Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 3/2026
Articoli

Dalla carta da parati alle centrali nucleari, la sentenza *Iannelli e Volpi* e la sua coerenza con i principi "costituzionali" dell'ordinamento dell'Unione europea a quasi cinquant'anni dalla sua pronuncia

Davide Diverio*

SOMMARIO: 1. La sentenza *Iannelli e Volpi* e le esigenze di coerenza di sistema: la necessità che l'esito della procedura *ex* art. 108 TFUE sia conforme all'ordinamento dell'Unione nel suo complesso. – 2. "Nuove" esigenze di tutela nell'attuazione di "nuove" politiche dell'Unione: aiuti di Stato e (pretermessa) tutela dell'ambiente nel caso *Hinkley Point C*. – 3. Il contenzioso sull'applicazione del «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» agli aiuti di Stato nel mercato del trasporto aereo. – 4. Il caso *Commissione/Braesch e a.* e le prerogative esclusive del giudice nazionale nell'accertamento della legittimità, interna e/o europea, delle misure nazionali di esecuzione dell'aiuto di Stato. – 5. Il caso *Centrale nucleare Paks II* e l'evidente criticità nell'applicazione dei criteri *Iannelli e Volpi*. – 6. La specialità del regime degli aiuti di Stato rispetto alla disciplina del mercato interno: quali competenze per il giudice nazionale e quale tutela per le posizioni giuridiche soggettive dei singoli? – 7. Considerazioni conclusive.

1. *La sentenza* Iannelli e Volpi *e le esigenze di coerenza di sistema: la necessità che l'esito della procedura* ex *art. 108 TFUE sia conforme all'ordinamento dell'Unione nel suo complesso*

Nell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese, sono ben noti la competenza, (pressoché) esclusiva[1], e il ruolo, del tutto

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano – "La Statale". Il presente contributo riprende e amplia le osservazioni presentate durante la "Presentazione del Dizionario sistematico del diritto della concorrenza italiano e dell'Unione europea", tenutasi presso l'Università degli Studi dell'Insubria il 29 maggio 2026, e co-finanziata dal Forum COREM.

[1] La competenza della Commissione può essere definita in tali termini in rapporto alla competenza, del tutto eccezionale, che l'art. 108, par. 3, terzo comma, TFUE riserva

centrale[2], che i Trattati istitutivi hanno da sempre riservato alla Commissione europea nella valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato comune. Siffatte prerogative derivano direttamente dai principi di base di tale disciplina; risultando così, rispetto a essi, pienamente coerenti. Come evidenziato dalla Corte di giustizia, il divieto di concedere aiuti pubblici alle imprese di cui all'(attuale) art. 107, par. 1, TFUE, infatti, «non è né assoluto né incondizionato, dato che il [par.] 3 della medesima disposizione e l'art. 93, n. 2 [attuale art. 108, par. 2, TFUE] conferiscono a seconda dei casi alla Commissione un ampio potere discrezionale e al Consiglio ampia facoltà di ammettere gli aiuti in deroga al divieto generale del suddetto n. 1»[3]. Tale «ampio potere discrezionale» di cui gode la Commissione risulta perciò funzionale alla facoltà, di cui essa sola dispone, di autorizzare aiuti che soddisfino i requisiti previsti dallo stesso TFUE, in particolare dall'art. 107, par. 3. A tal fine, la Commissione procede attraverso «apprezzamenti di ordine economico, tecnico e politico»[4], sostanzialmente verificando la possibilità di bilanciare gli effetti distorsivi della concorrenza che gli aiuti sono idonei a determinare con il raggiungimento di benefici obiettivi di rilievo generale.

Si tratta, invero, di una verifica che «solleva problemi che implicano la valutazione di fatti e circostanze economiche complesse ed atte a modificarsi rapidamente»[5]. Da qui, da un lato, la previsione di un

al Consiglio «a richiesta di uno Stato membro […], deliberando all'unanimità, [di] decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'art. 109, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione». Su siffatto rapporto di regola/eccezione, e dunque sull'interpretazione necessariamente restrittiva che deve presiedere all'applicazione della deroga *de qua*, Corte giust. 4 dicembre 2013, C-111/10, *Commissione/Consiglio*, punto 46; Corte giust. 10 dicembre 2013, C-272/12 P, *Commissione/Irlanda e a.*, punto 48.

[2] Con esplicito riferimento alle prerogative dei giudici nazionali in materia. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, *ex multis*, Corte giust. 21 novembre 1991, C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon/Francia*, punto 14; Corte giust. 11 luglio 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e a./La Poste e a.*, punto 42. In dottrina, per tutti, M. KARPENSCHIF, *Manuel de droit européen des aides d'État*, Bruxelles, 2021, p. 166 ss.

[3] Così, Corte giust. 22 marzo 1977, 78/76, *Steinike & Weinlig/Germania*, punto 8.

[4] Conclusioni dell'Avv. gen. Capotorti, del 18 giugno 1980, 730/79, *Philip Morris Holland/Commissione*, par. 6.

[5] In questi termini, *Steinike & Weinlig/Germania*, sopra citata, punto 9.

procedimento speciale, *ex* (attuale) art. 108 TFUE, di competenza esclusiva della Commissione seppure costantemente «sotto il controllo del Tribunale e della Corte»[6], volto appunto a determinare l'eventuale incompatibilità dell'aiuto con il mercato interno; dall'altro lato, la già ricordata lata discrezionalità assegnata alla Commissione nell'ambito di tale procedura.

In tale contesto, risulta infine del tutto pacifico che, proprio per salvaguardare quest'ultima discrezionalità, i giudici del Tribunale e della Corte non possano «sostituire la [loro] valutazione economica a quella della Commissione»[7]. Altrettanto pacifico, tuttavia, è che essi siano pienamente tenuti «a verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne sono tratte»[8]. Si definisce, così, il perimetro entro il quale può essere esercitato l'evocato controllo, da parte dei giudici dell'Unione, sull'operato della Commissione[9].

Nel contesto di tale controllo, e di una giurisprudenza sempre più cospicua, rilevano alcuni punti fermi. Per quanto, come ricordato, gli (attuali) artt. 107 e 108 TFUE garantiscano alla Commissione un ampio margine di discrezionalità al fine di valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con le esigenze del mercato interno, essa è tuttavia tenuta a «rispettare la coerenza tra gli artt. 92 e 93 [oggi artt. 107 e 108 TFUE] ed altre norme del Trattato»[10]. Ciò significa, per giurisprudenza risalente e consolidata, che deriva «dall'economia generale del Trattato» che la procedura di cui agli artt. 107 e 108 TFUE «non deve

---

[6] *Commissione/Irlanda e a.*, sopra citata, punto 48.

[7] *Ex multis*, Corte giust. 10 dicembre 2020, C-160/19 P, *Comune di Milano/Commissione*, punto 100.

[8] Così, ad esempio, Corte giust. 11 novembre 2021, C-933/19 P, *Autostrada Wielkopolska/Commissione e Polonia*, punto 117.

[9] In merito, va evidenziato come «l'intensità del controllo giurisdizionale sulle valutazioni economiche dipende effettivamente dal loro grado di complessità, nonché dalla questione se esse comportino o meno scelte politiche o concernenti obiettivi», così le conclusioni dell'Avv. gen. Biondi, del 26 marzo 2026, C-266/24 P, C-269/24 P e C-289/24 P, *Commissione/Ryanair*, *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Ryanair*, *Société Air France e Air France-KLM/ Ryanair*, par. 45.

[10] Corte giust. 15 giugno 1993, C-225/91, *Matra/Commissione*, punto 42.

mai pervenire ad un risultato contrario alle norme specifiche del Trattato»[11] e ciò comporta, in modo ancor più concreto, che non possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno «un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato»[12] o «con principi generali del diritto dell'Unione»[13].

Il riferimento, nella sostanza, alle caratteristiche specifiche dell'aiuto di Stato e alle sue modalità di attuazione assume rilievo decisivo alla luce delle questioni che, all'inizio essenzialmente in via pregiudiziale e più recentemente sempre più nel contesto di giudizi di annullamento delle decisioni della Commissione, sono state via via portate dinnanzi ai giudici di Lussemburgo. Quel che, in effetti, può accadere è che la misura nazionale di sostegno pubblico all'impresa presenti elementi o modalità di attuazione che possano renderla contraria a disposizioni dell'ordinamento dell'Unione differenti dagli artt. 107 e 108 TFUE. In particolare, e come si dirà, in ragione della sua intrinseca selettività, e dunque dell'effetto discriminatorio che esso produce, il provvedimento nazionale comportante l'aiuto di Stato può ben essere a prima vista incompatibile (anche) con le libertà economiche di circolazione previste dalla disciplina del mercato interno.

Nella pronuncia resa nel caso *Iannelli e Volpi*[14], la Corte di giustizia ha fornito, per la prima volta, indicazioni sul *modus operandi* in simili circostanze[15]. In quell'occasione, il Pretore di Milano aveva sollevato in via pregiudiziale taluni dubbi in merito alla compatibilità di un sistema di sovvenzioni gestito dall'Ente Nazionale per la Cellulosa e

[11] In questi espliciti termini, *ex multis*, Corte giust. 21 maggio 1980, 73/79, *Commissione/Italia*, punto 11.
[12] Così, fra le pronunce dei giudici di Lussemburgo, Corte giust. 15 aprile 2008, C-390/06, *Nuova Agricast/Ministero delle Attività Produttive*, punto 50.
[13] La previsione, fra i parametri di legittimità che l'aiuto di Stato deve necessariamente rispettare, anche dei citati principi generali del diritto dell'Unione è più recente e si rinviene, ad esempio, in Corte giust. 31 gennaio 2023, C-284/21 P, *Commissione/Braesch e a.*, punto 96.
[14] Corte giust. 22 marzo 1977, 74/76, *Iannelli e Volpi/Ditta Paolo Meroni*.
[15] In dottrina, quanto alla scarsa chiarezza dei criteri individuati dalla Corte di giustizia, A. BIONDI, *State aid and free movement*, in L. HANCHER, J. J. PIERNAS LÓPEZ (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021, p. 87 ss., spec. p. 90.

per la Carta (ENCC), pacificamente qualificato dalla Commissione, ai sensi dell'art. 92, par. 1, del Trattato CEE (ora art. 107, par. 1, TFUE), alla stregua di un regime di aiuti di Stato alle imprese, rispetto alla disciplina della libera circolazione delle merci; in particolare, con riguardo agli attuali artt. 34 e 110 TFUE, i quali vietano, rispettivamente, restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente all'importazione, da un lato, e imposizioni fiscali discriminatorie, dall'altro.

