



La nozione di sovvenzione estera nel regolamento (UE) 2022/2560

Ester Latorre*

SOMMARIO: 1. La necessità di regolare l’impatto delle sovvenzioni estere nel mercato unico. – 2. Il regolamento (UE) 2022/2560. La fase preparativa: il Libro bianco e la consultazione con gli *stakeholders*. – 2.1. *Segue*: l’accordo politico raggiunto il 30 giugno 2022 e il nuovo testo di regolamento. – 3. L’*implementing regulation* del 10 luglio 2023. – 4. Considerazioni conclusive: la nozione di sovvenzione estera *versus* la nozione di aiuto di Stato.

1. Negli anni più recenti la disciplina degli aiuti di Stato di cui agli artt. 107, 108 e 109 TFUE è tornata al centro della discussione europea¹. Infatti,

* Dottoressa di ricerca in diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ In generale, sulla disciplina europea degli aiuti di Stato, si vedano: L. VOGEL, *European State aid law*, Parigi, 2017; C. QUIGLEY, *European State aid Law and Policy*, Oxford, 2015; C. BACON, *European Union law of State aid*, Oxford, 2013; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, pp. 795-839; A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, 2007; G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma, 2007; A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State aid in the European Union*, Oxford, 2004.

a valle delle crisi economiche generate, prima, dal Covid-19 e, poi, dalla guerra in Ucraina, gli aiuti sono diventati lo strumento principe per risollevere le economie degli Stati membri².

In tale contesto, la Commissione ha fatto quanto in suo potere per evitare che l'elargizione di un consistente numero di misure favorevoli andasse a scapito della solidità del mercato unico e ha richiesto ai Paesi dell'UE un intervento mirato e coordinato.

La ritrovata importanza della disciplina degli *State aid* ha permesso di riflettere sulla sua natura, così mettendo in luce uno dei suoi connotati: la sua applicazione *ratione materiae*. Quest'ultima è limitata alle misure di favore erogate dai soli Stati membri. Tale aspetto non può che essere lapalissiano se si pensa al fatto che l'Unione europea è un'organizzazione internazionale cui aderiscono volontariamente taluni Stati e, pertanto, la sua regolamentazione può vincolare solo loro, essendo inefficace nei confronti di Paesi terzi.

Eppure, deve considerarsi che in un'economia globalizzata le imprese operano, sempre di più, oltre i confini europei. Un numero crescente di operazioni societarie è caratterizzato da una vocazione internazionale e interessa i mercati di diversi continenti, permettendo la costituzione di

² In tali scenari, come noto, sono stati elaborati una sequela di quadri temporanei volti ad alleggerire la disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. Essi avevano due obiettivi principali: da un lato, consentire agli Stati membri di concedere aiuti economici alle imprese situate nel loro territorio, così da permettere loro di affrontare le crisi in maniera più solida; dall'altro, imporre alla Commissione stessa maggior celerità nell'autorizzazione di detti interventi. Per completezza, pare opportuno accennare al fatto che l'ultimo quadro è stato emanato lo scorso 9 marzo 2023 e ha preso il nome di *Temporary Crisis and Transition Framework*. Quest'ultimo contiene prettamente agevolazioni settoriali, volte a scongiurare lo sviluppo della crisi energetica generata dall'invasione russa in territorio ucraino, tutt'ora in atto. In generale sui *temporary framework* si rimanda a: M. PREVIADELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 87 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2021, p. 59 ss.; E. LATORRE, *COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 128 ss.; A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *eulawlive.com*, 2020; E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020; P. RIEDEL, T. WILSON, S. CRANLEY, *Update on the EU's State aid response to COVID-19*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2020.

branch ovunque nel mondo: non a caso l'odierno contesto economico può dirsi il più complesso della storia recente.

Se questo è il pregio dell'epoca moderna, dal punto di vista concorrenziale è parimenti un campanello d'allarme in quanto una simile integrazione sovente conduce all'entrata in scena dei governi non europei, tanto più nei periodi di crisi come quelli attuali. Questi ultimi non di rado concedono sovvenzioni a realtà imprenditoriali operanti nel territorio dell'Unione, andando a condizionare, senza filtri, il mercato unico.

Ebbene, sino a pochi anni fa, l'apparato giuridico dell'UE sino non disponeva di strumenti per affrontare le distorsioni causate dai *foreign subsidies*. Ciò rappresentava una lacuna normativa di non poco conto e ha sempre avuto come corollario il fatto che gli aiuti erogati dagli Stati membri fossero soggetti a verifica, mentre quelli concessi da terzi sfuggissero da ogni tipo di controllo.

Tali riflessioni, tenuto conto anche dell'aumento di dette sovvenzioni e del deterioramento delle relazioni commerciali fra Unione europea e Cina³,

³ Lo strumento legislativo *de quo* potrebbe non fondare le sue radici sul mero ampliamento della visione economica europea. Esso, infatti, è giunto poco dopo la crisi fra Unione e Cina a seguito della sospensione dell'Accordo globale sugli investimenti. Secondo la Corte dei conti europea, oltre al fatto che la strategia d'investimento statale cinese – composta dalla strategia di connettività “*Belt and Road Initiative*” e dalla strategia industriale “*Made in China 2025*” – rappresenta una minaccia per l'economia interna, il Paese “*quando si tratta di investimenti esteri [...] è meno aperto rispetto all'UE*”. Una simile movimentazione dell'Unione dinanzi a tale situazione ricorda molto il suo *modus operandi* degli anni Novanta, in cui le minacce erano il Giappone e gli Stati Uniti. Cfr. A. GARCIA HERRERO, *Europe's crusade to fend off Chinese interference falls short*, in Bruegel, 2021; European Court of Auditors, *The EU's response to China's state-driven investment strategy*, Review n. 3, 2020, p. 47 ss.; Bertelsmann Stiftung, *Beyond investment screening. Expanding Europe's toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism*, 2019, pp. 8-10. Si noti, fra l'altro, che anche il caso *Alstom-Siemens* aveva generato dibattiti fra Stati membri in relazione alla concorrenza con la Cina. Come noto, la Commissione aveva respinto l'operazione di concentrazione proposta dalle due società in quanto, a suo giudizio, avrebbe distorto la concorrenza nel mercato interno. A fronte di tale decisione, tanto il governo francese, quanto quello tedesco avevano immediatamente espresso le loro preoccupazioni circa l'approccio miope dell'istituzione rispetto alle implicazioni globali di tale risoluzione. A loro avviso, essa avrebbe dovuto tenere in considerazione il fatto che Siemens e Alstom devono far fronte alla difficile concorrenza dei *competitor* cinesi e, in particolare, della società China Railway Rolling Stock Corporation. Quest'ultima è un'impresa statale cinese che ha beneficiato di un

