiente secondo la tassonomia dell'UE<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> V. Vogl Åhman V. Nilsson M. L, *'The making of green steel in the EU: a policy evolution of the early commercialization phase'* (2021), in: *Climate Policy* 21:1, p. 78-92.

<sup>166</sup> Il principio DNSH mette in pratica il giuramento verde della comunicazione della Commissione del 2019 sul Green Deal per l'Europa, secondo cui "tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero collaborare per aiutare l'UE a compiere una giusta transizione verso un futuro sostenibile". Il principio DNSH è stato stabilito per la prima volta nel contesto della finanza sostenibile dal regolamento "Tassonomia 2020" (Regolamento (UE) 2020/8524), che stabilisce una classificazione delle attività economiche sostenibili con il rispetto del principio DNSH come una delle condizioni sine qua non. L'articolo 17 del Regolamento sulla tassonomia stabilisce quando un'attività economica causa un danno significativo ai 6 obiettivi ambientali europei. Cfr. V. Vogl

Si evince, dunque, che tale principio ha dei risvolti pratici di non poco conto, rafforzando la coerenza tra le politiche ambientali e la concessione degli aiuti di Stato, e rappresentando di fatto uno strumento strategico atto a promuovere investimenti che vadano oltre la semplice conformità normativa, favorendo un impatto positivo più ampio. Gli Stati membri sono chiamati a dimostrare che l'aiuto rispetti rigorosamente il principio in questione e, laddove necessario, a implementare ulteriori misure di salvaguardia in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo. In tale prospettiva, gli aiuti sono concepiti in modo tale da indurre un effetto incentivante, stimolando le imprese a intraprendere iniziative che altrimenti non sarebbero state realizzate, o lo sarebbero state in misura limitata.

### **2.2.2 Il principio del “*chi inquina paga*”**

Tra i principi cardine dell'azione europea in materia ambientale figura senza dubbio il principio di precauzione, elaborato durante il Vertice della Terra di Rio nel 1992 e in seguito recepito nell'acquis comunitario grazie al Trattato di Maastricht. Questo principio, menzionato nell'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mira a proteggere da danni imprevedibili e incerti. In particolare, esso è alla base delle misure internazionali sullo strato di ozono (1980) e della direttiva europea sugli OGM del 2001. Tuttavia, viene raramente utilizzato in ambiti che non riguardano direttamente la salute dei cittadini europei.

A questo principio si collega, poi, il principio di prevenzione, il quale mira a proteggere dai danni prevedibili e quantificabili. Esso è all'origine della “Convenzione sulla responsabilità civile per i danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente” del 1993, nonché della direttiva del 2004 sulla “prevenzione e riparazione del danno ambientale”.

---

Åhman V. Nilsson M. L., ‘*The making of green steel in the EU: a policy evolution of the early commercialization phase*’ (2021), in: *Climate Policy* 21:1, p. 78-92.

Da un punto di vista prettamente economico-finanziario emerge, invece, il principio “chi inquina paga” incorporato nell'acquis comunitario dall'Atto Unico Europeo e strettamente legato, nei fini, ai due già menzionati. In ossequio a tale principio, sostanzialmente, chi inquina è tenuto a sostenere il costo dell'inquinamento di cui è responsabile, versando somme necessarie a rimediare ai danni che ha causato<sup>167</sup>. Tale postulato è diffusamente intrecciato alle politiche comunitarie volte alla riduzione delle esternalità, ben visibili, ad esempio, nel sistema ETS (Emissions Trading System), che mira a internalizzare i costi sociali associati all'inquinamento atmosferico nel prezzo delle quote di emissione.

Interessante notare, inoltre, che nell'ambito del bilancio pluriennale 2021-2027 e del piano di ripresa, è stato poi introdotto un nuovo principio, quello del “non nuocere”, a sottolineare la necessità, ormai impellente, di politiche europee che non soltanto ambiscano, ma nella pratica attuino tutte le misure volte a mitigare il rischio di impatti negativi significativi e a non recare pregiudizio alle risorse ambientali.

Il principio “chi inquina paga”, oggi come ieri, rimane uno dei pilastri del diritto ambientale comunitario basato sui Trattati<sup>168</sup>. Tale principio, di natura prettamente economica, trae origine dall'interpretazione della teoria delle esternalità sviluppata da Arthur Cecil Pigou. Le esternalità rappresentano gli impatti delle azioni di un agente sul benessere di persone non interessate a priori da tali azioni, dunque terze. Esse devono essere “internalizzate”, processo la cui previsione si identifica nel fatto che i costi sociali legati alla produzione o al consumo di beni e servizi debbano riflettersi nel prezzo riferito agli stessi<sup>169</sup>. Il principio prevede, in sostanza, che l'inquinatore sia finanziariamente responsabile dell'osservanza dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente in materia di protezione ambientale e, pertanto, è stato definito principio di non sovvenzionamento.

Il principio “chi inquina paga” riveste un ruolo cardine nella prassi della Commissione europea nel contesto del controllo degli aiuti di Stato finalizzati a obiettivi ambientali. Da un punto di vista teorico, la natura ampia del concetto di aiuto di Stato in relazione al

---

<sup>167</sup> J. Buhart, D. Henry, *Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement*, in *World Competition* (2021) 44 (2), 147.

<sup>168</sup> A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID-19 Crisis* in *Market and Competition Law Review*, (2020) 4(2) ,17.

<sup>169</sup> Irena, *Majority of New Renewables Undercut Cheapest Fossil Fuel on Cost* , (2021).

principio in esame costituisce un'interpretazione considerata pacificamente sostenibile, se non altro in virtù delle sue origini economiche<sup>170</sup>. Ciò solleva la questione se il principio “chi inquina paga” sia stato concepito come strumento per sviluppare la nozione di aiuti o sussidi nel caso di pratiche dannose per l'ambiente, oppure se rientri esso stesso nel diritto commerciale internazionale, seguendone i relativi confini e concetti. La dottrina prevalente propende per la seconda ipotesi<sup>171</sup>; tuttavia, la prima interpretazione assumerebbe maggiore rilevanza, laddove intesa a svincolare il principio “chi inquina paga” dai limiti giuridici che ne hanno finora circoscritto il campo di applicazione.

Dal punto di vista delle ricadute pratiche, il principio in esame impone di internalizzare i costi sociali sostenuti dalle autorità pubbliche per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento. Di conseguenza, il principio si traduce in una regola economica in base alla quale una parte dei profitti derivanti dalle attività di chi inquina viene destinata alle autorità pubbliche incaricate di ispezionare, monitorare e controllare l'inquinamento prodotto

---

<sup>170</sup> Nel 1987 il concetto di ambiente è stato ripreso dal Rapporto Brundtland elaborato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED), istituita su mandato dell'Assemblea Generale dell'ONU. In particolare, nel rapporto si andava ad indicare la definizione di sviluppo sostenibile secondo cui: “lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Questa visione globale di sostenibilità rafforza l'applicazione del principio “chi inquina paga”, perché basata sulla necessità di preservare le risorse naturali per le generazioni future e promuovere una crescita economica che non comprometta l'ambiente. Cfr. S. Chen, O.I., Deniz, N. Pierri, A F. Presbitero. *Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States*. IMF Special Series on COVID-19, 2020.

<sup>171</sup> Per quanto concerne il piano internazionale, diverse sono state le tappe fondamentali che hanno portato alla formazione di una normativa giuridica specifica in tale settore. Tra queste, dopo una serie di accordi su temi specifici, è opportuno menzionare la Dichiarazione sull'ambiente umano siglata nel 1972 a Stoccolma ed organizzata dall'Onu. Con tale atto sono stati affermati alcuni importanti principi generali quali: il diritto fondamentale dell'uomo ad un ambiente che gli garantisce dignità e benessere nonché il dovere dell'uomo di salvaguardare l'ambiente anche per le generazioni future. Cfr. F. De Cecco, ‘Tax Powers and the EU State Aid Regime’, in Alicia Hina-rejos, and Robert Schütze (eds), *EU Fiscal Federalism: Past, Present, Future*, Oxford, 2023 e online edn, Oxford Academic, 14 Dec. 2023.

da tali attività. Attribuendo un costo al diritto di inquinare, il principio assume anche una funzione redistributiva, sebbene le critiche, non del tutto infondate, secondo le quali verrebbe in auge l'intenzione di accettare l'assioma secondo il quale il degrado ambientale è inevitabile e, in quanto tale, la soluzione che più si attaglierebbe sia quella propria della regola posta dal principio in questione, che però viene provocatoriamente declinata in: "pago, quindi inquina". Per l'impresa che inquina, una tassa rappresenta semplicemente un costo di produzione aggiuntivo, priva dunque di qualsivoglia effetto realmente deterrente, e accettabile finché possa comunque realizzarsi un margine di profitto. Il risultato è quello di perpetuare l'inquinamento finché le tasse coprono i costi dei compiti di regolamentazione relativi al controllo e alla riduzione dell'inquinamento<sup>172</sup>, invece di incentivare cambiamenti strutturali che ne riducano le cause. In sostanza, per evitare un depotenziamento della portata del principio in questione, che lo riduca a mera voce di bilancio delle imprese, non può non accompagnarsi allo stesso l'impiego di strumenti più incisivi di regolamentazione (limiti assoluti alle emissioni, imposizione di standard tecnologici, ecc.).

Per l'OCSE, l'adozione del principio "chi inquina paga" come criterio per l'allocatione dei costi ambientali garantisce che i vantaggi comparati dei diversi Paesi siano

---

<sup>172</sup> Questo sistema di tassazione non considera appieno il dovere morale di preservare l'ambiente per le generazioni future, in ossequio al concetto di solidarietà intergenerazionale. A riguardo: "In un mondo globalizzato il fenomeno delle migrazioni appare inevitabile non solo a causa della povertà di alcune aree del Pianeta o in conseguenza di deforestazione, perdita di biodiversità e mutamento climatico o di conflitti locali, ma per scelte culturali dettate dal desiderio di un avvenire più progredito per sé e la propria famiglia. Cercando di considerare il problema in senso realistico e non ideologico, possono essere evidenziati due punti: in via di principio *ogni migrante è una persona umana che in quanto tale, possiede diritti fondamentali inalienabili che vanno rispettati da tutti e in ogni situazione*; sul piano politico concreto, occorre assicurare a questa filosofia una base economica e sociale adeguata nei Paesi di destinazione ed un tempo di adeguamento e di integrazione anche attraverso l'impegno e la responsabilità nel lavoro dei soggetti interessati". Entrambi i temi (ambiente e migrazione), condividono un richiamo alla responsabilità morale e politica verso il futuro, il rispetto dei diritti umani e l'impegno per un mondo più equo e sostenibile. V. Postiglione A., *Ambiente e doveri, Per una transizione ecologica ed economica, digitale ed etica*, Tuttoambiente Editore, 2021, pp 20 e ss.

pienamente realizzati, senza essere artificialmente mascherati dalle varie forme di aiuto distorsivo di cui possono beneficiare gli inquinatori.

Il principio, se applicato ai fini di prevenzione, non dovrebbe, pertanto, essere interpretato come una legittimazione per chi inquina a perpetuare il proprio comportamento. Il suo vero obiettivo si rinviene nella volontà di pervenire ad una effettiva ed efficace riduzione dell'inquinamento, incentivando gli inquinatori a ridurre le loro emissioni anziché limitarsi a pagare le tasse. Esso mira, infatti, a correggere il fallimento del mercato: i costi dell'inquinamento dovrebbero riflettersi nel prezzo dei servizi e dei prodotti, gravando su chi inquina e non sull'intera società. Tale approccio, oltre a distribuire equamente i costi ambientali, creerebbe un incentivo per i produttori a immettere sul mercato prodotti ecologici. Tuttavia, a prescindere dall'importanza o dalla qualità delle misure preventive o redistributive, il rischio di degrado ambientale sostanzialmente rimane, la fissazione di soglie di emissione o l'istituzione di fondi comporta l'inevitabile deterioramento di risorse essenziali quali acqua, suolo e aria. In questo contesto, assume rilevanza la responsabilità civile, terreno fertile per integrare una nuova dimensione al principio: una funzione curativa. Quest'ultima, garantendo una forma di redistribuzione ex post, si distingue dalla funzione redistributiva tradizionale per il suo carattere maggiormente individuale e mirato rispetto a quello collettivo. Attraverso tale impostazione, si realizza pienamente il dettato dell'articolo 191 TFUE, che materialmente impone che i costi delle misure di prevenzione, riduzione e riparazione dell'inquinamento siano sostenuti da chi inquina. Questo articolo è del resto uno dei pilastri sui quali si basa la politica di protezione ambientale dell'Unione Europea. In tale prospettiva, analizzando il principio in esame in relazione agli articoli 107 TFUE e 191 TFUE, si evince come gli aiuti di Stato si collochino in una relazione complementare e ben definita dal diritto dell'UE<sup>173</sup>. Se l'art. 107 TFUE disciplina il perimetro entro cui l'intervento pubblico può legittimamente incidere sulle dinamiche competitive; dall'altro, l'art. 191 TFUE delinea i principi (precauzione, prevenzione e chi inquina paga) che guidano l'azione europea in materia ambientale. Quando il tentativo di ridurre le esternalità generate dall'inquinamento non si rivela sufficiente a garantire un'adeguata tutela dell'ambiente, al pari di quanto avviene nel caso della

---

<sup>173</sup> P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *Dir Un. Eur.*, 1/2022, p. 67.

protezione della concorrenza per fini collettivi, può intervenire la logica degli aiuti di Stato “verdi”. Gli stessi, tuttavia, devono sottostare a stringenti criteri di ammissibilità: essi sono giustificabili solo se il principio “chi inquina paga” non basti da solo a correggere i fallimenti del mercato o raggiungere livelli ottimali di protezione ambientale. L’utilizzo degli aiuti di Stato, però, richiede un rigoroso controllo, al fine di prevenire ed evitare distorsioni della concorrenza e di assicurare una distribuzione equa dei costi dell’inquinamento<sup>174</sup>. In definitiva, sono sicuramente da considerarsi quali criteri di ammissibilità: la subordinazione dell’utilizzo degli aiuti alla luce della materiale inefficacia dell’applicazione del principio in esame; la presenza di un reale effetto incentivante, che possa stimolare comportamenti virtuosi non raggiungibili senza l’aiuto; la limitazione al minimo necessario degli stessi, in relazione agli obiettivi prefissati.

Alla luce di quanto precede, si può ritenere che il principio del chi inquina paga, PPP (Polluter Pays Principle), senz’altro riveste ruolo cruciale nella promozione della legislazione ambientale e nella definizione delle politiche sul cambiamento climatico a livello europeo. Nonostante la semplicità del messaggio che lo caratterizza, i contorni del principio risultano complessi da delineare nell’ambito della normativa sugli aiuti di Stato. In questo contesto, la vendita all’asta delle quote si configura come il meccanismo più coerente per attuare un sistema cap-and-trade in conformità con il principio. Per rispettare pienamente lo stesso, gli aiuti di Stato devono andare oltre la mera correzione di fallimenti del mercato, esercitando un chiaro effetto incentivante, oltre ad essere limitati a quanto strettamente necessario per raggiungere un livello di ambizione superiore a quello richiesto dall’Unione Europea e garantire un impatto positivo senza distorcere il mercato. Nel contesto delineato, il PPP si configura quale principio in grado di andare oltre la semplice garanzia di equità, configurandosi come potenziale strumento di innovazione e sostenibilità.

---

<sup>174</sup> TFUE, art. 108, §1

### 2.2.3 Effetti negativi degli aiuti e salvaguardia preventiva della concorrenza

L'articolo 108 del TFUE, nella sua formulazione stabilisce che la Commissione europea è l'istituzione sulla quale ricade la responsabilità degli aiuti di Stato, sia di quelli esistenti che di quelli di nuova introduzione.

Gli aiuti esistenti sono quelli adottati prima del Trattato di Roma o dell'adesione di uno Stato a tale Trattato e quelli già approvati dalla Commissione. Essi si presumono legittimi e compatibili con il sistema in vigore fino a quando la Commissione non si pronuncia diversamente<sup>175</sup>.

Per quanto concerne invece i nuovi aiuti, spetta allo Stato in cui la misura sta per essere adottata o modificata, notificarla prima che ciò avvenga, in modo che la Commissione possa effettuare un controllo a priori degli aiuti previsti dagli Stati membri.

Durante la procedura di esame ad opera della Commissione, uno Stato membro che abbia notificato una misura fiscale potenzialmente idonea ad essere qualificata quale aiuto di Stato, non può darvi esecuzione in virtù del cd. obbligo di sospensione, avente efficacia diretta dalla quale il giudice nazionale è tenuto a trarre le relative conseguenze<sup>176</sup>, ponendo fine alla sua attuazione oppure ordinandone il recupero, in assenza di circostanze eccezionali<sup>177</sup>. Una misura del genere che non sia stata notificata alla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE è considerata a tutti gli effetti come “illegale” in quanto violativa dell’obbligo di notifica. L’illegalità degli aiuti di Stato così definita differisce però dall’incompatibilità, che consiste nella decisione, a seguito di indagine formale oppure di mero esame preliminare, circa la “natura intollerabile dell’effetto

---

<sup>175</sup> F. Eidissen, *Common Interest as a Condition for State Aid Compatibility*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, p. 452 ss.

<sup>176</sup> Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, del 23 luglio 2019, 2019/C 247/01.

<sup>177</sup> Corte di Giustizia del 5 marzo 2019, — *Eesti Pagar AS/Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punti da 92 a 94.

sul mercato interno”<sup>178</sup>. Se l’illegalità riguarda la presenza di un vizio di natura “procedurale” (mancata notifica o violazione dell’obbligo di sospensione), l’incompatibilità riguarda un difetto “sostanziale” (l’aiuto non può essere ammesso in quanto produttivo di effetti distorsivi non giustificati da un interesse comune).

In generale, la valutazione di compatibilità dell’aiuto si svolge in due fasi che prevedono, in primo luogo, l’accertamento della qualificazione della misura come aiuto di Stato ai sensi dell’art. 107 del TFUE e, in secondo luogo, la conseguente valutazione di compatibilità della stessa con il mercato interno. Se nella prima fase la competenza di cui trattasi è esercitata sia dalla Commissione che dai giudici nazionali, la seconda è di esclusiva competenza della Commissione, la cui decisione è soggetta al controllo degli organi giurisdizionali dell’Unione<sup>179</sup>. La CGUE ha poi avuto modo di ribadire<sup>180</sup>, che i giudici nazionali in presenza di una misura non notificata, possono (e devono) valutare la sussistenza della qualifica di aiuto e trarne le conseguenze in termini di obbligo di sospensione o recupero, affinché sia rispettato l’obbligo di standstill, astenendosi però dal sostituirsi alla Commissione nella valutazione di merito sulla compatibilità. Dunque, si riconosce al giudice nazionale un ruolo complementare a quello della Commissione, con la possibilità di chiedere chiarimenti alla stessa oppure rinviare alla CGUE laddove nutra dei dubbi sulla qualificazione della misura come vero e proprio aiuto; come tale, soggetto all’obbligo di notifica e al rispetto dei termini previsti per la valutazione da parte della Commissione.

In particolare, per essere compatibile, l’aiuto di Stato deve essere in grado di non nuocere alla concorrenza, e la valutazione circa la possibilità di pregiudicare la dinamica concorrenziale deve essere preventiva<sup>181</sup>. Nel settore delle energie rinnovabili gli aiuti di Stato devono essere concessi attraverso il ricorso a salvaguardia preventiva della concorrenza

---

<sup>178</sup> TFUE, art. 108, §2

<sup>179</sup> Corte di Giustizia del 19 luglio 2016, Tadej Kotnik e a. contro Državni zbor Republike Slovenije., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punto 37.

<sup>180</sup> Corte di Giustizia del 11 luglio 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri contro La Poste e altri, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punti da 31 a 53.

<sup>181</sup> Werner P., Vincent V (eds), *EU State aid Control: Law and Economic* (Kluwer Law International 2017), p. 136 e ss.

e, soprattutto, devono essere pensati per evitare di sovvenzionare tecnologie obsolete oppure non efficienti. La stessa Commissione ha sottolineato in più occasioni la necessità di ricorrere a procedure competitive per la selezione di progetti rinnovabili, così da garantire trasparenza e proporzionalità nell'assegnazione degli aiuti, riducendo così il rischio di sovracompensazione.

In materia ambientale e con riferimento agli aiuti di Stato, l'approccio della Commissione Europea si è sempre fondato sull'intervento nell'ambito di un quadro di mercato ben definito<sup>182</sup>. La Commissione ha infatti ritenuto, in termini storici ed evolutivi, che la proporzionalità dell'aiuto sia stabilita in presenza di un meccanismo competitivo, a condizione che questo presenti determinate caratteristiche. Gli obiettivi della concorrenza sono stati definiti con una finalità specifica, in sostanza ciò che rileva è che l'aiuto sia mirato e calibrato, volto alla risoluzione del problema senza distorcere eccessivamente il mercato. In particolare, la Commissione da un lato valuta se l'aiuto risponda ad un obiettivo di comune interesse e abbia un effetto incentivante; dall'altro verifica il rischio di distorsione sulla concorrenza e sugli scambi.

Nell'approccio basato sugli incentivi, la politica di concorrenza può contribuire a creare condizioni di mercato che favoriscano scelte dei consumatori più neutrali dal punto di vista delle emissioni di carbonio. I consumatori non dovrebbero, per quanto possibile, essere portati a scegliere l'energia più economica bensì quella meno inquinante, ed è qui che lo Stato può intervenire per correggere eventuali distorsioni di prezzo che penalizzano le opzioni più sostenibili, attraverso meccanismi di aiuto di Stato (in particolare attraverso sussidi o tasse). Tuttavia, affinché tale l'intervento sia giustificato, esso non deve alterare in modo sproporzionato le condizioni di scambio né compromettere il principio di concorrenza, garantendo un impatto minimo sul commercio e sull'equilibrio del mercato.

Ciascuno di questi criteri incorpora in modo più significativo la semantica del diritto ambientale. Ad esempio, nel vocabolario della Commissione, la mancata considerazione dell'inquinamento corrisponde a un'esternalità negativa che contravviene al

---

<sup>182</sup> J. López, *'The transformation of EU State aid law ... and its discontents'*, (2023), 60, *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1623-1654, in: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.6/COLA2023118> .

funzionamento efficiente del mercato: il costo dell'inquinamento non è valutato correttamente, ossia quando l'impresa in questione non sostiene l'intero costo dell'inquinamento che genera. Le imprese non hanno quindi sufficienti incentivi per ridurre il loro livello di inquinamento o ad adottare misure individuali per proteggere l'ambiente<sup>183</sup>. Politiche fiscali e disciplina degli aiuti di Stato, in questo contesto, si integrano: le prime tendono alla tassazione e regolamentazione delle esternalità (tasse ambientali o sistemi di scambio di quota di emissione), e laddove ciò non basti al raggiungimento degli standard ambientali, intervengono gli aiuti, previa valutazione circa la compatibilità con il mercato interno.

### **2.3 L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia ambientale**

In una comunicazione del 2019, in cui la Commissione si è schierata con le altre istituzioni europee a favore della rilevanza del Green Deal, ha dichiarato il suo desiderio di “trasformare l'Unione europea in una società equa e prospera (...) in cui la crescita economica sia disaccoppiata dall'uso delle risorse”. Obiettivo chiave è quello di rendere l'Unione Europea la prima zona al mondo a impatto climatico zero, entro il 2050, attraverso la riduzione dell'inquinamento e il ripristino di un sano equilibrio nella natura e negli ecosistemi. In tale prospettiva, la promozione della crescita economica non dovrebbe costituire un freno alla riduzione dell'impatto delle emissioni di carbonio. Secondo le stime, se è vero che il costo della transizione verde è elevato, il costo dell'inazione sarà

---

<sup>183</sup> G.E., CORSARO, Energy and environmental. State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of “incentive effect” in the case Veejaam and Espo, C-470/20, of 15 December 2022, in:

[GIUSEPPE EMANUELE CORSARO, Energy and environmental State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of “incentive effect” in the case Veejaam and Espo, C-470/20, of 15 December 2022 – AISDUE.](#)

molto maggiore, i danni globali potrebbero infatti ammontare fino al 12% del PIL entro la fine del secolo<sup>184</sup>.

La posizione interventista adottata nella comunicazione è scontata: il Green Deal richiederà notevoli investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare il capitale privato. Data la loro portata, gli sforzi massicci necessari per raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* non possono essere sostenuti dal solo settore privato e richiedono investimenti pubblici. Tuttavia, un'impresa che riceve aiuti pubblici è avvantaggiata rispetto ai suoi concorrenti europei o nazionali. Tali finanziamenti non sono privi di problemi nell'ambito della legislazione europea, tenuto conto del fatto che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta in generale gli aiuti di Stato a meno che non siano giustificati da motivi di sviluppo economico generale. A tal proposito, al fine di conciliare lo spirito dei Trattati orientati a tutelare la concorrenza con il diritto ad un ambiente salubre, sono stati revisionati il GBER e le CEEAG proprio per testimoniare come – almeno a livello intenzionale – emerga la priorità di diminuire l'emissione di anidride carbonica e promuovere la sostenibilità ambientale, pur mantenendo vivo lo spirito di tutela della concorrenza. Il GBER (Regolamento generale di esenzione per categoria) è stato modificato in misura tale da ampliare la platea dei regimi non soggetti a notifica obbligatoria, in particolare per misure legate alla transizione verde; le nuove CEEAG introducono invece dei criteri più flessibili nell'ambito dell'autorizzazione di quegli aiuti che siano destinati, ad esempio, alla decarbonizzazione dei processi industriali, all'idrogeno rinnovabile o allo sviluppo di tecnologie verdi.

L'approccio realistico lo si rinviene poi nel fatto che entrambi questi strumenti consentono di concedere aiuti a progetti energetici basati su combustibili fossili (ad esempio, impianti di cogenerazione), riflettendo l'esigenza di bilanciare le necessità immediate di approvvigionamento energetico con le ambizioni a lungo termine del Green Deal. Alla luce dell'emendamento al GBER, gli investimenti nella cogenerazione ad alto rendimento, nelle reti di teleriscaldamento e teleraffreddamento a gas o nella cattura e stoccaggio del carbonio possono essere più facilmente esclusi dalla procedura di notifica, ad esempio grazie all'aumento delle soglie di aiuto. Se si considera che attualmente più del 90% delle

---

<sup>184</sup> Il Green Deal europeo, sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, in: [Green Deal europeo - Consilium](#) .

misure di aiuto di Stato sono attuate senza notifica preventiva alla Commissione sulla base del GBER, ci si può chiedere fino a che punto tali aiuti rimangano coerenti con l'eliminazione graduale delle sovvenzioni ai combustibili fossili, descritta come pietra angolare della riforma delle norme UE sugli aiuti di Stato. Le nuove Linee guida rappresentano uno strumento giuridico flessibile che consente agli Stati membri di comprendere i criteri utilizzati dalla Commissione per la valutazione degli aiuti di Stato nel contesto della protezione ambientale ed energetica. Sebbene questo strumento non sia giuridicamente vincolante per gli Stati, la precisione di queste Linee guida e le fasi di formalizzazione ne evidenziano la notevole importanza nel quadro legislativo degli aiuti di Stato. Per questo motivo, alla revisione delle CEEAG è poi seguita, nel 2023, l'adozione dei nuovi assetti in materia di GBER, funzionali a semplificare e sostenere la concessione di aiuti da parte degli Stati Membri nella realizzazione degli interventi pubblici finalizzati alla transizione verde. La modifica introduce nuove categorie di aiuti (come l'acquisto di veicoli puliti o a emissioni zero e per l'adeguamento dei veicoli) e amplia la portata delle categorie di sostegno esistenti, facilitando, tra l'altro: lo sviluppo di investimenti nell'idrogeno rinnovabile, il finanziamento di progetti a sostegno della decarbonizzazione (comprese le tecnologie per la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo dell'anidride carbonica) e il sostegno di progetti volti ad aumentare l'efficienza energetica. Interessante rilevare, in particolare, la previsione di regimi di sostegno alle comunità energetiche rinnovabili, in grado di rafforzare la partecipazione attiva di PMI e cittadini nella produzione e distribuzione di energia verde, in attuazione dei principi di sussidiarietà e decentramento rinvenibili anche nel Green Deal.

Cambiamenti significativi nelle regole per la concessione degli aiuti sono visibili in particolare nell'area della promozione delle fonti energetiche rinnovabili, dove sono state introdotte, tra l'altro, norme dedicate al sostegno delle comunità di energia rinnovabile<sup>185</sup>,

---

<sup>185</sup> Le principali modifiche dal punto di vista della concessione di aiuti nel settore energetico includono anche un significativo aumento delle soglie di aiuto, il cui superamento comporta l'obbligo di notificare il sostegno alla Commissione. Ad esempio, nel caso degli aiuti al funzionamento per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili e di energia da fonti energetiche rinnovabili in impianti di piccole dimensioni, la soglia è stata aumentata due volte (da 15 milioni di euro a 30 milioni di euro per impresa e progetto e, nel caso di aiuti concessi tramite

approccio che mira a incentivare modelli decentralizzati di produzione e distribuzione energetica, favorendo l'indipendenza e la partecipazione attiva dei cittadini e delle piccole e medie imprese.

Rispetto all'applicazione delle Linee Guida, in vigore fino al 2023, si osserva che in passato la Commissione elencava una serie di misure generiche che consentivano agli Stati membri di sostenere progetti rispettosi dell'ambiente (ad esempio, aiuti all'energia da fonti rinnovabili, misure di efficienza energetica o infrastrutture energetiche) e, di conseguenza, miravano ad aiutare gli stessi a raggiungere gli obiettivi energetici e climatici dell'UE derivanti dalla strategia Europa 2020, concepita per sviluppare un'economia europea più verde. Le nuove Linee Guida introducono un approccio differente, caratterizzato da incentivi mirati che coprono aree emergenti e da una maggiore accessibilità e chiarezza alla procedura di accesso ai finanziamenti, nell'ottica del perseguimento di obiettivi quali l'accelerazione della transizione energetica, l'allineamento con il Green Deal e gli obiettivi di neutralità climatica.

---

gara d'appalto, da 150 milioni di euro a 300 milioni di euro all'anno, tenendo conto del bilancio combinato di tutti i programmi), così come nel caso degli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricarica e rifornimento di elettricità o di veicoli a idrogeno rinnovabili. Un aumento significativo è stato registrato, ad esempio, in relazione agli aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche (da 50 a 70 milioni di euro). Cfr. J. López, *'The transformation of EU State aid law ... and its discontents'*, (2023), 60, *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1623-1654, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.6/COLA2023118>.

## 2.4 Giurisprudenza europea sugli aiuti di Stato e l'ambiente: il ruolo della Corte di Giustizia nella interpretazione delle deroghe ambientali

Come già emerso nel corso della precedente disamina della normativa europea, il delicato compito della Commissione è quello di conciliare i due obiettivi potenzialmente contrastanti di protezione del mercato competitivo e di tutela dell'ambiente<sup>186</sup>. Per raggiungere questo obiettivo, la stessa ha messo in atto meccanismi normativi tecnici attraverso l'adozione delle Linee Guida CEEAG che consentono un certo grado di flessibilità e una maggiore precisione. In tal senso, di recente, si è mossa la Corte di Giustizia che ha riconosciuto la promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili quale obiettivo di interesse comune ai sensi del diritto dell'UE, in grado di superare in determinati contesti, la potenziale distorsione della concorrenza<sup>187</sup>. Gli aiuti di Stato dell'UE svolgono un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi dell'iniziativa europea Green Deal attraverso il dialogo tra gli Stati membri e la Commissione europea<sup>188</sup>. Dal punto di vista della certezza del diritto, le nuove Linee guida sono molto più precise delle precedenti. Il loro scopo è quello di consentire agli Stati membri di facilitare l'accettazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione<sup>189</sup>. Il Green Deal ha accelerato la modernizzazione delle norme sugli aiuti di Stato, volta ad adattare le stesse agli obiettivi ecologici e favorendo la possibilità di sfruttarne appieno il potenziale. Tuttavia, nonostante l'indubbio potenziale dello strumento degli aiuti di Stato dell'UE come strumento di sostegno alla transizione verde, esiste il pericolo che la revisione del GBER e delle CEEAG non riesca a favorire il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal, malgrado alcune significative modifiche a lungo attese (quali l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle linee

---

<sup>186</sup> C. Schepisi, *Aiuti di Stato o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, II, 147 e ss.

<sup>187</sup> M. Previatello, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 124 e ss.

<sup>188</sup> Corte di Giustizia del 15 dicembre 2022, AS Veejaam e OÛ Espo contro AS Elering, C-470/20, ECLI:EU:C:2022:981.

<sup>189</sup> J. López, *'The transformation of EU State aid law ... and its discontents'*, (2023), 60, *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1623-1654, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.6/COLA2023118>.

guida o l'aumento della loro flessibilità), la revisione del GBER e del CEEAG sembra infatti assumere un approccio piuttosto “conservatore-verde” in aspetti chiave (e discutibili), senza discostarsi in misura rilevante dalle norme precedenti e non rappresentando dunque un vero e proprio cambiamento radicale sul piano sostanziale. Si parla, non a caso, di “lock-in-verde”, muovendo alla critica di un ancora consentito utilizzo, non proprio marginale, di combustibili fossili definiti come “di transizione” (gas a bassa emissione di carbonio, idrogeno grigio, ecc.), che potrebbero di fatto minare ad una più rapida diffusione di soluzioni più pulite. Puntare, ad oggi, su infrastrutture legate ai combustibili fossili significa impegnarsi in investimenti che hanno un tempo di ritorno di diversi decenni, accettando dunque di trovarsi ad un bivio tra due cattive opzioni: continuare a usarle in spregio agli obiettivi climatici di decarbonizzazione oppure abbandonarle, con tutti i rischi connessi al mancato rientro degli investimenti effettuati.

Proiettando l'utilizzo dei combustibili fossili ben oltre i termini previsti dai piani europei di riduzione delle emissioni, si osserva una tendenza a investire in nuove infrastrutture “senza una chiara strategia di uscita dalle fonti fossili”. Tutto ciò comporta inevitabilmente rischi significativi sotto diversi profili: energetico, con implicazioni climatiche e finanziarie; e produttivo, con potenziali ripercussioni sulla competitività e sulla progressiva de-industrializzazione per alcuni settori strategici (come l'automotive).<sup>190</sup>

In sostanza, la mancata definitiva eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili nelle nuove Linee guida, suscettibile di essere considerata in posizione ambigua rispetto all'esigenza di sostenere la transizione verde, comporta, di fatto, la possibilità di concedere sussidi sia per l'utilizzo di fonti inquinanti sia per quello di fonti rinnovabili, creando una situazione di contraddittorietà rispetto all'obiettivo di ridurre in maniera significativa l'impiego di fonti di energia ad alto impatto ambientale. Una riflessione analoga riguarda, inoltre, la concessione di aiuti di Stato antecedenti a quelli strettamente connessi alla

---

<sup>190</sup> INFRA The Mundys Journal, Fonti fossili, vale ancora la pena? I rischi di un futuro carbon lock-in. [Fonti fossili, vale ancora la pena? I rischi di un futuro carbon lock-in - InfraJournal](#).

transizione verde, come ad esempio gli incentivi volti a sostenere forme di mobilità non sostenibile<sup>191</sup>.

In particolare, dopo la sentenza del settembre 2020 nella causa C-594/18 P, Austria/Commissione europea, i sostenitori delle politiche verdi hanno concluso che spetta alla Commissione vietare gli aiuti che potrebbero generare degli effetti negativi sul mercato ed anche sull'ambiente stesso e sulla transizione verde<sup>192</sup>. È lo stesso orientamento che la Corte di Giustizia ricalca in quanto affermato nella causa C-390/06<sup>193</sup>, Nuova Agricast, secondo la quale dall'economia generale del Trattato risulta che il procedimento dell'articolo ora numerato 108 TFUE non deve mai produrre un risultato contrario alle disposizioni specifiche del Trattato<sup>194</sup>. In altri termini, la Commissione, pur essendo dotata di un potere discrezionale nella valutazione degli aiuti, non può dichiarare la compatibilità degli stessi laddove si pongano in contrasto con altre disposizioni del Trattato, fra le quali, appunto, la tutela ambientale e i principi generali come il dovere di non nuocere. Di conseguenza, un aiuto di Stato, le cui condizioni siano in contrasto con altre disposizioni del Trattato, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato comune.

Per quanto riguarda l'impatto dell'aiuto sugli scambi e sulla concorrenza [ossia la “seconda condizione” di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c)] e la valutazione degli effetti positivi e negativi, la Corte di giustizia aveva già stabilito nella causa C-594/18 P che la Commissione può invece prendere in considerazione solo gli effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza. Secondo l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia,

---

<sup>191</sup> M. Previatello, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 125.

<sup>192</sup> Corte di Giustizia del 22 settembre 2020, Repubblica d'Austria / Commissione europea e a., C-594/18 P, impugnazione proposta avverso la sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 luglio 2018, causa T-356/15, ECLI:EU:C: 2020:742.

<sup>193</sup> Corte di Giustizia del 15 aprile 2008, Nuova Agricast Srl contro Ministero delle Attività Produttive, C-390/06.

<sup>194</sup> J. López, *The transformation of EU State aid law ... and its discontents*, (2023), 60, *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1623-1654, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.6/COLA2023118>.

infatti, la valutazione della compatibilità di un determinato aiuto non deve fondarsi su ulteriori effetti negativi, oltre a quelli che incidono sulla libera circolazione delle merci e sugli scambi tra gli Stati Membri.