Facendo espressamente riferimento alle caratteristiche e alle finalità del procedimento *ex* (attuale) art. 108 TFUE, e dunque all'evidente fine di salvaguardare le prerogative della Commissione, la Corte aveva chiaramente osservato che la circostanza per cui un regime di aiuti possa anche ostacolare, indirettamente, l'importazione da altri Stati membri di prodotti simili o concorrenti a quelli delle imprese nazionali agevolate «non basta da sol[a] ad assimilare un aiuto, in quanto tale, ad una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 [ora 34 TFUE]»[16]. L'eventuale incompatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, in altri termini, non può che essere accertata nel contesto dello speciale procedimento previsto dall'art. 108 TFUE. *Rectius*, secondo tale precedente, sul quale si è poi formata la consolidata giurisprudenza della Corte, in un contesto siffatto diviene decisivo accertare, fra le caratteristiche e le modalità dell'aiuto astrattamente contrarie a disposizioni dell'ordinamento dell'Unione "altre" rispetto alle norme sugli aiuti di Stato alle imprese, quali debbano ritenersi «così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, di guisa che la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere in tal caso necessariamente valutata mediante il procedimento *ex* art. 93 [attuale art. 108 TFUE]»[17]. Soltanto, infatti, laddove sia possibile riscontrare che tali caratteristiche e modalità dell'aiuto (ovverosia quelle comportanti una violazione del diritto dell'Unione europea diversa da quella relativa alla disciplina degli aiuti di Stato) non risultino, in concreto, necessarie ai fini della realizzazione dell'oggetto dell'aiuto o del funzionamento dello stesso, esse assumono

[16] *Iannelli e Volpi/Ditta Paolo Meroni*, sopra citata, punto 10.
[17] *Ivi*, punto 14.

rilievo in via autonoma; al di fuori, cioè, dal procedimento *ex* art. 108 TFUE. Ne deriva che, in una tale specifica circostanza, non rilevando più la competenza esclusiva della Commissione in materia di aiuti di Stato, l'incompatibilità di siffatte caratteristiche e modalità dell'aiuto possa essere presa in considerazione al di fuori del procedimento dedicato e, in particolare, qualora a essere eventualmente violate siano disposizioni di diritto dell'Unione aventi efficacia diretta, siffatta incompatibilità possa essere invocata direttamente di fronte ai giudici nazionali[18]. In altri, e ancora più chiari, termini, non può escludersi, in definitiva, la competenza del giudice nazionale per il solo fatto che la violazione del diritto dell'Unione contestata costituisca un aspetto di un aiuto di Stato. Come detto, tuttavia, ciò non può escludersi ma soltanto laddove si ritenga che un tale aspetto dell'aiuto non sia indissolubilmente legato a tale aiuto e, dunque, necessario per la sua concreta attuazione.

2. *"Nuove" esigenze di tutela nell'attuazione di "nuove" politiche dell'Unione: aiuti di Stato e (pretermessa) tutela dell'ambiente nel caso* Hinkley Point C

A distanza di molti anni dal caso *Iannelli e Volpi*, ora nel quadro di un ricorso in annullamento nei confronti di una decisione della Commissione, la sentenza resa, a grande sezione, nella causa C-594/18 P[19], aggiunge un tassello rilevante a una giurisprudenza che, a partire da quel precedente, si era andata consolidando pur senza assumere, per la verità, un importante rilievo sotto il profilo squisitamente quantitativo[20].

Al centro della controversia, come efficacemente sintetizzato dall'Avvocato generale Hogan, «vi è la questione fondamentale se un aiuto di Stato per la costruzione di una centrale nucleare possa essere

[18] *Ibidem*.
[19] Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione (Hinkley Point)*. In dottrina, L. HANCHER, *Euratom, State aid and environmental protection: Hinkley Point*, in *CMLR*, n. 5, 2021, p. 1491 ss.; P. NICOLAIDES, *Shedding Light into the 'Black Box' of State Aid: The Impact of Hinkley Point C on the Assessment of the Compatibility of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2021, p. 4 ss.
[20] Si vedano i riferimenti giurisprudenziali di cui alle note 10, 11 e 12.

oggetto di approvazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE»[21]. Oggetto di impugnazione, da parte dell'Austria, la sentenza del Tribunale che aveva riconosciuto la legittimità della decisione con cui la Commissione aveva autorizzato la concessione di un sostegno finanziario da parte del Regno Unito alla costruzione della centrale nucleare di *Hinkley Point C*[22].

La Corte di giustizia conferma la propria giurisprudenza secondo cui, come ricordato, «gli aiuti di Stato che violano le disposizioni o i principi generali del diritto dell'Unione non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno» [23], declinando, tuttavia, tale assunto in due differenti argomentazioni, l'una riferita alla prima condizione posta dall'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, l'altra alla seconda condizione.

Rispetto alla prima condizione, ovverosia la circostanza per cui l'aiuto di Stato deve essere destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, riscontrata la natura economica delle attività riconducibili al settore dell'energia nucleare, la Corte ritiene che il Tribunale abbia commesso un errore respingendo l'argomento della Repubblica d'Austria per cui l'art. 106 *bis*, par. 3, del Trattato Euratom impedirebbe, nel giudizio di valutazione della Commissione, di dover considerare rilevanti i principi di protezione dell'ambiente, di precauzione, di "chi inquina paga" e di sostenibilità. Fermo rimanendo, infatti, che tale articolo disponga che «le disposizioni del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non derogano a quanto stipulato dal presente trattato», essa ritiene che il Trattato Euratom non disciplini in modo esaustivo le questioni ambientali connesse al settore dell'energia nucleare e che, dunque, «non ost[i] all'applicazione in tale settore delle norme del diritto dell'Unione in materia ambientale»[24]. Ne deriva, perciò, la piena efficacia da riconoscere all'art. 37 della Carta,

---

[21] Conclusioni dell'Avv. gen. Hogan, del 7 maggio 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione (Hinkley Point)*, par. 1.

[22] Si tratta della pronuncia del Tribunale 12 luglio 2018, T-356/15, *Austria/Commissione* e della decisione (UE) 2015/658 della Commissione, dell'8 ottobre 2014, sulla misura di aiuto SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N).

[23] *Austria/Commissione (Hinkley Point)*, sopra citata, punto 44.

[24] *Ivi*, punto 41.

ai sensi del quale un livello elevato di tutela dell'ambiente e il suo miglioramento devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e ispirarsi al principio dello sviluppo sostenibile, all'art. 11 TFUE, per il quale le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente vanno integrati nella definizione e attuazione delle politiche dell'Unione, e, infine, all'art. 194, par. 1, TFUE, il quale prevede che la politica dell'energia dell'Unione debba tenere conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, nonché al diritto derivato dell'Unione in materia ambientale. Tali riferimenti normativi sono così ritenuti applicabili (anche) agli aiuti di Stato concessi nel settore dell'energia nucleare.

Per quanto il Tribunale sia dunque incorso in errore escludendo in linea di principio l'applicazione di tale complesso di norme e di principi al caso di specie – in questo passaggio, quindi, risiede la conferma della giurisprudenza *Iannelli e Volpi* – l'interpretazione dell'art. 194, parr. 1 e 2, TFUE consente di ritenere irrilevante tale errore e di respingere così il motivo di impugnazione. In particolare, da un lato, l'art. 194, par. 1, lett. b), TFUE pone la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione come uno degli obiettivi fondamentali della politica dell'Unione in tema di energia; dall'altro lato, l'art. 194, par. 2, TFUE esclude espressamente che le misure di armonizzazione eventualmente adottate da Consiglio e Parlamento europeo possano pregiudicare il diritto di ciascuno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta fra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico. Gli Stati membri sono perciò del tutto liberi di optare per l'energia nucleare e gli obiettivi e i principi di diritto dell'Unione in materia ambientale non sono, in linea astratta, in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal Trattato Euratom. Non può perciò ritenersi, secondo una valutazione della Corte che, per la verità, potrebbe forse ritenersi eccessivamente astratta, che «i principi di protezione dell'ambiente, di precauzione, di «chi inquina paga» e di sostenibilità si oppongano, in qualunque circostanza, alla concessione di aiuti di Stato per la costruzione o la gestione di una centrale nucleare»[25] .

Riguardo alla seconda condizione posta dall'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, è noto che la Commissione sia tenuta a ponderare i vantaggi

[25] *Ivi*, punto 49.

dell'aiuto oggetto d'esame e il loro impatto negativo sul mercato interno. La disposizione in parola richiede, infatti, che, per essere autorizzati, gli aiuti debbano «non alter[are] le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Se ciò non comporta, per la Commissione, l'onere di dimostrare «che l'aiuto previsto, per essere dichiarato compatibile con il mercato interno, persegua un obiettivo di interesse comune»[26], essa deve tuttavia verificare il livello di tollerabilità, nella prospettiva della piena realizzazione del mercato interno, dell'alterazione delle condizioni degli scambi che le misure di agevolazione determinerebbero[27].

In applicazione, benché implicita, della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, la Corte di giustizia ritiene che Commissione e Tribunale non abbiano commesso errori di diritto quando hanno ritenuto di dover escludere, e dunque non considerare, fra gli effetti negativi che l'aiuto avrebbe prodotto, quelli contrari ai principi di precauzione, «chi inquina paga» e di sostenibilità ambientale. I soli effetti negativi che la Commissione avrebbe dovuto ponderare, infatti, sarebbero quelli sulla concorrenza e sugli scambi fra gli Stati membri e ciò in ragione della, ben nota, definizione di «mercato interno» ai sensi dell'art. 26, par. 2, TFUE. Quand'anche, dunque, gli aiuti in discorso avessero ostato alla realizzazione dei principi di tutela dell'ambiente dell'ordinamento dell'Unione, la Commissione ha proceduto correttamente non essendo tenuta a prendere in considerazione eventuali effetti negativi dell'aiuto diversi da quelli direttamente coinvolgenti l'obiettivo della realizzazione del mercato interno[28].

Sul punto, ancora più chiaro era stato il Tribunale, il quale, come ricorda la Corte, aveva «considerato che, anche se la protezione dell'ambiente va integrata nella definizione e nell'attuazione delle

---

[26] *Ivi*, punto 26.

[27] Sul punto, sia consentito il rinvio a D. DIVERIO, *L'affievolimento del «comune interesse» nel giudizio di autorizzazione degli aiuti fra incoerenze di sistema e ampliamento delle prerogative degli Stati membri*, in F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Politiche di concorrenza e politica industriale, sinergia o conflitto?*, fascicolo speciale *EJ*, 2023, pp. 35-35, spec. p. 42. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si rinvia, *ex multis*, a Corte giust. 14 gennaio 1997, C-169/95, *Spagna/Commissione*, punto 20.

[28] In merito, S. MARINO, *La tutela ambientale nella politica dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in *DUE*, n. 1, 2021, p. 43 ss., spec. pp. 55-56.

politiche dell'Unione, in particolare quelle destinate a istituire un mercato interno, essa non costituisce, a rigore, una componente di tale mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»[29].

3. *Il contenzioso sull'applicazione del «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» agli aiuti di Stato nel mercato del trasporto aereo*

Il recente contenzioso, sviluppatosi in primo grado dinnanzi al Tribunale e in appello di fronte alla Corte di giustizia, volto ad annullare talune decisioni della Commissione assunte sulla base del più volte rinnovato «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19»[30] porta decisamente in primo piano, probabilmente con un rilievo quantitativo fin qui del tutto inedito, la verifica dei criteri espressi nella giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, ora con specifico riguardo alla piena efficacia da assicurare, soprattutto, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Si tratta di un insieme di pronunce, relative essenzialmente al mercato del trasporto aereo, nelle quali, fra i motivi di impugnazione e rispetto alla giurisprudenza precedente, particolare enfasi viene posta sulla caratteristica della selettività dell'aiuto di Stato (individuale o all'interno di un regime) e, dunque, sull'effetto discriminatorio che esso determinerebbe. *Fil rouge* che unisce, nella sostanza, quasi tutte le impugnazioni è, infatti, sostenere che l'aiuto di Stato concesso esclusivamente a vantaggio di un'unica impresa (dello Stato membro che l'ha agevolata) precluda l'accesso a quel mercato nazionale di ogni

[29] *Austria/Commissione (Hinkley Point)*, sopra citata, punto 44. Si rinvia, in particolare, a *Austria/Commissione*, T-356/15, sopra citata, punto 51.