hanno condotto la Commissione, sollecitata dal Consiglio europeo e dal Parlamento, ad intervenire⁴.

È così che, il 17 giugno 2020, essa ha pubblicato il *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*. Il Libro bianco ha aperto un ampio processo di consultazione con le parti interessate, sfociato nell'adozione di una proposta di regolamento il 5 maggio 2021, che ha esercitato una forte pressione normativa a livello internazionale, generando il c.d. *effetto Bruxelles*⁵. Su quest'ultimo testo si è giunti ad un accordo politico il 30 giugno 2022 e alla definitiva approvazione da parte del legislatore il 10 novembre 2022. Il testo definitivo del regolamento è stato pubblicato, infine, lo scorso dicembre.

In tal modo, per la prima volta, l'Unione europea ha preferito seguire una linea d'azione unilaterale per affrontare le asimmetrie nella regolamentazione delle sovvenzioni. Questo ha rappresentato una novità di non poco conto – che potrebbe divenire alquanto “scomoda” a livello internazionale – se si considera che essa ha tradizionalmente affrontato le questioni riguardanti Paesi terzi attraverso la negoziazione e la conclusione di accordi commerciali con essi.

Nei paragrafi successivi, quindi, si condurrà un'accurata disamina circa i suddetti atti, così da coglierne i connotati innovativi e, soprattutto,

significativo sostegno statale negli ultimi anni. Secondo il *report* di Global Trade Alert, l'impresa ha ricevuto 2485 milioni nel 2016, 1653 milioni nel 2017 e 2063 milioni nel 2018. Cfr. www.globaltradealert.org, *Intervention 77444 and Intervention 77445*.

⁴ In particolare, il Consiglio europeo aveva richiesto alla Commissione un intervento mirato, atto a individuare appositi strumenti per combattere gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere sul mercato unico. Il Parlamento, dal canto suo, aveva invitato i commissari a vagliare la possibilità di aggiungere un nuovo pilastro al diritto dell'Unione europea, atto a conferire alla Commissione gli strumenti investigativi necessari da utilizzare ove una società sia avvantaggiata da sussidi governativi. Si rimanda, in proposito, ai seguenti documenti: European Council meeting (21 and 22 March 2019), *Conclusions*, Bruxelles, 2019, EUCO 1/19; Parlamento europeo, *Report on Competition Policy*, Annual Report 2019, 2019/2131 (INI).

⁵ Così V. CROCHET, M. GUSTAFSSON, *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*, in *World Trade Review*, vol. 20, n. 3, 2021, p. 343 ss.; J. S. WOLSKI, *Legal Basis of the Proposal for a Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, spec. p. 155.

comprendere come le istituzioni abbiano scelto di definire i sussidi esteri. Inoltre, ci si soffermerà sul regolamento di attuazione pubblicato il 10 luglio 2023 e, nelle battute conclusive, si svolgerà un paragone fra la nozione di sussidio contenuta nei nuovi testi legislativi e la “tradizionale” nozione di aiuto di Stato, così da comprendere se la novella sia portatrice di migliorie nel settore o meno.

2. Pur trovandosi a combattere su più fronti, in uno fra i momenti più duri affrontati dall’Unione europea⁶, nel giugno 2020 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco in materia di sovvenzioni estere⁷.

Nelle prime pagine di tale documento l’istituzione ne chiarisce la *ratio*: da un lato, il fatto che l’Unione europea sia cresciuta nel corso degli anni, divenendo estremamente competitiva grazie al suo essere il principale fornitore al mondo, nonché la maggiore destinazione degli investimenti stranieri⁸; dall’altro lato, il fatto che da un simile onore, discendano anche oneri per il mercato unico, sempre più indebolito dagli interventi di Paesi terzi che minano la parità di condizioni che lo caratterizzano.

In tale scenario, aggiunge la Commissione, le “*mani invisibili*” dei governi esteri concedenti sussidi sono abili a innescare corse alle

⁶ Da pochi mesi, infatti, era scoppiata la pandemia da Covid-19.

⁷ Libro bianco relativo all’introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, Bruxelles, 17 giugno 2020, COM (2020) 253final. Per un primo commento in proposito, si rimanda a: J. KUHLING, P. REINHOLD, T. WECK, *State Capitalism and Level Playing Field: The Need for a “Third-Country State Aid Instrument” to Restore a Level Playing Field in the EU’s Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2020, pp. 403-417.

⁸ Si pensi che circa il 35% dell’intero PIL dell’Unione europea dipende dagli scambi commerciali internazionali. Prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, fra la fine del 2018 e l’inizio del 2019, il volume di investimenti diretti esteri detenuti da investitori di Paesi terzi nell’Unione erano pari a 7197 miliardi di euro. Si rimanda, a tal proposito, al seguente link: www.ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/. Si veda altresì: Commission staff working document on foreign direct investment in the EU following up on the Commission Communication “Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests”, of 13 September 2017, Bruxelles, 13 March 2019, SWD (2019) 108final.

sovvenzioni fra le stesse autorità pubbliche, comportando “*un’emulazione dispendiosa e spesso inefficiente*”⁹.

