

Il *Green Deal Industrial Plan*: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?

Francesca Cagossi (Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano) – 7 marzo 2023

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'*Inflation Reduction Act* degli USA e la risposta europea: il *Green Deal Industrial Plan* – 3. *Segue*: la proposta di adottare un (altro) quadro temporaneo di crisi e transizione – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il 1° febbraio 2023 la Commissione europea ha presentato il [*Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age Deal*](#), un nuovo piano industriale volto a rafforzare la competitività dell'industria europea e a sostenere la rapida transizione verso la neutralità climatica, attraverso l'istituzione di un contesto più favorevole all'aumento della capacità produttiva dell'Unione per le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette, essenziali per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE.

Tale piano – parte del Green Deal europeo dell'11 dicembre 2019 e integrazione della Strategia industriale dell'UE, lanciata dalla Commissione nel marzo 2020 e aggiornata nel maggio 2021 – risponde all'invito del Consiglio europeo di avanzare, entro la fine di gennaio 2023, proposte di investimento nelle tecnologie pulite volte a favorire un aumento della competitività dell'UE in questi settori. L'obiettivo è dunque quello di fare dell'Unione europea una protagonista della transizione verde anche sul fronte industriale e, al contempo, contrastare la concorrenza extra-UE. Difatti, la proposta risponde altresì all'esigenza di contrastare l'[*Inflation Reduction Act \(IRA\)*](#), l'iniziativa statunitense che, attraverso la mobilitazione di 370 miliardi di dollari in investimenti, si pone l'obiettivo di ridurre i costi energetici per le famiglie e le piccole imprese, accelerare gli investimenti privati in soluzioni energetiche pulite in ogni settore e rafforzare le catene di approvvigionamento, creando così anche nuove opportunità economiche per i lavoratori.

La risposta europea, chiamata appunto *Green Deal Industrial Plan*, è intesa a rendere più semplice l'accesso alle agevolazioni fiscali per le aziende sostenibili, reindirizzare le risorse a disposizione verso tali industrie e allentare la rigidità della normativa sugli aiuti di Stato.

Attraverso il presente contributo, ci si propone di focalizzare l'attenzione proprio su tale ultimo profilo, ovvero il progetto di proposta di trasformazione del quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato. In

particolare, si tenterà di riflettere, alla luce dell'attuale disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese, sulle eventuali conseguenze che tale proposta potrebbe avere sul mercato interno.

2. Come anticipato, l'iniziativa europea si inserisce in questa sorta di "corsa legislativa" già avviata in diversi Paesi, dove sono stati presentati piani di sostegno all'industria. Negli Stati Uniti, in particolare, il Presidente Biden ha firmato il 16 agosto 2022 l'*Inflation Reduction Act*, la legge sulla riduzione dell'inflazione, che segna l'azione più significativa intrapresa dal Congresso in materia di energia pulita e cambiamenti climatici, rappresentando un pilastro fondamentale della strategia economica e industriale dell'attuale Presidenza. Nello specifico, tale atto comprende oltre 20 incentivi fiscali, nuovi o modificati, e programmi di sovvenzioni e prestiti destinati a stimolare gli investimenti e la diffusione di nuove tecnologie energetiche pulite, oltre che a rafforzare la transizione verso un'economia green.

Così, il piano presentato dalla Commissione, come sottolineato nel [discorso](#) della Presidente von der Leyen al Forum economico mondiale di Davos, si configura come il tentativo di rendere l'Europa "la patria della tecnologia pulita e dell'innovazione industriale sulla strada verso la neutralità climatica", arrivando ad effettuare questa transizione senza creare nuove dipendenze. Si tratta di un pacchetto di misure piuttosto complesso, il cui punto di partenza è la necessità di aumentare considerevolmente lo sviluppo tecnologico, la produzione e l'installazione di prodotti ed energia a zero emissioni nel prossimo decennio, con il valore aggiunto di un approccio a livello europeo per affrontare tale sfida. Il Piano si articola in quattro pilastri fondamentali: un contesto normativo prevedibile e semplificato; un accesso più rapido ai finanziamenti; migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti.

