



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**  
**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO**  
**ITALIANO E SOVRANAZIONALE**

Corso di Dottorato in Diritto pubblico, internazionale ed europeo  
*Curriculum* in Diritto dell'Unione europea – XXXV Ciclo

**TESI DI DOTTORATO**

**LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO E LA**  
**NECESSITÀ DI UNA NUOVA**  
**MODERNIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA**

Tesi presentata da:  
Dott.ssa Ester Latorre  
Matricola: R12579

Settore scientifico-disciplinare:  
Diritto dell'Unione europea, IUS/14

Tutor:  
Chiar.mo Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo

Coordinatore del Corso:  
Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

Anno Accademico 2021/2022



## SOMMARIO

ABSTRACT .....	I
INTRODUZIONE .....	IV

### CAPITOLO PRIMO

#### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO FRA COMPETENZE EUROPEE E NAZIONALI

##### **Parte I: L'incrocio di competenze fra Unione europea e Stati membri al centro della disciplina degli aiuti di Stato**

1. Le competenze in materia di aiuti di Stato.....	1
1.1 Gli aiuti di Stato fra integrazione europea e interessi nazionali .....	1
1.2 Il faticoso coordinamento di competenze e il bilanciamento di interessi: cenni storici .....	6
2. La primaria competenza degli Stati membri in materia di aiuti di Stato ....	12
2.1 ( <i>segue</i> ) Il controllo da parte dei giudici nazionali .....	14
3. La necessaria competenza dell'Unione europea sugli aiuti concessi dagli Stati membri.....	24
4. Considerazioni conclusive sulle competenze in tema di aiuti di Stato.....	33

##### **Parte II: La discrezionalità della Commissione europea: rilievi sui paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE**

1. I poteri della Commissione europea in relazione alle deroghe di cui all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE .....	36
2. Il paragrafo secondo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili <i>de iure</i> .....	37
2.1 Gli aiuti disposti in favore di singoli consumatori.....	39
2.2 Gli aiuti destinati a ovviare danni arrecati dalle “calamità naturali” o da “altri eventi eccezionali”: la particolare attualità di questa eccezione .....	40
3. Il paragrafo terzo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili <i>iuris tantum</i> .....	43
4. Le altre deroghe al divieto di aiuti di Stato: accenno al regime <i>de minimis</i> .	48
5. Conclusioni .....	50

## CAPITOLO SECONDO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO: GENESI, EVOLUZIONE E STATO DELL'ARTE

1. La disciplina europea degli aiuti di Stato.....	53
1.1 La nozione di aiuto di Stato e l'art. 107 TFUE.....	53
2. Il processo di modernizzazione della nozione di aiuto di Stato .....	60
2.1 Lo <i>State Aid Action Plan</i> del 2005 e l'approccio “economico” .....	61
2.2 ( <i>segue</i> ) La comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato del 2012.....	68
2.3 ( <i>segue</i> ) La comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016: luci e ombre .....	74
2.4 ( <i>segue</i> ) Il codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato del 2018.....	80

3. I requisiti necessari per definire una misura come aiuto ai sensi della Comunicazione del 2016 (“VIST”)	82
3.1 Il vantaggio in capo al destinatario della misura	83
3.2 L’incidenza sul mercato e sugli scambi fra Stati membri	91
3.3 Il concetto di “selettività”	96
3.4 Il trasferimento di risorse pubbliche	102
4. Gli aiuti di Stato di natura fiscale	114
5. Rilievi conclusivi	124

### CAPITOLO TERZO

#### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO AL BANCO DI PROVA DELLE PIU’ RECENTI CRISI ECONOMICHE: I *TEMPORARY FRAMEWORK*

Premessa metodologica	127
-----------------------	-----

#### **Parte I: La nozione di aiuto di Stato dinanzi alla pandemia da Covid-19: il *Temporary Framework* emanato dalla Commissione europea**

1. L’intervento della Commissione in pendenza dell’emergenza Covid-19	129
1.1 Il <i>Temporary Framework</i> emanato il 19 marzo 2020	131
1.2 ( <i>segue</i> ) Le successive modifiche al <i>Temporary Framework</i>	140
1.3 Le basi giuridiche del quadro temporaneo	144
1.4. Le condizioni per l’accesso alle misure di favore e l’esame della Commissione	150

2. Il quadro temporaneo da Covid-19 e il quadro temporaneo da crisi economica del 2008: principali analogie e differenze .....	157
3. <i>Temporary Framework</i> , disciplina “tradizionale” e mantenimento del <i>level playing field</i> : un difficile coordinamento? .....	163

**Parte II: La nozione di aiuto di Stato nel *Temporary Crisis Framework* e nel *Temporary Crisis and Transition Framework*: le risposte della Commissione al conflitto fra Russia e Ucraina**

1. Il conflitto fra Russia e Ucraina: cenni storici e politici .....	169
2. Il <i>Temporary Crisis Framework</i> : dalla prima versione del 23 marzo 2022 alle modifiche del 20 luglio 2022 e del 28 ottobre 2022.....	177
2.1 ( <i>segue</i> ) Gli aiuti di importo limitato .....	183
2.2 ( <i>segue</i> ) Il sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati.....	184
2.3 ( <i>segue</i> ) Gli aiuti indirizzati al mercato energetico.....	185
3. Il <i>Temporary Crisis and Transition Framework</i> del 9 marzo 2023 .....	189
4. Considerazioni di chiusura: un <i>temporary framework</i> per ogni crisi? .....	195

**CAPITOLO QUARTO**

**LA NOZIONE DI AIUTO FRA SCELTE POLITICHE E INTERVENTI DI PAESI TERZI**

Premessa metodologica.....	199
----------------------------	-----

**Parte I: La *Brexit* e le conseguenze sul versante degli aiuti di Stato: la  
nozione di “sussidio” ai sensi della WTO**

1. Il fenomeno <i>Brexit</i> : cenni al contesto di riferimento .....	201
1.2 ( <i>segue</i> ) L'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea .....	205
2. L'impatto della <i>Brexit</i> sugli aiuti di Stato: dall'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione alla disciplina della WTO.....	211
2.1 ( <i>segue</i> ) I “sussidi” nell'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione .....	213
2.2 ( <i>segue</i> ) I “sussidi” nella disciplina di diritto internazionale: dall'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT) alla <i>World Trade Organization</i> (WTO).....	216
3. Stato dell'arte e principali distinzioni fra discipline: perfetta coesistenza o problemi di coordinamento? .....	224
4. Spunti di riflessione forniti dalla <i>Brexit</i> a proposito dell'art. 107 TFUE ....	233

**Parte II: La nozione di aiuto di Stato e i *foreign subsidies***

1. Le sovvenzioni estere e il loro impatto sulla concorrenza all'interno dell'Unione europea .....	236
2. Il Regolamento in tema di <i>foreign subsidies</i> del 14 dicembre 2022.....	240
2.1 La fase preparativa: il Libro bianco e la consultazione con gli <i>stakeholders</i> .....	240
2.2 ( <i>segue</i> ) La fase esecutiva: la proposta di regolamento del 5 maggio 2021, <i>l'impact assessment</i> e l'accordo politico raggiunto il 30 giugno 2022 .....	245

3. La nozione di sovvenzione estera <i>versus</i> la nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione.....	256
--	-----

## CAPITOLO QUINTO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO FRA NUOVI PARADIGMI E PROSPETTIVE DI MODERNIZZAZIONE

1. Le prospettive di modernizzazione alla luce della “nuova Unione europea”: fra nuovi arresti della Corte di giustizia e decisioni della Commissione sui PNRR .....	261
1.1 ( <i>segue</i> ) Il cambio di rotta nelle più recenti sentenze della Corte di giustizia in tema di aiuti di Stato .....	262
1.2 ( <i>segue</i> ) Le decisioni assunte dalla Commissione connesse ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	274
2. La (forse troppa) duttilità dell’attuale nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione .....	281
3. Considerazioni finali: modernizzazione o attenuazione della disciplina degli aiuti di Stato? .....	285
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>299</b>
<b>INDICE DELLA GIURISPRUDENZA.....</b>	<b>322</b>



## ABSTRACT

Il presente lavoro di ricerca si propone di analizzare la nozione di aiuto di Stato, con l'obiettivo di comprendere se essa sia ancora all'altezza di rispondere alle nuove necessità insite nel mercato unico europeo a valle dei più recenti avvenimenti economici e politici.

L'analisi prende le mosse dall'osservazione delle competenze in materia di aiuti di Stato, essendo esse la colonna portante dell'intero sistema che, com'è noto, è regolato dagli artt. 107 e ss. TFUE. In tale frangente, ci si sofferma sull'incrocio fra la primaria autorità degli Stati membri che, quanto meno in uno stadio primordiale, hanno piena discrezionalità circa l'erogazione di una misura di favore, e i pregnanti poteri della Commissione europea, unica istituzione deputata al controllo sugli aiuti.

Dopo aver vagliato come l'intersezione fra dette competenze costituisca un punto di incontro e, per alcuni versi, di scontro nel settore, la ricerca analizza la genesi e l'evoluzione della nozione di aiuto di Stato, così da comprendere il percorso che ha condotto alla sua odierna definizione contenuta in una comunicazione della Commissione del 2016 (la *"Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea"*), anch'essa precipuamente osservata.

Poste le necessarie basi di ragionamento, l'attenzione si sposta sull'impatto che i più discussi eventi degli ultimi anni hanno avuto sulla disciplina: la pandemia da Covid-19 ed il conflitto russo ucraino. Le crisi economiche da essi generate hanno fatto sì che gli aiuti diventassero uno fra gli strumenti più utilizzati per sollevare l'economia reale: in tale contesto, si analizzano i quadri temporanei emanati per fronteggiare la situazione, così come l'interpretazione che è stata data alla nozione di aiuto.

Con la medesima ottica, ossia quella di comprendere come gli eventi moderni possano aver condizionato la definizione in parola (e viceversa), ci si sofferma dapprima sul fenomeno *Brexit* e sulla differenza fra la nozione europea di “aiuto di Stato” e quella internazionale di “sovvenzione”, per poi inserire un terzo termine di paragone dato dal concetto di “*foreign subsidies*”, costituente l’oggetto di un recentissimo regolamento di stampo protezionistico emanato dal legislatore dell’Unione.

Infine, un’ampia riflessione è dedicata alle prospettive di modernizzazione della nozione di aiuto di Stato, in cui si sostiene che l’avvio di un nuovo processo di innovazione possa essere la chiave per il corretto mantenimento del *level playing field*.



## INTRODUZIONE

La disciplina degli aiuti di Stato costituisce uno dei capisaldi del diritto dell'Unione europea. Essa, insieme alla normativa *antitrust*<sup>1</sup>, compone la politica di concorrenza, che è la colonna portante dell'intero sistema economico europeo e che ha permesso, ormai trent'anni fa, la costruzione del mercato unico.

Le norme contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (nel prosieguo, per comodità, "TFUE") dedicate agli aiuti, che vanno dall'art. 107 TFUE all'art. 109 TFUE, suscitano da sempre grande interesse alla luce della loro spiccata indole pratica<sup>2</sup>. Consentono, difatti, in presenza di talune circostanze, l'intervento pubblico nell'economia sotto forma di sostegno agli operatori economici attivi in un determinato territorio.

Dette disposizioni regolano tanto gli aspetti sostanziali, quanto quelli procedurali della materia. In particolare, l'art. 107 TFUE, al suo primo paragrafo, pone un divieto assoluto all'erogazione di misure di favore a beneficio di specifiche imprese da parte di uno Stato membro. Tale veto è limitato dai paragrafi secondo e terzo, che contengono, rispettivamente, eccezioni *ipso iure* –

---

<sup>1</sup> La disciplina *antitrust*, tuttavia, non sarà oggetto del presente lavoro di ricerca. Per un approfondimento in proposito si rimanda, *ex multis*, a: A. CATRICALÀ, C. E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *Diritto antitrust*, Milano, 2021; F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2019; B. CORTESE, F. FERRARO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014; S. BASTIANON, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Milano, 2011.

<sup>2</sup> In generale, sulla disciplina europea degli aiuti di Stato, si vedano: L. VOGEL, *European State aid law*, Parigi, 2017; C. QUIGLEY, *European State aid Law and Policy*, Oxford, 2015; C. BACON, *European Union law of State aid*, Oxford, 2013; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, pp. 795-839; A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, 2007; G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma, 2007; A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State aid in the European Union*, Oxford, 2004.

predeterminate dal legislatore e limitate a specifiche ipotesi, fra cui ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali – e *iuris et de iure*, valutabili di volta in volta dalla Commissione europea.

L'art. 108 TFUE, invece, delinea un rigoroso meccanismo di controllo di cui è investita la medesima istituzione, basato sulla comunicazione *ex ante* dei progetti di aiuto e sull'obbligo di *standstill* del notificante.

Da ultimo, l'art. 109 TFUE è il fondamento normativo che consente l'adozione di atti di diritto derivato volti a specificare quanto già previsto dal Trattato. Invero, ad accompagnare i succitati articoli, vi sono una serie di testi legislativi, fra cui regolamenti e comunicazioni, che tracciano i contorni dell'intervento europeo nel settore.

La *ratio* dell'impianto normativo poc'anzi tratteggiato può rinvenirsi nella volontà di assicurare, all'interno del mercato interno, una *workable competition* fra realtà imprenditoriali operanti nei vari Paesi membri, evitando che essa possa essere falsata da elementi "artificiali" – per l'appunto, le sovvenzioni statali – che sono esterni rispetto alle ordinarie logiche economiche<sup>3</sup>.

Ebbene, la storia degli aiuti di Stato è ampia e complessa. Dalla stesura della normativa primaria ad oggi si sono susseguiti una serie di eventi ragguardevoli, primo fra tutti la globalizzazione, che hanno avuto un impatto significativo nell'ambito *de quo*.

Se in una prima fase vi era l'assoluta prevalenza delle esigenze degli Stati membri ad attuare interventi di sostegno alle proprie economie, si è poi passati ad un atteggiamento di condanna verso gli stessi, giungendo infine ad un'interpretazione meno rigida del divieto posto dall'art. 107, par. 1, TFUE che contraddistingue l'epoca moderna.

---

<sup>3</sup> Così anche P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra public e private enforcement*, Bari, 2018, spec. p. 74.

Quanto avvenuto negli ultimi anni, poi, ha avuto un impatto diretto sul settore in parola. Com'è noto, infatti, l'economia europea ha subito diversi *shock*.

*In primis*, la pandemia da Covid-19 ha interrotto le catene del valore poiché le misure governative di coprifuoco hanno impedito per lunghi mesi le attività in numerosi settori. In tale contesto, la vita quotidiana dei cittadini è cambiata radicalmente, capovolgendo le relazioni economiche e distruggendo abitudini che si ritenevano consolidate.

In secondo luogo, la Federazione Russa ha avviato una guerra contro l'Ucraina, causando ulteriori turbamenti ai mercati già compromessi, soprattutto a quello energetico e delle materie prime.

E ancora, le iniziative espansionistiche dei Paesi terzi hanno destato non poche preoccupazioni, inserendosi in un frangente delicato ove, oltretutto, la compagine sociale dell'Unione si era ristretta a valle dell'esercizio della possibilità prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (nel prosieguo, per comodità, anche "TUE") da parte del Regno Unito<sup>4</sup>.

L'Unione europea ha reagito alle suddette sfide in tutti i modi possibili, introducendo, fra le altre cose, nuove regolamentazioni in materia di aiuti di Stato. Queste ultime hanno fatto sì che simili strumenti tornassero in auge, generando, al contempo, svariate perplessità in relazione all'intero sistema.

Per poter svolgere considerazioni di ampio respiro, però, non può prescindere da una approfondita analisi della nozione stessa di aiuto di Stato.

---

<sup>4</sup> Come noto, l'art. 50 TUE prevede un meccanismo di recesso unilaterale e volontario di un membro dall'Unione europea. Colui che desidera recedere ha l'onere di notificare la sua intenzione al Consiglio europeo e la procedura si conclude con un accordo – sottoscritto dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo – che stabilisce le modalità di *exit* dello Stato. In tal modo, i Trattati cessano di essere applicabili all'uscente. In proposito, su tutti, si veda: P. CRAIG, *The Process: Brexit and the Anatomy of Article 50*, in F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017, pp. 49-70.

Essa ha sempre rivestito, e tutt'ora riveste, particolare rilevanza anche alla luce della sua complessità. Ciò dipende principalmente dal fatto che la stessa lunge dal poter essere tracciata attraverso mere valutazioni tecnico-giuridiche, dovendo tener conto, invece, di considerazioni economico-sociali inerenti la natura e l'ampiezza dei poteri pubblici a sostegno delle attività private<sup>5</sup>.

I contorni della definizione in parola, inoltre, consentono di comprendere, *ab origine*, quali sono gli interventi che debbono essere ritenuti incompatibili con la libera concorrenza – e che quindi devono essere assoggettati all'apposita disciplina – e quali, viceversa, non sono idonei ad alterare il funzionamento del mercato.

Quanto appena esposto permette di comprendere sin d'ora la centralità di detto concetto, che costituisce la chiave di volta soprattutto in un'epoca, come quella moderna, in cui gli ultimi avvenimenti hanno condizionato (*rectius*, ribaltato) le scuole di pensiero circa il ruolo dello Stato nell'economia e l'opportunità di politiche correttive.

Pertanto, specifico oggetto d'attenzione del presente lavoro sarà proprio la nozione di aiuto di Stato.

In particolare, la ricerca intende mettere in risalto la sua attuale costruzione e le sue prospettive di modernizzazione alla luce di quella che potrebbe definirsi la "nuova" Unione europea.

A tal fine, il primo capitolo, di natura introduttiva, porrà le basi di ragionamento necessarie per la successiva trattazione, soffermandosi sull'incrocio di competenze nel settore degli aiuti.

Si vedrà come, da una parte, sussista la facoltà degli Stati membri di definire come, quando e in quali settori intervenire con una misura di favore e, dall'altra, vi sia l'indiscussa autorità della Commissione europea, a cui i Trattati hanno

---

<sup>5</sup> Così anche G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, p. XI.

conferito il potere di “comunitarizzare” le iniziative statali, così da mitigare la loro unilateralità privandoli di una prospettiva meramente nazionale e dotandoli, *a contrario*, di una lente europea.

A completare tale inquadramento vi sarà altresì l’analisi delle deroghe di cui all’art. 107, parr. 2 e 3, TFUE, di cui l’istituzione è (o, quanto meno, dovrebbe essere) garante.

Si passerà poi, nel secondo capitolo, al dettagliato esame della nozione di aiuto e dei suoi quattro connotati, ossia il vantaggio, l’incidenza sugli scambi, la selettività e il trasferimento di risorse pubbliche.

Essa, come noto, è contenuta in un atto di *soft law* – la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto del 2016 (nel prosieguo, per comodità, la “Comunicazione 2016”)<sup>6</sup> – che è stata elaborata a valle di un processo di modernizzazione del settore. Quest’ultimo, dunque, sarà vagliato in apertura, così da comprendere lo scopo che si prefiggeva e le sue risultanze trasposte nella Comunicazione 2016.

In tale contesto, non potrà non accennarsi alla nozione di aiuto in ambito fiscale e alla declinazione dei suddetti quattro elementi in tale, peculiare, ambito, così come alla regola *de minimis*, ideata per sottrarre all’applicazione della disciplina quegli interventi che, pur integrando i requisiti richiesti, si ritengono non pericolosi per il libero commercio.

Tenuto conto di tali premesse, si procederà, nel terzo e quarto capitolo, a vagliare come le competenze e la definizione di *State aid* abbiano reagito dinanzi alle più imponenti, nonché recentissime, vicissitudini.

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

Segnatamente, il terzo capitolo avrà ad oggetto sia la disciplina emergenziale emanata dalla Commissione in pendenza dell'epidemia globale da Covid-19 – plasmata su quella elaborata con il propagarsi della crisi finanziaria del 2008, a cui sarà fatto espresso richiamo – sia i *temporary framework* pubblicati a valle dello scoppio del conflitto russo-ucraino.

Il quarto capitolo, dal canto suo, si propone di mantenere la medesima indole moderna e così esaminerà, prima, il fenomeno *Brexit*, poi, il nuovo regolamento sui sussidi esteri emanato dall'Unione. Tali episodi saranno letti in ottica funzionale al presente lavoro di ricerca, poiché permetteranno di introdurre al suo interno un'analisi di stampo comparativo fra nozioni affini a quella di aiuto, ma contenute in diverse fonti: la definizione internazionale di "sussidio" propria del sistema della *World Trade Organization*<sup>7</sup> e quella di "*foreign subsidies*" di cui al Regolamento 2022/2560<sup>8</sup>.

Un simile confronto sarà idoneo a mettere meglio in risalto le caratteristiche del regime europeo e l'analisi delle tendenze che ispirano le diverse discipline consentirà di valutare, innanzitutto, i rapporti che vi sono, sul piano giuridico, fra le stesse e, successivamente, quale, fra tutte, pare essere la via migliore per rispondere alle esigenze del mercato.

Coerentemente con la linea sino a quel momento tracciata, il quinto ed ultimo capitolo, che costituirà il cuore del presente studio, ha l'ambizione di leggere fra

---

<sup>7</sup> In generale, sulla *World Trade Organization*, si rimanda a: G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2015; D. DIVERIO, *La libera prestazione di servizi fra Comunità europea e OMC*, Milano, 2007; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002; G. ADINOLFI, *L'organizzazione mondiale del commercio : profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, in GUUE L 330 del 23 dicembre 2022, pp. 1-45.

le righe delle ultime decisioni della Corte di giustizia e della Commissione, per poi proporre un'idea di modernizzazione della nozione di aiuto e, come corollario, dell'intera disciplina che su essa si basa.

Sarà così rimarcato quanto l'ottica con cui leggere l'art. 107 TFUE sia ormai divenuta dinamica piuttosto che statica, quanto la Comunicazione 2016 meriti un aggiornamento e, infine, quanto il galoppante sviluppo di una concezione eccessivamente permissiva in tema di aiuti rischi di compromettere, ove non si concepiscano rimedi efficaci, la stabilità del mercato unico<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Si precisa che l'elaborato è aggiornato al 30 marzo 2023.

## CAPITOLO PRIMO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO FRA COMPETENZE EUROPEE E NAZIONALI

#### Parte I

#### L'incrocio di competenze fra Unione europea e Stati membri al centro della disciplina degli aiuti di Stato

*Sommario:* 1. Le competenze in materia di aiuti di Stato – 1.1 Gli aiuti di Stato fra integrazione europea e interessi nazionali – 1.2 Il faticoso coordinamento di competenze e il bilanciamento di interessi: cenni storici – 2. La primaria competenza degli Stati membri in materia di aiuti di Stato – 2.1 (*segue*) Il controllo da parte dei giudici nazionali – 3. La necessaria competenza dell'Unione europea sugli aiuti concessi dagli Stati membri – 4. Considerazioni conclusive sulle competenze in tema di aiuti di Stato.

#### **1. Le competenze in materia di aiuti di Stato**

##### **1.1 Gli aiuti di Stato fra integrazione europea e interessi nazionali**

L'economia europea è nata e si è sviluppata sulla base di due principi, apparentemente antagonisti, rispetto agli interventi pubblici: il principio di mercato e il principio di libera concorrenza. Il primo è «*un principio di razionalità*

*economica ed anche, in definitiva, di democrazia»<sup>10</sup>* e in base ad esso la produzione deve essere ancorata alla domanda. Il secondo, dal canto suo, è un intrinseco limite per il precedente, ma permette all'intero mercato di non fallire sul nascere, avendo come obiettivo il raggiungimento di una condizione di ottimalità economica e di un equilibrio fra poteri pubblici e privati.

In questo contesto, la disciplina in materia di aiuti di Stato costituisce un elemento integrante della politica della concorrenza europea, fondata sulla concezione liberista tale per cui l'autonomo gioco delle forze del mercato ha il pregio di garantire una migliore allocazione delle risorse, massimizzando il benessere dei cittadini, nonché la competitività e la sostenibilità del sistema economico stesso, permettendo alle imprese più efficienti e innovative di emergere<sup>11</sup>.

Lo spirito del Trattato di Roma del 1957, che muoveva verso la creazione di un'economia stabile che potesse consentire la realizzazione del mercato comune, non è mai stato abbandonato e l'idea di fondo che ha ispirato i padri fondatori è rimasta immutata<sup>12</sup>. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (nel prosieguo, TFUE) prevede, infatti, che l'azione dell'Unione comporti, tra l'altro, la definizione delle regole necessarie ad assicurare una *workable competition*. Tra i precetti in parola vi sono quelli applicabili alle imprese – relative alle intese,

---

<sup>10</sup> Così si esprime A. CERRI, *Gli aiuti di Stato nel quadro degli interventi pubblici in economia*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, Roma, 2006, p. 1.

<sup>11</sup> In una simile prospettiva, da parte di taluni autori la concessione degli aiuti di Stato è stata inquadrata come un fattore di distorsione del processo allocativo, oltre che una pratica diametralmente contraria ad un corretto e sano gioco concorrenziale. In tal senso, G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, p. 204. Si segnalano parimenti le analisi dei seguenti autori: R. BALDWIN, *Trade policy issues and empirical analysis*, Chicago, 1988; E. LEAMER, *Sources of international comparative advantage. Theory and evidence*, Cambridge, 1984.

<sup>12</sup> Così G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 630.

all'abuso di posizione dominante ed alle concentrazioni<sup>13</sup> – e quelli relativi agli aiuti concessi dagli Stati membri.

Le prescrizioni in materia di aiuti di Stato costituiscono, dunque, uno dei pilastri del funzionamento del mercato interno. Da un lato, esse contribuiscono ad una migliore allocazione delle risorse pubbliche; dall'altro, hanno una natura compensativa, essendo volte a garantire che la competizione tra operatori economici non sia falsata da misure che avvantaggino indebitamente talune produzioni o talune imprese rispetto alle loro concorrenti, evitando altresì che alcune di esse vengano mantenute artificialmente in vita a scapito di coloro che sono in grado di operare senza contributi governativi<sup>14</sup>. Sotto tale profilo, una

---

<sup>13</sup> Le intese e l'abuso di posizione dominante sono rispettivamente regolati dagli articoli 101 e 102 TFUE. In via del tutto sommaria e senza pretesa di esaustività, si rammenta che l'art. 101 TFUE (ex art. 81 TCE), dispone che sono incompatibili con il mercato interno, e quindi vietati, tutti gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza. L'art. 102 TFUE (ex art. 82 TCE), dal canto suo, inibisce lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione di dominanza sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso. Le concentrazioni, invece, non sono regolate da un particolare articolo del trattato *de quo*, bensì dal Regolamento n. 139/2004 (Regolamento CE n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, *Regolamento comunitario sulle concentrazioni*, GUUE L 24 del 29 gennaio 2004, pp. 1-22). Per ulteriori approfondimenti su detti argomenti, si rimanda, *ex multis*, a: A. CATRICALÀ, C. E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *Diritto antitrust*, Milano, 2021; F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2019; B. CORTESE, F. FERRARO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014.

<sup>14</sup> *Ex multis*, A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *www.astrid-online.it*, 2010, p. 13; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 205. In termini analoghi si è espressa altresì la Commissione europea nel primo censimento sugli aiuti di Stato nella Comunità europea del 1989. In tale sede ha evidenziato che la politica in materia di aiuti di Stato ha un ruolo primario in quanto essi possono distorcere la libera concorrenza non

politica degli aiuti di Stato, ove correttamente orientata<sup>15</sup>, costituisce un indubbio strumento per la realizzazione dell'economia "sociale", posta fra gli obiettivi dell'Unione, senza per questo trascurare le esigenze del mercato<sup>16</sup>. Il divieto *prima facie* posto dall'art. 107, par. 1, TFUE, infatti, viene mitigato dai paragrafi

---

solo perché impediscono un'ottima allocazione delle risorse, ma anche perché sono in grado di produrre i medesimi effetti delle barriere tariffarie e di altre forme di protezionismo. Inoltre, essa ha affermato che «nei confronti di un sistema di libera concorrenza, di un'efficace allocazione delle risorse e dell'unità del mercato comune, essi non sono affatto una minaccia puramente teorica o infondata» bensì «la proliferazione e l'entità degli aiuti di Stato, anche quando sono subordinati al controllo della Comunità, rendono incontestabile l'importanza del loro impatto». Può dirsi, quindi, che sin dagli arbori l'atteggiamento delle istituzioni nei confronti degli aiuti di Stato è stato particolarmente attento e rigoroso. Si rimanda, a tal proposito, a: Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea*, Bruxelles - Lussemburgo, 1989.