In questa prospettiva, le CEEAG, nella loro versione più recente, stabiliscono che, affinché un aiuto possa essere considerato compatibile con il mercato interno, esso debba contemplare un “effetto di incentivazione”. Ciò significa che le misure di sostegno devono indurre i beneficiari a modificare il proprio comportamento, incrementando la protezione dell'ambiente, anziché limitarsi a rimborsare costi o spese d'impresa ordinarie. La ratio sottesa all'“effetto incentivante” risiede, infatti, nella volontà di spronare le imprese a intraprendere attività aggiuntive, o comunque di maggior portata, che non sarebbero state realizzate, o lo sarebbero state in misura ridotta, in assenza dell'intervento pubblico. L'adeguamento anticipato ai futuri standard ambientali ha un impatto positivo sull'ambiente, motivo per cui tali investimenti sono ammissibili agli aiuti<sup>195</sup>.

Le stesse CEEAG riconoscono il sostegno agli investimenti che vanno oltre le norme UE applicabili come un contributo positivo all'obiettivo ambientale o energetico in questione, indipendentemente dall'esistenza di norme nazionali obbligatorie più severe. In questi casi, la Commissione valuterà se il beneficiario dell'aiuto avrebbe dovuto affrontare un aumento significativo dei costi che non avrebbe potuto assorbire. Questo principio si fonda sull'idea di base che le imprese dovrebbero, di norma, sostenere i costi di conformità alle normative ambientali, ma gli Stati membri hanno un certo margine di manovra per fornire una compensazione alle imprese interessate quando impongono standard ambientali ambiziosi che superano i requisiti dell'UE. La sentenza della Corte di giustizia nella causa Veejaam e Espo<sup>196</sup> si colloca in questo contesto. L'“effetto incentivante” rappresenta un elemento determinante all'interno della disciplina sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia e ambiente, poiché assicura che le risorse pubbliche siano investite per sostenere un interesse comune europeo, in particolare la transizione verso un sistema

---

<sup>195</sup> J. López, *'The transformation of EU State aid law ... and its discontents'*, (2023), 60, *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1623-1654, in <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.6/COLA2023118> .

<sup>196</sup> *Corte di Giustizia* del 15 dicembre 2022, AS Veejaam e OÜ Espo contro AS Elering, C-470/20, ECLI:EU:C:2022:981.

più ecologico, anziché per sostenere operatori inefficienti. Gli aiuti non devono dunque essere intesi a sovvenzionare i costi di un'attività che l'impresa sosterebbe comunque e non devono compensare il normale rischio d'impresa dell'attività economica, ma devono essere indirizzati a indurre l'impresa a realizzare un progetto o adottare un comportamento che non avrebbe intrapreso o contribuire in modo tangibile a obiettivi di interesse comune europeo.

Dalla prima parte della sentenza, emerge che l'“effetto di incentivazione” possa essere dimostrato anche al di fuori dell'ambito di applicazione del quadro specifico delle EEAG, estendendosi ai casi previsti dalla disposizione primaria di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE<sup>197</sup>. In definitiva, il criterio dell'effetto di incentivazione, divenuto ormai uno strumento chiave per garantire il perseguimento di finalità legate alla promozione di obiettivi di interesse comune, non si limita a valutazioni strettamente settoriali ma si fonda su una visione più ampia, direttamente radicata nel Trattato e che consente una valutazione ponderata dalle considerazioni legate alla specificità del caso concreto, in stretta aderenza ad una collocazione di tale criterio in una dimensione di flessibilità strategica, essenziale per affrontare le sfide della sostenibilità ambientale. La Corte di Giustizia ha contribuito in maniera determinante al consolidamento di questa interpretazione, riaffermando che l'effetto di incentivazione rappresenta sì una condizione di ammissibilità degli aiuti, ma anche un meccanismo in grado di assicurare che le risorse pubbliche siano impiegate in modo efficace e volto ad orientare le politiche degli Stati membri e dei beneficiari degli aiuti verso una transizione ecologica realmente sostenibile.

---

<sup>197</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in Eurojus, 2021.

## CAPITOLO TERZO

### *Il Green Deal europeo e il quadro normativo attuale sugli aiuti di Stato*

---

**Sommario:** 3.1 Il Green Deal europeo e la transizione ecologica: decarbonizzazione e neutralità climatica entro il 2050; 3.2 La nozione di aiuto di Stato alla prova della Transizione verde; 3.2.1 I temporary framework e le basi giuridiche sulle quali si fondano; 3.3 Le nuove linee guida sugli aiuti di Stato per clima, energia e ambiente (CEEAG) 2022-2030; 3.4 Principali innovazioni rispetto alle EEAG; 3.4.1 Aiuti per energie rinnovabili, efficienza energetica, mobilità sostenibile e decarbonizzazione dell'industria e l'allineamento con gli obiettivi di neutralità climatica; 3.5 Il regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) in materia ambientale; 3.6 Le facoltà riconosciute agli Stati Membri in termini di aiuti compatibili esentati dall'obbligo di notifica: focus sugli aiuti "green".

### **3.1 Il Green Deal europeo e la transizione ecologica: decarbonizzazione e neutralità climatica entro il 2050**

La transizione ecologica, nella sua complessità, si configura come una sfida epocale, ponendosi come uno degli obiettivi più ambiziosi mai delineati dall'Unione Europea, nonché come un'opportunità per ridefinire il suo ruolo di guida a livello globale e i tipici paradigmi di sviluppo economico e sociale. In questa prospettiva, l'UE mira a costruire un modello di "potere normativo" (cd. normative power Europe<sup>198</sup>) in grado di influenzare la governance mondiale, attraverso il buon esempio e la fissazione di standard elevati in materia di tutela del clima, riduzione delle emissioni e protezione delle risorse naturali. Nel contesto di una crisi sanitaria globale che ha scosso le fondamenta della produttività industriale e messo a dura prova la coesione comunitaria, le istituzioni europee hanno individuato nella sostenibilità ambientale e nei principi della "green economy" il centro delle proprie priorità strategiche, prospettando una "strada maestra" capace di rilanciare

---

<sup>198</sup>I. MANNERS, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?' (2002), JCMS: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, 235-258.

gli investimenti necessari a generare una ripresa economica vitale e sostenibile. Tale visione, tradottasi nell'adozione del Green Deal e delle misure ivi connesse, ambisce a ricostruire un sistema economico resiliente, capace di superare le fragilità pregresse e affrontare le complesse sfide del XXI secolo. La strategia delineata dalle istituzioni comunitarie non si limita a ristabilire le condizioni di relativa stabilità precedenti allo scoppio della pandemia, ma si propone di risolvere i tradizionali problemi e le criticità strutturali che, per lungo tempo, hanno caratterizzato le diverse aree d'Europa prima della diffusione del virus<sup>199</sup>. Tra questi problemi - oltre alle annose tematiche relative all'indebitamento cronico di alcuni Paesi dell'area Mediterranea, l'inerzia nell'adozione di riforme finanziarie profonde in nazioni come l'Italia e la perdurante incapacità di affrontare problemi sistemici quali la corruzione o l'evasione fiscale - si colloca la necessità di adottare modelli di sviluppo totalmente diversi da quelli sino a questo momento adottati, ormai insostenibili, a favore di approcci economici e sociali che collochino al centro del dibattito pubblico la necessità di rispettare l'ambiente, di adottare modelli di produzione e consumo sostenibili e rispettosi dell'ecosistema.

La globalizzazione economica, motore di profonde trasformazioni negli ultimi trent'anni, ha frammentato in modo disomogeneo i processi produttivi di beni e servizi, con conseguenze rilevanti sull'organizzazione del lavoro e sull'intero assetto sociale. A partire dalla fine del secolo scorso per arrivare sino ai nostri giorni, innumerevoli cambiamenti avvenuti nel mondo della produzione, dell'organizzazione del lavoro e, quindi, della società hanno mutato - seppur parzialmente- il modello di crescita e sviluppo capitalistico<sup>200</sup>. Questa frammentazione, divenuta ormai globale a seguito del superamento dei confini nazionali, ha inciso in modo profondo sulla geografia economica mondiale. Basti pensare alla crescita esponenziale delle cd. economie emergenti del Sud-est Asiatico e della Cina, per capire come il modello di crescita e sviluppo capitalistico abbia inciso in modo drastico sulle abitudini e sulle sorti di aree del pianeta sino al secolo passato considerate ai

---

<sup>199</sup> J. Buhart, D. Henry, *Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement*, in *World Competition* (2021) 44 (2), 147

<sup>200</sup> M. Motta, M. Peitz, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics* (2020) 219

marginari della complessa dinamica economica e, quindi, dei processi di sviluppo<sup>201</sup>. Tutto ciò ha condotto, all'interno di queste regioni, nazioni ed aree continentali, a degli sconvolgimenti importanti e soprattutto generato impatti ambientali significativi, tali da compromettere in molti casi equilibri naturalistici fondamentali per la sussistenza e la vivibilità di intere popolazioni.

Tali dinamiche, tuttavia, non si limitano a investire i soli Paesi emergenti. Da un punto di vista strettamente politico, l'Unione Europea si è progressivamente affermata come una sorta di laboratorio di innovazione in tema di governance ambientale, grazie all'intreccio di politiche settoriali (dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura, del turismo), e alla collaborazione multilivello tra istituzioni pubbliche, comunitarie e nazionali, centrali e locali, e privato-imprenditoriale<sup>202</sup>.

La gestione della tutela ambientale deve, quindi, ispirarsi a una logica di stretta collaborazione e di attiva partecipazione dei vari soggetti, pubblici e privati attivi all'interno dei territori, che in misura diversa sono chiamati a contribuire all'attuazione della politica e della legislazione ambientale e, inoltre, alla raccolta e alla diffusione di informazioni e best practices in materia ambientale. Il Green Deal europeo si erge come risposta ambiziosa e innovativa alle sfide poste dalla transizione. Si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società equa e prospera, fondata su un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in grado di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, ovvero zero emissioni nette di gas a effetto serra e crescita economica dissociata dall'uso delle risorse<sup>203</sup>. Si aggiungono poi, la conservazione

---

<sup>201</sup> S. Donzelli, *The Commission's New Recovery Notice*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 18, No. 4, 2019, 528-539

<sup>202</sup> M. Previatello, *Crisi Ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 124

<sup>203</sup> G. Fonderico, *L'amministrazione razionalizzata, disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, Torino, Giappichelli editore, 2022, p. 101

e miglioramento del capitale naturale dell'UE e la tutela della salute e del benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze<sup>204</sup>.

La componente clima rappresenta senz'altro il cuore pulsante del Green Deal e il filo conduttore che lega tutte le iniziative promosse dall'esecutivo di Bruxelles, volte al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica in Europa entro il 2050<sup>205</sup>. Tale obiettivo si inserisce nel quadro degli impegni internazionali assunti dall'UE, a partire dall'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Conferenza delle parti (COP 21) della Convenzione sui cambiamenti climatici, tenutasi a Parigi nel dicembre 2015 cui hanno partecipato 195 Stati insieme a molte organizzazioni internazionali, il cui scopo è contenere ad un grado e mezzo l'aumento della temperatura del pianeta rispetto ai livelli preindustriali<sup>206</sup>. La realizzazione di questo ambizioso piano richiede una trasformazione sistemica, un cambiamento culturale profondo e un impegno collettivo senza precedenti.

---

<sup>204</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il Green Deal Europeo", del 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>205</sup> J. Buhart, D. Henry, *Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement*, in *World Competition* (2021) 44 (2), 147.

<sup>206</sup> S. Donzelli, *The Commission's New Recovery Notice*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 18, No. 4, 2019, 528-539.

### 3.2 La nozione di aiuto di Stato alla prova della Transizione verde

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha svolto un ruolo centrale nell'elaborazione e attuazione delle risposte alle principali crisi che hanno colpito il Continente: dalla crisi finanziaria e del debito dell'Eurozona alla crisi migratoria, dalla Brexit alla crisi sanitaria ed economica scaturita a seguito della pandemia da Covid-19, fino all'invasione russa dell'Ucraina. A queste si aggiungono le crescenti minacce legate al riscaldamento globale e alle tensioni geopolitiche, che delineano uno scenario di crisi continuo e privo di soluzioni di continuità<sup>207</sup>. Il decennio appena trascorso si è infatti distinto per l'imprevedibilità degli eventi, i quali hanno generato un quadro di crisi continuo ed altalenante, basato su fenomeni che si collocano fuori dalla dinamica economica ordinaria<sup>208</sup>. Si parla, non a caso, di “policrisi” o “diritto europeo della crisi” dell'Unione, proprio ad evidenziare come il diritto comunitario sia stato costretto a evolversi rapidamente in risposta a shock esogeni sempre nuovi. Dall'attentato terroristico delle Torri Gemelle, alla crisi dei mutui subprime, passando per la crisi dei debiti sovrani, la pandemia, sino alla guerra nel cuore dell'Europa, eventi esogeni hanno contribuito a modificare in modo radicale il diritto comunitario dell'economia, costringendo a continue revisioni e all'introduzione di meccanismi di flessibilità normativa.

Al fine di preservare gli equilibri economici e sociali e di promuovere condizioni favorevoli ad una crescita economica sostenibile e duratura all'interno dell'Unione Europea, gli Stati membri hanno progressivamente limato ostacoli normativi orientati a impedire o rallentare le dinamiche di ripresa economica, ormai caratterizzate da una ciclicità sempre più evidente e collegate ad eventi di portata straordinaria. In tale contesto, le politiche

---

<sup>207</sup> M. Previatello, *Crisi Ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 124.

<sup>208</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

relative agli aiuti di Stato hanno subito un impatto particolarmente intenso<sup>209</sup>, poiché rappresentano uno strumento cruciale attraverso il quale i governi possono intervenire per sostenere le proprie economie nei momenti di difficoltà. La normativa europea in materia, infatti, stabilisce dei limiti alla sovranità, all'autonomia fiscale e alla spesa degli Stati membri, con l'obiettivo di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza tra gli stessi e garantire condizioni di parità nel mercato interno. Tuttavia, proprio la natura di questa disciplina la rende un costante terreno di scontro per le diverse tensioni che vi si intrecciano: da un lato, emerge dal confronto tra Stati membri, la diversità di interessi economici e strategici perseguiti; dall'altro, tra diritto e politica, con la necessità di bilanciare l'imperativo della regolazione giuridica con le esigenze di flessibilità proprie delle scelte politiche; infine, il contrasto tra obiettivi di politica pubblica che, talvolta, possono risultare inconciliabili tra loro, come il rigore fiscale e la necessità di stimolare la crescita economica attraverso investimenti pubblici. Tutte queste tensioni tendono ad acuirsi nei periodi di crisi, quando le necessità di intervento pubblico si fanno più pressanti e le istituzioni nazionali richiedono margini di manovra più ampi. È proprio in tali momenti che, il delicato equilibrio tra il rispetto delle regole europee sugli aiuti e le esigenze nazionali di sostegno all'economia viene messo a dura prova.

La Commissione ha adottato, negli ultimi anni, un'interpretazione sempre più flessibile delle normative sugli aiuti di Stato, al fine di prevenire eventuali ostacoli all'adozione di misure urgenti necessarie a mitigare gli effetti delle crisi<sup>210</sup>. In particolare, la stessa ha adottato, e successivamente ampliato in diverse occasioni, specifici quadri temporanei relativi agli aiuti di Stato, introdotti per far fronte alla pandemia da Covid-19 (quadro temporaneo Covid) e alla crisi derivante dalla guerra in Ucraina (quadro temporaneo di crisi). Nell'ambito di questi quadri, sono state approvate centinaia di misure in tempi molto rapidi, con l'obiettivo di sostenere le imprese. Importante sottolineare, a tal proposito che, oltre agli aiuti di Stato notificati, nel corso degli ultimi anni un volume significativo di aiuti è stato concesso ai sensi del Regolamento generale di esenzione per

---

<sup>209</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

<sup>210</sup> M. Previatello, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022, 2, p. 124.

categoria (che copre oltre il 90% delle misure di aiuto di Stato)<sup>211</sup>, il quale tuttavia risulta lungi dall'essere distribuito in modo uniforme tra gli Stati membri. A questi si aggiungono gli aiuti concessi al di sotto delle soglie de minimis, nonché i miliardi o trilioni di euro destinati a misure generali considerate al di fuori dell'ambito di applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato (a differenza di altri contesti, la Commissione non sembra aver adottato, in questi casi, un'interpretazione rigida del concetto di “misure generali”).

Per verificare la sussistenza di un aiuto di Stato, il primo criterio che la CGUE esamina riguarda l'origine dell'aiuto, ossia se esso provenga dallo Stato o da un ente legato alla pubblica amministrazione di tale Stato<sup>212</sup>. Successivamente, viene accertata l'esistenza di una minaccia, effettiva o potenziale, di distorsione della concorrenza e se l'aiuto favorisca determinate imprese nella produzione di specifici beni, incidendo sugli scambi tra gli Stati membri.

Le CEEAG, con riferimento alla nozione di aiuto di Stato, richiamano la decisione della Commissione europea del 1999 in merito all'imposta tedesca sull'elettricità ai sensi della legge sull'immissione in rete di energia da fonti rinnovabili (*Stromeinspeisungsgesetz*). In tale occasione, la Commissione ritenne in via preliminare che il prezzo di immissione in rete costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE<sup>213</sup>. Tuttavia, nel 2001, nella storica sentenza *Preussen Elektra*<sup>214</sup>, la CGUE chiarì che l'obbligo di pagare il prezzo di alimentazione non comportava un trasferimento di risorse statali e, pertanto, non poteva qualificarsi come un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107,

---

<sup>211</sup> D. Martín, J. C. L. Martín, *The Effect of COVID-Related EU State Aid on the Level Playing Field for Airlines*, in *Sustainability* 2022, 14, 2368.

<sup>212</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

<sup>213</sup> G. Petrillo, *Next Generation UE e nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo?*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2021, II, 254.

<sup>214</sup> M. Previatello, *Crisi Ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, *Eurojus*, 2022,2, p.124.

paragrafo 1, del TFUE<sup>215</sup>. Secondo la Corte, in assenza di un trasferimento diretto o indiretto di risorse statali, non si può configurare l'esistenza di un aiuto di Stato<sup>216</sup>. “L'obbligo imposto alle imprese private di fornitura di energia elettrica di acquistare l'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili a prezzi minimi fissi”, così come “la ripartizione dell'onere finanziario derivante da tale obbligo per tali imprese private di fornitura di energia elettrica tra queste e altre imprese private” non rientravano, secondo la CGUE, nella definizione critica di aiuto di Stato e non potevano quindi essere considerati tali<sup>217</sup>. Il motivo risiede nella considerazione secondo la quale lo Stato aveva imposto, di fatto, solo un obbligo di acquisto a prezzi minimi, mentre il sostegno finanziario proveniva

---

<sup>215</sup> Corte di Giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG contro Schleswag AG*, causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

Il caso riguarda una controversia tra PreussenElektra, un produttore di energia, e Schleswag, un'impresa di fornitura di energia elettrica nella regione tedesca in cui PreussenElektra operava. In base alla legge tedesca sull'immissione di energia elettrica del 1998 (*Stromeinspeisungsgesetz*), le società pubbliche di distribuzione di energia elettrica a livello regionale, come Schleswag, devono acquistare elettricità da fonti energetiche rinnovabili prodotte nella stessa area di fornitura a prezzi minimi fissi. Grazie a un meccanismo di compensazione legale, i costi aggiuntivi derivanti dall'acquisto di energia da fonti rinnovabili devono essere assegnati agli operatori di rete a monte (cioè PreussenElektra) come forma di aiuto di Stato. Nel 2001, Preussen Elektra ha presentato ricorso al Tribunale regionale, sostenendo che, essendo la misura incompatibile con le norme europee sugli aiuti di Stato, avrebbe dovuto essere rimborsata per i costi aggiuntivi sostenuti. Il Tribunale regionale ha quindi presentato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito CGUE), ponendo essenzialmente due questioni. La prima riguardava la compatibilità della legge sull'immissione di energia elettrica con la nozione di aiuto di Stato nel diritto dell'UE. In caso di risposta negativa alla prima domanda, il Tribunale regionale voleva sapere se la legge sull'immissione di energia elettrica fosse compatibile con l'articolo 30 CE (ora articolo 34 TFUE) del Trattato CE relativo alle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di merci.

<sup>216</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024.

<sup>217</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

dall'operatore privato. Come indicato nei fatti del caso, l'aumento dei costi dell'energia rinnovabile doveva essere sostenuto da *PreussenElektra*.

Analogamente, l'aggiornamento delle Linee Guida richiama la decisione della Commissione relativa al caso *olandese Nox*, in cui si concluse che l'istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione comportava l'utilizzo di risorse statali ed era selettiva, poiché solo i maggiori inquinatori beneficiavano di quote di emissione negoziabili gratuitamente<sup>218</sup>. La Corte di giustizia, ribaltando una sentenza del Tribunale, confermò questa decisione<sup>219</sup>.

Riguardo alla valutazione circa la compatibilità degli aiuti di Stato in relazione alle finalità perseguite, le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE, successivamente alla storica sentenza *Hinkley Point*, hanno stabilito che gli aiuti compatibili devono contribuire allo sviluppo di determinate attività economiche, e non necessariamente a obiettivi di interesse comune, come invece era stato costantemente sostenuto nella prassi precedente della Commissione<sup>220</sup>. In generale, come in parte già accennato nel capitolo precedente, le recenti decisioni in materia di aiuti di Stato si distinguono per la loro rilevanza economica. A titolo esemplificativo, mentre prima del 2018 gli importi dichiarati compatibili raramente superavano i 60 milioni di euro, dal 2018 oltre dieci decisioni hanno riguardato budget superiori a 1 miliardo di euro. Tra queste, due decisioni adottate dai Paesi Bassi e dalla Francia, che prevedono rispettivamente stanziamenti pari a 30 miliardi di euro e 30,5 miliardi di euro<sup>221</sup>.

Con riferimento al già citato caso *PreussenElektra*, può sicuramente dirsi che la CGUE sia stata concisa sul concetto di aiuto di Stato. Ha chiarito che le ragioni per cui l'art. 92,

---

<sup>218</sup> M. Schonberg, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, II, 258.

<sup>219</sup> Corte di Giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG contro Schleswag AG*, causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>220</sup> Corte di Giustizia del 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania contro Commissione europea*, causa C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.

<sup>221</sup> M. Schonberg, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, II, 258.

paragrafo 1, è spesso considerato problematico, ossia la formulazione “aiuti concessi dagli Stati membri o aiuti concessi mediante risorse degli Stati membri”, non sono particolarmente rilevanti nel caso sottoposto. Ad avviso della Corte, tale formulazione è intesa a indicare che vi è un aiuto di Stato quando i vantaggi sono concessi dai governi centrali (“dagli Stati membri”) o da autorità locali o regionali, nonché da società pubbliche (“mediante risorse degli Stati membri”)<sup>222</sup>, l'attenzione dovrebbe tuttavia concentrarsi sul fatto che l'aiuto sia stato concesso o meno. L'obbligo imposto dalla legge tedesca non comportava il trasferimento di risorse statali, regionali o locali alle imprese coinvolte, pertanto, la misura non poteva essere qualificata come aiuto di Stato. Il conferimento del vantaggio è stato accordato da una società privata (Schleswag), il che escludeva a tutti gli effetti che si trattasse di un caso di aiuto ai sensi della dicitura “aiuti concessi dagli Stati membri o aiuti concessi mediante risorse degli Stati membri”<sup>223</sup>.

Due ulteriori riferimenti significativi, in ordine alla nozione di aiuto di Stato con particolare riferimento al criterio delle risorse statali sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, riguardano la sentenza del 2016 del Tribunale sul caso relativo alla legge tedesca del 2012 sulle energie rinnovabili (T-47/15, Germania contro Commissione). In questa occasione, il Tribunale confermò la decisione della Commissione che aveva qualificato le misure tedesche in esame come aiuti di Stato, ritenendo che i fondi prelevati dai consumatori e destinati ai produttori di energia verde fossero comunque riconducibili a controllo pubblico dello Stato. La Grande Camera della Corte si è però successivamente discostata da questa interpretazione, ribaltandola e procedendo in ordine all'annullamento della sentenza del Tribunale e della decisione della Commissione.

La Corte ha ritenuto che, in assenza di un controllo diretto dello Stato sui fondi in questione, questi non potessero essere considerati risorse statali ai sensi dell'articolo 107, par. 1, TFUE. Questo chiarimento introduce ulteriori nuove sfumature nella già

---

<sup>222</sup> A. Goossens and S. Emmerechts, ‘Case C-379/98, *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, *Judgment of the Full Court of 13 March 2001*’ (2001) 38 *Common Market Law Review*.

<sup>223</sup> M. Motta, M. Peitz, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics* (2020) 219.

complessa giurisprudenza relativa al criterio delle “risorse statali”, restringendo, di fatto, il campo di applicazione delle misure qualificabili come aiuti di Stato.

Altro aspetto giurisprudenziale riguarda la compatibilità di tali aiuti con il diritto unionale nel suo complesso. La sentenza *MVM Paks II* ribadisce quanto già stabilito nella già citata decisione *Hinkley Point*, chiarendo che la Commissione, nella sua valutazione di compatibilità, può prendere in considerazione solo le violazioni delle disposizioni del diritto dell'UE - in particolare quelle ambientali - che siano inestricabilmente collegate alla misura in esame<sup>224</sup>. A tal fine, la sentenza cita un'altra causa inclusa nelle Linee Guida (T-57/11, *Castelnou Energía/Commissione europea*) e respinge l'interpretazione della storica sentenza *Hinkley* proposta dall'Austria<sup>225</sup>, nella quale si era cercato di ampliare questa interpretazione, sostenendo che fosse necessario prendere in considerazione anche altre violazioni normative per la valutazione di compatibilità. La sentenza *MVM Paks II*<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Corte di Giustizia del 30/11/2022, Austria contro Commissione, T-101/18 -, ECLI:EU:T:2022:728, par. 31-32. P. Nicolaides, The EU General Court clarifies the nature of the link that must exist between State aid and other provisions of EU law in order for an aid measure to be found incompatible with the internal market (MVM Paks II Nuclear Power Plant Development), 30 November 2022, e-Competitions State aid & Sustainability, Art. N° 112588.

<sup>225</sup> Corte di Giustizia del 3 dicembre 2014, Castelnou Energía contro European Commission, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021. P Nicolaides, The EU General Court holds that environmental harm does not make State aid incompatible with the internal market (Castelnou Energía), 3 December 2014, e-Competitions State aid & Sustainability, Art. N° 71687.

<sup>226</sup> Corte di Giustizia del 30/11/2022, Austria contro Commissione, T-101/18 -, ECLI:EU:T:2022:728.

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo relativo all'illegittimità della decisione impugnata, in quanto la Commissione ha dichiarato l'aiuto in questione compatibile con il mercato interno nonostante il fatto che l'aggiudicazione diretta alla JSC NIAEP dell'appalto per la costruzione dei nuovi reattori nucleari costituisca una presunta violazione delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici. A questo proposito, l'Austria ha sostenuto in particolare che, essendo l'aggiudicazione del contratto per la costruzione dei nuovi reattori un aspetto indissolubilmente legato all'aiuto in questione, la Commissione era tenuta a esaminarlo anche alla luce delle norme UE sugli appalti pubblici. Secondo l'Austria, inoltre, dalla sentenza *Austria/Commissione 2* emerge che la Commissione avrebbe dovuto valutare l'aiuto in questione alla luce delle disposizioni del

osserva che considerare altre infrazioni “a prescindere dal legame tra l'aspetto dell'aiuto e l'oggetto dell'aiuto in questione, in un procedimento relativo agli aiuti di Stato, in base all'esistenza o all'assenza di una violazione di disposizioni del diritto dell'UE distinte da quelle di cui agli articoli 107 e 108 del TFUE” sarebbe in contrasto, tra l'altro, con il principio dell'autonomia delle procedure e dei rimedi amministrativi. In sostanza, la Corte ha respinto l'impostazione precedente, affermando che solo le violazioni legate alla misura di aiuto possano essere valutate da parte della Commissione nel procedimento di valutazione della misura di aiuto, rafforzando così il principio di autonomia delle procedure.

In un'altra più recente sentenza, il Tribunale ha annullato due decisioni della Commissione che dichiaravano compatibili con il Trattato le esenzioni fiscali concesse dalla Svezia per il biogas non alimentare e il biopropano utilizzati per il riscaldamento o come carburante per motori, senza avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. Il Tribunale ha concluso, tra l'altro, che la Commissione avrebbe dovuto tenere conto, nel contesto di un'adeguata analisi di proporzionalità, delle agevolazioni fiscali concesse da altri Stati membri ai beneficiari<sup>227</sup>. Questo aspetto sicuramente introduce un'importante evoluzione nell'approccio della Commissione, richiedendo una valutazione più ampia del contesto europeo, specialmente nel delicato contesto delle esenzioni fiscali.

Può sicuramente affermarsi, ordunque, che, alla luce delle sentenze in questo paragrafo richiamate, la Corte abbia progressivamente delineato la nozione di aiuto di Stato a partire dalle implicazioni pratiche derivanti dall'applicazione della disciplina nei diversi contesti

---

diritto dell'UE in materia di appalti pubblici, indipendentemente dal fatto che l'aggiudicazione del contratto di costruzione costituisca un aspetto inestricabilmente legato a tale aiuto.

<sup>227</sup> Corte di Giustizia del 21 dicembre 2022, *Landwärme contro Commissione*, causa T-626/20, ECLI:EU:T:2022:853, A. Ronzano, “Compatibilità: Il Tribunale dell'Unione Europea annulla la decisione della Commissione europea con cui aveva dichiarato la modifica e l'estensione di due regimi che esentavano l'acquisto di biogas dal pagamento di determinate accise compatibili con il mercato interno, a causa delle gravi difficoltà nell'esame di tali misure (Landwärme),” *Concurrentes*, N° 1-2023, Art. N° 110732, 21 dicembre 2022.

in cui si è trovata ad operare e in relazione ai diversi strumenti normativi ed economici con i quali è entrata in contatto.

Ha anzitutto ristretto l'ambito del concetto di "risorse statali", stabilendo che l'assenza di controllo diretto dello Stato esclude la qualificazione della misura come aiuto di Stato; ha poi proceduto a delimitare il controllo della Commissione ai soli aspetti del diritto europeo strettamente collegati alla misura; ed ha, infine, chiarito l'obbligo della Commissione di ampliare il proprio sguardo alle misure adottate da altri Stati membri nei confronti dei beneficiari, al fine di perseguire il generale principio di proporzionalità.

### **3.2.1 I temporary framework e le basi giuridiche sulle quali si fondano**

Come già evidenziato nel corso del presente lavoro, la produzione delle Linee Guida in materia di aiuti di Stato è stata generata, nell'Unione Europea, dalla necessità di porre rimedio a fattori esogeni al sistema economico e produttivo, come la crisi in Ucraina, il Covid e la necessità di fronteggiare la crisi climatica. In particolare, in materia ambientale, le deroghe al divieto di aiuti di Stato hanno rappresentato una via per rilanciare l'economia, incentivando investimenti in grado di favorire una necessaria transizione verde per contrastare la crisi climatica. Ed è proprio in questo contesto che sono nati i Temporary Framework, con il principale obiettivo di fornire una base giuridica che fosse chiara e uniforme per gli aiuti di Stato concessi in risposta a crisi economiche<sup>228</sup>.

Un aspetto critico della natura giuridica dei Temporary Framework riguarda il loro carattere temporaneo. Sebbene siano concepiti come strumenti straordinari destinati a operare in situazioni di emergenza, la loro applicazione può protrarsi per un periodo significativo,

---

<sup>228</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024

con il rischio di creare precedenti capaci di influenzare la disciplina ordinaria degli aiuti di Stato. Si tratta, dunque, di riconoscere una sorta di istituzionalizzazione dello stato di crisi che potrebbe annullare, nei fatti, quanto previsto dalla normativa ordinaria sugli aiuti di Stato<sup>229</sup>. Tale posizione è giustificata dal fatto che, nel corso dei primi venti anni del nuovo millennio, eventi imprevedibili si sono susseguiti periodicamente, creando una variabilità sistemica che può definirsi scarsamente razionalizzabile ed in grado di mettere in grande difficoltà il mondo della produzione.

Oggi la legislazione e la politica in materia di aiuti di Stato, in linea con quanto disposto dall'articolo 11 del TFUE, mirano a contribuire agli obiettivi del Trattato e alle iniziative politiche dell'Unione. Come evidenziano gli Orientamenti del 2022 sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell'ambiente e l'energia: la politica di concorrenza, e in particolare le norme sugli aiuti di Stato, hanno un ruolo cruciale nel consentire e sostenere l'Unione nel raggiungimento dei suoi obiettivi politici in materia di Green Deal. La comunicazione sul Green Deal europeo afferma specificamente che le norme sugli aiuti di Stato saranno riviste per tenere conto di tali obiettivi politici, per sostenere una transizione giusta ed efficace verso la neutralità climatica, favorendo l'eliminazione graduale dei combustibili fossili e garantendo al contempo condizioni di parità nel mercato interno.

In tale prospettiva, i Temporary Framework si configurano come un'espansione temporanea della disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato, volta a garantire flessibilità e tempestività nelle risposte degli Stati membri a situazioni di emergenza economica. Questa flessibilità si inserisce, tuttavia, all'interno di un quadro giuridico caratterizzato da una forte complessità che richiede un'analisi approfondita, tenendo conto dei fondamenti normativi, delle implicazioni istituzionali e dei potenziali rischi per il mercato unico europeo. Le proposte di modifica, collegate alle diverse tipologie di eventi che hanno alterato le dinamiche commerciali che caratterizzano gli scambi all'interno dell'Unione Europea, si

---

<sup>229</sup> M. Motta, M. Peitz, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics* (2020) 219

basano spesso sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, che consente la concessione di aiuti per fronteggiare “*un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro*”.

Il TFUE prevede deroghe al principio generale di divieto degli aiuti, autorizzando categorie specifiche di aiuti che perseguano obiettivi di interesse generale. I Temporary Framework, in questo contesto, costituiscono uno strumento giuridico atipico, poiché non sono espressamente previsti dal Trattato, ma derivano da un'interpretazione evolutiva delle competenze della Commissione europea<sup>230</sup>.

La loro legittimità giuridica, in effetti, si fonda sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, che consente deroghe al divieto generale di aiuti di Stato per affrontare “*gravi perturbazioni dell'economia di uno Stato membro*”. Attraverso i Temporary Framework, la Commissione estende tale nozione per includere crisi che colpiscono simultaneamente l'intera Unione o una sua parte significativa, introducendo criteri specifici per l'applicazione di questa disposizione derogatoria.

In questo senso, i Temporary Framework si configurano come atti di soft law che stabiliscono linee guida non vincolanti ma dotate di un notevole impatto pratico<sup>231</sup>. Pur non avendo forza di legge in senso stretto, essi guidano l'interpretazione delle norme sugli aiuti di Stato e definiscono i criteri di azione e il perimetro entro cui gli Stati membri possono muoversi senza incorrere in contestazioni di incompatibilità. Del resto, anche la più recente guerra in Ucraina ha aperto alla possibilità di adottare delle misure di aiuto volte a mitigare gli effetti del mutato scenario internazionale e commerciale, soprattutto con riferimento alle forniture di materie prime. Pertanto, le misure statali adottate nell'ambito del Quadro di riferimento temporaneo per l'Ucraina devono essere notificate alla Commissione, che valuterà, mediante una procedura accelerata, la compatibilità degli

---

<sup>230</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024.

<sup>231</sup> M. Motta, M. Peitz, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics* (2020) 219.

aiuti con i criteri specifici stabiliti e con le norme dei Trattati UE. In ogni caso, tali aiuti non possono essere concessi a persone o entità sottoposte a sanzioni dell'UE<sup>232</sup>.

Durante la crisi finanziaria del 2008, la Commissione ha introdotto una serie di comunicazioni relative agli aiuti destinati al settore finanziario, affiancate da un quadro di riferimento temporaneo finalizzato a semplificare l'accesso al finanziamento da parte delle imprese e delle PMI (Quadro di riferimento temporaneo 2009). Analogamente, in risposta alla grave crisi economica scatenata dalla pandemia di COVID-19, il 20 marzo del 2020 la Commissione ha introdotto un nuovo Quadro di riferimento temporaneo, volto a definire misure di sostegno a favore delle imprese colpite dalle conseguenze economiche dell'emergenza (Quadro di riferimento temporaneo COVID-19). Inizialmente previsto in scadenza per il 31 dicembre 2020, tale strumento è stato successivamente prorogato fino al 30 giugno 2022, in quanto rivelatosi, nella sua applicazione, come un efficace mezzo di supporto per l'economia europea<sup>233</sup>, affermazione confermata dai dati quantitativi immediatamente successivi al primo periodo della pandemia: tra marzo 2020 e settembre 2021, la Commissione ha infatti adottato oltre 650 decisioni di autorizzazione, per un complessivo ammontare di oltre 3.000 miliardi di euro di potenziali aiuti<sup>234</sup>.

Altro aspetto di cui tener conto, risiede nel fatto che il quadro normativo delineato prevede ulteriormente, fra i criteri di ammissibilità delle imprese beneficiarie alle misure, il fatto che le stesse possano essere concesse unicamente a quelle realtà economiche che, prima dell'inizio della pandemia, non versavano già in una situazione di difficoltà finanziaria. Diversamente, per quanto concerne il Quadro di riferimento temporaneo per l'Ucraina, lo stesso non sembra prevedere delle vere e proprie restrizioni esplicite riguardo

---

<sup>232</sup> Comunicazione della Commissione, Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia, Brussels, del 23 marzo 2022, C (2022) 1890 final.

<sup>233</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024.

<sup>234</sup> M. Meli, *Transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pacini Giuridica, 2023, p. 18 e ss.

alla solidità economica dei beneficiari<sup>235</sup>. Può affermarsi, dunque, che possono accedere alle misure di sostegno previste, sia imprese in buona salute finanziaria sia realtà che attraversano difficoltà economiche più significative.