Partendo dalla considerazione che le quote di mercato dell'industria europea sono sempre più sottoposte a forti pressioni (in gran parte perché i sussidi all'estero rendono ben poco agevole il mantenimento del *level playing field*), il secondo pilastro del citato Piano è volto ad incrementare gli investimenti e i finanziamenti per lo sviluppo di tecnologie sostenibili in Europa. In questo quadro, la politica di concorrenza fornisce già strumenti per sostenere lo sviluppo e la diffusione di tecnologie strategiche all'avanguardia per la transizione verde e digitale, che consentono di preservare altresì l'integrità del mercato unico. Tuttavia, la Commissione intende ora concedere agli Stati membri un'ulteriore flessibilità per l'erogazione di aiuti limitati ad aree accuratamente definite e su base temporanea. Alla luce di ciò, la Commissione ha difatti inviato agli Stati membri, per consultazione, un progetto di proposta di trasformazione del quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato in un quadro temporaneo di crisi e transizione, c.d. *Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)*.

3. Il [quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato](#) – adottato il 23 marzo 2022 per consentire agli Stati membri di continuare ad avvalersi della

flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato, al fine di sostenere l'economia nel contesto dell'aggressione russa all'Ucraina, modificato e prorogato fino al 31 dicembre 2023 – ha già semplificato gli aiuti a favore dell'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. All'interno di tale quadro, infatti, le misure volte a diminuire la dipendenza dai combustibili fossili russi e ad agevolare la transizione verde, contemplate alle sezioni da 2.5 a 2.7, sono giustificate sulla base dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, in quanto agevolano “lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche”.

La nuova bozza del TCTF parrebbe andare oltre. Le modifiche proposte riguarderebbero, in primo luogo, la semplificazione degli aiuti per la diffusione delle energie rinnovabili e la decarbonizzazione dei processi industriali attraverso l'estensione delle disposizioni a tutte le tecnologie rinnovabili (nel quadro della *Renewable Energy Directive II*), all'idrogeno rinnovabile e allo stoccaggio di biocarburanti; l'eliminazione della necessità di gare d'appalto aperte per le tecnologie meno mature (per le quali queste possono funzionare in misura minore); la proroga dei termini per il completamento dei progetti; la concessione di aiuti in riferimento a percentuali standard dei costi di investimento (sulla base di esperienze concrete, per l'uso dell'idrogeno, l'efficienza energetica e l'elettrificazione) e, infine, la possibilità di massimali di aiuto più flessibili per beneficiario nei regimi che soddisfano condizioni specifiche. Secondariamente, l'intento è quello di realizzare migliori regimi di sostegno agli investimenti per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni – compresa la possibilità di concedere aiuti più elevati per eguagliare gli aiuti ricevuti per progetti simili da concorrenti situati al di fuori dell'UE, garantendo al contempo la proporzionalità di tali aiuti – e aiuti più mirati per i principali nuovi progetti di produzione nelle catene di valore strategiche a zero emissioni, colmando la carenza di investimenti produttivi a livello dell'Unione. Tali nuove disposizioni rimarrebbero in vigore fino al 31 dicembre 2025.

In più, la Commissione si impegna ad adeguare ulteriormente il Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) – attualmente in corso di revisione – oltre alle disposizioni legate agli importanti progetti di interesse comune europeo (IPCEI), *ex art.* 107, par. 3, lett. b), TFUE – la cui [Comunicazione](#) è stata anch'essa soggetta a recente revisione –, il che garantirebbe complessivamente una maggiore flessibilità agli Stati membri.

4. L'adozione di misure temporanee, derogatorie alla disciplina sugli aiuti di Stato, è divenuta ormai prassi della Commissione, a partire dalla crisi economica e finanziaria del 2008 e di nuovo con l'emergenza sanitaria da Covid-19. Pertanto, non sorprende che la Commissione abbia agito rapidamente per istituire un quadro temporaneo a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina e che ora l'intenzione sia di ricorrere allo stesso strumento. Del resto, il turbamento politico ed economico provocato da tale evento ha messo in luce un nuovo squilibrio nell'UE e, per far fronte alle sue difficili conseguenze, appare necessario un rafforzamento dell'industria

europea attraverso un finanziamento pubblico. È poi altrettanto vero che senza un'azione coordinata a livello dell'Unione, solamente gli Stati con un'economia più solida sarebbero in grado di affrontare una tale sfida, con conseguente pericolo di frammentazione del mercato unico (e l'intento della Commissione sembra proprio quello di evitare un tale scenario, come sottolineato anche al punto 25 dell'attuale quadro temporaneo; intento [ribadito](#) sia dalla Commissaria Vestager che nelle [conclusioni](#) dello scorso Consiglio europeo).