[30] Tale «Quadro temporaneo», come ben noto, in forza dei sei emendamenti che ne hanno prorogato l'efficacia ha cessato di essere applicabile, nella sua quasi totalità, a partire dal 1° luglio 2022. Cfr. comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 2020/C 91 I/01, del 20 marzo 2020.

altra impresa (di altri Stati membri) concorrente, configurando così una violazione degli artt. 49 e 56 TFUE.

Come ben noto, infatti, giurisprudenza consolidata della Corte ha ormai posto il criterio dell'accesso al mercato quale principale parametro di riferimento per la valutazione dell'eventuale illegittimità delle normative degli Stati membri (con particolare riguardo a quelle indistintamente applicabili) per contrarietà alle libertà fondamentali di circolazione del mercato interno. Tali sono state, di norma, riconosciute, infatti, qualora «viet[ino], ostacol[ino] o renda[no] meno attrattivo l'esercizio di [una] di tale libertà»[31], per tale via «pregiudican[d]o l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri»[32].

Il ragionamento seguito dalle imprese ricorrenti è chiaro: l'aiuto di Stato non può che configurare, allo stesso tempo, anche una limitazione delle due citate libertà economiche fondamentali ai danni di tutte le imprese concorrenti di quella agevolata, impossibilitate, o anche solo pesantemente svantaggiate, a svolgere una competizione ad armi pari con quest'ultima nel singolo mercato nazionale. In applicazione della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, i giudici dell'Unione hanno tuttavia sistematicamente respinto tali motivi di impugnazione; dimostrando, in maniera del tutto evidente, di voler recisamente rifiutare ogni sorta di automatismo volto ad affermare che ogni aiuto che riservi un vantaggio a un operatore economico dello Stato membro che tale aiuto abbia adottato implichi necessariamente una restrizione al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi per l'impresa, di uno Stato membro diverso, concorrente di quella agevolata. L'eventuale effetto restrittivo, rispetto al pieno ed effettivo godimento delle libertà fondamentali del mercato interno, che un tale aiuto sarebbe in condizione di produrre, infatti, deve essere considerato «un effetto insito nella natura stessa di un aiuto di Stato»[33], come, appunto, la sua

[31] In questi termini, nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, *ex multis*, Corte giust. 22 gennaio 2026, C-144/24, *Commissione/ Ungheria (Redevance minière supplémentaire)*, punto 50; 12 febbraio 2026, C-48/24, *Vilniaus tarptautinė mokykla*, punto 48.

[32] Così, ad esempio, Corte giust. 10 luglio 2025, C-254/23, *INTERZERO e a.*, punto 115.

[33] Corte giust. 28 settembre 2023, C-320/21 P, *Ryanair/Commissione*, punto 132.

selettività. Siffatto effetto, e, con esso, l'autonoma violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, non può dunque rilevare di per sé stesso, risultando, per dir così, assorbito dal procedimento posto in essere *ex* art. 108 TFUE.

Anche in tale, più recente, filone giurisprudenziale, i giudici di Lussemburgo ricordano come da tale procedimento non si possa prescindere qualora «le modalità di un aiuto [siano] a tal punto indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto che non sarebbe possibile valutarle isolatamente»[34]. Il binomio selettività/discriminazione rileverebbe, in tal senso, proprio come modalità dell'aiuto intrinsecamente connessa al suo oggetto.

È su tali basi che la Corte di giustizia, ad esempio, ha evidenziato come il possesso di una licenza svedese, requisito espressamente richiesto per poter beneficiare di un regime di aiuti al mercato del trasporto aereo, pur non costituendo di per sé l'obiettivo di tale regime, doveva indubbiamente considerarsi un suo criterio di ammissibilità e dovesse perciò essere inteso come «indissolubilmente legato all'oggetto del regime in parola»[35], consistente, nell'occasione, nel porre rimedio al grave turbamento dell'economia svedese causato dalla pandemia di COVID-19 continuando a garantire la "connettività" (in generale e quella interna ai confini nazionali) della Svezia. Ne è derivata l'impossibilità di esaminare tale criterio (e l'effetto discriminatorio che la sua applicazione avrebbe determinato) separatamente rispetto alla compatibilità dell'aiuto, complessivamente considerato, con il mercato interno mediante il solo procedimento di cui all'art. 108 TFUE e, per tale via, l'accertamento della legittimità della decisione di autorizzazione della Commissione impugnata.

Allo stesso modo, nel contesto di un aiuto a carattere individuale, la Corte non ha concluso diversamente quando ha sottolineato che la scelta di una determinata compagnia aerea quale beneficiaria della misura di aiuto dovesse intendersi come parte integrante dell'obiettivo di quest'ultima, ovverosia «compensare parzialmente tale impresa del danno derivante dalla pandemia di COVID-19»[36]. L'effetto selettivo e discriminatorio, prodotto da tale scelta, non avrebbe potuto quindi

[34] Corte giust. 23 novembre 2023, C-209/21 P, *Ryanair/Commissione*, sopra citata, punto 73.
[35] *Ivi*, punto 74.
[36] *Ryanair/Commissione*, C-320/21 P, sopra citata, punto 134.

essere esaminato separatamente rispetto alla compatibilità dell'aiuto nel suo insieme con il mercato interno nel solo ambito del procedimento *ex* art. 108 TFUE.

Appare interessante mettere in luce come in questa giurisprudenza i giudici di Lussemburgo sembrino porre, rispetto ai propri precedenti, un'enfasi maggiore su una specificazione ulteriore che, per quanto necessariamente di carattere generale, può essere preziosa per comprendere in quali circostanze possano accogliersi ricorsi intesi ad annullare siffatte decisioni della Commissione perché in contrasto con gli artt. 49 e/o 56 TFUE. Essi paiono, infatti, richiedere espressamente che il ricorrente fornisca la dimostrazione che la misura di aiuto determini «effetti restrittivi che [vadano] al di là di quelli inerenti a un aiuto di Stato concesso conformemente ai requisiti previsti all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE»[37] (ovvero all'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE), in applicazione cioè, per quanto implicita, di un generale principio di proporzionalità.

Questa evocata giurisprudenza, inoltre, ha posto la Corte di giustizia anche in condizione di sancire, sulla base, nella sostanza, degli stessi argomenti fin qui ricordati, l'irrilevanza, ai fini della valutazione del suo rispetto quale autonomo motivo di illegittimità delle decisioni di autorizzazione *ex* art. 108 TFUE, del principio di non discriminazione di cui all'art. 18, comma 1, TFUE.

Al di là dell'argomento, che fa leva sul tenore letterale di tale ultima disposizione del TFUE che, come ben noto, nel vietare ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità limita l'efficacia, apparentemente generale, del principio di non discriminazione tanto al «campo di applicazione dei trattati» quanto al mancato pregiudizio, che una tale applicazione potrebbe comportare, «delle disposizioni particolari» dai Trattati previste, per motivare tale irrilevanza autonoma del principio *de quo* particolare rilievo assume, perché in piena linea di continuità con quanto fin qui ricordato, il ragionamento che prende le mosse dalla nozione stessa di «aiuto di Stato» ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE. Fra gli elementi costitutivi di tale nozione figura, infatti, la selettività della misura di agevolazione pubblica, occorrendo cioè che

[37] In questi termini, ad esempio, *Ryanair/Commissione*, C-209/21 P, sopra citata, punto 75; Corte giust. 6 giugno 2024, C-441/21 P, *Ryanair/Commissione*, punto 82.

quest'ultima accordi specificamente un vantaggio economico a favore di una o più imprese determinate. Siffatta misura nazionale, perciò, deve – e spetta alla Commissione dimostrarlo – «introdu[rre] differenziazioni tra le imprese che, rispetto all'obiettivo perseguito, vers[i]no in una situazione analoga»[38]. Accordando così un vantaggio in modo discriminatorio, un tale intervento pubblico di sostegno può risultare «idoneo a porre talune imprese in una situazione più favorevole rispetto ad altre»[39] (effetto che può ben ritenersi presunto qualora si tratti di un aiuto individuale).

L'aiuto di Stato, secondo l'ampia nozione contenuta all'art. 107, par. 1, TFUE è dunque, per definizione, selettivo e discriminatorio; non presentasse queste caratteristiche non potrebbe essere ritenuto un «aiuto di Stato» ai sensi del diritto dell'Unione. In merito, la Corte si è in effetti espressa in maniera del tutto esplicita quando ha affermato che «un aiuto non può essere considerato incompatibile con il mercato interno per ragioni legate unicamente al fatto che un aiuto è selettivo o al fatto che falsa o minaccia di falsare la concorrenza»[40], respingendo così l'argomento della ricorrente che domandava di accertare l'illegittimità della decisione della Commissione per violazione (anche) dell'art. 18, comma 1, TFUE.

Sul punto, ancora più chiare suonano le parole del Tribunale, il quale, ancora con riferimento a un aiuto di Stato individuale, ha ricordato che esso, «per sua natura, […] instaura una differenza di trattamento, se non una discriminazione, la quale è insita nel carattere individuale di detta misura. Orbene, sostenere, come fa la ricorrente, che l'aiuto individuale in questione è contrario al principio di non discriminazione equivale, in sostanza, a mettere sistematicamente in discussione la compatibilità con il mercato interno di qualsiasi aiuto individuale per il solo fatto che esso ha carattere intrinsecamente esclusivo e quindi discriminatorio, quando invece il diritto dell'Unione

[38] *Ryanair/Commissione*, C-209/21 P, sopra citata, punto 29.
[39] *Ryanair/Commissione*, C-320/21 P, sopra citata, punto 103.
[40] *Ivi*, punto 108; *Ryanair/Commissione*, C-209/21 P, sopra citata, punto 32. Più di recente, nei medesimi termini, Tribunale 8 luglio 2026, T-268/21 RENV, *Ryanair/Commissione*, punto 30.

consente agli Stati membri di concedere aiuti individuali, purché ricorrano tutte le condizioni previste all'articolo 107 TFUE»[41].