<sup>15</sup> Di fatti, gli aiuti di Stato concessi senza perseguire un criterio logico-economico, possono solo provocare un effetto distorsivo e pregiudizievole sul mercato. Eppure, in presenza di talune circostanze (si pensi alle più "comuni" insufficienze che possono prodursi nei processi dell'economia di mercato), le sovvenzioni possono essere considerate come un rilevante e, anzi, necessario strumento di politica economica, capace di correggere squilibri attuali o potenziali. Cfr. G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., pp. 210 ss.; R. BEHBOODI, *Industrial subsidies and friction in world trade*, Londra, 1994, che sottolinea come le politiche di sovvenzionamento sono giustificabili alla luce delle imperfezioni dei mercati (le esternalità, fra le altre); W. SCHWARTZ, E. HARPER, *The regulation of subsidies affecting international trade*, *Michigan Law Review*, 1972, p. 833, ove si legge «much (perhaps all) government support can be defined as being a correction rather than a distortion of the market process».

<sup>16</sup> C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011, p. 18. Secondo taluni autori, poi, in certi frangenti l'intervento statale in favore delle imprese permette di eliminare le c.d. barriere all'entrata e, non da ultimo, promuovere lo sviluppo tecnologico e sostiene l'occupazione. Cfr. G. LUNGHINI, P. A. MORI, *Per una politica economica della concorrenza*, in N. LIPARI, I. MUSU, *La concorrenza tra economia e diritto*, Roma-Bari, 2000, p. 207; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, p. 245.

successivi<sup>17</sup>, suggerendo al lettore che «*gli aiuti, così come un veleno, se presi in piccole dosi possono rivelare proprietà terapeutiche*»<sup>18</sup>.

Tuttavia, è altrettanto vero che le previsioni relative agli aiuti di Stato siano, nell'ambito della disciplina europea in materia di concorrenza, quelle maggiormente controverse.

Esse realizzano, difatti, il punto di incontro – e sotto alcuni profili, di scontro – tra interessi eterogenei e di difficile contemperamento: quelli dell'Unione europea e quelli dei singoli Stati membri; quelli delle imprese beneficiarie e quelli dei loro *competitor*.

Nell'ambito di questa contrapposizione tra esigenze dissimili, quella che più di ogni altra ha influenzato l'applicazione della disciplina in materia è stata, ed è tutt'ora, quella che vede misurarsi l'interesse dei governi nazionali e quello delle istituzioni europee. I primi sono interessati ad adottare misure atte a far emergere le imprese situate sul loro territorio; le seconde sono invece chiamate a difendere il mercato unico, nonché ad evitare che «*gli Stati membri ingaggino tra loro gare di sovvenzioni, a spese gli uni degli altri e dell'interesse europeo generale*»<sup>19</sup>.

Tali necessità si sono combinate in vario modo nel corso del tempo, determinando talvolta la prevalenza dell'una o dell'altra, talaltra il loro contemperamento reciproco. Invero, esse si sono dovute scontrare – come si vedrà ampiamente nel prosieguo del lavoro – con le più imprevedibili

---

<sup>17</sup> Ma v'è di più. La statuizione di cui al primo paragrafo dell'art. 107 TFUE viene parimenti mitigata da tutta una disciplina esterna al Trattato, come i regolamenti di esenzione per categoria. Per maggiori approfondimenti a tal proposito, v. *infra*, capitolo I, parte II.

<sup>18</sup> In termini affini si esprime I. SIGISMONDI, *Mercato e ordinamento*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., p. 50.

<sup>19</sup> Si rimanda a: Commissione europea, *Relazione sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, 10.6.2011, COM(2011) 328 def.

contingenze, fra cui crisi economiche ed epidemie globali, che hanno reso meritevoli di tutela esigenze via via differenti.

Questa altalena di interessi si evince *in toto* se si effettua una breve panoramica dell'evoluzione che ha interessato la disciplina in parola, dagli anni della Comunità europea ai più recenti di crisi.

## **1.2 Il faticoso coordinamento di competenze e il bilanciamento di interessi: cenni storici**

Il primo periodo di vigenza della normativa sugli aiuti è stato caratterizzato da un'applicazione piuttosto marginale della stessa. Durante gli anni Settanta del secolo scorso sono stati pochi i casi di aiuto presi in considerazione dalla Commissione e ancor meno quelli che si sono risolti con una decisione negativa.

In questa "prima fase" si registra l'assoluta prevalenza delle esigenze degli Stati membri ad attuare interventi di sostegno alle economie nazionali, in un contesto comunitario caratterizzato dal mercato comune ancora *in fieri*. Detta tendenza ha mostrato, però, tutta la sua inadeguatezza e disomogeneità, facendo sì che si sviluppasse una spesa pubblica sovrabbondante.

Gli interventi pubblici, definiti da parte della dottrina "a pioggia"<sup>20</sup>, la presenza smisurata dello Stato dell'economia e l'iniziale debolezza dell'incidenza della normativa sovranazionale, è stata seguita da una tendenza diametralmente opposta, caratterizzata da una forte presa di posizione, da parte della

---

<sup>20</sup> Così si esprime G. LUCHENA, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., p. 62.

Commissione europea e della Corte di giustizia, sull'importanza di garantire il rispetto dei principi del mercato<sup>21</sup>.

Detta "seconda fase", durata per tutti gli anni Ottanta<sup>22</sup> e per quasi tutti gli anni Novanta del Novecento, ha visto le istituzioni comunitarie attuare un indirizzo molto più rigoroso e volto a condannare le intromissioni statali nell'economia. Non poteva essere diversamente, d'altronde, se si pensa che solo in Italia, a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, quando vi è stata la c.d. crisi energetica<sup>23</sup>, lo Stato ha nutrito più che mai il sistema di sostegno alle imprese

---

<sup>21</sup> Cfr. M. BAGELLA, C. CASTELLI, *Gli incentivi alle imprese in Italia nella seconda metà degli anni '90: motivazioni, vincoli e linee di riforma*, in M. BALDASSARRI, G. GALLI, G. PIGA, *Regole per il mercato*, 2002, Milano, pp. 107 ss.

<sup>22</sup> Fra il 1981 e il 1986, periodo di osservazione che ha condotto la Commissione dell'allora Comunità europea ad elaborare il primo censimento sugli aiuti di Stato, il volume totale degli aiuti è stato estremamente elevato. Si pensi che nei quattro maggiori Stati membri si sono investite le seguenti somme: in Italia, 28 miliardi di ECU; in Germania, 19 miliardi di ECU; in Francia 17 miliardi di ECU; nel Regno Unito, 9 miliardi di ECU. In totale, il volume degli aiuti nazionali superava del quadruplo gli interventi della Comunità. Detta prassi ha condotto le istituzioni e i giudici sovranazionali a irrigidire la loro politica, al fine di evitare distorsioni, a breve e lungo termine, del mercato comune che si stava cercando di costruire. Per maggiori approfondimenti sugli aiuti concessi nel suddetto periodo si rimanda a: Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea*, cit., pp. 9 ss.

<sup>23</sup> Per completezza, si accenna brevemente che con il termine crisi energetica ci si riferisce all'aumento del prezzo del greggio e dei suoi derivati che si verificò nel 1973. Detto evento fu estremamente rilevante per lo Stato italiano, da sempre sensibile sulle tematiche energetiche essendo una nazione caratterizzata da un'assenza pressoché totale di fonti primarie in grado di produrre energia. Per maggiori approfondimenti riguardo la suddetta crisi e, più in generale, della politica energetica italiana ed europea si rimanda a: M. COLITTI, *Energia e sviluppo in Italia. La vicenda di Enrico Mattei*, Bari, 1979; G. SAPELLI, F. CARNEVALI, *Uno sviluppo tra politica e strategia. ENI (1953-1985)*, Milano, 1992; L. MAUGERI, *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, guerra fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*, Firenze, 1994; N. G. DALLAS LUCAS, *Energy and*

pubbliche e ha sviluppato un apparato capillare di incentivi. Questi ultimi, seppur pubblicamente giustificati per sostenere l'industrializzazione del Mezzogiorno e l'innovazione, in realtà erano finalizzati a evitare numerosi dissesti finanziari<sup>24</sup>.

È proprio in questo periodo, peraltro, che è stato elaborato il noto criterio dell'investitore privato, secondo cui sono ammissibili solo gli interventi statali nei quali le Autorità nazionali agiscono alla stregua di un operatore privato<sup>25</sup>. Non a caso, in questa fase si collocano due passaggi fondamentali per l'integrazione europea, ossia l'Atto Unico Europeo del 1987, che sancisce il programma per il completamento del mercato interno, e il Trattato di Maastricht

---

*the European Communities*, Londra, 1977; J. HAALAND MATLARY, *Energy Policy in the European Union*, Londra, 1991.

<sup>24</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., p. 61.

<sup>25</sup> È stata la Corte di giustizia a promuovere il c.d. criterio dell'investitore privato. I giudici europei, sin dalla metà degli anni Ottanta, hanno elaborato un particolare test denominato "dell'operatore privato in economia di mercato". Muovendo dal principio della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, essi hanno definito che i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni del mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato. Pertanto, per accertare se un provvedimento statale avesse tale natura, hanno ritenuto necessario applicare il criterio che si basava sulla possibilità, per le imprese apparentemente agevolate, di procurarsi le somme ricevute "sotto qualsiasi forma" sul mercato privato dei capitali. Si segnala, a tal proposito, una fondamentale pronuncia: Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, Causa C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punti 20-22. La Commissione, dal canto suo, non si è limitata ad applicare nella prassi tale criterio, ma ha provveduto a cristallizzarlo in un'apposita comunicazione: Comunicazione della Commissione agli Stati membri, in GUCE C 307 del 13 novembre 1993, pp. 3-15. Il criterio in esame è stato oggetto di ulteriori approfondimenti e specificazioni, per la cui trattazione si rimanda al capitolo II del presente elaborato.

del 1992, che comincia a porre vincoli stringenti alle politiche di bilancio dei Paesi membri<sup>26</sup>.

Con la stipula del Trattato di Amsterdam nel 1997 si apre una “terza fase”, caratterizzata da un riequilibrio della disciplina in analisi. Infatti, fino allo scoppio della crisi economica e finanziaria del 2008, si è accentuata la dimensione sociale dell’Unione: il perseguimento della coesione economica e, prim’ancora, sociale, è divenuto uno degli obiettivi primari della politica europea, in grado di temperare azioni improntate alla tutela della concorrenza *tout court*<sup>27</sup>.

A voler fare un breve accenno anche a quanto avvenuto nello Stato italiano, nel medesimo periodo vi sono stati numerosi interventi riduttivi dell’azione

---

<sup>26</sup> La rigidità che ha caratterizzato la “seconda fase” di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato è stata senz’altro stimolata anche dal Parlamento europeo. Invero, in una sua risoluzione – in cui si dà atto dell’aumento di aiuti di Stato concessi – i parlamentari hanno invitato la Commissione a perseverare nella sua politica rigorosa, effettuando controlli sugli aiuti settoriali e su quelli *ad hoc* (ossia al di fuori di inquadramenti o regimi). Si è definito, poi, di non trascurare i casi di aiuti di modesta entità; questi ultimi, in un piccolo mercato, possono essere relativamente più pregiudizievoli per le piccole e medie imprese rispetto a misure più ampie concesse in un grande mercato in cui operano grosse imprese. Si rimanda, a tal proposito, a: Risoluzione del Parlamento europeo sull’ottavo censimento degli aiuti di Stato nell’Unione europea, COM(2000) 205, C5-0430/2000, 2000/2211(COS).

<sup>27</sup> Il riequilibrio citato è iniziato, per la precisione, già dal 1995. Difatti, nel periodo 1995-1997, il volume complessivo degli aiuti di Stato proposti ed assegnati è stato pari a circa novantacinque miliardi di euro. Si è così registrato un calo rispetto ai centouno miliardi di euro registrati nel precedente periodo 1993-1995. Nel settore manifatturiero e dei trasporti si sono registrate flessioni di circa il 10%, mentre una diminuzione più sensibile è avvenuta nel settore della pesca.

statale, fra cui una riforma imperniata sul decentramento della gestione degli incentivi a favore delle regioni, al fine di razionalizzare tali interventi<sup>28</sup>.

Una simile evoluzione di interessi e principi ha avuto immediati riflessi anche sulla materia che ci occupa, la quale ha iniziato a subire modifiche che l'hanno resa più elastica e meno restrittiva. Si pensi, ad esempio, all'estensione del campo degli interventi pubblici per i quali vi è l'esonero dall'obbligo di notifica, come gli aiuti sotto la soglia *de minimis*, ovvero all'individuazione, in presenza di certe condizioni, delle compensazioni di oneri del servizio pubblico al di fuori del perimetro degli aiuti di Stato.

Ancora, la "quarta fase" ha avuto inizio con l'esplosione della crisi economica e finanziaria mondiale connessa allo scoppio della bolla immobiliare statunitense, diffusasi in Europa nell'autunno del 2008. Da quel momento in poi, la Commissione ha cercato di fronteggiare gli effetti negativi del crollo, sia nel settore finanziario che nell'economia reale, proprio per mezzo degli aiuti di Stato.

A distanza di anni, è senz'altro possibile affermare che la disciplina degli aiuti ha retto al banco di prova costituito dalle pressioni degli Stati membri ad attuare politiche di chiusura e difesa.

---

<sup>28</sup> La legge italiana n. 59/1997 (Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, in Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997) può essere considerata il punto di svolta e di avvio del processo di riorganizzazione del sistema di aiuti di Stato alle imprese, completata con i vari decreti legislativi di attuazione. Per ulteriori approfondimenti sul punto: G. LUCHENA, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., pp. 63 ss.; M. ARSÌ, *Incentivi alle imprese fra decentramento amministrativo e programmazione 2000-2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, pp. 533 ss.; G. P. MANZELLA, *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1998, pp. 887 ss.

Tale risultato positivo è merito della Commissione, che è riuscita, nonostante le difficoltà poste dal periodo, a svolgere il suo ruolo di guardiana della concorrenza, pur promuovendo un percorso di parziale e temporaneo alleggerimento della disciplina, attuato al fine di dotare le nazioni di strumenti idonei a fronteggiare la contingenza e a ristabilire la fiducia dei mercati.

La transitoria attenuazione dei precetti normativi è durata il lasso di tempo necessario a consentire ai singoli Paesi e, di conseguenza, all'Unione nella sua interezza, di ricreare fiorenti traffici commerciali.

La fase in parola è proseguita priva di particolari tensioni fino al 2019, in cui la pandemia connessa al coronavirus, prima, e il conflitto russo-ucraino, dopo, hanno stravolto gli equilibri mondiali, dapprima dal punto di vista sanitario, poi dal punto di vista economico e sociale: si è così aperta la “quinta fase”, che è quella che l'Unione sta attualmente vivendo. Anche in questa congiuntura la Commissione ha concepito strumenti che avrebbero dovuto favorire una risposta comune e coordinata da parte degli Stati membri, al fine di evitare che essi si sfidassero a suon di sussidi, dannosi per il mercato unico e insostenibili per le finanze pubbliche.

Tuttavia, come si vedrà in dettaglio nel prosieguo, tale obiettivo è stato raggiunto solo in parte: il susseguirsi di eventi critici ha portato, da un lato, i singoli Paesi a reagire al massimo delle loro possibilità, dall'altro la Commissione ad approvare senza remore ogni intervento notificato. Tale permissività, però, ha generato uno squilibrio innaturale fra gli Stati aventi casse più abbienti e quelli aventi risorse più scarse e pare quasi aver riportato l'Unione alla “prima fase” succitata<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Riflessioni approfondite sul punto caratterizzeranno i successivi capitoli del presente lavoro di ricerca. Si rimanda, nello specifico, ai capitoli III, IV e V dell'elaborato.

## 2. La primaria competenza degli Stati membri in materia di aiuti di Stato

Se è vero che il controllo sugli aiuti di Stato è in mani europee e, in particolare, della Commissione, è altrettanto vero che la primaria competenza in materia è degli Stati membri. Il mero termine “aiuti di Stato”, a prescindere dal suo intrinseco significato<sup>30</sup>, permette di comprendere che coloro che decidono se e quando progettare lo stanziamento di una misura favorevole sono i governi dei Paesi europei. Questi ultimi si basano su valutazioni di carattere politico ed economico che mirano ad aumentare la competitività delle imprese situate sul loro territorio.

In fase embrionale, quindi, il loro arbitrio è illimitato. Solo successivamente, al momento della concessione, esso incontra un limite: in virtù del c.d. obbligo di *standstill* delineato all’art. 108 TFUE<sup>31</sup>, ogni Stato deve astenersi dall’erogare un aiuto prima di ottenere una formale approvazione della Commissione europea, che autorizza o meno la misura in base all’impatto che essa potrebbe avere sul commercio intraeuropeo.

---

<sup>30</sup> Per una approfondita disamina circa la nozione di aiuto di Stato si rimanda alla al capitolo II del presente elaborato.

<sup>31</sup> Senza pretesa di esaustività, rimandando contestualmente ai paragrafi del presente elaborato dedicati al tema, in questa sede si accenna che l’art. 108 TFUE è la norma di carattere procedurale inserita nel Trattato in materia di aiuti di Stato. La procedura in esso delineata vede la Commissione europea al centro del sistema, essendo la stessa dotata del potere di autorizzare o meno una misura agevolativa decisa dagli Stati membri. In attesa della decisione dell’istituzione, questi ultimi non possono procedere con il loro “progetto agevolativo”, pena la dichiarazione di illegalità degli aiuti erogati, a cui consegue un obbligo di recupero immediato ed effettivo ove essi siano dichiarati incompatibili (con il mercato interno) da parte della Commissione.

Ciò premesso, è bene specificare che, da un lato, le istituzioni europee hanno (quasi) sempre cercato di disincentivare gli Stati membri dall'abusare degli strumenti in parola, dall'altro, gli Stati devono comunque muoversi nel rispetto dei principi che regolano la stessa appartenenza all'Unione, *in primis* quello di leale cooperazione.

Per analizzare il primo aspetto, si ritiene doveroso aprire una breve parentesi storica e riportare l'attenzione ai primi anni duemila. All'epoca, l'introduzione della moneta unica aveva notevolmente rafforzato il mercato comune. Pertanto, il sostegno statale concesso sotto forma di aiuto nazionale era, ormai, uno dei pochi mezzi a disposizione delle imprese per difendersi da una concorrenza diventata più intensa rispetto al passato. In detta circostanza, le istituzioni avevano richiesto agli Stati di porre in essere una severa disciplina di bilanciamento, al fine di evitare di distruggere, sussidio dopo sussidio, un mercato appena divenuto più robusto<sup>32</sup>. Un simile atteggiamento caratterizza tutt'ora il *modus operandi* della Commissione, che invita periodicamente i governi a considerare il livello e l'adeguatezza degli interventi pubblici nelle attività di mercato e a fissare obiettivi e tempi precisi per la riduzione degli stanziamenti complessivi.

Venendo ora al rispetto del principio di leale cooperazione, come noto, ai sensi dell'art. 4 par. 3 TUE, l'Unione e gli Stati devono assistersi reciprocamente nello svolgimento dei compiti rientranti nelle loro competenze. Segnatamente, gli Stati membri hanno l'onere di facilitare l'Unione nell'adempimento dei suoi compiti, fra cui vi è senz'altro il mantenimento del *level playing field*<sup>33</sup>. Detto

---

<sup>32</sup> Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Settimo censimento degli aiuti di Stato nell'Unione europea nel settore manifatturiero ed in taluni altri settori*, Bruxelles, 1999, pp. 67 ss.

<sup>33</sup> A definire ciò è sia l'art. 3, lett. b), TFUE, che fra le competenze esclusive dell'Unione inserisce la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato

principio, calato nell'ambito degli aiuti di Stato, ha come corollario il fatto che le nazioni debbano astenersi dall'adottare una politica di stampo protezionistico che vada a svantaggio degli altri membri, del libero commercio, del mercato unico e, in generale, dell'Unione nella sua interezza. Non solo. L'obbligo di leale cooperazione si applica altresì ai giudici nazionali<sup>34</sup> e si traduce nel loro dovere di adottare tutte le decisioni necessarie per garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Essi, al contempo, devono esimersi dall'adottare decisioni abili a compromettere il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati<sup>35</sup>.

## 2.1 (segue) Il controllo da parte dei giudici nazionali

I giudici interni sono certamente coprotagonisti nel panorama nazionale degli aiuti di Stato. Essi, però, si pongono in una posizione opposta rispetto a quella dei governi e agiscono a titolo di *longa manus* della Commissione. Invero, hanno la responsabilità di offrire una tutela giuridica a coloro che si reputano danneggiati<sup>36</sup> nel caso in cui vengano concessi aiuti illegali, in mancanza di una

---

interno, sia l'art. 3 TUE, che al terzo paragrafo recita come segue: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale [...]».

<sup>34</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, Causa C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603, punto 31.

<sup>35</sup> Si rimanda, a tal proposito, alle seguenti decisioni della Corte di giustizia: Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione c. Germania*, Causa C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punto 56; Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, Causa C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punto 41.

<sup>36</sup> Si rimanda, a tal proposito, alle seguenti decisioni della Corte di giustizia: Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI e altri*, Causa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 39;

decisione definitiva della Commissione sugli stessi o fino all'adozione di tale decisione, nonché quando un aiuto sia stato concesso in violazione della clausola di *standstill*<sup>37</sup>.

La scelta di coinvolgere i giudici nazionali anche in un settore così delicato come quello degli aiuti di Stato rientra in una politica di decentramento che ha caratterizzato *in toto* il diritto della concorrenza: difatti, anche nell'ambito *antitrust* si è assistito a tale cambio di rotta<sup>38</sup>.

---

Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e altri c. Francia*, Causa C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punto 11; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 1973, *Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e altri*, Causa C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, punto 8.

<sup>37</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, in GUUE C 305 del 30 luglio 2021, pp. 1-28, spec. punto 42.

<sup>38</sup> Come noto, nell'ambito del diritto *antitrust* vi è stato un grande processo di decentramento che ha visto l'originaria competenza della sola Commissione europea devolversi a vantaggio delle autorità garanti e dei giudici nazionali. Vi è stato un progressivo ridimensionamento delle tendenze spiccatamente accentratrici delle istituzioni europee, a cui è corrisposta una sempre maggior partecipazione delle istanze nazionali, al fine di consentire una migliore applicazione delle regole di concorrenza. Tale processo ha garantito, e garantisce tutt'ora, una sorveglianza più efficace e una semplificazione del controllo sulle intese (in particolare sui c.d. cartelli) e sull'abuso di posizione dominante, disciplinati rispettivamente dagli artt. 101 e 102 TFUE. L'atto normativo maggiormente rilevante in tal senso è il seguente: Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in GUCE L 1 del 4 gennaio 2003. In dottrina, *ex multis*: E. A. RAFFAELLI (edited by), *Antitrust between EU law and national law: 10. conference, 17-18 maggio 2012, Casa dei Carraresi, Treviso, Bruxelles-Milano*, 2013; G. BRUZZONE, *Poteri e garanzie nel diritto antitrust: l'esperienza italiana nel sistema della modernizzazione*, Bologna, 2008; E. GUERRI, *L'applicazione del diritto antitrust in Italia dopo il regolamento CE n. 1/2003*, Torino, 2005.

Il decentramento può essere inteso tanto come obiettivo, quanto come processo. Il primo significato è di stampo più squisitamente politico e richiede il rimpatrio di particolari poteri ai magistrati e organismi nazionali. Il secondo, di contro, lo inquadra come un meccanismo di applicazione localizzata delle norme europee volto a renderle più efficaci, rispondendo così ad una finalità deterrente. In quest'ultima accezione, non si mette in discussione la normativa da applicare, ma solo quale soggetto dovrebbe farlo<sup>39</sup>.

Parte della dottrina aveva mostrato un iniziale scetticismo nei confronti di una simile politica di scissione delle competenze, ritenendo che chiedere ai Paesi membri di rendere conto delle loro azioni dinanzi ai propri tribunali non avrebbe garantito un'applicazione coerente della disciplina in tutto il territorio europeo; non da ultimo, il numero esiguo dei ricorsi inizialmente posti in essere induceva a riflessioni negative<sup>40</sup>.

Ciò nonostante, si può oggi constatare che i giudici interni si sono mossi per eseguire al meglio la funzione di bilanciamento di interessi richiesta nell'ambito

---

<sup>39</sup> Cfr. M. ROSS, *Decentralization, Effectiveness, and Modernization: Contradictions in Terms?*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004, p. 85.

<sup>40</sup> Nell'iniziale periodo di sviluppo della disciplina, i casi portati all'attenzione dei giudici degli Stati membri erano poco più di un centinaio e ancor meno erano i ricorrenti risultati vittoriosi. Uno studio condotto dall'*Association of European Lawyers*, pubblicato poi dalla Commissione europea, aveva riscontrato un numero totale di 116 casi nell'arco di tempo ricompreso fra l'adesione dei Paesi e il 1998. Fra essi, in soli tre casi i ricorrenti erano riusciti ad ottenere un provvedimento positivo. La motivazione ipotizzata per un simile insuccesso era la seguente: «*the lack of successful actions by competitors is due probably not to deficiencies of the national legal systems, but rather to the limited knowledge of national judges and lawyers, and the traditional intransparency of the rules of EC state aid law*». Si segnala, in dottrina: J. FLYNN, *The Role of National Courts*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, cit., pp. 330 ss.

degli *State aid*<sup>41</sup>. A coadiuvare i giudicanti in questo difficile compito – che, per sua natura, è più adeguatamente attribuibile alla Commissione europea – c'è stata la definizione della nozione di aiuto di Stato per mezzo di svariate comunicazioni da parte dell'istituzione, di cui l'ultima risalente al 2016<sup>42</sup>. Inoltre, per mezzo della giurisprudenza *Delimitis*, si è stabilito che essi, in qualunque momento dell'*iter* decisionale, possano richiedere valutazioni giuridico-economiche alla Commissione, che è onerata di rispondere senza indugio<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. M. ROSS, *Decentralization, Effectiveness, and Modernization: Contradictions in Terms?*, cit., p. 86.

<sup>42</sup> Prima dell'elaborazione della vigente comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato – di cui si parlerà approfonditamente nel capitolo II del presente elaborato – e, in particolare, negli ultimi anni del secolo scorso, la nozione di aiuto adottata dalla giurisprudenza “comunitaria” era incerta e assai vasta, in quanto si voleva assicurare alla Commissione un controllo ampio sugli interventi degli Stati membri e, di riflesso, un potere maggiore sulla concorrenza in generale. L'istituzione, pertanto, si è mobilitata per adottare delle linee guida in proposito, atte a coadiuvare i giudici nell'adempimento della loro funzione di “guardiani interni”. Sono così seguite una sequela di comunicazioni relative alla nozione di aiuto, volte a specificarla e destare ogni dubbio sulla sua interpretazione. Come si vedrà, tuttavia, dette comunicazioni sono basate su interpretazioni della Corte di giustizia che, per loro natura, sono in costante evoluzione e, quindi, rendono le comunicazioni superate *ab origine*, posto che non vi sono meccanismi atti ad un loro aggiornamento. In proposito, si rimanda al capitolo II e V del presente elaborato. Si veda altresì: Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

<sup>43</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 1991, *Delimitis c. Henniger Bräu AG*, Causa C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. La Poste e altri*, Causa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285; Ordinanza della Corte di giustizia del 13 giugno 1990, *Imm. Zwartveld e altri*, Causa C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:315. Si specifica, inoltre, che le comunicazioni sulla nozione di aiuto di Stato sono state accompagnate da comunicazioni sulla cooperazione fra Commissione e giudici nazionali. In tal modo, i giudici nazionali sono stati inviati – *apertis verbis* – a rivolgersi alla Commissione

Ebbene, i tribunali nazionali devono muoversi entro una cornice tutta di matrice europea: non possono svincolarsi dalla nozione oggettiva di aiuto di Stato<sup>44</sup>; non possono emettere sentenze in contrasto con una decisione della Commissione, essendo incapaci di contrastare le statuizioni di quest'ultima circa l'esistenza di un aiuto<sup>45</sup>; infine, non possono dichiarare nulle le decisioni della Commissione, poiché solo l'apparato giurisdizionale europeo ha una simile competenza ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>46</sup>.