Tuttavia, con l'idea di arrivare ad un quadro normativo sugli aiuti di Stato "più semplice, rapido e prevedibile", la Commissione continua in realtà ad ammorbidire sempre di più la disciplina di controllo degli aiuti di Stato – identificata, fin dal Rapporto Spaak del 1956, come una delle politiche fondamentali per la creazione del mercato comune – trasformando i quadri temporanei da strumenti pensati appunto come transitori in "quasi-permanenti", con il timore che queste misure, concepite come eccezione alla disciplina ordinaria, diventino, però, di fatto, la nuova regola (considerando anche che tale nuovo quadro è pensato per restare in vigore fino al 2025). Del resto, le preoccupazioni sull'integrità del mercato interno sono più che fondate, dal momento che non tutti gli Stati membri sono stati finora in grado di offrire sussidi nella stessa misura (sul punto D. LYPALO, [Bend it until it breaks: Flexibility of Temporary Crisis Framework in the context of the Russian Invasion of Ukraine](#), in *eulawlive.com*, 6 February 2023; 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*, 2022, pp. 3-16).

Per quanto la diffusione delle energie rinnovabili e la decarbonizzazione dell'industria appaiano come un obiettivo legittimo, è tuttavia opportuno domandarsi se questa ripetuta proroga di discipline eccezionali non rischi di avere pesanti ripercussioni. Da un lato, e in una prospettiva di sistema, perché si mette di fatto in discussione il divieto di aiuti di Stato alle imprese di cui all'art. 107, par. 1, TFUE, dal momento che, se l'eccezione estende sempre più il suo ambito di applicazione, viene da domandarsi se il principio dell'incompatibilità valga ancora come regola generale. Dall'altro lato, poiché, in un contesto di crisi, solamente gli Stati con maggiori disponibilità economiche saranno in grado di investire più significativamente in tali settori emergenti, mentre quelli più deboli sono tendenzialmente orientati a concentrare i propri sforzi sui salvataggi di singole imprese, spesso già in difficoltà (così F. ROSSI DAL POZZO, [Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità](#), in *rivista.eurojus.it*, p. 67); di conseguenza, più a lungo questo regime specifico rimane in vigore, più il fenomeno può amplificarsi.

Infine, occorre mettere in luce come l'attuale quadro temporaneo per l'Ucraina specifichi che le misure di aiuto adottate nell'ambito di tale comunicazione possono essere combinate con quelle già approvate nell'ambito del quadro temporaneo Covid-19 (e così probabilmente sarà specificato anche dal nuovo quadro). Così facendo, però, è evidente un

possibile rischio di sovrapposizione di diverse misure di aiuto per lo stesso fabbisogno di liquidità dei beneficiari, oltre ad un'incertezza per le imprese che assistono ad una continua modificazione della disciplina e dei relativi requisiti.

In generale, è sempre bene ricordare che il sistema delle regole di concorrenza europee è un'importante garanzia nella prospettiva della competitività, per cui è necessaria un'estrema cautela per non mettere a repentaglio i pilastri della struttura. Una questione più ampia, certamente da non sottovalutare, è poi se sia necessario un ripensamento del sistema, del ruolo dei governi e quindi delle regole di concorrenza sulla scia della pandemia e delle sfide in corso a breve e lungo termine, tra cui l'inflazione dei prezzi dell'energia, la sicurezza e il cambiamento climatico.

A questo proposito, sarà interessante valutare come la Commissione intenderà sviluppare la proposta di un Fondo europeo per la sovranità, quale risposta strutturale alle esigenze di investimento, nel contesto della revisione del quadro finanziario pluriennale prima dell'estate 2023. Questo perché tale proposta potrebbe forse rappresentare uno strumento complementare ma, allo stesso tempo, alternativo all'emanazione continua di quadri temporanei, arrivando alla realizzazione dello stesso risultato, salvaguardando, però, più efficacemente la coesione e il mercato unico dai rischi che possono essere causati da una disponibilità disuguale di misure di sostegno pubblico da parte degli Stati.