4. *Il caso* Commissione/Braesch e a. *e le prerogative esclusive del giudice nazionale nell'accertamento della legittimità, interna e/o europea, delle misure nazionali di esecuzione dell'aiuto di Stato*

Anche nella pronuncia resa nel caso *Commissione/Braesch e a.*[42], la Corte di giustizia applica la propria consolidata giurisprudenza *Iannelli e Volpi* nello specifico, e invero piuttosto complicato, contesto della tutela dei terzi – potenziali, e soprattutto sedicenti, «interessati» – nell'ambito della procedura di esame preliminare di un aiuto di Stato *ex* art. 108, par. 3, TFUE (nonché art. 4, par. 2, del regolamento 2015/1589)[43]. In tale scenario, il rilievo assunto dal rinvio alla citata giurisprudenza appare senz'altro marginale ai fini del giudizio di

[41] Tribunale 22 giugno 2022, T-657/20, *Ryanair/Commissione*, punto 138 (pronuncia confermata in appello da Corte giust. 7 novembre 2024, C-588/22 P, *Ryanair/Commissione*). In merito, tuttavia, mette conto evidenziare le perplessità espresse dall'Avvocato generale Pitruzzella, il quale, pur concordando nella sostanza con le posizioni poi definitivamente assunte dai giudici di Lussemburgo, rispetto all'art. 107 TFUE espressamente «confess[i di] provare qualche difficoltà a riconoscere a tale disposizione la natura di norma volta ad implementare il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità alla stessa stregua delle disposizioni del trattato FUE sulle quattro libertà», vale a dire le disposizioni nei cui confronti, come noto, è andata formandosi una consolidata giurisprudenza della Corte volta a escludere autonomo rilievo all'art. 18, primo comma, TFUE nel contesto del diritto del mercato interno (*ex multis*, Corte giust. 1° agosto 2025, C-397/23, *FL/Jobcenter Arbeitplus Bielefeld*, punto 37). Pitruzzella ritiene infatti che, al di là di una tendenziale affinità di scopi, il principio di non discriminazione *ex* art. 18, primo comma, TFUE e la disciplina degli aiuti di Stato si pongano su livelli differenti, ponendosi la seconda come semplice «strumento di controllo della discriminazione, ma non contiene essa stessa una regola di non discriminazione» (conclusioni dell'Avv. gen. Pitruzzella, del 26 gennaio 2023, C-320/21 P, *Ryanair/Commissione*, par. 64).

[42] *Commissione/Braesch e a.*, sopra citata.

[43] Sul punto, nella cospicua dottrina, pare sufficiente il rinvio a F.-C. LAPRÉVOTE, *A Missed Opportunity? State aid Modernization and Effective Third Parties Rights in State aid Proceedings*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2014, p. 426 ss.; L. HANCHER, *Pre-Notifications, Preliminary Investigations, and the Rights of Third Parties in State Aid Procedures - Beware of the Black Hole!*, *ivi*, n. 3, 2021, p. 319 ss.; M. KARPENSCHIF, *op. cit.*, p. 304 ss.

impugnazione e purtuttavia determina importanti ricadute di ordine generale.

Nell'occasione, a parere della Corte di giustizia, il Tribunale è incorso in un errore di diritto qualificando i ricorrenti all'annullamento di una decisione di autorizzazione, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, di un aiuto alla ristrutturazione della Banca Monte dei Paschi di Siena (BMPS) alla stregua di «interessati» ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE e dell'art. 1, lett. h), del regolamento 2015/1589.

Per quanto qui di più specifico interesse, e tentando di sintetizzare una vicenda non semplice, il Tribunale aveva giudicato possibile ammettere l'impugnazione da parte di ricorrenti che, pacificamente, avevano subìto effetti negativi in applicazione del piano di ristrutturazione dell'istituto di credito italiano, come approvato dalla Commissione al termine della fase di esame preliminare e sulla base degli impegni offerti dalle autorità italiane. In particolare, quest'ultima aveva accolto positivamente tale piano di ristrutturazione alla luce, nella sostanza, della ritenuta adeguata condivisione degli oneri dei detentori di azioni e di titoli subordinati da esso previsto, in quanto idonea a limitare i costi di ristrutturazione e l'importo dell'aiuto al minimo, conformemente ai requisiti di cui alla comunicazione sul settore bancario[44].

Come efficacemente sintetizzato dall'Avvocato generale Rantos, «la difficoltà principale di questa causa risiede nel fatto che i ricorrenti in primo grado sono stati pregiudicati non dalle misure controverse, vale a dire dal sostegno alla liquidità e dalla ricapitalizzazione in favore della BMPS, ma bensì dalle misure di condivisione degli oneri che fanno parte degli impegni adottati dalle autorità italiane ai fini dell'approvazione dell'aiuto controverso e che formano l'insieme delle misure notificate da tali autorità e approvate dalla Commissione»[45]. Per effetto delle evocate misure di condivisione degli oneri applicate dalla Repubblica italiana ai creditori subordinati della BMPS, infatti, i ricorrenti, un rappresentante di detentori di/talune detentrici di

[44] Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («La comunicazione sul settore bancario»), 2013/C 216/01.

[45] Conclusioni dell'Avv. gen. Rantos, del 21 giugno 2021, C-284/21 P, *Commissione/Braesch e a.*, par. 42.

obbligazioni denominate «FRESH» (*Floating Rate Equity-Linked Subordinated Hybrid-FRESH*), emesse da un terzo istituto di credito per consentire, nella sostanza, l'aumento di capitale di BMPS riservato alla J.P. Morgan Securities (JPM), avevano paventato un possibile danno economico consistente nell'annullamento di taluni contratti conclusi fra la BMPS e la JPM e nella conseguente perdita di pagamento di cedole collegate alle obbligazioni FRESH da essi detenute.

Rispetto alla questione principale, ovverosia la possibilità di qualificare alla stregua di «interessati», giudicandoli così legittimati al ricorso in annullamento della decisione, tali ricorrenti – che lamentavano svariate violazioni del diritto dell'Unione (fra le quali, ad esempio, l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali; il principio di tutela del legittimo affidamento, con particolare riguardo alla citata Comunicazione sul settore bancario; il principio di parità di trattamento *ex* artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali) – la Corte di giustizia rileva un errore di diritto del Tribunale sulla base, ancora in estrema sintesi e fra le altre, della constatazione secondo cui «la decisione controversa […] non costituisce un titolo giuridico sulla base della quale potrebbe vietarsi alla BMPS di pagare cedole ai detentori di obbligazioni FRESH, poiché un siffatto divieto trova la sua origine non già in tale decisione, bensì nel diritto italiano»[46]; ovverosia in «misure puramente nazionali notificate dalla Repubblica italiana, in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, sotto la propria responsabilità, che sono state prese in considerazione dalla Commissione quale elemento di fatto al fine di valutare se gli aiuti di Stato di cui trattasi potessero, in assenza di ogni dubbio al riguardo, essere dichiarati compatibili con il mercato interno in esito della fase di esame preliminare»[47]. Il lamentato danno economico dei ricorrenti, in definitiva, non può essere ritenuto direttamente derivante dalla decisione *de qua* della Commissione; esso «deriva, per contro, dalle misure, certamente connesse nei fatti, ma giuridicamente distinte, adottate dallo Stato membro che ha notificato tali aiuti alla Commissione»[48] e la circostanza per cui siffatte misure siano state

[46] *Commissione/Braesch e a.*, sopra citata, punto 79.
[47] *Ivi*, punto 80.
[48] *Ivi*, punto 81.

adottate proprio allo scopo di ottenere una decisione di autorizzazione da parte della Commissione è espressamente giudicata come «irrilevante»[49] dai giudici di Lussemburgo.

Alla giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, fin qui in disparte, la Corte di giustizia rinvia nel momento in cui, portandosi ad esaminare i singoli argomenti a sostegno del ricorso in annullamento, essa ritiene del tutto privo di fondamento quello secondo cui la decisione controversa sarebbe stata contraria alla direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento[50], in particolare al suo art. 32, par. 4, lett. d), e alle condizioni, che occorre siano soddisfatte, perché possa ritenersi «in dissesto o a rischio di dissesto» l'ente nei confronti del quale le autorità di risoluzione possano avviare un'azione di risoluzione. La Corte ha infatti ritenuto che la Commissione abbia correttamente verificato il rispetto di tali condizioni e, dunque, la decisione impugnata non possa giudicarsi assunta in violazione di tale direttiva; qui concretizzazione della generale formula «altre disposizioni o principi generali pertinenti del diritto dell'Unione»[51] di cui, appunto, alla giurisprudenza *Iannelli e Volpi*.

Ancor più chiaramente, la Corte precisa che se anche la condivisione degli oneri attuata con le ricordate misure nazionali avesse determinato la violazione di taluni diritti che i ricorrenti affermano di ricavare dal diritto dell'Unione o dal diritto interno, siffatta violazione non deriverebbe, appunto, «dall'aiuto in quanto tale, dal suo oggetto o dalle sue modalità indissociabili, bensì […] dalle misure adottate da tale Stato membro al fine di ottenere dalla Commissione una decisione che autorizzi detto aiuto al termine della fase di esame preliminare»[52]. Ne consegue, *de plano*, la competenza del solo giudice nazionale a valutare la legittimità di tali misure; ferma rimanendo per esso, ovviamente, la

[49] *Ibidem*.
[50] Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.
[51] *Commissione/Braesch e a.*, sopra citata, punto 100.
[52] *Ivi*, punto 103.

facoltà (o l'obbligo) di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia *ex* art. 267 TFUE.

La conclusione cui, anche per effetto dell'applicazione dei criteri *Iannelli e Volpi*, giunge la Corte è, in proposito, particolarmente rilevante e, in un certo senso, di carattere "costituzionale". Essa, infatti, ritiene che, contrariamente a quanto da questi sostenuto, i ricorrenti non siano privati del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Tale diritto, diversamente da come sostenuto dal Tribunale, non poteva infatti essere esercitato (soltanto) chiedendo l'annullamento della decisione impugnata dinnanzi al giudice dell'Unione, spettando invece ai giudici nazionali «controllare la legittimità di dette misure alla luce del diritto nazionale e del diritto dell'Unione pertinenti»[53]. In definitiva, è applicando (anche) i principi cardine della giurisprudenza *Iannelli e Volpi* – qui l'impossibilità, per una decisione di autorizzazione *ex* art. 108 TFUE, di condurre alla violazione di disposizioni specifiche, così come di principi generali, dell'ordinamento dell'Unione – che la Corte di giustizia "scompone" la a prima vista monoliticità dell'aiuto di Stato e, di conseguenza, dell'origine (e della responsabilità) del danno lamentato dai detentori di obbligazioni FRESH.

In effetti, il ragionamento della Corte appare particolarmente chiaro proprio con riferimento all'ultimo profilo più sopra riportato. L'argomento della presunta violazione della direttiva 2014/59/UE, infatti, consente ai giudici di Lussemburgo, da un lato, di evidenziarne l'insussistenza di fatto, avendo la Commissione proceduto a una verifica in tal senso nell'ambito della procedura *ex* art. 108, par. 3, TFUE; dall'altro lato, di ribadire quale sia l'effettivo livello di tutela giurisdizionale a dover venire in gioco. Trattandosi, infatti, di un danno derivante esclusivamente da misure nazionali di condivisione degli oneri che non possono essere considerate facenti parte indissolubile dell'aiuto, spetta, come ricordato, soltanto ai giudici nazionali competenti controllarne la legittimità alla luce tanto del diritto nazionale quanto del diritto dell'Unione europea.

[53] *Ivi*, punto 106.