---

europea, sino a chiedere un parere *pro veritate* sulla qualificazione di una data misura. Inoltre, tramite dette comunicazioni, la Commissione ha voluto rendere edotti i terzi circa i rimedi disponibili in caso di violazione delle norme sugli aiuti, così che, mediante le loro denunce, l'intero sistema potesse trarne beneficio: una sorta di *private enforcement* degli aiuti di Stato. Da ultima: Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, *cit.*, pp. 1-28.

<sup>44</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weiling c. Repubblica federale di Germania*, Causa C 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 14.

<sup>45</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, Causa C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punto 41.

<sup>46</sup> In tal senso si vedano: Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini*, Causa C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punto 53; Sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e altri c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Causa C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, punto 51; Sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest c. Hauptzollamt Itzehoe e Hauptzollamt Paderborn*, Causa C-143/88 e C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, punto 23; Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Causa C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452, punto 20. Al massimo, i giudici nazionali che nutrono dubbi circa la validità o l'interpretazione di una decisione della Commissione possono rivolgersi a quest'ultima al fine di ottenere chiarimenti ovvero utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale e rivolgersi, così, alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE. Si segnala, a riguardo, la seguente giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, Causa C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punto 44; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI e altri*, Causa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punti 50 e 51.

Ciò premesso, i giudici, ove aditi, effettuano una duplice valutazione: da un lato, esaminano la misura adottata dallo Stato onde stabilire se essa rientra nella nozione di aiuto a norma dell'art. 107 TFUE; dall'altro, e solo qualora la prima valutazione conduca ad un esito affermativo, determinano se è stata violata la clausola di sospensione<sup>47</sup>.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, la qualificazione giuridica della fattispecie in termini di aiuto costituisce una questione pregiudiziale. In tale ambito, i magistrati possono (*rectius*, devono) far riferimento ai succitati orientamenti della Commissione dettati in tal senso<sup>48</sup>. In relazione, invece, alla seconda analisi, essi vanno ad esaminare se l'aiuto deve essere definito illegale<sup>49</sup> o se ha caratteristiche tali da rappresentare un'eccezione all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108 TFUE: si pensi agli aiuti esenti per categoria, a quelli che non superano la soglia *de minimis* e agli aiuti c.d. esistenti<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Sul tema si è anche pronunciato K. BACON, *European Community law of State aids*, Oxford, 2009.

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *cit.*

<sup>49</sup> La nozione di aiuto c.d. illegale comprende gli aiuti non notificati alla Commissione, gli aiuti notificati, ma attuati prima dell'autorizzazione dell'istituzione e, da ultimo, gli aiuti concessi dallo Stato membro violando i termini e le condizioni dell'autorizzazione dell'autorità europea. Detta classificazione deve tenersi distinta dagli aiuti c.d. incompatibili, ossia quelle misure che vengono giudicate non conciliabili con il mercato unico. Si tenga presente, tuttavia, che l'aiuto illegale ben può essere considerato compatibile, *ex post*. In tal caso, non dovrà procedersi al recupero, come avviene, invece, nel caso di aiuto illegale poi dichiarato incompatibile. Per ulteriori approfondimenti in tal senso: L. BELLODI, D. GRESPAN, *La procedura in materia di aiuti*, in G.L. TOSATO E L. BELLODI, *Il nuovo diritto della concorrenza. Aspetti procedurali*, Milano, 2004, pp. 353 ss.

<sup>50</sup> Si suole fare una differenza fra aiuto "nuovo" e aiuto "esistente". Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento n. 1589/2015, per aiuti esistenti si intendono: tutte le misure di aiuto adottate da un

A valle di un simile esame, hanno il compito di tutelare attivamente i ricorrenti che dimostrino di aver subito un danno derivante dal comportamento statale. I mezzi di cui essi dispongono sono la possibilità di sospendere o di porre fine all'attuazione della misura, ordinare il recupero delle somme già erogate ovvero adottare provvedimenti cautelari – per loro natura temporanei – al fine di curare in modo efficiente gli interessi delle parti interessate<sup>51</sup>.

Procedendo adesso ad una breve disamina dei suddetti rimedi, la sospensione o cessazione dell'aiuto può essere disposta sia quando lo Stato non abbia ancora attuato la misura concessa in violazione del Trattato, sia quando, pur essendo la stessa entrata in vigore, l'aiuto non sia stato erogato in tutto o in parte. È bene sottolineare, però, che il diritto dell'Unione europea non impone una conclusione specifica a cui pervenire in relazione all'atto interno di concessione dell'aiuto illegale; bensì, richiede ai giudici solo l'adozione di provvedimenti volti ad impedire l'illecito arricchimento del beneficiario, in particolare, e uno squilibrio della concorrenza, in generale. Essi, pertanto,

---

Paese membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato, ancora applicabili dopo tale entrata in vigore; gli aiuti autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio; gli aiuti per i quali è decorso il termine di prescrizione decennale concesso alla Commissione dall'art. 17 del Regolamento *de quo* per recuperare gli aiuti illegalmente erogati; gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Tutti gli aiuti che non rientrano nelle precedenti categorie, si considerano aiuti nuovi. Cfr. Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE L 248 del 24 settembre 2015, pp. 9-29.

<sup>51</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Hansestadt Lubeck*, Causa C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punto 29; Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, Causa C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punto 43.

possono invalidare la decisione di concessione dell'aiuto, dichiarare la nullità del contratto con cui è concesso (ove esistente) o sospenderne l'attuazione<sup>52</sup>.

Con stretto riferimento alle decisioni di invalidità degli atti che erogano gli aiuti, si ritiene opportuno sottolineare che esse comportano un'immediata ricaduta pratica, nel diritto interno, del diritto europeo. Questo è possibile per merito dell'effetto diretto dell'art. 108, par. 3, TFUE<sup>53</sup>, di cui invece è privo l'art.

---

<sup>52</sup> La sospensione dell'attuazione avviene, a titolo esemplificativo, quando l'aiuto è concesso sotto forma di accesso a un servizio. In relazione ai provvedimenti che possono emettere i giudici nazionali, si rimanda a: Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV CV c. Gemeente Rotterdam*, Causa C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punti 44-47.

<sup>53</sup> Senza pretesa di esaustività, non può in questa sede non accennarsi al principio dell'effetto diretto, creazione della Corte di giustizia degli anni Sessanta che rappresenta una delle pietre miliari del diritto dell'Unione europea. Tramite l'effetto diretto si è definito che, a prescindere dal diritto interno, le norme europee non solo hanno il potere di imporre oneri nei confronti dei singoli, ma altresì il pregio di conferir loro tutti i diritti che da esse discendono. Una norma produce effetto diretto qualora sia caratterizzata da sufficiente chiarezza, precisione e incondizionabilità. I giudici "comunitari" avevano dapprima limitato un simile effetto ai rapporti con l'autorità pubblica (effetto diretto verticale), mentre successivamente ne hanno esteso la portata ai rapporti fra soggetti privati (effetto diretto orizzontale). In giurisprudenza, si rimanda alla celebre sentenza *Van Gen & Loos*: Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa C-26-62, ECLI:EU:C:1963:1. Inoltre, l'effetto diretto dell'art. 108, par. 3, TFUE è stato riconosciuto anche dalla Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Causa C-6-64, ECLI:EU:C:1964:66; Sentenza della Corte dell'11 dicembre 1973, *Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e Land Rheinland-Pfalz*, Causa C-120-73, ECLI:EU:C:1973:152. In dottrina, per una panoramica sull'evoluzione del concetto: B. DE WITTE, *Direct effect, supremacy and the nature of legal order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA, *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, pp. 189 ss.; R. MASTROIANNI, *On the distinction between vertical and horizontal direct effects of community directives: what role for the principle of equality?*, in *European Public law*, 1999, pp. 417 ss.

107 TFUE<sup>54</sup>. Le stesse decisioni palesano, d'altro canto, che un eventuale giudizio finale positivo della Commissione sulle misure erogate non possa sanare gli atti nazionali: può quindi concludersi che le decisioni dell'istituzione, in questi casi, producono solo effetti *ex nunc* e non sono dotate di irretroattività<sup>55</sup>.

Per quanto attiene, invece, al recupero dell'importo erogato illegalmente<sup>56</sup>, esso deve avere duplici connotati: immediatezza e effettività. Se è agevole la percezione di cosa si intenda con "recupero immediato", quando si parla di effettività ci si riferisce alla totale eliminazione del vantaggio conferito alle imprese coinvolte, che avviene non soltanto restituendo il mero capitale dell'aiuto, ma anche con il pagamento degli interessi che queste ultime avrebbero elargito se avessero richiesto il prestito (pari all'importo dell'aiuto) sul libero mercato a condizioni vigenti nel periodo di illegittimità<sup>57</sup>. Di non poco conto, poi,

---

<sup>54</sup> La Corte di giustizia non ha mai riconosciuto l'effetto diretto dell'art. 107 TFUE. In una risalente ma nota sentenza, i giudici dell'Unione hanno statuito che l'articolo *de quo* non è direttamente efficace sicché i singoli non possono, in forza di detta sola norma, contestare la compatibilità di un aiuto con il diritto europeo dinanzi ai giudici nazionali, né chiedere loro di pronunciarsi in via principale o incidentale a tal proposito. Si rimanda a: Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig c. Repubblica federale di Germania*, cit. In dottrina: C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012, p. 4.

<sup>55</sup> Cfr. A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012, p. 107.

<sup>56</sup> Il recupero è conseguenza necessaria e logica dell'illegalità. Così ha definito la Corte di giustizia nelle pronunce che seguono: Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Aer Lingus*, Causa C-164/15 P e C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, punto 116; Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2015, *OTP Bank*, Causa C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, punto 70; Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV CV c. Gemeente Rotterdam*, Causa C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 33.

<sup>57</sup> L'importo degli interessi, in mancanza di una decisione di recupero della Commissione, non è definito dal diritto dell'Unione. Pertanto, i giudici nazionali devono applicare il diritto interno, pur sempre rispettando i principi di equivalenza ed effettività. Per una più ampia disamina circa le modalità di recupero, si rimanda a: Comunicazione della Commissione sul

è il fatto che il termine di prescrizione decennale che vincola la Commissione nello svolgimento dei procedimenti in materia di aiuti di Stato, non si applica ai magistrati interni: prevale il termine di prescrizione di cui alla legge del Paese membro, sia esso più o meno ampio<sup>58</sup>.

Infine, in relazione alle misure provvisorie, esse possono constare nelle più varie attività ritenute necessarie dal giudice adito atte a tutelare il ricorrente. Per di più, devono ritenersi necessarie (*rectius*, obbligatorie) se vi sono tre condizioni: la misura è senz'altro un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE, essa è stata attuata o sta per esserlo e non vi sono circostanze eccezionali che rendano inopportuno il recupero<sup>59</sup>.

In tal modo, ai giudici nazionali è stato attribuito un ruolo complementare rispetto a quello svolto dalla Commissione. Detta funzione di "integrazione" è

---

recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, in GUUE C 247 del 23 luglio 2019, pp. 1-23. Inoltre, si specifica che ove la Commissione, a valle del suo procedimento di analisi, dichiari compatibile un aiuto illegale, dovrà comunque procedersi al recupero degli interessi dovuti per tutta la durata della situazione antigiuridica. In tal senso, Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2019, *Eesti Pagar AS c. Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus e Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, Causa C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punto 134.

<sup>58</sup> Così hanno definito i giudici europei nella pronuncia che segue: Sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, Causa C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punto 61 e punti da 71 a 75. Peraltro, ove la Commissione adotti una decisione di recupero, gli Stati membri hanno l'onere di eseguirla e non possono giustificare la loro inerzia sulla base del diritto interno e, in particolare, dei termini di prescrizione. In tal senso si segnala una recentissima pronuncia: Sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, Causa C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, punto 60.

<sup>59</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, Causa C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punto 56; Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *CELF et Ministre de la Culture et de la Communication*, Causa C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punto 55; Sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, *Transalpine Olleitung in Österreich*, Causa C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punto 56.

confermata dall'impossibilità dell'autorità europea di ordinare il recupero dell'aiuto solo poiché illegale. Come noto, e come si vedrà appresso nel dettaglio, essa può solo vagliare la compatibilità di un sussidio con il mercato comune e, al massimo, ingiungere lo Stato trasgressore a sospendere l'erogazione sino alla chiusura del procedimento<sup>60</sup>.

Può dirsi, pertanto, che il giudice nazionale riveste una funzione strumentale rispetto al ruolo indiscusso e predominante della Commissione, dacché è chiamato a garantire la piena efficacia all'esercizio dei poteri di quest'ultima<sup>61</sup>.

### **3. La necessaria competenza dell'Unione europea sugli aiuti concessi dagli Stati membri**

In linea generale, la Commissione è responsabile dell'attuazione e dell'orientamento della politica europea della concorrenza, detenendo un ruolo

---

<sup>60</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1990, *Repubblica francese c. Commissione ("Boussac")*, Causa C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punti 16 ss.

<sup>61</sup> Cfr. A. TEDOLDI, *La tutela dinanzi ai giudici nazionali in caso di aiuti illegali*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006, p. 298; O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese fra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001, p. 160; F. BESTAGNO, *Il controllo comunitario degli aiuti di Stato nel recente regolamento di procedura*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1999, p. 330. In giurisprudenza, di fondamentale importanza è la storica sentenza *Simmenthal*, che ha statuito che le giurisdizioni nazionali sono tenute ad applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme di diritto europeo, garantendone la piena efficacia e tutelando i diritti da esse attribuiti ai singoli. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal S.p.A.*, Causa C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punto 16.

preponderante nell'accertamento delle infrazioni<sup>62</sup>. La sua competenza è il fulcro dell'intero sistema degli aiuti di Stato e non si confonde, nemmeno in parte, con quella della Corte di giustizia: un consolidato filone giurisprudenziale ha rilevato l'incompetenza di quest'ultima a disporre sull'incompatibilità di una misura statale con il mercato interno<sup>63</sup>.

Affermare che l'istituzione rappresenta il soggetto più indicato per rispondere alle insite difficoltà che si riscontrano nel settore degli aiuti è lapalissiano<sup>64</sup>. Invero, molte considerazioni che essa svolge durante il vaglio di compatibilità delle agevolazioni statali si legano alle politiche industriali ed economiche dei Paesi membri, che sono «*atte a modificarsi rapidamente*»<sup>65</sup> essendo legate a obiettivi variabili, perciò la sua piena cognizione del panorama europeo permette di scongiurare discrasie nel processo autorizzativo.

La materia che ci occupa, quindi, può dirsi globalmente caratterizzata dal *public enforcement* e, a meno che le riforme in serbo non comportino una revisione del Trattato<sup>66</sup>, l'attuale formulazione dell'art. 108 TFUE sembra escludere che la competenza della Commissione in merito alla compatibilità degli aiuti possa

---

<sup>62</sup> Così A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, cit., p. 68; P. NICOLAIDES, *Control of State aid in the European Union: compliance, sanctions and rational behaviour*, in *World competition* n. 3/2005, vol. 25, pp. 249 ss.

<sup>63</sup> *Ex multis*, Sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 2010, *Fallimento traghetti del mediterraneo*, Causa C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punti 22-24.

<sup>64</sup> Questo assunto è sempre stato chiaro, soprattutto quando la disciplina in materia è stata introdotta come pilastro fondamentale del diritto dell'Unione europea. Cfr. M. REHBINDER, *Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, cit., p. 117.

<sup>65</sup> L'espressione fa riferimento alla Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig contro Repubblica federale di Germania*, cit., punto 9.

<sup>66</sup> Per un'analisi approfondita circa le riforme, già concluse e auspicabili, nell'ambito degli aiuti di Stato, v. *infra*, capitolo II e capitolo V.

essere trasferita o anche solo accompagnata da quella delle autorità nazionali, come invece avviene nel modello *antitrust*<sup>67</sup>.

Tutto quanto ciò premesso, la Commissione è custode di un controllo duplice sugli aiuti di Stato: preventivo e successivo<sup>68</sup>.

Il primo tipo di esame è fondamentale, ancorché sommario, e ha inizio quando la notifica dell'aiuto in fase progettuale viene portata all'attenzione dell'istituzione, al fine di permetterle di definire, in breve tempo, se l'oggetto della comunicazione si sposa con la disciplina europea o meno. Qualora vi siano dati mancanti o informazioni che necessitano di un'integrazione, l'autorità ha la possibilità di richiedere allo Stato un'integrazione e, discrezionalmente, può stabilire un termine entro cui esso deve provvedere.

---

<sup>67</sup> Per una breve parentesi sul diritto *antitrust*, si rimanda alla nota n. 29. Per quanto riguarda strettamente il versante degli aiuti di Stato, invece, si segnala che la Commissione aveva formulato una proposta riguardante la creazione di autorità nazionali indipendenti, istituite *ad hoc* per svolgere una serie di funzioni in materia: vagliare la completezza delle notifiche, accertare e controllare il recupero delle misure erogate illegalmente e così via. Se parte della dottrina ha valutato con favore una simile idea, non può dirsi lo stesso per i Paesi membri di antica entrata. Questi ultimi hanno ritenuto che la creazione di detti organismi avrebbe creato problemi nei rapporti con l'istituzione europea, aprendo la strada a possibili disarmonie fra le decisioni assunte dall'una e dagli altri. In particolar riferimento allo Stato italiano, poi, si è osservato che un'eventuale autorità responsabile degli aiuti di Stato avrebbe condizionato l'autonomia delle regioni e degli enti sub-statali in materie di loro competenza ove si trovino ad elargire una misura di favore. Per un'analisi più approfondita, si rimanda a: J. D. BRAUN, J. KUHLING, *Article 87 EC and the community courts: from revolution to evolution*, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 465 ss. Il documento emanato dalla Commissione in cui era stata avanzata la proposta descritta, invece, è il seguente: Commissione europea, *State aid action plan - Less and better targeted State aid: a roadmap for State aid reform 2005-2009*, Bruxelles, 2005, COM(2005) 107 def., punto 51.

<sup>68</sup> È il Regolamento n. 1589/2015 che esplica i passaggi procedurali riguardanti la notifica di un aiuto di Stato, delineando, al contempo, quelli che sono i poteri della Commissione in tale frangente.

La durata della fase in parola corrisponde a due mesi, periodo di tempo ritenuto idoneo dal legislatore europeo – e, prima ancora, dalla Corte di giustizia – per tutelare sia gli interessi del Paese richiedente, che necessitano di celerità, sia quelli dell’Unione, che richiedono accuratezza<sup>69</sup>. Il mancato responso della Commissione nel suddetto termine è da interpretare come un “silenzio assenso” e la misura nazionale può considerarsi positivamente considerata: in questo particolare caso, lo Stato ha la facoltà di erogare l’aiuto a condizione che ne dia notizia all’autorità e che essa non emetta una decisione di diniego entro i primi quindici giorni lavorativi successivi all’avviso. È evidente, pure in un simile frangente, come la Commissione rimanga protagonista anche laddove non adempia tempestivamente ai suoi oneri; questo dato altro non evidenzia che, fra

---

<sup>69</sup> Prima che il termine di due mesi fosse codificato all’interno del Regolamento n. 1589/2015 e, prima ancora, nell’originario Regolamento n. 659/99 (Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell’articolo 93 del trattato CE, in GUCE L 83 del 27 marzo 1999, pp. 1–9), i giudici della Corte di giustizia avevano indicato un simile lasso di tempo come ideale. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell’11 dicembre 1973, *Gebr. Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e Land Rheinland-Pfalz*, Causa C-120-73, ECLI:EU:C:1973:152, punto 4, in cui si legge: «È pacifico che dopo la comunicazione si deve concedere alla Commissione un adeguato periodo per “documentarsi”; dal canto suo però la Commissione è tenuta ad agire con sollecitudine tenendo conto dell’esigenza dello Stato membro di conoscere al più presto l’atteggiamento dell’organo comunitario in materia, specie poi se si tratta di settori in cui solo un intervento tempestivo può consentire di raggiungere appieno gli scopi ai quali tendono le misure di aiuto progettate. Pur se nessun regolamento fissa la durata del periodo di “studio”, non è lecito agli Stati membri interrompere unilateralmente questa fase preliminare, indispensabile alla Commissione per svolgere il compito affidatole. Un indugio che si protraesse oltre i limiti del ragionevole potrebbe però esporre la Commissione alla censura di insufficiente diligenza. A questo proposito è opportuno richiamarsi agli artt. 173 e 175 del trattato, che si riferiscono a situazioni comparabili, per le quali è stabilito un termine di due mesi. Trascorso questo periodo, lo Stato membro interessato è libero di attuare le misure progettate; esso è però tenuto, in ossequio al principio della certezza del diritto, ad informarne preventivamente la Commissione.».

quelli in gioco, l'interesse predominante è il mantenimento di una leale concorrenza.

La tipologia di controllo fin ora tratteggiato si applica *mutatis mutandis* ai casi di aiuti illegali. Mancando una notifica alla Commissione, il procedimento si avvia quando essa viene in possesso di dati relativi alle misure erogate senza approvazione. Un'analogia con gli aiuti regolarmente notificati si scorge nella possibilità dell'istituzione di richiedere, comunque, informazioni aggiuntive al Paese membro. Una differenza vi è invece in relazione alla durata della fase di analisi: essa non è soggetta a un termine. Tuttavia, i giudici dell'Unione hanno chiarito che, seppur «*in spregio dei suoi impegni comunitari, uno Stato membro non solo non ha notificato l'aiuto, ma per di più lo ha messo in atto*», la durata dell'indagine preliminare deve essere ragionevole<sup>70</sup>.

Così, l'intervento europeo si arresta ad un esame preliminare solo ove si giunga alla conclusione che non si tratti di aiuto di Stato ovvero che, pur integrando la fattispecie di cui all'art. 107 TFUE, la misura risulta compatibile con il mercato interno.

In via incidentale, e allo scopo di porre le basi per un ragionamento critico che contraddistinguerà la presente trattazione, si segnala che parte della dottrina, a valle dell'analisi della fase preliminare appena descritta, ha affermato che essa non è affatto caratterizzata da trasparenza<sup>71</sup>. Al contrario, può dirsi governata da una totale discrezionalità. Questo è ancor più evidente se si considera che non vi è alcun tipo di contraddittorio e che, seppur è vero che il potenziale beneficiario

---

<sup>70</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 15 settembre 1998, *Gestelevision Telecinco SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-95/96, ECLI:EU:T:1998:206, punto 36.

<sup>71</sup> Cfr. A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, cit., p. 46; O. MONTALTO, P. MEDINA PALOMINO, *Aides d'Etat et moyen de defense des entreprises*, in *Revue du Marché unique européen*, 1991, pp. 11 ss.

o i terzi concorrenti<sup>72</sup> hanno la possibilità di manifestare la loro posizione alla Commissione o chiederle di avviare la procedura formale, è parimenti vero che, per farlo, devono venire a conoscenza in maniera autonoma del procedimento *de quo*, non avendo diritto a ricevere alcun avviso in tal senso<sup>73</sup>. L'occhio più garantista potrebbe concludere che la libertà dell'istituzione sia fin troppo estesa e incontrollata, anche a raffronto del potere più ampio conferito alle parti interessate nell'ambito del controllo *antitrust*; l'occhio più rigorista, invece, potrebbe ritenere che la sua posizione privilegiata, data dall'imbattibile conoscenza della materia e del mercato, sia una sufficiente causa di giustificazione per cotanto potere decisionale.

Ciò definito, ove la Commissione nutra dubbi circa l'ammissibilità della misura statale, ha facoltà di aprire le porte ad una fase eventuale contraddistinta da un esame più approfondito, da avviarsi con l'emissione di una decisione ex art. 288 TFUE: l'indagine formale. Peculiarità dello stadio in parola è il contraddittorio fra le parti, ossia la Commissione, da un lato, lo Stato e eventuali

---

<sup>72</sup> Il potenziale beneficiario e i concorrenti possono collettivamente definirsi con il termine "parti interessate". Invero, in base alla nota giurisprudenza *Intermillis*, con "parti interessate" suole intendersi non solo l'impresa o le imprese beneficiarie, ma anche le persone, imprese, associazioni e *competitor* che potrebbero essere lese, nei loro interessi, dalla concessione dell'aiuto di Stato in questione. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 1984, *SA Intermills c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345.

<sup>73</sup> Il panorama delineato, già complesso di per sé, si aggrava ulteriormente se si considera che la giurisprudenza europea ritiene ricevibile un ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE contro una decisione che autorizza un aiuto di Stato solo ove il *competitor* abbia partecipato alla fase amministrativa preliminare dinanzi alla Commissione. Inoltre, il terzo concorrente ha l'onere di provare che la decisione oggetto di ricorso pregiudichi la leale concorrenza, arrecandogli uno svantaggio di non lieve importanza. In tal senso, *ex multis*: Sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA ed altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-169/84, ECLI:EU:C:1986:42.

terzi coinvolti, dall'altro<sup>74</sup>. Questo garantisce la piena tutela degli interessi di questi ultimi, che vengono resi edotti della procedura per mezzo di una comunicazione sulla gazzetta ufficiale, che funge da pubblicità notizia costitutiva<sup>75</sup>.

Eppure, ancora una volta in ottica critica, deve segnalarsi che i diritti dei Paesi coinvolti e quelli degli interessati non sono posti sullo stesso piano<sup>76</sup>. Questi ultimi non hanno diritto a ricevere le osservazioni presentate dallo Stato membro; al massimo, il beneficiario può venire a conoscenza delle informazioni che la Commissione ha espressamente chiesto a un suo *competitor*<sup>77</sup>. Al contrario, lo

---

<sup>74</sup> In relazione al principio del contraddittorio, si segnala: Sentenza del Tribunale del 1 luglio 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA c. Commissione europea*, Causa T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268, punto 189; Sentenza del Tribunale del 1 luglio 2010, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, Causa T-53/08, ECLI:EU:T:2010:267, punto 115.

<sup>75</sup> La Corte si è espressa in senso favorevole circa la sufficienza di una simile pubblicità a tutela dei terzi interessati. I giudici hanno osservato che né il potenziale beneficiario, né il *competitor* potrebbero mai pretendere di essere informati mediante una comunicazione *ad hoc*. Invero, la Commissione dialoga esclusivamente con lo Stato, che è l'unico destinatario della decisione che chiude il procedimento amministrativo. Si rimanda a: Sentenza del Tribunale di primo grado del 31 maggio 2006, *Kuwait Petroleum (Nederland) BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-354/99, ECLI:EU:T:2006:137, punto 81; Sentenza della Corte di giustizia del 24 settembre 2002, *Falck SpA e Acciaierie di Bolzano SpA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-74/00 P e C-75/00 P, ECLI:EU:C:2002:524, punto 80; Sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 1984, *SA Intermills c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C 323/82, ECLI:EU:C:1984:345, punto 17.

<sup>76</sup> In tal senso, si segnala: J. LEVER, *The EC State aid regime: the need for reform*, in A. BIONDI, P. ECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, cit., pp. 303 ss.