Inoltre, la Commissione ha avuto modo di chiarire che le misure di aiuto concesse nell'ambito del Quadro in questione, possono essere cumulate con quelle già autorizzate nel contesto del Quadro di riferimento temporaneo COVID-19, salvo ovviamente, quale condizione, il rispetto delle prescrizioni previste da entrambi i quadri. L'evidente maggiore flessibilità è certamente finalizzata a garantire un ampio sostegno e mirato in modo più specifico alle imprese colpite dagli effetti della crisi, di fatto favorendo un intervento più efficace e adattabile alle reali esigenze del tessuto economico di riferimento. Al contempo, la Commissione ha evidenziato la necessità di evitare delle possibili sovrapposizioni tra le differenti misure di aiuto che siano destinate alla copertura del medesimo fabbisogno di liquidità dei beneficiari, esortando così gli Stati membri a condurre valutazione accurata nella distribuzione delle risorse. L'obiettivo resta quello di una corretta, equa ed efficiente allocazione dei fondi pubblici, riducendo il rischio di sprechi e distorsioni concorrenziali.

Sul piano giuridico, i Temporary Framework si collocano in una posizione intermedia tra i Regolamenti e le Linee guida. Sebbene non impongano obblighi giuridicamente vincolanti agli Stati membri, essi stabiliscono criteri di compatibilità che le misure di aiuto devono rispettare per ottenere l'approvazione della Commissione. Si sollevano così degli interrogativi, data la natura "ibrida" che li contraddistingue, in merito al ruolo ricoperto nell'ordinamento giuridico europeo e alla loro conformità con il principio di legalità. In particolare, alcuni studiosi evidenziano il rischio che i Temporary Framework possano eccedere i limiti delle competenze attribuite alla Commissione, interferendo con prerogative che, in base ai trattati, dovrebbero rimanere di esclusiva competenza degli Stati membri. Viene in auge il dibattito sulla complessità dell'equilibrio tra il coordinamento a livello unionale e la sovranità nazionale in materia di aiuti. Tuttavia, la giurisprudenza della

---

<sup>235</sup> Regolamento UE n. 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato Testo rilevante ai fini del SEE, OJ L 187, 26.6.2014, p. 1–78.

Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità nell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, a condizione però che le sue decisioni siano proporzionate e giustificate da circostanze eccezionali che possano compromettere la stabilità del mercato interno<sup>236</sup>. Di conseguenza, sebbene i Temporary Framework conferiscano alla Commissione un ruolo centrale nella gestione delle crisi economiche, tale potere non può certo dirsi illimitato, ma subordinato al delicato bilanciamento della discrezionalità con i criteri di giustificazione, adeguatezza e proporzionalità.

Fuori dai confini europei, e dunque a livello internazionale, i framework trovano dei punti di contatto con le decisioni e i documenti di orientamento dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), nello specifico, con quelli adottati a partire dal 2020. Questi strumenti riflettono una tendenza analoga a quella osservata nel contesto dell'UE, culminata nella più significativa concessione di aiuti di Stato mai approvata dall'Autorità di vigilanza EFTA (ESA), con un budget complessivo di 2,57 miliardi di euro (27,6 miliardi di corone norvegesi). In linea con gli sviluppi osservati anche nel contesto dell'UE, l'ESA ha recentemente adottato decisioni di rilievo, come quella sull'importante progetto di interesse comune europeo relativo all'industria dell'idrogeno (Hy2Use). Questo progetto è stato valutato alla luce delle linee guida aggiornate della Commissione europea sui progetti importanti di interesse comune europeo, a conferma della convergenza tra le politiche dell'UE e quelle dell'EFTA.

Gli Orientamenti riveduti sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell'ambiente e l'energia, adottati dall'ESA il 9 febbraio 2022, confermano l'applicazione di norme coerenti con quelle europee per la valutazione degli aiuti concessi da Islanda, Liechtenstein e Norvegia<sup>237</sup>. Quanto alla natura giuridica, si potrebbe affermare – in accordo con recenti

---

<sup>236</sup> C. Olesen., Heide-Jørgensen, *Regulating State Aid in the Member States*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2021, p. 51-60.

<sup>237</sup> EFTA Surveillance Authority, *The EFTA Surveillance Authority adopts revised climate, energy and environmental guidelines*, 9 February 2022, e-Competitions State aid & Sustainability, Art. N° 105151.

studi<sup>238</sup> - che tali framework siano espressione di una sorta di “soft law”, in quanto non sottoposti alle garanzie democratiche di un processo legislativo formale. Tuttavia, la loro natura normativa è controversa, poiché si basano su precise disposizioni del TFUE che ne garantiscono una legittimità almeno parziale e che mettono in discussione anche la possibilità di classificarli come degli strumenti di soft law.

L'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE prevede che gli aiuti concessi per ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali siano compatibili con il mercato interno. Inoltre, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti “destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”. In tal senso, la giurisprudenza degli Stati membri ha costantemente chiarito la necessità che il turbamento riguardi la totalità o una parte significativa dell'economia nazionale, con esclusione, pertanto, di interventi limitati a singole regioni o settori territorialmente circoscritti.

Esempio emblematico di questa condizione lo si rinviene nell’impatto diffuso su tutti gli Stati membri determinato dalla pandemia da COVID-19, che ha in questo modo inciso in modo trasversale sul tessuto economico europeo<sup>239</sup>. Le misure di contenimento adottate dai governi hanno generato conseguenze rilevanti per le imprese, i lavoratori e le famiglie, alimentando un concreto rischio di recessione su larga scala. Dalle conseguenze determinate dal contesto in esame, gli aiuti di Stato traggono la propria ragion d’essere e legittimazione, in relazione alla quale possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, a condizione però che siano concessi per un periodo limitato e nel rispetto di rigorosi criteri<sup>240</sup>. Questi ultimi,

---

<sup>238</sup> P. Giosa, *Assessing the Use of the State Aid Covid Temporary Framework with Regard to the Healthcare and Media Sector*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 14, Issue 5, July 2023, Pages 274–289.

<sup>239</sup> P. Clemens Murschetz ‘*State Aid for Independent News Journalism in the Public Interest? A Critical Debate of Government Funding Models and Principles, the Market Failure Paradigm, and Policy Efficacy*’ (2020)8(6) *Digital Journalism*; Helle Sjøvaag, *Journalism between the State and the Market* (New York: Routledge, 2019).

<sup>240</sup> O. Stefan, *Soft Law in EU Competition and State aid: an Imperfect Solution to Grand Regulatory Challenges*, in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio (Eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, 2024.

essendo finalizzati a garantire che il sostegno di natura pubblica sia strettamente legato alla crisi in atto, permettono di assicurare che lo stesso non comporti distorsioni permanenti della concorrenza nel mercato unico.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, gli Stati membri possono notificare alla Commissione regimi di aiuto volti a far fronte a gravi esigenze di liquidità e a sostenere imprese in difficoltà finanziarie, anche a causa dell'epidemia di COVID-19 o delle difficoltà da essa aggravate.

Tale disposizione autorizza la Commissione ad approvare “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”.

Infine, l'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE prevede che, su richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, possa dichiarare compatibile con il mercato interno un aiuto concesso o da concedere, anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, qualora tale decisione sia giustificata da circostanze eccezionali<sup>241</sup>. Nella prassi, l'applicazione di questa disposizione si è rilevata piuttosto rara, stante la necessità di un accordo unanime del Consiglio e la natura evidentemente eccezionale delle circostanze che attivano il rimedio. Essa conferma, tuttavia, la possibilità di misure di aiuto “atipiche” qualora i vincoli a salvaguardia del mercato interno cedano di fronte a motivi di rilevante importanza sociale, economica e ambientale.

---

<sup>241</sup> P. Giosa, *Assessing the Use of the State Aid Covid Temporary Framework with Regard to the Healthcare and Media Sector*, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 14, Issue 5, July 2023, Pages 274–289.

### **3.3 Le nuove linee guida sugli aiuti di Stato per clima, energia e ambiente (CEEAG) 2022-2030**

L'utilizzo di Linee guida temporanee in tempi di emergenza economica rientra nel nuovo ruolo della Commissione Europea come "autorità di fatto per la gestione delle crisi". Tuttavia, come accennato, emerge la preoccupazione che l'introduzione di "un quadro temporaneo per ogni crisi" possa portare a svuotare il regime ordinario degli aiuti di Stato<sup>242</sup>. Un eccessivo affidamento su misure ad hoc, rischia infatti di erodere la certezza e la prevedibilità del quadro normativo consolidato nel tempo grazie all'ampio acquis comunitario. In questo contesto, le Linee guida e il percorso evolutivo che le ha caratterizzate dal 2008 rappresentano un elemento fondamentale per comprendere gli assetti attuali del regime degli aiuti in materia ambientale.

La Commissione, nella sua Comunicazione del 2012 "EU State Aid Modernisation", aveva già sottolineato l'esigenza di mantenere un approccio "strutturato e coerente" alla disciplina degli aiuti, onde evitare una frammentazione eccessiva dovuta a deroghe straordinarie.

Come evidenziato più volte nel corso del presente lavoro, le Linee guida del 2008 hanno introdotto nuove possibilità di concessione di aiuti, come quelli destinati all'adeguamento anticipato agli standard obbligatori dell'UE oppure agli studi ambientali. Le successive Linee guida sugli aiuti di Stato per la tutela ambientale e l'energia del 2014, hanno ampliato i criteri per includere la concessione di aiuti di Stato alle infrastrutture energetiche, all'adeguatezza della produzione e agli utenti ad alta intensità energetica. L'attuale quadro, definito dalle Linee guida sugli aiuti di Stato per il clima, la tutela ambientale e l'energia (CEEAG) del 2022<sup>243</sup>, aggiorna e, nei fatti, amplia ulteriormente le categorie di investimenti e tecnologie che gli Stati membri possono sostenere, allineandole agli obiettivi del Green Deal. Le principali innovazioni si rinvergono: nell'estensione delle

---

<sup>242</sup> A. Bouchagiar, 'The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard Is the Commission's Soft Law?' (2017) *Journal of European Competition Law & Practice* 157

<sup>243</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 123 e ss.

categorie di investimento, includendo tutte le tecnologie in grado di contribuire alla realizzazione del Green Deal; in una maggiore flessibilità e nello snellimento delle regole procedurali; nell'introduzione di nuove salvaguardie (come l'obbligo di consultazione pubblica al di sopra di determinate soglie); e, infine, nella coerenza normativa con la legislazione e le politiche dell'UE in materia di ambiente ed energia, tra l'altro, eliminando in modo graduale (e non ancora totale) i sussidi per i combustibili fossili.

Le Linee Guida stabiliscono poi dei criteri stringenti affinché gli aiuti di Stato siano efficaci nel supportare la transizione ecologica senza distorcere in modo sproporzionato il mercato unico europeo. Per tale ragione, esse promuovono il ricorso a procedure competitive per l'assegnazione degli aiuti, riducendo i rischi di discriminazione e incoraggiando un impiego efficiente delle risorse pubbliche. Esempio tipico è quello dei bandi o aste per le rinnovabili, in cui le imprese competono per ricevere un determinato volume di sostegno, con l'effetto di limitare la sovracompensazione e premiare i progetti potenzialmente più efficienti.

Un ulteriore elemento di rilievo risiede nella maggiore flessibilità riconosciuta agli Stati membri nella modulazione delle misure di sostegno in base alle esigenze specifiche dei diversi contesti nazionali e regionali. Tale approccio riflette la consapevolezza, espressa nelle Linee guida, che le sfide legate alla transizione ecologica variano sensibilmente da un Paese all'altro dell'Unione, in ragione della struttura economica, della disponibilità di risorse naturali e del livello di sviluppo tecnologico<sup>244</sup>. Aspetto di rilevanza non marginale per quelle regioni che, ancora oggi, dipendono in larga misura dai combustibili fossili, alle quali si consente in questo modo di affrontare il passaggio verso un modello energetico più sostenibile senza compromettere la coesione economica e sociale<sup>245</sup>.

Le pronunce delle Corti hanno chiarito senza ambiguità la competenza della Commissione nel predisporre orientamenti amministrativi per la valutazione degli aiuti di Stato, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 107 del TFUE. Tuttavia, il ruolo assunto dalle Linee guida appare andare ben oltre la funzione di mero strumento interpretativo,

---

<sup>244</sup> A. Bouchagiar, 'The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard Is the Commission's Soft Law?' (2017) *Journal of European Competition Law & Practice* 157.

<sup>245</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 123 e ss.

rendendo di fatto meno netta la distinzione tra controllo e politica degli aiuti di Stato e, ridefinendo, di conseguenza, il ruolo della Commissione in entrambi gli ambiti<sup>246</sup>.

In particolare, si assiste ad un passaggio dal controllo effettuato “caso per caso” verso una forma di “co-regolazione del mercato”, in cui la Commissione non si limita a esaminare le misure nazionali ex post, ma indirizza proattivamente le politiche degli Stati. Ciò si rinviene nel delicato momento in cui essa stabilisce quali tecnologie debbano essere privilegiate per il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal, esercitando un’influenza ben più ampia di quella tradizionalmente riconosciuta e riservata ad organo di mera vigilanza.

In questo senso, si può rilevare come gli effetti giuridici degli orientamenti sugli aiuti di Stato siano stati oggetto di approfondita analisi da parte della giurisprudenza e dalla dottrina, concludendo che, formalmente, tali strumenti non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri (v. 3.4). Ciononostante, poiché la Commissione stessa è tenuta a rispettarli e detiene il potere esclusivo di valutare la compatibilità degli aiuti notificati, le opzioni a disposizione degli Stati risultano di fatto notevolmente circoscritte. Di conseguenza, sebbene le Linee guida non raggiungano il rango di un regolamento, esse definiscono comunque un perimetro entro cui i governi possono muoversi, correndo altrimenti il rischio di incorrere in una pronuncia negativa della Commissione e di dover procedere al recupero delle forme di sostegno già concesse.

Questa efficacia, sebbene indiretta, può comunque avere rilevanti conseguenze giuridiche anche nei confronti dei terzi. Infatti, laddove un’impresa o un altro soggetto economico ritenga che un aiuto sia stato concesso in violazione delle Linee guida, potrebbe impugnare direttamente dinanzi alla CGUE ai sensi dell’articolo 263 del TFUE<sup>247</sup>, in questo

---

<sup>246</sup> K. Bradley, ‘Legislating in the European Union’ in Catherine Barnard and Steve Peers (eds), *European Union Law* (4th edn, Oxford University Press 2023) 107.

<sup>247</sup> Ciò sottolinea l’importanza di guardare oltre il contenuto delle Linee guida e di considerare il contesto normativo più ampio in cui esse operano. In quest’ottica, non si possono avanzare argomentazioni valide per escludere la possibilità di un controllo giurisdizionale sugli orientamenti relativi agli aiuti di Stato. Inoltre, l’articolo evidenzia lo stretto legame tra il TCTF e la normativa circostante, come il Piano REPowerEU e il RRF. A tal proposito, la controversia sul FEAG nel 2014 e l’adozione di linee guida temporanee per la gestione delle crisi, illustrano chiaramente l’interconnessione tra politica e strumenti di controllo degli aiuti di Stato. La Commissione si

modo generando effetti concreti sul piano giuridico e influenzando operatori economici e Stati membri.

Le Linee guida corrispondono alle CEEAG dell'UE, sebbene la decisione dell'ESA includa alcune precisazioni specifiche per l'applicazione nel contesto EFTA. Ad esempio, l'ESA ha chiarito che, se le Linee guida stabiliscono che saranno applicabili a “tutti i settori di attività economica”, l'ESA le applica a “tutti i settori di attività economica o parti di settori di attività economica che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo SEE”<sup>248</sup>.

Importante poi rilevare che l'aggiornamento delle Linee guida nel 2022 ha recepito misure volte a rispondere in modo tempestivo alla crisi energetica scaturita dal conflitto in Ucraina. Di fronte all'incremento dei costi energetici, la Commissione ha introdotto nuove modalità di concessione di aiuti di Stato in situazioni eccezionali, sintetizzate nel Temporary Crisis Framework, adottato per la prima volta nel marzo 2022 e successivamente rivisto e modificato nei mesi di luglio e ottobre dello stesso anno<sup>249</sup>. Queste

---

impegna, infatti, costantemente nell'elaborazione della politica degli aiuti di Stato, utilizzando linee guida per promuovere specifici tipi di aiuti. Sebbene la stretta relazione tra controllo degli aiuti di Stato e politica non sia certo nuova o sconosciuta, la questione del suo impatto sugli effetti giuridici e sulla legittimità degli orientamenti sugli aiuti di Stato merita un'analisi più approfondita. Pur riconoscendo che la flessibilità delle Linee guida amministrative abbia le sue virtù, gli strumenti di soft law sono inferiori a quelli legislativi in termini di trasparenza, partecipazione democratica e altri aspetti legati allo Stato di diritto. Qualsiasi esercizio di potere che metta in discussione la delimitazione delle competenze contiene il germe del conflitto. Le Linee guida sugli aiuti di Stato confondono il confine tra il controllo degli aiuti di Stato e la politica, e quindi meritano un'attenzione maggiore di quella che è stata finora riservata.

A. Bouchagiar, ‘*The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard Is the Commission’s Soft Law?*’ (2017) *Journal of European Competition Law & Practice* 157;

C. Banet, ‘*Legal Status and Legal Effects of the Commission’s State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014–2020)*’ (2020) 19 *European State Aid Law Quarterly* 172.

<sup>248</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 123 e ss.

<sup>249</sup> Le CEEAG 2022-2030, inoltre, riflettono una crescente attenzione alla dimensione sociale della transizione ecologica. Il concetto di “transizione giusta” è integrato nel quadro normativo,

revisioni hanno ampliato il novero delle tecnologie “grigie” ammissibili e innalzato i massimali di aiuto, in linea con la necessità di ridurre la dipendenza dalle importazioni di gas russo e di sostenere le famiglie e le imprese in difficoltà.

Un anno più tardi, la Commissione ha varato una nuova versione del Temporary Crisis Framework, denominata Temporary Crisis and *Transition* Framework (TCTF). Quest’ultimo si configura come un insieme di linee guida temporanee volte a far fronte a situazioni di crisi e, al contempo, per orientare la transizione energetica in modo più strutturato. Lo stesso si colloca in stretta sinergia con altri interventi sia normativi sia di bilancio dell’UE. In particolare, la sua adozione è espressamente legata all’attuazione del piano REPowerEU, al fondo InvestEU, ai regolamenti di emergenza in materia di consumo, stoccaggio e prezzi dell’energia, oltre che al piano industriale del Green Deal, volto a promuovere l’innovazione e la competitività delle imprese europee in un’ottica di sostenibilità e indipendenza.

Il TCTF rientra altresì nell’ambito del Recovery and Resilience Facility RRF, il cui obiettivo principale è quello di accrescere “la coesione economica, sociale e territoriale, rafforzando al contempo la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di adattamento e il potenziale di crescita degli Stati membri”. In questa prospettiva, i Paesi possono accedere ai finanziamenti dell’Unione per realizzare investimenti che concorrano al conseguimento degli obiettivi climatici dell’UE e al consolidamento della resilienza, della sicurezza e della sostenibilità del mercato energetico.

L’impiego di strumenti caratterizzati da un’elevata capacità di influenza, pur non avendo natura legislativa vincolante, solleva legittimi interrogativi e questioni di rilievo, specialmente in settori così strettamente connessi ai bilanci nazionali. In particolare, si pone il problema di una possibile espansione delle competenze della Commissione, dal momento che il TCTF, assieme ad altri framework temporanei, può orientare in modo significativo la definizione delle politiche nazionali in un’area cruciale come quella energetica. Sarebbe dunque auspicabile che il rilievo pratico e normativo di tali misure fosse

---

riconoscendo che il passaggio a un’economia sostenibile deve essere inclusivo ed equo. Gli Stati membri sono invitati a progettare misure di sostegno che minimizzino gli impatti negativi sulle comunità vulnerabili e garantiscano che i benefici della transizione siano distribuiti equamente. Questo approccio olistico considera le implicazioni economiche, sociali e ambientali delle politiche di aiuto, mirando a una trasformazione sostenibile e socialmente accettabile.

rispecchiato dal rigore del loro processo di adozione, accompagnato dalla possibilità di un adeguato ed effettivo controllo giurisdizionale, in modo da preservare il legittimo spazio di manovra degli Stati e, allo stesso tempo, garantire la trasparenza dell'azione europea. Come illustrato in precedenza, il Temporary Crisis Framework e, in questa nuova declinazione, il TCTF, si inserisce nel quadro più ampio della politica energetica dell'UE, reso ancora più urgente dall'invasione russa dell'Ucraina<sup>250</sup>. Tale crisi ha evidenziato la vulnerabilità dell'Unione sul fronte dell'approvvigionamento energetico e ha messo in luce la necessità di adottare misure straordinarie per ridurre sempre più la dipendenza dai combustibili fossili importati, in particolare quelli di origine russa. In tal senso, il TCTF si profila come uno strumento fondamentale per l'attuazione del piano REPowerEU, il quale persegue l'obiettivo di diversificare le fonti energetiche, accelerare la transizione verso le rinnovabili e sostenere famiglie e imprese colpite dall'aumento dei prezzi dell'energia. Parallelamente, il TCTF favorisce la rapida attivazione dei fondi messi a disposizione dal RRF, consentendo agli Stati membri di intervenire con maggiore agilità e coerenza in risposta alle sfide energetiche e climatiche attuali.

Nel valutare la legittimità e gli effetti giuridici delle Linee guida, risulta indispensabile esaminarle all'interno del contesto normativo in cui si inseriscono<sup>251</sup>. Le pronunce dei tribunali nelle sentenze Kotnik ed EREF<sup>252</sup> hanno confermato che gli orientamenti sugli aiuti di Stato non producono un vincolo giuridico diretto a carico degli Stati membri, in quanto i governi nazionali, non essendo obbligati ad introdurre alcun regime di aiuto, non sono tenuti a conformarsi alle indicazioni fornite dalla Commissione qualora decidano di non ricorrere a tali strumenti. Questa prospettiva assume rilievo se si considerino le Linee guida in modo isolato e si adotta una lettura ristretta del concetto di "effetti giuridici", intesi come giuridicamente vincolanti. Tuttavia, a fronte di questa formale assenza di

---

<sup>250</sup> C. Olesen., Heide-Jørgensen, *Regulating State Aid in the Member States*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2021, 51-60.

<sup>251</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 123 e ss.

<sup>252</sup> Corte di Giustizia del 19 luglio 2016, Tadej Kotnik and Others v Državni zbor Republike Slovenije, causa C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, par. 43-45;

Corte di Giustizia del 23 novembre 2015, European Renewable Energies Federation (EREF) contro Commissione europea, causa T-694/14, ECLI:EU:T:2015:915, para 38.

cogenza, le Linee guida producono nella prassi, effetti legali che vanno ben oltre il loro carattere meramente orientativo, limitando di fatto la capacità degli Stati membri di elaborare e adottare regimi di aiuto ai sensi del TFUE. La Commissione, nello specifico, laddove chiamata a valutare la compatibilità degli aiuti notificati, è essa stessa vincolata ai criteri stabiliti nelle Linee guida, e ne fa un punto di riferimento obbligato nella procedura d'esame delle proposte nazionali<sup>253</sup>.

Di conseguenza, sebbene le Linee guida non impongano un obbligo giuridico formale per gli Stati, finiscono per orientare in modo incisivo le decisioni di politica economica e ambientale. Questo fenomeno emerge con particolare evidenza nei casi di aiuto “verdi”, in cui la Commissione, attraverso le Linee guida, assume un ruolo di indirizzo pregnante, capace di incanalare le scelte nazionali verso specifiche tecnologie e determinati obiettivi ambientali. In questa prospettiva, la necessità di armonizzare strategie e priorità a livello extra-statale e comune, pur non traducendosi in un vincolo immediatamente applicabile, di fatto rende le Linee guida un mezzo di coordinamento e indirizzo politico. L'esito finale è un avvicinamento delle politiche nazionali verso un orizzonte comune, in cui i singoli Stati, sebbene formalmente liberi, hanno in realtà un margine di manovra ridotto, poiché l'approvazione delle misure è subordinata al rispetto dei criteri fissati dalla Commissione stessa.

---

<sup>253</sup> Comunicazione della Commissione, “Communication on the Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid Measures to Support the Economy Following the Aggression against Ukraine by Russia”, del 17 marzo 2023, (C 101/03);

Comunicazione della Commissione, “A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age”, del 1 febbraio 2023, COM (2023) 62 final.

### 3.4 Principali innovazioni rispetto alle EEAG

Le CEEAG (Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines) costituiscono un'evoluzione sostanziale ed un ampliamento significativo rispetto alle EEAG (Environmental and Energy Aid Guidelines), poiché integrano in maniera più completa le nuove priorità che l'Unione Europea si è data in materia di transizione ecologica e decarbonizzazione. Mentre le EEAG erano incentrate sugli aiuti di Stato correlati al settore energetico e ambientale, ponendo un'enfasi particolare sulle energie rinnovabili, sull'efficienza energetica e sulla riduzione delle emissioni di gas serra, le CEEAG si estendono a ulteriori ambiti, tra cui l'economia circolare, la protezione della biodiversità, la decarbonizzazione dei processi industriali, le tecnologie verdi emergenti e la mobilità sostenibile.

Le EEAG si erano sviluppate in parallelo alla strategia "Europa 2020", la quale mirava a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ponendo obiettivi specifici in termini di riduzione delle emissioni climalteranti e di aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Tale quadro offriva agli Stati membri un orientamento utile per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici stabiliti, senza tuttavia coprire in maniera esaustiva l'insieme delle esigenze legate alla transizione ecologica. Le CEEAG, al contrario, offrono una visione più ampia<sup>254</sup>, in linea con gli obiettivi ambiziosi del Green Deal Europeo e con il traguardo della neutralità climatica entro il 2050.

Oltre ad ampliare il perimetro degli interventi, le CEEAG conferiscono agli Stati membri maggiori margini di manovra nella progettazione delle misure di sostegno, soprattutto nei casi relativi a tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio, alla decarbonizzazione industriale e ai progetti su vasta scala nell'ambito delle energie rinnovabili e dell'idrogeno verde. In tal modo, esse mirano ad assicurare un'integrazione più stretta tra le politiche nazionali e quelle europee, nonché a favorire un rafforzamento coordinato delle iniziative volte alla lotta contro il cambiamento climatico e alla tutela dell'ambiente.

Rispetto alle EEAG, le CEEAG non si limitano dunque a sostenere l'utilizzo di energie pulite, ma estendono materialmente il loro ambito anche alla promozione dell'economia circolare, alla protezione della biodiversità e alla riduzione dell'inquinamento, basandosi

---

<sup>254</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, p. 123 e ss.

sui principi enucleati nel Green Deal Europeo. In questo senso, le stesse adottano un approccio tecnologicamente neutrale, sostenendo qualsiasi tecnologia che contribuisca agli obiettivi climatici e ambientali, a condizione che soddisfi criteri di sostenibilità. Di conseguenza, mentre gli aiuti diventano uno strumento cruciale per la transizione ecologica, i criteri per la loro concessione, da questo punto di vista, sono stati resi più stringenti<sup>255</sup>. Ulteriore evoluzione è avvenuta il 9 marzo 2023, quando la Commissione europea ha pubblicato il "Quadro temporaneo di crisi e transizione" (TCTF) volto a potenziare le possibilità di concessione degli aiuti di Stato per sostenere ulteriormente la transizione verso la neutralità climatica. Queste modifiche al quadro temporaneo - introdotto nel marzo 2022 per mitigare gli impatti economici derivanti dall'aggressione della Russia all'Ucraina – si inseriscono nell'ambito del "Piano industriale Green Deal per l'Age Deal a zero emissioni" (presentato il 1° febbraio 2023). La nuova formulazione è dunque fortemente orientata a rafforzare la transizione ecologica, aumentando l'attrattiva dell'UE per gli investimenti nelle tecnologie verdi e nei prodotti a emissioni nette zero, nell'ottica di rafforzare il Green Deal europeo e integrare la Strategia industriale dell'UE.

Obiettivo principale è quello di facilitare e ampliare la concessione di aiuti per attrarre investimenti in tecnologie green e contrastare le politiche di incentivazione adottate dagli Stati Uniti con l'*Inflation Reduction Act*, l'iniziativa che, mobilitando 370 miliardi di dollari in investimenti per l'energia pulita e il contrasto a cambiamenti climatici, segna una delle azioni più significative intraprese dal Congresso in tali ambiti. La prospettiva di una massiccia "fuga" di investimenti industriali verso gli USA ha sollevato preoccupazioni in Europa, inducendo la Commissione a valutare l'esigenza di un quadro più flessibile, onde evitare che le imprese europee si localizzino negli Stati Uniti per beneficiare di incentivi particolarmente vantaggiosi.

Nel dichiarato fine di affrontare le crescenti sfide geopolitiche, due sezioni chiave del quadro temporaneo europeo sono state interessate da alcune modifiche. Le sezioni 2.5 e 2.6, che contengono misure volte a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, facilitare il passaggio a energie rinnovabili e tecnologie a basse emissioni di carbonio e

---

<sup>255</sup> P. Nicolaidis, *Applicaton of Article 107 (2)(b) TFEU to Covid-19 Measures; State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*, in *Journal of European Competition Law and Practice*, 2020, p.238 ss.

deroghe volte ad accelerare investimenti in infrastrutture energetiche. È stata introdotta una nuova sezione (2.8), che prevede disposizioni specifiche per accelerare gli investimenti nei settori strategici, con focus su batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore ed elettrolizzatori per l'idrogeno. Tale sezione include poi una serie di accorgimenti e previsioni volte a mitigare in modo più o meno diretto gli effetti sostanziali degli incentivi statunitensi.

Si segnala, infine, che la scadenza originaria del TCTF è stata prorogata di due anni (al 31 dicembre 2025), ad eccezione di alcune misure, come gli aiuti di importo limitato, il sostegno alla liquidità, la compensazione per gli alti prezzi dell'energia e il sostegno alla riduzione della domanda di elettricità<sup>256</sup>.

Se l'introduzione del TCTF rappresenta un importante cambio di passo nella politica degli aiuti di Stato, comportando una maggiore flessibilità nella concessione, un rafforzamento della competitività industriale europea con misure volte ad evitare la delocalizzazione in Paesi extraeuropei con incentivi più forti, supporto finanziario più rapido e diretto per energia pulita e tecnologie sostenibili; restano comunque degli aspetti di criticità: possibili distorsioni della concorrenza interna tra Stati membri con capacità finanziarie differenti, rischio di accrescere una politica protezionistica e diversi tempi di attuazione nei diversi Stati, dovuti soprattutto agli impianti burocratici presenti all'interno degli stessi. In sostanza, mentre l'UE tenta di muoversi con maggiore flessibilità in risposta alle spinte USA ed anche cinesi, permane il timore che soltanto alcuni Stati membri, dotati di ampi spazi di bilancio, possano effettivamente sfruttare il TCTF, con conseguenti squilibri del mercato unico. Di qui la necessità di misure di bilanciamento e la prospettazione circa l'istituzione di nuovi strumenti, come l'auspicata costruzione di un Fondo UE per la sovranità industriale, ipotizzato dalla Commissione e in discussione tra gli Stati membri. Nel frattempo, nel mese di giugno 2023 è stata adottata la Strategic Technologies for Europe Platform (STEP), volta a rafforzare la produzione di tecnologie emergenti nell'ambito delle transizioni verde e digitale e per la sovranità strategica dell'Unione. Strumento alimentato da fonti di finanziamento diverse e provenienti dal bilancio UE e

---

<sup>256</sup> M. Schonberg, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, II. 258.

che serve da “soluzione ponte” nel breve termine per un supporto veloce e mirato agli investimenti in tema di industria a zero emissioni.

### **3.4.1 Aiuti per energie rinnovabili, efficienza energetica, mobilità sostenibile e decarbonizzazione dell'industria e l'allineamento con gli obiettivi di neutralità climatica**

La sostenibilità, da obiettivo ritenuto sostanzialmente marginale e non riconosciuto dai Trattati, è divenuta una priorità centrale nell'UE, integrata in tutte le politiche e attività dell'Unione, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ai sensi dell'articolo 11 del TFUE. L'evoluzione del controllo degli aiuti di Stato in questo settore riflette questa trasformazione e si traduce non solo nell'aumento del numero di decisioni della Commissione, spesso caratterizzate da maggiore ampiezza e profondità, ma anche mediante il crescente ricorso a strumenti legislativi e di soft law. Inoltre, come già sottolineato, le norme sugli aiuti di Stato sono state, nel complesso, progressivamente riviste con il fine di promuovere politiche ambientali, sostenendo una transizione equa ed economicamente efficiente verso la neutralità climatica e facilitando il progressivo abbandono dei combustibili fossili, in piena coerenza con le priorità delle CEEAG.

Queste ultime vietano infatti gli aiuti ai progetti strettamente legati a carbone, gasolio, lignite, petrolio, torba e scisti bituminosi, ossia fonti energetiche che sono considerate contrarie al perseguimento degli obiettivi climatici dell'UE e potenziali aggravanti dei fallimenti del mercato<sup>257</sup>. Tuttavia, il gas naturale è riconosciuto come una tecnologia di transizione, riflettendo la logica secondo cui è “*un ponte, non una destinazione*”. Le CEEAG autorizzano gli aiuti agli investimenti nel gas naturale a condizione che non creino un effetto di “lock-in” che ritardi la transizione verso tecnologie rinnovabili o a più basso contenuto di carbonio. Per dimostrare l'assenza di tale effetto, ad esempio, i

---

<sup>257</sup> C. Olesen., Heide-Jørgensen, *Regulating State Aid in the Member States, in European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2021, 51-60.

beneficiari degli aiuti devono impegnarsi a convertire gli impianti a gas naturale in fonti rinnovabili entro un termine concordato.

Le nuove Linee Guida mostrano inoltre che la disciplina degli aiuti di Stato in questo contesto, in particolare la definizione di aiuto di Stato, ma anche quella di compatibilità dell'aiuto sono in continua evoluzione, anche grazie all'intervento continuo della magistratura dell'Unione e dei tribunali nazionali, che partecipano sempre più all'applicazione delle norme per salvaguardare i diritti dei singoli colpiti dalla violazione dell'obbligo di notifica dei nuovi aiuti ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

Se la concessione di aiuti di Stato volti ad incentivare e agevolare l'abbandono dei combustibili fossili rappresenta, da un lato, un obiettivo da considerarsi ormai legittimo e pienamente coerente con l'articolo 11 del TFUE; dall'altro non possono non considerarsi i potenziali rischi, comunque significativi, che essa comporta per la concorrenza ed anche la coesione del mercato interno, aspetti che le norme sugli aiuti di Stato mirano a salvaguardare. Essi derivano, in particolare, dalla possibilità che sostegni finanziari consistenti vengano erogati prevalentemente da parte degli Stati membri con maggiori capacità finanziarie, creando così potenziali squilibri tra le economie nazionali, nonché dalla maggiore flessibilità introdotta dai recenti quadri temporanei.

Pertanto, in linea con la recente giurisprudenza della Corte, in particolare nella causa *Hinkley*<sup>258</sup>, risulta opportuno mantenere una rigorosa applicazione delle norme sugli aiuti

---

<sup>258</sup> Corte di Giustizia del 22 settembre 2022, Repubblica d'Austria contro Commissione europea, causa C-594/18, ECLI:EU:C:2020:742.

La sentenza conferma quella del 2018 del Tribunale (causa T-356/15, EU:T:2018:439), la quale aveva a sua volta confermato una decisione della Commissione (n. 2015/658 dell'8 ottobre 2014) che autorizzava il governo britannico a concedere un sostegno a lungo termine a un impianto di energia nucleare nell'Inghilterra meridionale. Tale decisione ha suscitato polemiche e resistenze, in particolare da parte dell'Austria (che non ha impianti di energia nucleare sul proprio territorio), e di altri grandi Stati membri, come la Germania, che si astengono dall'impiego del nucleare e che hanno rifiutato di essere coinvolti nel caso. La Corte di giustizia europea ha risposto affermativamente alla questione centrale, ossia se l'aiuto destinato alla centrale nucleare potesse essere considerato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, adottando un'interpretazione che si fonda sull'applicazione generale di questa

di Stato anche in questo contesto, al fine di garantire che il sostegno agli obiettivi del Green Deal non comprometta l'equilibrio del mercato unico. È essenziale, dunque, mantenere un approccio che possa conciliare la promozione della transizione ecologica con il rispetto dei principi fondamentali dell'architettura del Trattato e del suo spirito originario. Alla luce del percorso evolutivo che ha caratterizzato l'adozione delle Linee Guida sino alle più recenti modifiche, è importante ricordare che, nel 2014, l'introduzione dell'EEAG ha suscitato critiche per le condizioni troppo restrittive imposte agli aiuti al funzionamento per le energie rinnovabili<sup>259</sup>. Alcuni osservatori hanno interpretato tali restrizioni come un tentativo implicito della Commissione di promuovere un approccio armonizzato ai regimi di sostegno per le energie rinnovabili all'interno dell'Unione.

Ai sensi dei paragrafi 124 e 126 dell'EEAG, gli aiuti di Stato per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili potevano essere concessi esclusivamente sotto forma di premio di immissione in rete e assegnati attraverso una procedura di gara basata su criteri chiari, trasparenti e non discriminatori. Pur essendo previste alcune eccezioni per gli impianti a bassa capacità e per il meccanismo dei certificati verdi, la preferenza accordata ai premi e alle gare d'appalto ha introdotto condizioni significativamente più restrittive rispetto al passato per il finanziamento delle energie rinnovabili.