Ma v’è di più. Queste interferenze incidono direttamente sia sulle acquisizioni di imprese europee, sia sugli appalti pubblici. In relazione alle operazioni di concentrazione, le sovvenzioni consentono all’impresa acquisita di immettersi sul mercato corrispondendo prezzi eccessivi per l’acquisto di merci – si parla di *outbidding* – impedendo così ai *competitor* di svilupparsi e crescere in punto di efficienza e innovazione. Per quanto riguarda, invece, gli appalti pubblici, i supporti di Paesi terzi fanno sì che le beneficiarie possano partecipare ai bandi presentando offerte più vantaggiose, aggiudicandosi la vittoria persino a scapito di imprese più competenti.

Coerentemente con la sua natura, il Libro bianco aveva come obiettivo quello di avviare un proficuo dialogo a più parti, coinvolgente *in primis* gli Stati membri e le altre istituzioni, e poi i vari *stakeholders*, ossia i portatori di interessi a proposito del suo oggetto: si pensi all’industria, alle organizzazioni, ai ricercatori e, più in generale, all’intera comunità¹⁰.

Va detto che il Libro bianco non individua una soluzione al problema netta, ma, piuttosto, delinea tre diversi approcci, contenuti in appositi moduli, declinati in diversi strumenti azionabili. Il primo modulo riguarda, in generale, le sovvenzioni superiori a 200.000 euro concesse agli operatori economici nel mercato unico; il secondo, le distorsioni causate da tali interventi nel particolare segmento delle acquisizioni¹¹; il terzo, l’ambito

⁹ Cfr. Libro bianco relativo all’introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, cit., spec. pag. 8.

¹⁰ Si rimanda, a proposito, ad un *paper* elaborato da illustri membri della dottrina che avevano partecipato alla consultazione avviata dal Libro bianco: A. BIONDI, M. BOWSER, C. YUKINS, L. RUBINI, G. CAROVANO, *The EU Gives Foreign Subsidies Its Best Shot: One Take on White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies*, in *International Economic Law and Policy Blog*, rinvenibile al seguente link: www.ielp.worldtradelaw.net/2020/10/guest-post-the-eu-gives-foreign-subsidies-its-best-shot-one-take-on-white-paper-on-levelling-the-pla.html.

¹¹ Con il termine acquisizione, il Libro bianco faceva riferimento sia alle acquisizioni dirette o indirette del controllo di una società *target*, sia alle acquisizioni dirette o indirette di una determinata percentuale delle azioni o dei diritti di voto della medesima società, atti a permettere l’esercizio di un’influenza sostanziale su quest’ultima. Va da sé che con

degli appalti pubblici. Nel Libro bianco vengono poi tratteggiate le procedure astrattamente utilizzabili dinanzi ad un sussidio estero, così come le autorità più idonee a tutelare il *level playing field* a seconda della situazione, fra cui figuravano anche le autorità garanti nazionali¹².

In questa sede si reputa superfluo esaminare nel dettaglio il contenuto dei predetti meccanismi, in vista della più proficua analisi del regolamento pubblicato in Gazzetta ufficiale. Tuttavia, si ritiene utile soffermarsi sull'allegato 1 del *White Paper*.

Quest'ultimo enuclea la definizione di sovvenzione estera, per essa intendendo un contributo economico, avente come parte finanziatrice un governo o un ente pubblico di un Paese terzo, atto a conferire un vantaggio circoscritto, in diritto o in fatto, a una singola società o un gruppo di imprese.

Può subito notarsi come detto concetto sia modellato tanto sulla base della nozione di sovvenzione contenuta nelle norme internazionali della *World Trade Organization*¹³, quanto su quella di cui al regolamento n. 1037

società *target* esso si riferiva a qualsiasi impresa stabilita nel territorio dell'Unione avente un fatturato al di sopra di una determinata soglia.

¹² In particolare, nel primo modulo – dettato a proposito dei sussidi esteri in generale – si prevedeva l'intervento congiunto di Commissione e autorità nazionali. Nel secondo – attinente ai sussidi facilitanti le acquisizioni – si indicava un sistema centralizzato nelle mani della Commissione, senza però escludere il controllo delle acquisizioni sottosoglia da parte delle garanti interne. Il terzo modulo – riguardante i sussidi negli appalti pubblici – si allineava al primo, prevedendo la cooperazione fra istituzione e autorità degli Stati membri.

¹³ Com'è noto, la *World Trade Organization* è un'organizzazione internazionale che rappresenta il punto di riferimento per le relazioni commerciali. Essa ha fatto proprie le regole dettate dagli accordi stipulati nell'*Uruguay Round* (concluso nel 1994), fra cui quelle dell'Accordo riguardante i sussidi e le contromisure che contiene la precipua nozione di sussidio. Quest'ultima enuclea tutti quei vantaggi economici atti a conferire un beneficio che, secondo l'interpretazione più accreditata, deve essere valutato confrontando la situazione della beneficiaria precedente al sussidio e quella successiva, non rilevando lo *status* dei suoi *competitor*. In generale, sulla *World Trade Organization*, si rimanda a: G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2015; D. DIVERIO, *La libera prestazione di servizi fra Comunità europea e OMC*, Milano, 2007; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002; G. ADINOLFI, *L'organizzazione mondiale del commercio: profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001; G. SACERDOTI, *La trasformazione del GATT nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995, p. 75 ss.

del 2016, c.d. regolamento “antisovvenzioni”¹⁴, e al regolamento n. 712 del 2019, riguardante la concorrenza nel settore del trasporto aereo¹⁵.

In relazione a tali atti, la nozione di sovvenzione assume una connotazione specifica: ai sensi del primo regolamento, sussiste una sovvenzione ove vi sia l’apporto finanziario di una pubblica amministrazione atto a conferire un vantaggio¹⁶, mentre nel secondo regolamento si trova enucleato un concetto pressoché identico, a cui si aggiunge però il connotato della selettività poiché specifica che il vantaggio deve essere limitato ad uno o più soggetti¹⁷.

¹⁴ Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell’Unione europea, p. 55 ss.