<sup>77</sup> È stato il Tribunale dell'Unione a interpretare in tal senso l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali (rubricato "Diritto ad una buona amministrazione" e che al primo paragrafo recita: "[o]gni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.") e conferire un simile

Stato è l'unico che, di fatto, assume il ruolo di "contraddittore" e ha quindi una serie di diritti, fra cui ottenere le informazioni fornite alla Commissione dagli altri soggetti coinvolti, presentare osservazioni e replicare a quelle fornite da terzi prima che l'autorità disponga la sospensione o il recupero provvisorio. Ma non solo. Se tali diritti non sono correttamente salvaguardati, la decisione europea può essere passibile di annullamento.

Un simile divario suscita perplessità e non combacia con il concetto di giustizia sostanziale<sup>78</sup>. Infatti, da un lato è vero che il procedimento di controllo si avvia solo nei confronti dello Stato e che esso è l'unico destinatario della decisione, ma è altrettanto vero che «*il recupero dell'aiuto avrà come conseguenza quella di accrescere il patrimonio dello Stato e di diminuire invece quello del beneficiario*»<sup>79</sup>.

Ebbene, è previsto un termine per la chiusura dell'indagine che è pari a diciotto mesi in caso di aiuti regolarmente notificati<sup>80</sup>; nessun *dies a quo* è invece indicato in presenza di sussidi illegali. In quest'ultimo caso, però, si deve considerare che un tempo eccessivamente lungo potrebbe indurre la nazione e,

---

diritto al beneficiario. Si rimanda, a tal proposito, a: Ordinanza del presidente del Tribunale di primo grado del 4 aprile 2002, *Technische Glaswerke Illmenau GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-198/01 R, ECLI:EU:T:2002:90.

<sup>78</sup> Le critiche che questo sistema ha suscitato sono state numerose. Anche la dottrina più risalente ha affermato che: «*[t]he practice of the Commission [...] leaves recipients woefully unprotected procedurally in the administrative procedure*». Cfr. J. LEVER, *The EC State aid regime: the need for reform*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, cit., p. 307.

<sup>79</sup> Detta espressione è stata utilizzata da C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, cit., p. 29. Si veda anche: E. GAMBARO, *La fase giurisdizionale*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., p. 193.

<sup>80</sup> Il segnalato termine può essere prorogato di comune accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato, così come indicato dal sesto paragrafo dell'art. 9 del Regolamento n. 1589/2015.

in specie, il beneficiario, a ritenere che la misura sia compatibile; si genererebbe, quindi, un legittimo affidamento, che potrebbe essere posto alla base di azioni di risarcimento del danno dinanzi ai giudici nazionali o, addirittura, potrebbe costituire una circostanza eccezionale atta a giustificare il mancato recupero dell'aiuto<sup>81</sup>.

Si evidenzia, da ultimo, che durante l'indagine formale il protagonismo della Commissione è rafforzato dai poteri incisivi che le sono attribuiti. Oltre alla

---

<sup>81</sup> La tutela del legittimo affidamento, come noto, è uno dei capisaldi del diritto dell'Unione europea. Essendo un principio generale, esso è stato individuato dalla giurisprudenza come circostanza idonea a inibire la Commissione dal disporre il recupero di un aiuto di Stato. Tuttavia, una simile eccezione non sempre può trovare accoglimento. La Corte ha specificato in più battute che solo il beneficiario di un aiuto regolarmente notificato può invocare il principio in parola; ogni operatore economico diligente, invero, può accertarsi che l'*iter* procedurale sia correttamente svolto. Per quanto riguarda, d'altro canto, gli *accipients* di un aiuto illegale, essi possono essere tutelati solo nel momento in cui la decisione dell'istituzione diviene definitiva (ed ha esito negativo). Prima di tale momento, detti soggetti non possono avere alcuna certezza in ordine alla legittimità dell'aiuto. Si rimanda, a tal proposito, alle seguenti pronunce: Sentenza della Corte (grande sezione) del 22 aprile 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Salzgitte AG*, Causa C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236; Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 1997, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10; Causa C-199/06: Sentenza della Corte (Grande Sezione) 12 febbraio 2008, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la culture et de la communication c. Société internationale de diffusion et d'édition*, Causa C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79; Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-91/01, ECLI:EU:C:2004:244; Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 1990, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, Causa C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320. Per una analisi più approfondita della questione, si segnala la seguente dottrina: C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, cit., pp. 209 ss.; A. GIRAUD, *A study of the notion of legitimate expectations in State aid recovery proceedings: "Abandon all hope, ye who enter here?"*, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 1399 ss.

possibilità di richiedere al Paese un ventaglio di informazioni ritenute imprescindibili (che devono essere indicate con alta precisione e puntualità), può ingiungerlo a sospendere l'erogazione del beneficio economico – ove già avviata – e contestualmente chiederne il recupero in via provvisoria e cautelare<sup>82</sup>.

Passando ora alla trattazione del controllo di tipo successivo, esso è appositamente dedicato agli aiuti esistenti e viene definito “permanente”. È volto, infatti, a vagliare periodicamente che tutti i governi che hanno erogato aiuti rispettino le condizioni per il loro stanziamento definite dall'autorità in sede di approvazione. Al contempo, si suole appurare che la misura non sia divenuta, *medio tempore*, incompatibile alla luce delle evoluzioni del mercato unico<sup>83</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive sulle competenze in tema di aiuti di Stato**

Le considerazioni fin ora svolte permettono di concludere con una breve riflessione.

Il panorama degli aiuti di Stato è senz'altro complesso, ricco di sfaccettature, partecipato da interessi misti e confliggenti. Vi si intrecciano valutazioni di

---

<sup>82</sup> Per poter porre in essere questa ingiunzione formale, devono essere presenti tre condizioni, ossia: non devono sussistere dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione; ci si deve trovare in una situazione di emergenza; infine, deve sussistere un grave rischio di danno consistente e irreparabile alla concorrenza. È così esplicitato all'interno dell'art. 13 del Regolamento n. 1589/2015. In dottrina: S. AMADEO, *Il procedimento di notifica e le conseguenze della mancata notifica dei nuovi aiuti nel regolamento 659/99 e nella giurisprudenza comunitaria*, in L. DANIELE, S. AMADEO, C. SCHEPISI, *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Milano, 2003, pp. 27 ss.

<sup>83</sup> Così scrive P. PIRODDI, *Gli aiuti esistenti*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., p. 112. In giurisprudenza si segnala: Sentenza della Corte di giustizia del 30 marzo 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl c. Giuseppe Calafiori*, Causa C-451/03, ECLI:EU:C:2006:208.

opportunità, di politica economica, monetaria e senz'altro sociale, che spesso rendono difficile mantenere l'equilibrio fra le competenze sopra descritte.

Eppure, nonostante tali caratteristiche, dalla sua introduzione ad oggi la disciplina non è mutata come invece ha fatto il mercato e, potrebbe dirsi, il mondo. Invero, la Comunità europea che ha elaborato il *corpus* normativo sugli aiuti, era poco aperta verso l'esterno. Il legislatore elaborava norme rivolte al mero commercio interno e si poneva come obiettivo quello di eliminare le distorsioni che gli Stati membri tendevano a compiere.

Da quel momento storico, però, sono trascorsi decenni e si sono succeduti eventi di rilevante importanza, primo fra tutti la globalizzazione; si è arrivati, poi, alle recenti crisi di sistema scaturite da bolle finanziarie, pandemie o guerre.

In detto nuovo contesto, il paradigma che ha sempre contraddistinto la disciplina che ci occupa, animata da una Commissione protagonista e severa, sta cambiando. A competenze inalterate, vista l'invariata legislazione primaria, gli aiuti stanno diventando uno strumento con duplice direzione: da un lato, controllare l'azione dei Paesi membri, dall'altro, richiedere agli stessi di sovvenzionare taluni settori dell'economia, proprio quelli più colpiti dagli imprevedibili eventi moderni.

Dunque, l'ottica con cui analizzare gli articoli 107 e ss. TFUE e la chiave in cui leggere il riparto di competenze descritto, forse, non ha più natura statica, ma dinamica. Occorre, però, rispondere alla domanda se, per cogliere le sfide globali del nostro tempo, la Commissione sia legittimata a utilizzare i suoi poteri in modo proattivo. Come corollario, bisogna chiedersi se la normativa sugli aiuti possa trasformarsi da disciplina concorrenziale, a base giuridica per indirizzare le misure economiche degli Stati membri rivolte a sostenere iniziative non solamente economiche (oltre che diverse di volta in volta, in base alle congiunture più o meno favorevoli).

Ed è proprio sulla scia di questi interrogativi che, prima di osservare analiticamente e, soprattutto, criticamente la nozione di aiuto di Stato<sup>84</sup>, si ritiene opportuno procedere ora con la disamina dei paragrafi secondo e terzo dell'art. 107 TFUE.

Sulla scorta delle considerazioni poc'anzi svolte sui pregnanti poteri della Commissione, infatti, essi costituiscono il naturale prosieguo della trattazione, così da evidenziare come e in che situazioni la "guardiana dei Trattati" ha facoltà di derogare il secco divieto posto dal primo paragrafo del medesimo articolo. Le eccezioni ivi contenute, del resto, costituiranno la base giuridica necessaria all'analisi che caratterizzerà i prossimi capitoli poiché, come si avrà modo di evidenziare, esse sono state poste a fondamento delle più che numerose misure recentemente adottate dai Paesi membri a valle del tracollo economico generato dal Covid-19 prima e dalla guerra in Ucraina dopo.

---

<sup>84</sup> V. *infra*, capitolo II.

## Parte II

### La discrezionalità della Commissione europea: rilievi sui paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE

*Sommario:* 1. I poteri della Commissione europea in relazione alle deroghe di cui all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE – 2. Il paragrafo secondo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili *de iure* – 2.1 Gli aiuti disposti in favore di singoli consumatori – 2.2 Gli aiuti destinati a ovviare danni arrecati dalle “calamità naturali” o da “altri eventi eccezionali”: la particolare attualità di questa eccezione – 3. Il paragrafo terzo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili *iuris tantum* – 4. Le altre deroghe al divieto di aiuti di Stato: accenno al regime *de minimis* – 5. Conclusioni.

#### 1. I poteri della Commissione europea in relazione alle deroghe di cui all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE

Come poc'anzi accennato, la normativa primaria contenuta nel Trattato conferisce alla Commissione il ruolo di *primus inter pares* nell'ambito degli aiuti di Stato. Difatti, essa non ha solo l'occasione di vagliare le misure di favore stanziare dai Paesi membri, così definendo se esse possano definirsi aiuti di Stato e se debbano, quindi, sottostare al disposto dell'art. 107, par. 1, TFUE, ma altresì quella di ammettere simili interventi.

Tale possibilità di discernimento presenta, tuttavia, differenti margini di discrezionalità a seconda dell'oggetto degli aiuti, essendo più limitata ai sensi dell'art. 107, par. 2, TFUE, e più estesa (*rectius*, illimitata) in base al terzo paragrafo della medesima previsione.

Con l'obiettivo di completare il quadro delle competenze nel settore, necessario e prodromico per comprendere come le più recenti sfide abbiano inciso sulla nozione di aiuto e se essa sia o meno idonea alla luce della "nuova Unione europea", la presente sezione avrà ad oggetto proprio il contenuto dei suddetti paragrafi.

## **2. Il paragrafo secondo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili *de iure***

Ebbene, per meglio comprendere la *ratio* sottostante alle deroghe di prossima analisi, è bene sottolineare il fatto che il principio di libera concorrenza, costituendo un punto focale del diritto dell'Unione, può essere messo in discussione solo ove ciò abbia una contropartita proporzionale all'entità e all'intensità degli aiuti elargiti dai Paesi membri<sup>85</sup>. Per questo motivo, se da un lato il primo paragrafo dell'art. 107 TFUE enuclea un secco divieto all'erogazione di aiuti statali<sup>86</sup>, d'altro lato sono contemplate delle eccezioni che rendono lecito l'intervento pubblico nell'economia.

Ciò non dovrebbe stupire se ci si pone nell'ottica che detta disposizione altro non raffigura che un mezzo, più che un fine, per raggiungere gli scopi posti dall'art. 3 TUE, e perciò – in linea di principio – possono ritenersi ammissibili quelle misure che, pur vedendo lo Stato protagonista, non ostacolano palesemente detti obiettivi.

Invero, è lo stesso articolo, al suo secondo paragrafo, ad indicare certe deroghe alla generale incompatibilità. Esse sono aprioristiche, frutto di una

---

<sup>85</sup> Così si esprime C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012, p. 146.

<sup>86</sup> Detto paragrafo sarà esaminato nel dettaglio all'interno del capitolo II del presente elaborato.

valutazione *ex ante* compiuta dal legislatore europeo che si è conclusa ritenendo non dannosi, per il mercato interno, gli interventi ivi elencati.

In altri termini, le misure che rientrano nelle categorie dell'art. 107, par. 2, TFUE sono compatibili *ipso iure* con il diritto dell'Unione europea. Per questa ragione, la Commissione non gode *in toto* della sua ampia discrezionalità a riguardo, potendo solamente vagliare la coincidenza fra i requisiti, formali materiali e tecnici, previsti dal Trattato e la misura notificata dallo Stato – che resta, pertanto, onerato di tale compito.

Ciò premesso, si deve sottolineare che le deroghe sono tre: gli aiuti a carattere sociale, disposti in favore dei consumatori, gli aiuti destinati ad ovviare a danni provocati da calamità naturali o eventi eccezionali e, infine, gli aiuti concessi a favore di talune regioni della Repubblica federale di Germania. Appresso ci si soffermerà solo sulle prime due categorie eccezionali, essendo la terza totalmente anacronistica. Essa, di fatti, era legata alla separazione fra le due zone della Germania avvenuta nel 1948 e agli svantaggi economici ad essa connessi, causati dall'isolamento di talune regioni tedesche o dall'interruzione delle vie di comunicazione e di sbocchi per le imprese<sup>87</sup>. Deve precisarsi, tuttavia, quanto la Corte ritenga tale deroga ancora applicabile poiché non espressamente abrogata

---

<sup>87</sup> Già in una sentenza del 1999, il Tribunale dell'Unione aveva ritenuto in contrasto con l'art. 107, par. 2, TFUE gli aiuti concessi dalla Germania a favore dei nuovi *Länder* al fine di far loro raggiungere un livello economico pari a quello dei vecchi. Nel caso di specie si è avuto modo di specificare che la deroga di cui all'articolo summenzionato riguarda solo ed esclusivamente il ripianamento degli svantaggi economici direttamente discendenti dalla divisione dello Stato tedesco. Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 15 dicembre 1999, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-132/96 e T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326.

a seguito della caduta del muro di Berlino e della successiva riunificazione tedesca<sup>88</sup>.

## 2.1 Gli aiuti disposti in favore di singoli consumatori

Andando ora ad esaminare dette predefinite categorie, al fine di coglierne anche la *ratio*, deve innanzitutto parlarsi degli aiuti a carattere sociale connessi ai singoli consumatori.

Il fondamento giuridico che li rende ammissibili risulta di facile comprensione: essi sono rivolti non a specifiche imprese, bensì ai consumatori finali che, per definizione, non possono esercitare influenzare negativamente il *level playing field*<sup>89</sup>.

Nella prassi, simili contributi sono stati concessi a soggetti che versavano in condizioni economiche sfavorevoli, per far sì che giovassero di servizi via via differenti a tassi ridotti<sup>90</sup>, così come a particolari categorie di cittadini – per

---

<sup>88</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punti 47 e 48. Si segnala altresì che autorevole dottrina ha definito tale statuizione della Corte ormai superata, affermando che le misure attinenti alla divisione della Germania rientrano, ormai, nelle deroghe discrezionali di cui all'art. 107, par. 3, TFUE e non più in quelle *de jure* di cui al secondo paragrafo. Così G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, pp. 827 ss.

<sup>89</sup> Cfr. N. LANDI, *Le deroghe al principio generale di incompatibilità*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., p. 57.

<sup>90</sup> Si pensi al caso *Ferries Golfo di Vizcaya*, in cui il Consiglio provinciale di Vizcaya aveva stipulato una convenzione con la Ferries Golfo di Vizcaya grazie alla quale il primo poteva acquistare dalla seconda alcuni buoni viaggio per poi distribuirli a cittadini svantaggiati, così che potessero recarsi all'estero. In tale ipotesi la Commissione ha definito ammissibile un simile meccanismo ai sensi dell'art. 107, par. 2, TFUE. Cfr. Decisione della Commissione del 29 novembre 2000, relativa al regime di aiuti al quale la Spagna ha dato esecuzione in favore della

esempio, gli studenti, i residenti nelle isole o i pensionati – per garantire loro una più agile mobilità<sup>91</sup>.

## **2.2 Gli aiuti destinati a ovviare danni arrecati dalle “calamità naturali” o da “altri eventi eccezionali”: la particolare attualità di questa eccezione**

La crisi sanitaria e, successivamente, economica che l’Unione e, più in generale, l’intero sistema mondiale ha dovuto fronteggiare pochi mesi orsono legata al Covid-19 rende particolarmente attuale l’eccezione che ci si accinge ad esaminare. Essa, difatti, è stata più volte utilizzata come base giuridica per l’emissione di talune misure di favore erogate dagli Stati membri e legate a detta contingenza. Allo stesso modo, lo scoppio della guerra in Ucraina a seguito dell’invasione russa, che ha avuto ripercussioni in tutto il territorio europeo, ha reso necessari interventi nazionali tutt’altro che ordinari<sup>92</sup>.

Non v’è stato dubbio che la pandemia e il suddetto conflitto rientrassero nella nozione di “evento eccezionale”, ma non sempre tale classificazione risulta scontata. Parimenti la nozione di “calamità naturale” merita un chiarimento.

Ad agevolare l’interpretazione della lettera b) del secondo paragrafo dell’art. 107 TFUE vi sono degli orientamenti emanati nel settore agricolo e forestale, in

---

compagnia marittima "Ferries Golfo de Vizcaya", in GUCE L 89 del 29 marzo 2001, pp. 28-36. Si veda altresì: Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 5 agosto 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya), SA (T-116/01) e Diputación Foral de Vizcaya (T-118/01) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-116/01 e T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217.

<sup>91</sup> Si pensi alle agevolazioni che, in Italia, hanno i residenti della regione Sardegna per raggiungere l’isola. A tal proposito, pare opportuno rimandare a: Interrogazione Scritta E-3023/02 di Mariotto Segni (UEN) alla Commissione (*Regolamenti nn. 2408 e 3577/92*), in GUCE C 136 E dell’8 maggio 2001, p. 143.

<sup>92</sup> Si rimanda, a tal proposito, al capitolo III del presente elaborato.

cui si dà rilievo alla prassi della Commissione, precisando, da un lato, che per “calamità naturale” devono intendersi terremoti, valanghe, frane e inondazioni, trombe d’aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale, dall’altro che nella locuzione “evento eccezionale” debbano includersi guerre, disordini interni, scioperi, incidenti nucleari o industriali<sup>93</sup>.

In tali comprovate circostanze, la Commissione è tenuta ad autorizzare tutte le misure atte a ristabilire l’equilibrio turbato, ma solo dopo aver verificato che queste ultime non contengano un *surplus* non necessario che sarebbe d’ostacolo alla leale concorrenza. Invero, i giudici europei hanno definito necessario un *fil rouge* diretto (*rectius*, un nesso di causalità) che legghi i danni patiti a causa dell’evento e l’aiuto statale<sup>94</sup>. A tal fine, quanto meno in una fase originaria, si richiedeva ai soggetti danneggiati – si pensi ai produttori di talune materie prime – di fornire una ricostruzione il più precisa possibile delle perdite subite<sup>95</sup>. Nei

---

<sup>93</sup> Ci si riferisce a: Orientamenti dell’Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020, in GUUE C 204 del 1° luglio 2014, pp. 1-97, punto 330.

<sup>94</sup> A titolo esemplificativo, si ritiene utile menzionare un caso italiano di aiuti di Stato concessi ai sensi dell’art. 107, par. 2, TFUE. Al fine di ovviare ai danni cagionati da calamità naturali, l’Italia, nel 2006, aveva emanato la legge n. 29 del 25 gennaio 2006, recante “*Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. La legge comunitaria 2005*”. Tramite detto atto legislativo, lo Stato italiano aveva dato applicazione alle Decisioni della Commissione relative agevolazioni per spese per la partecipazione espositiva di prodotti in fiere all’estero e alle agevolazioni relative alla detassazione degli investimenti effettuati in comuni colpiti da eventi calamitosi (introdotte con la legge n. 383 del 18 ottobre 2001, c.d. *Tremonti bis*). La Commissione, in tale circostanza, aveva giudicato gli aiuti che, per il tramite della legge, venivano previsti, come perfettamente rientranti nella deroga *de iure* e, pertanto, non aveva sollevato obiezioni.

<sup>95</sup> *Ex multis*, si segnala in giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 2006, *Giuseppe Atzeni e a. (C-346/03), Marco Scalas e Renato Lilliu (C-529/03) c. Regione autonoma della Sardegna*, Cause riunite C-346/03 e C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, punti 79 ss.

tempi più attuali, invece, pare siano ritenute sufficienti anche delle indicazioni forfettarie, a patto che sia esclusa ogni sovra compensazione<sup>96</sup>.

Seguendo questa scia di modernizzazione, i recenti interventi della Commissione legati all'eccezione *de qua* hanno dimostrato una maggior flessibilità. Difatti, essa ha sovente autorizzato non solo aiuti direttamente connessi a tali circostanze, ma altresì misure di favore indirizzate ai settori collegati – ma pur sempre distinti – rispetto a quelli colpiti, anche aventi carattere preventivo<sup>97</sup>.

Va da sé che gli aiuti così autorizzati devono essere elargiti in maniera tempestiva, così che possano rinvenirsi i connotati di gravità e urgenza che dovrebbero essere posti a loro fondamento, specifici, decrescenti e temporanei<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Così è avvenuto nel caso N 92/2000, autorizzato dalla Commissione il 16 maggio 2000. L'aiuto era stato concesso dalla Francia per ovviare ai danni causati dalle tempeste di fine dicembre 1999 e risanare il settore forestale francese. Cfr. Autorizzazione degli aiuti di Stato sulla base degli articoli 87 e 88 del trattato CE Casi contro i quali la Commissione non solleva obiezioni, in GUCE C 184/18 del 1° luglio 2000, pp. 1 ss.

<sup>97</sup> Parimenti nel caso N 92/2000 (esplicato nella nota che precede), la Commissione ha utilizzato la medesima base giuridica costituita dall' art. 107, par. 2, lett. B), TFUE per approvare tanto le agevolazioni volte al ripristino dei danni causati dai terremoti, quanto quelle atte a sollevare l'intero settore forestale. Sono stati così coinvolti anche i trasporti di legname e hanno ricevuto benefici di natura fiscale i proprietari danneggiati dalla calamità.

<sup>98</sup> A tal proposito, si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Colomer nella causa C-310/99: Sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2002, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-310/99, ECLI:EU:C:2001:279, pp. 36 ss. In tale occasione, egli aderisce alla posizione della Commissione a proposito degli aiuti erogati dallo Stato italiano (ossia la riduzione degli oneri sociali previsti dalle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94 a favore delle imprese che assumono mediante contratti di formazione e lavoro a tempo determinato e, dall'altro, gli aiuti previsti dalla legge n. 196/97 per la trasformazione dei detti contratti in contratti a tempo indeterminato) poiché essi non erano «né decrescenti né limitati nel tempo».

### 3. Il paragrafo terzo dell'art. 107 TFUE: gli aiuti compatibili *iuris tantum*

Se la discrezionalità della Commissione si è vista limitata in relazione al secondo paragrafo dell'art. 107 TFUE, essa è tutt'altro che minima e, anzi, vede il suo apice in relazione al terzo paragrafo dell'articolo in commento.

Al suo interno sono enucleate cinque categorie di aiuti che *possono* essere definiti compatibili. È proprio con l'uso del verbo *potere* che il legislatore ha passato lo scettro, che ha tenuto ben saldo sancendo le deroghe di cui al paragrafo secondo – in cui si parla di aiuti che *sono* compatibili – agli unici altri soggetti che hanno la facoltà di discernere in materia: i commissari europei. È così che questi ultimi sono stati rivestiti del critico compito di definire quali, fra le misure ad essi notificati dai Paesi membri, sono aiuti compatibili con il mercato interno.

Pertanto, se il controllo dell'istituzione è solo formale per i benefici aventi come matrice giuridica l'art. 107 TFUE, par. 2, TFUE, in relazione al paragrafo successivo esso diventa sostanziale. Si estende, infatti, all'*an* – al fine di vagliare l'opportunità di concedere l'aiuto – e al *quomodo* – per comprendere le modalità con cui esso si esplicherà.

Ma non solo. Esso diviene portatore di interessi contrapposti fra cui si deve cercare di mediare tanto alla luce del principio di proporzionalità, quanto perseguendo l'obiettivo di evitare situazioni potenzialmente dannose: la libera concorrenza e la solidarietà "comunitaria"<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques et de soie naturelle (AIUFFASS) e Apparel, Knitting & Textiles Alliance (AKT) c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-380/94, ECLI:EU:T:1996:195, punto 54, in cui si afferma: «[...] Nell'esercizio del suo potere discrezionale è compito della Commissione provvedere a conciliare gli obiettivi della libera concorrenza e della solidarietà comunitaria, nel rispetto del principio di proporzionalità. Il peso della solidarietà comunitaria può variare a seconda delle situazioni, ed ha effetti più rilevanti a danno della

Le predette considerazioni, lette criticamente, inducono a pensare che la Commissione sia fin troppo libera di abusare del suo potere, andando così a minare il principio di certezza del diritto e l'equilibrio fra Stati membri.

In proposito, parte della dottrina ha sostenuto quanto una simile discrezionalità sia necessaria poiché mossa da una logica sociale<sup>100</sup>, facendo altresì leva sul fatto che la Commissione può, in ogni caso, limitare il suo sindacato imponendosi indirizzi e linee guida contenenti regole di condotta e una vera e propria *policy* volta a garantire trasparenza<sup>101</sup>.

Tuttavia, pare opportuno accennare sin d'ora che il *modus operandi* adottato dall'istituzione a valle dei recenti, critici, accadimenti sembra più avallare la lettura tale per cui il suo sindacato sia effettivamente pieno e illimitato. Come meglio si argomenterà nel prosieguo, essa si è fatta portatrice di una politica

---

*concorrenza nelle situazioni di crisi descritte nel n. 3, lett. a), che non nelle ipotesi contemplate dal n. 3, lett. c) [...]. In tale contesto, la Commissione è tenuta a valutare gli effetti settoriali dell'aiuto regionale progettato [...] al fine di evitare che attraverso una misura di aiuto si crei un problema settoriale nell'ambito della Comunità più grave del problema regionale iniziale».*

<sup>100</sup> Si è sostenuto che in base alla c.d. logica sociale possano essere consentiti interventi distorsivi della concorrenza ove perfettamente coerenti con «il rilievo solo strumentale della tutela assicurata al valore della libertà di concorrenza rispetto all'obiettivo dello sviluppo economico in ragione [...] del significato sociale che tale finalità riveste». Cfr. P. RUSSO, *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato e poteri del giudice nazionale*, in *Rivista Internazionale di Diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 228.

<sup>101</sup> Così ha altresì statuito la Corte di giustizia nella seguente pronuncia: Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 30 gennaio 2002, *Keller SpA e Keller Meccanica SpA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-35/99, ECLI:EU:T:2002:19, punto 77. Essa si è parimenti espressa in relazione al valore giuridico delle linee guida. Si vedano: Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 1996, *IJssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken*, Causa C-311/94, ECLI:EU:C:1996:383, punto 37; Sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 1993, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-313/90, ECLI:EU:C:1993:111, punto 35.

nettamente permissiva e poco ancorata agli ideali che hanno mosso, all'epoca della sua introduzione, l'intera disciplina degli aiuti<sup>102</sup>.