La conclusione cui giunge la Corte appare, in una accezione più generale, rilevante e particolarmente apprezzabile anche per aver, di fatto, chiaramente delineato gli elementi costitutivi del sistema di tutela giurisdizionale operante in tema di aiuti di Stato. Un sistema di tutela unico ma organizzato su due differenti livelli, corrispondenti agli ordinamenti dell'Unione, da un lato, e degli Stati membri, dall'altro lato; fra loro non in concorrenza ma in coordinamento in vista del raggiungimento di un obiettivo di interesse comune, quello della piena tutela giurisdizionale da assicurare ai soggetti di tali ordinamenti[54]. Competenze e prerogative delle istituzioni coinvolte, Commissione e giudici nazionali, perciò, sono salvaguardate e non si ledono le une con le altre, essendo invece bensì chiamate a concorrere, ciascuna per quanto a essa attribuito, alla piena applicazione, in ultima istanza, dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

5. *Il caso* Centrale nucleare Paks II *e l'evidente criticità nell'applicazione dei criteri* Iannelli e Volpi

La recente sentenza, pronunciata ancora a grande sezione, resa nella causa C-59/23 P, *Austria/Commissione (Centrale nucleare Paks II)*[55], fornisce, infine, una chiarissima rappresentazione delle implicazioni critiche che possano derivare dall'applicazione (*rectius*: da una scorretta applicazione) dei criteri desumibili dalla giurisprudenza *Iannelli e Volpi*.

Con la decisione (UE) 2017/2112[56], la Commissione aveva autorizzato un aiuto di Stato, da parte dell'Ungheria, a sostegno dello sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso la centrale di Paks II; beneficiaria di tale misura la società, detenuta al 100% dallo Stato ungherese, *MVM Nuclear Power Plant Development Private Company*

[54] In senso analogo può essere interpretata, rispetto allo specifico punto, anche la più recente ordinanza della Corte giust. 14 dicembre 2023, C-742/21 P, *Coopérative des artisans pêcheurs associés (CAPA) e a./Commissione*, punto 105 ss.
[55] Corte giust. 11 settembre 2025, C-59/23 P. In dottrina, L. IDOT, *Relations avec les règles sur les marchés publics*, in *Europe*, 2025, comm. 347.
[56] Decisione (UE) 2017/2112 della Commissione, del 6 marzo 2017, concernente la misura/il regime di aiuti/l'aiuto di Stato SA.38454 — 2015/C (ex 2015/N) che l'Ungheria intende attuare a sostegno dello sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso la centrale nucleare di Paks II.

Limited by Shares («società *Paks II*»), destinata a divenire proprietaria e società di gestione dei due nuovi reattori nucleari. In effetti, tali due nuovi reattori sarebbero stati ancora da costruire e, a tal fine, conformemente a un accordo intergovernativo relativo alla cooperazione in materia di uso pacifico dell'energia nucleare, concluso il 14 gennaio 2014 fra la Federazione russa e l'Ungheria, la Federazione russa aveva incaricato la *Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt* («JSC NIAEP») di procedere alla loro costruzione. Ancora in applicazione del citato accordo intergovernativo, l'Ungheria aveva invece designato la società *Paks II* per la detenzione e la gestione dei due nuovi reattori, una volta costruiti. L'importo complessivo dell'investimento oggetto della misura di aiuto *de qua* era di 12,5 miliardi di euro, da ripartirsi così: 10 miliardi di euro di credito concessi dalla Federazione russa; 2,5 miliardi di euro i fondi propri dell'Ungheria.

Sostanzialmente incentrato per intero sull'applicazione della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, il contenzioso cui la citata decisione ha dato origine ha condotto a una prima sentenza del Tribunale, che ha respinto l'impugnazione proposta[57], e alla sentenza d'appello della Corte di giustizia che, invece, ha accolto i motivi di impugnazione della sentenza di primo grado (e, dunque, di illegittimità della decisione 2017/2112). Principale motivo di impugnazione a sostegno del suo ricorso (primo fra i dieci proposti, in primo grado, al Tribunale), l'Austria appuntava, di fatto, tutta la propria attenzione sull'assegnazione diretta alla JSC NIAEP dell'appalto relativo alla costruzione dei nuovi reattori nucleari. Alla luce della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, in estrema sintesi, la decisione impugnata avrebbe dovuto ritenersi illegittima per violazione delle pertinenti disposizioni di diritto derivato in tema di disciplina degli appalti pubblici, ravvisato, a detta della ricorrente, un nesso inscindibile fra tale violazione e l'oggetto dell'aiuto sottoposto alla valutazione della Commissione.

Come anticipato, il Tribunale non ha accolto l'impugnazione, confermando, in sostanza, la validità del ragionamento seguito dalla Commissione secondo il quale tale censurata assegnazione diretta non

[57] Tribunale 30 novembre 2022, T-101/18, *Austria/Commissione*.
Per un commento, L. IDOT, *Secteur de l'énergie*, in *Europe*, 2023, comm. 26.

poteva determinare una distorsione supplementare della concorrenza e degli scambi sul mercato dell'elettricità sollevandola, perciò, dall'obbligo di disporre una specifica verifica di conformità di tale attribuzione rispetto alla normativa armonizzata dell'Unione. D'opposto avviso, invece, si è rivelato il giudizio della Corte che ha ritenuto di dover dilatare l'oggetto dell'aiuto in discorso per includervi anche la costruzione dei nuovi reattori e non già soltanto la loro detenzione e gestione, affermando così che il Tribunale, confermando il ragionamento seguito dalla Commissione, sarebbe incorso in una «qualificazione giuridica erronea dei fatti pertinenti». La costruzione dei reattori non poteva che considerarsi un elemento necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito mediante la misura di aiuto notificata alla Commissione, oltre che un'operazione finanziata, almeno in parte, con risorse dell'Ungheria. Tale costruzione doveva perciò ritenersi «parte integrante della misura di aiuto […] e non poteva dunque essere validamente esclusa dal Tribunale dall'oggetto della medesima misura»[58].

Posta una simile premessa, in chiara applicazione dei criteri *Iannelli e Volpi* cui viene fatto esplicito rinvio, la Corte di giustizia ritiene che, «contrariamente a quanto statuito dal Tribunale […], l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei nuovi reattori nucleari costituisce una modalità inscindibile dall'oggetto della misura di aiuto notificata dall'Ungheria alla Commissione, la quale mirava a sviluppare tali reattori in vista della loro messa a disposizione, a titolo gratuito, a favore della società Paks II. Infatti, […] la modalità consistente in una siffatta attribuzione era indispensabile per la realizzazione dell'oggetto dell'aiuto così definito»[59].

Sono, in particolare, le caratteristiche della formula di finanziamento del prestito da parte della Federazione russa a motivare le conclusioni della Corte. La Federazione russa, infatti, si è impegnata a concedere all'Ungheria un prestito per finanziare lo sviluppo dei due nuovi reattori nucleari designando essa stessa direttamente la JSC NIAEP quale società incaricata della loro costruzione; a questa società sarebbero stati effettuati, per ciascuna fase di costruzione dei reattori

[58] *Austria/Commissione (Centrale nucleare Paks II)*, sopra citata, punto 64.
[59] *Ivi*, punto 72.

conclusa, i versamenti dalla banca per lo sviluppo e gli affari economici esteri della Russia; anche l'importo dell'aiuto direttamente concesso dall'Ungheria (2,5 miliardi di euro) sarebbe stato versato direttamente alla JSC NIAEP da parte dell'agenzia del debito governativo ungherese, su richiesta della società Paks II.

In linea, poi, più generale, tale rilevata indissolubile connessione con l'oggetto dell'aiuto deriverebbe altresì dalla circostanza secondo cui, ove fossero state correttamente osservate le disposizioni previste in tema di appalti pubblici, che avrebbero imposto lo svolgimento di una procedura di gara aperta e imparziale, il costo dell'investimento richiesto per la costruzione ne sarebbe stato senz'altro influenzato e, per tale via, la stessa entità del vantaggio (dunque dell'aiuto di Stato) eventualmente concesso all'impresa beneficiaria; verosimilmente nel senso di una riduzione del loro ammontare[60].

Alla luce di tutte queste considerazioni, per la Corte di giustizia è giocoforza concludere che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, da un lato, non includendo nell'oggetto dell'aiuto *de quo* anche la costruzione dei due nuovi reattori, dall'altro lato (e di conseguenza), escludendo che l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei reattori alla JSC NIAEP costituisse una modalità di tale aiuto che presentasse un nesso inscindibile con quest'ultimo.

---

[60] Viziata, a parere della Corte, è poi stata ritenuta anche la constatazione del Tribunale secondo la quale l'eventuale violazione delle normative in tema di appalti pubblici avrebbe avuto, al più, un'incidenza unicamente sul mercato dei lavori di costruzione di centrali nucleari, senza cioè conseguenze sull'appalto oggetto della misura di aiuto vale a dire la messa a disposizione a titolo gratuito di due nuovi reattori ai fini del loro funzionamento; non incidendo neppure sul relativo beneficiario, che è la società Paks II. Come ricordato, è sulla premessa di tale ragionamento che il giudizio della Corte ha profondamente inciso, rimodulando l'oggetto dell'aiuto che non poteva più ritenersi avere a oggetto la sola messa a disposizione dei due nuovi reattori ma doveva includere altresì la loro costruzione. In linea generale, peraltro, la Corte ricorda come «non si può escludere che la violazione di una disposizione del diritto dell'Unione suscettibile di produrre una distorsione della concorrenza su un mercato differente ma collegato a quello interessato dalla misura di aiuto notificata, debba essere preso in considerazione dalla Commissione nell'ambito del suo esame della compatibilità di quest'ultima con il mercato interno» (*Austria/Commissione (Centrale nucleare Paks II)*, sopra citata, punto 80). Del resto, nel valutare l'applicabilità della deroga *ex* art. 107, par. 3, lett. c), TFUE occorre ponderare gli effetti negativi che l'aiuto può avere «sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri in generale» (*Austria/Commissione (Centrale nucleare Paks II)*, sopra citata, punto 79).

6. *La specialità del regime degli aiuti di Stato rispetto alla disciplina del mercato interno: quali competenze per il giudice nazionale e quale tutela per le posizioni giuridiche soggettive dei singoli?*

Il consolidarsi della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, con particolare riguardo alla sua recente applicazione, e dunque soprattutto con riferimento al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, evidenzia una chiara subalternità delle disposizioni sul mercato interno rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato alle imprese. O, se si preferisce, un chiaro carattere di specialità della procedura *ex* art. 108 TFUE idoneo a determinare un suo effetto assorbente rispetto ad analoghe procedure, di carattere generale, previste dall'ordinamento dell'Unione.

Le parole dell'Avvocato generale Mancini illustrano in maniera molto efficace la *ratio* di questo effetto, sottolineando come l'(attuale) art. 108 TFUE costituisca il contesto in cui gli Stati membri possono ottenere una tutela maggiore rispetto all'ordinario procedimento per infrazione ai sensi dell'(attuale) art. 258 e ss. TFUE[61]. È in tale procedimento, infatti, che essi sono in condizione di sottoporre una misura di sostegno pubblico a una valutazione economica che potrebbe condurre all'applicazione di una delle deroghe previste dal TFUE; potendo addirittura ottenere dal Consiglio, certamente solo ove «circostanze eccezionali [la] giustifichino», una decisione, *ex* art. 108, par. 2, TFUE, «in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109». Gli Stati membri, infine, possono impugnare la decisione della Commissione adottata nei loro confronti. Qualora, dunque, la Commissione fosse abilitata a contestare sulla base dell'art. 258 TFUE un aiuto di Stato contrario all'art. 107 TFUE, ciò «equivarrebbe, da un canto, ad attribuirle un potere di scelta tra le diverse vie del ricorso che la […] giurisprudenza esclude; dall'altro, a privare gli Stati di garanzie sostanziali e processuali su cui è giusto che essi facciano affidamento»[62].