Le tariffe di alimentazione e le agevolazioni fiscali hanno rappresentato, per diverso tempo, nell'UE, gli strumenti di sostegno più diffusi per promuovere l'implementazione e lo sviluppo delle energie rinnovabili. Tuttavia, con l'entrata in vigore delle nuove regole, l'impiego delle tariffe di alimentazione è stato sostanzialmente escluso a causa della netta preferenza accordata ai premi di immissione in rete e ciò ha avuto un impatto significativo sulle politiche nazionali, inducendo gli Stati membri a ridefinire le proprie strategie di incentivazione. In particolare, i governi nazionali si sono trovati a rivedere i meccanismi di sostegno economico alle fonti rinnovabili, adattandoli alle prescrizioni previste dall'EEAG. Si è in tal modo determinata una transizione da strumenti di incentivazione

---

disposizione, senza limitarne la portata al solo ambito del trattato Euratom, come era stato invece proposto dal Tribunale.

<sup>259</sup> C. Olesen., Heide-Jørgensen, *Regulating State Aid in the Member States*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2021, 51-60.

diretta a modelli di sostegno basati, invece, su meccanismi di mercato, nel tentativo di garantire una maggiore competitività e trasparenza nel settore energetico.

Nel 2014, la Federazione europea delle energie rinnovabili (EREF) ha presentato ricorso di annullamento contro l'EEAG, sostenendo che la preferenza per i premi di immissione in rete, di cui al paragrafo 124, costituisse un tentativo illegittimo di eliminare gradualmente l'uso delle tariffe di alimentazione attraverso uno strumento di “quasi-legislazione”. Secondo l'EREF, la Commissione avrebbe oltrepassato i limiti delle proprie competenze, interferendo con le strategie energetiche degli Stati membri, in un settore in cui l'Unione non aveva ancora raggiunto un adeguato livello di armonizzazione normativa. Tuttavia, il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile ritenendo che l'EREF non fosse legittimata a proporre un'azione di annullamento contro le Linee guida.

In dottrina<sup>260</sup>, si è spesso sottolineato come le Linee Guida abbiano determinato una progressiva eliminazione delle tariffe di alimentazione, precedentemente adottate da molti Stati membri. Per garantire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e un buon rapporto qualità-prezzo, le CEEAG incoraggiano i governi a concedere gli aiuti attraverso procedure di gara competitive. Le gare d'appalto sono infatti prescritte come meccanismo predefinito per diverse misure di aiuto, tra cui la decarbonizzazione, la mobilità sostenibile e la chiusura degli impianti a combustibili fossili. Inoltre, l'utilizzo di una procedura di gara facilita la dimostrazione della proporzionalità dell'aiuto concesso, assicurando che l'importo erogato non ecceda il necessario per raggiungere gli obiettivi ambientali prefissati.

Per le misure di aiuto proposte in ambito di decarbonizzazione e di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento elettrico, inoltre, vige l'obbligo per i governi di tenere delle consultazioni pubbliche, eccetto per i casi in cui si sia in presenza di regimi di sovvenzione di entità limitata, per i quali si ricorre a procedura di gara. Questa prescrizione mira a garantire un livello più elevato di trasparenza e a promuovere la partecipazione delle parti interessate, così da raccogliere i contributi fondamentali per orientare le decisioni relative agli interventi di sostegno.

---

<sup>260</sup> P. Nicolaidis, *The Limits of 'Proportionate' Discrimination*, 2021 (20) StAL 3, 384-396.

### **3.5 Il regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) in materia ambientale**

Parallelamente all'aggiornamento delle Linee Guida in materia ambientale, un'ulteriore modifica ha interessato, come accennato anche nel corso del secondo capitolo, il Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)<sup>261</sup>.

Il 09 marzo del 2023, la Commissione Europea ha approvato e reso pubblica una revisione del GBER, inizialmente disponibile soltanto in lingua inglese. Le origini di tale strumento si rinvergono nel Regolamento CE n. 994/98 del Consiglio, adottato il 7 maggio del 1998, e successivamente modificato dal Regolamento UE n. 733/2013.

La normativa consente alla Commissione di adottare il General Block Exemption Regulation, attraverso il quale alcune categorie di aiuti vengono dichiarate compatibili con il Trattato e, di conseguenza, esentate dall'obbligo di notifica preventiva e dall'approvazione della Commissione stessa. L'ultima revisione del GBER risale a luglio 2021. Questo strumento riveste un ruolo fondamentale per gli Stati membri, poiché permettendo loro di erogare specifiche tipologie di aiuti senza la necessità di attendere di ottenere un'approvazione preliminare, contribuisce a delineare un quadro normativo chiaro, in tal modo agevolando una gestione più celere ed efficiente delle risorse pubbliche e garantendo interventi tempestivi nei settori di maggiore rilevanza strategica. Gli Stati membri, sono così investiti di una maggiore responsabilità nella definizione delle priorità di finanziamento pubblico.

Nel complesso, la revisione presenta diversi sviluppi positivi. Tra questi, si può senz'altro rinvenire la conferma del prezioso sostegno alle energie rinnovabili, incluse quelle realizzate su scala ridotta, e il tanto atteso riconoscimento del ruolo delle comunità energetiche rinnovabili. Inoltre, il nuovo regolamento introduce delle specifiche disposizioni finalizzate ad incentivare la tutela e il ripristino della biodiversità, oltre a promuovere la mobilità sostenibile, seppur con talune limitazioni. Inoltre, anche il supporto alle iniziative di efficienza energetica è stato potenziato.

---

<sup>261</sup> P. Nicolaides, *The Limits of 'Proportionate' Discrimination*, 2021 (20) EStAL 3, 384-396.

Tuttavia, il testo aggiornato del GBER presenta alcune criticità e lascia emergere opportunità non pienamente sfruttate, tra i nodi più controversi, si può segnalare il perdurare del sostegno al gas fossile. A giudizio della Commissione, la conformità agli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050 può essere raggiunta subordinando gli investimenti nel gas fossile ai criteri di selezione tecnica del regolamento delegato sulla tassonomia, o richiedendo che gli impianti interessati siano “pronti per l'idrogeno”. Tale scelta, tuttavia, è stata oggetto di critiche, in quanto ritenuta in potenziale contrasto con l'esigenza di accelerare il passaggio verso soluzioni energetiche interamente sostenibili. Analogamente, sebbene il sostegno diretto all'idrogeno sia destinato prevalentemente a quello di provenienza rinnovabile, il testo del regolamento non circoscrive tali aiuti ai settori maggiormente difficili da decarbonizzare, lasciando aperto uno spazio di intervento anche per l'idrogeno non rinnovabile<sup>262</sup>.

È poi previsto uno specifico regime di esenzione in relazione a quanto disposto dall'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, ossia che ogni misura di aiuto debba essere notificata e approvata preventivamente da parte della Commissione Europea. Il GBER elimina tale vincolo per determinate categorie di aiuti nazionali, purché non compromettano la libera concorrenza nel mercato unico, con il fine di accelerare la concessione di finanziamenti pubblici strategici<sup>263</sup>.

Questa revisione del GBER si inserisce in un quadro di più ampio respiro, segnato dalle strategie europee per la transizione verde e digitale, oltre che all'esigenza di sostenere la ripresa economica post-pandemia e di contrastare l'instabilità derivante dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle altre conseguenze derivanti dal conflitto in Ucraina. Sin dalla crisi economica e finanziaria del 2008, la Commissione ha progressivamente consolidato la prassi di introdurre regimi temporanei di deroga alle ordinarie regole sugli aiuti di Stato, come dimostrato anche nel corso della pandemia da Covid-19. In questo contesto, non sorprende che la Commissione abbia nuovamente e prontamente adottato un quadro temporaneo per far fronte all'impatto delle conseguenze economiche generate dall'invasione russa dell'Ucraina, facendo ricorso a strumenti già sperimentati in passato. L'instabilità

---

<sup>262</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

<sup>263</sup> P. Nicolaidis, *The Limits of 'Proportionate' Discrimination*, 2021 (20) EStAL 3, 384-396.

geopolitica ha evidenziato nuovi squilibri all'interno dell'UE, rendendo necessario un rafforzamento dell'industria europea attraverso il finanziamento pubblico. Tuttavia, senza un'azione coordinata a livello europeo, solo gli Stati con economie più solide sarebbero in grado di affrontare una simile sfida, con il rischio di una frammentazione del mercato unico. L'intento della Commissione sembra proprio quello di evitare tale scenario, garantendo regole che permettano un accesso equo agli aiuti di Stato per tutti gli Stati membri. Sebbene si miri ad un quadro degli aiuti di Stato "più semplice, più rapido e più prevedibile", la Commissione sta progressivamente attenuando i vincoli sul controllo degli aiuti di Stato, i quali sin dal Rapporto Spaak del 1956, sono stati considerati una delle politiche fondamentali per la creazione del mercato comune. L'evoluzione degli strumenti normativi rivela: come i quadri temporanei, originariamente concepiti come strumenti eccezionali e transitori, stiano acquisendo una caratteristica "quasi permanente"; come l'utilizzo di Linee guida sia orientato al fine di indirizzare gli Stati verso politiche non fondate su procedimenti democratici formali; e come si proceda, sempre più, verso regimi di esenzione o semplificazione delle procedure, nell'ottica di permettere un più rapido ed efficace conseguimento degli obiettivi che dovrebbero essere comuni. Interessante nuovamente richiamare come la modernizzazione del GBER abbia viaggiato insieme alla revisione delle Linee guida, verso obiettivi comuni ad entrambi e come il Green Deal stia influenzando in modo radicale l'approccio della Commissione verso gli aiuti di Stato, con l'obiettivo di favorire interventi volti a sostenere la transizione verde in modo più celere e capillare, tuttavia, non può non riconoscersi il rischio di frammentazione sotteso. La flessibilità e la rapidità nell'erogazione dei sussidi potrebbero condurre gli Stati più solidi finanziariamente a produrre politiche più incisive di altri, creando delle disparità di trattamento. In tale contesto, la Commissione, orientata al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali, è chiamata ad evitare la creazione di squilibri permanenti nella concorrenza interna.

Nonostante le incertezze legate alla progressiva attenuazione del generale divieto di aiuti di Stato e delle procedure ivi connesse, le CEEAG offrono un notevole potenziale per contribuire alla realizzazione del Green Deal, pur continuando a garantire un contesto competitivo anche per le piccole imprese e gli operatori non commerciali nel settore delle energie rinnovabili. Le stesse semplificano infatti l'introduzione di nuovi meccanismi di supporto attraverso cui gli Stati membri possono introdurre nuovi schemi di sostegno per

le energie rinnovabili e le Renewable Energy Communities (REC). Tuttavia, dalla disamina della normativa, emerge come tale semplificazione crei un incentivo “perverso”: esso rischia infatti di disincentivare, paradossalmente, l’inclusione di misure innovative e dei REC nella progettazione dei sistemi di sostegno alle rinnovabili. Il paragrafo 100 delle CEEAG prevede, infatti, che, qualora il budget complessivo di un regime sia sufficientemente ridotto, sia previsto l’espletamento di una gara competitiva e la misura non sostenga investimenti nella generazione o produzione di energia basata su combustibili fossili, lo Stato membro possa essere esonerato dall’obbligo di tenere una consultazione pubblica prima della notifica dello stesso, come previsto dal paragrafo 99. In altre parole, in presenza di budget ridotto ed espletamento della gara pubblica, viene meno l’obbligo di coinvolgere il pubblico nel processo decisionale. Analogamente, ai sensi del paragrafo 99, gli Stati membri non sono tenuti a indire una consultazione pubblica, prima della notifica, se le modifiche apportate ai regimi di aiuto già esistenti non alterano il loro ambito di applicazione o i criteri di ammissibilità, ovvero se non estendano la durata oltre i dieci anni dall’approvazione dell’aiuto da parte della Commissione. Anche in questo caso la burocrazia viene in qualche modo minimizzata.

In sostanza, ciò implica che gli Stati membri possono ottenere l’autorizzazione agli aiuti di Stato con un onere amministrativo minimo, semplicemente evitando di adottare nuove misure di sostegno per le energie rinnovabili, premiando, di fatto lo status quo, piuttosto che incentivare l’innovazione. Gli Stati che intendano implementare misure di supporto alle energie rinnovabili, incluse le REC, sono tenuti ad avviare consultazioni pubbliche più ampie, a fornire motivazioni aggiuntive e dettagliate e a dimostrare, attraverso analisi di scenario basate su approcci fattuali e controfattuali, che i costi supplementari siano compensati dai benefici attesi. Siamo nell’ambito di un iter più complesso che si traduce in un maggior onere per chi vuole effettivamente innovare il regime. Questa asimmetria procedurale, per quanto di natura tecnica, potrebbe avere implicazioni importanti sull’effettivo raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali a livello europeo. In ordine alle comunità energetiche rinnovabili, è opportuno specificare che, se il paragrafo 68 delle CEEAG le definisce in linea con l’articolo 2 della direttiva (UE) 2018/2001, il paragrafo 75 specifica che gli Stati membri possono adottare misure per semplificarne la partecipazione alle gare pubbliche, a condizione che sia dimostrato che i benefici superino

eventuali distorsioni della concorrenza. Tuttavia, nonostante tale previsione, il meccanismo attuale non sembra creare le reali condizioni per incentivarne l'implementazione. Pertanto, mentre l'obiettivo delle CEEAG è facilitare l'innovazione nei regimi di sostegno alle rinnovabili, il quadro normativo, talvolta (come in questo caso) premia la scelta di non intervenire o di modificare minimamente i regimi esistenti, con il rischio di compromettere l'effettiva promozione delle energie rinnovabili e il conseguente impatto positivo sul clima e sull'ambiente. In tal senso, sembra opportuno procedere in ordine alla previsione di un bilanciamento più accurato dell'onere amministrativo tra chi introduce nuove misure e chi modifica regimi esistenti; migliorare l'inclusione delle comunità energetiche rinnovabili, eliminando ostacoli burocratici ingiustificati; e, infine, rivedere l'obbligo di consultazione pubblica, affinché non risulti eccessivamente oneroso soltanto per chi introduce nuove misure di sostegno.

L'interrelazione tra le CEEAG e il GBER manifesta una crescente propensione verso una maggiore flessibilità nell'erogazione degli aiuti. Tuttavia, tale tendenza comporta dei rischi che devono essere compensati attraverso misure di bilanciamento tra la riduzione degli oneri amministrativi e burocratici, da un lato, e la promozione di un'effettiva transizione energetica sostenibile, dall'altro.

L'approccio green non deve sicuramente tradursi in una corsa senza regole, controproducente sia per la concorrenza che per il conseguimento di obiettivi climatici uniformi, la Commissione è dunque chiamata a rendere gli aiuti disponibili e rapidi da un lato, e salvaguardare il generale contesto di uniformità in cui gli investimenti verdi devono inserirsi, dall'altro.

Appare dunque evidente, alla luce di quanto esposto, come il GBER e le CEEAG rappresentino sostanzialmente due facce della stessa medaglia nella strategia europea per la transizione verde. L'interazione tra gli strumenti in questione si fonda sulla necessità di armonizzare l'approccio semplificato e immediato promosso dal GBER con le ambizioni innovative delle CEEAG, senza tuttavia compromettere i criteri di coinvolgimento e trasparenza richiesti dalle stesse. Attraverso una maggiore integrazione di tali strumenti, si consentirà di delineare un quadro regolatorio in cui la semplificazione procedurale non si traduca in una riduzione dell'efficacia degli interventi di sostegno. Al contrario, l'armonizzazione favorirebbe un'azione non soltanto coordinata, ma realmente incisiva nel perseguimento degli obiettivi della transizione verde, senza ignorare la crucialità del

coinvolgimento diretto dei cittadini e delle comunità, volto a garantire una dimensione “dal basso” della transizione energetica e il suo impatto positivo sia su scala locale che regionale.

### **3.6 Le facoltà riconosciute agli Stati Membri in termini di aiuti compatibili esentati dall'obbligo di notifica: focus sugli aiuti "green"**

Da un punto di vista storico, nel dicembre 1972, subito dopo il vertice di Parigi del Consiglio europeo, che segnò la genesi della politica ambientale comunitaria, la Commissione europea accettò la possibilità di concedere aiuti di Stato “per la protezione dell'ambiente e la riduzione dell'inquinamento”. All'epoca, la Commissione riteneva che “gli Stati membri dovessero sforzarsi di raggiungere gli obiettivi di protezione ambientale non attraverso una politica di aiuti generalizzata, ma facendo sì che gli inquinatori sostenessero, in vari modi, i costi dell'eliminazione dell'inquinamento di cui sono responsabili”. L'approccio in questione si riflette nel successivo memorandum della Commissione sugli aiuti di Stato in materia ambientale, adottato nel 1974, caratterizzato dalla concezione secondo la quale l'uso degli aiuti di Stato rappresentasse una fase transitoria, “che apre la strada all'introduzione graduale del principio ‘chi inquina paga’, in base al quale gli agenti economici avrebbero sostenuto l'intero costo dell'inquinamento causato dalle loro attività”.

L'approccio inizialmente limitato e transitorio agli aiuti ambientali si è trasformato radicalmente, assumendo oggi un ruolo critico nel raggiungimento degli obiettivi ambientali dell'Unione. A questo proposito, l'evoluzione della politica e del quadro giuridico dell'UE in materia di aiuti di Stato rivela la crescente importanza della tutela dell'ambiente, divenuta una necessità esistenziale, e l'emergere degli aiuti di Stato come fattore chiave della transizione verde. In questo senso, l'introduzione della tutela ambientale come politica dell'UE nell'Atto Unico Europeo del 1986 e il riconoscimento del principio dello sviluppo sostenibile come uno degli obiettivi dell'UE con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, rappresentano pietre miliari rilevanti.

Tuttavia, è opportuno considerare come la transizione verde abbia posto l'Unione Europea di fronte ad una tensione strutturale tra la tutela della concorrenza e la necessità di una politica industriale attiva. Il passaggio dal quadro normativo fondato essenzialmente sul principio “chi inquina paga” ad un sistema di incentivi mirati per la transizione energetica ha riaperto il dibattito su quanto lo Stato debba intervenire nel mercato e in che misura ciò possa creare distorsioni competitive. L'adozione del Green Deal europeo ha poi contribuito a ridefinire il ruolo degli aiuti da elemento distorsivo della concorrenza a strumento imprescindibile per garantire condizioni di parità nella transizione ecologica.

Come discusso nel corso del presente lavoro, occorre precisare che, nel quadro giuridico attualmente in vigore, l'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che “le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. Una formulazione simile è stata inserita anche nell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>264</sup>. Inoltre, l'articolo 191 del TFUE individua gli obiettivi della politica dell'Unione in materia di ambiente e sottolinea che tale politica deve mirare a un livello elevato di protezione, basandosi “sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio ‘chi inquina paga’”. Infine, l'articolo 194, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che la politica dell'Unione in materia di energia deve tenere conto della necessità di preservare e migliorare l'ambiente.

Ora i tribunali nazionali hanno il potere di interpretare e applicare l'articolo 107, paragrafo 1, e l'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, in particolare per tutelare le parti colpite dalla distorsione della concorrenza causata dalla concessione di aiuti illegali, ossia senza il rispetto della clausola sospensiva prevista dall'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Tuttavia, come ha confermato la Corte d'Appello di Parigi, l'articolo 107(1) TFUE non ha

---

<sup>264</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

effetto diretto<sup>265</sup>. In questo contesto, secondo la recente giurisprudenza della Grande Camera della Corte di giustizia, tutte le autorità degli Stati membri, ossia non solo i tribunali nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, sono tenute ad applicare l'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e hanno pertanto il dovere di recuperare gli aiuti di Stato concessi in violazione della clausola sospensiva sancita da tale disposizione<sup>266</sup>. La tutela dell'ambiente, unitamente alla necessità di intervenire per razionalizzare il progressivo incremento dei costi dell'energia, ha determinato un allentamento delle rigide disposizioni a tutela della concorrenza che ostacolavano gli Stati nella concessione degli aiuti. La giurisprudenza ha svolto un ruolo cruciale proprio nel dare esecuzione alla concessione di aiuti destinati al raggiungimento di obiettivi specifici, anche alla luce di eventi catastrofici che si sono susseguiti in modo repentino, come la guerra in Ucraina. Quest'ultima ha evidenziato la necessità di perseguire con rapidità un'efficienza nello sfruttamento di risorse energetiche sempre più rare e sempre più impattanti sull'ambiente.

L'allentamento delle norme sugli aiuti di Stato è stato motivato dal forte aumento dei prezzi dell'energia e dal rischio che l'industria europea si trasferisse negli Stati Uniti in risposta all'*Inflation Reduction Act (IRA)*, che è entrato in vigore nell'agosto del 2022 e che prevede 369 miliardi di dollari di sussidi per gli "investimenti verdi". Ciò ha logicamente spinto le imprese a considerare la possibilità di delocalizzazione negli Stati Uniti. L'obiettivo è consentire agli Stati Membri di fornire alle imprese un sostegno significativo in termini di aiuti di Stato al fine di sviluppare e potenziare le imprese che guideranno la transizione energetica dell'UE.

---

<sup>265</sup> L. Grard, *The Paris Court of Appeal holds that State aid's control is of the EU Commission's exclusive competence and that a plaintiff cannot rely on Art. 87.1 EC before a national authority since this article has no direct effect (National Forest Office / Germain Environnement)*, 27 July 2004, e-Competitions State aid & Sustainability, Art. N° 13635.

<sup>266</sup> Corte di Giustizia del 5 marzo 2019, Case C-349/17, *Eesti Pagar AS/Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandusja Kommunikatsiooniministeerium*, par.8995, ECLI:EU:C:2019:172.

In risposta all'IRA, la Commissione autorizzerà eccezionalmente gli Stati membri a offrire un “aiuto equivalente” alle imprese qualora queste dimostrino in modo credibile l'intenzione di trasferirsi altrove a causa delle sovvenzioni estere. A tal fine, è stato modificato il regolamento di esenzione per categoria che, in sostanza, consente agli Stati membri di concedere aiuti, senza previa notifica alla Commissione, alle imprese che favoriranno la diffusione delle energie rinnovabili, la decarbonizzazione dei processi produttivi industriali e gli investimenti nei settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni. Tali modifiche sono da interpretare in funzione proprio di una spinta verso la scelta di investimenti che possano materializzare una transizione verde che possa definirsi efficace ed effettiva.

In questa prospettiva, le nuove linee guida indirizzate ad aumentare la prevedibilità e la chiarezza giuridica, possono anche essere utilizzate come strumenti politici per incentivare gli Stati membri a concedere aiuti di Stato “virtuosi”. Nonostante profondi cambiamenti nel modo in cui lo Stato e il mercato operano nell'Europa contemporanea, il controllo degli aiuti di Stato rimane uno strumento di regolazione giuridica volto a orientare un processo che, in larga parte, conserva una natura politica.

Il ruolo della Commissione sia come controllore della spesa statale e come guida per orientare gli Stati membri verso aiuti “buoni”, è stato accentuato nella comunicazione sulla Modernizzazione degli Aiuti di Stato (SAM)<sup>267</sup>. È opportuno ricordare che il controllo degli aiuti di Stato e la politica in materia di aiuti di Stato costituiscono due funzioni distinte, sebbene ciò non risulti sempre chiaro nella prassi della Commissione.

Nella causa *Hinkley Point C*, l'Avvocato generale Hogan ha osservato che lo scopo del controllo degli aiuti di Stato nel TFUE è la salvaguardia della concorrenza, e non che la Commissione debba “garantire che gli Stati membri spendano i fondi pubblici in modo efficace ed efficiente in termini di costi”.

In effetti il Temporary Framework, alla sezione 2.8, introduce la possibilità per gli Stati membri, di sostenere “gli investimenti in settori strategici per la transizione verso

---

<sup>267</sup> G. Luchena, B. Raganelli, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214.

un'economia a zero emissioni nette", sulla base di regimi di aiuti di Stato approvati, e in via eccezionale su base individuale. Ciò include investimenti nella produzione di batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e attrezzature per la cattura, l'uso e lo stoccaggio del carbonio. La forma di tale sostegno può consistere in sovvenzioni dirette, vantaggi fiscali o prestiti/garanzie. L'intensità dell'aiuto varia a seconda delle dimensioni dell'impresa, della regione in cui viene effettuato l'investimento e della forma dell'aiuto stesso. Ad esempio, le grandi imprese possono ricevere un contributo compreso tra il 15 e il 35% dei costi d'investimento ammissibili, con un tetto massimo per le sovvenzioni dirette che varia tra i 150 e i 350 milioni di euro per impresa, per Stato membro, a seconda della classificazione della regione d'investimento. L'intensità può poi essere aumentata nel caso di aiuti sotto forma di agevolazioni fiscali, prestiti o garanzie, oppure nei casi di investimenti effettuati da piccole o medie imprese.

Le imprese beneficiarie sono però tenute a presentare una domanda prima dell'inizio dei lavori all'autorità concedente del rispettivo Stato membro, nell'ottica di garantire l'effetto di incentivazione dell'aiuto, volta a dimostrare che l'impresa non avrebbe sostenuto l'investimento (anche in relazione alle sue dimensioni o alla localizzazione) in assenza del sostegno pubblico. Se l'aiuto è concesso nell'ambito di un regime già approvato da parte della Commissione, non è necessaria la previa approvazione della singola misura da parte della Commissione, in seguito alla preventiva notifica. Nonostante ciò, lo Stato membro è comunque tenuto a verificare che siano rispettate le condizioni concernenti la verifica circa il rischio della realizzazione dell'investimento fuori dallo SEE ed a confermare che la concessione non comporti un concreto rischio di delocalizzazione intra-SEE, ossia che l'operazione non costituisca semplicemente un trasferimento da un paese dello SEE verso il territorio di uno Stato membro che concede l'aiuto, al fine di evitare conseguenze dannose per il mercato interno. Nel contesto delineato, gli Stati membri possono richiedere la presenza di requisiti connessi alla tutela dell'ambiente, della protezione sociale o delle condizioni di lavoro.

Esiste poi un importante meccanismo di salvaguardia procedurale che consente alla Commissione di effettuare una funzione di vigilanza sull'applicazione dei regimi approvati. Nel termine di 60 giorni è infatti previsto che gli Stati membri debbano informare la stessa circa una serie di dati di cui all'allegato II della Comunicazione, in modo tale che la stessa

possa valutarne la completezza e chiedere gli eventuali chiarimenti, in seguito ai quali decidere se aprire una fase di verifica laddove rilevi profili di criticità rispetto alla compatibilità del singolo aiuto. Inoltre, la Commissione può approvare, al ricorrere delle condizioni previste, degli aiuti individuali alle imprese fino all'importo della sovvenzione che avrebbero potuto ricevere per un investimento equivalente in un paese non appartenente al SEE. Infine, importante sottolineare che, il beneficiario dell'aiuto è tenuto ad impegnarsi affinché gli investimenti siano mantenuti nella zona interessata per un termine di almeno 5 anni (3 per le PMI), dopo il completamento dell'investimento.

In conclusione, la necessità impellente di coniugare la tutela dell'ambiente con la salvaguardia della competitività ha spinto l'UE a rivedere e adattare il regime degli aiuti di Stato, in modo da porre le basi per una efficace transizione verde. Il percorso evolutivo ha visto il passaggio dal modello orientato al principio "chi inquina paga" ad uno incentrato su incentivi strategici, ciò conferma che gli strumenti normativi di cui al presente capitolo sono stati flessibilizzati per rispondere alle sfide economiche e ambientali sempre più complesse che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Il bilanciamento tra gli obiettivi economici e ambientali fa sì che la tutela dell'ambiente sia vista in un'ottica un po' differente dalla tradizionale qualificazione della stessa come un vincolo o un ostacolo alla prosperità economica, bensì come un elemento strategico per il rafforzamento della competitività e della resilienza dell'industria europea in un panorama globale sempre più protezionistico.

L'evoluzione degli aiuti "green" sottolinea la capacità dell'UE di reinventare i propri strumenti di politica economica e ambientale, orientando gli interventi statali verso investimenti che si muovono verso un approccio integrato e caratterizzato da un costante dialogo fra normativa, giurisprudenza e dinamiche politiche, al fine di garantire quella prosperità che non si risolve nella mera stabilità economica, ma anche in quella della salute umana e del pianeta e del loro miglioramento, direttamente legati alla tutela ambientale e agli strumenti di cui disponiamo per esercitarla e applicarla, nell'adempimento del generale principio di responsabilità e solidarietà nei confronti delle generazioni presenti e di quelle future.

## CAPITOLO QUARTO

### *Strumenti di finanziamento e il ruolo degli aiuti di Stato nella transizione ecologica*

---

**Sommario:** 4.1 NextGenerationEU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): aiuti di stato, interesse comune e solidarietà; 4.1.1 Il rapporto tra il PNRR e gli aiuti di Stato in Italia e negli altri Stati Membri; 4.2 Aiuti di Stato per progetti strategici: Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) e la deroga di cui alla lettera b) del terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE; 4.3 Gli aiuti di Stato come incentivi per l'innovazione in settori come l'energia eolica, solare e la mobilità elettrica e la promozione delle tecnologie verdi; 4.4 Partenariati pubblico-privato e ruolo degli aiuti nelle start-up "green"; 4.4.1 L'equilibrio tra finanziamento pubblico e concorrenza legale.

#### **4.1 NextGenerationEU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): aiuti di stato, interesse comune e solidarietà**

La crisi economica mondiale originata dalla pandemia ha portato le istituzioni europee e gli Stati membri ad intraprendere delle iniziative senza precedenti, sia per l'eccezionale entità delle risorse impiegate sia per il considerevole impegno richiesto a ciascuno Stato. Tutto ciò al dichiarato fine di rilanciare l'economia dell'intera Unione e nel pregevole tentativo di non lasciare indietro nessuno.

L'UE ha approvato, a dicembre del 2020, il Next Generation Eu (NGEU), strumento finanziario di durata temporanea esclusivamente mirato a rispondere alla crisi in atto e ad intraprendere le opportune misure per la ripresa dell'economia unionale<sup>268</sup>. Approvato dal Consiglio nel luglio del 2020, è costituito da un fondo di 750 miliardi di euro per la

---

<sup>268</sup> Conclusioni adottate al termine della Riunione straordinaria del Consiglio europeo, dal 17 al 21 luglio 2020), EUCO 10/20.

ripresa europea, di cui il 30% destinato agli obiettivi di cui al Green New Deal, in conformità con l'Accordo di Parigi sul clima.

Fulcro dello strumento in questione è il dispositivo denominato “Recovery and Resilience Facility” (RRF)<sup>269</sup>, il più rilevante piano di investimenti, sia in termini di quantità delle risorse che per l'innovativo meccanismo di distribuzione delle stesse ai Paesi membri. Lo stesso, attraverso il supporto finanziario, si pone l'obiettivo di supportare investimenti e riforme atte a promuovere coesione, crescita sostenibile e resilienza degli Stati, che sono così chiamati ad individuare i propri obiettivi nei rispettivi piani nazionali<sup>270</sup>.

Al centro di questa strategia, per l'Italia, vi è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), trasmesso il 30 aprile del 2021, come richiesto dall'art 18 del regolamento RRF. Esso rappresenta non soltanto una immediata risposta alle difficoltà economiche e sociali derivanti dall'impatto della pandemia, ma anche un'opportunità storica per rilanciare il Paese, contribuendo a ridurre le debolezze strutturali dell'economia italiana e promuovendo un modello di sviluppo più equo e sostenibile. Non a caso, l'utilizzo dei termini “Ripresa” e “Resilienza”, a sottolineare l'intenzione e la capacità di Stato, imprese e cittadini di reagire in modo da minimizzare le conseguenze della crisi e di risolvere le carenze strutturali dei singoli Stati, ricostruendo il tessuto economico e sociale, e aprendosi alle opportunità offerte dalla transizione ecologica e quella digitale. La resilienza, nel quadro giuridico e politico nel quale si inserisce, si mostra non soltanto come la capacità di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico<sup>271</sup>.

Il piano si sviluppa, di fatto, intorno ai tre assi strategici delineati, “digitalizzazione e innovazione”, “transizione ecologica” e “inclusione sociale”, contribuendo, inoltre, al perseguimento degli obiettivi noti come “European Flagships”, iniziative faro europee che si traducono nell'individuazione, da parte della Commissione, di sette aree tematiche,

---

<sup>269</sup> Istituito con Regolamento UE 2021/241, del 12 febbraio 2021.

<sup>270</sup> Dossier del Senato della Repubblica, “*Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*”, novembre 2022, n. 4.

<sup>271</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione di previsione strategica 2020: tracciare il percorso verso un'Europa più resiliente*, del 9 settembre 2020, COM (2020) 493.

che incoraggiano gli Stati a intraprendere iniziative che si spingano al di là delle specificità proprie dei contesti nazionali nelle quali si inseriscono, e volte all'adozione di riforme e investimenti a sostegno di una ripresa che sia solida e "comune"<sup>272</sup>. Le aree, in particolare, riguardano: lo sviluppo delle energie rinnovabili (Power up), il miglioramento dell'efficienza energetica (Renovate), la promozione delle tecnologie pulite (Recharge and re-fuel), i servizi veloci a banda larga (Connect), la digitalizzazione della PA (modernise), l'aumento delle capacità industriali nel settore digitale (Scale-up) e, infine, gli investimenti destinati alla riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze nel settore pubblico, l'innovazione e la promozione della resilienza economica e sociale (Reskill an upskill).

All'Italia, tra i maggiori beneficiari del programma NGEU, sono stati assegnati 191,5 miliardi di euro suddivisi in 70 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 121 miliardi di prestiti agevolati.

Il PNRR si configura come un pacchetto nel quale confluiscono 226 misure, suddivise in 62 riforme e 164 investimenti, progettate con l'obiettivo di affrontare in modo sistematico le nuove sfide dell'economia italiana, attraverso un percorso di durata pluriennale che si estende fino al 2026.

Ogni iniziativa è stata concepita per assicurare un impatto tangibile e di lungo periodo su più direttrici strategiche, quali la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. Ciascuna misura è inoltre articolata in componenti, che complessivamente delineano le sette Missioni individuate dal medesimo.

Ai sensi del Regolamento UE n. 2021/241 una quota pari ad almeno il 37% dei piani formulati dai rispettivi paesi, dev'essere destinata a misure per la transizione verde e il 20% per la transizione digitale. Il PNRR italiano supera entrambe le quote, seppur non ampiamente come altri paesi europei.

---

<sup>272</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, alla BCE, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea degli investimenti: Strategia annuale per la crescita sostenibile, del 17 settembre 2020, COM (2020) 575.

A seguito della revisione dello stesso, ed in linea con le politiche europee successive all'invasione russa dell'Ucraina, a dicembre 2023, è stato introdotto il nuovo capitolo "REPowerEU", costitutivo della settima missione. In quest'ultimo, si prevedono sostanzialmente misure volte a sostenere la transizione verso l'energia pulita e la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, in conformità al Green Deal europeo ed in stretta sinergia con il pacchetto di proposte Fit for 55<sup>273</sup>. Si mira dunque ad assicurare al Paese l'indipendenza e la sicurezza energetica attraverso la destinazione di nuovi fondi, per un valore di 2,9 miliardi di euro, cui si aggiungono risorse provenienti da tutte le altre Missioni<sup>274</sup>.

Il successo del Piano è vincolato al rispetto di traguardi e obiettivi intermedi, la cui realizzazione viene monitorata e valutata trimestralmente attraverso indicatori di performance definiti a livello europeo. La verifica del raggiungimento degli obiettivi avviene tramite un rigoroso meccanismo di valutazione da parte della Commissione europea, che effettua controlli semestrali sull'andamento del Piano. L'erogazione dei fondi è così subordinata al rispetto delle scadenze previste, al fine di assicurare un utilizzo responsabile e mirato delle risorse erogate<sup>275</sup>.

In conformità con l'articolo 24 del Regolamento UE 2021/241, ogni Stato membro ha la facoltà di presentare un massimo di due richieste di pagamento all'anno. Data la rigidità temporale imposta, ovvero l'attuazione integrale entro il 2026, eventuali ritardi nell'esecuzione delle misure potrebbero compromettere la presentazione tempestiva delle richieste di finanziamento, con il rischio di perdere parte delle risorse assegnate, soprattutto nella fase finale di attuazione del piano.

---

<sup>273</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Speciale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano REPowerEU, del 18 maggio 2022, COM/2022/230.

<sup>274</sup> Documentazione parlamentare sul PNRR, sito web del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, in:

[Missioni e risorse.](#)

<sup>275</sup> Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR, sito web della Ragioneria Generale dello Stato, in:

[Linee-Guida-per-il-Monitoraggio-del-PNRR.pdf.](#)

Dalla modernizzazione della pubblica amministrazione alle riforme giudiziarie, passando per la semplificazione normativa e le misure a favore della concorrenza<sup>276</sup>, il piano si distingue per l'essere un ambizioso progetto volto a promuovere delle trasformazioni sostanziali. Come accennato, non si tratta di un semplice piano di investimenti, poiché oltre all'attenuazione dei danni economici e sociali causati dalla pandemia, attraverso lo stesso, si mira a risolvere le debolezze che possono definirsi strutturali dell'economia del Paese, nonché sostenerlo in questa importante fase nella quale si concentrano transizione ecologica e quella digitale.<sup>277</sup> Esso stabilisce precise priorità di investimento, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e all'innovazione tecnologica, e individua le riforme strutturali necessarie per accompagnare tali trasformazioni. In tale contesto, il piano rappresenta una vera e propria *roadmap* quinquennale (2021-2026), volta a indirizzare l'Italia definendo gli interventi e le azioni da intraprendere per un utilizzo efficace delle risorse provenienti dal programma NGEU.

