



Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica

Irene Agnolucci*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I quadri temporanei sugli aiuti: un regime temporaneo o il nuovo regime? – 3. Il bilanciamento tra la politica sugli aiuti e la politica industriale. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

La politica europea sugli aiuti di Stato è interessata da un intenso dibattito circa la sua evoluzione, sia sulle conseguenze della regolamentazione temporanea che, di fatto, da quattro anni, ha rilassato il regime ordinario, sia sulle prospettive di riforma delle norme del Trattato che dal 1958 sono rimaste per lo più invariate. Si aggiunga, inoltre, la votazione del Parlamento europeo in sessione plenaria di una storica risoluzione¹ del novembre 2023, nella quale sono state indicate

* Assegnista di ricerca e docente a contratto in Diritto dell'Unione europea presso Università Bocconi.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati, disponibile *online* www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-11-22_IT.html#title16_1 (ultimo accesso 27 agosto 2024).

una serie di riforme necessarie dei Trattati europei, aprendo la strada a una nuova convenzione per l'Unione europea. Tale risoluzione, tra le innovazioni più importanti, oltre che prevedere la riforma dell'elezione della presidenza della Commissione europea, il conferimento del potere di iniziativa legislativa in capo al Parlamento europeo e un contestuale ampliamento delle sue competenze, indica anche la riforma dell'art. 108, par. 1, TFUE, una delle norme che afferiscono alla politica sugli aiuti. La proposta di riforma del suddetto articolo si inserisce in un moto di riforma più ampio. Infatti, numerosi occorrimenti si sono succeduti nel mondo e in Europa negli ultimi anni; per citare solo i più visibili, gli effetti della crisi finanziaria originata dai mutui *subprime* negli Stati Uniti, la conseguente crisi banco-sovrana che ha fortemente ridotto i budget nazionali, numerosi sconvolgimenti geopolitici alle porte dell'Europa che hanno aumentato l'afflusso di migranti dal Mediterraneo o dalle porte a est dell'Unione, il cambiamento climatico e il fenomeno del *global warming* che hanno posto l'accento sulla necessità di adottare velocemente misure in supporto alla tutela ambientale del pianeta e inoltre una pandemia con effetti negativi sui sistemi sanitari nazionali e sui mercati degli Stati, inoltre la guerra in Ucraina e lo shock energetico che hanno aumentato l'urgenza di dover diversificare l'approvvigionamento energetico e, da ultimo, una nuova fase della guerra in Medio Oriente che richiede all'Unione di tenere una posizione comune e una *leadership* chiara tra gli attori coinvolti. Nonostante la portata di questi eventi, l'Unione Europea vi ha reagito con le regole e le competenze che le erano state assegnate per la gestione di un mondo diverso, quello appunto prefigurato dall'ultima convenzione all'epoca del Trattato di Lisbona.

La prima parte del presente articolo analizzerà l'attuale sistema temporaneo degli aiuti di Stato in vigore dal marzo 2020, che, seppur non coinvolgendo una modifica del Trattato, si discosta molto dalla sua logica fondamentale ossia il divieto imperativo di aiuti di Stato, al fine di permettere la ripresa degli Stati nel *post-pandemia* e anche gli investimenti necessari a far fronte agli stimoli economici e industriali che provengono da dentro e fuori l'Unione. In particolare, si analizzeranno specifiche previsioni dell'ultimo quadro di crisi e transizione, per evidenziare il cambiamento di paradigma del regime sugli aiuti di Stato, sia a livello sostanziale che procedurale, e la

progressiva inclusione degli obiettivi di natura industriale all'interno della politica sugli aiuti. Allo stesso tempo, verranno esaminate le ingenti distorsioni di mercato prodotte dall'applicazione dei quadri temporanei, tra cui una distribuzione geograficamente sbilanciata degli aiuti, che alimenta preoccupazioni circa il mantenimento di un principio chiave per la sopravvivenza del mercato comune, quello della parità di condizioni su cui si regge l'intero impianto della concorrenza europea.

Nella seconda parte del contributo, si esaminerà se la disciplina temporanea sugli aiuti rientri ancora nella logica costitutiva del regime ordinario, in particolare evidenziando come una lettura evolutiva delle regole sugli aiuti meglio spieghi la resilienza delle stesse durante il processo di cambiamento del mercato interno. In questo senso si collocano i recenti sviluppi di *policy* in tema di aiuti di Stato, che allineano le misure di aiuto alle politiche industriali europee, come testimoniano peraltro strumenti come la comunicazione sui progetti importanti di comune interesse europeo, il regolamento sui sussidi esteri e infine proprio la proposta di riforma dell'art. 108, par. 1, TFUE.

2. I quadri temporanei sugli aiuti: un regime temporaneo o il nuovo regime?

A seguito del diffondersi della pandemia COVID-19 e per fronteggiare le conseguenze economiche di tale crisi, la Commissione ha adottato strumenti straordinari, come *SURE*² che ha finanziato la cassa integrazione a beneficio dei lavoratori europei salvando milioni di posti di lavoro e *Next Generation EU* (NGEU), in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza³ che autorizza la Commissione a reperire risorse proprie sui mercati finanziari e ridistribuirle agli Stati al fine della ripresa economica, ma anche di obiettivi più ambiziosi di doppia transizione ecologica e digitale⁴. Oltre ai regolamenti citati, la

² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴ Per un'analisi dettagliata sugli strumenti adottati durante l'emergenza pandemica si veda B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLR*, vol. 58, n. 3, p. 202.

Commissione ha adottato una serie di quadri temporanei sugli aiuti di Stato che hanno rilassato le normali regole e procedure per permettere ai governi di sostenere le proprie aziende in maniera più efficace e veloce: un primo quadro temporaneo sugli aiuti di Stato⁵ al diffondersi della pandemia nel territorio europeo, seguito da un secondo quadro temporaneo di crisi⁶ connesso all’invasione dell’Ucraina da parte della Russia, che a sua volta è stato rimpiazzato da un terzo quadro temporaneo di crisi e transizione⁷ nel marzo 2023, poi modificato nel novembre dello stesso anno. Questo regime, seppur temporaneo nella formulazione della Commissione, è in vigore dal marzo 2020 e le norme dell’ultimo quadro di crisi e transizione sono state limitatamente prorogate⁸ fino al dicembre 2024.

I quadri temporanei hanno mutato profondamente il regime sugli aiuti di Stato e testimoniano, da un lato, la natura eccezionale degli eventi che hanno investito l’Europa, ma, dall’altro, un progressivo cambiamento di paradigma che ha interessato la politica sugli aiuti e anche altre *policies* europee. A differenza di NGEU e SURE, i quadri sono strumenti di tipo non vincolante, assimilabili, per quanto riguarda gli effetti, alle raccomandazioni e alle opinioni di cui all’art. 288, par. 4, TFUE. Mentre gli strumenti vincolanti sono caratterizzati da processi di adozione talvolta lunghi e farraginosi, quelli non vincolanti, anche detti *soft law*, sono adottati con procedimenti più snelli e pertanto la loro adozione è stata preferita per fornire una risposta veloce ed efficace. Tali regole di condotta, che non producono formalmente vincoli giuridici su terzi, hanno tuttavia delle conseguenze legali e

⁵ Comunicazione della Commissione, del 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19.

⁶ Comunicazione della Commissione, del 24 marzo 2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina.

⁷ Comunicazione della Commissione, del 17 marzo 2023, 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, come modificato dalla comunicazione della Commissione del 20 novembre 2023.