[61] Conclusioni dell'Avv. generale Mancini, del 5 dicembre 1984, C-290/83, *Commissione/Francia*.
[62] *Ivi*, par. 4.

Si tratta di un'argomentazione che certamente individua il fondamento logico-razionale della pronuncia *Iannelli e Volpi* ma che assume una prospettiva visuale soltanto parziale; quella, appunto, volta a mettere ordine, per dir così, fra i procedimenti previsti dal Trattato nei quali lo Stato membro possa essere chiamato a rispondere (e a difendersi) rispetto a presunte violazioni del diritto dell'Unione.

La giurisprudenza più recente di cui si è dato conto pare invece porre in evidenza una prospettiva differente; peraltro, a ben guardare, neppure questa del tutto assente già in *Iannelli e Volpi*. Si intende fare qui riferimento alla questione della piena efficacia da assicurare alle disposizioni sulle libertà economiche di circolazione, in particolare avuto riguardo alla loro, ben nota, riconosciuta diretta applicabilità. Nozione, quest'ultima, che consente di presentare anche l'ulteriore, strettamente connesso, profilo di rilievo, ovverosia quello della esigenza di garantire immediata e completa tutela alle posizioni giuridiche soggettive di chi tali disposizioni invochi.

Tentando di riassumere gli elementi più significativi di quella giurisprudenza, si potrebbe infatti concludere che, ove si riscontrino violazioni di norme del mercato interno che, tuttavia, risultino indissolubilmente legate all'oggetto e/o alle modalità di attuazione di un aiuto di Stato, tali violazioni non assumerebbero autonomo rilievo. Ciò non significa certamente che la Commissione non sia tenuta a tenerne conto; è tenuta a farlo, però, nel contesto del procedimento *ex* art. 108 TFUE. Chi, all'esito di tale procedimento, si ritenesse illegittimamente pregiudicato potrebbe perciò soltanto esperire la via del ricorso, *ex* art. 263 TFUE, volto all'annullamento della decisione della Commissione che, autorizzando l'aiuto, non abbia (a parere appunto del ricorrente) debitamente preso in considerazione anche violazioni "altre" rispetto a quelle relative all'art. 107 TFUE.

Viene perciò immediatamente in evidenza la constatazione per cui potrebbe non essere possibile, in ogni circostanza, procedere all'impugnazione della decisione. Il caso *Paks II*, in merito, è particolarmente significativo. Alla luce della pertinente e consolidata giurisprudenza in tema di legittimazione a ricorrere *ex* art. 263, quarto

comma, TFUE[63], sarebbe stata considerata ricevibile l'impugnazione proposta dalla società ritenutasi lesa dalla violazione del diritto derivato da parte dell'amministrazione aggiudicatrice ungherese che, appunto in violazione delle direttive sugli appalti pubblici, ha provveduto all'affidamento diretto dell'appalto per la costruzione dei reattori nucleari alla società russa? All'uopo, occorre ricordare, da un lato, come quella causa veda come ricorrente uno Stato membro, il quale, dunque, è sempre ritenuto legittimato a ricorrere nei confronti di una decisione della Commissione rivolta a un diverso Stato membro[64]; dall'altro lato, la situazione della impresa potenzialmente pregiudicata nei propri diritti di stabilimento/libera prestazione dei servizi è ben diversa da quella dell'impresa potenziale concorrente dell'impresa destinataria dell'aiuto di Stato. Se, infatti, giurisprudenza consolidata consente a quest'ultima di legittimamente proporre ricorso in annullamento di una decisione pur non risultando formalmente destinataria di tale decisione[65], a prima vista priva di ogni apprezzabile consistenza nel procedimento *ex* art. 263 TFUE sarebbe invece la posizione dell'impresa aspirante partecipante a una procedura di aggiudicazione (che avrebbe dovuto svolgersi ed essere) aperta e trasparente.

In una prospettiva ancora più concreta, sempre il caso *Paks II* mette poi in evidenza come, anche di fronte a una sicura legittimazione all'impugnazione, potrebbe essere in ogni caso poco semplice ottenere una "revisione" nell'applicazione dei criteri *Iannelli e Volpi* messa in

[63] Per tutti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 271 ss.

[64] *Ex multis*, Corte giust. 20 marzo 1985, 41/83, *Italia/Commissione*, punto 30, secondo cui «va ricordato che, in forza dell'art. 173, I° comma, del trattato [attuale art. 263, comma 1, TFUE], gli Stati membri possono proporre ricorso contro ogni provvedimento della Commissione, a carattere normativo o individuale, e invocare in particolare la trasgressione di ogni norma del trattato a sostegno delle loro conclusioni». Più recentemente, ad esempio, Tribunale 3 maggio 2018, T-653/16, *Malta/Commissione*, punto 35. In dottrina, per tutti, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, p. 378.

[65] Fra le numerose pronunce, Corte giust. 28 gennaio 1986, 169/84, *Cofaz/Commissione*, punto 25. In dottrina, N. NIEJAHR, *Judicial Protection at EU-Level*, in F. J. SÄCKER, F. MONTAG (eds.), *European State Aid Law. A Commentary*, München, 2016, p. 1665 ss., spec. p. 1691 ss.

atto dalla Commissione. La loro indubbia, ed evidenziata in dottrina[66], vaghezza, infatti, impone una operazione, senz'altro complessa, volta a qualificare nuovamente l'oggetto e le caratteristiche intrinseche dell'aiuto di Stato. Fino a che punto tale operazione può dirsi consentita avuto riguardo, da un lato (e nel giudizio di primo grado), alla discrezionalità della Commissione nel compimento di valutazioni economiche complesse, dall'altro lato (nel giudizio di appello), al limite, invalicabile da parte della Corte di giustizia, di non procedere a una nuova constatazione dei fatti già presi in considerazione dal Tribunale?

Come appena ricordato, nel caso *Paks II* la Corte ha ritenuto di accogliere l'impugnazione giudicando che il Tribunale fosse incorso in un errore di diritto in merito alla questione, del tutto preliminare, della qualificazione giuridica dei fatti (e non già, quindi, alla loro constatazione)[67]; dunque alla determinazione dell'oggetto dell'aiuto di Stato. Obiettivo, descrizione, importo, anche, della misura di agevolazione hanno infatti condotto la Corte a riformulare la qualificazione giuridica del fatto e a concludere che l'aiuto di Stato dovesse avere a oggetto non soltanto la messa a disposizione dei due nuovi reattori nucleari a favore della società *Paks II* ma anche la loro costruzione. Ne è derivato, in applicazione dei criteri *Iannelli e Volpi*, che tale costruzione doveva ritenersi parte integrante della misura di aiuto e, per tale via, che l'attribuzione diretta dell'appalto per procedere a tale costruzione dovesse essere intesa come modalità inscindibile dall'oggetto dell'aiuto. Diversamente, invece, avevano ritenuto tanto la Commissione quanto il Tribunale.

La criticità che pare trasparire dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolar modo da quella più recente, risiede perciò, come

---

[66] Si rinvia, *supra*, alla nota 14.

[67] Rispetto allo spinoso tema dei limiti del controllo riservato alla Corte di giustizia, quale giudice d'appello rispetto alle sentenze del Tribunale, con specifico riguardo alla corretta distinzione fra motivi di diritto e motivi di fatto a sostegno dell'impugnazione, *ex multis*, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, pp. 484-486, in cui si dà anche conto di un progressivo *revirement* nella giurisprudenza della Corte in merito. Sul punto, si rinvia, altresì, a C. NAÔMÉ, *Articolo 58*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 295 ss., spec. p. 305 ss.

anticipato, nella possibilità che la riconosciuta specialità da attribuire alla disciplina degli aiuti (e per tale via il suo citato "assorbente") possa, in ultima istanza, condurre a un depotenziamento delle disposizioni in tema di libertà economiche di circolazione e, per tale via, a un intollerabile *vulnus* al principio della tutela giurisdizionale effettiva dei singoli. A tal proposito, sono allora le controversie che ben potremmo qualificare come autonome rispetto al contenzioso sull'applicazione della disciplina procedurale degli aiuti di Stato alle imprese quelle nelle quali tale anticipata criticità assume piena evidenza e particolare rilievo; controversie che, talvolta, conducono alla pronuncia di sentenze della Corte di giustizia, qui però chiamata a tal fine in via pregiudiziale dai giudici nazionali. L'appena sopra evocata giurisprudenza, infatti, si riferisce, nella maggior parte dei casi, alla definizione di contenziosi originatisi nel contesto dell'impugnazione di decisioni adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 108 TFUE.

Esempio in tal senso è, del resto, la stessa causa *Iannelli e Volpi*. Nell'accennata prospettiva di ordine critico, il punto più rilevante è, in effetti, quello di garantire la diretta applicabilità alle disposizioni del mercato interno che sanciscono la piena efficacia delle libertà fondamentali di circolazione. Detto altrimenti, la vera questione appare quella di chiarire, in un contesto siffatto, di quale competenza effettivamente disponga il giudice nazionale.

La risposta, come anticipato, è già presente nella pronuncia *Iannelli e Volpi*. Come ricordato, la Corte di giustizia ha già allora affermato inequivoca che, qualora sia possibile isolare condizioni o elementi che, seppure parti dell'aiuto, possano ritenersi non necessari alla realizzazione del suo oggetto e del suo funzionamento e risultino contrarie a norme dotate di efficacia diretta, tali norme devono poter essere invocate dinanzi al giudice nazionale, non potendosi obiettare a tale conclusione che tali condizioni o elementi costituiscono parti di un aiuto. Inoltre, e soprattutto, la Corte ha altresì precisato che la competenza del giudice nazionale, certamente tenuto a verificare la compatibilità di questi ultimi con le norme dei Trattati "altre" rispetto a quelle di cui alla disciplina degli aiuti di Stato alle imprese, non può consentirgli di giungere «a dichiarare il […] sistema [di aiuti], nel suo complesso, incompatibile con il trattato né, di conseguenza, a

considerare, per ciò solo, illegittimi, i contributi con i quali l'aiuto è finanziato, assumendo a motivo il fatto che questi sarebbero destinati al finanziamento di un aiuto incompatibile con il trattato»[68].