Con particolare riferimento alla transizione verde, sono previste: da un lato, diverse riforme che riguardano l'implementazione di una strategia nazionale in tema di economia circolare e rifiuti, la definizione di un quadro giuridico chiaro per un uso efficiente delle risorse idriche, e la semplificazione delle procedure per le energie rinnovabili e le ristrutturazioni; dall'altro, investimenti per l'efficienza energetica degli edifici residenziali, la mobilità sostenibile e l'energia rinnovabile. Tutte identificate nelle 4 componenti incluse nella Missione 2, intitolata "Rivoluzione verde e Transizione ecologica".

Nella Missione 3, anch'essa strettamente legata alla transizione ecologica e intitolata "infrastrutture per una mobilità sostenibile", si può riconoscere, in linea con quanto previsto dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), una strategia volta alla realizzazione e innovazione di un sistema infrastrutturale che possa definirsi moderno e

---

<sup>276</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, del 26 ottobre 2012, in:

[LexUriServ.do](http://LexUriServ.do).

<sup>277</sup> Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, in:

[Gazzetta Ufficiale](http://Gazzetta Ufficiale).

sostenibile, esteso a tutto il Paese. L'intenzione è quella di allinearsi alla "strategia per la mobilità sostenibile e intelligente", connessa al Green Deal e pubblicata il 9 dicembre del 2020, ed il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>278</sup>.

L'Italia ha dunque adottato, oltre al PNRR, degli strumenti complementari, tra cui il Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC), istituito con il Decreto legge del 6 maggio 2021, n. 59, e il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC), previsto dal Regolamento UE 2018/1999 che si pongono nella posizione di integrare e consolidare l'efficacia del PNRR, riconoscendosi nei medesimi fini, ovvero il supporto e l'accelerazione della transizione verso un'economia che possa definirsi sostenibile e digitalizzata.

La governance del PNRR italiano trova il suo principale riferimento normativo nell'ambizioso Decreto legge n. 77/2021, successivamente convertito nella Legge n. 108/2021. Il modello organizzativo delineato è stato concepito per snellire e velocizzare i processi decisionali e attuativi nel raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti dal Piano (come indicato nel Regolamento UE 2021/241), attraverso un modello articolato su due livelli di gestione: il coordinamento e la supervisione da parte delle istituzioni centrali e l'attuazione operativa delle misure affidata alle amministrazioni competenti<sup>279</sup>. Tale assetto facilita il continuo dialogo con la Commissione Europea, garantendo un monitoraggio continuo sulle varie fasi di implementazione e sulla rendicontazione delle misure.

Nel Decreto può inoltre individuarsi una particolare attenzione all'interesse nazionale nella realizzazione tempestiva ed efficace degli interventi allineati agli standard climatici e ambientali e le disposizioni in esso contenute, derivate dal Regolamento UE 2021/241, sono adottate nell'ambito della competenza legislativa relativa ai rapporti tra lo Stato e l'Unione Europea. Lo stesso fornisce inoltre le definizioni di vari termini, compresi gli organismi e i piani chiave, delineando il loro ruolo nel programma. Troviamo, tra gli altri: "la Cabina di regia", incaricata del coordinamento generale e del monitoraggio

---

<sup>278</sup> Italia Domani, sezione "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", archivio, in:

[Archivio documenti - Italia Domani](#).

<sup>279</sup> N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro nazionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.5/2023.

dell'attuazione del piano, nonché di poteri sostitutivi nei confronti dei soggetti attuatori; il “Tavolo Permanente” con funzioni consultive e di segnalazione; il “Servizio centrale”, punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR e referente unico per la CE; nonché la definizione del “Fondo di rotazione del Next Generation EU”, che assicura la gestione finanziaria delle risorse europee e del “Fondo di coesione”, che contribuisce alla riduzione dei divari territoriali e al miglioramento della coesione sociale<sup>280</sup>. Il Decreto introduce, inoltre, meccanismi di semplificazione normativa volti ad accelerare l'attuazione degli investimenti e delle riforme, favorendo al contempo una collaborazione più efficace tra le diverse amministrazioni pubbliche e il settore privato. L'adozione di strumenti digitali, il potenziamento delle procedure di controllo e l'istituzione di un sistema di rendicontazione trasparente che costituiscono, insieme, elementi fondamentali per garantire il pieno successo del programma.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non costituisce un semplice sostegno finanziario, bensì una vera svolta per il Paese. Offrendo all'Italia la possibilità di colmare antiche carenze strutturali, rilanciare la produttività e rendere il sistema economico più competitivo ed equo, questo programma ambizioso potrà avere successo soltanto se il Paese saprà mettere in atto riforme incisive, rispettare le scadenze stabilite e gestire con attenzione le risorse disponibili. Qualora venga implementato in maniera efficace, il PNRR potrebbe trasformare l'Italia in un modello di crescita sostenibile e di innovazione, rafforzandone ulteriormente il ruolo tanto in Europa quanto sullo scenario globale.

---

<sup>280</sup> Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, in: [Gazzetta Ufficiale](#).

#### 4.1.1. Il rapporto tra il PNRR e gli aiuti di Stato in Italia e negli altri Stati Membri

Come evidenziato nei capitoli che precedono, nel contesto delle profonde crisi economiche e delle incertezze globali, il ruolo degli aiuti di Stato diventa fondamentale al fine di garantire la stabilità e la ripresa dei sistemi economici nazionali.

Se la flessibilità del divieto generale di aiuti, in riferimento alla compensazione dei danni direttamente causati dalle misure adottate per contenere la pandemia, ha trovato la sua legittimazione nel paragrafo 2, lettera b) dell'art 107 TFUE; la maggior parte degli interventi volti a porre rimedio in modo più generale alla crisi economica conseguente rientra nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, il quale consente agli Stati membri di adottare misure di sostegno economico per fronteggiare “gravi perturbazioni economiche”<sup>281</sup>.

Ciò premesso, la Commissione europea ha emanato nel 2020 il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato<sup>282</sup>, più volte modificato, con l'obiettivo di assicurare, nel provvedere all'esigenza di mantenere l'accesso delle imprese alla liquidità, un controllo trasparente ed efficace degli interventi pubblici, riducendo al minimo le possibili distorsioni della concorrenza<sup>283</sup>.

Se il successo del Piano dipende dalle scelte effettuate in ordine agli investimenti da eseguire con le ingenti risorse in arrivo, una delle priorità prese in considerazione riguarda la necessità di interventi straordinari di ricapitalizzazione delle imprese colpite dalla crisi.

---

<sup>281</sup> V. J. G. Power, *European Union: competition – State aid and COVID-19*, in *International Company and Commercial Review*, 2020, pages 59 et seq.

<sup>282</sup> Comunicato Stampa, Sito Ufficiale UE, “*Aiuti di Stato: la Commissione estende il quadro temporaneo per potenziare il sostegno alle microimprese, alle piccole imprese e alle start-up e per incentivare gli investimenti privati*”.

<sup>283</sup> Comunicazione della Commissione Europea del 2 Luglio 2020, C/2020/4509, *Third amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*.

Già nei primi mesi del 2020 il governo italiano ha proceduto in tal senso, favorendo l'afflusso di liquidità da parte delle banche alle imprese.<sup>284</sup>

Utile, in questo contesto, sottolineare come gli Stati membri dispongano di vari strumenti per sostenere la solvibilità delle imprese nella gestione delle crisi e nella ripresa economica, fra i quali rientrano anche i prestiti e, grazie alla seconda modifica al Quadro temporaneo, le ricapitalizzazioni. Si tratta in ogni caso di interventi di natura finanziaria che permettono l'accesso a nuove risorse per le imprese, in modo da sostenerne la liquidità e la solvibilità. Appare opportuno però sottolineare, come le ricapitalizzazioni siano generalmente riservate a delle situazioni caratterizzate da estrema necessità, ciò in quanto il loro utilizzo risulta idoneo a comportare degli effetti distorsivi della concorrenza più marcati rispetto a quelli tipicamente associati ai prestiti.

Le imprese beneficiarie devono ripristinare la propria redditività senza ottenere un vantaggio competitivo ingiustificato rispetto alla loro posizione pre-pandemica. Per tale ragione, le misure di ricapitalizzazione prevedono anche un meccanismo di *step-up*, che comporta un progressivo aumento dei costi per l'impresa beneficiaria ed una maggiore remunerazione per lo Stato, incentivando così il riacquisto del capitale da parte degli azionisti privati. Più prolungata è la partecipazione statale nel capitale aziendale, più elevati divengono i costi per l'impresa, scoraggiando un sostegno eccessivamente protratto nel tempo<sup>285</sup>.

Emerge così il fine perseguito, ossia la ricerca del giusto equilibrio da mantenere tra il supporto finanziario necessario e il rischio di creare degli squilibri nel mercato. Inoltre, le imprese di dimensioni maggiori rispetto alle PMI che beneficiano di tali fondi sono soggette a specifiche restrizioni, tra cui il divieto di acquisire più del 10% di partecipazione in aziende concorrenti o operanti nello stesso settore, nonché il divieto di distribuire dividendi, riacquistare azioni proprie o erogare bonus ai loro dirigenti. Le operazioni di ricapitalizzazione superiori ai 250 milioni di euro devono essere notificate alla

---

<sup>284</sup> B. Bruschetti, L. Greco e A. Pugliese, “*Ricapitalizzare le PMI, una priorità per l'Italia*”, in *Lavoce.info*, 2020.

<sup>285</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in:

[Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ministero dell'Economia e delle Finanze.](#)

Commissione Europea. Nel caso in cui l'impresa beneficiaria detenga una posizione dominante in uno o più mercati, lo Stato membro è obbligato a implementare misure correttive per prevenire distorsioni della concorrenza<sup>286</sup>. Nel complesso, la seconda modifica e le successive, confermano un generale ammorbidimento delle regole sugli aiuti, consentendo finanche operazioni finanziarie strutturali e ben più invasive rispetto alle misure di aiuto previste fino all'adozione delle stesse, purché ciò avvenga nel rispetto di talune condizioni volte ad evitare la creazione di vantaggi competitivi indebiti. In particolare, le ricapitalizzazioni sono autorizzate solo come soluzione estrema e devono rispettare criteri stringenti per limitare l'impatto sugli equilibri del mercato.

Sullo sfondo di tale regolamentazione, nell'elaborazione dei rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), ciascuno Stato membro ha adattato gli interventi alle peculiari esigenze del proprio sistema economico, tenendosi tuttavia in linea con la disciplina sugli aiuti di Stato.

A titolo esemplificativo, al fine di supportare la trasformazione industriale e la competitività tecnologica, sia la Francia che la Germania hanno destinato parte consistente dei fondi a progetti volti a trasformare il settore industriale e quello digitale, procedendo nella direzione di supportare le due grandi transizioni in atto, verde e digitale.

Nel contesto degli investimenti strategici, la Francia ha orientato le proprie risorse verso settori di grande rilevanza, quali l'idrogeno verde e la mobilità sostenibile, mentre la Germania ha privilegiato interventi finalizzati alla decarbonizzazione dell'industria e alla digitalizzazione del tessuto imprenditoriale. In alcune circostanze, tuttavia, si è reso necessario l'intervento della Commissione Europea, al fine di evitare che tali politiche potessero tradursi in un vantaggio competitivo eccessivamente sbilanciato a favore delle imprese di un singolo Stato membro rispetto a quelle degli altri paesi dell'Unione. Esempio interessante in tal senso è sicuramente quello dalla Germania, la Commissione ha infatti approvato un programma di incentivi tedeschi per le imprese più ecologiche, imponendo però, allo stesso tempo, l'adozione di misure in grado di allineare gli interventi alla disciplina concorrenziale, tra cui la garanzia di accesso agli stessi, da parte di imprese localizzate in altri Paesi europei. Tali interventi evidenziano come l'obiettivo della

---

<sup>286</sup> PMI.it. *Aiuti di Stato: nuovi modelli UE per le revisioni dei PNRR*, in:

[Aiuti di Stato: nuovi modelli UE per le revisioni dei PNRR - PMI.it.](#)

Commissione sia di salvaguardare condizioni di concorrenza leale nell'ambito del mercato interno, promuovendo al contempo un modello di sviluppo moderno e sostenibile per l'intera economia europea.

In linea con il considerando n. 8 del Regolamento UE 2021/241, le autorità nazionali, nell'esercizio del proprio potere discrezionale in ordine all'utilizzo delle risorse provenienti dall'UE, sono tenute al rispetto delle norme a tutela della concorrenza. Per tale motivo, la Commissione, ha chiarito nelle Linee Guida per gli Stati membri per la redazione dei PNRR, che i fondi dell'Unione, ormai divenuti risorse statali, possono costituire aiuti di Stato laddove ricorrano le condizioni di cui all'art. 107 TFUE e sono pertanto soggetti ad obbligo di notifica e approvazione preventiva, a meno che gli stessi non ricadano nella diversa disciplina di cui al GBER. Nella redazione dei rispettivi piani, gli Stati membri sono tenuti, inoltre, a specificare per ciascuna misura, se a loro avviso il sostegno non rientri nel regime di cui all'art 107 TFUE, se rientri tra le categorie di cui al GBER, se sia stato approvato da una decisione della Commissione, oppure laddove prevista la necessaria notifica, un'indicazione di quando la misura sarà prenotificata o notificata alla Commissione e i dettagli relativi alla previsione di compatibilità della stessa.

Importante sottolineare come l'analisi degli aiuti effettuata dagli Stati nei PNRR o l'approvazione dei Piani, non possano essere intesi rispettivamente come notifica né approvazione, essendo sottoposti entrambi al procedimento formale di cui all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE. In caso di dubbio sull'esistenza di un aiuto o sulla compatibilità di una misura con le norme UE in materia, lo Stato è comunque invitato a segnalare nel progetto tali considerazioni e ad intraprendere una fase di dialogo con la Commissione, volta ad accertare l'esistenza o meno circa l'idoneità della stessa al conferimento di vantaggi competitivi indebiti.

In questo contesto, emerge chiaramente come il PNRR si configuri quale opportunità determinante per rilanciare l'economia degli Stati membri, a patto che la sua attuazione rispetti scrupolosamente le norme in materia di aiuti di Stato. Risulta perciò imprescindibile che ogni intervento pubblico sia concepito con obiettività e trasparenza, in modo da non compromettere la concorrenza all'interno del mercato unico europeo<sup>287</sup>. La sfida

---

<sup>287</sup> Il Sole 24 Ore. *Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: (ri)pensare la politica industriale*, in: [Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: \(ri\)pensare la politica industriale - Il Sole 24 ORE](#).

principale consiste, infatti, nel coniugare correttamente il sostegno offerto dallo Stato con il mantenimento di un equo terreno di gioco per tutte le imprese, garantendo così uno sviluppo economico che sia al contempo condiviso e sostenibile per l'intera Unione.

L'adozione, a livello nazionale, dei vari piani consente a ciascun paese di attuare investimenti e riforme sul proprio territorio, perseguendo un duplice obiettivo: da un lato, migliorare le condizioni socioeconomiche, e dall'altro, promuovere un percorso di transizione ecologica e digitale capace di rispondere efficacemente alle molteplici sfide future<sup>288</sup>. A tale scopo, la Commissione Europea effettua un monitoraggio approfondito dello stato di avanzamento dei diversi piani nazionali attuati in ciascun Paese membro, valutando non solo i fondi richiesti ed erogati, ma anche il rispetto delle scadenze programmate e gli eventuali squilibri concorrenziali che possano eventualmente determinarsi.

Dalla comparazione, emerge poi una notevole disparità nella distribuzione degli importi. Tale differenziazione è dovuta sia ai criteri specifici stabiliti dalle istituzioni europee sia alle scelte dei singoli governi, che possono optare per richiedere esclusivamente sovvenzioni oppure includere, nella propria strategia finanziaria, anche la richiesta di prestiti<sup>289</sup>.

I criteri adottati si basano su indicatori quali il PIL pro capite, la dimensione della popolazione e il tasso di disoccupazione. Per quanto riguarda i prestiti, è previsto che il loro ammontare non ecceda il 6,8% del reddito nazionale lordo. Di conseguenza, la distribuzione dei fondi è finalizzata a sostenere le economie che, oltre a evidenziare una crescita contenuta, presentano elevati tassi di disoccupazione.<sup>290</sup>

Si evince inoltre, che i Paesi che hanno richiesto prestiti sono l'Italia, la Polonia, la Grecia, la Romania, il Portogallo, la Slovenia e Cipro, i quali hanno altresì presentato

---

<sup>288</sup> Openpolis, *L'avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei*, 11 ottobre 2022, in:

[L'avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei - Openpolis.](#)

<sup>289</sup> Openpolis, *Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei*, 11 ottobre 2021, in:

[Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei - Openpolis.](#)

<sup>290</sup> Il Sole 24 Ore, *Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: (ri)pensare la politica industriale*, in: [Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: \(ri\)pensare la politica industriale - Il Sole 24 ORE.](#)

domanda per l'accesso a sovvenzioni. Tra questi, l'Italia emerge nettamente, registrando sia la quota che l'ammontare finanziario più elevati<sup>291</sup>.

In particolare, considerando la somma complessiva tra prestiti e sovvenzioni nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'Italia risulta essere la nazione che ha ottenuto il contributo più significativo<sup>292</sup>. A seguire, in ordine decrescente, si posizionano la Spagna con un totale di 69,51 miliardi di euro, la Francia con 39,36 miliardi di euro e la Polonia con 36 miliardi di euro.

Infine, nella comparazione che ha come protagonisti gli Stati membri dell'Unione Europea, risulta essenziale esaminare anche il rapporto tra l'ammontare complessivo dei fondi del PNRR destinati a ciascun Paese e il suo Prodotto Interno Lordo (PIL). Riuscendo così, a porre le basi per una migliore definizione del diverso impatto che il dispositivo di ripresa e resilienza intende avere sulle economie dei vari Stati membri.<sup>293</sup>

Nello specifico, la Grecia risulta essere il Paese che registra la quota più elevata di risorse in rapporto al PIL, pari al 16,68%. Seguono Romania (12,15%), Croazia (11,01%) e Italia (10,79%). Al contrario, il Lussemburgo evidenzia la quota più contenuta, pari allo 0,13%, mentre altri Paesi del Nord Europa, come Irlanda (0,23%), Danimarca (0,46%) e Svezia (0,61%), presentano valori analogamente ridotti. Questi dati suggeriscono che la distribuzione dei fondi incida in misura maggiore sui territori caratterizzati da economie più deboli e tassi di disoccupazione più alti dell'Europa meridionale e orientale, evidenziando come il PNRR e i singoli aiuti siano stati adattati alle specificità e alle necessità dei vari paesi.

Infine, per quel che concerne la destinazione dei fondi ricevuti a progetti di transizione verde, può sicuramente dirsi che l'attenzione riservata all'ambiente e agli obiettivi climatici, si sia dimostrata tra i principali obiettivi perseguiti dai rispettivi piani presentati da parte degli Stati membri. Sebbene la percentuale minima di risorse da dedicare a tale tema, sia stata fissata nel minimo al 37% dei fondi complessivi, diversi paesi hanno

---

<sup>291</sup> Il 64% dei fondi PNRR destinati all'Italia costituiscono un prestito, soggetto per sua natura a restituzione. Si tratta di circa 123 miliardi di euro, sull'ammontare complessivo di 191 miliardi.

<sup>292</sup> 191,48 miliardi di euro.

<sup>293</sup> Openpolis, *L'avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei*, 11 ottobre 2022, in:

[L'avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei - Openpolis.](#)

superato tale quota. Fra questi, anche Ungheria<sup>294</sup> e Bulgaria, che si trovano però in forte difficoltà nell'attuazione dei rispettivi piani a causa del caos politico interno e dei rapporti con le istituzioni europee.

Per quanto concerne altri paesi dello SEE, interessante rilevare come il PNRR spagnolo dedichi circa il 40% delle risorse complessive a sostegno della transizione verde, poco più del 37% e costituite, in una fase iniziale, esclusivamente da sovvenzioni. Di queste, lo stanziamento maggiore è previsto a favore della mobilità sostenibile.<sup>295</sup> Situazione identica per la Germania, che ha però deciso di avvalersi dei fondi previsti in modo molto limitato rispetto ad altri paesi europei e di aggiungere risorse proprie per la realizzazione dei progetti.<sup>296</sup>

Il PNRR francese<sup>297</sup>, di cui si è accennato, prevede tre diverse macroaree legate ad ecologia, competitività e coesione. Alla prima, cui sono attribuiti finanziamenti per un valore complessivo di 30 miliardi di euro, troviamo l'efficientamento energetico nell'edilizia, la decarbonizzazione dell'industria, il sostegno all'acquisto di veicoli a basse emissioni e investimenti nell'economia circolare.

Fuori dall'eurozona, il 31 maggio 2023 la Danimarca ha presentato un nuovo piano, in linea con l'inserimento del capitolo "REPowerEU", destinando ben il 69% dei fondi

---

<sup>294</sup> I finanziamenti, per questo paese, sono subordinati al conseguimento di taluni obiettivi in tema di garanzia dello Stato di diritto. Per questo motivo, ancora non erogati, ad eccezione dei fondi previsti nell'ambito del REPowerEU.

<sup>295</sup> La Commissione ha anche confermato la validità di alcuni progetti già intrapresi all'atto della richiesta di finanziamento. Ad esempio, il piano nazionale spagnolo sulla smart mobility, in:

[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.](#)

<sup>296</sup> G. Galli e N. Geraci, "PNRR, un confronto con il resto dell'Eurozona", Osservatorio conti pubblici italiani (OCPI), Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>297</sup> Il piano francese ha previsto, ad esempio, l'erogazione di un importo complessivo di 3 miliardi di euro al fine di sostenere, per un periodo di 15 anni, le aziende soggette al sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, nell'ambito della decarbonizzazione dei processi produttivi, in:

[Plan de relance | Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Ministère chargé du Budget et des Comptes publics.](#)

richiesti, in forma di sovvenzione, in misure a sostegno degli obiettivi climatici. Importante dire, che nel Piano danese vi è una sovrapposizione dei fondi erogati dall'UE e quelli nazionali, per ogni progetto finanziato, la Danimarca aggiunge un importo simile di fondi nazionali e, in secondo luogo, che tale paese si trova fra quelli che hanno richiesto meno fondi.<sup>298</sup>

Dopo il via libera da parte del Consiglio all'aggiornamento del piano per la Danimarca, lo stesso è avvenuto per Lituania, Austria e Svezia che, includendo il capitolo dedicato al REPowerEU, si sono mosse nella direzione di accelerare la transizione verso l'energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico. Gran parte dei fondi richiesti da questi paesi sono stati dunque destinati alla transizione verde, con percentuali che vanno dal 37,5% del piano lituano al 56% di quello austriaco.

Per valutare la performance complessiva legata all'attuazione delle misure volte al conseguimento degli obiettivi per la transizione verde, le istituzioni europee hanno individuato "quattro indicatori comuni", dei quattordici previsti per il perseguimento degli altri obiettivi connessi all'attuazione del RRF. Tali indicatori sono: risparmi sul consumo annuo di energia primaria, capacità operativa supplementare installata per l'energia rinnovabile, infrastrutture per i combustibili alternativi e, infine, popolazione che beneficia di misure di protezione contro catastrofi naturali connesse al clima.<sup>299</sup>

Una singola misura prevista nel piano può contribuire a più obiettivi, e perciò incidere su diversi indicatori e laddove il piano dello Stato membro non contenga nessuna misura che possa essere associata ad alcuno di questi indicatori, la Commissione avvia una fase di

---

<sup>298</sup> Alla Danimarca sono stati erogati 1,7 miliardi di euro per la produzione di gas rinnovabile, nella prospettiva del Green Deal europeo e in riferimento agli obiettivi REPowerEU, ai fini della riduzione della dipendenza dai combustibili fossili russi, in modo da accelerare il passaggio all'energia pulita. Il fine è quello di ridurre le emissioni di gas serra di circa 450000 di CO2 all'anno a partire dal 2033, nella prospettiva di raggiungere l'obiettivo della neutralità carbonica entro il 2050, in:

[Fondo per la ripresa: via libera del Consiglio ai piani nazionali aggiornati per Danimarca, Lituania, Austria e Svezia - Consilium.](#)

<sup>299</sup> Regolamento delegato UE 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021.

discussione volta a verificare la “non applicabilità” dell’indicatore in questione, nella misurazione dei progressi.

#### **4.2 Aiuti di Stato per progetti strategici: Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) e la deroga di cui alla lettera b) del terzo paragrafo dell’art. 107 TFUE**

L’impiego della disciplina sugli “Aiuti concessi dallo Stato”, sancita dall’articolo 107 del TFUE, rappresenta ormai il principale strumento giuridico attraverso il quale l’UE concretizza e rende più efficaci le politiche industriali verticali. La norma in questione, dunque, non si limita più a regolamentare l’intervento pubblico in economia, bensì lo trasforma in un importante strumento strategico in grado di sostenere lo sviluppo e l’innovazione.

In base a questa disposizione, gli aiuti pubblici finalizzati a promuovere l’attuazione di un Importante Progetto di Comune Interesse Europeo (IPCEI) o a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro, non solo non lo ostacolano, ma anzi rafforzano il mercato unico, e possono dunque essere considerati compatibili con lo spirito dello stesso (art.107, par. 3 lett. b))<sup>300</sup>.

Tali aiuti di Stato sono ammissibili in questa forma a condizione che i progetti finanziati soddisfino taluni criteri fondamentali: (i) devono contribuire agli obiettivi strategici dell’UE; (ii) devono coinvolgere diversi Stati membri dell’UE; (iii) devono prevedere il cofinanziamento da parte di soggetti privati beneficiari (iv) devono generare effetti di

---

<sup>300</sup> B. De Witte, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, Volume 58, Issue 3 (2021) pp. 635 – 682.

ricaduta positivi a livello UE e (v) devono distinguersi per l'alto grado di ambizione in termini di ricerca e di innovazione<sup>301</sup>.

Dalla lettera del Trattato, emerge come il meccanismo degli IPCEI sia perfettamente coerente con le logiche di dipendenza infrastrutturale, cumulativa e strategica dell'intervento pubblico volto alla produzione o il sostegno di beni chiave.

In effetti, il ricorso agli IPCEI è divenuto sempre più centrale nel dibattito politico ed economico, affermandosi come uno strumento valido per sostenere le fasi iniziali di progetti di politica industriale allineati alle priorità europee, dunque anche nell'ambito della transizione green, nonché di quella digitale<sup>302</sup>.

In questo contesto, gli IPCEI rappresentano un modo per introdurre una certa differenziazione di bilancio in un quadro altrimenti largamente indifferenziato e improntato ad un principio di uniformità derivante dalla tradizionale impostazione della politica di concorrenza, che privilegia la parità di condizioni nel mercato unico<sup>303</sup>.

Fondamentalmente, la differenziazione nell'allocazione delle risorse può essere interpretata secondo due modelli principali: un'integrazione a più velocità, in cui un gruppo centrale di Stati membri sceglie di avanzare in una determinata politica con l'aspettativa che gli altri paesi possano aderire in seguito; oppure un'integrazione a geometria variabile,

---

<sup>301</sup> A. Fantozzi, *The Applicability of State Aid Rules to Tax Competition Measures: A Process of 'de facto' Harmonisation in the Tax Field?* in Wolfgang Schön (ed), *Tax Competition in Europe* (IBFD 2003) 121, 123.

<sup>302</sup> Gli IPCEI possono essere utilizzati nell'ambito di tutte le politiche e le azioni che tendono al raggiungimento di obiettivi comuni europei, in particolare il Green Deal europeo, la Strategia Digitale e il Decennio Digitale, la Nuova Strategia Industriale per l'Europa e il suo aggiornamento, la Strategia Europea per i Dati e la Next Generation EU. Possono anche contribuire ad una ripresa sostenibile in seguito a gravi perturbazioni economiche come quelle causate dalla pandemia COVID-19 e sostenere gli sforzi per rafforzare la resilienza sociale ed economica dell'UE.

<sup>303</sup> J.C., Katalin, A. Reyna, *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, October 2021, Pages 617–629.

che prevede una differenziazione strutturale permanente tra Stati membri più o meno integrati, con questi ultimi che scelgono di non partecipare a specifiche iniziative<sup>304</sup>.

Gli IPCEI si inseriscono chiaramente nel primo modello, in quanto implicano la messa in comune di risorse pubbliche da parte di un gruppo di paesi intenzionati a finanziare congiuntamente progetti strategici comuni e di rilevanza ultra-statale. Attraverso tale strumento, l'UE è in grado di promuovere investimenti pubblici transnazionali su larga scala, con l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'Unione in sei catene del valore considerate critiche e per ridurre le relative dipendenze di natura strategica: (i) veicoli connessi, puliti e autonomi, (ii) tecnologie e sistemi a idrogeno, (iii) sanità intelligente, (iv) internet industriale delle cose, (v) industria a basse emissioni di carbonio e (vi) sicurezza informatica<sup>305</sup>.

Nella prospettiva degli IPCEI gli Stati membri possono destinare una parte dei fondi ricevuti a sostegno di progetti che ricadano nel perimetro del RRF e che rientrino tra quelli transfrontalieri di innovazione, in settori che risultano di importanza strategica per l'UE. Ursula Von der Leyen, Presidente della Commissione Europea, ha sensibilizzato gli Stati membri all'importanza della partecipazione finanziaria a tali progetti che si configurano sostanzialmente come delle iniziative caratterizzate da una collaborazione industriale nella quale confluiscono diverse conoscenze, competenze, risorse finanziarie e attori economici.

La vicepresidente esecutiva Margrethe Vestager, responsabile della politica sulla concorrenza, ha affermato, all'indomani della revisione della cd. Comunicazione IPCEI del 2021<sup>306</sup>, volta a definire le norme sugli aiuti di Stato per tali progetti, che "Le nostre norme sugli aiuti di Stato per importanti progetti di comune interesse europeo consentono

---

<sup>304</sup> C. Maczkovics, *How flexible should State aid control be in times of crisis?*, in *European State Aid Law*, Quarterly Vol. 19, No. 3 (2020), pp. 271-283.

<sup>305</sup> Relazione del Forum strategico per l'IPCEI, in: [Joint European Forum for IPCEI - European Commission](#).

<sup>306</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - "Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo", COM (2021) 8481, del 25 novembre 2021.

agli Stati membri e all'industria di investire congiuntamente in innovazione e infrastrutture rivoluzionarie. Lo fanno quando il mercato da solo non riesce a produrre risultati, perché i rischi sono troppo grandi perché un singolo Stato membro o una singola azienda possano assumerseli; e deve andare a vantaggio dell'economia dell'UE in generale. In seguito a un ampio processo di consultazione, abbiamo apportato modifiche mirate alle nostre norme per migliorare ulteriormente l'apertura degli IPCEI e facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese".<sup>307</sup>

A partire da queste parole, è possibile individuare gli aspetti chiave della Comunicazione entrata in vigore a far data dal 1° gennaio 2022. Anzitutto un maggiore coinvolgimento delle PMI<sup>308</sup> e delle start-up, permettendo l'erogazione di contributi limitati e incentivando la collaborazione con le grandi aziende; in secondo luogo, l'allineamento con le priorità europee in tema di transizione verde e digitale, nonché il rispetto del principio DNHS<sup>309</sup>; ed una maggiore integrazione della normativa degli IPCEI con il quadro normativo in materia di aiuti di Stato.

Attualmente, sono oltre 40 i progetti IPCEI che, in seguito all'autorizzazione della Commissione Europea, hanno ottenuto dal MIMIT sostegno finanziario per l'esecuzione di iniziative di innovazione radicale nei settori delle batterie, dell'idrogeno, della microelettronica, del cloud e della salute con importanti ricadute industriali e tecnologiche sul sistema produttivo<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Comunicato stampa UE, “*State aid: Commission adopts revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest*”, in: [State aid: Commission adopts revised State aid rules](#).

<sup>308</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - "Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale", COM (2020) 103 final del 10 marzo 2020.

<sup>309</sup> In ossequio “all’art 17 Regolamento (UE) 2020/852” del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13).

<sup>310</sup> Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in:

[InvestEU, intesa tra CDP e MIMIT a sostegno dell'innovazione industriale in Italia](#).

Importante sottolineare come gli IPCEI permettano agli Stati membri dell'UE di fornire aiuti di Stato per sostenere la realizzazione di progetti che interessano un'intera filiera, esempio tipico è quello dell'European Battery Alliance. L'obiettivo è quello di procedere alla costruzione di 25 gigafactory a cui se ne aggiungeranno altre cinque da completare entro il 2030, con l'intenzione di attivare un processo virtuoso e collaborativo in relazione all'intera catena di valore, a partire dalla materia prima, per arrivare alla produzione di elementi di celle, di pacchi di batterie e di sistemi, attraverso metodologie innovative, efficienti e sostenibili con particolare attenzione al riciclo e al recupero dei materiali, nella prospettiva della massima sostenibilità.

Il progetto, di ampio respiro, travalica gli angusti confini degli Stati membri, considerati nella loro unicità, e mira a costruire una catena del valore delle batterie a livello europeo<sup>311</sup>, in prospettiva condivisa con i Piani d'azione per l'economia circolare e la strategia industriale, nonché con il Green Deal europeo.

In Italia sono stati attivati due IPCEI nel settore strategico delle batterie, per un valore complessivo di un miliardo di euro, mentre ulteriori risorse vengono assegnate in riferimento alla microelettronica, per circa 700 milioni di risorse.

Nel complesso, i due IPCEI approvati dalla Commissione prevedono il coinvolgimento di 59 aziende in 12 Stati membri, con un sostegno finanziario complessivo pari a 6,1 miliardi di euro. A titolo esemplificativo, con il secondo dei due progetti, i dodici Stati membri saranno autorizzati ad erogare finanziamenti per un totale di 2,9 miliardi di euro, che si prevede siano idonei a generare investimenti privati per un valore complessivo di 9 miliardi di euro, tre volte l'ammontare del sostegno pubblico. Tale progetto, che integra il primo, è stato dichiarato insieme a quest'ultimo, compatibile con la tutela della concorrenza per le finalità perseguite e le modalità di attuazione previste, fra cui la previsione di un "meccanismo di recupero" dell'aiuto ricevuto, laddove l'IPCEI generi delle entrate nette supplementari rispetto a quelle previste.

---

<sup>311</sup> M. Brecciaroli, G. Laganà, *Futuro elettrico: Sfide tecnologiche, costi e speranze della transizione energetica*, Firenze, Edizioni Dedalo, 2022, p. 118 e sgg.

L'obiettivo degli interventi attuati in Italia si identifica con il rafforzamento dei settori strategici dell'industria nazionale ed europea, attraverso un'efficace sinergia e una costante integrazione tra le filiere dei Paesi membri dell'UE.

Interessante richiamare, in questo ambito, la vicenda che ha coinvolto l'Italia nel programma di Lars Carlstrom, fondatore e azionista di Britishvolt che aveva manifestato il proposito di realizzare a Scarmagno, in provincia di Torino, la più grande gigafactory in Europa e la dodicesima al mondo per dimensioni, per un investimento complessivo di circa quattro miliardi di euro, con la previsione dell'ingresso nella Battery Alliance europea, necessario per accedere agli incentivi per la creazione di un'industria del settore in grado di emancipare il continente dallo strapotere asiatico. Il progetto, tuttavia, non è andato a buon fine e la prima fase che doveva essere completata nella primavera del 2024 non è arrivata a compimento.<sup>312</sup> Tali situazioni, confermano come la realizzazione di simili progetti, sia (nei fatti) fortemente legata ad una proficua e intensa collaborazione tra il mondo del private equity e le risorse e gli strumenti pubblici, sinergicamente condivisi dalle istituzioni nazionali ed europee.

Interessante rilevare, infine, come i fini perseguiti da tali progetti possano spingersi fino a costituire fulcro di cooperazioni oltreoceano. Risale al 2022, infatti, l'annuncio della collaborazione tra la Commissione europea e il Dipartimento dell'Energia degli Stati Uniti (DOE) nell'ambito della costruzione di punti di contatto tra l'European Battery Alliance e l'US LiBridge Alliance, volti all'implementazione sinergica di catene di approvvigionamento solide per le batterie e allo sviluppo dell'economia dell'energia pulita, priorità assolute per l'UE e gli USA.

---

<sup>312</sup> G. Torlizzo, *Materia rara. Come la pandemia e il green deal hanno stravolto il mercato delle materie prime*, goWare & Guerini Associati, 2021.

### **4.3 Gli aiuti di Stato come incentivi per l'innovazione in settori come l'energia eolica, solare e la mobilità elettrica e la promozione delle tecnologie verdi**

La Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, ha evidenziato nel contesto del programma politico delineato per il mandato 2025-2029, l'impellente necessità di introdurre un nuovo Clean Industrial Deal, volto ad aumentare l'uso di fonti non fossili ed a ridurre i costi energetici. Annuncia, inoltre, nel corso di una conferenza stampa congiunta con Donald Tusk da Danzica il 7 febbraio 2025, l'inizio di un dialogo Strategico sull'acciaio, affermando che "Noi abbiamo bisogno della transizione, ma dobbiamo essere flessibili e pragmatici" e coniugare tutto ciò "con la competitività".<sup>313</sup>

Un pilastro fondamentale di tale strategia è l'istituzione di un nuovo quadro di normativo per gli aiuti di Stato, concepito per favorire una transizione ecologica equa e competitiva<sup>314</sup>. Questo nuovo quadro consentirà agli Stati membri dell'UE di concedere aiuti di Stato per: (i) accelerare l'implementazione delle energie rinnovabili, (ii) implementare la decarbonizzazione industriale e (iii) garantire una capacità produttiva adeguata per le tecnologie pulite nell'UE.

La nuova regolamentazione si baserà sull'esperienza maturata con il quadro temporaneo di crisi e transizione (TCTF) e, tentando di ispirarsi ai fondamentali principi di coesione economica e sociale, la sua introduzione nell'ordinamento unionale potrebbe consolidare e rendere permanenti le recenti flessibilizzazioni delle norme sugli aiuti di Stato in relazione alla transizione verde.