⁸ Comunicazione della Commissione, del 2 maggio 2024, Seconda modifica del 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.

pratiche rilevanti⁹. In base all'articolo 296 TFUE e all'art. 9 del regolamento sull'applicazione dell'art. 108 TFUE¹⁰, la Commissione ha l'obbligo di adottare decisioni sufficientemente motivate in punto di fatto e di diritto. Inoltre, qualora la Commissione decida di discostarsi dalle regole da essa stessa promulgate, deve motivare specificatamente tale scelta, poiché, come sostenuto nella sentenza *Dansk Rørindustri*¹¹, *soft law* è «una norma di comportamento indicativa della prassi da seguire dalla quale l'amministrazione non può discostarsi, in un caso specifico, senza fornire ragioni compatibili con il principio di parità di trattamento»¹². Pertanto, le autorità nazionali, nello strutturare le misure statali di aiuto, a tali regole tendono a uniformarsi. L'uso di questi strumenti, a ben vedere, non è affatto nuovo.

Già nel 2009 la Commissione aveva pubblicato un quadro temporaneo sugli aiuti di Stato¹³ per gestire la crisi finanziaria che era derivata dalla bolla dei mutui *subprime* negli Stati Uniti e che si era tramutata in una crisi banco-sovrana in Unione europea. In quell'occasione, la Commissione autorizzò i governi a supportare le istituzioni finanziarie e bancarie più che garantire direttamente liquidità alle imprese, imponendo anche determinate condizionalità ai beneficiari¹⁴. Al contrario, i quadri temporanei pubblicati a partire dalla pandemia mirano a garantire diretto sostegno alle aziende e, quasi

⁹ Per un approfondimento sul tema degli strumenti di *soft law*, si veda *inter alia* F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *The Modern Law Review*, vol. 56, n. 1, 1993; O. ȘTEFAN, *Soft Law in Court: Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, Netherlands, 2013; F. SNYDER, *Bamboo, or Governance through Soft Law: Hybridity, Legitimacy, and Sustainability*, in M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, O. ȘTEFAN (eds.), *EU soft law in the Member States: theoretical findings and empirical evidence*, New York, 2021. Sulla definizione di regole di condotta si veda Tribunale 6 aprile 2017, T-219/14, *Sardegna/Commissione*, punto 177.

¹⁰ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹¹ Corte giust. 28 giugno 2005, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri/Commissione*.

¹² *Dansk Rørindustri/Commissione*, sopra citata, punti 209-210.

¹³ Comunicazione della Commissione, del 7 aprile 2009, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica.

¹⁴ Corte giust. 19 luglio 2016, C-526/14, *Kotnik*. In argomento si veda F. COSTA-CABRAL, L. HANCHE, G. MONTI, A. RUIZ FEASES, *EU Competition Law and COVID-19*, Discussion Paper No. DP2020-007, in SSRN, 2020.

sempre, senza imporre particolari condizionalità. Inoltre, a parte il primo quadro del 2020, che aveva come obiettivo il mantenimento operativo delle aziende durante la pandemia, il secondo quadro di crisi e, maggiormente, l'ultimo quadro di crisi e transizione, sottendono anche a obiettivi di politica economica e industriale, soprattutto in campo energetico e digitale. Si tratta perciò di strumenti senza precedenti nel campo degli aiuti di Stato.

Nell'ambito del primo quadro temporaneo, gli aiuti di natura orizzontale, come la protezione dell'ambiente, le spese in ricerca e sviluppo e gli aiuti regionali, sono stati rimpiazzati da misure di supporto alle aziende in difficoltà in fondi perduti, garanzie, prestiti, sovvenzioni e pagamenti ai lavoratori. Inoltre, la portata del quadro è progressivamente divenuta maggiore, grazie alle sette modifiche che hanno gradualmente esteso i settori ai quali potevano essere elargiti aiuti¹⁵. Segnatamente, con il secondo dei sette emendamenti, la Commissione ha inserito una norma per permettere agli Stati di effettuare ricapitalizzazioni, sostanzialmente in ogni forma, sia come aumenti di capitali e nuove azioni, sia in strumenti ibridi. I dati¹⁶ dimostrano che il primo quadro temporaneo è stato un successo: secondo le stime della Commissione, a giugno 2023, circa mille decisioni erano state adottate, per un totale di approssimativamente 4 trilioni di euro autorizzati in aiuti di Stato alle imprese in difficoltà.

Senza alcuna discontinuità e, anzi, prima della fine del quadro temporaneo per il Covid, la Commissione ha adottato un secondo quadro di crisi in seguito all'invasione dell'Ucraina. Con il secondo quadro temporaneo, la Commissione ha continuato a supportare le imprese europee in difficoltà, intensificando la portata del supporto statale, poiché si autorizzavano concessioni dirette in liquidità, garanzie e prestiti fino ad un massimo di € 400.000¹⁷. Gli aiuti erano autorizzati in ogni forma alle aziende europee colpite dalla crisi economica, con il

¹⁵ Per un'analisi sull'applicazione del quadro temporaneo, si veda 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*, vol. 13, n. 1, 2022, p. 3.

¹⁶ Cfr. quadro di valutazione 2023 sugli aiuti di Stato, del 9 aprile 2024, disponibile online www.competition-policy.ec.europa.eu/document/download/0b2037c5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en (ultimo accesso 27 agosto 2024).

¹⁷ *Supra* nota 6, punto 41.

limite che l'aiuto complessivo per impresa non superasse in alcun momento il 30% dei costi ammissibili fino a un massimo di € 2 milioni, anche se tali parametri potevano essere aumentati considerabilmente se l'azienda in questione operasse in determinati settori industriali, come l'agricoltura, l'idrogeno, l'alluminio e altri metalli, o le fibre di vetro¹⁸. Inoltre, il secondo quadro temporaneo di crisi, a differenza del primo, autorizzava le misure di aiuto anche alle aziende che si trovavano già in difficoltà prima dell'invasione dell'Ucraina, dimostrando la logica contiguità con il primo quadro, poiché si estendeva di fatto il rilassamento delle regole sugli aiuti da esso introdotte.

Gli ultimi due quadri, tuttavia, hanno delle caratteristiche molto peculiari in comparazione al tradizionale regime sugli aiuti, poiché se, da un lato, rispetto al primo quadro, continuano ad autorizzare, invero con maggiore intensità, aiuti statali laddove ce ne sia richiesta¹⁹, introducono anche un raccordo con altre politiche europee e, in particolare, quelle industriali, in tema di ambiente, energia e digitale. Infatti, il secondo quadro temporaneo sugli aiuti, che rispondeva alle esigenze di diversificazione dell'approvvigionamento energetico, conteneva norme specifiche per compensare le imprese che stavano affrontando costi dell'energia elevati, specialmente le industrie ad alto consumo energetico, le cosiddette "imprese energivore"²⁰. Le norme del quadro si raccordavano direttamente con le strategie della Commissione europea in tema energetico, ossia la comunicazione in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia²¹ del 13 ottobre 2021 e il piano *REPowerEU*²² adottato nel 2022 in attuazione del pacchetto *Fit*

¹⁸ *Supra* nota 6, punto 52.

¹⁹ Si noti che non è possibile ad oggi stabilire quali siano gli aiuti non autorizzati dalla Commissione, poiché i dati non sono stati pubblicati.