Ciò posto, sono cinque le lettere del terzo paragrafo che indicano le categorie di aiuti autorizzabili. Innanzitutto vi sono gli aiuti a finalità regionale di cui alle lettere a) e c). I primi possono essere volti a favorire lo sviluppo economico di quelle aree ove il tenore di vita sia basso o vi sia un elevato tasso di disoccupazione. Tali dati devono essere palesi e nettamente critici ove paragonati alle realtà circostanti<sup>103</sup>. I secondi, che hanno una portata più ampia, possono agevolare talune regioni economiche – così come alcune specifiche attività – a condizione che non alterino in maniera preponderante il commercio, sposando il comune interesse e non mettendolo in pericolo.

---

<sup>102</sup> Si rimanda, a tal proposito, all'analisi svolta nei capitoli III, IV e V del presente lavoro di ricerca.

<sup>103</sup> Ciò è stato specificato a più riprese dalla Commissione nelle comunicazioni che si sono succedute a proposito degli aiuti a finalità regionale. Per un approfondimento, si rimanda a: Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2021, in GUUE C 153 del 29 aprile 2021, pp. 1-46. In particolare, ai punti 158 e 159 si dice: «*La Commissione ritiene di conseguenza che le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato siano soddisfatte nelle regioni NUTS 2 [Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica] con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore o pari al 75 % della media dell'Unione. Uno Stato membro può quindi designare le seguenti zone come "zone a": a) le regioni NUTS 2 il cui PIL pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto (SPA), è inferiore o pari al 75 % della media UE-27 (calcolato sulla media degli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati Eurostat; b) le regioni ultra periferiche.*». A titolo di completezza, si segnala la Commissione ha autorizzato un piano di sviluppo regionale per lo Stato italiano in cui sono state individuate le seguenti regioni come svantaggiate: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Cfr. Aiuto di Stato SA.100380 (2021/N) - Italia Carta degli aiuti a finalità regionale per l'Italia (1° gennaio 2022-31 dicembre 2027), Bruxelles, 02 dicembre 2021, C(2021) 8655 final.

La valutazione degli aiuti rientranti nelle due categorie è la medesima: occorre vagliare il loro scopo, che deve essere quello di creare posti di lavoro e promuovere investimenti in un'ottica sostenibile<sup>104</sup>.

D'altro canto, la lettera b) del terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE è dettata in tema di misure indirizzate alla realizzazione di un importante progetto, avente come denominatore il comune interesse europeo a proposito, ovvero atte a rimediare al grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Va da sé che il comune interesse europeo non possa coincidere con il sovvenzionamento di un'unica impresa<sup>105</sup>, ma al contempo per far sì che sussista non è necessario che sia coinvolta la totalità dei Paesi membri, essendo sufficiente la partecipazione di alcuni di essi.

Per quanto attiene, piuttosto, alla nozione di grave turbamento dell'economia, esso deve colpire non solo una singola regione, ma uno Stato nella sua interezza. Così come specificato per la deroga *ipso iure* di cui alla lettera b) del paragrafo secondo, anche quella in esame è particolarmente attuale. Essa è stata impiegata per giustificare numerose misure emesse a favore di imprese colpite negativamente dal Covid-19<sup>106</sup>.

Ancora, la lettera d) del paragrafo in esame attiene agli aiuti capaci di promuovere la cultura e conservare il patrimonio. Essa è stata introdotta a

---

<sup>104</sup> Per fare in modo che tali aiuti abbiano un concreto senso ma siano altresì sostenibili, la Commissione ha definito una soglia massima di popolazione dell'Unione che ne può usufruire: la metà. Pertanto, la copertura totale di tali interventi deve essere inferiore al 50%. Cfr. Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2021, *cit.*, punto 154.

<sup>105</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 15 novembre 1988 concernente gli aiuti accordati dal governo belga ad un'impresa del settore petrochimico a Ottignies/Louvain-la-Neuve, in GUCE L 106 del 18 aprile 1989, pp. 34-36.

<sup>106</sup> V. *infra*, capitolo III.

seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, in quanto la cultura è stata inserita fra le politiche della, all'epoca, Comunità, contenute all'art. 151 TCE. Questa, fra l'altro – che è oggetto altresì dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali<sup>107</sup> – deve tenersi distinta dall'istruzione e dalle altre esigenze sociali di un certo Stato membro: la Commissione, invero, propende per un'interpretazione restrittiva del termine cultura<sup>108</sup>.

L'ultima categoria di agevolazioni è indicata dalla lettera e). Essa ha una natura residuale ma, per l'ennesima volta, lascia ampio margine di manovra alla Commissione, permettendole di proporre al Consiglio, che è tenuto a pronunciarsi a maggioranza qualificata, *altri tipi di aiuti* che non rientrano nelle lettere precedenti.

Tendenzialmente la deroga in esame viene adoperata solo ove non sia possibile raggiungere un obiettivo meritevole di tutela in altro modo. Restano fermi i principi di trasparenza – in relazione alla consistenza, durata e forma dell'aiuto – e quello della *compensatory justification*, ossia della contropartita proporzionale all'entità del danno che si intende riparare<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> L'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali è rubricato "*Diversità culturale, religiosa e linguistica*" e recita come segue: «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

<sup>108</sup> In una sua comunicazione, la Commissione ha affermato che, da un lato, il concetto di cultura va applicato al contenuto e alla natura del prodotto in questione e non al mezzo o alla sua distribuzione e, d'altro lato, che le esigenze in materia d'istruzione e di democrazia di uno Stato membro sono da considerarsi distinte dalla promozione della cultura. Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, in GUUE C 257 del 27 ottobre 2009, pp. 1-14.

<sup>109</sup> Il principio della *compensatory justification* è stato formulato nella sentenza *Philip Morris*. In base ad esso, un aiuto è compatibile se è necessario e proporzionato rispetto alla necessità a cui è volto e alle disfunzioni da risolvere. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 730/79, ECLI:EU:C:1980:209. In dottrina, *ex multis*: A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, cit., p. 36.

#### 4. Le altre deroghe al divieto di aiuti di Stato: accenno al regime *de minimis*

Fermo restando il sistema fin ora analizzato delle eccezioni al divieto di aiuti di Stato contemplate dal Trattato, pare opportuno accennare al fatto che il diritto dell'Unione europea concepisce altri tipi di deroghe ammissibili nell'alveo della disciplina degli *State aid*: è questo il caso degli aiuti c.d. *de minimis*, di cui in questa sede si delinearanno i soli tratti essenziali<sup>110</sup>.

La differenza fra le due fattispecie è sottile ma nodale. Se da un lato il veto di cui all'art. 107, par. 1, TFUE viene derogato, dall'altro, sotto il limite *de minimis*, esso non trova affatto applicazione.

La *ratio* alla base di una simile scelta si riconduce all'idea secondo la quale se le agevolazioni sono concesse entro importi regolamentati e contenuti, essi non costituiscono giuridicamente aiuti di Stato poiché non idonei a falsare la concorrenza.

Detta concezione è peraltro enucleata all'interno dell'art. 2 del Regolamento n. 1558/2015<sup>111</sup> e lascia trasparire la concezione tale per cui, se è vero che il divieto di concedere misure di favore è volto a garantire le imprese, è altrettanto vero che un simile, basilare, obiettivo non può essere tutelato *tout cour*, ma deve essere

---

<sup>110</sup> Per ulteriori approfondimenti in materia si rimanda a: J. HOJNIK, *De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market?*, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2013, pp. 25-45; F. CECCO, *De minimis and exceptional circumstances as grounds for interim relief against recovery of State aid: Hellenic Republic v. Commission*, in *Common market law review*, Vol. 50, Issue 5, 2013, pp. 1479-1488; D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, Oxford, 2010, p. 988.

<sup>111</sup> Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in GUUE L 248 del 24 settembre 2015, pp. 1-8.

attuato con consapevolezza. Potrebbe essere controproducente, difatti, sacrificare anche interventi aventi condizioni ragionevoli. Ciò penalizzerebbe, di riflesso, anche il progresso del mercato europeo nella sua totalità.

Il testo di legge rilevante in materia è il Regolamento n. 1407/2013<sup>112</sup> e, come accennato, il *discrimen* fra un aiuto *de minimis* (*rectius*, un “non aiuto”) e uno soggetto alla disciplina ordinaria è il suo importo, al lordo di qualunque imposta o altro onere tributario. Questo è stato più volte modificato in aumento: si è partiti da 50.000 ECU (*European Currency Unit*), per arrivare a centomila Euro alla fine del novecento e, infine, agli attuali duecentomila Euro su un periodo di tre esercizi<sup>113</sup>.

Volendo leggere criticamente questa particolare disciplina, ci si può chiedere perché, se la logica degli aiuti *de minimis* consiste nel ritenere non dannosi i piccoli

---

<sup>112</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, pp. 1-8. Tale atto rimarrà in vigore fino al 31 dicembre 2023. Rispetto al suo precedente (il Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in GUCE L 379 del 28 dicembre 2006, pp. 5-10), esso ha semplificato la nozione di impresa rilevante e ha statuito che le società in difficoltà finanziarie non siano più escluse dal campo di applicazione del Regolamento, potendo quindi ricevere aiuti sotto soglia. Si specifica, infine, che l'atto legislativo non si applica ad alcuni settori specifici quali la pesca, produzione agricola e acquacoltura, poiché vi sono regolamenti *ad hoc* che li disciplinano.

<sup>113</sup> Cfr. C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale, cit.*, p. 197. L'ultimo aumento, che è stato un vero e proprio raddoppio, ha preso piede nel 2006 mediante il Regolamento n. 1998/2006, ora non più in vigore poiché valido fino al 2013. Esso ha espresso non solo l'evoluzione dell'inflazione e del prodotto interno lordo dell'Unione fino al 2006, ma anche il probabile sviluppo di questi fattori dal 2007 al 2013. A causa della crisi finanziaria del 2008, l'inflazione reale è stata notevolmente inferiore a quella prevista nel 2006, pertanto un ulteriore aumento del massimale non sarebbe stato giustificato.

importi di aiuto in determinate circostanze, essa non possa essere estesa a situazioni che, pur non rientrando nel campo di applicazione del suddetto Regolamento, presentino caratteristiche economiche simili.

Le soglie *de qua*, in effetti, potrebbero non riflettere sempre e in modo adeguato l'effetto di una misura su un particolare mercato in un determinato momento. Se sembra intuitivo il fatto che i "mini-aiuti" a vantaggio di talune imprese possano avere un impatto trascurabile sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, è parimenti chiaro che, nella pratica, questa valutazione richiede un'analisi caso per caso<sup>114</sup>. Tuttavia, tale esame non può essere effettuato dalla Commissione, poiché gli aiuti sotto soglia non debbono esserle notificati, essendo loro inapplicabile anche l'art. 108 TFUE.

## 5. Conclusioni

Quanto fin ora prospettato permette di avere un disegno completo delle competenze in materia di aiuti, che costituiscono la colonna portante dell'intera disciplina.

Esso, fra l'altro, si ritiene fondamentale per iniziare compiutamente l'analisi che costituirà l'oggetto principe del presente elaborato, ossia la nozione di aiuto di Stato, la sua costruzione, il suo sviluppo e l'impatto che su di essa hanno avuto

---

<sup>114</sup> Fra l'altro, anche nella nota sentenza *Altmark* la Corte ha affermato che non esiste una soglia o una percentuale al di sotto della quale si possa ritenere che gli scambi fra gli Stati membri non siano influenzati e, quindi, che l'importo relativamente modesto di un aiuto (o le dimensioni relativamente ridotte dell'impresa che lo riceve) non esclude, di per sé, la possibilità che il *level playing field* sia influenzato. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 81.

i moderni eventi o, *a contrario*, le conseguenze che la sua interpretazione ha comportato nel mercato unico.

Pare opportuno, pertanto, passare senza indugio all'esame della nozione *de qua*, così da vagliare i quattro connotati di cui essa si compone e le letture che la Corte di giustizia ha fornito in merito, che sono poi state trasposte, a seguito di un primo processo di modernizzazione della disciplina, nella comunicazione sulla nozione di aiuto del 2016<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *cit.*



## CAPITOLO SECONDO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO: GENESI, EVOLUZIONE E STATO DELL'ARTE

*Sommario:* 1. La disciplina europea degli aiuti di Stato – 1.1 La nozione di aiuto di Stato e l'art. 107 TFUE – 2. Il processo di modernizzazione della nozione di aiuto di Stato – 2.1 Lo *State Aid Action Plan* del 2005 e l'approccio "economico" – 2.2 (*segue*) La comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato del 2012 – 2.3 (*segue*) La Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016: luci e ombre – 2.4 (*segue*) Il codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato del 2018 – 3. I requisiti necessari per definire una misura come aiuto ai sensi della Comunicazione del 2016 ("VIST") – 3.1 Il vantaggio in capo al destinatario della misura – 3.2 L'incidenza sul mercato e sugli scambi fra Stati membri – 3.3 Il concetto di "selettività" – 3.4 Il trasferimento di risorse pubbliche – 4. Gli aiuti di Stato di natura fiscale – 5. Rilievi conclusivi.

#### **1. La disciplina europea degli aiuti di Stato**

##### **1.1 La nozione di aiuto di Stato e l'art. 107 TFUE**

Nel 1513 Machiavelli individuò uno dei problemi solitamente associati alla concessione di aiuti: il loro carattere ingiusto e discriminatorio legato alla loro selettività. Il teorico sosteneva che un principe troppo generoso sarebbe stato costretto, alla fine, a imporre al popolo pesi eccessivi, tasse estorsive e a fare tutto quanto in suo potere per ottenere denaro, iniziando così a farsi odiare dai suoi sudditi. Di conseguenza, a causa della sua generosità, avendo danneggiato molti

ma ricompensato pochi, egli sarebbe stato vulnerabile alla prima piccola battuta d'arresto<sup>116</sup>.

Altri problemi legati alla concessione di aiuti, come la loro inefficienza o il potenziale di conflitto tra nazioni sovvenzionatrici e non, sono noti da tempo immemore, eppure solo nel ventesimo secolo sono stati regolati per la prima volta tramite un atto di diritto internazionale: la convenzione di Bruxelles sullo zucchero<sup>117</sup> (*Brussels Sugar Convention*)<sup>118</sup>.

Non si esclude che i padri fondatori europei abbiano preso spunto da detto atto per impostare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea come oggi conosciuto; allo stesso modo potrebbe ipotizzarsi che la concezione machiavelliana abbia ispirato il legislatore a proposito del concetto di selettività che, come si vedrà, è un requisito che tutt'ora fonda la disciplina degli *State aid*.

Certo è che, dall'epoca ad oggi, si è evoluta tanto l'intera legislazione in materia, quanto e soprattutto la basilare nozione di aiuto di Stato.

Pertanto, se nel primo capitolo del presente elaborato sono state analizzate le competenze nell'ambito degli aiuti – così da evidenziare l'incrocio e, soprattutto, il difficile coordinamento fra competenze statali e sovranazionali – occorre ora focalizzare l'attenzione sulla nozione di aiuto di Stato.

Detta nozione, fra l'altro, rappresenta il punto nodale dell'analisi giuridica che si intende svolgere e costituirà altresì il punto di partenza per l'approfondimento che caratterizzerà i prossimi capitoli, ove si andrà ad

---

<sup>116</sup> N. MACHIAVELLI, *Il principe*, trad. L. Firpo, Torino, 1972, cap. 16.

<sup>117</sup> Cfr. *Convention between Great Britain, Germany, Austria, Hungary, Belgium, Spain, France, Italy, Netherlands, and Sweden, relative to Bounties on Sugar*, firmata a Brussels il 5 marzo 1902.

<sup>118</sup> Cfr. J. J. P. LOPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: from internal market to competition and beyond*, in Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 237 ss.

analizzare come la nozione *de quo* si sia adattata e abbia influenzato i più recenti avvenimenti socio-politici.

Ebbene, quando si parla di definizione europea di aiuto, si suole far riferimento all'art. 107 TFUE, il quale, al suo primo paragrafo, statuisce che, salvo deroghe contemplate dai trattati, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Dal dato letterale si evince che un aiuto è un intervento statale che abbia come conseguenza quella di favorire talune imprese rispetto ad altre. Cosa debba intendersi con la locuzione “intervento statale” non è meglio specificato nel Trattato, ma non è difficile sostenere che la disposizione sia volutamente generica<sup>119</sup>. Difatti, la *ratio* che muove l'intera disciplina concorrenziale, ossia la tutela del mercato unico e della *par condicio* fra gli operatori, permette di colmare l'indeterminatezza del legislatore e ricomprendere nella nozione in esame qualsiasi misura statale che produca effetti distorsivi. In analogia ai divieti prescritti dagli artt. 101 e 102 TFUE, ciò che rileva è l'effetto della misura piuttosto che la sua forma<sup>120</sup>.

Nella prima fase di applicazione della normativa, il c.d. criterio dell'effetto è stato contestato, a più riprese, dai Paesi membri, che lo ritenevano fin troppo ampio in quanto capace di ricomprendere anche quelle misure volte a perseguire

---

<sup>119</sup> Così sostiene anche C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012, p. 40.

<sup>120</sup> La rilevanza degli effetti di una misura invece della sua forma è stato confermato tanto dalla Commissione europea, quanto dalla Corte di giustizia in svariate pronunce. Si rimanda, *ex multis*, a: Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 173-73, ECLI:EU:C:1974:71. In particolare, al punto 27 si dice (parentesi quadre aggiunte): “L'art. 92 [oggi art. 107 TFUE] non distingue gli interventi di cui trattasi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti”.

interessi generali o ideate per compensare oneri gravosi posti a carico di talune imprese nazionali<sup>121</sup>. La Corte di giustizia, tuttavia, ha definito che l'obiettivo che uno Stato tende a perseguire erogando una misura non la sottrae né alla qualificazione di aiuto, né al vaglio della Commissione<sup>122</sup>.

Invero, il criterio dell'effetto ha come implicito corollario il fatto che non sia rilevante, oltre alla forma, neppure lo scopo di una misura. Per quanto le ragioni poste alla base dell'operato degli Stati possano tradursi in obiettivi di politica economica o sociale, non può dimenticarsi il fatto che gli aiuti sono uno strumento di intervento nell'economia mediante il quale il governo è capace di influenzare la domanda e l'offerta<sup>123</sup>. Senza voler anticipare quanto appresso sarà approfondito, la concessione di misure di favore proprio per i suddetti "obiettivi di politica economica o sociale" è quanto avvenuto nei tempi più recenti, a valle delle note crisi economiche perpetrate a partire dal 2019: in tale frangente, forse,

---

<sup>121</sup> Cfr. M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006, p. 18.

<sup>122</sup> Fra le altre, si segnalano le seguenti pronunce: Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punti 21 ss.; Sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl*, Causa 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punto 31.

<sup>123</sup> Così si esprime G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, p. 101. L'allocatione di un aiuto, oltre a influenzare domanda e offerta, può tendere anche a scoraggiare taluni comportamenti (si pensi agli aiuti indirizzati ad evitare di ridurre i livelli occupazionali) o, al contrario, a stimolare determinate scelte (ad esempio, investire in determinate aree). Il primo tipo di misura prende il nome di *maintenance subsidies*, il secondo viene definito *adjustment subsidies*. In tal senso, si veda: D. VON STEBUT, *Subsidies as an instrument of economic policy*, in T. DAINIITH, *Law as an instrument of economic policy. Comparative and critical approaches*, Berlino, 1988, pp. 137 ss.

il criterio dell'effetto è stato implicitamente accantonato. Se questo sia stato fatto a giusta ragione o in modo eccessivo, lo si vedrà nel prosieguo<sup>124</sup>.

In ogni caso, è pacifico che l'intervento dello Stato debba consistere in un vantaggio economicamente apprezzabile, che comporti un arricchimento netto della beneficiaria<sup>125</sup>. Altrettanto certo è il fatto che esso debba avere come connotati la gratuità e artificialità: da un lato, deve prescindere dalla remunerazione di beni e servizi<sup>126</sup>, dall'altro deve consistere in un beneficio che l'azienda non avrebbe in normali condizioni di mercato (*rectius*, senza un sostegno dei pubblici poteri)<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Si rimanda, in proposito, ai capitoli III, IV e V del presente elaborato.

<sup>125</sup> La dottrina è da sempre concorde su questo aspetto. Si rimanda, a tal proposito, a: G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., pp. 90 ss.; J. CARBAJO, *La notion d'aide nationale dans la Communauté européenne*, Tours, 1987, pp. 1 ss.; T. SHARPE, *Law of the European Communities*, Londra, 1986, pp. 704 ss.; M. WAELBROECK, *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. IV, Bruxelles, 1972, pp. 380 ss. Anche la giurisprudenza europea si è mossa sulla stessa linea: Sentenza della Corte di giustizia del 24 febbraio 1987, *Deufil GmbH & Co. KG c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 310/85, ECLI:EU:C:1987:96; Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig c. Repubblica federale di Germania*, Causa 78/76, ECLI:EU:C:1977:52.

<sup>126</sup> In tema di gratuità di un aiuto di Stato, si vedano: G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 90; M. DONY-BARTHOLOME, *La notion d'aide d'Etat*, CDE, 1993, p. 400; P. LASOK, *State Aids and remedies under the EEC Treaty*, Oxford, 1987, p. 55 (l'autore specifica che "assistance constitutes an aid if it is gratuitous in the sense that there is no corresponding return, by way of the provision of goods or services, or else a return that is not commensurable with the assistance given"); C. QUIGLEY, *The notion of State Aids in the EEC*, *ELR*, 1987, p. 246.

<sup>127</sup> In tema di artificialità di un aiuto di Stato, deve innanzitutto rimandarsi alle conclusioni dell'avvocato generale Gordon Slynn nella causa 84/82 (a seguito del quale è stata emessa la Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1984, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1984:117): Conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn del 25 gennaio 1984, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 84/82, ECLI:EU:C:1984:28. In questa sede, Slynn ha definito il vantaggio oggetto della

La scelta del legislatore di non dare agli aiuti di Stato una definizione normativamente più compita ha condotto la Commissione, nella prassi, e la Corte di giustizia, per mezzo delle sue pronunce, a interpretare (e forse, completare) il testo dell'art. 107 TFUE. In tal modo, il concetto di aiuto è stato dapprima dettagliato, poi collocato nell'ambito del sistema normativo "comunitario" destinato a realizzare una piena integrazione economica.

È bene evidenziare che nessun'altra istituzione ha inteso fornire una definizione al fenomeno di cui trattasi. Si pensi al Consiglio che, nel 1999, avvalendosi del potere ad esso conferito dall'art. 109 TFUE<sup>128</sup>, ha emanato il regolamento di procedura attinente alla notifica degli aiuti<sup>129</sup>. L'elaborazione di detto regolamento sarebbe stata la perfetta occasione per colmare la lacuna normativa del Trattato, ma non è stata colta. Verosimilmente, anche in questo caso si trattava di una scelta mirata, volta a consentire all'Esecutivo europeo di avere ampi margini interpretativi e realizzare un sindacato più efficace sull'operato degli Stati membri<sup>130</sup>.

---

controversia come artificiale e, pertanto, ingiustificato. Si vedano altresì: T. SHARPE, *Law of the European Communities, cit.*, p. 699; P. LASOK, *State Aids and remedies under the EEC Treaty, cit.*, p. 56.

<sup>128</sup> L'art. 109 TFUE stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, può stabilire i necessari regolamenti volti all'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, fissando altresì le condizioni per l'applicazione dell'art. 108, par. 3, così come le categorie di aiuti che sono esonerate da tale procedura.

<sup>129</sup> Si trattava del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in GUCE L 83 del 27 marzo 1999, pp. 1-9. Detto regolamento è stato poi sostituito dal Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE L 248 del 24 settembre 2015, pp. 9-29.

<sup>130</sup> In tal senso: C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale, cit.*, p. 41; L. BUFFONI, *La tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pp. 345 ss.; P. MANZINI, *Note sulle relazioni pericolose tra Stato e*

La Commissione, dunque, insignita del potere di veto sulle misure statali, tradizionalmente ha preferito rintracciare caso per caso, nelle fattispecie concrete, la nozione di aiuto. Di frequente, infatti, nelle sue decisioni si rinvenivano elencazioni di casi specifici che integravano detta fattispecie, senza, però, ricollegare alle stesse una nozione<sup>131</sup>.

Con il passare del tempo, però, anche per merito del supporto dottrinale e giurisprudenziale, ha profilato una nozione connotata dalla presenza di quattro fondamentali elementi: il vantaggio in capo al destinatario della misura statale, l'incidenza di quest'ultima sul commercio intraeuropeo, la selettività e il trasferimento di risorse pubbliche<sup>132</sup>. Si è così creato un vero e proprio concetto giuridico, sussunto nell'acronimo "VIST", che ad oggi permette di inquadrare al suo interno tutti i tipi di trasferimenti agevolativi statali che abbiano come fine quello di distorcere la libera concorrenza.

---

*imprese nel quadro del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 487; E. BOZZA, *Misure statali anticoncorrenziali e responsabilità delle imprese*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 525; O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001.

<sup>131</sup> Cfr. J. MORENO, *Le distinte nozioni comunitarie di pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 1998, p. 561; C. CASPARI, *State aids in the EEC*, in B.E. HAWK, *Antitrust and trade policies of the European Economic Community: annual proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York, 1984.

<sup>132</sup> *Ex multis*, si rimanda a: J.W. KUIPERS, V. HERNANDEZ GUERRER, *Fiscal State Aid. The European commission on a mission*, in *International Tax Journal*, Luglio-Agosto, 2008, p. 54. Gli autori così affermano: «*The requirements that a measure must meet to be considered State aid are as follows: it must confer an advantage on the recipient; it must favour certain undertakings; it must be granted through State resources; it must distort competition and affect trade between Member States*».

Il punto di arrivo di questa elaborazione è costituito dalla comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, pubblicata dalla Commissione nel 2016<sup>133</sup>. Essa rappresenta altresì l'ultima parte del progetto di modernizzazione del settore, avviato nella Commissione già nel 2005, ma, compiutamente, solo nel 2012.

Pare necessario, pertanto, focalizzare ora l'attenzione su detto ciclo di modernizzazione, così da coglierne, fra luci e ombre, i tratti salienti e comprendere come si sia giunti alla nozione oggi conosciuta. Successivamente si passerà all'analisi dei quattro elementi costitutivi e caratterizzanti gli aiuti, in modo tale da fissarne i punti focali e poterli porre alla base di considerazioni di più ampio raggio.

## **2. Il processo di modernizzazione della nozione di aiuto di Stato**

Come noto, la formulazione del primo paragrafo dell'art. 107 TFUE, per quanto generica, non è mai mutata sin dalla sua introduzione. Le accennate necessità di una sua più compiuta spiegazione, tuttavia, hanno reso necessario un intervento della Commissione atto a chiarire i confini della nozione di aiuto e i parametri di lettura della stessa.

A tal fine, essa ha avviato un primo processo di modernizzazione che, come si vedrà, è stato lento e graduale. La prima spinta in tal senso, infatti, ha visto la luce nel 2005, momento storico in cui iniziava ad avvertirsi il bisogno di una rilettura dell'intera disciplina degli *State aid*. Solo undici anni dopo, però, è stata pubblicata una compiuta comunicazione di stampo nozionistico che, pur essendosi fatta attendere così a lungo, non può dirsi esente da critiche.

---

<sup>133</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C/2016/2946, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

## 2.1 Lo *State Aid Action Plan* del 2005 e l'approccio "economico"

«*Less and better targeted State aid*».

Era questo lo slogan dello *State Aid Action Plan* (nel prosieguo, per comodità, anche "SAAP") promosso dalla Commissione nel 2005, nel contesto della c.d. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione<sup>134</sup>. Esso delineava una nuova tabella di marcia, rappresentando il primo di una serie di atti volti alla riforma della disciplina degli aiuti<sup>135</sup>.

La sua predisposizione muoveva dal fatto che ci si era resi conto della mancanza di una valutazione economica *stricto sensu* dell'effetto sulla

---

<sup>134</sup> Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato, Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, Documento di consultazione, COM (2005) 0107 def.