Già a partire dalla seconda metà del 2022, in risposta all'US Inflation Reduction Act, che ha introdotto incentivi finanziari a favore della transizione verde, la Commissione ha adottato una politica di maggiore permissività nell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Ciò ha facilitato il finanziamento di iniziative per l'implementazione di energie

---

<sup>313</sup> Ansa, Von der Leyen, "Presentiamo Clean Industrial Deal a fine mese" del 8 febbraio 2025, in: [Von der Leyen, 'presentiamo Clean Industrial Deal a fine mese' - Ultima ora - Ansa.it](#)

<sup>314</sup> Commissione Europea, *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato a sostegno della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili*, 4 giugno 2024, in: [italy.representation.ec.europa.eu](http://italy.representation.ec.europa.eu).

rinnovabili, la decarbonizzazione industriale e la produzione nello SEE di tecnologie strategiche per la transizione energetica verso un'economia a zero emissioni nette.

Il TCTF ha rappresentato una significativa deviazione rispetto alle politiche industriali tradizionali, in quanto ha consentito il sostegno a grandi imprese per progetti manifatturieri. In generale, secondo le norme ordinarie sugli aiuti, le grandi imprese sono considerate finanziariamente autonome, e pertanto il sostegno pubblico a loro favore è ritenuto potenzialmente distorsivo per la concorrenza. Tradizionalmente, tali aiuti potevano essere autorizzati dalla Commissione solo in presenza di condizioni stringenti e limitatamente ad aree economicamente svantaggiate, in conformità agli orientamenti sugli aiuti regionali (RAG).

Nell'ambito del TCTF, la Commissione ha approvato finora oltre 17 misure per promuovere l'introduzione delle energie rinnovabili, 6 misure dedicate alla decarbonizzazione industriale e 16 misure volte a rafforzare la capacità produttiva di tecnologie net-zero (quali batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori, tecnologia per la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio di carbonio, nonché componenti chiave e materie prime essenziali per la loro produzione). Nel complesso, la Commissione ha autorizzato aiuti per circa 70 miliardi di euro, di cui oltre 19 miliardi destinati alla Francia, 12 miliardi all'Irlanda e 10 miliardi all'Italia. In più della metà dei casi, gli Stati membri dell'UE hanno fatto ricorso (almeno parzialmente) ai fondi dell'Unione, come il Resilience and Recovery Fund (RRF) o il Just Transition Fund (JTF).<sup>315</sup>

Nella maggior parte delle misure approvate sotto il TCTF, i finanziamenti sono stati resi disponibili anche al di fuori delle aree economicamente svantaggiate. Tuttavia, data l'enfasi posta dai vicepresidenti esecutivi Ribera e Séjourné sulla necessità di preservare gli obiettivi di coesione territoriale, si prevede che il nuovo quadro sugli aiuti di Stato sarà strutturato in modo da imporre un collegamento più stretto con le aree più svantaggiate dell'UE o richiedere il coinvolgimento di diversi Stati membri per la concessione degli aiuti, in misura maggiore rispetto a quanto previsto dal TCTF.

---

<sup>315</sup> Commissione Europea, *La Commissione approva un regime di aiuti di Stato italiano a sostegno della produzione di energia elettrica rinnovabile*, 17 dicembre 2024, in: [italy.representation.ec.europa.eu](https://italy.representation.ec.europa.eu).

Nel contesto del TCTF, la procedura di approvazione adottata dalla Commissione si caratterizza per una rapidità decisamente superiore rispetto ai tradizionali strumenti previsti per l'erogazione di aiuti di Stato. In particolare, rispetto al regime RAG, applicato ai progetti manifatturieri, e alle Linee guida del 2022 in materia di aiuti di Stato per il clima, la protezione ambientale e l'energia – che mirano, tra l'altro, a promuovere l'adozione delle energie rinnovabili e a favorire la decarbonizzazione industriale – il procedimento in esame risulta notevolmente più celere.

Per quel che concerne la promozione delle tecnologie verdi, non può non menzionarsi il Net-Zero Industry Act (NZIA). Questo si configura come un elemento cardine della strategia europea, mirata a rafforzare la leadership dell'Unione non solo nella riduzione delle emissioni di gas serra, ma anche nello sviluppo delle tecnologie essenziali per la transizione ecologica. In tale contesto, il quadro normativo assume il ruolo di riferimento per i produttori del continente, delineando un obiettivo ambizioso: garantire che almeno il 40% del fabbisogno annuo di prodotti a tecnologia pulita dell'UE venga soddisfatto entro il 2030, gettando così le basi per trasformare l'Europa nel primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

L'ambito di applicazione riguarda otto “tecnologie strategiche”: energia solare, energia eolica, batterie, pompe di calore, elettrolizzatori e celle a combustibile, biogas, cattura e stoccaggio del carbonio e reti elettriche<sup>316</sup>. La Commissione europea, che ha proposto l'atto, sottolinea che l'UE dipende attualmente dalle importazioni estere, in particolare dalla Cina, che fornisce oltre il 90% dei wafer fotovoltaici utilizzati all'interno dell'UE e detiene una quota dominante negli investimenti globali per la produzione di tecnologie pulite. Tale dipendenza appare particolarmente critica nel settore fotovoltaico, dove la produzione europea rappresenta meno del 3% delle installazioni complessive, con molte imprese che faticano a sopravvivere in un mercato fortemente competitivo.

In questo contesto, il NZIA non introduce ulteriori stanziamenti finanziari, bensì mira a coordinare quelli già esistenti – fra cui il supporto della Banca Europea per gli Investimenti, le garanzie previste dai programmi InvestEU e il fondo post-Covid da 723 miliardi

---

<sup>316</sup> P. Kowalski, C. Legendre, *Raw materials critical for the green transition: Production, international trade and export restrictions*, OECD Trade Policy Papers, No. 269, OECD Publishing, Paris, 2023, in: [Raw materials critical for the green transition | OECD](#).

di euro. Inoltre, la Commissione intende concedere agli Stati membri un margine di manovra più ampio, finalizzato a favorire lo sviluppo di progetti di produzione avanzata<sup>317</sup>.

Attraverso investimenti mirati a favorire l'innovazione dirompente, gli Stati membri avranno l'opportunità di sviluppare tecnologie pulite capaci di promuovere sia una produzione che un consumo sostenibili. L'Europa gode già di una solida reputazione in questo settore, come evidenziato dal suo ruolo determinante nello sviluppo delle energie rinnovabili, oggi largamente adottate a livello globale. Nell'ambito del suo Green Deal, l'UE aspira a consolidare la propria posizione di leader mondiale nell'economia circolare e nelle tecnologie pulite. Questa strategia apre interessanti opportunità per contribuire a cambiare il mondo in meglio, rafforzando al contempo nuove opportunità di crescita economica e di competitività industriale<sup>318</sup>.

Se l'UE vuole ridefinire l'intero concetto di crescita sostenibile e contribuire a trasformare il modo in cui il resto del mondo fa affari, deve incoraggiare le imprese europee ad essere dirompenti. Ciò significa sostenerle a investire in innovazioni tecnologiche radicali che stravolgeranno completamente le pratiche commerciali e di consumo che sono oggi comuni.

Promuovere lo sviluppo di strumenti e tecnologie digitali deve essere una punta di diamante della politica dell'UE per l'economia circolare e l'innovazione dirompente. È grazie a soluzioni ecologiche ad alta tecnologia che le imprese europee saranno in grado di espandersi in nuovi mercati e di conquistare e mantenere quote di mercato nel mondo ultracompetitivo di oggi<sup>319</sup>.

---

<sup>317</sup> M. Meli, *Transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pacini Giuridica, 2023.

<sup>318</sup> M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023.

<sup>319</sup> F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2020.

#### 4.4 Partenariati pubblico-privato e ruolo degli aiuti nelle start-up “green”

Nell’ultimo decennio, si è assistito ad un notevole incremento delle collaborazioni tra soggetti pubblici e privati che ha interessato ampi settori della sfera pubblica. Nel contesto europeo, la più ampia politica in materia di partnership è stata attuata dalla Gran Bretagna<sup>320</sup>. In particolare, già agli inizi degli anni Novanta, la Gran Bretagna ha lanciato il sistema di Private Finance Initiative (PFI) il quale, in sostanza, prevede l’affidamento ad un soggetto privato di un contratto “globale” che copre l’intero ciclo di vita dell’opera, dalla progettazione al finanziamento, dalla costruzione alla gestione e manutenzione<sup>321</sup>.

Le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), si distinguono, solitamente, per una serie di caratteristiche peculiari. In primo luogo, la durata relativamente lunga della collaborazione, che richiede una cooperazione sinergica tra il partner pubblico e il partner privato in relazione ai vari aspetti del progetto da realizzare; in secondo luogo, il finanziamento del progetto, solitamente garantito dal settore privato, il quale, a volte si avvale di complesse relazioni con soggetti diversi; infine, il ruolo importante riconosciuto all’operatore economico, essendo coinvolto in più e diverse fasi del progetto (progettazione, realizzazione, implementazione, finanziamento). Parallelamente, il partner pubblico si concentra sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse collettivo, qualità dei servizi erogati e politica dei prezzi<sup>322</sup>, mentre il governo garantisce il controllo del rispetto degli obiettivi, oltre che la distribuzione equilibrata dei rischi tra il partner pubblico e quello privato<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> M. Nicolai, W. Tortorella, *Partenariato pubblico privato e project finance*, Maggioli editore, 2017, p. 370 e ss.

<sup>321</sup> G. Cartei, M. Ricchi, *Finanza di progetto: temi e problemi*, Editoriale Scientifica, 2010, p. 36 e ss.

<sup>322</sup> B. Raganelli, G. Fidone, *Public private partnerships and public works: reducing moral hazard in a competitive market*, Riv. dir. fin. 2008, 1, p. 23.

<sup>323</sup> Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe), 2022, *Partenariato Pubblico Privato e Finanza Di Progetto, Relazione Sull’attività Svolta Dal Dipe nell’anno 2021* (pp. 3–83).

Nel contesto dei partenariati, i rischi che tradizionalmente sarebbero a carico dell'apparato pubblico vengono invece trasferiti al settore privato. È tuttavia importante sottolineare che tali accordi non implicano necessariamente che l'operatore privato si faccia carico dell'intera serie dei rischi o della quota più rilevante legata all'operazione.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) rappresenta un modello sempre più diffuso per la realizzazione di progetti legati alla crescita sostenibile ed alla transizione ecologica. Nel contesto già delineato nel corso del presente lavoro, caratterizzato dall'urgenza di ridurre le emissioni di gas serra e promuovere un'economia a basse emissioni di carbonio, il successo di tale modello risiede nella capacità di combinare risorse e competenze del settore pubblico e privato, massimizzando il valore per i contribuenti e favorendo una migliore diversificazione del rischio, la creazione di sinergie grazie alla condivisione delle conoscenze ed il rafforzamento della responsabilità e della trasparenza tra gli attori coinvolti.

Tuttavia, è importante considerare come la transizione green introduca nuove sfide nel design e nella gestione dei PPP. La costruzione e il finanziamento di grandi opere infrastrutturali sostenibili, come impianti di energia rinnovabile, reti di trasporto a basse emissioni o sistemi di gestione dei rifiuti circolari, richiedono degli accordi complessi tra diversi stakeholder. Si tratta soprattutto di settori ad alta intensità tecnologica o caratterizzati da un elevato rischio normativo oppure macroeconomico, che appunto richiedono la stipula di accordi tra diversi soggetti che non si limitano, generalmente, ad una prospettiva di breve periodo, bensì si estendono, in molti casi, per 30 oppure addirittura 50 anni. Certamente tali tipi di accordi devono adattarsi ad un panorama normativo in rapida evoluzione e ai processi tecnologici in grado di modificare le esigenze infrastrutturali nel tempo. In diversi casi, il settore pubblico, pur essendo principale promotore della decarbonizzazione, si trova in difficoltà nel rispondere in modo adeguato alle sfide connesse a questi nuovi modelli di sviluppo, non soltanto dal punto di vista meramente tecnico, ma anche in termini di capacità politica, normativa e amministrativa<sup>324</sup>.

L'Unione Europea può e deve svolgere un ruolo attivo su questo fronte, con il Green Deal e il piano di finanziamento NGEU ha posto sostenibilità e decarbonizzazione al centro

---

<sup>324</sup> E. H. Klijn, J. Koppenjan, *The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPs)*, Public Money & Management, 2016, p. 455 e ss.

della sua agenda, enfatizzando anche la necessità di infrastrutture che siano resilienti e capaci di minimizzare l'impatto ambientale. In questa prospettiva, i PPP assumono un ruolo che può dirsi strategico, poiché consentono di mobilitare i capitali privati in dei settori che sono tradizionalmente finanziati dal solo pubblico. Permettono poi di integrare le competenze specialistiche dell'ambito tecnologico e della progettazione sostenibile con una visione di lungo termine tipica del settore privato e, infine, promuovono soluzioni innovative, anche grazie alla collaborazione, per esempio, con start-up idonee a sviluppare tecnologie green ad alto potenziale.

È senz'altro fondamentale che le istituzioni comunitarie non soltanto incentivino gli investimenti privati in progetti di infrastrutture verdi, ma anche promuovano un quadro normativo e tecnico favorevole, volto a garantire una gestione efficiente e resiliente nel lungo periodo, procedendo anche in ordine al potenziamento delle competenze tecniche delle istituzioni pubbliche a diverso ruolo coinvolte nei PPP. Anche i singoli Stati membri, d'altra parte sono chiamati a rafforzare le proprie capacità regolatorie e amministrative, garantendo che i PPP siano progettati in linea con gli obiettivi climatici e ambientali fissati dall'UE.

Ormai a livello globale, il finanziamento delle infrastrutture sta evolvendo verso un modello di nuova generazione, che rappresenta una vera e propria sfida per il settore pubblico, quello privato e la comunità finanziaria in generale. La complessità via via crescente dei processi e dei modelli di finanziamento, unite all'esigenza di rispettare gli impegni nell'ambito della neutralità climatica, impongono un adattamento costante da parte di tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

Nonostante un decennio di dibattiti a livello europeo, ma anche globale, sull'opportunità di considerare le infrastrutture sostenibili come nuova *asset class* e di incentivare il coinvolgimento di investitori istituzionali di lungo periodo, i risultati concreti raggiunti non sono stati all'altezza delle aspettative<sup>325</sup>. La combinazione di competenze pubbliche e private nella progettazione di un PPP è generalmente ritenuta positiva ed efficace al fine di garantire una valutazione più realistica delle esigenze future legate all'infrastruttura

---

<sup>325</sup> Relazione speciale della Corte dei Conti Europea, Parteneriati pubblico-privato nell'Ue: carenze diffuse e benefici limitati, n. 9 del 2018, in:

[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

pianificata. D'altra parte, il fatto che i pagamenti possano essere distribuiti su un arco temporale di 20-30 anni potenzialmente riduce l'incentivo a ottimizzare la portata del progetto in base alle reali esigenze, aumentando così il rischio che gli enti pubblici avviino progetti infrastrutturali di dimensioni maggiori rispetto a quelle effettivamente necessarie o sostenibili<sup>326</sup>.

Nel contesto della transizione ecologica, emergono dunque delle criticità di non poco conto, legate a dei tempi di ammortamento eccessivamente lunghi che mal si adattano ad una tecnologia green che evolve rapidamente e rischia di rendere obsolete le infrastrutture realizzate con PPP di lunga durata (si pensi all'eolico offshore, al fotovoltaico di ultima generazione, alle reti "smart grid"). Si può rinvenire, inoltre, un rischio di oversizing e di inadeguata pianificazione, ossia una ripartizione dei pagamenti in un arco temporale troppo lungo (20-30 anni), che rappresenta un potenziale fattore di riduzione dell'incentivo a dimensionare in modo corretto i progetti, avendo come ricaduta diretta l'investimento in infrastrutture più grandi del necessario e non perfettamente allineate alle esigenze ambientali future. Infine, assume importanza anche la difficoltà nella definizione di criteri di sostenibilità rigorosi. Nella realizzazione dei PPP potrebbe infatti apparire difficile prevedere delle clausole abbastanza stringenti da garantire una riduzione delle emissioni o l'efficienza energetica, limitando dunque il reale impatto sulla transizione green.

Appare essenziale, al fine di affrontare le criticità evidenziate, che i PPP siano sottoposti ad un continuo monitoraggio e accompagnati da meccanismi contrattuali che consentano aggiornamenti regolari (quali ad esempio delle clausole di flessibilità), consentendo così di adattare i progetti alle innovazioni tecnologiche ed alle mutate condizioni ambientali.

Con particolare riferimento al ruolo coperto dal mondo dell'innovazione, emergono le start-up green, potenzialmente in grado di svolgere un ruolo cruciale nella transizione ecologica, in quanto orientate, oltre alla ricerca del profitto, allo sviluppo di soluzioni innovative in settori chiave come l'energia rinnovabile, l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, l'agrifood e l'economia circolare.

---

<sup>326</sup> K. C. Iyer, *Credit Risk Assessment in Infrastructure Project Finance: Relevance of Credit Ratings*, The Journal of Structured Finance, 2017, p. 17 e ss.

Le imprese in questione si contraddistinguono per un'intensa attività di ricerca e sviluppo e per un evidente potenziale di crescita. Tuttavia, esse incontrano nel loro percorso evolutivo ostacoli rilevanti, rappresentati da barriere d'ingresso di notevole entità. Tali ostacoli derivano, da un lato, dalle difficoltà nell'accesso a risorse finanziarie adeguate, e, dall'altro, dai rischi tecnologici intrinseci alla natura della loro attività. Per quanto concerne il primo aspetto, gli investimenti iniziali necessari allo sviluppo di tecnologie verdi possono essere senz'altro ingenti, mentre i rendimenti economici si manifestano nella maggior parte dei casi sul medio-lungo termine. In ordine invece al secondo aspetto, l'incertezza legata all'effettivo funzionamento delle soluzioni innovative proposte, rappresenta motivo di possibile disinteresse per investitori privati, ovviamente orientati a progetti con profili di rischio più bassi.

Nel contesto delineato, il ricorso a misure di sostegno pubblico si configura senz'altro come un elemento determinante nella incentivazione alla nascita e alla crescita delle start-up green. In questo quadro, il supporto offerto grazie a sussidi, agevolazioni fiscali, bandi per l'innovazione e programmi specifici nazionali ed europei si rivelano fondamentali.

Strategie come i bandi competitivi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)<sup>327</sup> oppure programmi di accelerazione finanziati dal Green Deal o del programma Horizon Europe<sup>328</sup>, nonché la normativa in materia di IPCEI, consentono a queste imprese di essere sostenute economicamente, di collaborare con grandi aziende e istituzioni pubbliche, nell'ottica di cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi di innovazione ecologica prefissati.

Le infrastrutture caratterizzate da un impatto sociale e ambientale più significativo e da una forte componente pubblica, come trasporti pubblici elettrificati, riqualificazione energetica degli edifici pubblici o sviluppo di smart cities, dipendono ad oggi, in gran parte, da investimenti di natura pubblica. In questi casi, la modalità contrattuale più utilizzata rimane l'appalto pubblico tradizionale, attraverso il quale le PA affidano la realizzazione di infrastrutture ad operatori economici privati. Tuttavia, per accelerare la transizione

---

<sup>327</sup> Istituito con Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, L 231/60.

<sup>328</sup> Istituito con Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, L 170/1.

ecologica, è sicuramente necessario che questi appalti siano sempre più vincolati a rigorosi criteri di sostenibilità, prevedendo incentivi per l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale e tecnologie innovative, ad esempio, punteggi aggiuntivi nei bandi per progetti che dimostrino un consumo energetico ridotto o l'utilizzo di materiali riciclati; clausole contrattuali di aggiornamento, volte a garantire che siano adoperate soluzioni tecnologiche emerse durante il periodo di realizzazione dell'infrastruttura, laddove previsto in un termine abbastanza lungo; infine, nella definizione di standard di rendicontazione ambientale che si traducono nell'incentivazione all'impiego di certificazioni quali LEED o BREEAM<sup>329</sup> e report periodici su emissioni, consumi e impatti sociali e ambientali. Siamo nell'ambito dell'implementazione di appalti che possano realmente definirsi verdi e della normativa che li sorregge e che provvede all'incentivazione del loro utilizzo da parte di tutti gli Stati membri.

Esempi concreti di tale approccio, prioritario nell'ambito di tutti i tipi di affidamento da parte della PA, si possono riscontrare nella realizzazione di progetti per la costruzione di scuole e università pubbliche a emissioni zero<sup>330</sup>, nella mobilità sostenibile (dunque il potenziamento delle reti di trasporto pubblico elettrificate) e nella creazione di infrastrutture per l'economia circolare (come impianti di riciclo avanzati). Nello scenario delineato, il settore pubblico ha senz'altro un ruolo di guida, non soltanto come finanziatore, ma anche come regolatore e garante della qualità ambientale e sociale delle opere che vengono realizzate.

---

<sup>329</sup> I programmi di certificazione volontaria LEED e BREEAM vanno sempre più affermandosi come standard mondiali per le costruzioni eco-compatibili. Attraverso gli stessi, vengono riconosciute le prestazioni degli edifici in settori chiave, quali: risparmio energetico e idrico, riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, qualità ecologica dei materiali e delle risorse impiegate, nonché la scelta del sito. Caratteristiche che conferiscono un valore aggiunto alle infrastrutture e che concernono tutto il ciclo di vita delle stesse, dalla progettazione alla costruzione.

<sup>330</sup> P. De Vries, *Public-Private Partnerships, Public Sector Budget Norms, and Public Finance Sustainability, Paper presented at the Conference "Public-Private Partnership. An Appropriate Institutional Arrangement for Public Services?"*, 21/22 June 2010, in Leipzig, Germany.

#### 4.4.1 L'equilibrio tra finanziamento pubblico e concorrenza legale

Nell'ambito del Green Deal e delle politiche comunitarie tese a promuovere la sostenibilità ambientale, le istituzioni europee si sono mosse nella direzione di incoraggiare la mobilitazione di risorse finanziarie, pubbliche e private, verso la realizzazione di progetti capaci di ridurre le emissioni, di favorire l'uso delle energie rinnovabili e di migliorare l'efficienza energetica.

La necessità di investimenti ingenti per l'attuazione della transizione green è sintomo dell'importanza di ricorrere a strumenti orientati al partenariato tra le istituzioni pubbliche e le imprese private, queste ultime depositarie di know-how e capitali di cui possono beneficiare le prime. Tuttavia, è necessario che l'obiettivo ambientale venga conciliato con i principi cardine dell'ordinamento comunitario quali la trasparenza, la non discriminazione e la libera concorrenza. Dunque, il finanziamento pubblico destinato ai progetti green non deve tradursi nella creazione di un vantaggio sleale per le imprese che sono coinvolte, né tanto meno in una sostanziale chiusura del mercato ai potenziali concorrenti.

Il ricorso ai fondi pubblici per il supporto alla realizzazione di progetti di transizione verde, inclusi ovviamente quelli realizzati sotto forma di PPP, è potenzialmente idoneo a sollevare delle questioni di compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Nell'ambito proprio dei PPP, il partner pubblico si impegna nella definizione degli obiettivi da raggiungere per la soddisfazione di interessi di natura pubblica, che includono la qualità dei servizi offerti e la politica dei prezzi<sup>331</sup>. Al contempo, mantiene la responsabilità di verificare il rispetto di tali obiettivi, compresa la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato<sup>332</sup>. In questo quadro, come accennato, una parte dei rischi normalmente a carico dell'amministrazione pubblica viene trasferita al settore privato.

---

<sup>331</sup> B. Raganelli, G. Fidone, *Public private partnerships and public works: reducing moral hazard in a competitive market*, Riv. dir. fin. 2018, 1, p. 23.

<sup>332</sup> Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe), 2022, *Partenariato Pubblico Privato E Finanza Di Progetto Relazione Sull'attività Svolta Dal Dipe nell'anno 2021* (pp. 3–83).

Tuttavia, ciò non implica necessariamente che il partner privato debba assumersi la totalità dei rischi o la parte più importante degli stessi, che siano associati all'operazione.

Un importante passo in avanti si è avuto nel 2005 con la Comunicazione della Commissione Europea sui PPP e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni<sup>333</sup>. Tale documento ha recepito le conclusioni della consultazione sul Libro Verde, prendendo in considerazione l'ipotesi di eventuali iniziative legislative volte a chiarire, integrare o migliorare il diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni<sup>334</sup>. Nel 2008, la Commissione ha poi adottato una Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai PPP istituzionalizzati<sup>335</sup>, volta a fornire una maggiore certezza giuridica nell'utilizzo di tali modelli da parte degli Stati membri<sup>336</sup>.

In tutti questi documenti, la Commissione si è orientata a identificare le caratteristiche proprie delle diverse forme di PPP, a classificarle - PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato - e a regolamentarle, anche al fine di verificarne la diffusione nei diversi Stati membri e a comprendere la portata del fenomeno, in termini di impatto economico e sociale, nello spazio comunitario europeo<sup>337</sup>.

Dal confronto dei benefici economici e sociali offerti dai partenariati pubblico-privato e dai metodi tradizionali di realizzazione e gestione delle infrastrutture si può mettere in

---

<sup>333</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, del 15 novembre 2005, COM (2005) 569.

<sup>334</sup> P. Cossalter., in *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative*, resoconto del Convegno: L'esternalizzazione delle gestioni amministrative organizzato dall'IRPA ([www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)) tenutosi presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 24 novembre 2006.

<sup>335</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), del 12 aprile 2008, 2008/C 91/02.

<sup>336</sup> A. Travi, *Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria*, in M. Cafagno - A. Botto - G. Fidone - G. Bottino (a cura di), Giuffrè, 2022, p. 32 e ss.

<sup>337</sup> G. Cartei, M. Ricchi (a cura di) *Finanza di progetto: temi e problemi*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 36 e ss.

luce come i PPP siano idonei ad ottimizzare in modo significativo il rapporto qualità-prezzo nel settore pubblico.

Nel novembre del 2009, un'ulteriore Comunicazione<sup>338</sup> ha introdotto un nuovo obiettivo: incoraggiare l'uso dei PPP al fine di mobilitare gli investimenti pubblici e privati in grado di sostenere la ripresa economica e promuovere delle trasformazioni strutturali di lungo periodo. Questo approccio è stato motivato dalla Commissione, sottolineando che, il problema della crisi economica e finanziaria ha spinto tanto l'Unione europea quanto i singoli Stati membri a considerare l'idea di investimenti in progetti infrastrutturali anticiclici per stimolare l'economia e la crescita dei mercati.

Le restrizioni all'accesso al credito per le infrastrutture, unite ai vincoli della finanza pubblica, hanno notevolmente ridotto la capacità degli Stati membri di impegnarsi in investimenti in questo settore. In tale contesto, il partenariato pubblico-privato (PPP) si presenta come uno strumento particolarmente adeguato, in quanto offre vantaggi rilevanti sia al settore pubblico sia a quello privato.

Il tema dell'equilibrio tra finanziamento pubblico e concorrenza legale emerge come un filo conduttore che attraversa le tematiche trattate nell'intero capitolo. La visione articolata ed integrata dei principali strumenti di finanziamento e del ruolo degli aiuti di Stato nel contesto della transizione green evidenzia: l'importanza di strutturare le politiche di sostegno in modo da evitare possibili distorsioni del mercato, mediante la predisposizione di meccanismi di controllo adeguato e criteri trasparenti di concessione; la capacità di adattamento del quadro normativo europeo di fronte alla necessità di rispondere in modo adeguato alle crisi economiche e sociali, nonché alle sfide presenti e future; infine, come da ultimo sottolineato, la necessità di una collaborazione sinergica tra pubblico privato, in grado di creare una commistione tra le risorse e le competenze di entrambi i settori, senza tuttavia compromettere il principio della libera concorrenza.

Il successo della transizione ecologica, pertanto, non dipende esclusivamente dalla quantità degli investimenti e dal loro corretto impiego, ma anche dalla capacità delle istituzioni

---

<sup>338</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato, del 19 novembre 2005, COM (2009) 615.

europee e nazionali, di garantire un ambiente competitivo in grado di stimolare l'innovazione, la sostenibilità e la crescita economica condivisa.

## CAPITOLO QUINTO

### *Riflessioni riguardo la modernizzazione della nozione di aiuto di Stato in funzione di una maggiore flessibilità*

---

**Sommario:** 5.1 *L'impatto della transizione ecologica sulle dinamiche concorrenziali nel mercato interno: riflessioni sulla eccessiva relativizzazione dell'attuale nozione di aiuto di Stato;* 5.2 *Promuovere la sostenibilità mantenendo una concorrenza leale: un obiettivo possibile?*

#### **5.1 L'impatto della transizione ecologica sulle dinamiche concorrenziali nel mercato interno: riflessioni sulla eccessiva relativizzazione dell'attuale nozione di aiuto di Stato**

La transizione verde, come delineata nei capitoli che precedono, si configura come un potente catalizzatore di innovazione e competitività, sostenuta da politiche e investimenti che, orientati in tal senso, finiscono inesorabilmente per rendere più complessa l'individuazione di un confine netto tra misure di sostegno da considerarsi compatibili con il mercato interno e interventi suscettibili di alterare in modo selettivo e ingiustificato la concorrenza. Quesiti cruciali, che si identificano con il dibattito intorno alla nozione di aiuto di Stato e alle implicazioni pratiche dell'adozione di un generale criterio di flessibilità normativa e interpretativa.

Le organizzazioni rivolgono sempre di più il loro sguardo all'importanza strategica di adottare pratiche sostenibili, in quanto ciò consente di conseguire vantaggi competitivi in ambienti di mercato molto dinamici, frenetici e competitivi. L'implementazione di pratiche verdi è divenuta ormai un imperativo strategico per le imprese di ogni settore,<sup>339</sup>

---

<sup>339</sup> J. Van Hove, *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs,

spinte anche dalle crescenti preoccupazioni ambientali che acquisiscono sempre più importanza. Queste ultime inducono all'adozione di tecnologie eco-compatibili (Green Technology Adoption, GTA) e allo sviluppo di capacità dinamiche green (Green Dynamic Capabilities, GDC), utili per lo l'implementazione della loro efficienza sotto il profilo della sostenibilità ambientale che, oltre a rispondere a logiche legate alla responsabilità sociale d'impresa, generano un potenziale definito come “vantaggio competitivo verde” (Green Competitive Advantage, GCA). Contestualmente, tali tecnologie, esercitano un impatto rilevante sull'innovazione di prodotti a basso impatto ambientale (Green Product Innovation, GPI).

La sensibilità ormai crescente verso le tematiche ambientali, assieme all'aumento della domanda di prodotti sostenibili, spinge le imprese a sviluppare iniziative in grado di coniugare insieme la tutela dell'ambiente e la competitività economica.<sup>340</sup> Nel perseguimento di tale scopo, assumono sempre più rilevanza: l'adozione di pratiche ecologicamente responsabili; l'impiego di tecnologie innovative; e una gestione strategica delle risorse organizzative, come nel caso della gestione della catena distributiva, che permette alle aziende di distinguersi in un contesto di mercato caratterizzato da forte volatilità e continui mutamenti.

Il fenomeno sociale della “transizione verde”, volto alla realizzazione di un modello economico sostenibile e rispettoso dell'ambiente, assume, dunque, un ruolo fondamentale nel contrastare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla ridotta disponibilità di risorse e dai problemi legati all'inquinamento ambientale<sup>341</sup>.

Ruolo cruciale nell'indirizzamento e nel supporto del processo in questione, è svolto dagli investimenti di natura pubblica e privata. La riduzione delle emissioni di gas serra richiede l'impegno del mondo delle imprese verso un progressivo passaggio dai combustibili fossili a fonti di energia rinnovabili come solare, eolica, idroelettrica e geotermica e,

---

Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020.

<sup>340</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022.

<sup>341</sup> F. Wilhelm Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'*, 8 *Socio-Economic Rev.* 211 (2010).

al contempo, l'implementazione delle soluzioni sostenibili nell'intera catena di fornitura, nel trasporto e nella logistica. Parallelamente, la progettazione e la produzione di beni devono orientarsi verso l'impiego di materiali eco-compatibili, tecnologie più pulite ed efficienti dal punto di vista energetico, nonché verso pratiche di riduzione e ottimizzazione nell'uso delle risorse e nella gestione dei rifiuti<sup>342</sup>.

Tutte queste trasformazioni richiedono ingenti investimenti e grandi quantità di denaro per le aziende private che, in un'ottica di lungo periodo, possono rimodellare gli assetti concorrenziali, esponendo le imprese a rischi differenti in base alla loro capacità di innovare. Appare dunque altamente probabile, se non inevitabile, che la corsa alla transizione verso prodotti e processi eco-compatibili lasci indietro molte aziende, le quali non abbiano tempestivamente agito oppure non abbiano preso la giusta decisione in termini di investimenti futuri. D'altra parte, le aziende caratterizzate da una visione più lungimirante oppure dotate di solide risorse, saranno in grado di recuperare terreno o consolidare la propria posizione sul mercato, e potenzialmente assumere posizioni di leadership. Questo processo, di vera e propria "distruzione creatrice", appare destinato a intensificarsi a causa della ormai urgente e necessaria accelerazione delle politiche di sostenibilità<sup>343</sup>.

In questo scenario, rilievo crescente sembra assumere una particolare pronuncia della CGUE, del 5 dicembre 2023<sup>344</sup>, con la quale è stata annullata la sentenza del Tribunale<sup>345</sup> che aveva confermato la decisione della Commissione del 20 giugno 2018, concernente la presunta concessione, da parte del Lussemburgo, di un aiuto di Stato illegale di 120

---

<sup>342</sup> F. Wishlade, R. Michie, *Il vaso di Pandora e l'oracolo di Delfi: politica di coesione europea e il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato*, in Riv. Giur. Mezzogiorno, 2009, III, 987.

<sup>343</sup> F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2020.

<sup>344</sup> Corte di Giustizia del 5 dicembre 2023, *Granducato del Lussemburgo e altri contro Commissione europea*, cause riunite C-451/21 P e C-454/21 P, ECLI:EU:C:2023:948

<sup>345</sup> Corte di Giustizia del 12 maggio 2021, *Granducato del Lussemburgo e altri contro Commissione europea*, cause riunite T-516 e T-525/18, ECLI:EU:T:2021:251.

milioni di euro al colosso francese dell'energia Engie, ex monopolista francese del gas naturale<sup>346</sup>.

L'articolo 107 TFUE proibisce infatti gli aiuti di Stato che attribuiscono un "vantaggio selettivo" a determinate imprese rispetto ad altre, falsando la concorrenza. La verifica della presenza del carattere selettivo richiede l'esame di tre determinazioni: (i) l'individuazione del parametro di riferimento pertinente nel diritto nazionale dello Stato membro esaminato (il quadro di riferimento); (ii) l'accertamento di una deroga a tale parametro di riferimento (il vantaggio); e (iii) la mancanza di una giustificazione valida per la deroga medesima.

In sostanza, più ampio è il quadro di riferimento, più agevole risulta per la Commissione concludere che lo Stato membro abbia concesso un vantaggio selettivo. La sentenza chiarisce che nell'individuare il quadro di riferimento, la Commissione deve allinearsi all'interpretazione del diritto nazionale fornita dallo Stato membro esaminato, a meno che tale interpretazione non sia palesemente incoerente rispetto a quella prevalente nell'ordinamento giuridico interno, sulla base delle disposizioni giuridiche pertinenti, della giurisprudenza e della prassi decisionale. Nel 2018, la Commissione aveva ritenuto che il Lussemburgo avesse concesso un aiuto di Stato alla società Engie attraverso due decisioni fiscali individuali (ruling fiscali)<sup>347</sup>, che avrebbero consentito alla società di evitare quasi totalmente la tassazione sugli utili delle sue filiali lussemburghesi dal 2008<sup>348</sup>. Di fatto, il vantaggio selettivo di cui all'articolo 107 par. 1 TFUE lo si rinviene nell'aver accordato, tramite tali ruling, un trattamento fiscale favorevole rispetto al normale regime fiscale applicato dal Lussemburgo, senza giustificazione<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> Decisione (UE) 2019/421 della Commissione, del 20 giugno 2018, relativa all'aiuto di Stato SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Engie.

<sup>347</sup> La funzione di un ruling fiscale è quella di stabilire in anticipo l'applicazione del regime fiscale ordinario ad un caso particolare, alla luce dei fatti e delle circostanze specifiche, Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU 2016 C 262/1, punto 169.

<sup>348</sup> Gli accordi finanziari complessi sono descritti in dettaglio nei paragrafi 23–27 della Decisione.

<sup>349</sup> Articoli 18, 23, 40, 159 e 163 della legge lussemburghese sull'imposta sui redditi, come citati nella decisione, paragrafo 162.

A sostegno della sua conclusione, la Commissione ha ampliato il quadro di riferimento considerandolo come un sistema di tassazione sugli “utili di tutte le società [...] in Lussemburgo”<sup>350</sup>. Ha reputato che non fosse corretto definirlo in modo più restrittivo, includendo soltanto “le disposizioni specifiche di tale sistema applicabili solo a determinati contribuenti o a determinate transazioni”<sup>351</sup>. Inoltre, la stessa ha ritenuto che il Lussemburgo avrebbe dovuto applicare le proprie norme sull’elusione fiscale per respingere le richieste di ruling fiscale avanzate dalla società. Poiché ciò non è avvenuto, la Commissione ha riconosciuto il carattere selettivo e ingiustificato del vantaggio ottenuto<sup>352</sup> e su questa base, ha disposto il recupero dei 120 milioni di euro di aiuti fiscali illeciti<sup>353</sup>.