²⁰ Decisioni della Commissione, del 3 giugno 2022, (SA.102757); decisioni della Commissione, del 8 giugno 2022, (SA.102454, SA.102569); decisioni della Commissione, del 30 giugno 2022, (SA.103280); decisioni della Commissione, del 14 Luglio 2022 (SA.103348).

²¹ Comunicazione della Commissione, del 13 ottobre 2021, Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno, COM (2021) 660final.

²² Comunicazione della Commissione, dell'8 marzo 2022, *REPowerEU*: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM (2022) 108final.

*for 55*²³ e volto a ridurre la dipendenza europea dai combustibili fossili russi. In tal senso, il secondo quadro temporaneo riconosceva l'opportunità di sostenere le imprese, ma, allo stesso tempo, accelerare la transizione verde, poiché «accelerare la transizione verde consentirà di ridurre le emissioni e la dipendenza dai combustibili fossili importati e di proteggersi dall'aumento dei prezzi. È pertanto fondamentale porre rimedio alla crisi attuale. Tuttavia, a breve termine potrebbe essere necessario un sostegno temporaneo per aiutare le imprese che devono far fronte a prezzi energetici elevati»²⁴.

Il terzo quadro di crisi e transizione²⁵ autorizza invece, più esplicitamente, aiuti di Stato per ogni settore industriale, purché la misura statale sia in linea con gli obiettivi ambientali della transizione verde verso un'economia a zero emissioni²⁶, in raccordo con gli obiettivi contenuti nel Green Deal europeo²⁷, da cui discende la proposta di regolamento sull'industria a zero emissioni, e con *Fit for 55*²⁸. L'adozione del terzo quadro si inserisce anche in uno scenario geopolitico ed economico internazionale particolarmente complesso, a causa del prolungarsi della guerra, che incide fortemente nelle produzioni e negli scambi e, allo stesso tempo, a causa dell'aspra concorrenza internazionale, con l'esigenza di rispondere ai piani di politica industriale internazionale, ad esempio le produzioni cinesi molto competitive sui nostri mercati e sussidi esteri come *Inflation Reduction Act* (IRA) grazie al quale gli Stati Uniti hanno investito \$ 800 miliardi in sussidi *green*. Alla luce di tali esigenze industriali, il quadro di crisi e transizione autorizza i governi europei a implementare schemi atti a supportare le energie rinnovabili, le politiche di sicurezza

²³ Comunicazione della Commissione, del 14 luglio 2021, Pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM (2021) 550final.

²⁴ *Supra* nota 6, punto 19.

²⁵ *Supra* nota 7.

²⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 marzo 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (normativa sull'industria a zero emissioni nette).

²⁷ Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640final.

²⁸ *Supra* nota 23.

energetica e di decarbonizzazione dei processi industriali, anche attraverso misure di aiuto individuali.

Queste ultime sono infatti autorizzate per la produzione di materiale strategico utile agli investimenti industriali, come batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore e riserve di energia, ma anche per la produzione o il riciclo dei relativi materiali critici.

La sezione 2.8 del quadro²⁹ autorizza «aiuti per accelerare gli investimenti in settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette» ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE. A gennaio 2024 la Commissione ha approvato³⁰ una misura tedesca di aiuto individuale all'azienda Northvolt per la costruzione di uno stabilimento dedicato alla produzione di batterie per veicoli elettrici. La Commissione ha stabilito che la misura tedesca fosse legittima ai sensi proprio della sezione 2.8, poiché rientrava tra le categorie di investimenti finanziabili, nello specifico per la produzione di batterie. L'importo totale dell'aiuto risulta € 902 milioni, di cui € 700 milioni in aiuti a fondo perduto e € 202 milioni in garanzie, sebbene secondo la lett. g) del paragrafo 85, nella sezione 2.8 del quadro, l'importo complessivo degli aiuti non possa superare € 150 milioni per impresa e per Stato membro. Lo stesso paragrafo, alle lettere i) e ii), specifica che tale importo possa essere innalzato fino a € 200 o 350 milioni nel caso che gli investimenti siano effettuati in zone predefinite dalla carta degli aiuti a finalità regionale applicabile allo Stato membro, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. a), TFUE. A tal proposito, il bollettino stampa diramato dagli uffici della Commissione evidenzia che l'aiuto ricadrebbe nell'area della città di Heide, definita regione svantaggiata dalla carta predisposta per gli aiuti regionali in Germania. Si prevede inoltre che, nel caso l'aiuto sia elargito sotto forma di agevolazioni fiscali, presiti o, come nel caso di specie, garanzie, le intensità degli aiuti possano essere maggiorate di cinque punti, ai sensi della lett. h) del medesimo paragrafo 85. La misura di aiuto a Northvolt è tuttavia la prima adottata dalla Commissione per scongiurare uno sviamento degli investimenti fuori dallo Spazio Economico Europeo (SEE), ai sensi del paragrafo 86.

²⁹ *Supra* nota 7, punti 84-85.

³⁰ Comunicato stampa della Commissione europea, dell'8 gennaio 2024, disponibile www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6823 (ultimo accesso 27 agosto 2024).

Quest'ultima previsione, in deroga al precedente paragrafo che stabilisce che gli aiuti debbano essere erogati sulla base di un regime con un bilancio stimato, prevede che, in base all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, la Commissione possa approvare aiuti individuali per la produzione di beni pertinenti alla transizione a zero emissioni nette che altrimenti sarebbero stati prodotti, in mancanza dell'aiuto di specie, fuori dal SEE, fino a concorrenza dell'importo della sovvenzione che il beneficiario potrebbe ricevere, sulla base di elementi dimostrabili, per un investimento equivalente in un paese terzo al di fuori del SEE. Dunque, il quadro unisce obiettivi tesi alla transizione ecologica e a un'economia verso le zero emissioni nette con obiettivi di autonomia strategica e protezionismo regionale, evidenziando le preoccupazioni della Commissione circa lo sviamento dei nuovi investimenti in settori strategici verso paesi extra-UE.

Un ulteriore discostamento dal tradizionale regime sugli aiuti è da evidenziarsi a livello procedurale. Infatti, il meccanismo di notifica del quadro appare rovesciare quello tradizionale, poiché le lettere d) del paragrafo 85 e d) del paragrafo 86 prevedono che le imprese possano richiedere gli aiuti statali direttamente agli Stati membri prima dell'avvio dei lavori infrastrutturali e che gli Stati abbiano solamente l'obbligo di notifica dell'aiuto stanziato dopo sessanta giorni dall'erogazione. Tale procedura si discosta dal regime predisposto dall'art. 108, par. 3, TFUE, che impone agli Stati l'obbligo di notifica *ex ante* di eventuali schemi di aiuto o di aiuti individuali, imposizione che è peraltro esclusa solamente in particolari regimi di esenzione, come quelli previsti per le categorie di aiuto contenute nel regolamento generale di esenzione per categoria³¹, oppure quando l'aiuto rimanga sotto all'importo totale minimo come definito dal regolamento *de minimis*³² e infine quando l'aiuto sia già stato autorizzato da un precedente schema, ossia quando esso si definisce un aiuto esistente ai sensi dell'art. 1, lett. b), del regolamento 2015/1589³³. L'art. 108, par.

³¹ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

³² Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*.

³³ *Supra* nota 10.