¹⁵ Regolamento (UE) 2019/712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo e che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004, p. 4 ss.

¹⁶ L’art. 3 del regolamento (UE) 2016/1037, cit., recita come segue: “Vi è sovvenzione se: 1) a) una pubblica amministrazione del paese d’origine o di esportazione attribuisce un contributo finanziario, ossia quando: i) provvedimenti pubblici comportano il trasferimento diretto di fondi (ad esempio sussidi, prestiti, iniezioni di capitale), potenziali trasferimenti diretti di fondi o obbligazioni (ad esempio garanzie su prestiti); ii) la pubblica amministrazione rinuncia ad entrate altrimenti dovute ovvero non le riscuote (ad esempio nel caso di incentivi fiscali quali i crediti d’imposta). Al riguardo, non si considerano sovvenzioni l’esenzione di un prodotto esportato dai dazi o dalle imposte che gravano su un prodotto simile se destinato al consumo interno, ovvero la remissione di tali dazi o imposte per importi non superiori a quelli dovuti, a condizione che sia concessa in conformità delle disposizioni degli allegati I, II e III; iii) la pubblica amministrazione fornisce beni o servizi diversi dalle infrastrutture generali ovvero acquista beni; iv) la pubblica amministrazione: effettua versamenti a un meccanismo di finanziamento, o incarica o da ordine a un ente privato di svolgere una o più delle funzioni illustrate nei punti i), ii) e iii), che di norma spettano alla pubblica amministrazione, e l’attività svolta non differisca in sostanza dalla prassi della pubblica amministrazione; o b) è posta in essere una qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell’articolo XVI del GATT 1994; e 2) viene in tal modo conferito un vantaggio”.

¹⁷ L’art. 2 del regolamento (UE) 2019/712, cit., recita come segue: «“sovvenzione”: un contributo finanziario: a) concesso da un governo o da un altro organismo pubblico di un paese terzo in una delle seguenti forme: i) provvedimento di un governo o di un altro organismo pubblico che comporti il trasferimento diretto di fondi o il potenziale trasferimento diretto di fondi o passività (quali sovvenzioni, prestiti, iniezioni di capitale, garanzie su prestiti, compensazione delle perdite operative o compensazione degli oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche); ii) rinuncia da parte di un governo o di un altro organismo pubblico ad entrate altrimenti dovute o mancata riscossione delle stesse (ad esempio, un trattamento fiscale preferenziale o incentivi fiscali quali i crediti d’imposta);

La nodale differenza fra la nozione di cui al Libro bianco e quelle anzidette attiene alla sua sfera di applicazione *ratione personae*, essendo la prima applicabile ad una vasta platea di beneficiari, mentre le altre ricomprendono imprese generalmente operanti al di fuori del territorio dell'Unione.

Ebbene, l'accenno alla definizione provvisoria contenuta nell'allegato 1 del Libro bianco è utile a comprendere come, e soprattutto se, le consultazioni abbiano impattato su una sua riscrittura.

2.1. Le risposte raccolte grazie al Libro bianco hanno condotto la Commissione a formulare, nel maggio 2021, una proposta di regolamento¹⁸ accompagnata da un *impact assesment*, ossia una relazione sulla valutazione d'impatto illustrante nel dettaglio la logica del testo di legge e attestante le diverse situazioni in cui le sovvenzioni estere possono causare distorsioni nel mercato unico¹⁹.

Nonostante l'ennesima sfida che le istituzioni stavano affrontando data dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dalle conseguenti ripercussioni, il Parlamento e il Consiglio si sono mobilitati in tempi estremamente celeri e, il 30 giugno 2022, hanno raggiunto un accordo politico circa la proposta. In tale sede sono state apportate delle modifiche alla versione originariamente trasmessa, accolte con favore dalla Commissione.

iii) fornitura o acquisto di beni o servizi da parte di un governo o di un altro organismo pubblico, comprese le aziende a controllo pubblico; iv) caso in cui un governo o un altro organismo pubblico effettui versamenti a un meccanismo di finanziamento o incarichi o dia ordine a un organismo privato di svolgere una o più funzioni tra quelle illustrate ai punti i), ii e iii), che di norma spetterebbero al governo, e la prassi seguita non differisca in sostanza dalle normali prassi dei governi; b) che conferisce un vantaggio; e c) limitato, di diritto o di fatto, ad un soggetto o un'industria o a un gruppo di soggetti o industrie rientranti nell'ambito della competenza dell'autorità concedente».

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, Bruxelles, 5 maggio 2021, COM (2021) 223final.

¹⁹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, Bruxelles, 5 May 2021, COM (2021) 223final.

Pertanto, appresso si esaminerà il testo approvato dal Parlamento in sessione plenaria il 10 novembre 2022 con 598 voti favorevoli²⁰ e pubblicato il 14 dicembre in Gazzetta ufficiale a valle dell'approvazione del Consiglio (nel prosieguo, per comodità, "regolamento FS")²¹.

La base giuridica del regolamento FS è duplice: da un lato vi è l'art. 207, par. 2, TFUE, idoneo in quanto l'oggetto della nuova disciplina rientra in gran parte nell'ambito della politica commerciale comune; dall'altro lato, l'art. 114 TFUE, funzionale poiché riguardante l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri aventi ad oggetto il corretto funzionamento del mercato interno²².

Il richiamo a entrambe le basi giuridiche è necessario se si pensa che la politica commerciale è competenza esclusiva dell'Unione, mentre il mercato interno è un settore animato da una competenza concorrente²³. Il loro accostamento, in cui si inserisce il principio di sussidiarietà, consente

²⁰ Si rimanda, in proposito, ai seguenti documenti: risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 10 novembre 2022, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, Bruxelles, 10 novembre 2022, COM (2021) 0223; comunicato del Parlamento europeo, Sovvenzioni estere distorsive: nuovo strumento per difendere le imprese UE, 11 novembre 2022, rinvenibile al seguente link: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221107IPR49609/sovvenzioni-estere-distorsive-nuovo-strumento-per-difendere-le-imprese-ue.