Se, *in nuce*, una risposta era già in parte desumibile proprio dalla sentenza *Iannelli e Volpi*, venticinque anni dopo tale pronuncia le parole della Corte di giustizia si fanno, al riguardo, ancor più chiare ed esplicite in un'ulteriore sentenza; merito, evidentemente, anche dell'altrettanto chiaro ed esplicito quesito pregiudiziale sollevato, nell'occasione, dal *Vestre Landsret* (giudice d'appello danese). Quest'ultimo aveva domandato alla Corte «se l'autorizzazione concessa dalla Commissione a conclusione della procedura di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato [attuale art. 108, par. 3, TFUE], non ost[asse] a che una giurisdizione nazionale disapplic[asse], anche solo parzialmente, in quanto contrario agli artt. 9 [attuale art. 28 TFUE], 12 [attuale art. 30 TFUE] e 16 [art. abrogato dal Trattato di Amsterdam], o anche 95 [attuale art. 110 TFUE] del Trattato, un contributo utilizzato per finanziare l'aiuto autorizzato»[69].

Una volta richiamata, pedissequamente, la pronuncia *Iannelli e Volpi*, e in particolare il suo punto 14, la risposta (negativa) della Corte di giustizia prende le mosse dalle fondamentali indicazioni che essa stessa ha radicato nella propria giurisprudenza in merito alla ripartizione di competenze, in materia di aiuti di Stato, fra Commissione e giudici nazionali. La complementarietà di ruoli – che, pure, restano ben distinti e non possono sovrapporsi – fra questi ultimi, affermata, fra le altre, nelle ben note pronunce *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* e *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e a.*[70], induce i giudici di Lussemburgo a sancire in modo chiarissimo che il monopolio esclusivo della Commissione in merito all'accertamento della compatibilità dell'aiuto di Stato con il

[68] *Iannelli e Volpi/Ditta Paolo Meroni*, sopra citata, punto 16.
[69] Corte giust. 23 aprile 2002, C-234/99, *Nygård*, punto 14. Nell'occasione, si trattava, in estrema sintesi, di verificare se una tassa sulla produzione di suini vivi destinati alla macellazione, autorizzata dalla Commissione nell'ambito delle disposizioni sugli aiuti di Stato alle imprese, ove richiesta sui suini esportati al di fuori della Danimarca non configurasse, secondo il ricorrente nel procedimento principale, una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale di esportazione, ai sensi degli artt. 9, 12 e 16 del Trattato, ovvero un'imposizione interna discriminatoria, vietata dall'art. 95.
[70] Si rinvia, *supra*, alla nota 2.

mercato interno non esclude la competenza del giudice nazionale a garantire piena efficacia, in particolare, all'attuale art. 110 TFUE; disapplicando, all'occorrenza, eventuali contrarie normative degli Stati membri.

In quell'occasione, in effetti, se l'eventuale incompatibilità rispetto a tale ultima disposizione del regime nazionale di aiuti fosse dipesa, in concreto, dall'esame della ripartizione del gettito di un'imposta parafiscale nazionale, non si sarebbe potuto dubitare che «i giudici nazionali [fossero] i più idonei a raccogliere le informazioni necessarie e a procedere alle necessarie valutazioni, in base ai dati che dovrebbero normalmente risultare dalla contabilità e dagli altri documenti di gestione degli enti che riscuotono il tributo e concedono la sovvenzioni od altri benefici»[71]. Deriva, perciò, dall'esito di una tale verifica, effettuata dal giudice nazionale, quella protezione giuridica dei singoli assicurata dall'effetto diretto delle disposizioni sul mercato interno. Qualora, cioè, tale giudice riscontrasse la violazione dell'attuale art. 110 TFUE, esso sarebbe infatti tenuto a «ristabilire la legalità sul piano interno, senza per questo attentare al ruolo centrale ed esclusivo riservato dagli artt. 92 e 93 del Trattato [attuali artt. 107 e 108 TFUE] alla Commissione per l'accertamento della compatibilità di un aiuto col mercato comune»[72].

Nella propria giurisprudenza, le indicazioni della Corte di giustizia si fanno progressivamente senz'altro più precise rimanendo tuttavia ben ancorate ai criteri della sentenza *Iannelli e Volpi*. Le appena ricordate competenze del giudice nazionale, infatti, possono correttamente esplicarsi soltanto in relazione a quelle modalità e/o caratteristiche dell'aiuto di Stato che possano essere valutate isolatamente in quanto, pur costituendo parte di un aiuto (o di un regime di aiuti), possono considerarsi non necessarie alla realizzazione del suo obiettivo o al suo

[71] Così, *Nygård*, sopra citata, punto 61.

[72] *Ivi*, punto 62. Al punto 64, in modo chiarissimo, può leggersi la conclusione cui giunge la Corte secondo cui «l'autorizzazione di un regime fiscale generale riguardante i prodotti agricoli nazionali, quale quello di cui alla causa principale, accordata dalla Commissione in applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato, non impedisce affatto ai giudici nazionali di valutare se un tributo facente parte di tale regime, quale quello considerato, sia compatibile con gli artt. 12 o 95 del Trattato, in riferimento, in particolare, alla destinazione del suo gettito».

funzionamento[73]. La *ratio* è, certamente, molto chiara. Laddove una caratteristica dell'aiuto sia indissolubilmente legata al suo oggetto, infatti, consentire al giudice nazionale di pronunciarsi intorno a essa configurerebbe un'illegittima invasione delle competenze esclusive della Commissione, con il rischio di ingerirsi, di fatto, nella valutazione della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 TFUE. Tuttavia, occorre riconoscere che, altrettanto certamente, può risultare assai complesso individuare in maniera inequivoca se talune caratteristiche/modalità di attuazione dell'aiuto siano da ritenersi non necessarie all'aiuto stesso; starebbe a confermarlo, peraltro, proprio la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia.

Nel caso *A-Fonds*, ad esempio, in merito alla possibilità di ritenere "autonoma", nell'accezione utilizzata fin qui, l'eventuale violazione dell'art. 63 TFUE, dunque della libertà di circolazione dei capitali, rispetto a un regime di aiuti che subordinava il rimborso dell'imposta olandese sui dividendi al requisito della presenza della sede di una società nei Paesi Bassi, l'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, dopo aver richiamato la giurisprudenza *Iannelli e Volpi* e averla ritenuta applicabile al caso *de quo*, aveva chiaramente delineato l'estrema difficoltà, per il giudice nazionale, di portare utilmente a termine tale operazione. Proprio rispetto alla necessità di operare una valutazione intorno alla necessità di un tale menzionato requisito di residenza rispetto alla realizzazione dell'oggetto o al funzionamento del regime di aiuti, l'Avvocato generale dichiarava di «ammett[ere] che una siffatta analisi non è evidente, a maggior ragione in quanto la Corte, a quanto mi consta, non si è ancora pronunciata su una situazione nella quale le modalità di un aiuto sono considerate necessarie alla realizzazione dell'oggetto o al funzionamento del regime di aiuti in questione per escludere la competenza del giudice nazionale»[74].

Più in generale, peraltro, siffatta incertezza potrebbe finanche accentuarsi laddove si volesse intendere la pronuncia *Nygård* come strettamente circoscritta al contesto specifico nel quale è stata resa e,

[73] Nella giurisprudenza più recente, ad esempio, Corte giust. 2 maggio 2019, C-598/17, *A-Fonds/Inspecteur van de Belastingdienst*, punti 47 e 48 (ove si rinvia alle pronunce *Iannelli e Volpi* e *Nygård*).

[74] Conclusioni dell'Avv. gen. Saugmandsgaard Øe, del 19 dicembre 2018, C-598/17, *A-Fonds/Inspecteur van de Belastingdienst*, par. 80.

dunque, si propendesse per qualificarla alla stregua di una presa di posizione tanto chiara quanto, però, limitata all'ambito di applicazione dell'art. 110 TFUE. Pur non ritenendo di accogliere una tale interpretazione restrittiva, va però riconosciuto come il più sopra citato passaggio argomentativo che enfatizza il ruolo dei giudici nazionali in quanto ritenuti maggiormente idonei a raccogliere informazioni e ad effettuare valutazioni in merito alla ripartizione del gettito di un'imposta parafiscale nazionale si presti, in effetti, a fondare anche ricostruzioni di siffatto restrittivo tenore.

7. *Considerazioni conclusive*

Come interpretare, oggi, questa cinquantennale consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia? Fermo rimanendo che la via maestra per vedersi tutelate le proprie posizioni giuridiche soggettive di derivazione comunitaria non possa che essere quella del ricorso in annullamento, *ex* art. 263 TFUE, nei confronti della decisione della Commissione ma che essa non sempre possa essere agevolmente percorribile (o possa non esserlo per nulla), appare necessario garantire la maggiore latitudine possibile all'invocazione della diretta applicabilità dinanzi ai giudici nazionali delle disposizioni dell'ordinamento dell'Unione "altre" rispetto a quelle sugli aiuti di Stato, in particolare di quelle relative alle libertà fondamentali del mercato interno. È alla luce di tale prospettiva visuale, dunque, che occorre domandarsi se la giurisprudenza *Iannelli e Volpi* garantisca effettivamente un simile risultato.

La Corte di giustizia ha, del resto, ammesso il cumulo fra tali due ordini di norme. Ha, cioè, riconosciuto, dipanando così i dubbi esplicitamente rivoltile dai giudici nazionali in via pregiudiziale, che una stessa misura nazionale possa integrare tanto la violazione di una libertà economica di circolazione quanto dell'art. 107 TFUE[75].

La competenza del giudice nazionale, come evidente, non è certamente tale da rimettere in discussione la competenza esclusiva

[75] *Ex multis*, Corte giust. 30 marzo 2006, C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti/Calafiori*; Corte giust. 17 novembre 2009, C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*.

della Commissione in merito alla valutazione di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno. In un contesto siffatto, del resto, non è questo che si domanda al giudice nazionale. Vero è, tuttavia, che per garantire la diretta applicabilità di singole disposizioni del mercato interno (che è, appunto, ciò che si domanda al giudice nazionale) possa palesarsi qualche "interferenza" fra le rispettive prerogative di questi ultimi e della Commissione. Si allude, qui, alla necessità di applicare i criteri per la prima volta enunciati nella pronuncia *Iannelli e Volpi* per comprendere quali siano le caratteristiche/modalità di attuazione dell'aiuto di Stato da ritenersi necessarie ai fini della realizzazione dell'aiuto, dunque inscindibili da essa.

Il tema, evidentemente, è quello, senz'altro consueto in materia di aiuti di Stato ma non per questo privo di criticità, in ultima analisi riconducibile alla madre di tutte le questioni che, pur non disponendo di competenza in tal senso, il giudice nazionale può talvolta essere chiamato a risolvere, ovverosia la qualificazione stessa di una misura di agevolazione pubblica ai sensi di un «aiuto di Stato» *ex* art. 107, par. 1, TFUE[76]. Come ben noto, si tratta di un'operazione in cui il giudice nazionale può incidentalmente incorrere[77] quando, come gli impone la giurisprudenza della Corte di giustizia, egli sia tenuto a prendere tutti i provvedimenti che la violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE richieda. Per poterlo fare, accertando la violazione di tale ultima disposizione, avrà preliminarmente qualificato come aiuto di Stato la misura nazionale adottata senza il rispetto di tale art. 108, par. 3, TFUE. Ciò non determina alcuna alterazione nel quadro delle competenze delineato dal Trattato; Commissione e giudici nazionali dispongono,

[76] Operazione di qualificazione, talvolta non semplice da attuare in concreto, di una nozione che, come da giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, «ha carattere giuridico e deve essere interpretata sulla base di elementi oggettivi» (così, da ultima, Corte giust. 3 settembre 2026, C-145/24 P, *BdM Banca/Commissione*, punto 51).