3, TFUE impone anche la cosiddetta *standstill clause*, ossia l'obbligo per le autorità nazionali di non dare seguito all'aiuto notificato finché la Commissione non abbia deciso sulla sua eventuale legittimità o compatibilità con il mercato unico. La natura di tale clausola è da rintracciarsi nell'attuazione dell'art. 4, par. 3, TUE che esprime il principio di leale cooperazione degli Stati membri con l'Unione³⁴. Le obbligazioni che derivano dall'art. 108 TFUE, ossia di rendere edotta la Commissione circa la volontà del conferimento di un aiuto e di non erogare materialmente tale aiuto prima di una decisione della Commissione circa la legittimità dello stesso, costituisce una pietra miliare del regime sugli aiuti di Stato e ha largamente contribuito al suo successo in termini di adesione e rispetto per le norme da parte degli Stati membri, poiché costituisce un baluardo fondamentale di controllo della Commissione sull'esecuzione delle regole e, in aggiunta, un sistema di monitoraggio permanente sulle politiche nazionali. Inoltre, la clausola cosiddetta di *standstill* permette di adire le corti nazionali nel caso che questa norma venga violata, dato l'effetto diretto di quest'ultima³⁵, e dall'altro lato, conseguentemente, di instaurare dei procedimenti che verifichino, nelle more di decisione della Commissione europea, se le condizioni di cui al paragrafo 1 dell'art. 107 TFUE siano soddisfatte per la classificazione di una misura in aiuto di Stato, esclusa tuttavia la decisione sulla sua eventuale compatibilità con il mercato interno che rimane appannaggio della Commissione³⁶.

Inoltre, con il nuovo meccanismo di comunicazione ai sensi del quadro di crisi e transizione, ossia con l'assenza dell'obbligo di notifica derivante dall'art. 108, par. 3, TFUE, la *parte perdente*, ad esempio

³⁴ Sul tema si veda F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?* in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014; F. CASOLARI, *Leale Cooperazione Tra Stati Membri e Unione Europea. Studio Sulla Partecipazione All'Unione al Tempo Delle Crisi*, Bologna, 2020.

³⁵ A sostegno dell'effetto diretto dell'articolo 108 TFUE, Corte giust. 11 dicembre 1973, 120/73, *Lorenz GmbH*.

³⁶ In tema di monopolio della Commissione circa l'esame della compatibilità dell'aiuto di Stato, si veda Corte giust. 5 ottobre 2006, C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, punto 47; 12 febbraio 2008, C-199/06, *CELF*, punto 4; 18 luglio 2007, C-119/05, *Lucchini*, punti 50-52 e 62; 21 novembre 2013, C-284/12, *Deutsche Lufthansa*, punti 27-38; 15 settembre 2016, C-574/14, *PGE*, punti 30-32; 29 luglio 2019, C-654/17 P, *BMW*.

un'impresa concorrente del beneficiario, che al contrario di quest'ultimo non ha ricevuto alcun aiuto, perde la possibilità di avere una decisione della Commissione che dichiari l'aiuto illegittimo e la possibilità di rendere delle osservazioni nel corso del procedimento formale di esame della misura, intaccando così la sua speranza di vedere bloccata una misura potenzialmente distorsiva del mercato interno e contraria alle norme sugli aiuti³⁷. Pertanto, la rinuncia ai meccanismi di notifica tradizionali potrebbe diminuire la trasparenza degli aiuti ma anche il livello complessivo di controllo diffuso e pubblico, che si realizza attraverso l'instaurarsi di un procedimento da parte di un'impresa concorrente di quella beneficiaria dell'aiuto.

Il rilassamento di regole e procedure negli ultimi anni ha prodotto ingenti distorsioni di concorrenza nel mercato interno³⁸. Un primo dato da analizzare è quello della proporzionalità degli aiuti autorizzati rispetto al livello dello shock economico subito dai singoli Stati, in comparazione alla contrazione di PIL avvenuto a seguito della pandemia. Lo studio delle misure statali evidenzia che, per quanto concerne gli aiuti garantiti a settori non specifici dell'industria, gli aiuti elargiti dagli Stati membri hanno in larga misura superato la natura emergenziale dell'aiuto, poiché le risorse erogate sono state superiori agli shock economici subiti, nonostante la Commissione abbia dichiarato di voler tenere il livello di aiuti di Stato al minimo possibile

³⁷ F. PASTOR-MERCHANTE, G. MONTI, *The Functions of National Courts in the Private Enforcement of State Aid Law*, in P. L. PARCU, G. MONTI, M. BOTTA (eds.), *EU State Aid Law: Emerging Trends at the National and EU Level*, Cheltenham, 2020, pp. 125–126.

³⁸ Si veda *inter alia* A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *eulawlive.com*, 25 March 2020; A. LAMADRID DE PABLO, 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*, vol. 11, n. 1, 2020; M. MOTTA, M. PEITZ, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics*, vol. 55, n. 4, 2020; 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, p. 110; I. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control?*, cit.; T. PANTAZI, *State Aid to Airlines in the Context of Covid-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, n. 4, 2022, p. 268; I. AGNOLUCCI, *Public Support during the Pandemic: Evaluation on the Use of State Aid Control between the Temporary Framework and the Recovery and Resilience Facility*, in *eulawlive.com*, 8 February 2023.

per evitare distorsioni di concorrenza³⁹. Pertanto, gli Stati membri, durante l'operatività dei quadri temporanei, non hanno prevedibilmente rispettato il principio di proporzionalità che informa l'elargizione degli aiuti, sfruttando la flessibilità garantita dai quadri. Questo dato è peraltro supportato dalle evidenze pubblicate dalla stessa Commissione, tra le quali il documento di rendicontazione annuale degli aiuti di Stato, che riporta come gli aiuti non solo autorizzati ma anche poi elargiti eccedano le contrazioni di PIL in undici degli Stati membri⁴⁰.

Dall'analisi dei dati disponibili, parrebbe emergere che, nonostante la Commissione abbia reiteratamente sostenuto che gli aiuti elargiti nell'ambito dei quadri temporanei rispettassero il principio di proporzionalità, al contrario, gli aiuti concessi non siano stati in linea con il principio di proporzionalità, alimentando dubbi circa la loro compatibilità con il mercato unico⁴¹.

Una seconda osservazione riguarda l'analisi della distribuzione degli aiuti tra i ventisette Stati dell'Unione. Il dato che emerge dall'analisi degli aiuti di Stato concessi grazie ai quadri temporanei è una distribuzione degli aiuti geograficamente sbilanciata tra gli Stati membri⁴², nonostante l'obiettivo generale del regime sugli aiuti sia il mantenimento della parità di condizioni tra gli Stati e tra le imprese nel mercato unico. L'analisi delle decisioni della Commissione tra il marzo e il dicembre 2020 evidenziava che la Germania era stata il più grande elargitore di aiuti per circa il 41% del totale di aiuti autorizzati dalla Commissione, la Francia lo era stata per il 25% e che, pertanto, Germania e Francia insieme avevano garantito il 66% degli aiuti totali nell'Unione europea⁴³. Altri dati pubblicati successivamente

³⁹ Per un'analisi dettagliata si veda S. H. LAKSÅ, *Proportionality of the Sectoral Application of the Covid-19 Temporary Framework*, in *EStAL*, vol. 22, n. 4, 2023, pp. 365-366.

⁴⁰ *Ibidem* pp. 365-366. Cfr. quadro di valutazione 2022 sugli aiuti di Stato, del 24 aprile 2023, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2407 (ultimo accesso 27 agosto 2024).

⁴¹ S. H. LAKSÅ, *op.cit.*, p. 367.