²¹ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, pp. 1-45.

²² L'art. 114 TFUE ha come scopo principale quello di migliorare le condizioni del mercato interno. Da costante giurisprudenza tale obiettivo può essere raggiunto in due modi: eliminando una sensibile distorsione della concorrenza ovvero prevenendo l'insorgere di futuri ostacoli al commercio derivanti dallo sviluppo di legislazioni nazionali divergenti fra gli Stati membri. Si veda: sentenza della Corte dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone e a.*; sentenza della Corte del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio*; sentenza della Corte del 13 luglio 1995, causa C-350/92, *Spagna c. Consiglio*.

²³ In senso contrario si segnala l'opinione di Wolski, secondo cui il regolamento avrebbe dovuto essere adottato esclusivamente sulla base dell'art. 207, par. 2, TFUE. Ciò in quanto il controllo delle sovvenzioni estere, anche se non espressamente previsto nel testo, mira a tutelare il commercio. Inoltre, a suo dire, l'art. 114 TFUE non avrebbe dovuto essere utilizzato poiché le azioni contro le sovvenzioni non possono rientrare nella competenza degli Stati membri e questo indipendentemente dal fatto che tale strumento sia considerato uno strumento commerciale o uno strumento di concorrenza, in quanto entrambi sono di competenza esclusiva dell'Unione europea. Cfr. J. S. WOLSKI, *op. cit.*, spec. p. 172.

alle istituzioni di legiferare sul tema delle sovvenzioni estere, a metà strada fra i citati settori²⁴.

L'art. 109 TFUE, del resto, non avrebbe potuto costituire un fondamento giuridico adeguato per il regolamento in parola. Esso, appositamente dettato per l'adozione di disposizioni concernenti gli artt. 107 e 108 TFUE, come da costante interpretazione della Corte di giustizia²⁵ richiede che le sovvenzioni (*rectius*, gli aiuti di Stato) siano concesse da uno Stato membro, concetto che non può essere esteso nel caso di intervento di Paesi terzi.

Il regolamento FS enuclea tre sistemi di controllo delle sovvenzioni estere: *in primis* dota la Commissione del potere *ex officio* per indagare sulle presunte sovvenzioni estere distorsive; poi, richiede una specifica notifica in relazione a fusioni, acquisizioni o operazioni di concentrazione potenzialmente sovvenzionate; infine, rende obbligatoria la preventiva notifica in relazione alle gare d'appalto pubbliche passibili di essere finanziate.

Sebbene ognuno dei predetti strumenti abbia aree di applicazione e quadri procedurali differenti, le componenti giuridiche sostanziali che ciascuno richiede di esaminare sono le medesime, ossia l'esistenza di una "sovvenzione estera", la presenza o meno di una alterazione nel mercato unico, la possibilità di controbilanciare gli effetti negativi della sovvenzione da eventuali effetti positivi e la determinazione di misure o impegni correttivi necessari per mitigare la situazione.

²⁴ La sussidiarietà, come noto, si attua nel momento in cui gli obiettivi di una data proposta possano essere conseguiti in maniera più efficace a livello europeo. Nel presente frangente, una simile realtà era incontestabile considerando il fatto che nessuno Stato membro aveva adottato una normativa nazionale volta ad affrontare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere. E anzi, taluni – fra cui Paesi Bassi, Francia, Germania, Polonia e Italia – avevano invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in merito. In generale sul principio di sussidiarietà si vedano: F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007; R. CONDORELLI, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, Catania, 2005; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000.

²⁵ *Ex multis*, si veda: sentenza della Corte del 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*.

Inoltre, in ogni ambito, l'unico soggetto che rimane competente alla verifica degli elementi dirimenti è la Commissione, restando escluse – come invece si era paventato in sede di Libro bianco – le autorità garanti nazionali. Tale scelta pare essere non solo pragmatica, ma altresì la miglior linea d'azione adottabile in un settore delicato come quello dei sussidi esteri. Questi ultimi, difatti, potrebbero talvolta essere accolti con favore dai singoli Stati membri o dalle autorità locali, che potrebbero mirare al mero raggiungimento di obiettivi interni senza avere uno sguardo d'insieme²⁶.

Ciò premesso, è bene focalizzare l'attenzione sulla definizione di sovvenzione estera scelta dal legislatore, fondamentale in quanto delinea l'intero campo d'applicazione del moderno regime e, quindi, il confine in cui possono intervenire i commissari europei.

Ai sensi dell'art. 3 del regolamento FS, per far sì che sia integrato il concetto di sovvenzione estera deve esserci, in primo luogo, un contributo finanziario fornito dalle autorità pubbliche di un Paese non appartenente all'Unione europea.

Esso stabilisce altresì un elenco non esaustivo di interventi che devono considerarsi un "contributo finanziario", compreso qualsiasi trasferimento di fondi o passività (come apporti di capitale, sovvenzioni dirette, prestiti o garanzie), la rinuncia a entrate altrimenti dovute (quali esenzioni fiscali o diritti speciali senza remunerazione adeguata) e la fornitura o l'acquisto di beni o servizi²⁷⁻²⁸.

Per quanto riguarda, invece, la dizione "autorità pubblica", si specifica che con essa deve intendersi non solo il governo centrale e le autorità pubbliche a tutti gli altri livelli, ma anche tutti i soggetti pubblici e privati²⁹

²⁶ Di tale avviso è anche R. LUJA, *The Foreign Subsidies Regulation: Countering State Aid Beyond the European Union*, in *European State aid Law Quarterly*, 2021, p. 187 ss.

²⁷ Cfr. regolamento (UE) 2022/2560, cit., art. 3.

²⁸ Il concetto di fornitura di beni o servizi è decisamente vago. Secondo un'interpretazione dottrinale, devono intendersi comprese transazioni o volumi che normalmente non avrebbero luogo, alle medesime condizioni, tra altre parti, a causa del loro valore, prezzo o dell'approvvigionamento dedicato. Così R. LUJA, *op. cit.*, spec. p. 188.