La decisione adottata dalla Commissione è stata successivamente impugnata dalle parti dinanzi al Tribunale, il quale, tuttavia, ha confermato integralmente le disposizioni in essa contenute con pronuncia del 12 maggio 2021. Dal giudizio emerge, infatti, la legittimità delle conclusioni formulate dalla Commissione, secondo le quali i due ruling fiscali contestati avevano, di fatto, attribuito alla società un vantaggio da considerarsi selettivo. Tale beneficio si è concretizzato attraverso l’adozione di un regime fiscale che si discosta dal quadro di riferimento ampiamente delineato dalla stessa Commissione<sup>354</sup> e che, in base a tale valutazione, l’autorità fiscale lussemburghese avrebbe dovuto armonizzare con le proprie norme in materia di elusione fiscale.<sup>355</sup>

Tuttavia, a seguito della presentazione di ricorso alla CGUE, quest’ultima ha sottolineato l’importanza di identificare correttamente il quadro di riferimento per la valutazione della selettività<sup>356</sup>. Ha inoltre chiarito che non spetta alla Commissione determinare tale quadro cercando di definire gli obiettivi del sistema fiscale nazionale<sup>357</sup>; al contrario, la stessa dovrebbe basarsi sull’interpretazione fornita dallo Stato membro del proprio diritto

---

<sup>350</sup> Decisione, par. 176.

<sup>351</sup> Decisione, parr. 289 -312.

<sup>352</sup> Decisione, par. 369.

<sup>353</sup> Ibidem

<sup>354</sup> Comprensente gli articoli 164 e 166 della LIR, ossia disposizioni sulla tassazione delle distribuzioni di utili e sull’esenzione di partecipazione, *Engie*, parr. 254–383.

<sup>355</sup> CGUE *Engie*, parr. 464–478.

<sup>356</sup> CGUE *Engie*, par. 110.

<sup>357</sup> CGUE *Engie*, par. 138.

nazionale<sup>358</sup>, a meno che questa non sia in contrasto con l'interpretazione generalmente accettata nel sistema giuridico nazionale, sulla base delle disposizioni giuridiche pertinenti, della giurisprudenza e della prassi decisionale<sup>359</sup>.

Così facendo, la CGUE ha sostanzialmente accolto l'opinione dell'avvocato generale Kokott, secondo cui il controllo esercitato da parte della Commissione sul diritto nazionale debba limitarsi ad un "controllo di plausibilità", ciò vale a dire che la Commissione può dichiarare l'esistenza di un vantaggio selettivo soltanto laddove il trattamento fiscale applicato dallo Stato membro si discosti manifestamente dal diritto nazionale, risultando incompatibile con lo stesso<sup>360</sup>.

Su questa base, può sostenersi che il Tribunale e la Commissione abbiano commesso un errore di diritto nella definizione del quadro di riferimento, che ha viziato del tutto l'analisi di selettività e ha di conseguenza richiesto l'annullamento sia della sentenza del Tribunale che della decisione della Commissione<sup>361</sup>.

La sentenza Engie si inserisce nel quadro di una serie di recenti sconfitte incassate dalla Commissione in materia di aiuti di Stato riguardanti ruling fiscali, determinando un clima caratterizzato dalla necessità di un "periodo di riflessione" sui criteri di valutazione delle fattispecie in questo specifico settore<sup>362</sup>.

Già il 15 luglio 2020 il Tribunale aveva annullato la decisione storica della Commissione nel caso "Apple"<sup>363</sup>. In seguito, l'8 novembre 2022, la CGUE ha annullato la sentenza del

---

<sup>358</sup> CGUE *Engie*, par. 120.

<sup>359</sup> La Corte di giustizia europea ha inoltre ritenuto che la Commissione non sia riuscita a dimostrare che le autorità fiscali lussemburghesi abbiano applicato erroneamente le norme in materia di elusione fiscale relativamente ai ruling fiscali della società (CGUE *Engie*, punto 155).

<sup>360</sup> *Ivi*, par. 101.

<sup>361</sup> CGUE *Engie*, par. 186.

<sup>362</sup> GCR, "L'UE ha bisogno di un 'periodo di riflessione' sui casi di tassazione degli aiuti di Stato, afferma l'avvocato della Commissione", 8 dicembre 2023.

<sup>363</sup> Corte di Giustizia del 15 luglio 2020, *Irlanda e altri contro Commissione europea*, cause riunite T-778/16 e T-892/16, ECLI:EU:T:2020:338.

Tribunale e la decisione della Commissione relativa al caso “Fiat”<sup>364</sup>; infine, più di recente, il 14 dicembre 2023, la CGUE ha confermato la sentenza del Tribunale che aveva annullato la decisione della Commissione su presunti aiuti di Stato illegittimi concessi dal Lussemburgo ad Amazon<sup>365</sup>.

La sentenza *Engie*, pur non riguardando direttamente la questione ambientale, ha un impatto di non poco conto sulla definizione e applicazione dell’art 107 TFUE. Comprendere il ragionamento seguito dalla CGUE permette di valutare se e in che modo la nozione attuale di aiuto di Stato possa risultare “relativizzata” o estesa oltre misura, con possibili conseguenze anche sui progetti di transizione green.

In particolare, la CGUE ha avuto modo di esprimersi sull’importanza di riconoscere che la Commissione non può “inventare” obiettivi fiscali nazionali o discostarsi dall’interpretazione del diritto interno data dallo Stato membro, di fatto limitando il margine di discrezionalità della stessa nella valutazione circa l’esistenza del “vantaggio selettivo” rispetto a qualsiasi deroga alla fiscalità nazionale. In sostanza, la CGUE richiede un approccio di verifica che non finisca per relativizzare eccessivamente la nozione di aiuto, che sia più rigoroso e ancorato alla normativa fiscale nazionale.

Da ciò, le possibili ripercussioni sui sostegni pubblici in campo ecologico, un’estensione della nozione di “vantaggio selettivo” finirebbe per scoraggiare gli Stati nel varare incentivi fiscali o sussidi in favore di progetti green, nella preoccupazione di essere soggetti a sanzioni o richieste di recupero. Al contrario, una definizione più circoscritta, riducendo tali rischi, favorirebbe la possibilità di introdurre delle misure selettive volte a sostenere

---

<sup>364</sup> Corte di Giustizia del 8 novembre 2022, *l Fiat Chrysler Finance Europe contro Commissione*, cause riunite C-885/19 P e C-898/19 P, ECLI:EU:C:2022:859.

<sup>365</sup> Corte di Giustizia del 14 dicembre 2023, *Commissione contro Amazon.com e altri*, causa C-457/21 P, ECLI:EU:C:2023:985.

Analogamente, la Corte ha ritenuto che la Commissione avesse erroneamente individuato il quadro di riferimento, determinando così l’invalidità della sua valutazione circa l’esistenza di un vantaggio selettivo. Sulla falsariga del caso *Engie*, la CGUE ha sottolineato che la Commissione non poteva fondare la propria analisi sul principio di libera concorrenza, così come definito dalle Linee guida OCSE, a meno che non vi fosse un riferimento espresso a tali principi nel diritto nazionale.

investimenti in tecnologie verdi o altre iniziative ambientali. La sentenza, in definitiva, si collega al tema della transizione ecologica in quanto incide sui margini di intervento propri degli Stati, nella promozione della sostenibilità e nella delimitazione dei confini entro i quali queste misure possano non essere qualificate come aiuti distorsivi della concorrenza. In futuro, la Commissione dovrà sicuramente tener conto di questa giurisprudenza nell'ambito della valutazione delle misure di sostegno all'economia verde, laddove risultino coerenti con struttura e ratio degli ordinamenti nazionali, per evitare un rallentamento degli investimenti nel settore ecologico, allargando così il margine di intervento degli Stati membri nell'utilizzo di leve fiscali e aiuti volti a promuovere degli obiettivi di interesse generale.

## **5.2 Promuovere la sostenibilità mantenendo una concorrenza leale: un obiettivo possibile?**

Uno degli obiettivi principali del programma politico della Commissione per il mandato 2025-2029 è l'istituzione di un nuovo Fondo europeo per la competitività, dedicato alla politica industriale dell'UE e finalizzato a sostenere lo sviluppo di tecnologie strategiche (comprese le tecnologie green) e la loro produzione<sup>366</sup>. Tuttavia, le sue modalità di finanziamento e di impiego non risultano ancora definite e dipenderanno da un accordo tra gli Stati membri. Pertanto, permane l'incertezza circa una eventuale sostituzione dei diversi fondi UE attualmente impiegati per supportare le grandi imprese nei loro progetti di produzione sotto l'egida della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), adottata nel febbraio 2024, o se invece si baserà su risorse proprie dell'UE, come il Recovery and Resilience Fund, adottato all'indomani della pandemia.

---

<sup>366</sup> F. Spera, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in I Post di AISDUE, IV, 2022, p. 739.

Come chiarito sia dal Vicepresidente esecutivo (EVP) Ribera che dall'EVP Séjourné, il nuovo Fondo europeo per la competitività potrà essere utilizzato anche per finanziare gli IPCEI<sup>367</sup>.

In particolare, l'EVP Séjourné ha sottolineato che il Fondo europeo per la competitività includerà elementi di coesione volti a garantire parità di trattamento e di accesso alle risorse finanziarie in tutta Europa, coinvolgendo tutti i Paesi. È plausibile che tale coesione venga promossa attraverso una redistribuzione dei fondi UE, volta a consentire anche agli Stati membri con minore capacità di bilancio di sostenere finanziariamente progetti per la transizione verde o in altri settori strategici<sup>368</sup>. Tale redistribuzione potrebbe essere un'opzione più efficiente per preservare la coesione nell'attuale scenario di delocalizzazione della produzione all'interno dell'UE. Sarebbe infatti più sensato rispetto all'incanalamento degli aiuti verso aree svantaggiate, dove potrebbe non essere conveniente o logico realizzare un grande investimento.

La Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha incaricato il Vicepresidente esecutivo Ribera di collaborare con il Commissario per l'energia e l'edilizia abitativa, Dan Jørgensen, al fine di rivedere le norme in materia di aiuti di Stato, così da consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa, in particolare per quanto riguarda l'efficienza energetica e il settore dell'edilizia sociale<sup>369</sup>.

Mentre i benefici per le famiglie e i cittadini non rientrano nel controllo degli aiuti di Stato, i benefici per le aziende sì. A questo proposito, le attuali norme sui servizi di interesse economico generale (SIEG), vale a dire i servizi pubblici di natura economica, consentono agli Stati membri dell'UE di sostenere l'edilizia sociale a determinate condizioni. Le norme esistenti consentono inoltre agli Stati membri dell'UE di sostenere lo sviluppo di alloggi efficienti dal punto di vista energetico, a determinate condizioni, senza previa

---

<sup>367</sup> M. Schonberg, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, II, 258.

<sup>368</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in *Eurojus*, 2019, I, 479.

<sup>369</sup> E. Szyszczak, *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*, London, Hart 2007.

approvazione della Commissione, ai sensi del Regolamento generale di esenzione per categoria sugli aiuti di Stato<sup>370</sup>.

La revisione della normativa attuale potrebbe ampliare il concetto di edilizia sociale in modo da includere nell'ambito le fasce di popolazione con un reddito più elevato rispetto a quelle tradizionalmente considerate svantaggiate, riconoscendo così che il problema dell'accesso ad una abitazione a prezzi sostenibili è una questione sociale che colpisce strati più ampi della società. Inoltre, la revisione, potrebbe prevedere l'aumento dell'aliquota massima dei costi ammissibili che gli Stati membri dell'UE possono coprire per sostenere l'efficienza energetica negli edifici, inclusi quelli relativi al settore abitativo (attualmente fissati al 30%)<sup>371</sup>.

Oltre alle priorità descritte, la Commissione proseguirà nella sua costante revisione delle diverse norme in materia di compatibilità degli aiuti di Stato (il cosiddetto “*fitness-check*”). Al momento, tra i dossier aperti, figurano le Linee guida del 2014 sugli aiuti di Stato agli aeroporti ed alle compagnie aeree, le Linee guida del 2014 sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, e le Linee guida sul settore ferroviario del 2008, tutte destinate ad essere aggiornate entro la fine del mandato 2025-2029. Inoltre, la Commissione prevede di adottare anche il Regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti, che consentirà di esentare dalla notifica preventiva alcune categorie di aiuti destinati ai settori ferroviario, delle vie navigabili interne e del trasporto multimodale<sup>372</sup>.

In tema di revisione delle norme sugli aiuti di Stato, è rilevante sottolineare l'aspetto fondamentale rivestito dal loro impatto sull'innovazione in settori da considerarsi chiave, come le energie rinnovabili oppure la mobilità sostenibile. Tali incentivi pubblici paiono

---

<sup>370</sup> M. Vestager, *State Aid for the Really Big Challenges*, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022.

<sup>371</sup> J. Van Hove, *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020.

<sup>372</sup> F. Spera, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, p. 739.

senz'altro idonei a giocare un ruolo decisivo nel promuovere lo sviluppo e la diffusione di tecnologie verdi su larga scala, come l'energia eolica, il solare e i veicoli elettrici. Tutti ambiti strategici su cui l'Europa punta, al fine di rafforzare e consolidare la propria leadership globale<sup>373</sup>.

In questo scenario, la Commissione Europea ha potenziato il sostegno agli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI), strumenti che, come accennato, permettono agli Stati membri di finanziare iniziative strategiche senza incorrere nelle limitazioni imposte dalle norme sugli aiuti di Stato. Tra le aree di intervento prioritarie figurano la produzione di batterie per auto elettriche, le infrastrutture per l'idrogeno e le tecnologie avanzate per le energie rinnovabili. L'obiettivo è ridurre la dipendenza dell'UE da fornitori esteri e colmare il divario di investimenti rispetto ad altre grandi economie, come quella statunitense e cinese, che hanno varato politiche fortemente incentivanti, quali l'*Inflation Reduction Act* degli USA.

L'Unione Europea, contemporaneamente, ha riconosciuto l'esigenza di introdurre una maggiore flessibilità alla normativa sugli aiuti di Stato, al fine di dare una spinta decisiva al processo di transizione energetica. In particolare, il Quadro Temporaneo di Crisi e Transizione, istituito per fronteggiare l'attuale incertezza economica, consente agli Stati membri di intervenire in modo più celere a sostegno delle imprese. Resta tuttavia il rischio che le economie più solide possano beneficiare in misura maggiore di tali misure, alterando così l'equilibrio della concorrenza nel mercato unico. In questo senso, assume rilevanza, divenendo essenziale, una distribuzione equa delle risorse tra tutti gli Stati membri<sup>374</sup>.

Considerando le prospettive future, risulta imprescindibile instaurare sinergie tra i diversi strumenti finanziari europei—quali il Fondo per l'Innovazione, il Fondo Sociale per il Clima e il *Recovery and Resilience Fund*—in modo da garantire che gli aiuti pubblici si traducano in effetti tangibili e duraturi nel percorso di transizione ecologica. In tale contesto, l'Unione Europea dovrà saper bilanciare il supporto alle imprese, la necessità di mantenere la competitività e l'esigenza di perseguire la sostenibilità, assicurando che gli

---

<sup>373</sup> A. Pisapia, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2013, p. 4 ss.

<sup>374</sup> A. Pinotti, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Cedam, Padova, 2000.

incentivi pubblici vengano impiegati in maniera efficace e trasparente, senza compromettere il principio della concorrenza leale all'interno del mercato unico.<sup>375</sup>

Va tenuto presente che gli aiuti di Stato inevitabilmente finiscono per incidere sulla concorrenza e possono danneggiare i concorrenti. Una misura pubblica che non abbia alcun impatto sulla concorrenza non può essere qualificata come aiuto di Stato. Pertanto, non è sufficiente che un'azienda affermi di sentirsi penalizzata dal conferimento di un aiuto di Stato per invocare l'incompatibilità dello stesso con il mercato interno. Se ciò fosse possibile, le esenzioni consentite dal TFUE verrebbero vanificate<sup>376</sup>.

È tuttavia possibile, almeno in teoria, che un'impresa sostenga la necessità che la Commissione europea tenga conto dell'entità dell'impatto degli aiuti di Stato sulla concorrenza nella sua valutazione circa la loro compatibilità. I concorrenti direttamente coinvolti, potrebbero, infatti avere il titolo per contestare una decisione della Commissione che approva determinate misure di sostegno.

A tal riguardo, appare rilevante la sentenza della CGUE (causa C-594/19 P, Deutsche Lufthansa contro Commissione europea, del 20 gennaio 2022), che ha esaminato, tra i vari aspetti, se Lufthansa fosse stata sostanzialmente danneggiata da un aiuto tedesco concesso all'aeroporto di Francoforte-Hahn, in Germania.

Lufthansa aveva chiesto l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale nella causa T-764/15, che aveva dichiarato come inammissibile il suo ricorso avverso la decisione 2016/788 della Commissione sulla compatibilità degli aiuti concessi all'aeroporto di Francoforte-Hahn. Il punto centrale era di stabilire se l'aiuto finanziario concesso all'aeroporto avesse danneggiato in modo significativo la compagnia aerea.

Fino al 2016, il Land Rheinland-Pfalz deteneva una quota di maggioranza dell'82,5% nell'aeroporto di Francoforte-Hahn. Il restante 17,5% era detenuto dal Land Hessen. L'aeroporto di Francoforte-Hahn era originariamente un aeroporto militare, poi

---

<sup>375</sup> G. Petrillo, *Next Generation UE e nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo?*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2021, II, 254.

<sup>376</sup> C. Olesen., Heide-Jørgensen, *Regulating State Aid in the Member States*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2021, 51-60.

convertito a uso civile con l'aiuto di fondi pubblici, sotto forma di misure implementate in diversi momenti, principalmente sotto forma di linee di credito, prestiti e garanzie.

In questa sentenza la Corte ha modo di chiarire che per dimostrare se un aiuto abbia avuto un impatto negativo sulla posizione di mercato dei concorrenti del beneficiario o dei beneficiari del sostegno, non basta provare la perdita di quote di mercato oppure una riduzione delle entrate. È necessario dimostrare che l'aiuto abbia avuto un impatto negativo diretto e significativo sui concorrenti, per esempio, consentendo al beneficiario di ottenere risorse essenziali oppure di attrarre e bloccare i clienti strategici dei concorrenti, a loro discapito.

È chiaro che lo standard per provare "l'effetto sostanziale" appare molto elevato e la giurisprudenza mostra che è raro trovare casi in cui tale condizione sia soddisfatta<sup>377</sup>.

La questione è molto delicata, se da un lato, è evidente che senza un intervento pubblico molti progetti innovativi non riuscirebbero a decollare, soprattutto in ambiti ad alta intensità di capitale come le energie rinnovabili o la mobilità elettrica; dall'altro, il rischio di una frammentazione del mercato europeo è reale, con alcuni Stati membri più capaci di erogare aiuti rispetto ad altri, creando disparità e squilibri<sup>378</sup>.

Per questo motivo, gli aiuti pubblici non dovrebbero essere visti come mere soluzioni temporanee per fronteggiare crisi immediate, ma come strumenti strategici volti a costruire, nel lungo periodo, un'industria europea più resiliente e autonoma. L'UE ha il potenziale per diventare un leader globale nella transizione ecologica, ma per farlo servono regole chiare, strumenti di finanziamento efficienti e una visione comune tra gli Stati membri. Gli incentivi pubblici, se amministrati in modo trasparente e prestando la massima attenzione ad evitare distorsioni concorrenziali, potranno davvero dare un

---

<sup>377</sup> P. Nicolaidis, *State Aid to Combat Covid-19*, Luiss, School of European Political Economy, Policy Brief 13/2020.

<sup>378</sup> J. Hove van, *Impact of State Aid on Competition and Competitiveness during COVID-19 Pandemic: An early Assessment* requested by the *Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament* (ECON Committee) and published in December 2020.

importante impulso per la crescita sostenibile, evitando di compromettere o sacrificare la competitività e l'innovazione<sup>379</sup>.

Nella valutazione circa l'impatto degli stessi sull'assetto concorrenziale, risulta fondamentale considerare il duplice obiettivo di: garantire condizioni di parità tra le imprese e, contestualmente, promuovere il progresso verso un'economia a basso impatto ambientale. Sebbene il controllo degli aiuti sia volto a garantire delle condizioni di parità concorrenziale in tutta l'Unione, un'ampia valutazione del loro impatto non sempre mette in evidenza il successo di tale iniziativa<sup>380</sup>. Tuttavia, con il progressivo allineamento del controllo sugli aiuti di Stato con altri ambiti della politica della concorrenza, come il controllo delle fusioni, la lotta agli accordi anticoncorrenziali o l'abuso di posizione dominante, in cui la valutazione della concorrenza è aspetto centrale<sup>381</sup>, e con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, diventa più probabile che, in futuro, il controllo sugli aiuti possa maggiormente integrarsi con le altre politiche europee, contribuendo alla definizione di una strategica concorrenza "green".

Poiché l'impatto dell'aiuto può variare in base a quelle che sono le sue caratteristiche specifiche, il primo passo consiste nell'identificare gli obiettivi che esso persegue, come la riduzione delle emissioni, l'incremento dell'efficienza energetica o la promozione di tecnologie green; nonché lo strumento utilizzato; la forma dell'aiuto; il numero di imprese che ricevono l'aiuto e l'importo dello stesso.

Per comprendere perché ciò risulta importante, si può considerare, ad esempio, la forma dell'aiuto. Se l'aiuto riduce i costi marginali, è più probabile che si verifichino distorsioni della concorrenza nel breve periodo rispetto a quanto accadrebbe con aiuti che incidono

---

<sup>379</sup> A. Fantozzi, 'The Applicability of State Aid Rules to Tax Competition Measures: A Process of 'de facto' Harmonisation in the Tax Field?' in Wolfgang Schön (ed), *Tax Competition in Europe* (IBFD 2003) 121, 123.

<sup>380</sup> Commissione Europea, *La relazione 2025 sul mercato unico e la competitività evidenzia le sfide e le opportunità per l'UE*, 29 gennaio 2025, in:

[La relazione 2025 sul mercato unico e la competitività evidenzia le sfide e le opportunità per l'UE - Commissione europea.](#)

<sup>381</sup> Commissione Europea, *Priorità per il mandato 2024-2029*, in:

[Priorità 2024-2029 - Commissione europea.](#)

sui costi fissi<sup>382</sup>. Questo perché le variazioni dei costi marginali potrebbero influenzare le decisioni di prezzo delle imprese nel breve termine; al contrario, interventi sui costi fissi possono avere impatti meno pronunciati nel breve periodo, ma contribuire a trasformazioni profonde nel lungo, altrettanto importanti nel contesto della transizione verde.

La valutazione circa l'impatto dell'aiuto dipende anche dalle caratteristiche del mercato in cui viene concesso. In una visione che tenga conto degli obiettivi fissati dal Green Deal, vi è la necessità di considerare non soltanto i fattori competitivi tradizionali, ma anche le esternalità ambientali positive che sono generate dagli investimenti più sostenibili.

In questa prospettiva, la definizione del mercato potrebbe dover concentrarsi maggiormente sul controllo delle concentrazioni e, nell'ambito dell'antitrust, le teorie del danno possono riguardare sia il lato dell'offerta che quello della domanda. Sul lato della domanda, l'obiettivo dell'aiuto potrebbe identificarsi con l'intento di rendere disponibili prodotti o servizi green a prezzi più accessibili o promuovere soluzioni innovative a basso impatto ambientale; sul lato dell'offerta, potrebbero emergere distorsioni laddove talune imprese ottengano un accesso privilegiato ad innovative tecnologie pulite o fattori produttivi più sostenibili, ostacolando di fatto l'ingresso o la crescita di concorrenti.

Negli aiuti di Stato gli effetti sul lato della domanda rappresentano spesso il fine dell'intervento governativo,<sup>383</sup> per assicurare che un determinato prodotto o servizio venga offerto ad un prezzo oppure ad una qualità che differiscono da quelli che si verificherebbero in un ambiente privo di aiuti<sup>384</sup>. Le misure di aiuto potrebbero permettere ad una impresa

---

<sup>382</sup> Parlamento Europeo, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'energia e dell'ambiente*, 25 novembre 2021, in:

[Testi approvati - Disciplina in materia di aiuti di Stato relativi al clima, all'energia e all'ambiente - Giovedì 21 ottobre 2021.](#)

<sup>383</sup> Esempio emblematico è quello delle sovvenzioni per la produzione o l'acquisto di veicoli elettrici, con l'effetto di ridurre il prezzo finale per il consumatore, rendendo di fatto più competitivo il bene sul mercato e, di conseguenza, anche il produttore. Ciò si concretizza nella possibilità di acquisto di automobili più ecologiche a costi inferiori rispetto ad un mercato in cui non esistono tali aiuti, con tutte le ricadute pratiche di natura economica e concorrenziale, ivi connesse.

<sup>384</sup> *Bussola per la Competitività: cosa prevede il piano per rilanciare l'industria europea*, *Panorama*, 27 marzo 2024, in:

di offrire prodotti più sostenibili e a prezzi competitivi nel breve termine, ma di creare effetti indesiderati sulla concorrenza nel lungo periodo. Pertanto, nella valutazione degli aiuti di Stato può essere necessario concentrarsi maggiormente sull'identificazione di possibili distorsioni della concorrenza sul lato dell'offerta, analizzando come l'aiuto possa incidere sulla struttura del mercato e le strategie aziendali, considerando degli orizzonti temporali concentrati sul medio-lungo periodo.

In sostanza, un aiuto potrebbe senz'altro accelerare la transizione verso un'economia a impatto zero, favorendo la diffusione di tecnologie pulite oppure incentivando l'efficienza energetica, tuttavia, se nel breve periodo ciò potrebbe tradursi in prezzi più bassi o maggiore qualità per i consumatori, nel lungo periodo potrebbe crearsi un'alterazione del normale funzionamento del mercato, attraverso, ad esempio: la creazione di *vantaggi competitivi* in grado di scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti nel mercato o limitare gli investimenti da parte di altre imprese che non beneficino degli stessi aiuti; il rischio di un *effetto di dipendenza* dagli aiuti, le imprese potrebbero infatti fare eccessivo affidamento sul sostegno statale, compromettendo la loro capacità di operare in modo autonomo sul mercato; il verificarsi di un *effetto di lock-in tecnologico*, idoneo a spingere le imprese nell'investire eccessivamente le proprie risorse, economiche e non, in una tecnologia supportata dagli aiuti, dissuadendole dal rivolgere il loro sguardo ad alternative potenzialmente più innovative e sostenibili.

Pertanto, nella definizione del mercato per la valutazione degli aiuti di Stato si rivela fondamentale condurre analisi approfondite nell'ambito degli effetti a lungo termine del sostegno concesso<sup>385</sup>.

Va comunque osservato come non sia sempre possibile condurre una valutazione dell'impatto dell'aiuto sulla concorrenza in tutti i mercati rilevanti, né sempre necessario procedere ad analisi dettagliata dei mercati geografici e di prodotto, soprattutto laddove la misura di aiuto sia di modesta entità rispetto alle dimensioni complessive del mercato.

---

[Bussola per la Competitività: cosa prevede il piano per fare ripartire l'Europa - Panorama.](#)

<sup>385</sup> ANIE, *Legge di Bilancio 2025: 1,38 miliardi per l'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e sociale*, 20 novembre 2024, in:

[Legge di Bilancio 2025: 1,38 miliardi per l'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e sociale - Federazione ANIE.](#)

Tuttavia, anche per le iniziative di portata minore, merita attenzione il fatto che l'impatto dell'aiuto si misuri nella differenza tra la situazione osservata a seguito della concessione e quella che si sarebbe verificata nel contesto contrario. Non a caso, agli Stati membri viene spesso richiesto di identificare scenari controfattuali nella fase di notifica dei piani di valutazione, rappresentando gli stessi un ovvio punto di partenza per valutare cosa sarebbe successo in assenza di aiuti. Ai fini di una valutazione ex post, è però probabile che tali scenari necessitino di esser aggiornati per riflettere al meglio gli sviluppi successivi<sup>386</sup>, legati alle nuove tecnologie o ai mutamenti normativi, nonché alle trasformazioni del mercato a causa della transizione ecologica.

In definitiva, adottando una prospettiva di lungo termine e valutando attentamente gli impatti delle misure di sostegno, è possibile affermare che sostenibilità e competitività non si configurino come concetti in opposizione e l'attenzione costante alle normative in materia di concorrenza, evidenziata dall'analisi dei precedenti giurisprudenziali, si rivela essenziale per garantire che gli aiuti di Stato non si trasformino in strumenti di protezionismo o in forme di sostegno economico che possano distorcere il mercato.

Dunque sì, è possibile promuovere la transizione ecologica attraverso le relative politiche di sostegno, senza snaturare la concorrenza, a patto che si seguano regole chiare sugli aiuti, vengano introdotti meccanismi di coesione in grado di ridurre gli squilibri tra Paesi con diverse disponibilità di bilancio, si creino sinergie fra i diversi fondi europei, così da massimizzare l'impatto degli investimenti in progetti innovativi e strategici e, infine, vi sia una visione di lungo periodo in grado di integrare obiettivi di natura climatica, industriale e sociale, senza limitarsi a meri interventi di natura "emergenziale".

---

<sup>386</sup> *Aiuti di Stato: in consultazione le nuove linee guida su energia, ambiente e clima*, Eunews, 7 giugno 2021, in:

[Aiuti di stato: in consultazione le nuove linee guida su energia, ambiente e clima - Eunews.](#)



## *Conclusioni*

---

I cinque capitoli del presente lavoro delineano un percorso interpretativo che si propone di andare oltre la mera analisi normativa e storica, per offrire una riflessione sulla trasformazione del concetto di aiuti di Stato in un contesto segnato da crisi globali, dalle transizioni ecologica e digitale e dalla crescente esigenza di una effettiva coesione economica europea e, in particolare, sul ruolo strategico assunto dai sostegni pubblici nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità fissati nell'agenda europea.

L'evoluzione della relativa disciplina evidenzia il passaggio da un'impostazione originariamente rigida e restrittiva ad un approccio maggiormente dinamico e flessibile, orientato a rispondere alle sfide emergenti che l'Unione Europea si trova ad affrontare. Se in passato il paradigma tradizionale tendeva a percepire gli aiuti come misure intrinsecamente distorsive del mercato, oggi essi assumono sempre più la veste di leve strategiche per guidare investimenti e processi di innovazione, in coerenza con le politiche e gli obiettivi perseguiti dall'Unione nel suo insieme.

Tale trasformazione appare particolarmente evidente nell'ambito della transizione ecologica, in cui il modello basato sui generali principi di precauzione, prevenzione, correzione alla fonte e "chi inquina paga" è stato progressivamente affiancato da un modello sempre più aperto all'utilizzo di incentivi strategici, aprendo la strada ad una concezione che non li consideri più come fattori perturbatori della libera concorrenza, bensì come strumenti essenziali per favorire l'innovazione, promuovere la crescita sostenibile e sostenere la competitività industriale.

Dallo studio normativo e giurisprudenziale emerge con chiarezza come la disciplina sugli aiuti di Stato si stia progressivamente affermando quale elemento chiave della strategia europea per la decarbonizzazione e la neutralità climatica. Iniziative come il Green Deal, le nuove Linee Guida sugli aiuti per il clima, l'energia e l'ambiente (CEEAG), e gli strumenti finanziari di cui al NextGenerationEU e al PNRR, testimoniano il ruolo crescente dell'intervento pubblico in questo processo.

L'evoluzione dei diversi tipi di aiuti "green" sottolinea la capacità dell'UE di reinventare i propri strumenti di politica economica e ambientale, orientando gli interventi statali verso un approccio integrato e caratterizzato da un costante dialogo fra normativa, giurisprudenza e dinamiche politiche, al fine di garantire una prosperità che non si risolva nella mera stabilità economica, ma includa la tutela della salute umana, del pianeta e il loro miglioramento, in coerenza con il principio di responsabilità e solidarietà verso le generazioni presenti e quelle future.

La tesi si interroga sull'effettiva sostenibilità di un corpus normativo che, pur concedendo ampio margine di intervento, è chiamato a garantire la proporzionalità del sostegno statale, prevenendo la formazione di vantaggi competitivi indebiti.

In questo quadro, accanto al contributo interpretativo fondamentale della Corte di Giustizia che permea l'intera trattazione e definisce i confini applicativi delle norme, trova spazio l'analisi del ruolo della Commissione Europea, non solo in veste di garante del rispetto delle regole concorrenziali, ma anche come guida per orientare gli Stati membri verso l'adozione di aiuti "virtuosi", nell'esercizio di un potere caratterizzato da un'ampia discrezionalità. Il controllo degli aiuti di Stato rimane uno strumento di regolazione giuridica volto ad orientare un processo che, in larga parte, conserva una natura eminentemente politica. Sebbene tale funzione sia stata ulteriormente rafforzata con la Comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato nell'UE (SAM), è apparso opportuno sottolineare che il controllo degli aiuti e la politica in materia di aiuti rappresentino due funzioni distinte, benché tale distinzione non risulti sempre chiaramente delineata nella prassi della Commissione.

Già dalle prime righe del presente studio, è emerso come la crescente centralità degli aiuti di Stato non sia priva di complessità. L'Unione Europea è chiamata a bilanciare la necessità di incentivare lo sviluppo di tecnologie strategiche e di supportare le imprese nella transizione ecologica con l'obbligo di preservare condizioni di concorrenza leale all'interno del mercato unico. Si è così sottolineato come la diversa capacità finanziaria degli Stati membri sollevi interrogativi sulla possibilità di una competizione equa nei settori strategici, con il rischio che i Paesi che dispongono di risorse pubbliche più ampie per sostenere le proprie imprese, possano risultare avvantaggiati rispetto a quelli con margini di bilancio più limitati. Strumenti come gli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) e l'eventuale Fondo UE per la competitività possono contribuire a mitigare

tali divari, offrendo soluzioni volte a canalizzare gli investimenti all'interno di una strategia effettivamente condivisa. Essi possono, altresì, risultare idonei a ridurre la dipendenza dell'UE da fornitori esteri e a colmare il divario di investimenti e politiche incentivanti rispetto ad altre grandi economie, come Stati Uniti e Cina.

Tuttavia, la loro efficacia dipenderà dalla capacità dell'UE di garantire un accesso equo ai finanziamenti e di definire regole trasparenti per la loro distribuzione. In questo senso, assume altresì rilevanza, nella realizzazione di progetti e infrastrutture sostenibili, la sinergica collaborazione tra pubblico e privato, in grado di creare una commistione tra risorse e competenze di entrambi i settori, nel perseguimento di fini che possono essere comuni e nel rispetto dei principi di libera concorrenza.

Guardando al futuro, appare evidente come la regolamentazione degli aiuti di Stato sia destinata a rimanere fortemente condizionata dalle sfide poste dalla transizione ecologica e digitale, richiedendo una continua evoluzione del quadro regolatorio, in linea con i principi fondamentali dell'integrazione europea.

La revisione continua delle normative, dal Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) alle linee guida settoriali, testimonia la volontà della Commissione europea di adattare le politiche sugli aiuti di Stato ai mutamenti strutturali in atto, siano essi economici, ambientali o tecnologici. Si tratta di un processo necessario per non ingabbiare la competitività europea in regole troppo rigide. Rimane, tuttavia, aperto il dibattito su quanto spazio debba essere concesso all'intervento pubblico e sul grado di intervento effettivamente sostenibile nel lungo periodo, al fine di scongiurare che i sostegni statali assumano forme di protezionismo mascherato o determinino un'alterazione del normale funzionamento del mercato, compromettendo così la sua efficienza e il principio di concorrenza.

L'obiettivo strategico non risiede unicamente nel promuovere investimenti "verdi", ma nel farlo in modo che tutte le economie europee possano trarne beneficio, evitando il rischio di frammentazioni e disparità e garantendo un mercato interno forte e competitivo a livello globale. Adottando un orizzonte temporale ampio e valutando attentamente l'impatto delle misure di sostegno, appare possibile sostenere che sostenibilità e competitività non si pongano necessariamente in contrapposizione. Attraverso regole chiare sugli aiuti, adeguati meccanismi di controllo, criteri trasparenti di concessione e interventi di

coesione che equilibrino le differenti disponibilità di bilancio, l'UE può promuovere un modello di crescita condiviso, in cui la tutela ambientale divenga motore di innovazione, sviluppo industriale e benessere collettivo.

Nel corso della ricerca, è infatti emerso chiaramente come gli aiuti pubblici non dovrebbero essere visti come meri strumenti atti a fronteggiare crisi immediate, bensì come strumenti strategici volti a costruire, nel lungo periodo, un'industria europea più resiliente e autonoma e stimolare le imprese all'innovazione "dirompente". In tal modo, gli incentivi pubblici potranno davvero dare un importante impulso alla crescita sostenibile, senza tuttavia snaturare la concorrenza, e consolidare così la reputazione e la posizione dell'Unione come leader mondiale nel campo dell'economia circolare e delle tecnologie pulite.

Sullo sfondo, il tema del bilanciamento tra finanziamento pubblico e tutela della concorrenza permane come un filo conduttore che attraversa tutte le riflessioni maturate nel corso dell'analisi. L'idea centrale è quella di trovare un punto di equilibrio: un quadro normativo in grado di guidare l'Europa verso una crescita inclusiva e sostenibile, pur mantenendo saldi i principi del mercato unico. La tensione, tra necessaria flessibilità pratica e rigore normativo-interpretativo, tra intervento pubblico mirato e libero mercato, tra salvaguardia della competitività interna e capacità competitiva globale, rappresentano alcune delle sfide più stimolanti della disciplina degli aiuti di Stato, richiedendo una continua innovazione normativa per affrontare le trasformazioni epocali in atto e preservare l'Unione come spazio comune ispirato ai principi di solidarietà e concorrenza leale, per un mercato che si vuole libero, dinamico e funzionale, capace di garantire uno sviluppo sostenibile e condiviso, che abbracci la comunità nel suo insieme.