⁴² È stato evidenziato dalla stessa Commissione europea nel *Report on competition policy 2022 – Including Commission staff working document*, Publications Office of the European Union, 4 April 2023, disponibile www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/437a4c42-9fb1-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en (ultimo accesso 27 agosto 2024).

⁴³ I. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control?*, cit., p. 6.

confermano percentuali simili nell'elargizione di aiuti da parte di Germania e Francia. In particolare, le autorità tedesche hanno erogato tra il 30% e il 40% di tutti gli aiuti di Stato tra il 2020 e il 2022⁴⁴.

L'analisi dei dati a disposizione evidenzia pertanto che gli Stati membri che godono di una più ampia capacità finanziaria hanno potuto sostenere le proprie aziende con maggiori risorse rispetto agli Stati che possono fruire di un budget statale più esiguo, fenomeno detto di *deep pockets*⁴⁵. È stato stimato che la Germania ha potuto garantire € 640 milioni in aiuti di Stato alle proprie aziende, ma la Grecia, pur avendo subito la seconda contrazione di PIL più grande all'interno dell'Unione, ha potuto elargire solamente € 21 milioni⁴⁶. Gli squilibri tra Stati potrebbero avere delle conseguenze anche di lungo termine nel mercato unico, poiché le aziende che sono state avvantaggiate maggiormente si troverebbero ad esercitare una posizione di vantaggio rispetto alle altre aziende europee che non hanno ricevuto la stessa intensità di sussidi, come potrebbe essere la posizione di Lufthansa, compagnia di bandiera tedesca, che ha goduto di aiuti di Stato per € 9 miliardi⁴⁷, rispetto alle altre compagnie aeree europee.

3. Il bilanciamento tra la politica sugli aiuti e la politica industriale

I quadri temporanei hanno permesso di affrontare le conseguenze economiche dovute al dilagare della pandemia, della guerra e delle tensioni geopolitiche, ma sono serviti anche come mezzo per attuare politiche di natura industriale, che difficilmente avrebbero potuto essere sostenute in mancanza di una competenza, esclusiva o concorrente, dell'Unione europea in materia. Rimane da esaminare se la *ratio* dei quadri temporanei rispecchi ancora quella del regime tradizionale sugli aiuti di Stato o la contraddica, ossia, in altri termini, se la Commissione abbia adottato i quadri temporanei al fine di bilanciare il mantenimento della concorrenza con altri legittimi obiettivi europei che tuttavia

⁴⁴ S. H. LAKSÅ, *op. cit.*

⁴⁵ J. ALMUNIA, *Doing More with Less—State Aid Reform in Times of Austerity: Supporting Growth Amid Fiscal Constraints*, discorso tenuto presso King's College London, 11 January 2013.

⁴⁶ S. H. LAKSÅ, *op. cit.*, p. 357.

⁴⁷ Decisione della Commissione, del 20 novembre 2020, (SA.57153).

rimangono, in linea formale, al di fuori degli obiettivi a cui le norme sugli aiuti tendono. Le regole sugli aiuti di Stato, unitariamente a quelle più propriamente *antitrust*, mirano al mantenimento della parità di condizioni nel mercato unico, sia per le aziende europee, che nel mercato offrono beni e servizi, sia per gli Stati membri che, a un livello macro, sono anch'essi in concorrenza sullo stesso mercato. Il presupposto della concorrenza perfetta affonda le proprie radici nella scuola dell'Ordoliberalismo⁴⁸ fondata nella Germania degli anni Trenta. Secondo gli ordoliberali, è fondamentale garantire la libertà di mercato, ossia la libera scelta dei produttori di determinare il proprio mercato di riferimento e dei consumatori di avere un'ampia scelta di offerta, dunque una struttura di mercato da intendersi alternativa alle politiche *keynesiane* e a qualsiasi fonte di regolamentazione statale del mercato. Tale visione del mercato e delle società ha informato i momenti costitutivi della Comunità europea e, giacché continua a permeare le fondamenta dell'Unione, non ha mai permesso di modificare sostanzialmente le regole sugli aiuti di Stato dal 1958 ad oggi. Sin dalla sentenza Italia/Commissione del 1973, la Corte ha sistematicamente ribadito⁴⁹ che la nozione di aiuto di Stato, contenuta nel vigente paragrafo 1 dell'art. 107 TFUE, è una nozione oggettiva e che, conseguentemente, la Commissione, nel valutare l'aiuto, debba esaminare i suoi effetti economici sul mercato interno, a prescindere dalle motivazioni che sottendono all'adozione di tale misura. Il regime previsto dai Trattati è dunque di una tipologia formalistica, laddove la nozione di aiuto debba essere interpretata solo alla luce di effetti meramente economici sul mercato⁵⁰. Eventuali considerazioni sulle

⁴⁸ Si veda *inter alia* W EUCKEN, *Die Wettbewerbsordnung Und Ihre Verwirklichung*, in *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft*, 1949; D. J. GERBER, *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the "New" Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42, n. 1, 1994; C. AHLBORN, C. GRAVE, *Walter Eucken and Ordoliberalism: An Introduction from a Consumer Welfare Perspective*, in *Competition Policy International*, vol. 2, n. 2, 2006.

⁴⁹ Corte giust. 2 luglio 1974, 173/73, *Italia/Commissione*, punto 13; 16 maggio 2000, C-83/98, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, punto 25; 22 dicembre 2008, C-487/06 P, *British Aggregates*.

⁵⁰ T. KLEINER, *Modernization of State Aid Policy*, in E. M. SZYSZCZAK (ed.), *Research handbook on European State aid law*, Cheltenham, 2011. *Ex multis*, si veda P. WERNER, V. VEROUDEN (eds.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, The

motivazioni per cui un’ autorità nazionale decida di adottare una misura di aiuto possono essere valutate soltanto ad un gradino successivo dell’analisi, ossia, quando, avendo già stabilito secondo tali parametri oggettivi che la misura statale sia qualificabile come aiuto illegittimo, la Commissione è chiamata a stabilire se tale aiuto illegittimo sia tuttavia compatibile con il mercato comune proprio alla luce degli obiettivi sottesi alla misura, nell’ambito dei paragrafi 2 e 3 dell’art.107 TFUE. Questa interpretazione indica, per la disciplina sugli aiuti, un ruolo di integrazione negativa, poiché le norme sugli aiuti si limiterebbero a un divieto generale di supporto statale delle imprese.

Ciononostante, a una interpretazione formalistica si contrappongono le dinamiche del mercato unico che, nel corso delle decenni di integrazione europea, si è trasformato sia a livello geografico che industriale, attraverso l’ampliamento del mercato, l’evoluzione di processi economici e industriali, l’apertura a nuove tecnologie e spinte propulsive da dentro e fuori l’Unione europea. Parte della dottrina⁵¹ sottolinea la natura evolutiva delle regole sugli aiuti, le quali, più che le norme *antitrust*, si sono dimostrate sufficientemente resilienti per adattarsi a contesti economici, industriali e sociali in continuo sviluppo. Tale assunto trova peraltro conferma nel regolamento sulle modalità di applicazione dell’art. 108 TFUE, il quale stabilisce come le trasformazioni di regolamentazione possano avvenire *de iure* e *de facto* «a causa dell’evoluzione del mercato interno»⁵². Sebbene una lettura testuale degli articoli 107 e 108 TFUE interpreti meglio la funzione primaria del regime sugli aiuti, ossia quella di vigilare sulle distorsioni di concorrenza nel mercato e garantire la parità di condizioni, una interpretazione evolutiva delle regole⁵³ prende realisticamente atto

Hague, 2017; P. L. PARCU, G. MONTI, M. BOTTA (eds.), *op.cit.*; L. HANCHER, J. J. PIERNAS LÓPEZ (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021.