²⁹ Per quanto riguarda i soggetti privati, si tenga a mente che nel *White Paper* la Commissione aveva sottolineato che avrebbe potuto verificarsi la situazione in cui una

le cui azioni possono essere attribuite al Paese straniero tenendo conto delle pertinenti circostanze, quali le sue caratteristiche e il contesto giuridico-economico prevalente nello Stato in cui opera, compreso il ruolo del governo nell'economia³⁰.

In secondo luogo, il supporto in questione deve essere idoneo a conferire un beneficio ad un'impresa che esercita un'attività economica all'interno del mercato europeo.

Tale "beneficio" deve essere determinato in base a parametri di stampo comparativo: si pensi alla prassi degli operatori di mercato, alle condizioni disponibili sul mercato o ad un trattamento fiscale equivalente. Qualora non siano disponibili valori di riferimento direttamente confrontabili, potrebbero essere adeguati o stabiliti criteri alternativi sulla base di metodi di valutazione generalmente accettati³¹.

In terzo luogo, il vantaggio deve essere "specifico", e quindi necessariamente limitato, *de iure* o *de facto*, ad una singola o determinate imprese o industrie³².

Senza voler anticipare le considerazioni che appresso si faranno, ci si limita a dire che le condizioni sopra elencate risultano essere immediatamente familiari, poiché sembrano riflettere le componenti chiave della definizione di aiuto di Stato di cui all'art. 107 TFUE.

Tornando al regolamento in esame, una volta riconosciuta la presenza di una sovvenzione, esso delinea il passaggio chiave seguente: come accertare la distorsione sul mercato unico.

Partendo dal presupposto che esso considera esistente una distorsione quando un sussidio sia in grado di migliorare la posizione concorrenziale della beneficiaria e, così facendo, abbia "*un'incidenza negativa effettiva o*

società madre straniera, dopo aver ricevuto una sovvenzione dal Paese terzo in cui è stabilita, utilizzi i fondi per finanziare una sua filiale avente sede nel territorio dell'Unione europea tramite operazioni infragrupo. In simili casi, l'imputabilità delle risorse al governo straniero non viene certamente meno e, anzi, si integra perfettamente il requisito soggettivo della nozione di sovvenzione. Si veda: Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, cit.

³⁰ Cfr. regolamento (UE) 2022/2560, cit., spec. art. 3.

³¹ *Ibidem*, considerando n. 13.

³² *Ibidem*, spec. art. 3 e considerando n. 14.

*potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*³³, tale valutazione va effettuata sulla base di certi indicatori previsti dal testo di legge.

Questi ultimi riguardano principalmente le caratteristiche dell'intervento statale, dell'impresa beneficiaria, nonché i mercati interessati e sono: l'importo e la natura della sovvenzione, la situazione della società ricevente – comprese le sue dimensioni e i settori merceologici in cui opera – il livello e l'evoluzione della sua attività economica nel mercato unico e, infine, le condizioni a cui è subordinata la sovvenzione e il suo utilizzo.

Ponendo l'attenzione sull'importo del sussidio, si aderisce al sistema *de minimis* – tale per cui al di sotto di un certo importo gli aiuti possono essere concessi – in un duplice senso: da un lato, si stabilisce che, ove una misura favorevole sia inferiore a quattro milioni di euro, è *improbabile* che essa sia pericolosa; dall'altro lato, si fa espresso riferimento all'art. 3, par. 2, del regolamento n. 1407 del 2013 e alla sua precipua soglia di rilevanza di 200.000 euro nell'arco di tre esercizi, affermando che al di sotto di tale tetto una sovvenzione estera è *sicuramente* non distorsiva³⁴. Così facendo il legislatore ha creato due presunzioni di diversa natura, la prima *iuris tantum* – che non impedisce, quindi, alla garante di intervenire anche laddove l'intervento di favore abbia un importo addirittura inferiore³⁵ – e la seconda *iuris et de iure*, quindi assoluta.

Al contempo, il regolamento FS identifica certi tipi di sovvenzioni aventi maggiori probabilità di distorcere il mercato, vale a dire: quelle concesse a un'impresa in difficoltà, a meno che non vi sia un adeguato programma di ristrutturazione; le garanzie illimitate per debiti o passività; le misure di finanziamento delle esportazioni non in linea con l'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione supportati ufficialmente; quelle che facilitino direttamente una concentrazione; quelle che consentono a un

³³ *Ibidem*, spec. art. 4.

³⁴ Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti “*de minimis*”, pp. 1-8.

³⁵ Per questo si sostiene che “this has not been framed as a *de minimis* exemption”. Così R. LUJA, op. cit., spec. p. 190.

offerente di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in una gara di appalto pubblico³⁶.

Per le predette categorie pare non essere necessaria una valutazione minuziosa basata sugli indicatori, in quanto esse paiono *per sé* distorsive, a meno che non vi siano prove specifiche che dimostrino, nelle particolari circostanze del caso, la mancanza di un pregiudizio³⁷.

Detta originalità del nuovo regolamento può, probabilmente, leggersi alla luce della considerazione che la Commissione non vuole vincolarsi a parametri troppo esigenti per intervenire dinanzi ad una sovvenzione estera. Dovrà valutarsi, però, se a lungo termine tale approccio possa rivelarsi idoneo, soprattutto se si osserva che le eventuali misure correttive o gli impegni per far fronte alle distorsioni devono basarsi – ai sensi del medesimo testo normativo – sull'individuazione precisa del pregiudizio rilevante.

Dunque, dopo aver appurato l'esistenza di una sovvenzione estera e il fatto che essa determina una distorsione, il regolamento FS richiede alla Commissione di svolgere un *balancing assessment*, ossia un raffronto fra gli effetti negativi della misura e quelli prettamente positivi, recanti beneficio non solo alla finanziata ma all'intero settore in cui essa opera³⁸.