[77] Note, e chiarissime, in tal senso le parole della Corte di giustizia secondo le quali la mancata diretta applicabilità dell'(attuale) art. 107 TFUE «non implica[…] tuttavia che ai giudici nazionali non possano essere sottoposte controversie nelle quali essi siano tenuti ad interpretare – ove occorra, previo ricorso al procedimento di cui all'art. 177 del trattato [attuale art. 267 TFUE] – e ad applicare l'art. 92 [oggi art. 107 TFUE] senza ch'essi siano per questo chiamati a decidere circa l'eventuale incompatibilità d'un aiuto statale, salvo il caso d'un aiuto istituito in contrasto con l'art. 93, n. 3, del trattato [attuale art. 108, par. 3, TFUE]» (*Steinike & Weinlig/Germania*, sopra citata, punto 14).

infatti, di prerogative differenti. In un caso del genere, questi ultimi sono chiamati a salvaguardare «i diritti che spettano alle parti in considerazione dell'effetto diretto del divieto sancito nell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato [attuale art. 108, par. 3, ultima frase, TFUE; …] nel momento in cui i detti giudici adottano una decisione a tal proposito, essi non per questo si pronunciano sulla compatibilità delle misure d'aiuto con il mercato comune essendo tale valutazione finale di esclusiva competenza della Commissione, sotto il controllo della Corte di giustizia»[78]. L'applicazione degli evocati criteri *Iannelli e Volpi*, perciò, deve essere attuata dai giudici nazionali senza che, come più volte ricordato, ciò determini in via, per così dire, automatica e diretta una lesione delle competenze della Commissione e, in ultima analisi e secondo un'affermazione recente dei giudici di Lussemburgo, anche una violazione dell'obbligo di leale cooperazione, *ex* art. 4, par. 3, TUE, fra i giudici nazionali e la Commissione[79].

Indubbiamente, laddove il contesto sia quello di un rinvio pregiudiziale non collegato al previo svolgimento della procedura *ex* art. 108 TFUE, il rilievo delle valutazioni operate dal giudice nazionale è destinato ad aumentare. L'appena ricordata giurisprudenza sul cumulo, tuttavia, non lascia dubbi circa l'ammissibilità di una situazione del genere, così come, ancor più, in merito alla centralità del rinvio pregiudiziale, strumento cui, è da ritenere, il giudice nazionale si affiderà proprio in simili circostanze per sollevarsi dalla responsabilità di qualificare, da solo, il provvedimento nazionale alla stregua di un aiuto di Stato.

Se, in definitiva e come evidente alla luce di tutta quanta la giurisprudenza in tema di aiuti di Stato, non possono essere messe in discussione le menzionate competenze dei giudici nazionali, una sempre maggiore enfasi posta sulla necessità di garantire, per il loro tramite, la diretta applicabilità delle disposizioni del mercato interno anche nel contesto degli aiuti di Stato non può che derivare, allo stato

---

[78] Così, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon/Francia*, sopra citata, punto 14.
In dottrina, *ex multis*, E. FONTANA, *Aiuti di Stato e diretta efficacia*, Napoli, 2006.

[79] Corte giust. 1° agosto 2025, C-514/23, *Tiberis Holding/Gestore dei servizi energetici (GSE) e a.*, punto 43.

attuale dell'ordinamento dell'Unione, anche dalla necessità di assicurare piena efficacia al combinato disposto costituito dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Come ben noto, infatti, tali disposizioni impongono che «i singoli che sostengano, nell'ambito di una controversia connessa all'esercizio di un'attività economica nel territorio dell'Unione, che un atto, una misura o un comportamento ha leso i diritti o le libertà loro conferiti dal diritto dell'Unione devono disporre di un rimedio giurisdizionale che consenta loro di contestare tale atto, misura o comportamento alla luce di detto diritto, in via principale o incidentale, e di ottenere, da parte di un giudice nazionale, un controllo giurisdizionale effettivo dell'atto, misura o comportamento di cui trattasi alla luce di tale diritto»[80].

Le citate disposizioni, in altri termini, rappresentano senz'altro una chiave di interpretazione ulteriore e, per così dire, aggiornata, di questa consolidata giurisprudenza. Del resto, come sostenuto efficacemente dalla più autorevole dottrina, fin dall'inizio la Corte di giustizia ha inteso collegare saldamente livello sostanziale e livello procedurale, sovrapponendo il tema dell'effetto diretto a quello della tutela giurisdizione effettiva delle posizioni giuridiche soggettive di derivazione comunitaria[81].

L'equilibrio che la giurisprudenza *Iannelli e Volpi* ha delineato e che deve essere costantemente garantito è perciò quello fra i principi, che oggi ben possono definirsi di ordine costituzionale, della tutela giurisdizionale effettiva, da un lato, e delle competenze attribuite, dall'altro. Se il primo conferisce sicura competenza ai giudici nazionali all'applicazione delle disposizioni, direttamente applicabili, che sanciscono le libertà economiche fondamentali del mercato interno, il secondo preserva la competenza esclusiva della Commissione in ordine

[80] In questi termini, da ultima, Corte giust. 16 luglio 2026, C-424/24 e C-425/24, *ZD e MI/ Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) e a.*, punto 85. Nella sconfinata dottrina sul tema, pare qui sufficiente il rinvio a F. FERRARO, D. P. DOMENICUCCI, A. CIRCOLO, *I principi di base del diritto processuale dell'Unione*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 93 ss., spec. p. 102.

[81] Sul punto, con esplicito riferimento alla fondamentale pronuncia *Van Gend en Loos*, G. TESAURO, *op. cit.*, pp. 264-265, nota 29. In merito, si veda altresì D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, spec. pp. 62-63 e dottrina e giurisprudenza ivi citate.

al giudizio (che, però, è da effettuarsi con il mercato interno complessivamente inteso) di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione di un aiuto di Stato alle imprese. In alcun modo – comportando, nel caso, una subordinazione del secondo principio al primo – l'intento di garantire piena efficacia alle disposizioni del mercato interno può determinare una valutazione, da parte del giudice nazionale, sulla compatibilità, con tali disposizioni, dell'aiuto di Stato; né potrebbe essere altrimenti, è da ritenere, in ragione della specifica natura dell'ordinamento dell'Unione europea.

Già il punto 16, a ben guardare, della sentenza *Iannelli e Volpi* esprimeva una tale conclusione quando sanciva l'impossibilità per il giudice nazionale che si fosse pronunciato in merito alla compatibilità della misura nazionale con una specifica libertà di circolazione di poter dichiarare, derivandola da tale accertata contrarietà, l'incompatibilità con il Trattato dell'aiuto nel suo complesso. Pur in presenza, allo stato attuale, di una "copertura costituzionale" espressa al principio della tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce oggi sicura chiave di interpretazione e, insieme, tuttavia anche parametro di legittimità stessa, della giurisprudenza *Iannelli e Volpi*, occorre concludere che l'equilibrio delineato ormai cinquant'anni fa in quella stessa pronuncia possa ritenersi tuttora valido e sufficientemente rassicurante per le posizioni giuridiche soggettive dei singoli e, soprattutto, per la loro piena tutela. Questa giurisprudenza, nella prospettiva indagata, rappresenta anzi un'efficace e plastica rappresentazione delle caratteristiche specifiche dell'attuale ordinamento dell'Unione e del suo sistema di tutela giurisdizionale.

L'attribuzione delle competenze, la leale cooperazione, la tutela giurisdizionale effettiva, la diretta applicabilità e il primato del diritto dell'Unione, in definitiva, contribuiscono a delineare tali caratteristiche e a edificare un sistema di garanzia dei diritti di derivazione comunitaria organizzato su due livelli: il ricorso per l'annullamento degli atti dinnanzi ai giudici di Lussemburgo *ex* art. 263 TFUE, da un lato; le prerogative del giudice nazionale, eventualmente coadiuvato dalla Corte di giustizia in via pregiudiziale per stemperare l'evidente e talvolta eccessiva "vaghezza" dei criteri *Iannelli e Volpi*, in ultima

istanza volte a disapplicare disposizioni interne incompatibili con il diritto dell'Unione.

Non fanno perciò eccezione a questa ricostruzione neppure i rapporti fra disciplina degli aiuti di Stato e, per semplificare, libertà economiche fondamentali del mercato interno. Ciò che, forse, può sorprendere è che le lacune di tutela che pure possono ravvisarsi siano riscontrabili non già, come a prima vista si sarebbe tentati di ritenere, sul fronte della competenza dei giudici nazionali ma su quello del controllo di legittimità degli atti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea; dovendo perciò ricondursi l'accennata criticità non già alla costantemente riaffermata specialità della disciplina degli aiuti di Stato rispetto all'attuazione di "altre" politiche dell'Unione quanto a un *vulnus*, più "endemico" e generale, insito da sempre nel regime di impugnazione degli atti delineato dall'art. 263, quarto comma, TFUE e dalla giurisprudenza che, nel tempo, l'ha univocamente interpretato[82].

[82] Sul punto, nella amplissima dottrina, C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *DUE*, n. 1, 2003, p. 13 ss.; B. NASCIMBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, n. 1, 1988, p. 39 ss.; G. TESAURO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1988, p. 5 ss.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo intende esaminare gli elementi costitutivi della giurisprudenza della Corte di giustizia sul rapporto fra la disciplina degli aiuti di Stato e l'attuazione delle altre politiche dell'Unione, con particolare riguardo alla realizzazione del mercato interno. A partire dalla sentenza resa nel caso *Iannelli e Volpi* (22 marzo 1977, causa 74/76), infatti, i giudici di Lussemburgo hanno più volte ricordato come la procedura di cui agli artt. 107 e 108 TFUE non debba mai condurre a un risultato contrario a specifiche norme del Trattato e, dunque, come non possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato o con principi generali del diritto dell'Unione. In considerazione delle implicazioni che tale giurisprudenza può assumere rispetto alla piena efficacia che deve essere assicurata alle libertà economiche fondamentali di circolazione e alla tutela dei diritti che da esse derivano, l'articolo si propone di valutare la coerenza di questa giurisprudenza con taluni principi, di carattere costituzionale, dell'ordinamento dell'Unione.

ABSTRACT (ENG)

This paper aims to examine the key elements of the Court of Justice's case-law on the relationship between State aid rules and the implementation of other Union policies, with particular regard to the establishment of the internal market. Since the judgment delivered in the *Iannelli and Volpi* Case (22 March 1977, Case 74/76), in fact, the judges in Luxembourg have repeatedly emphasised that the procedure set out in Articles 107 and 108 TFEU must never lead to a result contrary to specific provisions of the Treaty and, therefore, that State aid which, by virtue of certain of its terms, conflicts with other provisions of the Treaty or with general principles of EU law cannot be declared compatible with the internal market. In view of the implications that this case-law may have for ensuring the full effectiveness of the fundamental economic freedoms of movement and for guaranteeing respect for the rights deriving therefrom, this article

aims to assess the consistency of this case-law with certain constitutional principles of the EU legal order.