⁵¹ A. BIONDI, E. RIGHINI, *An Evolutionary Theory of State Aid Control*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015; M. MEROLA, F. CALIENTO, *Is the notion of aid broadening or shrinking over time, and if so, why? A subjective view on the rationale of the case law*, in P. L. PARCU, G. MONTI, M. BOTTA (eds.), *op. cit.*, 2020.

⁵² *Supra* nota 10, art. 1 (b) (v).

⁵³ M. CINI, *The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU’s State Aid Regime*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 2, 2001; M. BLAUBERGER, *Of “Good” and “Bad” Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard*

dell'applicazione delle stesse che, negli scorsi decenni, non è sempre stata ortodossa, bensì è stata adattata ai contesti dinamici dentro ai territori dell'Unione, assurgendo a rivestire un ruolo di propulsore di integrazione positiva, piuttosto che di integrazione negativa.

Una parte della dottrina⁵⁴ sostiene che l'implementazione dei quadri temporanei non sia da considerarsi una disapplicazione delle regole sugli aiuti, poiché, in primo luogo, sarebbe lo stesso trattato ad indicare alcune tipologie di misure compatibili con il mercato comune e poiché, in secondo luogo, da sempre la Commissione esercita un'ampia discrezionalità nella valutazione delle misure di aiuto. Tali precisazioni sono senza dubbio veritiere; tuttavia, due ulteriori osservazioni parrebbero concludere in senso contrario. La prima riguarda le procedure utilizzate. Molte misure di aiuto sono state autorizzate dalla Commissione nel corso di alcuni giorni o poche settimane dalla richiesta di autorizzazione da parte delle autorità nazionali, in tempistiche più ristrette rispetto alle normali procedure che avrebbero richiesto fino a due mesi per attendere una prima risposta da parte della Commissione e molti mesi per compiere una investigazione formale, senza alcun limite di tempo. Di fatto, un esame insolitamente veloce delle misure statali potrebbe aver diminuito l'accuratezza della disamina delle misure stesse, ai fini di un'autorizzazione urgente di aiuti a sostegno di economie nazionali che stavano affrontando difficoltà inaspettate e che dunque necessitavano di un supporto rapido da parte delle autorità nazionali. La seconda osservazione riguarda il progressivo incorporamento di obiettivi industriali europei all'interno dei quadri temporanei. Secondo il regime tradizionale, gli obiettivi politici per cui una misura è adottata sono irrilevanti ai fini della qualificazione di aiuto e potrebbero essere invece presi in considerazione nell'ambito dell'esame di compatibilità, allorché la misura di aiuto arrechi più effetti positivi nel mercato interno rispetto a quelli negativi. Tuttavia, la Commissione, quando opera un bilanciamento degli effetti di una misura nel mercato interno, è restia a riconoscere la necessità di considerare, nel bilanciamento, obiettivi

Law, in *West European Politics*, vol. 32, n. 4, 2009; A. BIONDI, E. RIGHINI, *op. cit.*; J. L. BUENDÍA SIERRA, *Making the (Hinkley) Point about Compatibility Control*, in *EStAL*, vol. 20, n. 1, 2021.

⁵⁴ C. SCHEPISI, *op. cit.*, pp. 130-132.

comuni europei. Tale assunto è stato ribadito nella sentenza del caso *Hinkley Point C*⁵⁵ in cui la Corte ha negato, nell'ambito dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, che sia necessario perseguire un obiettivo comune perché le misure statali possano essere considerate compatibili, fondando questo ragionamento nella differente formulazione testuale dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, ossia la compatibilità di importanti progetti di comune interesse europeo che, per loro definizione, devono perseguire un obiettivo comune, con l'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE che non conterrebbe un richiamo alla necessità di un obiettivo europeo se non come condizione negativa, per verificare che le misure statali non siano contrarie a uno di essi. Tuttavia, come già menzionato, le misure di aiuto adottate ai sensi dei quadri temporanei contengono espliciti riferimenti a obiettivi comuni, rilassando parallelamente il controllo della Commissione sulle distorsioni di concorrenza e allargando le maglie di regole che, nel processo di integrazione economica della UE, per proteggere il principio di parità di condizioni, non avevano permesso adeguati investimenti pubblici in settori chiave.

La convergenza degli obiettivi sottesi alla politica sugli aiuti di Stato e quelli di politica industriale è testimoniata peraltro da altre norme recenti che afferiscono sotto varie forme alle regole sugli aiuti. In primo luogo, la Commissione ha incoraggiato gli Stati a formulare progetti di interesse comune europeo, rafforzando le linee guida⁵⁶ sulla compatibilità delle misure statali che finanziano tali progetti, prevedendo inoltre l'istituzione del *Joint European Forum for IPCEI*, tramite una collaborazione tra due direzioni generali della Commissione, DG Competition e DG Growth, affinché i rappresentanti nazionali possano costruire progetti comuni e rafforzare la cooperazione sia a livello statale che tra imprese. I progetti più recenti riguardano aree industriali strategiche, come lo sviluppo delle catene del valore in materia di semiconduttori, batterie, idrogeno e tecnologie avanzate di *cloud* ed *edge computing*⁵⁷. Gli IPCEI rispondono

⁵⁵ Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione*.

⁵⁶ Comunicazione della Commissione, del 30 dicembre 2021, sui 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.

⁵⁷ Decisioni della Commissione, del 13 dicembre 2018, (SA.46705, SA.46578, SA.46595, SA.46590); decisioni della Commissione, del 9 dicembre 2019, (SA.54793, SA.54801, SA.54794, SA.54806, SA.54808, SA.54796, SA.54809);

all'esigenza di sollecitare sia l'investimento pubblico che quello privato in settori chiave dell'industria europea. Infatti, da una parte, la Commissione, dopo aver annunciato un Fondo Sovrano Europeo per gli investimenti, ha infine adottato il regolamento STEP⁵⁸ che istituisce una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa, al fine di migliorare la competitività industriale e portare avanti investimenti necessari all'autonomia strategica. Dall'altra parte, tuttavia, appare ormai cristallino che, pur volendo e potendo aumentare le risorse pubbliche, sia che queste provengano dal lato europeo, sfruttando un potenziale ampliamento dei quadri finanziari pluriennali o replicando il reperimento di risorse proprie sperimentato per NGEU, sia che vengano garantite direttamente dai budget statali, gli obiettivi della doppia transizione non sarebbero realizzabili esclusivamente con fondi pubblici, come recentemente sostenuto nel rapporto di Enrico Letta "Much more than a Market"⁵⁹.

In secondo luogo, è possibile notare una convergenza tra politica industriale europea e aiuti di Stato nelle discipline introdotte sia dal regolamento sugli investimenti diretti esteri nell'Unione⁶⁰ che dal regolamento sui sussidi esteri⁶¹. I due strumenti, strettamente legati, sono rivoluzionari nella politica economica europea, perché

decisioni della Commissione, del 26 gennaio 2021, (SA.55855, SA.55840, SA.55844, SA.55846, SA.55858, SA.55831, SA.56665, SA.55813, SA.55859, SA.55819, SA.55896, SA.55854); decisioni della Commissione, del 15 luglio 2022, (SA.64625, SA.64651, SA.64642, SA.64644, SA.64640, SA.64649, SA.64633, SA.64626, SA.64646, SA.64753, SA.64632, SA.64635, SA.64671, SA.64624 SA.64647); decisioni della Commissione, del 22 settembre 2022, (SA.64631, SA.64641, SA.64636, SA.64628, SA.64670, SA.64654, SA.64645, SA.64650, SA.64627, SA.64754, SA.64634, SA.64623, SA.64652).