Può scorgersi, in tale circostanza, un palese richiamo all'art. 107, par. 3, TFUE, in base al quale taluni aiuti di Stato *possono* essere ritenuti compatibili con il mercato interno ove rechino effetti positivi³⁹. Come corollario, può ipotizzarsi che una simile valutazione di bilanciamento sarà basata sulla prassi della Commissione in materia di compatibilità degli aiuti di Stato⁴⁰.

Tuttavia, non può negarsi quanto i due contesti siano diversi e quanto questo influenzerà la natura dell'esercizio che svolgerà l'autorità: occorrerà

³⁶ Cfr. regolamento (UE) 2022/2560, cit., spec. art. 5.

³⁷ *Ibidem*, spec. considerando n. 20.

³⁸ *Ibidem*, spec. art. 6.

³⁹ Nella giurisprudenza più recente: sentenza della Corte del 22 settembre 2020, causa C-594/18 P, *Austria c. Commissione*.

⁴⁰ Del resto, il considerando n. 9 del regolamento FS, cit., richiede che esso sia applicato e interpretato alla luce della pertinente normativa europea, compresa quella relativa agli aiuti di Stato.

verificare quali saranno i tipi di effetti positivi che prenderà in considerazione ovvero se rileveranno solo quelli perpetrati all'interno del mercato interno o anche al di fuori⁴¹.

Infine, il regolamento in esame consente alla Commissione di imporre misure correttive o accettare impegni proposti dalle imprese interessate atti a rimediare, in modo pieno e adeguato, alla distorsione causata⁴².

Esso stabilisce parimenti un elenco esplicativo di rimedi strutturali e comportamentali, fra cui figurano i seguenti: fornire l'accesso alle infrastrutture sovvenzionate; concedere in licenza i beni sovvenzionati a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie; ridurre la capacità o la presenza sul mercato di determinati *asset*; astenersi dal porre in essere determinati investimenti; rimborsare il *quantum* ricevuto, con l'aggiunta di un tasso di interesse, a patto che la restituzione sia trasparente, verificabile ed efficace⁴³.

Volendo leggere in ottica comparatistica l'ultimo dei suddetti *remedies*, può affermarsi che il rimborso della sovvenzione è senz'altro ispirato al rimborso degli aiuti di Stato illegali e incompatibili. Può altrettanto sostenersi, però, che nell'ambito *de quo*, l'applicazione e, soprattutto, il

⁴¹ Una dottrina afferma che, probabilmente, potrebbero essere presi in considerazione gli effetti positivi prodotti fuori dal mercato unico ma in linea con gli obiettivi di politica pubblica dell'Unione, pur attribuendo loro un peso inferiore rispetto a quelli prodotti nel mercato interno. Così: M. SCHONBERG, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, spec. p. 150. L'autore afferma altresì che: "Focusing the assessment on positive effects experienced on the EU internal market may appear logical given the EU internal market-centric perspective of the Foreign Subsidies Regulation. But that would also significantly reduce the potential for the overall balancing assessment ever to be positive, as governments generally only grant subsidies with a view to generating the major benefits in their own national economies – indeed, a subsidy would be considered as being badly designed if were otherwise".

⁴² Cfr. regolamento (UE) 2022/2560, cit., spec. art. 7.

⁴³ In relazione al rimborso, il regolamento FS fa riferimento ai criteri di cui al regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, p. 1 ss.

monitoraggio di tali operazioni potrebbero essere meno semplici, il che potrebbe minare la rilevanza di tale correttivo.

Infine, può accennarsi come, a livello procedurale, il regolamento FS sia, da un lato, di indole conservatrice, poiché conferisce alla Commissione la competenza ad agire nel nuovo scenario⁴⁴, e dall'altro nettamente innovatore poiché prevede che, ove sia necessario mitigare il pregiudizio alla concorrenza mediante una decisione dell'istituzione recante misure correttive, quest'ultima debba essere indirizzata direttamente all'impresa beneficiaria e non al Paese terzo⁴⁵.

3. Alcuni aspetti pratici del regolamento FS sono stati chiariti dal regolamento di esecuzione n. 1441 del 2023, pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'UE il 12 luglio 2023⁴⁶. A partire da quest'ultima data, fra l'altro, trovano applicazione le norme del regolamento FS. Gli obblighi di notifica delle operazioni rilevanti, invece, scatteranno a partire dal 12 ottobre 2023 e si applicheranno a tutte le sovvenzioni estere concesse nei cinque anni precedenti al 12 luglio 2023.

Il regolamento d'esecuzione è il frutto di un compromesso che la Commissione ha fatto proprio a valle della consultazione avente ad oggetto

⁴⁴ Il capo secondo del nuovo regolamento FS, che va dall'art. 9 all'art. 18, prevede che nella prima fase – ossia quella del riesame preliminare – la Commissione debba valutare se il contributo finanziario in esame costituisca una sovvenzione estera e se distorca il mercato interno. A tal fine, essa può richiedere informazioni all'impresa interessata e condurre indagini all'interno o all'esterno dell'Unione. Nella successiva fase, quella dell'indagine approfondita, essa è tenuta invece a valutare più approfonditamente la sovvenzione estera in relazione ai suoi effetti distorsivi sul mercato interno. Al termine di quest'ultimo *step*, l'istituzione ha la possibilità di imporre misure correttive o decidere di non sollevare obiezioni. Per ulteriori approfondimenti sul versante procedurale, si rimanda a: W. WEIB, *Revisione d'ufficio delle sovvenzioni per paesi terzi: somiglianze e differenze con la procedura per gli aiuti di Stato*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, pp. 132-142.

⁴⁵ Come noto, invece, nell'ambito degli aiuti di Stato le decisioni della Commissione hanno come destinatari gli Stati membri che sono intervenuti nell'economia e non certo le imprese coinvolte.

⁴⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione, del 10 luglio 2023, recante modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione delle procedure a norma del regolamento (UE) 2022/2560, cit.

una sua bozza avviata lo scorso 6 febbraio 2023 e durata quattro settimane. In tale frangente, le principali parti interessate avevano lamentato l'elevata complessità degli adempimenti ivi contenuti, che avrebbero gravato in maniera spropositata sul *modus operandi* delle imprese.