<sup>135</sup> L'unica comunicazione precedente che introduceva la necessità di un approccio di indole economica, anticipando, in taluni punti, i contenuti del SAAP, era la comunicazione sul capitale di rischio del 2001. Essa era stata pubblicata a valle di un'analisi svolta dalla Comunità europea circa il raffronto fra capitali di rischio in Europa e negli Stati Uniti, a cui erano seguiti documenti di lavoro che chiedevano misure atte ad incoraggiare lo sviluppo nei mercati europei al fine di raggiungere livelli (quasi) paragonabili a quelli di oltre oceano. Il tema principale era che il capitale di rischio non era legato ad un costo ammissibile e, quindi, mal si coordinava con la disciplina degli aiuti. Pertanto, la Commissione aveva deciso di pubblicare la comunicazione in parola, che sottolineava con forza la necessità di stabilire un nuovo approccio per valutare gli aiuti basato sulla presenza di fallimenti di mercato. In proposito si veda: Comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato e il capitale di rischio, in GUCE C 235 del 21 agosto 2001, pp. 3-11. In dottrina: M. REHBINDER, *Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004, pp. 117 ss.

concorrenza degli aiuti esaminati dalla Commissione che, da un lato, penalizzava il suo operato, dall'altro la dotava di troppa discrezionalità: l'assenza di parametri oggettivi rendeva, *de facto*, insuscettibili di annullabilità le sue decisioni<sup>136</sup>.

Pertanto, il principale obiettivo del SAAP era quello di costruire un nuovo approccio alla materia, di stampo economico e dotato di maggior precisione e raffinatezza<sup>137</sup>.

Se era vero, difatti, che esistevano elementi per un'analisi di natura finanziaria, contabile o commerciale, era altrettanto vero che essi non erano intrinsecamente economici: considerare l'esistenza di un vantaggio selettivo, il comportamento dell'ente erogatore rispetto alla nozione di investitore privato, la natura della misura o la sua connessione ad un sistema non permettevano lo svolgimento di una valutazione economica complessa, il che conduceva ad un monitoraggio certamente più difficile dell'operato degli Stati<sup>138</sup>.

Un nuovo paradigma sarebbe andato a vantaggio non solo del *level playing field* e del miglioramento della competitività, ma anche degli stessi governi, che

---

<sup>136</sup> Cfr. C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011, spec. p. 21. Si veda altresì: J. D. BRAUN, J. KUHLING, *Article 87 EC and the Community Courts: from revolution to evolution*, in *Common Market Law Review.*, 2008, pp. 456 ss.

<sup>137</sup> La commissaria alla concorrenza Kroes, in carica dal 2004 al 2010, è stata la pioniera di detto piano d'azione. In un suo discorso, essa aveva sottolineato come detto progetto fosse chiaramente ambizioso in quanto mirava ad avviare «*a comprehensive, coherent and far-reaching reform of State aid policy*». Cfr. N. KROES, *The State Aid Action Plan – Delivering Less and Better Targeted Aid*, Speech 05/440, UK Presidency Seminar on State Aid, London, 2005.

<sup>138</sup> Così anche H. LEGAL, *Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat?*, in *Concurrences*, 2006.

si sarebbero potuti muovere in un quadro più chiaro, completo e prevedibile in termini di certezza giuridica.

Ma non solo. Esso avrebbe condotto all'approvazione di un numero inferiore di aiuti, aventi però una direzione più definita, migliorando così la loro efficienza e ottimizzando il raggiungimento degli obiettivi politici, economici e sociali via via fissati.

Perciò, il SAAP elaborava un *balancing test*<sup>139</sup> atto a soppesare gli effetti positivi – fra cui il raggiungimento di un obiettivo di interesse comune – e quelli potenzialmente negativi – prima fra tutti la distorsione degli scambi – di una misura favorevole.

Inoltre, in tema di competenze, esso sottolineava l'importanza di una condivisione della responsabilità fra l'Unione europea e Stati membri e, in tal senso, proponeva un'idea di migliore *governance* da sviluppare atta a dividere equamente i compiti, pur lasciando alla Commissione la sua usuale discrezionalità<sup>140</sup>. In particolare, al suo interno si paventava l'opportunità di intensificare la cooperazione tra l'istituzione e i singoli Paesi, specificando che la prima avrebbe valutato l'opportunità di coinvolgere le autorità indipendenti nazionali al fine di assisterla nell'applicazione della disciplina<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> In parola anche: C. OSTI, *La riforma degli aiuti di Stato e il nuovo approccio economico della Commissione*, in C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, cit., spec. p. 60.

<sup>140</sup> Cfr. Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato, Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, cit., spec. punti 48 ss.

<sup>141</sup> Il punto 51 del SAAP specificava, a tal proposito, che le autorità nazionali avrebbero potuto occuparsi dell'accertamento e del recupero a titolo provvisorio degli aiuti concessi illegalmente, così come dell'esecuzione delle decisioni di recupero. Cfr. Piano di azione nel settore

Ciò premesso, l'anzidetto test di bilanciamento ruotava attorno a tre macro domande, l'una conseguenziale all'altra: se all'interno del mercato vi sia un fallimento di mercato o se si persegua un intento comune ben definito di stampo regionale, sociale, culturale o economico; se l'aiuto di Stato miri a risolvere il fallimento del mercato o a raggiungere l'obiettivo comune in maniera adeguata, incentivante e proporzionale; se le distorsioni e l'impatto sulla *fair competition* dell'intervento pubblico siano limitati, in modo tale che esso non vada contro il comune interesse<sup>142</sup>.

Va da sé che la risposta affermativa a tutti e tre i quesiti avrebbe potuto (*rectius*, dovuto) condurre all'approvazione dell'aiuto in questione.

Ebbene, proprio in relazione ai suddetti quesiti l'*action plan* forniva chiarimenti, taluni meno esaustivi di altri.

In particolare, a proposito della prima domanda, esso riportava i fallimenti del mercato rilevanti, definendoli come situazioni in cui «*il mercato non porta a un risultato efficiente sotto il profilo economico*»<sup>143</sup>.

---

degli aiuti di Stato, Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, *cit.*, spec. punto 51.

<sup>142</sup> Cfr. V. RABASSA, *Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat?*, in *Concurrences*, 2006.

<sup>143</sup> Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato, Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, *cit.*, spec. punto 23. Si tenga presente che, in letteratura, la locuzione "risultato efficiente" corrisponde sovente al termine "benessere", con cui si intende il benessere totale o sociale, tipicamente interpretato come la somma del *surplus* del produttore – e quindi dei profitti – e del *surplus* del consumatore – ossia la differenza tra la disponibilità a pagare per un bene e il prezzo effettivamente pagato – in tutti i mercati. *Ex multis*, si veda: J. WICKERS, *Concept of competition*, in *Oxford economic papers*, 1995, pp. 1-23.

In primo luogo figuravano le esternalità, ossia i casi in cui i profitti di un'impresa dipendono non solo dall'uso dei propri fattori di produzione, ma anche dall'uso dei medesimi da parte di altri, ovvero il benessere di un consumatore dipende non solo dai beni consumati da egli stesso, ma anche da quelli consumati o prodotti da altri.

Queste ultime possono essere di stampo positivo, conferendo, per esempio, vantaggi alla ricerca e sviluppo (c.d. esternalità positive) ovvero di indole negativa, fra cui può menzionarsi l'inquinamento (c.d. esternalità negative)<sup>144</sup>. Una forma particolare di esternalità ivi menzionata erano i beni pubblici<sup>145</sup> che, sebbene rechino beneficio alla società civile, non sono tendenzialmente forniti dal mercato e perciò è difficile, se non impossibile, escludere taluni dal loro uso costringendoli a corrispondere un somma di denaro per usufruirne.

Erano altresì menzionate le asimmetrie informative, vale a dire i casi in cui può notarsi una discrepanza fra informazioni disponibili sul lato dell'offerta e quelle fruibili su quello della domanda. Il loro insito svantaggio consta nel generare elevati costi di transazione, *moral hazard* o selezione avversa, atti a determinare, a loro volta, un pessimo funzionamento del mercato. Un esempio a proposito è fornito dal mercato finanziario, all'interno del quale si fa fatica a distinguere fra investimenti "buoni" e "cattivi", il che conduce le aziende ad

---

<sup>144</sup> A proposito delle esternalità, *generalis*, si rimanda a: F. MORNATI, R. MARCHIONATTI, *Principi di economia politica*, Torino, 2010; F. PELLIZZARI, *Esternalità ed efficienza: un'analisi multisettoriale*, in *Economia politica*, Bologna, 2004; M. D. LITTLE, *Ethics, Economics, and Politics: Principles of Public Policy*, Oxford, 2002; J. M. BUCHANAN, *Externalities and public expenditure theory*, Indianapolis, 2001; W. J. BAUMOL, W. E. OATES, *The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlays, and the Quality of Life*, Englewood Cliffs, New York, 1975.

<sup>145</sup> Fra cui la difesa nazionale, alcuni servizi radiotelevisivi o i servizi di interesse economico e generale.

ottenere prestiti con difficoltà, quanto meno nella fase iniziale della loro attività<sup>146</sup>.

Infine, fra le cause di inefficienze venivano citati i problemi di coordinamento fra i diversi attori del mercato e il potere di mercato troppo elevato di talune imprese, atto a generare casi di monopolio.

In relazione alla seconda questione, invece, il SAAP asseriva che i Paesi membri avrebbero potuto correggere i fallimenti del mercato tramite gli aiuti di Stato, a patto però che questi ultimi fossero concepiti in maniera bilanciata e rappresentassero l'*ultima ratio*.

In questo particolare frangente poteva scorgersi la prima falla della nuova strategia. Era controverso, difatti, come potessero risolversi, nella pratica, simili *dictum*: non si faceva cenno a come dover "misurare" l'intervento pubblico per comprendere se fosse ponderato o meno. Questo comportava non pochi problemi interpretativi dati dalle numerose fattispecie di fallimenti e dal fatto che, attorno ad esse, vi fossero numerosi fattori da tenere in considerazione fra cui la struttura del mercato.

In altri termini, se era possibile determinare l'esistenza o meno di un *market failure*, era quasi impossibile determinare l'importo, nonché la forma precisa, dell'aiuto idoneo a porvi rimedio.

Infine, nulla si precisava a proposito della terza domanda *supra* riportata, in riferimento alla quale ci si limitava a dire che l'intervento statale non doveva minare il corretto funzionamento del mercato unico.

---

<sup>146</sup> A proposito di asimmetrie informative, si vedano: L. SAU, *Struttura finanziaria, asimmetria informativa e la teoria dell'investimento di H. P. Minsky*, in *Economia Politica*, Bologna, 1999, pp. 211 ss.; L. BECCHETTI, *Asimmetrie informative e vincoli finanziari agli investimenti*, in *L'industria: rivista di economia e politica industriale*, 1997, pp. 605-630; G. GAROFALO, F. QUINTILIANI, *I microfondamenti della macroeconomia keynesiana: gli effetti delle asimmetrie informative*, Napoli, 1994.

E dunque, l'approccio innovativo indicato nel SAAP, così come il suo restante contenuto su cui in questa sede non ci si soffermerà<sup>147</sup>, se da un lato hanno avuto il merito di aprire le porte ad una riforma della materia, dall'altro non hanno convinto fino in fondo gli interpreti.

Fra le perplessità che erano state sollevate, può ricordarsi quella attinente al fatto che la valutazione rigorosamente economica presentata nel piano di azione era «*pressoché impossibile*»<sup>148</sup> poiché la Commissione, al contrario di quanto avviene nell'applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE, nell'ambito degli artt. 107 e ss. TFUE non è dotata di poteri investigativi. Essa deve, invece, rimettersi a quanto trasmesso dagli Stati, il che mal si coordina con un simile e delicato compito.

Ai fini che ci occupano, poi, il documento di consultazione si soffermava prettamente sugli aspetti di *compatibility* fra un intervento di favore e il mercato, senza proporre, neppure incidentalmente, idee progressiste circa il concetto stesso di aiuto.

Se ben ci si riflette, questa può essere letta come una grave mancanza della Commissione dell'epoca: prima di poter definire se una misura è o meno ammissibile, occorre trovare una soluzione normativa su cosa sia o meno un aiuto<sup>149</sup>, chiedendosi se la nozione originariamente concepita risulti ancora funzionale o necessiti di una rivisitazione.

---

<sup>147</sup> Per una analisi più approfondita, si rimanda a: P. HEIDUES, R. NITSCHKE, *Comments on State Aid Reform. Some Implications of an Effects-based Approach*, in *European State aid Law Quarterly*, 2006, pp. 23 ss.

<sup>148</sup> Cfr. C. OSTI, *La riforma degli aiuti di Stato e il nuovo approccio economico della Commissione*, in C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, cit., spec. p. 68.

<sup>149</sup> Così si esprime A. BIONDI, *State aid is falling down, falling down: analysis of the case law on the notion of aid*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1719 ss.

Ciò posto, la connaturata evoluzione dell'*action plan* si è sussunta nella pubblicazione di orientamenti riguardanti determinati settori come quello degli aiuti regionali, della ricerca e sviluppo, della protezione dell'ambiente, dell'occupazione e delle PMI<sup>150</sup>.

## **2.2 (segue) La comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato del 2012**

Non pochi anni dopo l'emanazione del SAAP e nel contesto della c.d. strategia Europa 2020<sup>151</sup>, la Commissione del 2012 era pervenuta all'adozione di una comunicazione avente ad oggetto una nuova, ambiziosa, riforma dell'intero sistema degli aiuti di Stato (nel prosieguo, per comodità, la "Comunicazione 2012")<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Si vedano, in proposito: Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, in GUUE C 82/1 del 1 aprile 2008, pp. 1 ss.; Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, in GUUE C 323 del 30 dicembre 2006, pp. 1 ss.; Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, in GUUE C 54/13 del 4 marzo 2006, pp. 1 ss.; Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese, in GUUE C 194/2 del 18 agosto 2006, pp. 1 ss.

<sup>151</sup> Mediante detta strategia, l'Unione voleva orientare le sue politiche per fare in modo che l'Europa diventasse pioniera di un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, così da consentire agli Stati membri di garantire ai cittadini elevati livelli di occupazione, produttività e coesione. Secondo la Commissione, all'epoca il mercato unico richiedeva una regolamentazione atta a creare, da un lato, un mercato integrato senza frontiere nazionali e, dall'altro, una concorrenza efficiente per evitare distorsioni. Cfr. Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 final.

<sup>152</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato*

Difatti, il processo innescatosi con l'adozione dell'*action plan* che, in una prima fase, stava manifestando segnali positivi, si era bruscamente interrotto nel 2008 a causa della nota crisi finanziaria e del debito sovrano<sup>153</sup>. Quest'ultima aveva enfatizzato taluni problemi di funzionamento della disciplina degli aiuti, spingendo l'istituzione – a valle del superamento dell'acuta fase emergenziale – non solo ad adottare un nuovo progetto, ma altresì a formularlo con termini molto diversi rispetto al precedente, in modo tale da consentire alle autorità pubbliche di fare un uso il più efficiente possibile delle risorse scarse a disposizione<sup>154</sup>.

---

dell'UE, COM (2012) 0209 final. In dottrina si segnalano: M. J. SEGURA CATALAN, M. CLAYTON, *State aid modernisation: another reform?*, in *ERA Forum*, 2013, pp. 21-34; R. LUJA, *Does the Modernisation of State Aid Control Put Legal Certainty and Simplicity at Risk?*, in *European State aid Law Quarterly*, 2012, pp. 765 ss.

<sup>153</sup> A causa della crisi economica del 2008, la spesa pubblica aveva iniziato a crescere in maniera galoppante. Gli aiuti di Stato erano passati da un'incidenza dell'1% del PIL nel 2007 al 13% negli anni immediatamente successivi. Solo a partire dal 2011 la situazione aveva iniziato ad assestarsi e le misure di favore avevano raggiunto i 64,3 miliardi di euro, pari allo 0,5% del PIL europeo. Ciò premesso, i principali obiettivi a cui miravano gli aiuti statali in detto periodo, oltre al porre rimedio crisi sistemica, erano lo sviluppo regionale, la salvaguardia dell'ambiente – compresa la promozione del risparmio energetico e l'uso di energie rinnovabili – e la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione. Cfr. M. BOCCACCIO, *Dal controllo ex ante al controllo ex post: la rivoluzione della modernizzazione degli aiuti di Stato*, in *Public Finance Research Papers*, 2016, pp. 4 ss.; C. QUIGLEY, *The European Commission's programme for State aid modernization*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013, pp. 35-55; L. MAUTINO, *A Brave New World: Implications of State Aid Modernisation*, Oxera Agenda, Advancing Economics in Business, 2013.

<sup>154</sup> La vicepresidente della Commissione responsabile per la politica di concorrenza dell'epoca, Joaquin Almunia, aveva dichiarato: «*Economic forecasts currently indicate that growth in the EU will remain low for some time. In this environment Europe must tap the full potential of a competitive internal market and, in a context of fiscal consolidation, governments must focus their spending on growth-enhancing priorities. I expect our State aid reform to help public authorities make more*

L'obiettivo del pacchetto riformista in oggetto era triplice: promuovere una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva in un mercato interno competitivo; concentrare l'esame *ex ante* della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato, rafforzando al contempo la cooperazione degli Stati membri nell'applicazione degli artt. 107 ss. TFUE; semplificare le norme consentendo decisioni più rapide.

In relazione al primo aspetto, si partiva dalla considerazione tale per cui i c.d. "aiuti buoni" potessero essere utili e, anzi, di stimolo allo sviluppo. In tal senso, la comunicazione suggeriva di individuare principi comuni nella valutazione della compatibilità delle misure di aiuto, meglio definendo i concetti di "fallimento di mercato", "effetto incentivante" e "impatto negativo" di una misura.

Per raggiungere il secondo fine, invece, l'istituzione si proponeva di revisionare il regolamento *de minimis*<sup>155</sup> e modificare il regolamento generale di esenzione per categoria<sup>156</sup> così da permettersi, in prima persona, di intervenire solo nelle situazioni più pericolose.

---

*efficient use of scarce public resources and design public support to firms so that it helps achieve the EU's growth objectives while limiting competition distortions*». Cfr. European Commission, *State aid: Commission launches major initiative to modernise state aid control*, 2012, rinvenibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_12\\_458](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_458).

<sup>155</sup> Il testo vigente all'epoca era il seguente: Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti *de minimis*, in GUUE L 379 del 28 dicembre 2006, pp. 5-10.

<sup>156</sup> Nelle more della pubblicazione della comunicazione sulla modernizzazione del 2012 si faceva riferimento al seguente regolamento: Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato, in GUUE L 214 del 9 agosto 2008, pp. 3-47.

Da ultimo, ci si proponeva di modificare il regolamento di procedura<sup>157</sup> e quello di esecuzione<sup>158</sup> così da semplificare tanto le disposizioni ritenute più complesse, quanto la durata delle procedure così da ottenere decisioni in tempi ridotti.

Tuttavia, nascosto fra i dettagli dei suddetti obiettivi e, più in generale, del grande progetto che la Commissione voleva portare avanti, vi era uno fra i nodi irrisolti più rilevanti in materia: chiarire e spiegare la nozione di aiuto di Stato<sup>159</sup>.

A tal proposito, la Comunicazione 2012 dava atto della necessità di esemplificare alcuni aspetti della definizione *de qua*.

Una tale ammissione, del resto, era inevitabile se si considera il fatto che in quegli anni i giudici europei – che erano (e sono tutt’ora) i soggetti che più di ogni altro, persino della Commissione stessa, potevano interpretare l’art. 107, par. 1, TFUE – mostravano segni di cedimento nel definire i criteri da soddisfare per definire una misura come aiuto<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Esso era il Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in GUUE L 83 de 27 marzo 1999, pp. 1-9.

<sup>158</sup> Ci si riferiva al seguente testo di legge: Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante attuazione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, in GUUE L 140 del 30 aprile 2004, pp. 1-134.

<sup>159</sup> La stessa Corte dei conti aveva dichiarato che gli Stati membri incorrevano in numerose difficoltà nelle more dell’identificazione delle misure di aiuto in concreto. Ciò avveniva, fra tra le altre ragioni, a causa di un’interpretazione complessa dei concetti propri della nozione di aiuto, che era in costante evoluzione e non consentiva loro di muoversi in un panorama giuridico certo. A tal proposito si veda l’analisi della Corte dei conti nel suo rapporto in merito al controllo degli aiuti di stato della Commissione in: Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 15/2011, *Le procedure della Commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di Stato?*, 15 dicembre 2011, C2011/365/08, pp. 28 ss.

<sup>160</sup> Cfr. A. BIONDI, *State aid is falling down, falling down: analysis of the case law on the notion of aid*, *cit.*, pp. 1725 ss.

Difatti, gli arresti giurisprudenziali erano assai contorti e complessi e iniziava a notarsi una netta divergenza di vedute fra Tribunale e Corte di giustizia. In particolare, se da un lato non vi erano dubbi sul connotato dell'incidenza sugli scambi, d'altro canto risultavano problematiche le nozioni di risorse statali e selettività<sup>161</sup>.

Ma non solo. Nel medesimo periodo la Commissione stava cambiando il suo approccio in relazione ad alcuni concetti giuridici: a proposito dell'incidenza sul commercio fra Stati membri, per esempio, essa stava assumendo una posizione più decisa<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Volendo porre l'attenzione sul connotato delle risorse statali, può rilevarsi che la giurisprudenza in proposito aveva attraversato diverse fasi ed era giunta, mediante le sentenze *Preussen Elektra* e *Stardust Marine* a definire, da un lato, che il concetto di "risorse statali" doveva necessariamente implicare un onere finanziario specifico per lo Stato e, dall'altro, che esso dovesse ricomprendere due sotto criteri, quali l'onere a carico dello Stato e l'imputabilità delle risorse a carico dello stesso. Tuttavia, non essendovi certezza giuridica in proposito, sovente tali decisioni venivano messe in discussione, *in primis* dalla stessa Commissione. Per approfondimenti in tal senso, si rimanda a: A. BIONDI, *State aid is falling down, falling down: analysis of the case law on the notion of aid, cit.*, pp. 1725 ss. A proposito dei casi citati: Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294; Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG c. Schhleswag AG*, con l'intervento di: *Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein*, Causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>162</sup> In un caso riguardante un aiuto di Stato erogato in favore in un giornale regionale di Madeira, la Commissione aveva ritenuto che il fatto che il giornale fosse pubblicato solo in portoghese e che la sua distribuzione fosse limitata a Madeira implicava che la misura non avrebbe migliorato la capacità dell'editore di competere con altri mezzi di informazione in altri Stati membri. Essa aveva così definito, più in generale, che solo ove gli effetti di un sussidio risultino più che puramente locali – anche se relativamente modesti – debba applicarsi l'art. 107, par. 1, TFUE. Cfr. Caso SA.33243, *Jornal da Madeira*, Member State: Portugal, 2012.

Sulla scorta di tali nuove inclinazioni, la Comunicazione 2012, facendo un passo avanti rispetto al SAAP, annunciava l'imminente pubblicazione di una ulteriore specifica comunicazione sulla definizione di aiuto che avrebbe trattato alcune difficili questioni concettuali, quali il principio dell'investitore privato, l'interazione fra aiuti e tassazione e l'incidenza sugli scambi.

Quest'ultima avrebbe sostituito quella del 1998, che era basata sull'idea scorretta secondo cui qualsiasi deroga ad una base standard nazionale avrebbe costituito un aiuto di Stato: detto rigido approccio era stato parzialmente respinto dalla Corte di giustizia in un sequela di cause riguardanti la tassazione regionale e la selettività materiale<sup>163</sup>.

Ebbene, in chiusura può dirsi che finalmente, nel 2012, l'esigenza di cambiare le cose partendo dal principio, e quindi dagli aspetti sostanziali, si stava avvertono e non con poca risonanza.

L'annunciata comunicazione sulla nozione di aiuto, come noto, è stata poi pubblicata nel 2016 e costituisce, ancora oggi, l'unico documento in proposito<sup>164</sup>. Esso, tuttavia, non è esente da lati oscuri e in relazione al suo contenuto permangono talune criticità che saranno appresso esaminate.

---

<sup>163</sup> Si vedano, in particolare: Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione europea (C-106/09 P) e Regno di Spagna (C-107/09 P) c. Government of Gibraltar e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, Cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732; Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates Association c. Commissione delle Comunità europee e Regno Unito*, Causa C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>164</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262/21 del 19 luglio 2016, pp. 1 ss.

### 2.3 (segue) La comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016: luci e ombre

Contrariamente alle originarie intenzioni della Commissione, la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato ha visto la luce solo nel 2016 (nel prosieguo, per comodità, la “Comunicazione 2016”).

Fermo restando il fatto che i prossimi paragrafi del presente capitolo si concentreranno sugli elementi caratterizzanti la nozione di aiuto e, quindi, inevitabilmente ci si riferirà alla Comunicazione 2016, pare opportuno accennare ora ai pregi e difetti di detto atto giuridico, così da aprire la strada a considerazioni di più ampio profilo in merito all'intero progetto di modernizzazione di cui trattasi.

Ebbene, l'obiettivo della Comunicazione 2016 era quello di chiarire come l'istituzione intendesse interpretare e applicare, nell'ambito della sua valutazione delle misure notificate, i concetti giuridici sottesi all'art. 107, par. 1, TFUE, così da assicurare un'esecuzione uniforme di detta nozione da parte degli Stati membri e delle amministrazioni nazionali coinvolte.

A livello materiale, essa è un atto assimilabile alle raccomandazioni e pareri ex art. 288, par. 4, TFUE, denominati atti di *soft law*<sup>165</sup> e, come tale, produce effetti vincolanti in modo indiretto, ossia quando la sua applicazione è combinata con

---

<sup>165</sup> Come noto, la Commissione ha fatto ampio ricorso agli strumenti di *soft law* alla luce dei vantaggi di cui essi sono portatori: il loro rapido processo di adozione, il loro potenziale atto ad aumentare la flessibilità nell'ambito in cui sono emanati, così come la trasparenza e la certezza giuridica che li caratterizza. In proposito: F. RAWLINSON, *The Role of Policy Frameworks, codes and Guidelines in the Control of State Aid*, in I. HARDEN, *State Aid: Community law and policy*, Bundesanzeiger, Cologne, 1993, pp. 56 ss

quella principi generali<sup>166</sup>. A tal proposito, la Corte di giustizia ha delineato due orientamenti.

*In primis*, essa ha rimarcato che ove la Commissione autolimiti la sua discrezionalità mediante simili atti, essa rimane ancorata al loro contenuto, non potendo derogare i suoi articoli pena la violazione «*dei principi di diritto, quali la parità di trattamento o tutela del legittimo affidamento*»<sup>167</sup>.

Per altro verso, essa ha definito che le comunicazioni hanno la capacità di divenire formalmente vincolati per i Paesi membri ove essi esplicitino il consenso alla loro adozione<sup>168</sup>.

Alla luce di tali potenziali effetti, ad una prima lettura detto strumento risulta essere idoneo a creare uniformità nel panorama europeo. Eppure, in ottica critica, non pochi sono i dubbi che emergono in relazione al settore degli aiuti di Stato.

---

<sup>166</sup> Cfr. C. M. COLOMBO, *Modernizzazione degli aiuti di Stato e integrazione amministrativa: problemi e riflessioni*, in A. MONICA, G. BALDUZZI, *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo delle amministrazioni europee*, Pavia, 2019, spec. p. 82. In tema si veda altresì: O. STEFAN, *European Soft Law Competition in European Courts. A Matter of Hard Principles?*, in *European Law Journal*, 2008, pp. 753-772.

<sup>167</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, *Regno del Belgio (C-182/03) e Forum 187 ASBL (C-217/03) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416; Sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P)*, *Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH e altri (C-202/02 P)*, *KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P)*, *LR af 1998 A/S (C-206/02 P)*, *Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P)*, *LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P)* e *ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, ECLI:EU:C:2005:408, spec. punto 211.