⁵⁸ Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241.

⁵⁹ E. LETTA, *Much More than a Market. Speed Security Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, April 2024.

⁶⁰ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

⁶¹ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

rappresentano un ritorno al protezionismo regionale, in reazione all'era della globalizzazione regina dei mercati, con un atteso impatto su migliaia di aziende europee che affrontano sovente la concorrenza di imprese extra-UE, soprattutto provenienti dalla Cina dove gli investimenti di Stato sono ingenti e il costo del lavoro più basso dell'Unione europea, a scapito anche della protezione sociale dei lavoratori. In particolare, il più recente regolamento del 2022 istituisce uno *screening* sulle sovvenzioni estere che ricevono le imprese di Paesi terzi che operano nel mercato unico europeo e propone dei rimedi ad uso della Commissione.

Il regolamento vuole estendere la *ratio* delle regole sugli aiuti, ossia la lotta alle distorsioni di concorrenza e il mantenimento della parità di condizioni, anche alle aziende che ricevono sussidi da Stati extra-UE, ricomprendendo così nel raggio d'azione delle norme sugli aiuti, attraverso un complesso sistema di notifiche, anche situazioni in cui, ad esempio, imprese finanziate o direttamente collegate a Paesi terzi decidano di partecipare ad appalti europei e formulino un'offerta migliore rispetto alle imprese europee poiché supportate da un finanziamento estero che, nel territorio dell'Unione, non risultava vietato, creando disparità tra le imprese europee, assoggettate alle norme sugli aiuti, e imprese estere che godevano di un vantaggio competitivo. Pertanto, la Commissione ha così deciso di agire unilateralmente per rimediare a reali o potenziali asimmetrie del sistema di regolamentazione dei sussidi a livello internazionale⁶². Nello specifico, l'art. 6 del suddetto regolamento permette alla Commissione di operare una valutazione circa gli effetti di una sovvenzione estera, ossia un esame che compari gli effetti distorsivi di tale sovvenzione con gli effetti positivi. Questa norma apparirebbe rispecchiare l'esame di compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato unico, ai sensi dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE. A ben vedere, tuttavia, questa norma introduce un elemento significativo di novità, poiché la Commissione prenderebbe in considerazione non solo gli effetti positivi arrecati dallo sviluppo di una attività economica sul mercato unico, ma anche «effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in

⁶² L. RUBINI, *Transcending Territoriality: Expanding EU State Aid Control through Consensus and Coercion*, in RSC Working Paper, 2022.

particolare quelli dell'Unione». La norma include, dunque, obiettivi comuni europei dentro alla valutazione di una misura di sovvenzione, trasformando uno strumento di concorrenza in un mezzo di politica economica europea, in questo caso protezionistica verso l'industria, per proteggere l'ordine pubblico a fronte di investimenti esteri non graditi⁶³. Come emerge distintamente nel Rapporto di Enrico Letta sul mercato unico, le dimensioni interna ed esterna dell'Unione sono oggi del tutto sovrapponibili e questo nuovo scenario richiede alle istituzioni di perseguire la sicurezza economica europea senza trascurare la dimensione globale che è necessaria per affrontare con successo le grandi sfide del nostro secolo, ossia la doppia transizione ecologica e digitale⁶⁴. Pertanto, questi strumenti indicano chiaramente la strategia protezionistica dell'Unione, che, tuttavia, parrebbe contrastare con il principio di non discriminazione che governa ancora il regime del commercio internazionale e con la clausola del trattamento nazionale che infatti prescrive di non discriminare tra prodotti e servizi provenienti da un altro Stato appartenente all'Organizzazione Mondiale del Commercio⁶⁵.

L'ultima norma che testimonia una convergenza tra la disciplina sugli aiuti e la politica industriale è la proposta di riforma dell'art. 108, par. 1, TFUE, formulata nella risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2023⁶⁶. Dalla proposta di revisione si evince che le modifiche da apportare riguarderebbero la previsione secondo la quale la Commissione, nel procedere all'esame permanente dei regimi di aiuti di Stato esistenti negli Stati membri, sarebbe chiamata alla disamina di questi prendendo in considerazione gli obiettivi dell'Unione europea elencati nell'articolo 3 TUE. Allo stesso modo, anche nel proporre eventuali misure agli Stati membri, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione non solo il graduale sviluppo e il funzionamento del mercato interno, come già formulato nell'attuale testo, ma anche la realizzazione di tali obiettivi di cui all'art. 3 TUE. È necessario

⁶³ D. GALLO, *La recente proposta della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti, il principio di sussidiarietà e il Parlamento Italiano*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2024.

⁶⁴ *Supra* nota 59, p. 133.

⁶⁵ M. SCHONBERG, *The EU Foreign Subsidies Regulation*, in *EStAL*, vol. 21, n. 2, 2022.

⁶⁶ *Supra* nota 1.

osservare che la revisione dell’art. 108, par. 1, TFUE riguarderebbe solo i cosiddetti aiuti già esistenti, ex art. 1, lett. b), del regolamento 2015/1589⁶⁷, che non necessitano di essere notificati alla Commissione perché fanno parte di schemi o ricadono nell’ambito di aiuti individuali che, ad esempio, preesistevano alla data di entrata in vigore dei trattati europei in un determinato Stato, oppure erano già stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio, oppure non costituivano aiuto alla data di adozione, diventandolo solo in un secondo momento a seguito dell’evoluzione del mercato interno senza che quelle misure fossero modificate dallo Stato membro⁶⁸.

Al di là dell’ambito di applicazione, è interessante osservare la portata di questa revisione dal punto di vista contenutistico. Infatti, il rimando all’art. 3 TUE, in particolare al paragrafo 3, è un riferimento agli obiettivi dell’Unione europea che attengono al mercato unico, ossia lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente, oltre che il progresso scientifico e tecnologico. La riforma dell’art. 108, par. 1, TFUE modificherebbe per la prima volta in quasi settant’anni le regole del Trattato sugli aiuti di Stato, scardinando un principio chiave del regime tradizionale, ossia quello secondo cui, essendo il divieto sugli aiuti di applicazione generale, l’analisi della Commissione sulle misure statali prescinde dalla motivazione di *policy* per cui viene presa tale misura e dunque si focalizza solamente sugli effetti economici della stessa. La riforma, pertanto, sarebbe in evidente contiguità con l’applicazione dei quadri temporanei, che già di fatto guidano gli Stati nell’implementazione di aiuti che aderiscono a obiettivi di politica industriale ed economica europea. Inoltre, la riforma sarebbe di portata storica poiché, mentre il progressivo spostamento delle politiche sugli aiuti è per lo più avvenuto attraverso l’attuazione di strumenti non vincolanti, la proposta intende modificare la base giuridica del trattato, costituzionalizzando

⁶⁷ *Supra* nota 10.