Ricercando una maggior semplicità, l'istituzione ha così elaborato il neo pubblicato testo, che è stato accompagnato da appositi formulari di notifica.

Le norme ivi contenute disciplinano profili procedurali, fra cui i termini per il controllo delle operazioni indicate nel regolamento FS (in specie, le concentrazioni e gli appalti pubblici)⁴⁷; la possibilità, per gli Stati membri, i Paesi terzi e le persone fisiche e giuridiche di presentare osservazioni per iscritto o essere sentiti in apposite audizioni nel caso in cui la Commissione avvii un'indagine approfondita su un certo contributo⁴⁸; il diritto di accesso al fascicolo della Commissione⁴⁹.

I formulari, dal canto loro, impongono ai notificanti di inserire non solo le informazioni relative alle parti, all'operazione e ai possibili effetti del sussidio sul mercato interno, quanto e soprattutto dettagli riguardanti la

⁴⁷ Il Capo II (“*Notifiche*”) del regolamento d’esecuzione è interamente dedicato alla procedura di notifica. Per completezza, si segnala che tali termini decorrono a partire dalla c.d. *date of notification*, ossia la data in cui la Commissione riceve una notifica completa dalle parti interessate.

⁴⁸ Le disposizioni rilevanti in proposito vanno dall’art. 8 all’art. 12 del regolamento d’esecuzione. Pare interessante segnalare che l’art. 10 del regolamento d’esecuzione si sofferma altresì sulle ispezioni che possono avvenire nei locali delle imprese e specifica che, in tali frangenti, i membri del personale di un’impresa o di un’associazione di imprese possono essere chiamati a rendere dichiarazioni orali. Ove tali membri non fossero stati autorizzati a fornire simili chiarimenti, l’impresa o l’associazione in questione hanno la possibilità di comunicare eventuali rettifiche, modifiche o integrazioni entro un termine indicato dalla Commissione.

⁴⁹ Il Capo VII (“*Accesso al fascicolo*”) del regolamento d’esecuzione è appositamente dettato in tal senso. L’art. 20 specifica che il diritto di accesso al fascicolo della Commissione non si applica a documenti interni della Commissione; documenti interni delle autorità degli Stati membri o di Paesi terzi, comprese le autorità garanti della concorrenza e le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori; la corrispondenza tra la Commissione e le autorità degli Stati membri o di Paesi terzi, comprese le autorità garanti della concorrenza e le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori; la corrispondenza tra le autorità degli Stati membri e tra gli Stati membri e i Paesi terzi.

misura, la sua estensione, nonché informazioni riguardanti contributi ottenuti negli anni precedenti.

4. Il regolamento FS, così come il regolamento d'esecuzione, costituiscono un grande passo avanti per il sistema normativo europeo in punto di concorrenza.

L'analisi fin ora condotta ha permesso di svolgere già taluni parallelismi fra la nuova disciplina e il sistema principe degli aiuti di Stato. In conclusione, tuttavia, pare utile focalizzare l'attenzione sull'aspetto nozionistico, così da comprendere, in ottica progressista, le differenze fra le due definizioni.

Ebbene, a primo acchito pare che il legislatore abbia voluto tracciare una linea di confine fra i due concetti. Invero, quanto meno a livello terminologico, la nozione di *foreign subsidies* non ha punti di contatto con la disciplina europea, quanto più riferimenti all'accennata disciplina della *World Trade Organization*: non si parla di "risorse statali" ma di "contributo finanziario"; non si parla di "vantaggio" ma si parla di "beneficio"; non si parla di "selettività" quanto più di "specificità".

Tale netta demarcazione viene mitigata da altri aspetti sostanziali, fra cui l'*iter* previsto dal regolamento FS per definire l'esistenza di un vantaggio, che si basa su parametri comparativi e altri metodi di valutazione comunemente utilizzati. Quest'ultimo riprende manifestamente, e quasi letteralmente, la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto del 2016⁵⁰.

Ma non solo. Alcuni considerando che precedono i suoi articoli esplicitano il fatto che esso dovrà essere interpretato alla luce del diritto dell'Unione europea pertinente, fra cui vi è l'art. 107 TFUE come letto da costante giurisprudenza della Corte di giustizia.

Si aggiunga la considerazione secondo cui, in linea di principio, un approccio basato per lo più sulla disciplina degli *State aid*, *mutatis mutandis*, consentirebbe una più semplice attuazione del regolamento

⁵⁰ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pp. 1-50.

stesso. Di fatto, sarà pur sempre la Commissione – e, in particolare, la DG Concorrenza – il “giudice” dei *foreign subsidies*, ed essa ha senz’altro maggior familiarità con la normativa primaria⁵¹.

Eppure, fatte salve tali similitudini, è difficile pensare che in uno scenario come quello odierno, a valle dei numerosi eventi che hanno scosso il panorama giuridico (e non solo) europeo, l’uso di differenti vocaboli sia casuale. A *fortiori*, il fatto che essi vadano a definire concetti chiave non può che lasciare aperta la porta alle influenze della disciplina internazionale.

E dunque, se è vero che i contorni generali del nuovo concetto di sovvenzione estera sono facilmente individuabili, è altrettanto vero che la sua portata e i suoi precisi connotati sono ancora lontani dall’essere fonte di certezza giuridica.

Pertanto, non si può che aspettare, in questo stadio iniziale, che il regolamento FS inizi ad operare nel pratico, in modo tale da comprendere se la Commissione adotterà un approccio maggiormente restrittivo o permissivo, inquadrando più interventi nella nozione di sovvenzione – così vietandoli a vantaggio del *level playing field* – oppure preferendo entrare in punta di piedi e con un approccio più morbido, maggiormente elastico, in questo nuovo territorio.

⁵¹ Cfr. M. SCHONBERG, *op. cit.*, spec. p. 146.