<sup>168</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 1993, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-313/90, ECLI:EU:C:1993:111, spec. punto 35.

Partendo dalle considerazioni sul suo precipuo contenuto, deve ricordarsi che, come affermato da più di quarant'anni dai giudici di Lussemburgo, la nozione di aiuto ha una natura oggettiva<sup>169-170</sup> e, come tale, è passibile di interpretazione solo nelle aule della Corte, con la sola eccezione delle valutazioni economiche tecniche o complesse<sup>171</sup>.

Ciò sta a dire che il carattere principale della Comunicazione 2016, ossia quello interpretativo, non solo è fortemente limitato, ma è ancorato in maniera

---

<sup>169</sup> A differenza dell'art. 107, par. 3, TFUE – a proposito del quale si rimanda al capitolo I del presente elaborato – nell'ambito del primo paragrafo del medesimo articolo la Commissione europea ha pochissimo margine di discrezionalità da esercitare. In dottrina, ex multis: N. PESARESI, R. PEDUZZI, *State Aid Modernization*, in B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Modernisation of EU State Aid Control - Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Wageningen, Oxford, 2018, pp. 17 ss.

<sup>170</sup> Come sottolineato da un'attenta dottrina, tuttavia, l'assunto tale per cui la nozione di aiuto di Stato ha una "natura oggettiva" pone non pochi dubbi. Difatti, il diritto dell'Unione europea non stabilisce, a priori, detta nozione, che invece è ricostruita dalla Corte di giustizia attraverso un'attività interpretativa che si è evoluta – e continua a evolversi – costantemente nel tempo. D'altronde, è anche questo uno dei motivi che ha reso necessaria l'adozione della Comunicazione 2016. In tal senso, si rimanda a: P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra public e private enforcement*, Bari, 2018, spec. p. 104.

<sup>171</sup> Queste ultime sono passibili di una valutazione della Commissione, così come indicato dalla stessa Comunicazione 2016. Cfr. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *cit.*, spec. par. 4. In giurisprudenza: Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2010, *Commissione europea c. Scott SA*, Causa C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, punto 66; Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates Association c. Commissione delle Comunità europee e Regno Unito*, Causa C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punto 114.

inscindibile agli arresti giurisprudenziali: essa altro non è che un “codice della giurisprudenza della Corte”<sup>172</sup>.

In tal senso, se da un lato è estremamente utile perché delinea i quattro requisiti che una misura nazionale deve avere per rientrare nel concetto di aiuto – il vantaggio, l’incidenza sul mercato unico, la selettività e il trasferimento di risorse pubbliche – d’altro canto corre il rischio (che, come si vedrà, si è già concretizzato) di divenire del tutto inadeguata a valle del cambiamento di vedute della Corte.

Si pensi anche solo al concetto di selettività<sup>173</sup>. In relazione ad esso la Comunicazione 2016 ha cercato di razionalizzare l’abbondante quantità di pronunce, parlando così di selettività regionale e materiale, scindendo quest’ultima in *de jure* e *de facto*<sup>174</sup>. Tuttavia, le visioni dei giudici di primo e secondo grado in proposito sono tutt’altro che lineari e si scontrano con la prassi

---

<sup>172</sup> Così anche A. BIONDI, O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid: Every light has its shadow*, in B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Modernisation of EU State Aid Control - Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Wageningen, *cit.*, pp. 43 ss.

<sup>173</sup> Di cui si parlerà abbondantemente nel prosieguo. Sull’evoluzione giurisprudenziale in materia si rimanda altresì a: P. PREK, T. LEFEVRE, *The requirement of selectivity in the recent case law of the court*, in *European State aid Law Quarterly*, 2012, pp. 335 ss.

<sup>174</sup> Pur non volendo anticipare quanto appresso si spiegherà nel dettaglio, pare opportuno accennare al fatto che con selettività *de jure* suole intendersi quella che risulta direttamente dai criteri giuridici per la concessione di una misura formalmente riservata solo a talune imprese. Con selettività *de facto* ci si riferisce, invece, ai casi in cui i criteri applicativi di una misura siano formulati in termini generali e oggettivi, eppure la struttura della stessa sia tale da favorire in modo significativo solo taluni gruppi di società. Cfr. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, *cit.*, par. 121.

dell'istituzione: fra gli altri, si pensi all'emblematico caso *World Duty Free Group*, in cui un simile contrasto non avrebbe potuto essere più stridente.

In tale occasione la Commissione aveva ritenuto che la misura dibattuta – di natura fiscale, atta a consentire l'ammortamento dell'avviamento finanziario alle società spagnole che avevano acquisito una partecipazione in imprese stabilite in un altro Stato membro – fosse selettiva in quanto costituente *per se* una divergenza dal sistema generale.

Il Tribunale di primo grado, però, aveva annullato tale decisione introducendo un nuovo test di selettività e dichiarando che la mera esistenza di un'eccezione ad un regime fiscale non implica di *default* che un misura favorisca talune imprese ai sensi del diritto dell'Unione europea<sup>175</sup>.

Ma a sua volta la Corte di giustizia, nell'ambito dell'impugnazione, aveva ribaltato la decisione del tribunale di prime cure, definendo la misura aiuto di Stato e stabilendo seccamente che «*un requisito di applicazione o di ottenimento di un aiuto fiscale può costituire il fondamento del carattere selettivo dell'aiuto stesso, se tale requisito conduce a mettere in atto una differenziazione fra imprese che nondimeno si trovano, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal regime tributario di cui si tratti, in una situazione di fatto e di diritto analoga, e se, di conseguenza, essa mette in luce una discriminazione nei confronti delle imprese che ne sono escluse*»<sup>176</sup>.

L'appena riportato è solo uno degli esempi che potrebbero addursi a sostegno di quanto la Comunicazione 2016 sia, per sua natura, portatrice di concetti talvolta controversi e sottoposti a un costante aggiornamento. Come

---

<sup>175</sup> Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 7 novembre 2014, *Autogrill España, SA c. Commissione europea*, Causa T-219/10, ECLI:EU:T:2014:939.

<sup>176</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione europea c. World Duty Free Group SA e a.*, Causa C-20/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, spec. punto 86.

corollario, essa non può certamente assumere la valenza di un pilastro intangibile in materia.

Venendo all'efficacia della comunicazione in analisi, non ci si può esimere dall'evidenziare quanto i suoi effetti, a livello nazionale, presentino lati oscuri.

Posto che le Corti europee sono decisamente parsimoniose nell'ammettere la vincolatività degli strumenti legislativi non cogenti per gli organi nazionali<sup>177</sup>, deve altresì sottolinearsi che la comunicazione in parola non è mai stata specificamente approvata dagli Stati membri<sup>178</sup>.

Se è vero che la maggior parte di essi ha partecipato alla consultazione precedente alla sua pubblicazione, è altrettanto vero che alcuni si sono ben veduti dal farlo<sup>179</sup>, il che compromette non solo il suo intrinseco obiettivo di coerenza, poiché è possibile che vi siano diversificazioni a livello nazionale, ma anche quelli di chiarezza e trasparenza, in quanto le decisioni degli organi interni, potendo basarsi o meno sulla Comunicazione 2016, sono capaci di avere un impatto dissimile su situazioni uguali riguardanti potenziali beneficiari o *competitor*.

Alle predette considerazioni si aggiunga il fatto che, come è stato osservato dalla dottrina, nessun obbligo specifico di cooperazione grava sugli organi

---

<sup>177</sup> Si pensi al caso *Expedia*. In tale occasione, riguardante la sfera del diritto della concorrenza, la Corte ha dichiarato che, sebbene le comunicazioni della Commissione siano intese a fornire indicazioni in un dato ambito – che, nel caso di specie, era l'art. 101 TFUE – le autorità nazionali così come i giudici interni non sono tenuti ad applicarle. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la concurrence e altri*, Causa C-226/11, ECLI:EU:C:2012:795, punto 28.

<sup>178</sup> Così anche P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra public e private enforcement*, cit., spec. p. 107.

<sup>179</sup> Cfr. A. BIONDI, O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid: Every light has its shadow*, cit., spec p. 59.

nazionali né ai sensi dello specifico quadro giuridico in materia di aiuti di Stato, né tantomeno in base al principio generale di leale cooperazione<sup>180</sup>.

Ebbene, i rilievi di stampo critico sopra svolti permettono di comprendere sin d'ora quanto il processo di riforma del settore possa dirsi incompleto. La carenza insita nella Comunicazione 2016 sarà uno fra i motivi che, nel prosieguo della trattazione, saranno addotti a ragione della necessità di una nuova modernizzazione della disciplina. Prima di affrontare tali ragionamenti, tuttavia, è bene ora concludere l'analisi del pacchetto di riforma avviato nel 2012 per poi porre l'attenzione, nel dettaglio, sugli elementi caratterizzanti la nozione di aiuto di Stato.

#### **2.4 (segue) Il codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato del 2018**

Pochi anni dopo aver emanato la Comunicazione 2016, la Commissione ha nuovamente avvertito l'esigenza di implementare il settore ed è così passata all'elaborazione del c.d. codice delle migliori pratiche del 2018 (nel prosieguo, per comodità, il "Codice")<sup>181</sup>.

Sebbene esso riguardi solamente aspetti di carattere procedurale, che restano estranei alla presente esposizione, pare opportuno accennarne i contenuti per mera completezza espositiva, così da chiudere il cerchio a proposito degli atti rientranti nella "vecchia" politica di modernizzazione della Commissione

---

<sup>180</sup> Così C. M. COLOMBO, *Modernizzazione degli aiuti di Stato e integrazione amministrativa: problemi e riflessioni*, cit., spec. p. 83; H. HOFFMANN, A. TURK, *EU administrative governance*, Cheltenham, 2006, pp. 575-576.

<sup>181</sup> Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, in GUUE C 253 del 19 luglio 2018, pp. 14-27.

Il Codice intendeva fornire orientamenti non solo agli Stati membri, ma anche ai beneficiari di misure di favore e ai soggetti interessati al *modus operandi* della Commissione a proposito della sua valutazione.

Perseguendo detto scopo, esso si basava su tre capisaldi: trasparenza, semplicità e prevedibilità, nonché gli unici requisiti necessari per rendere le procedure autorizzative celeri e sicure.

Gli argomenti su cui si soffermava erano, innanzitutto, i contatti antecedenti alla notifica degli aiuti fra Paesi membri e istituzione. Questi ultimi venivano nettamente incoraggiati, soprattutto nei casi in cui gli interventi pubblici presentavano un elevato margine di complessità, in quanto abili a consentire alle parti di avviare un proficuo dialogo in anticipo a proposito<sup>182</sup>.

Poi, il Codice dava la possibilità ai governi di indicare alla Commissione quali casi fossero per loro prioritari, consentendo loro, ogni sei mesi, di segnalare eventuali urgenze e coordinare così una tempistica per il loro esame: si parlava, a proposito, di *mutually agreed planning*<sup>183</sup>.

Ancora, al suo interno si recavano informazioni circa l'esame preliminare delle misure notificate – frangente in cui la garante poteva richiedere ulteriori informazioni tanto allo Stato notificante, quanto alle imprese coinvolte – e a proposito delle procedure semplificate<sup>184</sup>.

Infine, l'atto legislativo in esame si soffermava sul funzionamento del procedimento di indagine formale nonché sulle modalità di gestione delle denunce in materia di aiuti<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, in GUUE C 253 del 19 luglio 2018, spec. par. 3.

<sup>183</sup> *Ibidem*, spec. par. 4.

<sup>184</sup> *Ibidem*, spec. par. 5 e 6.

<sup>185</sup> *Ibidem*, spec. par. 8 e 9.

Tuttavia, la cosa più interessante da notare ai fini che ci occupano è che il paragrafo 13 del Codice dava testualmente atto che esso sarebbe potuto essere riveduto per riflettere «*le modifiche delle misure legislative, interpretative e amministrative, la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione e l'esperienza acquisita nella sua applicazione*»<sup>186</sup>.

Una simile presa d'atto, che può dirsi opportuna e centrata considerata la costante evoluzione della materia, non si rinviene nemmeno implicitamente nella Comunicazione 2016 sulla nozione di aiuto, luogo in cui sarebbe stata addirittura più idonea, il che avvalorava l'incompletezza della stessa.

### **3. I requisiti necessari per definire una misura come aiuto ai sensi della Comunicazione del 2016 ("VIST")**

È giunto ora il momento di focalizzare tutta l'attenzione sul nodo centrale dell'elaborato, ossia la nozione di aiuto di Stato. In particolare, nei prossimi paragrafi ci si soffermerà sulle quattro colonne portanti descritte dalla Comunicazione 2016, ideate per comprendere quali, fra le misure nazionali, siano identificabili come aiuti e, come corollario, quali possano dirsi pericolose per il *level playing field* o consentite in base alle comuni regole di concorrenza.

Tale analisi sarà funzionale, da un lato, a leggere criticamente detti connotati, dall'altro a costruire una solida base di ragionamento che risulterà fondamentale per comprendere, anche alla luce delle considerazioni che saranno svolte nei capitoli che seguiranno, se essi necessitino di un aggiornamento o se siano perfettamente adatti al nuovo contesto europeo del 2023.

---

<sup>186</sup> Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, in GUUE C 253 del 19 luglio 2018, spec. par. 13, punto 93.

### 3.1 Il vantaggio in capo al destinatario della misura

Il primo requisito inserito nella Comunicazione 2016 per identificare un aiuto di Stato è il vantaggio conferito ad una determinata impresa – o a più imprese operanti in un dato settore, come poi si vedrà analizzando il concetto di selettività – collocata nel territorio dello Stato.

Prima di definire cosa si intenda per vantaggio, pare opportuno accennare, seppur in via incidentale, al concetto di impresa rilevante nell'ambito *de quo*. Ciò in quanto, se è vero che nel sistema giuridico italiano la disciplina delle attività economiche è imperniata attorno al concetto di imprenditore ai sensi dell'art. 2082 c.c. – ossia «*colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi*»<sup>187</sup> – è altrettanto vero che negli altri Stati europei la medesima materia è soggetta a regole differenti. Pertanto, si è resa necessaria l'elaborazione di un sinallagma unitario applicabile, senza distinzione, all'interno del territorio dell'Unione.

---

<sup>187</sup> Così recita l'art. 2082 c.c., rubricato "Imprenditore". Ma la disciplina italiana non si arresta qui. Il medesimo codice fa riferimento a diversi tipi di imprenditore, che si differenziano sulla base dei seguenti criteri: oggetto dell'impresa (e si parla, quindi, di imprenditore agricolo e imprenditore commerciale); dimensioni dell'impresa (distinguendosi fra piccolo imprenditore e medio-grande imprenditore); natura del soggetto che esercita l'impresa (si pensi, da un lato, alle imprese individuali, dall'altro alle imprese collettive quali società, associazioni o fondazioni). È facile comprendere, quindi, che se persino a livello italiano non esiste un'unica nozione di impresa, a livello europeo la discrepanza fra i vari ordinamenti statali sia inevitabile. Per maggiori approfondimenti sulla nozione di impresa e imprenditore si rimanda a: P.G. JAEGER, F. DENOZZA, A. TOFFOLETTO, *Appunti di diritto commerciale. Impresa e società*, Milano, 2019; L. QUATTROCCHIO, B. M. OMEGNA, *Impresa e diritto*, Torino, 2015; B. LIBONATI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 2009.

Non esistendo una nozione data dal diritto positivo, è stata la Corte di giustizia che ha, man mano, plasmato la nozione di impresa “comunitaria”. In una delle prime pronunce in tal senso – che prende le mosse da un rinvio pregiudiziale ed è la sentenza *Höfner Elser c. Macrotron*<sup>188</sup> – i giudici hanno affermato che «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un’attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento»<sup>189</sup>. Tale classificazione è stata ribadita in più arresti, che hanno dato vita ad un filone giurisprudenziale ormai consolidato, in cui si è parimenti definito il concetto di attività economica, basato sull’offerta di beni o servizi e sull’assunzione del rischio di impresa<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, Causa C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161. Nel medesimo senso si segnalano: Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavel Pavlov e altri c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, Cause riunite C-180/98 e C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Causa C-67/96, ECLI:EU:C:1999:43, punto 77.

<sup>189</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, *cit.*, punto 21.

<sup>190</sup> Si rimanda, a tal proposito, a: Sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Ministero dell’Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, Causa C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8; Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, Causa C-35/96, ECLI: EU:C:1998:303; Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, Causa 118/85, ECLI:EU:C:1987:283. Resta inteso che gli enti che non svolgono attività economica non rientrano nel concetto di impresa: si pensi, ad esempio, a coloro che esercitano un’attività ispirata alla solidarietà senza fini di lucro o alle Università. Così: Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2009, *Kattner Stahlbau GmbH c. Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft*, Causa C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127; Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 4 marzo 2003, *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental*

Si è dato così rilievo non alla dimensione o alla forma giuridica di un'organizzazione, ma alla sua prospettiva di mercato, giungendo ad elaborare una nozione funzionale, applicabile tanto alle persone giuridiche, quanto alle persone fisiche<sup>191</sup>.

Fatta questa necessaria premessa logica e venendo ora al concetto di vantaggio, come già accennato esso deve essere economicamente apprezzabile. Tale dato può essere valutato, *inter alia*, raffrontando la situazione finanziaria in cui l'impresa versa dopo il conferimento della misura e quella in cui si sarebbe trovata senza tale intervento<sup>192</sup>.

Il vantaggio non deve necessariamente tradursi nell'allocazione positiva di risorse (definita *supporting subsidy*), ma può altresì coincidere con una riduzione di oneri normalmente gravanti sul bilancio dell'azienda nazionale (si parla di

---

(FENIN) c. Commissione delle Comunità europee, Causa T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50; Sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, Causa C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36; Sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, Causa C-287/00, ECLI:EU:C:2002:388; Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290.

<sup>191</sup> A proposito di persone fisiche, la Corte ha chiarito che rientrano nella nozione di impresa i professionisti intellettuali, gli artisti e gli sportivi. In tal senso si segnala la celebre sentenza *Wouters*: Sentenza della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002, *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs BV c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, con l'intervento di *Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, Causa C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98. Nella stessa direzione: Sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH c. Eurocontrol*, Causa C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7.

<sup>192</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 173-73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 36.

*easind subsidy*)<sup>193</sup>. Si possono così originare benefici tramite prestiti, garanzie, esenzioni da particolari tipi di tassazione, cessione di beni a condizioni favorevoli, copertura di perdite e così via. A prescindere dalla forma utilizzata, occorre che i concorrenti che si trovino in una posizione analoga al ricevente e siano, in tal modo, sfavoriti a livello concorrenziale. Irrilevante, invece, è lo Stato membro in cui essi sono stabiliti<sup>194</sup>.

Il connotato di maggior rilievo, però, è che il vantaggio non debba essere “ordinario”. Non deve poter essere ricondotto, cioè, alle normali logiche di mercato: esso non esisterebbe senza l'intervento dello Stato<sup>195</sup>. Al fine di vagliare tale aspetto, è stato ideato il c.d. criterio dell'investitore privato o *market economy investor principle*.

Quest'ultimo è stato sviluppato dalla Corte di giustizia<sup>196</sup> e inserito, prima nel 1984, poi nel 1993, in alcune comunicazioni della Commissione, in cui si è

---

<sup>193</sup> Così si esprime G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 97.

<sup>194</sup> Cfr. M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., p. 27.

<sup>195</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 15 giugno 2010, *Mediaset SpA c. Commissione europea*, Causa T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, punti 56-68; Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 84; Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, cit., punto 41; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. La Poste e altri*, Causa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60.

<sup>196</sup> In giurisprudenza: Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; Sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione ampliata) del 30 aprile 1998, *Cityflyer Express Ltd c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 51; Sentenza della Corte di

definitivamente statuito che una misura nazionale costituisce un aiuto di Stato ove un investitore privato, operante razionalmente in un'economia di mercato, non avrebbe investito in favore della beneficiaria nelle medesime circostanze<sup>197</sup>.

Ciò sta a dire che uno degli elementi da prendere in considerazione è la remuneratività dell'investimento, essendo necessario constatare se l'intervento di cui trattasi sia effettuato in presenza di condizioni tali da assicurare un ritorno economico che rifondi lo Stato non solo delle risorse impiegate, ma anche di eventuali interessi. La stessa Corte, invero, ha chiarito che ciò che persegue un investitore non è una mancanza di perdite o un utile limitato: al contrario, esso mira a massimizzare il suo rendimento e ad essere soddisfatto nel breve, medio e lungo periodo<sup>198</sup>.

In secondo luogo, deve verificarsi la situazione finanziaria della beneficiaria. Difatti, quando vi è una palese difficoltà finanziaria, è da considerare altamente probabile che l'apporto finanziario concesso sia un aiuto. Tuttavia, è bene

---

giustizia del 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-305/89, ECLI:EU:C:1991:42, punto 104; Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 29.

<sup>197</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione concernente la partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese, in Bollettino CE, 9-1984, del 17 settembre 1984; Comunicazione della Commissione agli Stati membri, Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera, in GUCE C 307 del 13 novembre 1993, p. 3-14. In dottrina, *ex multis*: A. PALAZZO, A. SASSI, *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007, pp. 430 ss.; M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., pp. 27 ss.; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., pp. 112 ss.

<sup>198</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione delle Comunità europee*, cit., punto 314.

specificare che i giudici sovranazionali hanno specificato che il criterio *de quo* debba applicarsi sempre, non solo ai casi di aziende in perdita<sup>199</sup>.

Ancora, bisogna considerare il contemporaneo intervento di altri operatori privati, in quanto la loro parallela partecipazione potrebbe dimostrare la presenza di condizioni di mercato, che renderebbero lecita l'operazione<sup>200</sup>. Questo tipo di valutazione, però, può condurre a risultati affatto scontati: da stimare, infatti, sono anche la significatività dell'intervento privato e la sua reale equiparabilità con quello pubblico<sup>201</sup>. A tale ultimo riguardo, si parla di

---

<sup>199</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione delle Comunità europee, cit.*, punto 208.

<sup>200</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Compagnie nationale Air France c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punti 148 e 149. È bene accennare, in questa sede, che la conformità alle condizioni di mercato di una data operazione può essere svolta con una serie di metodi. Il principale, fra tutti, è il metodo della comparazione parametrica (anche detto *benchmarking*). Esso mira a valutare l'operazione di investimento oggetto di indagine alla luce delle condizioni a cui si sono svolte altre operazioni, effettuate da operatori privati, in situazioni analoghe. Fra gli altri metodi si ricorda il TRI, che ha come parametro di riferimento il tasso di rendimento interno dell'investimento, e il VAN, che ha come oggetto il valore attuale netto. In giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG c. BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, Causa C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punto 39; Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 29 marzo 2007, *Scott SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punto 134.

<sup>201</sup> Si pensi al celebre caso Alitalia (Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 12 dicembre 2000, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289). In quella sede i giudici hanno ritenuto che l'acquisto delle partecipazioni del capitale di Alitalia svolto dai dipendenti – parallelamente all'investimento dello Stato italiano – non fosse significativo. Il predetto acquisto, invero, era

operazioni c.d. *pari passu* – ossia a condizioni di parità – quando gli enti pubblici e gli operatori privati effettuano un’operazione con le medesime modalità e condizioni<sup>202</sup>: ciò avviene, a titolo esemplificativo, nel caso di consorzi pubblico-privati<sup>203</sup>.

L’analisi dei suddetti elementi deve essere basata sui dati disponibili alla data in cui l’intervento è stato deciso, seguendo una logica *ex ante*, proprio come farebbe un investitore nell’elaborare la propria strategia commerciale<sup>204</sup>.

---

ispirato da motivi occupazionali e non si fondava sulle prospettive di redditività, che è ciò che guida, invece, un reale investitore.

<sup>202</sup> Si sottolinea che le modalità e condizioni non possono considerarsi comparabili se i soggetti coinvolti intervengono in momenti diversi. Nell’arco di tempo intercorrente fra un intervento e l’altro, infatti, potrebbero intervenire rilevanti modifiche della situazione economica rilevante per l’intera operazione. Cfr. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, *cit.*, punto 86.

<sup>203</sup> Il fatto che l’operazione sia effettuata a condizioni *pari passu* costituisce una prova diretta e specifica della sussistenza delle condizioni di mercato. Va da sé, invece, che se l’ente pubblico e l’operatore privato partecipano alla stessa operazione, nello stesso momento, ma con diverse modalità e condizioni, si presume la non conformità dell’intervento alle condizioni di mercato. Si veda, a proposito: Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 giugno 2014, *Scheepbouwkundig Advies- en Rekencentrum (Sarc) BV c. Commissione europea*, Causa T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punto 98; Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 12 dicembre 2000, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA c. Commissione delle Comunità europee*, *cit.*, punto 81.

<sup>204</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione europea c. Électricité de France (EDF)*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti 83-85 e 105; Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 71 e 72; Sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, *Cityflyer Express Ltd c. Commissione delle Comunità europee*, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 76.

Ove il dettagliato esame dei dati su esposti conduca ad una risposta affermativa, la misura in analisi non dovrà considerarsi un aiuto. Diversamente, dovrà applicarsi la disciplina di cui agli artt. 107 ss. TFUE<sup>205</sup>.

Fermo restando quanto appena esposto, in ottica critica vuole ora porsi l'accento su un particolare aspetto legato al *market economy investor principle*. Detto principio muove dall'assunto secondo cui lo Stato e un investitore privato, sia esso professionale o *retail*, debbano muoversi all'unisono, in quanto perseguono un medesimo scopo: l'arricchimento. È innegabile, però, che i due soggetti si muovano su lunghezze d'onde differenti. Il governo è, per definizione, soggetto a molteplici influenze e pressioni politiche, che spesso si allontanano – persino prescindono – da quella che è la massimizzazione dei profitti. Il *test* che viene effettuato, quindi, proietta una situazione virtuale che, nei fatti, non è reale e che rischia di creare un sistema di applicazione della disciplina incoerente<sup>206</sup>. Per ovviare a una simile discrasia, il rimedio idoneo potrebbe essere lo svolgimento di una approfondita analisi economica da parte della Commissione.

---

<sup>205</sup> L'avvocato generale Jacobs, fornendo le sue conclusioni nelle cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92 (Sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 1994, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325) ha così affermato: «*Although it is sometimes suggested that financial assistance granted by the State must, in order to qualify as State aid, be gratuitous, the better view is surely that State aid is granted whenever a Member State makes available to an undertaking funds which in the normal course of events would not be provided by a private investor applying ordinary commercial criteria and disregarding considerations of a social, political or philanthropic nature.*»

<sup>206</sup> Così anche A. PISAPIA, *Aiuti di Stato. Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012, pp. 13 ss.; N. KHAN, K.D. BORCHARDT, *The private market investor principle. Reality check or distorting mirror*, in *International Competition Law Series*, Londra - New York, 2008, p. 136.

Tale esame dovrebbe caratterizzare il vaglio di ogni misura nazionale e dovrebbe essere parametrata al caso concreto e al mercato di riferimento<sup>207</sup>.

### 3.2 L'incidenza sul mercato e sugli scambi fra Stati membri

Il secondo requisito enunciato dalla Comunicazione 2016 ha una duplice natura. Per far sì che una misura possa rientrare nell'alveo degli aiuti di Stato è necessario che essa, da un lato, distorca la concorrenza (falsando o minacciando di falsarla), dall'altro, incida sul commercio fra Stati membri.