⁶⁸ Sulla nozione di aiuto esistente si veda anche Tribunale 30 aprile 2002, T-195/01 e T-207/01, *Gibilterra/Commissione*; Corte giust. 28 ottobre 2021, C-915/19, *Eco Fox*; Tribunale 21 giugno 2023, T-131/21, *Madeira/Commissione*.

l'importanza di prendere in considerazione gli obiettivi dell'Unione europea nell'analisi delle misure di aiuto e dunque rinunciando alla normazione attraverso strumenti non vincolanti. È stato sottolineato, infatti, che una delle eredità più negative dei quadri temporanei, ossia dell'*approccio pandemico* alla materia degli aiuti, è stata l'eccessiva dipendenza dalle misure *ad hoc* e dagli approcci interpretativi legati a situazioni ultra-specifiche, che finiscono per erodere la certezza del diritto e aumentare l'imprevedibilità e l'arbitrarietà delle decisioni⁶⁹. Per questo, la modifica apparirebbe positiva perché agisce sulle norme del trattato, sia per assicurare certezza del diritto che trasparenza delle procedure. Ciononostante, proprio la limitatezza della riforma, che riduce il suo raggio d'azione all'analisi degli aiuti esistenti e, parallelamente, l'ampiezza degli obiettivi del mercato unico contenuti nell'art. 3, par. 3, TUE, imporrebbe, da un parte, di estendere la riforma anche alle categorie di aiuti nuovi, ma, dall'altra, allo stesso tempo, di delineare con più precisione quali obiettivi la Commissione considererebbe nell'esame delle misure di aiuto, poiché potrebbe ricadere tra queste un ampio ventaglio di misure che, celate sotto all'etichetta della sostenibilità e del progresso tecnologico, produrrebbero effetti distorsivi molto profondi.

4. Considerazioni conclusive

Le innumerevoli crisi economiche, finanziarie, sociali, climatiche, migratorie, sanitarie che hanno segnato gli ultimi decenni dell'Europa hanno portato cambiamenti in quasi tutte le aree del diritto dell'Unione, forzando le istituzioni europee a trovare soluzioni normativamente originali a problemi senza precedenti. Nell'area degli aiuti di Stato, il rilassamento delle regole operato dai quadri temporanei ha permesso agli Stati membri di sostenere le proprie aziende in maniera efficace e veloce. Tuttavia, i dati resi pubblici dalla Commissione indicano che il sostegno alle imprese europee ha generato prevedibili distorsioni di concorrenza che producono effetti sul mercato interno, sia a breve che

⁶⁹ J. KOCIUBIŃSKI, *The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control: Emerging Trends in Interpretation and Legislative Approach to Member States' Aid Measures*, in *EStAL*, vol. 22, n. 1, 2023.

lungo termine, soprattutto in termini di disuguaglianza tra le capacità fiscali degli Stati. Tuttavia, le misure di aiuto di Stato autorizzate e implementate durante questi ultimi anni non sono servite solo alla mera ripresa economica degli Stati ma anche come mezzo di politica industriale europea e dunque sono state più di lungo che di breve termine, per perseguire gli obiettivi della doppia transizione ecologica e digitale, in un'ottica di autonomia strategica.

Questo contributo ha inteso affrontare un tema delicato per il futuro economico e industriale dell'Unione, ossia quello del cambiamento del regime sugli aiuti, a trattati invariati, e della contestuale inclusione degli obiettivi di natura industriale nell'ambito del controllo che la Commissione esercita sulle politiche di concorrenza, in particolare quelle sugli aiuti di Stato. A ben vedere, questa sarà una questione dirimente nella prossima legislatura. Il regime tradizionale sugli aiuti sembrerebbe non rispecchiare più le esigenze di un mercato interno profondamente mutato, sia in seguito ai numerosi allargamenti, sia per la crescente concorrenza internazionale e i piani industriali sostenuti da economie giganti come la Cina e gli Stati Uniti. Infatti, il divieto generale sugli aiuti ha permesso di costruire un mercato interno scevro dalle distorsioni di concorrenza ma anche carente di investimenti fondamentali, tanto che permangono preoccupazioni circa l'assenza di catene del valore europee in aree industriali fondamentali, come la produzione e lo smaltimento delle batterie. Tuttavia, dato che il percorso d'integrazione europea è, ad oggi, incompiuto, e che la forma dell'Unione non è ancora federale, le regole di concorrenza rimangono fondamentali per l'esistenza stessa del mercato comune. Pertanto, la sfida della prossima legislatura risiede in un bilanciamento tra una necessaria apertura agli investimenti in chiave di industrializzazione e crescita economica con un adeguato livello di concorrenza, che non sia necessariamente perfetta, bensì desiderabile, soprattutto per garantire il principio di non discriminazione che informa da sempre la politica sugli aiuti di Stato.

ABSTRACT (ITA)

Il regime europeo sugli aiuti di Stato negli ultimi anni è stato interessato da un profondo cambiamento che, a Trattati invariati, attraverso una serie di quadri temporanei, ha permesso il rilassamento delle regole sugli aiuti per supportare le aziende europee durante la pandemia e a seguito della guerra in Ucraina. Queste modifiche al regime tradizionale si inseriscono in un dibattito circa l'evoluzione delle regole sugli aiuti in considerazione di alcune sfide chiave che l'Unione europea deve affrontare, ossia la doppia transizione ecologica e digitale. La prima parte del contributo analizza il sistema di aiuti disegnato dai quadri temporanei che, da una parte, ha prodotto ingenti distorsioni sul mercato, avvantaggiando gli Stati che hanno una più ampia capacità fiscale, e dall'altra ha segnato uno storico cambiamento di paradigma soprattutto attraverso l'ultimo quadro di crisi e transizione che include importanti obiettivi di politica industriale europea, evidenziando così uno scostamento netto dall'impianto tradizionale sugli aiuti di Stato. La seconda parte del contributo esamina il collocamento delle regole dettate dai quadri temporanei all'interno del fondamento logico del regime tradizionale sugli aiuti e spiega come una lettura evolutiva delle regole sugli aiuti meglio interpreti la trasformazione del regime stesso da mezzo di integrazione negativa a mezzo di integrazione positiva. In questo contesto, si inseriscono anche lo sviluppo dei progetti importanti di comune interesse europeo, la disciplina sui sussidi esteri e la proposta di riforma dell'articolo 108 (1) TFUE, che verranno contestualizzati nel processo di cambiamento delle regole sugli aiuti.

ABSTRACT (ENG)

The EU State aid regime has profoundly transformed in recent years through a relaxation of rules and procedures to swiftly and effectively support EU companies which have been suffering from the economic consequences of the pandemic and the war in Ukraine, albeit without formally amending the European treaties. Such new regime is also part of a wider debate on how State aid rules should adapt to the new economic challenges the EU has been facing, i.e., the double green and

digital transition. The first part of the paper analyses the temporary frameworks for State aid. On the one side, temporary rules have produced distortions in the internal market as they have allowed Member states with a larger fiscal capacity to support their companies intensively, vis-à-vis Member states equipped with lower budgets. On the other side, however, the temporary frameworks have marked an historical paradigm shift especially through the implementation of the most recent temporary crisis and transition framework which includes valuable objectives of EU industrial policy. The second part of the paper will deal with the departure of the temporary rules from the traditional State aid regime, highlighting that an evolutionary theory of State aid control better explains the transformation of the regime itself, from traditional means of negative integration to a tool of positive integration. Thus, recent initiatives such as the development of the important projects of common European interest, the foreign subsidies regulation and the proposal to amend Article 108 (1) TFEU will be considered to draw tentative conclusions on the evolution of the State aid regime.