## *Riferimenti bibliografici*

---

I. Agnolucci (2021), Will COVID-19 make or break EU state aid control? An analysis of commission decisions authorising pandemic state aid measures. *Journal of European Competition Law & Practice*. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab060>

A. Arena, (2020). Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: Uno sguardo alle situazioni puramente interne. *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive, numero speciale, rivista Eurojus*.

P. Bajari & S. Tadelis, (2006). Incentives and award procedures: Competitive tendering vs. negotiations in procurement. In N. Dimitri, G. Piga & G. Spagnolo (A cura di), *Handbook of procurement* (pp. 121–140). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511492556.006>

C. E. Baldi, (2014). Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato. *Aedon*, (3).

R. Baldwin & B. Weder (2020). *Mitigating the COVID economic crisis: Act fast and do whatever it takes*. CEPR Press.

F. Bazzani, (2024). Come attuare legittimamente un sistema di distribuzione selettiva: Due casi a confronto. *Rivista giuridica Ius in itinere*.

A. Biondi, (2013). State aid is falling down, falling down: An analysis of the case law on the notion of aid. *Common Market Law Review*, 50 (Issue 6), 1719–1743. <https://doi.org/10.54648/cola2013164>

- A. Biondi, (2020). Governing the interregnum: State aid rules and the COVID -19 crisis. *Market and Competition Law Review*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3703095>
- M. Blauburger, (2009). Of ‘good’ and ‘bad’ subsidies: European state aid control through soft and hard law. *West European Politics*, 32(4), 719–737. <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>
- I. Borrello & E. Chiti, (2021). *Il mercato interno e le politiche dell’Unione europea, La nuova Costituzione economica* (C. Sabino, A cura di). GLF editori Laterza.
- L. Borzsák, (2011). *The impact of environmental concerns on the public enforcement mechanism under EU law: Environmental protection in the 25th hour*. Kluwer Law International.
- F. Bostoen, N. Colpaert, W. Devroe, J. Gruyters, L. Michaux, & L. Van Acker, (2020). Corona and EU economic law: *European Competition and Regulatory Law Review*, 4(2), 72–95. <https://doi.org/10.21552/core/2020/2/4>
- A. Bouchagiar, (2016). The binding effects of guidelines on the compatibility of state aid: How hard is the commission's soft law? *Journal of European Competition Law & Practice*. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpw084>
- K. Bradley, (2023). 5. legislating in the european union. In *European union law* (pp. 100–150). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780192863836.003.0005>
- A. Brancasi, (2010). La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato. *Rivista di Diritto Pubblico*, (fascicolo 1-2).
- M. Brecciaroli & G. Laganà, (2022). *Futuro elettrico: Sfide tecnologiche, costi e speranze della transizione energetica*. Edizioni Dedalo.

- J. Brodny, & M. Tutak, (2021). The analysis of similarities between the European Union countries in terms of the level and structure of the emissions of selected gases and air pollutants into the atmosphere. *Journal of Cleaner Production*, 279, 123641. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123641>
- O. Brook, (2019). Struggling with article 101(3) TFEU: Diverging approaches of the commission, EU courts, and five competition authorities. *Common Market Law Review*, 56(Issue 1), 121–156. <https://doi.org/10.54648/cola2019006>
- J.-L. Buendia Sierra, (2019). Book review: *a critical account of article 106(2) TFEU: Government failure in public service provision*, by jarleth M burke. (hart publishing. 1st ed. oxford, 2018). *World Competition*, 42(Issue 1), 141–142. <https://doi.org/10.54648/woco2019009>
- A. Caoimh, & W. Sauter, (2016). Criterion of advantage. *State Aid Law of the European Union*, Oxford University Press.
- F. Capelli, (2003). Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: Due principi a confronto. *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*.
- G. F. Cartei, & M. Ricchi, (2020). *Finanza di progetto: Temi e prospettive: Approfondimenti sistematici ed interdisciplinari*. Editoriale scientifica.
- D. Chalmers, A. Arnall, A. Biondi, & E. Righini, (2015). An evolutionary theory of state aid control. In *The oxford handbook of european union law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199672646.013.29>

F. Charles Lapr vot, & A. Champsaur, (2017). *Hand in hand or parallel paths? Reflections on the future coexistence of state aid control and bank resolution in the EU*. Research Handbook on State Aid in the Banking Sector, Edward Elgar Publishing.

S. Chen, D. Igan, N. Pierri, & A. Presbitero, (2020). Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States. *IMF Working Papers*, 20(125). <https://doi.org/10.5089/9781513549644.001>

J. M. Clark, (1940). *Toward a concept of workable competition*. *American Economic Review*.

C. M. Colombo, (2019). State aid control in the modernisation era: Moving towards a differentiated administrative integration? *European Law Journal*, 25(3), 292–316. <https://doi.org/10.1111/eulj.12324>

G. E. Corsaro, (2022). Energy and environmental state aid: The Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of “incentive effect” in the case *Veejaam and Espo*, C-470/20. *Aisdue*.

P. Cossalter, (2006). L’esternalizzazione delle gestioni amministrative. In *Resoconto del Convegno: L’esternalizzazione delle gestioni amministrative organizzato dall’IRPA*. Rivista giuridica IRPA. <http://www.irpa.eu>

K. J. Cseres, & A. Reyna, (2021). EU state aid law and consumer protection: An unsettled relationship in times of crisis. *Journal of European Competition Law & Practice*. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab037>

M. A. Cyndecka, (2016). The applicability and application of the market economy investor principle. *European State Aid Law Quarterly*, 15(3), 381–399. <https://doi.org/10.21552/estal/2016/3/7>

S. D'Acunto, (2023). Il Mercato unico, pietra miliare dell'integrazione europea, a trent'anni dalla sua istituzione: Risultati conseguiti e nuove sfide. *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*.

T. V. Danwitz, (2011). The concept of state aid in liberalized sectors. In *Market integration and public services in the european union* (pp. 103–115). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199607730.003.0004>

J. De Beys, (2011). *Droit européen des aides d'État et intérêt général: Le contrôle des politiques nationales d'intervention économique par la Commission européenne*. Éditions universitaires européennes.

F. De Cecco, (2012). *State aid and the european economic constitution*. Bloomsbury Publishing Plc.

F. De Cecco, (2023). Tax powers and the EU state aid regime. In *EU fiscal federalism* (pp. 31–56). Oxford University PressOxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833284.003.0003>

A. L. De Pablo, & J. L. Buendía, (2020). A moment of truth for the EU: A proposal for a state aid solidarity fund. *Journal of European Competition Law & Practice*, 11(1-2), 1–2. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa017>

P. De Pasquale, (2022). Sostenibilità e trasformazione tecnologica: Paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea. *Il Diritto dell'Unione Europea*.

J. Derenne, & V. Verouden, (2017). Distortion of competition and effect on trade. *EU State Aid Control: Law and Economics*, Kluwer.

P. De Vries, (2010). *Public-Private partnerships, public sector budget norms, and public finance sustainability*. Paper presented at the Conference “Public-Private Partnership. An Appropriate Institutional Arrangement for Public Services?”.

B. De Witte, (2021). The European Union’s COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58(Issue 3), 635–682. <https://doi.org/10.54648/cola2021046>

S. Donzelli, (2019). The commission’s new recovery notice. *European State Aid Law Quarterly*, 18(4), 528–539. <https://doi.org/10.21552/estal/2019/4/9>

C. D. Ehlerman, (1994). State aids under european community. *Fordham International Law Journal*.

S. Eidissen, (2020). Common interest as a condition for state aid compatibility. *European State Aid Law Quarterly*, 19(4), 452–463. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/4/7>

S. Emmerechts, & A. Goossens, (2001). Case C-379/98, preussenelektra AG v. schlesweg AG, judgment of the full court of 13 march 2001. *Common Market Law Review*, 38(Issue 4), 991–1010. <https://doi.org/10.54648/357068>

A. Fantozzi, (2003). The applicability of state aid rules to tax competition measures: A process of ‘de facto’ harmonisation in the tax field? *Wolfgang Schön, Tax Competition in Europe*.

D. Ferri, (2020). The role of EU state aid law as a “risk management tool” in the COVID-19 crisis. *European Journal of Risk Regulation*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/err.2020.71>

- G. Fonderico, (2022). *L'amministrazione razionalizzata, disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*. Giappichelli editore.
- P. Giosa, (2023). Assessing the use of the state aid covid temporary framework with regard to the healthcare and media sector. *Journal of European Competition Law & Practice*, 14(5), 274–289.
- S. Gössling, F. Fichert, & P. Forsyth, (2017). Subsidies in aviation. *Sustainability*, 9(8), 1295. <https://doi.org/10.3390/su9081295>
- L. Hancher, & F. Salerno, (2014). State aids in european union competition law. In *Competition and the state* (pp. 187–204). Stanford University Press. <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804789394.003.0012>
- D. Henry, & J. Buhart, (2021). Think green before you apply: EU competition law and climate-change abatement. *World Competition*, 44(Issue 2), 147–168. <https://doi.org/10.54648/woco2021010>
- P. Henty, (2019). State aid, procurement and ferry services: Pentland ferries v scottish ministers. *European State Aid Law Quarterly*, 18(3).
- T. Hildebrandt, (2022). Towards green EU state aid law? The guidelines on state aid for climate, environmental protection and energy 2022 in light of the european energy transition. *European Business Law*.
- H. Hoffmann, (2006). Administrative governance in state aid policy. *EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781845429966.00002>

- K. C. Iyer, & D. Purkayastha, (2017). Credit risk assessment in infrastructure project finance: Relevance of credit ratings. *The Journal of Structured Finance*, 22(4), 17–25.  
<https://doi.org/10.3905/jsf.2017.22.4.017>
- J. Johannesson, & D. Clowes, (2020). Energy resources and markets – perspectives on the russia–ukraine war. *European Review*, 1–20.  
<https://doi.org/10.1017/s1062798720001040>
- S. Kingston, (2010). Integrating environmental protection and EU competition law: Why competition isn't special. *European Law Journal*, 16(6), 780–805.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2010.00533.x>
- E. H. Klijn, & J. Koppenjan, (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455–462. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1206756>
- J. Kociubinski, (2014). Fleet reduction in rescue and restructuring aid to airlines: A critical view. *European State Aid Law Quarterly*, 14(3), 454–462.
- P. Kowalski, & C. Legendre, (2023). *Raw materials critical for the green transition: Production, international trade and ex-port restrictions*. OECD Publishing, No. 269.  
<https://doi.org/10.1787/c6bb598b-en>.
- D. Kyriazis, (2022). Fiscal state aid law as a tool against harmful tax competition in the EU: Déjà vu? *Yearbook of European Law*, 41.
- E. Latorre, (2020). COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale. *Eurojus, Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*.

- I. Lazarov, & S. Buriak, (2019). Between State aid and the fundamental freedoms: The arm's length principle and EU law. *Common Market Law Review*, 56(Issue 4), 905–948. <https://doi.org/10.54648/cola2019076>
- M. Libertini, (2014). *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*. Giuffrè Editore.
- R. Lombardi, (2023). *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*. Edizioni Scientifiche Italiane.
- G. Luchena, & B. Raganelli, (2022). *Concorrenza e aiuti di stato in europa*. Giappichelli Editore.
- N. Lupo, (2023). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Un nuovo procedimento euro nazionale. *Federalismi.it*, 5.
- C. Maczkovics, (2020). How flexible should state aid control be in times of crisis? *European State Aid Law Quarterly*, 19(3), 271–283. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/3/4>
- S. Mangiamelli, (2008). *L'ordinamento europeo: Le politiche dell'Unione*. Giuffrè Editore.
- N. G. Mankiw, & M. P. Taylor, (2015). *Principi di economia* (6<sup>a</sup> ed.). Zanichelli Editore.
- I. Manners, (2002). Normative power europe: A contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- S. Marino, (2020). Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: La compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali. *Diritto dell'UE*, (3). <http://www.dirittounione europea.eu>

- L. Martín-Domingo, & J. C. Martín, (2022). The effect of covid-related EU state aid on the level playing field for airlines. *Sustainability*, 14(4), 2368. <https://doi.org/10.3390/su14042368>
- M. Meli, (2023). *Transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*. Pacini Giuridica.
- M. Merola, & A. Govoni, (2021). Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: Lezioni e sfide. *Rivista Eurojus*, (1).
- H.-W. Micklitz, (2020). The COVID-19 threat: An opportunity to rethink the european economic constitution and european private law. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 249–255. <https://doi.org/10.1017/err.2020.42>
- G. Monti, (2007). ‘Merger defences’. *G. Amato and C-D Ehlermann (Eds), EC Competition Law – A Critical Assessment (Oxford: Hart)*.
- A. Moravcsik, (2009). Europe: The quiet superpower. *French Politics*, 7(3-4), 403–422. <https://doi.org/10.1057/fp.2009.29>
- M. Motta, & M. Peitz, (2020). State aid policies in response to the COVID-19 shock: Observations and guiding principles. *Intereconomics*, 55(4), 219–222. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0902-4>
- P. C. Murschetz, (2020). State aid for independent news journalism in the public interest? A critical debate of government funding models and principles, the market failure paradigm, and policy efficacy. *Digital Journalism*, 8(6), 720–739. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1732227>

- B. Nascimbene, (2018). Introduction: The modernization of state aid regulation. In *Studies in european economic law and regulation* (pp. 1–14). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-99226-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-99226-6_1)
- K. Naundrup Olesen, & C. Heide-Jørgensen, (2021). Regulating state aid in the member states. *European State Aid Law Quarterly*, 20(1), 597–606. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/1/7>
- P. F. Nemitz, (2007). *Effective application of EU state aid procedures: The role of national law and practice (international competition law)*. Kluwer Law International.
- P. Nicolaidis, (2005). Puzzles of state aid: Structural funds, cumulation and de minimis. *European State Aid Law Quarterly*, 4(3), 8. <https://doi.org/10.21552/estal/2005/3/66>
- P. Nicolaidis, (2016). A critical review of the commission notice on the notion of state aid. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23(5), 842–864. <https://doi.org/10.1177/1023263x1602300506>
- P. Nicolaidis, (2020). Application of article 107(2)(b) TFEU to covid-19 measures: State aid to make good the damage caused by an exceptional occurrence. *Journal of European Competition Law & Practice*, 11(5-6), 238–243. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>
- P. Nicolaidis, (2020). State aid to combat covid-19. *Luiss, School of European Political Economy, Policy Brief 13/ 2020*. <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2022/09/PB13.20-State-Aid-to-Combat-Covid-19.pdf>
- P. Nicolaidis, (2021). The limits of ‘proportionate’ discrimination. *European State Aid Law Quarterly*, 20(3), 384–396. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/3/7>

P. Nicolaidis, (2022). The EU General Court clarifies the nature of the link that must exist between State aid and other provisions of EU law in order for an aid measure to be found incompatible with the internal market (MVM Paks II Nuclear Power Plant Development). *E-Competitions State Aid & Sustainability*, Art. N° 112588.

P. Nicolaidis, & S. Schoenmaekers, (2014). Public procurement, public private partnerships and state aid rules: A symbiotic relationship. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 9(1).

M. Nicolai, & Tortorella, W. (2017). *Partenariato pubblico privato e project finance*. Maggioli editore.

A. Pappalardo, (2007). *Il diritto comunitario della concorrenza*. Utet editore.

G. Paramithiotti, (1994). L'evoluzione del concetto di concorrenza nella scienza economica. *Il Politico, JSTOR*, 59(1).

M. Petrachi, (2023). *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*. Giapichelli Editore.

G. Petrillo, (2021). Next Generation UE e nuovo sistema di risorse proprie: Un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo? *Rivista telematica di diritto tributario*, 2(254).

J. J. Piernas Lopez, (2020). State aid and COVID-19 outbreak – What can we expect? *EU Law Live*.

J. J. Piernas López, (2023). The transformation of EU State aid law ... and its discontents. *Common Market Law Review*, 60(Issue 6), 1623–1654.  
<https://doi.org/10.54648/cola2023118>

- A. Pinotti, (2000). *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*. Cedam.
- C. Pinto, (1998). EU and OECD to fight harmful tax competition: Has the right path been undertaken? *Intertax*, 26(Issue 12), 386–410. <https://doi.org/10.54648/taxi1998073>
- A. Pisapia, (2013). *Aiuti di Stato: Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*. Cedam Editore.
- M. Porzeżyńska, (2023). Energy communities and the state aid rules. In *Routledge handbook of energy communities and smart cities* (pp. 127–142). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003280118-11>
- A. Postiglione, (2021). *Ambiente e doveri, per una transizione ecologica ed economica, digitale ed etica*. Tuttoambiente Editore.
- V. J. G. Power, (2020). European Union: Competition – State aid and COVID-19. *International Company and Commercial Review*.
- M. Previatello, (2022). Crisi Ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato. *Rivista Eurojus*, (2).
- Provincia di Lecco e Corte dei Conti. (2023). Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: La realizzazione del NEXT GENERATION EU. In *Atti Del Convegno di studi amministrativi*. Giuffrè Editore.
- C. Quigley, (2009). *European state aid law and policy* (2<sup>a</sup> ed.). Hart Pub.
- C. Quigley, (2022). *European state aid law and policy (including UK subsidy control)*. Bloomsbury Publishing Plc.

- B. Raganelli, & G. Fidone, (2007). Public private partnerships and public works: Reducing moral hazard in a competitive market. *SSRN Electronic Journal*.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.996375>
- G. M. G. Reale, (2023). *Aiuti di Stato: Il ruolo delle giurisdizioni nazionali e europee*. Cacucci Editore.
- F. Recine, & E. Chiti, (2018). The single supervisory mechanism in action: Institutional adjustment and the reinforcement of the ECB position. *European Public Law*, 24(Issue 1), 101–124. <https://doi.org/10.54648/euro2018006>
- M. Reh binder, (2004). Recent developments in commission state aid policy and practice. In *The law of state aid in the european union* (pp. 117–131). Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199265329.003.0006>
- M. Renna, (2012). I principi in materia di tutela dell’ambiente. *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli Editore, 1-2.
- I. Richelle, W. Schön, & E. Traversa, (2016). *State aid law and business taxation*. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-53055-9>
- A. Robert, (2019). Gli aiuti di stato nel sistema europeo: Incentivazione e perequazione nel settore dell’energia. *Gli aiuti di stato: Profili generali e problematiche energetiche: Convegno annuale di AIDEN*.
- F. Rolando, (2020). *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*. Jovene Editore.
- A. Rosanò, (2020). Adapting to change: Covid-19 as a factor shaping EU state aid law, in european pa-pers. *European Papers*.

F. Rosi Dal Pozzo, (2019). Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana. *Rivista Eurojus*, (4).

F. Rosi Dal Pozzo, (2021). Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità. *Rivista Eurojus*, (4).

A. Rotondano, (2023). Il regime degli aiuti di Stato: Il ruolo del giudice nazionale nell'enforcement degli aiuti di Stato. In *Corso di aggiornamento organizzato in collaborazione con la Direzione generale della concorrenza della Commissione europea*.

N. D. Sadeleer, (2014). *EU environmental law and the internal market*. Oxford University Press.

N. D. Sadeleer, (2014). *EU environmental law and the internal market*. Oxford University Press.

F. W. Scharpf, (2009). The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'. *Socio-Economic Review*, 8(2), 211–250.  
<https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>

C. Schepisi, (2021). Aiuti di stato o aiuti tra stati? Dal temporary framework al recovery plan nel “co-mune interesse europeo. *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2.

M. Schonberg, (2022). The EU foreign subsidies regulation: Substantive assessment issues and open questions. *European State Aid Law Quarterly*, 21(2), 143–152.  
<https://doi.org/10.21552/estal/2022/2/5>

W. Schön, (2016). Tax legislation and the notion of fiscal aid: A review of 5 years of european jurisprudence. In *State aid law and business taxation* (pp. 3–26). Springer Berlin Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-53055-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-53055-9_1)

- W. Schön, I. Richelle, & E. Traversa, (2016). *State aid law and business taxation*. Springer.
- J. Skovgaard, (2021). *Economisation of climate change: How the G20, the OECD and the IMF address fossil fuel subsidies and climate finance*. Cambridge University Press.
- P. J. Slot, & A. Sinnaeve, (1999). The new regulation on state aid procedures. *Common Market Law Review*, 36(Issue 6), 1153–1194. <https://doi.org/10.54648/248760>
- J. Snell, & J. Jaakkola, (2016). Economic mobility and fiscal federalism: Taxation and european responses in a changing constitutional context. *European Law Journal*, 22(6), 772–790. <https://doi.org/10.1111/eulj.12212>
- F. Spera, (2022). Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: La codificazione di un nuovo principio europeo e l’impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro. *I Post di AISDUE, Sezione “Atti convegni AISDUE”*, 5(34).
- O. Stefan, (2024). Soft law in EU competition and state aid: An imperfect solution to grand regulatory challenges. in C. M. Colombo, K. Wright, & M. Eliantonio, *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*.
- E. Szyszczak, (2007). *The regulation of the state in competitive markets in the eu (modern studies in european law)*. Hart Pub.
- G. Tesauro, (2021). *Manuale di diritto dell’Unione europea* (P. De Pasquale & F. Ferraro, A cura di). Editoriale Scientifica.

- F. Todhe, (2019). The rise of an (autonomous) arm's length principle in EU state aid rules? *European State Aid Law Quarterly*, 18(3), 249–263. <https://doi.org/10.21552/estal/2019/3/5>
- G. Torlizzi, (2021). *Materia rara. Come la pandemia e il green deal hanno stravolto il mercato delle materie prime*. goWare e Edizioni Angelo Guerini e Associati.
- C. Townley, & A. H. Türk, (2019). The constitutional limits of EU competition law—united in diversity. *The Antitrust Bulletin*, 64(2), 235–283. <https://doi.org/10.1177/0003603x19844626>
- A. Travi, (2022). *Il partenariato pubblico-privato: I confini incerti di una categoria* (M. Cafagno, A. Botto, G. Fidone & G. Bottino, A cura di). Giuffrè Editore.
- T. Tridimas, (2018). The principle of proportionality. In *Oxford principles of european union law: The european union legal order: Volume I*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0010>
- J. Van Hove, (2020). Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: An early assessment. *Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament*.
- A.-S. Versweyvelt, (2015). Het standstill-beginsel inzake leefmilieu in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. *Milieu- en Energierecht, Die Keure*, (1).
- M. Vestager, (2022). State aid for the really big challenges. *European State Aid Law Quarterly*, 21(3), 345–347. <https://doi.org/10.21552/estal/2022/3/19>

- G. Vitale, (2005). Il recupero degli aiuti di Stato a finalità regionale tra tutela della concorrenza e salva-guardia del legittimo affidamento. *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, (4). <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1444/21524>
- V. Vogl, M. Åhman, & L. J. Nilsson, (2020). The making of green steel in the EU: A policy evaluation for the early commercialization phase. *Climate Policy*, 21(1), 78–92. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1803040>
- P. Werner, & V. Vincent, (2017). *EU state aid control: Law and economic*. Kluwer Law International.
- F. Wislade, & R. Michie, (2009). Il vaso di Pandora e l'oracolo di Delfi: Politica di coesione europea e il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3(987).
- F. Wollenschläger, W. Wurmnest, & T. M. J. Möllers, (2020). *Private enforcement of european competition and state aid law: Vol. 82. International competition law series*. Kluwer Law International.

## *Sitografia*

---

Il controllo degli aiuti di Stato nell'Unione europea: un importante problema di concorrenza, in: <https://eur-lex.europa.eu>

Norma de minimis: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo (dal 2024), in: [Norma de minimis: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo | EUR-Lex](#)

Single market and standards. The European single market is one of the EU's greatest achievements. It has fuelled economic growth and made the everyday life of European businesses and consumers easier, in: [Single market - European Commission](#)

Conservare e promuovere la pratica della concorrenza leale, in:

[https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/competition\\_it](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/competition_it)

Commission, Revision of the Energy and Environmental Aid Guidelines (EEAG), in: [2020 eeag - European Commission](#)

ClientEarth, *Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules Making the EEAG and GBER fit for Europe's carbon neutrality*, in:

[Revision of the State Aid Guidelines for Environmental Protection and Energy and exemption rules.](#)

S. Pappa, D. Vansintjan *Response to the consultation on the EEAG and GBER revision*, in:

[Response-to-EEAG-and-GBER-consultation-2020\\_Final.pdf](#)

Il Green Deal europeo, sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, in:

[Green Deal europeo - Consilium](#)

INFRA The Mundys Journal, Fonti fossili, vale ancora la pena? I rischi di un futuro carbon lock-in, in: [Fonti fossili, vale ancora la pena? I rischi di un futuro carbon lock-in - InfraJournal.](#)

Documentazione parlamentare sul PNRR, sito web del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, in: [Missioni e risorse](#).

Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR, sito web della Ragioneria Generale dello Stato, in: [Linee-Guida-per-il-Monitoraggio-del-PNRR.pdf](#).

Italia Domani, sezione “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, archivio, in: [Archivio documenti - Italia Domani](#).

Ministero dell’Economia e delle Finanze. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in: [Ministero dell’Economia e delle Finanze - Ministero dell’Economia e delle Finanze](#).

PMI.it. *Aiuti di Stato: nuovi modelli UE per le revisioni dei PNRR*, in: [Aiuti di Stato: nuovi modelli UE per le revisioni dei PNRR - PMI.it](#).

Il Sole 24 Ore. *Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: (ri)pensare la politica industriale*, in: [Aiuti di Stato, Politica di coesione e PNRR: \(ri\)pensare la politica industriale - Il Sole 24 ORE](#).

Openpolis, *L’avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei*, 11 ottobre 2022, in: [L’avanzamento del Pnrr negli altri paesi europei - Openpolis](#).

Openpolis, *Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei*, 11 ottobre 2021, in: [Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei - Openpolis](#)

PNRR spagnolo:

[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España](#).

PNRR francese:

[Plan de relance | Ministère de l’Économie, des Finances et de l’Industrie et Ministère chargé du Budget et des Comptes publics](#).

[Fondo per la ripresa: via libera del Consiglio ai piani nazionali aggiornati per Danimarca, Lituania, Austria e Svezia - Consilium](#).

Relazione del Forum strategico per l’IPCEI, in:

[Joint European Forum for IPCEI - European Commission](#).

Comunicato stampa UE, “*State aid: Commission adopts revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest*”, in:

[State aid: Commission adopts revised State aid rules.](#)

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in:

[InvestEU, intesa tra CDP e MIMIT a sostegno dell'innovazione industriale in Italia.](#)

Ansa, Von der Leyen, “presentiamo Clean Industrial Deal a fine mese” del 8 febbraio 2025, in: [Von der Leyen, 'presentiamo Clean Industrial Deal a fine mese' - Ultima ora - Ansa.it](#)

Commissione Europea, *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato a sostegno della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili*, 4 giugno 2024, in: [italy.representation.ec.europa.eu.](#)

Euractiv Italia, *La Commissione UE autorizza il regime di aiuti di Stato italiani per lo sviluppo delle rinnovabili*, 4 giugno 2024, in:

[La Commissione UE autorizza il regime di aiuti di Stato italiani per lo sviluppo delle rinnovabili – Euractiv Italia.](#)

Commissione Europea, *La Commissione approva un regime di aiuti di Stato italiano a sostegno della produzione di energia elettrica rinnovabile*, 17 dicembre 2024, in: [italy.representation.ec.europa.eu.](#)

Commissione Europea, *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato a sostegno della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili*, 4 giugno 2024, in: [italy.representation.ec.europa.eu.](#)

Relazione speciale della Corte dei Conti Europea, *Parteneriati pubblico–privato nell’Ue: carenze diffuse e benefici limitati*, n. 9 del 2018, in: [www.eca.europa.eu.](#)

Commissione Europea, *La relazione 2025 sul mercato unico e la competitività evidenzia le sfide e le opportunità per l’UE*, 29 gennaio 2025, in:

[La relazione 2025 sul mercato unico e la competitività evidenzia le sfide e le opportunità per l’UE - Commissione europea.](#)

Commissione Europea, *Priorità per il mandato 2024-2029*, in:

[Priorità 2024-2029 - Commissione europea.](#)

Parlamento Europeo, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'energia e dell'ambiente*, 25 novembre 2021, in:

[Testi approvati - Disciplina in materia di aiuti di Stato relativi al clima, all'energia e all'ambiente - Giovedì 21 ottobre 2021.](#)

*Bussola per la Competitività: cosa prevede il piano per rilanciare l'industria europea*, *Panorama*, 27 marzo 2024, in:

[Bussola per la Competitività: cosa prevede il piano per fare ripartire l'Europa - Panorama.](#)

ANIE, *Legge di Bilancio 2025: 1,38 miliardi per l'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e sociale*, 20 novembre 2024, in:

[Legge di Bilancio 2025: 1,38 miliardi per l'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e sociale - Federazione ANIE.](#)

*Aiuti di Stato: in consultazione le nuove linee guida su energia, ambiente e clima*, *Eu-news*, 7 giugno 2021, in:

[Aiuti di stato: in consultazione le nuove linee guida su energia, ambiente e clima - Eu-news.](#)

Comunicato Stampa, Sito Ufficiale UE, “*Aiuti di Stato: la Commissione estende il quadro temporaneo per potenziare il sostegno alle microimprese, alle piccole imprese e alle start-up e per incentivare gli investimenti privati*”, in:

[Aiuti di Stato: la Commissione estende il quadro temporaneo](#)

## *Giurisprudenza*

---

Corte di Giustizia del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, C-120/78, “Cassis de Dijon”, ECLI:EU:C:1979:42.

Corte di giustizia del 7 luglio 2009, Commissione/Repubblica ellenica (Olympic Airways 2), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428.

Corte di giustizia del 12 luglio 1973, Commissione/Germania («Kohlegesetz»), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87.

Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

Corte di giustizia del 20 settembre 1990, Commissione/Germania, C-5/89, punto 14, ECLI:EU:C:1990:320.

Corte di giustizia del 14 gennaio 1997, Commissione/Regno di Spagna, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10.

Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Commissione/Regno del Belgio e Forum 187 ASBL, C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416.

Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH, Causa C-41/90. Raccolta della Giurisprudenza 1991 I-01979, ECLI:EU:C: 1991:16.

Corte di Giustizia del 14 ottobre 1987, Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities, causa 248/84, ECLI:EU:C:1987:437.

Corte di Giustizia del 12 dicembre 2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, Causa C-209/00. Raccolta della Giurisprudenza 2002 I-11695.

Corte di Giustizia, 15 novembre 2018, Stichting Woonlinie e a. contro Commissione europea, causa T-202/10, ECLI:EU:T:2015:287.

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, Safety Hi-Tech Sri contro S. & T. Srl, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352.

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, Gianni Bettati contro Safety Hi-Tech Srl C-341/9, ECLI:EU:C:1998:353.

Corte di Giustizia del 13 dicembre 1989, Salvatore Grimaldi contro Fonds des maladies professionnelles, C-322/88, para 32, ECLI:EU:C:1989:646.

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, Aher-Waggon GmbH contro Bundesrepublik Deutschland, C-389/98, ECLI:EU:C:1998:357.

Conclusioni dell'Avvocato Generale nell'affare Essent Belgium, Essent Belgium NV contro Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits – en Gasmarkt, Sentenza della Corte (Quarta Sezione) dell'11 settembre 2014.

Corte di Giustizia del 1° luglio 2014, Alands Vindkraft AB c. Energimyndigheten, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037.

Corte di Giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de Espana SA contro Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, Rec., p. I-908, punto 14, ECLI:EU:C:1994:100.

Corte di Giustizia del 11 luglio 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri contro La Poste e altri, C-39/94, Rec., p. I-3596, punto 60, ECLI:EU:C:1996:285.

Corte di Giustizia del 21 marzo 1990, Regno del Belgio contro Commissione delle Comunità europee, C-142/87, punto 29, ECLI:EU:C:1990:125.

Corte di Giustizia del 16 maggio 2002, Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee, C-482/99 Stardust Marine, para. 68, ECLI:EU:C:2002:294.

Corte di Giustizia del 21 marzo 1990, Regno del Belgio contro Commissione delle Comunità europee, C-142/87, para. 25, ECLI:EU:C:1990:125.

Corte di Giustizia del 14 settembre 1994, Regno di Spagna contro Commissione delle Comunità europee Cause riunite C-278– 280/92, ECLI:EU:C:1994:325.

Corte di Giustizia del 22 settembre 2020, Repubblica d'Austria / Commissione europea e a., C-594/18 P, impugnazione proposta avverso la sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 luglio 2018, causa T-356/15, ECLI:EU:C: 2020:742.

Corte di Giustizia del 28 marzo 2019, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.

Corte di Giustizia del 5 marzo 2019, — Eesti Pagar AS/Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172.

Corte di Giustizia del 19 luglio 2016, Tadej Kotnik e a. contro Državni zbor Republike Slovenije., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570.

Corte di Giustizia del 15 dicembre 2022, AS Veejaam e OÜ Espo contro AS Elering, C-470/20, ECLI:EU:C:2022:981.

Corte di Giustizia del 22 settembre 2020, Repubblica d'Austria / Commissione europea e a., C-594/18 P, impugnazione proposta avverso la sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 luglio 2018, causa T-356/15, ECLI:EU:C: 2020:742.

Corte di Giustizia del 15 aprile 2008, Nuova Agricast Srl contro Ministero delle Attività Produttive, C-390/06, ECLI:EU:C:2008:224.

Corte di Giustizia del 15 dicembre 2022, AS Veejaam e OÜ Espo contro AS Elering, C-470/20, ECLI:EU:C:2022:981.

Corte di Giustizia del 13 marzo 2001, PreussenElektra AG contro Schleswag AG, causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

Corte di Giustizia del 28 marzo 2019, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, causa C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.

Corte di Giustizia del 30/11/2022, Austria contro Commissione, T-101/18 -, ECLI:EU:T:2022:728.

Corte di Giustizia del 3 dicembre 2014, Castelnou Energía contro European Commission, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.

Corte di Giustizia del 21 dicembre 2022, Landwärme contro Commissione, causa T-626/20, ECLI:EU:T:2022:853.

Corte di Giustizia del 19 luglio 2016, Tadej Kotnik and Others v Državni zbor Republike Slovenije, causa C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570.

Corte di Giustizia del 23 novembre 2015, European Renewable Energies Federation (EREF) contro Commissione europea, causa T-694/14, ECLI:EU:T:2015:915.

Corte di Giustizia del 22 settembre 2022, Repubblica d'Austria contro Commissione europea, causa C-594/18, ECLI:EU:C:2020:742.

Corte di Giustizia del 5 dicembre 2023, Granducato del Lussemburgo e altri contro Commissione europea, cause riunite C-451/21 P e C-454/21 P, ECLI:EU:C:2023:948.

Corte di Giustizia del 12 maggio 2021, Granducato del Lussemburgo e altri contro Commissione europea, cause riunite T-516 e T-525/18, ECLI:EU:T:2021:251.

Corte di Giustizia del 15 luglio 2020, Irlanda e altri contro Commissione europea, cause riunite T-778/16 e T-892/16, ECLI:EU:T:2020:338.

Corte di Giustizia del 8 novembre 2022, Fiat Chrysler Finance Europe contro Commissione, cause riunite C-885/19 P e C-898/19 P, ECLI:EU:C:2022:859.

Corte di Giustizia del 14 dicembre 2023, Commissione contro Amazon.com e altri, causa C-457/21 P, ECLI:EU:C:2023:985.

## *Normativa*

---

Comunicazione della Commissione Europea, “*Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili*” del 23 luglio 2019, (2019/C 247/01).

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, del 19 luglio 2016 (2016/C 262/01).

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19, del 19 marzo 2020, COM (2020) 1863.

Comunicazione della Commissione, Criteri per l’analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, del 30 dicembre 2021, (2021/ C 528/02).

Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, approvata con decisione C (2021)8655.

Comunicazione della Commissione, Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti, del 24 febbraio 2009, (2009/C 45/02).

Comunicazione della Commissione, State Aid Action Plan - Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, del 7 giugno 2005, COM (2005) 107.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE, del 8 maggio 2012, COM (2012) 209.

Linee guida in materia di aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia 2022, [CEEAG](#).

Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell’ambiente, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, C 37/03, del 3 febbraio 2001.

Comunicazione della Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, del 22 luglio 2008, (2008/C 184/07).

Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, del 28 giugno 2014, (2014/C 200/01).

Regolamento (UE) n. 651/2014, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 187/1.

Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, del 18 febbraio 2022, (2022/C 80/01).

Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, del 23 luglio 2019, 2019/C 247/01.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il Green Deal Europeo", del 11 dicembre 2019, COM (2019) 640.

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, del 23 marzo 2022, C (2022) 1890.

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, del 17 marzo 2023, (C 101/03).

Comunicazione della Commissione, "A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age", del 1 febbraio 2023, COM (2023) 62 final.

Regolamento (UE) 2021/241, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 57/17.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione di previsione strategica 2020: tracciare il percorso verso un'Europa più resiliente, del 9 settembre 2020, COM (2020) 493.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, alla BCE, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea degli investimenti: Strategia annuale per la crescita sostenibile, del 17 settembre 2020, COM (2020) 575.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Speciale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano REPowerEU, del 18 maggio 2022, COM/2022/230.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Versione Consolidata del 26 ottobre 2012, C 326/47, in:  
[LexUriServ.do](http://LexUriServ.do).

Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Comunicazione della Commissione Europea del 2 Luglio 2020, C/2020/4509, *Third amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak.*”.

Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, L 429/83.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - "Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo ", COM (2021) 8481, del 25 novembre 2021.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - "Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale", COM (2020) 103 final del 10 marzo 2020.

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, L 198/13.

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, L 231/60.

Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013, L 170/1.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, del 15 novembre 2005, COM (2005) 569.

Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), del 12 aprile 2008, 2008/C 91/02.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato, del 19 novembre 2005, COM (2009) 615.