Dal tenore letterale della comunicazione in esame si evince il fatto che detti requisiti debbano sussistere in maniera cumulativa. D'altronde, anche dottrina e giurisprudenza hanno ribadito quanto essi siano intrinsecamente e reciprocamente legati fra loro<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Anche la dottrina maggioritaria sostiene una simile tesi. Ross si è così espresso: «*The market investor approach is a not universal precondition for State aids analysis [...] some fields of activities do not easily lend themselves to its application*». Cfr. M. ROSS, *State aids and national courts: definition and other problems. A case of premature emancipation?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 411. Si rimanda altresì a: V. RABASSA, *Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat*, in *Concurrences n. 1/2006*, p. 65; D. NEVEN, V. VEROUDEN, *Towards a more refined economic approach in State aid control*, in W. MEDERER, N. PESARESI, M. VAN HOOF, *State aid, Claeys & Casteels*, in *EU Competition Law Vol. IV*, Bruxelles, 2008, pp. 99 ss.; D. HILDEBRAND, A. SCHWEINSBERG, *Refined economic approach in European State aid control: will it gain momentum?*, in *World Competition 2007*, 2007, p. 449; G. B. ABBAMONTE, *Market economy investor principle: a legal analysis of an economic problem*, in *ECLMR*, 1996, p. 258.

<sup>208</sup> Così R. PLENDER, *Definition of Aid*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004, p. 31; P. M. ROTH, *European Community Law of Competition*, Oxford, 2001. In giurisprudenza si segnala la celebre sentenza Philip Morris: Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 730/79, ECLI:EU:C:1980:209. Si veda altresì: Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta

La valutazione pratica di tali elementi – che non resta esente da critiche, come appresso si vedrà – è stata oggetto di un’evoluzione da parte dei giudici della Corte.

Nelle prime pronunce, essi ritenevano che gli effetti distorsivi e, come corollario, il pregiudizio alla concorrenza, dovessero ritenersi sussistenti ove fosse provata l’esistenza degli altri elementi costitutivi della nozione di aiuto. Non era necessario, quindi, provare concretamente la negativa influenza sul commercio: il pregiudizio al *level playing field* si pensava avvenisse *de plano* a seguito della concessione di una misura selettiva<sup>209</sup>.

In un secondo momento la Corte, andando in senso diametralmente opposto e intraprendendo una strada che tutt’ora è percorsa, ha definito che la distorsione non può essere presunta e, anzi, deve essere comprovata tenendo in considerazione il mercato rilevante, la durata della misura statale, il volume degli

---

Sezione ampliata) del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punto 81, in cui la Corte afferma che « [...] in materia di aiuti di Stato, le condizioni relative, rispettivamente, all’incidenza sugli scambi tra gli Stati membri ed alla distorsione della concorrenza sono, in generale, indissociabilmente connesse. Confermando la soluzione sancita da una giurisprudenza già più risalente nel tempo (sentenza della Corte 2 luglio 1974, causa 173/73, *Italia/Commissione*, Racc. pag. 709, punti 25, 44 e 45), la Corte ha così dichiarato, nella sua citata sentenza *Philip Morris/Commissione* (punto 11), che allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un’impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall’aiuto».

<sup>209</sup> In giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 1988, *Repubblica ellenica c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 57/86, ECLI:EU:C:1988:284; Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 1985, *Regno dei Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek BV c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite 296 e 318/82, ECLI:EU:C:1985:113. In dottrina: A. WACHSMANN, *Les aides d’Etat doivent-elles encore avoir une origine étatique? Les cas des aides versées par les entreprises publiques à travers l’arrêt Air France/CDC*, in *Europe*, n. 5/1997, pp. 4-6.

scambi intracomunitari, la quota di mercato detenuta dall'impresa beneficiaria così come l'eventuale posizione di dominanza<sup>210</sup>.

Uno dei punti cruciali che ha condotto a quest'ultima interpretazione è stato proprio il concetto di mercato rilevante. Posto che, come noto, quest'ultimo può essere definito in base alle sue caratteristiche geografiche o merceologiche – parlandosi, quindi, di mercato geografico o mercato del prodotto<sup>211</sup> – l'interrogativo che ci si era posti era se esso dovesse essere definito tramite una

---

<sup>210</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) del 25 marzo 1999, *Forges de Clabecq SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66.

<sup>211</sup> Senza pretesa di esaustività, si rammenta che, sotto il profilo geografico, il mercato rilevante corrisponde all'area geografica in cui è possibile la creazione di un significativo potere di mercato, tenendo conto delle opportunità di sostituzione ivi presenti. In altre parole, ove si creasse una situazione di monopolio, in tale area il monopolista potrebbe facilmente fissare un prezzo più elevato rispetto al normale e mantenerlo vivo per un lasso di tempo più o meno ampio. Analogo ragionamento può essere svolto per identificare il mercato rilevante del prodotto, andando, però, a dare prevalenza ai prodotti sostitutivi del bene prodotto da una data impresa. Ciò detto, è bene ricordare che, anche ove il beneficiario di un aiuto operi solo nel territorio nazionale, ciò non esclude che il beneficio pubblico accordatogli non produca effetti negativi anche nei confronti del mercato unico. Si segnala, infine, che la Commissione europea, nel 1997, ha pubblicato una comunicazione proprio in tema di mercato rilevante, sottolineando così la sua importanza e il fatto che la sua individuazione è prodromica e funzionale all'analisi della quota di mercato dell'impresa interessata e delle altre componenti strutturali del medesimo mercato. A tal proposito si rimanda a: Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, in GUCE C 372 del 9 dicembre 1997, pp. 5-13. Per ulteriori approfondimenti sul tema si vedano: F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2013, pp. 63 ss.; I. MUSSU, *Il valore della concorrenza nella teoria economica*, in N. LIPARI, I. MUSSU, *La concorrenza tra economia e diritto*, Bari, 2000, pp. 8 ss.; M. MILANESI, *Il mercato rilevante*, Torino, 1997, pp. 59 ss.; F. DENOZZA, *Antitrust*, Bologna, 1988, pp. 15 ss.

analisi di mercato assimilabile a quella compiuta ai sensi dell'art. 102 TFUE<sup>212</sup>, o se dovesse ricorrersi ad un diverso *modus operandi*.

Il dubbio, a ben vedere, era plausibile se si pensa che l'obiettivo dell'art. 102 TFUE è identico a quello perseguito dall'art. 107 TFUE: eliminare le misure atte a falsare la concorrenza.

Per rispondere a un simile quesito, la dottrina era andata ad analizzare la prassi della Commissione, rendendosi conto di come, da un lato, essa definisse il mercato del prodotto in base alle classificazioni c.d. PRODCOM<sup>213</sup>, dall'altro, facesse coincidere il mercato geografico con lo spazio economico europeo.

---

<sup>212</sup> Come noto, l'art. 102 TFUE ha come oggetto l'abuso di posizione dominante, non vietando, di per sé, la detenzione di una simile posizione, ma condannando il suo abuso, sia che si espliciti in pratiche escludenti (a danno dei *competitor*), sia che si concretizzi tramite pratiche di sfruttamento (a danno dei consumatori). Anche la posizione di dominanza si valuta facendo riferimento al mercato rilevante, merceologico e geografico. Per compiere una simile verifica, la Commissione, *in primis*, studia i contorni in cui si muove l'impresa e valuta la sostituibilità del prodotto che essa produce, tanto dal lato della domanda, quanto dal lato dell'offerta. Poi, essa si sofferma sulla sua quota di mercato, passando infine al grado di concentrazione del mercato nel suo complesso. In alcuni casi, la peculiarità dell'azienda può condurre anche all'analisi di ulteriori specifici fattori. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rimanda, *ex multis*, a: M. BERETTA, M. D'OSTUNI, *Il diritto della concorrenza in Italia*, Torino, 2021, pp. 139 ss.

<sup>213</sup> L'elenco c.d. PRODCOM (produzione comunitaria) rappresenta la lista armonizzata dei prodotti industriali rilevanti all'interno del territorio europeo. Detta classificazione viene compiuta annualmente secondo metodi, concetti, definizioni e classificazioni armonizzati a livello degli Stati membri. Il regolamento rilevante a tal proposito era il seguente: Regolamento (CEE) n. 3924/91 del Consiglio, del 19 dicembre 1991, relativo ad un'indagine comunitaria sulla produzione industriale, in GUCE L 374 del 31 dicembre 1991, pp. 1-3. Esso è stato abrogato dal seguente atto: Regolamento (UE) 2019/2152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo alle statistiche europee sulle imprese, che abroga dieci atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese, in GUUE L 327 del 17 dicembre 2019, pp. 1-35.

Ci si è resi conto, così, che l'effetto della misura nazionale sulla posizione del beneficiario non era quasi mai analizzato. Ciò ha condotto il Tribunale ad assumere una posizione più rigida ancora oggi vigente, andando persino ad annullare una decisione della Commissione in quanto non fondata su sufficienti indagini di mercato<sup>214</sup>.

Ciò detto, il processo valutativo del requisito in oggetto è stato criticato a più riprese. Dapprima l'OCSE ha ritenuto che l'esecutivo europeo peccasse di attenzione in relazione all'indagine sull'impatto concorrenziale di un aiuto di Stato. I suoi membri hanno affermato che l'approccio europeo, poiché non focalizzato direttamente sulla concorrenza, corre il rischio di etichettare come aiuti di Stato alcune forme positive – e non dannose – di assistenza benevola, non qualificando, al contrario, come aiuti di Stato alcune forme di assistenza del tutto inefficienti<sup>215</sup>.

Allo stesso modo, l'*Office of Fair Trading* ha reputato migliorabili le norme del Trattato, sostenendo che esse dovrebbero maggiormente tener conto delle potenziali distorsioni della concorrenza<sup>216</sup>.

Tali considerazioni, certamente condivisibili, potrebbero essere superate ove la Commissione sondasse con più profondità il potere di mercato del beneficiario dell'aiuto e il nesso causale fra la selettività della misura e la distorsione della concorrenza. Tale operazione circoscriverebbe la nozione di aiuto, ma avrebbe il

---

<sup>214</sup> In tal senso: Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) del 28 febbraio 2002, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-155/98, ECLI:EU:T:2002:53. In senso conforme: Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 22 febbraio 2006, *EURL Le Levant 001 e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-34/02, ECLI:EU:T:2006:59.

<sup>215</sup> Cfr. *Competition Policy in subsidies and State aid*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), 2001, pp. 10 ss.

<sup>216</sup> Cfr. *Public subsidies*, [www.off.gov.uk](http://www.off.gov.uk), 2004, pp. 31 ss.

pregio di evitare incoerenze di sistema che potrebbero penalizzare l'intera disciplina<sup>217</sup>.

### 3.3 Il concetto di "selettività"

Per integrare la fattispecie di aiuto, la Comunicazione 2016 richiede altresì che la misura statale sia concessa a favore di talune imprese o talune produzioni. Il vantaggio di cui si è parlato poc'anzi, quindi, deve conferire un beneficio solo a determinate realtà imprenditoriali.

Detta condizione può ritenersi soddisfatta sia quando il provvedimento indentifichi la beneficiaria riportandone il nome, sia allorché esso indichi la categoria di appartenenza delle imprese favorite che, pur non essendo identificate aprioristicamente, sono facilmente individuabili grazie all'indicazione del settore di produzione e dell'area geografica nella quale operano.

Pertanto, pare non rilevino, ai fini della disciplina che ci occupa, le misure di portata generale. Queste ultime, difatti, svolgono una funzione diversa e di più ampio respiro<sup>218</sup>, essendo misure di politica economica che si inseriscono in una logica nazionale e sono volte a sostenere l'economia e l'equilibrio di un Paese membro nel suo complesso<sup>219</sup>. A titolo esemplificativo, fra tali interventi si

---

<sup>217</sup> Così anche: M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, cit., p. 38.

<sup>218</sup> Così si esprime G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 185.

<sup>219</sup> Si pensi alla riduzione dei tassi di interesse. Tale ultima misura non va a beneficio di una o più imprese specifiche, ma avvantaggia indistintamente tutte le società localizzate nel territorio statale, facendo venir meno la condizione di specificità richiesta dal Trattato. In tal senso, in giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2001, *Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, Causa C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punto 15;

annoverano quelli che incidono sulla politica monetaria o fiscale, quelli che modificano il contesto operativo in cui si collocano le imprese e quelli attraverso i quali l'autorità pubblica disciplina determinati aspetti della vita imprenditoriale.

Si badi, tuttavia, che è stato più volte specificato che anche interventi che, ad un primo sguardo, sembrano essere di carattere generale in quanto menzionano un numero elevato di imprese o si riferiscono a diversi settori merceologici, possono risultare fonte di vantaggio ove non vadano a beneficio di tutti i settori economici<sup>220</sup>. È dunque necessario parametrare l'indagine da svolgere caso per caso<sup>221</sup>, al fine non escludere erroneamente una misura dall'alveo degli aiuti<sup>222</sup>.

---

Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, Causa C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 27; Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 173-73, ECLI:EU:C:1974:71.

<sup>220</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 6 marzo 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-127/99)*, *Comunidad Autónoma del País Vasco e Gasteizko Industria Lurra, SA (T-129/99)* e *Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (T-148/99) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, ECLI: ECLI:EU:T:2002:59, punto 149; Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, Causa C-256/97, ECLI: ECLI:EU:C:1999:332, punto 27.

<sup>221</sup> A proposito della valutazione *case by case*, si segnalano le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa *Ferring* (Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2001, *Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, Causa C-53/00, ECLI: EU:C:2001:627). In particolare, al punto 39 delle citate conclusioni si legge: «La soluzione deve essere quindi ricercata caso per caso, in considerazione delle caratteristiche peculiari di ciascuna fattispecie ed in particolare: del rapporto di concorrenza esistente tra gli operatori interessati, della ratio cui il contributo risponde e degli effetti da questo prodotti».

<sup>222</sup> Una simile valutazione non è affatto semplice. Le variabili da tenere in considerazione sono numerose e i risultati possono essere differenti di volta in volta. Si pensi alle misure erogate

Il *discrimen* fra misura generale e settoriale spesso si concretizza nella funzione che essa esplica nel contesto in cui si colloca. È per questo che, nell'indagine che conduce, la Commissione attribuisce rilevanza alla *ratio* della stessa, indagando sulle intenzioni dello Stato che, generalmente, possono desumersi dalla relazione alla legge, dal dibattito parlamentare, così come dalle dichiarazioni rese da esponenti del governo<sup>223</sup>.

Il suddetto approccio estensivo definito dalla Comunicazione 2016 recepisce le indicazioni della Corte di giustizia che, così facendo, ha colmato la lacuna normativa data dal fatto che la nozione di "misura generale" non è mai stata definita, neppure nella prassi della Commissione. Esso, inoltre, distingue in maniera nitida la disciplina in analisi da quella del *World Trade Organization* (WTO)<sup>224</sup>, ai sensi della quale una sovvenzione è "generale" se si basa su «*criteri o condizioni neutri, che non favoriscono talune imprese rispetto ad altre, e che sono di carattere economico e di applicazione orizzontale*»<sup>225</sup>.

---

per incentivare programmi infrastrutturali atti a rendere moderno e efficiente l'ambiente aziendale incrementandone la competitività, ovvero ai vantaggi concessi per far sì che le imprese adottino *policy* anti-inquinamento. Se è vero che simili interventi statali comportano benefici economici per le riceventi, è altrettanto vero che si inseriscono direttamente in uno schema di regolamentazione generale proprio di uno Stato membro. Pertanto, non possono essere assimilati agli aiuti di Stato e neppure possono essere soggetti alla loro disciplina.

<sup>223</sup> In tal senso, Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano SpA c. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, Causa C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774.

<sup>224</sup> Di cui si parlerà nel capitolo IV del presente elaborato, in occasione del riferimento al fenomeno *Brexit*.

<sup>225</sup> Cfr. Negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) - Allegato 1 - Allegato 1a - Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (OMC-GATT 1994), OMC-"GATT 1994", in GUCE L 336 del 23 dicembre 1994, pp. 156-183. Si veda, in particolare, la nota 2, in cui si afferma che: «*Ai fini del presente accordo, per "criteri o condizioni oggettivi" s'intendono criteri o condizioni*

Venendo adesso alla precipua nozione di selettività, occorre distinguere fra selettività materiale e regionale.

Quando si parla di selettività materiale suole intendersi il fatto che una misura si applichi solo a determinate imprese, gruppi di imprese o settori dell'economia di uno Stato. Essa può essere, a sua volta, di diritto o di fatto.

La prima discende dai criteri giuridici previsti dal governo per beneficiare di una misura: fra gli altri, si pensi alle sovvenzioni riservate alle imprese aventi una certa forma giuridica, alle sole PMI o alle società quotate in un mercato regolamentato<sup>226</sup>.

La selettività materiale di fatto, invece, può derivare da barriere caratterizzanti la misura stessa: una misura fiscale a vantaggio dei soli investimenti superiori ad una certa soglia, ad esempio, circoscrive i suoi destinatari alle imprese che dispongono di ingenti risorse finanziarie<sup>227</sup>.

---

*neutri, che non favoriscano determinate imprese rispetto ad altre, e che siano di natura economica e di applicazione orizzontale, quali il numero di dipendenti o la dimensione dell'impresa».*

<sup>226</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, Causa C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punti 59 e 60; Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl (C-78/08), Adige Carni Soc. coop. arl, in liquidazione c. Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-79/08) e Ministero delle Finanze c. Michele Franchetto (C-80/08)*, Cause riunite C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 52; Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 4 settembre 2009, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punto 120.

<sup>227</sup> Anche l'applicazione di una misura di favore per un lasso di tempo limitato, di fatto, circoscrive la sua portata. Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 12 settembre 2007, *Repubblica italiana (T-239/04) e Brandt Italia SpA (T-323/04) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-239/04 e T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, punto 66; Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 6 marzo 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA e Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00) c.*

Questo tipo di selettività viene valutata tramite tre fondamentali *step*. In primo luogo, si va ad individuare il sistema normativo di riferimento all'interno del quale si inquadra l'intervento<sup>228</sup>. Poi, deve definirsi se esso costituisce una deroga a tale sistema e, quindi, comprendere se crea un trattamento differenziato *ratione personae*. Se si è in presenza di una deroga si parla di "selettività a prima vista"<sup>229</sup> e, quindi, si passa all'ultima fase dell'indagine che ha natura dirimente. Essa consta nel valutare se tale eccezione possa essere giustificata dalla natura del sistema di riferimento e dalla necessità di sorreggere il suo funzionamento. Ciò avviene quando la misura altro non è che il risultato di meccanismi necessari

---

*Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-92/00 e T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punto 39.

<sup>228</sup> Un sistema normativo di riferimento potrebbe essere quello dell'IVA o, più in generale, quello di imposizione fiscale. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punti 40 ss; Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *GIL Insurance Ltd e altri c. Commissioners of Customs & Excise*, Causa C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punti 75-78.

<sup>229</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *cit.*, punto 138.

inerenti allo stesso sistema<sup>230</sup>; al contrario, gli obiettivi politici<sup>231</sup> ad esso estranei non possono costituire una causa di giustificazione<sup>232</sup>.

La selettività regionale, dal canto suo, si basa sull'assunto secondo cui le misure che si applicano a tutto il territorio statale non sono selettive. Al contrario, se, mediante il suo intervento, lo Stato avvantaggia una specifica regione o un determinato territorio, il connotato *de quo* è integrato.

---

<sup>230</sup> La base per una possibile giustificazione potrebbe essere, a titolo esemplificativo, la necessità di evitare l'evasione fiscale o il tener conto di specifici obblighi contabili. In giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl (C-78/08)*, *Adige Carni Soc. coop. arl, in liquidazione c. Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-79/08)* e *Ministero delle Finanze contro Michele Franchetto (C-80/08)*, Cause riunite C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 69.

<sup>231</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punti 27 e ss.; Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, Causa C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates Association c. Commissione delle Comunità europee e Regno Unito*, Causa C-487/06 P, ECLI: ECLI:EU:C:2008:757; Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-88/03, ECLI: ECLI:EU:C:2006:511, punto 81.

<sup>232</sup> A titolo di completezza, si segnala che in alcuni casi, seppur sporadici, il sistema tripartito di valutazione della selettività materiale non è applicabile. In tali ipotesi eccezionali occorre valutare altresì se i confini del sistema di riferimento possano dirsi concepiti coerentemente ovvero in un modo arbitrario e parziale atto a favorire taluni piuttosto che altri. È così avvenuto in un caso portato all'attenzione della Corte di giustizia, riguardante una riforma fiscale di Gibilterra. In tale occasione i giudici hanno constatato che il sistema normativo non era corretto in quanto compiva, *de facto*, una discriminazione *ab origine* fra imprese che si trovavano in una situazione analoga. Per maggiori approfondimenti si rimanda a: Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione europea (C-106/09 P) e Regno di Spagna (C-107/09 P) c. Government of Gibraltar e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, Cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

Anche in questo caso la giurisprudenza ha elaborato delle eccezioni affermando che, in presenza di determinate condizioni, perfino le misure aventi un campo di applicazione circoscritto non sono da considerarsi selettive. Nonostante le pronunce a proposito riguardino il solo ambito fiscale – di cui appresso si dirà – da esse possono dedursi principi generali applicabili in ogni situazione. Il primo fra essi è che la selettività regionale sussiste se è il governo centrale a decidere unilateralmente di applicare una misura all'interno di una data area geografica. Come corollario, se vi sono autorità infra-statali, indipendenti dall'amministrazione centrale, non può delinearsi un quadro di riferimento e, quindi, non può integrarsi il concetto di selettività<sup>233</sup>.

### 3.4 Il trasferimento di risorse pubbliche

All'apparenza meno complesso, ma in realtà colmo di criticità, è il quarto e ultimo requisito che permette di definire un aiuto di Stato: il trasferimento di risorse statali.

L'originale statale di una misura rappresenta il punto cardine della nozione *de qua* poiché il rapporto che collega un intervento agevolativo alla dimensione pubblica è imprescindibile e potrebbe dirsi ontologico<sup>234</sup>.

Pertanto, è giunto il momento di soffermarsi sulla genesi e sul c.d. *nesso di derivazione* di un aiuto, al fine di comprendere come l'affermazione basata

---

<sup>233</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) e altri c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri*, Cause riunite C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punti 47 ss.; Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-88/03, ECLI: ECLI:EU:C:2006:511, punti 57 ss.

<sup>234</sup> Così M. LIPARI, *La nozione di aiuto di Stato indiretto, attribuito da un soggetto privato, e il requisito dell'imputazione pubblica della misura incentivante*, in *Eurojus*, 3, 2019, p. 142.

sull'assunto che, per parlarsi di aiuto di Stato, il vantaggio debba provenire dalle casse statali, non sia affatto scontata<sup>235</sup>.

In via introduttiva e per meglio comprendere il "campo minato" in cui ci si muove, è bene evidenziare che il suddetto *nesso di derivazione* può essere osservato con due chiavi di lettura, la prima economica, la seconda giuridica. Utilizzando l'ottica economica, deve concludersi che sussiste un aiuto di Stato ogni qual volta il vantaggio conseguito dall'impresa interessata implichi l'impiego di risorse pubbliche. Muovendo da assunti giuridici, invece, anche laddove lo Stato intervenga in termini normativi per favorire talune realtà imprenditoriali, pur lasciando poi l'onere di finanziare le stesse in capo a privati, dovrebbe ritenersi integrata la fattispecie di aiuto.

Ma non solo. A prescindere dalla chiave che si sceglie di utilizzare e basandosi solamente sul testo dell'art. 107 TFUE, l'interpretazione che può darsi alla locuzione "*concessi dagli Stati o mediante risorse statali*" può essere estensiva o restrittiva. La prima condurrebbe a definire qualunque misura erogata mediante fondi pubblici come aiuto; la seconda farebbe rientrare nel divieto solo quelle misure che gravano direttamente sul bilancio dello Stato, così facendo riferimento ai soli aiuti c.d. "diretti"<sup>236</sup>.

E ancora, stando al dato testuale, la dimensione statale potrebbe avere tanto un connotato soggettivo, quanto un'accezione oggettiva. La soggettività è insita nelle parole "*concessi dagli Stati*" e dà rilievo all'esistenza di una determinazione

---

<sup>235</sup> Così anche A. GARCEA, *L'origine*, in L. SALVINI, *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007, p. 99.

<sup>236</sup> Gli aiuti di Stato c.d. "diretti" si identificano con quegli aiuti che comportano un trasferimento immediato di risorse statali in capo al beneficiario. Fra simili forme di aiuto possono ricordarsi le sovvenzioni dirette. Detta categoria di aiuto si oppone a quella degli aiuti di Stato c.d. "indiretti" che, al contrario, comportano un arricchimento del beneficiario in maniera mediata. Per esempio, mediante l'esenzione dal pagamento di determinate imposte.

di una pubblica autorità per determinare l'esistenza di un aiuto; l'oggettività, al contrario, può basarsi sulla locuzione "tramite risorse statali" e da rilievo all'appartenenza statale del *quantum* erogato, ritenendola sufficiente per integrare la fattispecie.

A quanto fin ora esposto, si aggiunga il fatto che, nel diritto dell'Unione europea, la locuzione "Stato" è decisamente generica e comprende l'intero apparato delle amministrazioni pubbliche. D'altronde, la frammentazione dei pubblici poteri è ormai una caratteristica propria di tutti i Paesi appartenenti all'Unione.

Ebbene, risulta ora più semplice – o forse più difficile – intuire la complessità del concetto di origine statale che, del resto, muove l'intera disciplina. Al contempo, si percepisce quanto il legislatore europeo non abbia contribuito a precisare i connotati della connessione fra misura e autorità pubblica.

Come sovente, a dirimere la questione è intervenuta la Commissione, coadiuvata dalle pronunce della Corte di giustizia.

Seguendo l'ordine dei punti critici sopra delineati, in primo luogo occorre specificare che ha preso piede la concezione economica di *nesso di derivazione*. La Corte, a più riprese, ha escluso la configurabilità di un aiuto solo in presenza di una norma statale di favore, affermando che la mera introduzione di una disposizione legislativa non è sufficiente a inquadrare un aiuto. Occorre, al contrario, vagliare su quali segmenti impatta detta normativa e i collegamenti funzionali che essa crea<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> *Ex multis*, Sentenza della Corte del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG c. Schleswag AG*, con l'intervento di *Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein*, Causa C-379/98, ECLI: ECLI:EU:C:2001:160; Sentenza della Corte del 24 gennaio 1978, *Pubblico ministero del Regno dei Paesi Bassi c. Jacobus Philippus van Tiggele*, Causa 82/77, ECLI:EU:C:1978:10.

In secondo luogo, si è scelto di adottare una nozione estensiva di aiuto, andando a ricomprendere non solo gli aiuti c.d. diretti, ma altresì tutte le forme di aiuti indiretti e mediati, in quanto parimenti idonei a falsare il gioco concorrenziale e conferire vantaggi a singole imprese a discapito di altre.

Inoltre, la Commissione ha stabilito che l'imputabilità di un vantaggio allo Stato (concezione soggettiva) e l'utilizzo di risorse statali (concezione oggettiva) sono due condizioni separate, ma cumulative, per la sussistenza di un aiuto di Stato<sup>238</sup>. L'una non può prescindere dall'altra e devono essere utilizzate come chiavi di lettura congiunte.

Detta interconnessione, tuttavia, non è sempre stata pacifica. In una fase iniziale, la Commissione e la Corte interpretavano la lettera del trattato in senso alternativo<sup>239</sup>. L'esegesi che si compiva era certamente più letterale e faceva sì che l'art. 107, par. 1, TFUE fosse inquadrato come *lex generalis*. Ciò stava a dire, da una parte, che qualsiasi misura di favore riconducibile allo Stato costituiva un aiuto, indipendentemente dal fatto che vi fosse un trasferimento "tangibile" di

---

<sup>238</sup> Così si legge nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *cit.*, punto 38. In tal senso anche: Sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, *Deutsche Bahn AG c. Commissione delle Comunità europee*, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 103; Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24.

<sup>239</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig c. Repubblica federale di Germania*, Causa 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 22. Nella stessa direzione: Decisione della Commissione del 18 maggio 1979, relativa al regime speciale di finanziamento degli investimenti destinati ad aumentare le capacità di produzione delle imprese esportatrici applicato in Francia, in GUCE L 138 del 6 giugno 1979, p. 30.

risorse, dall'altra, che il trasferimento diveniva una categoria residuale, la *lex specialis*<sup>240</sup>.

Una seconda fase ha visto scontrarsi, invece, decisioni fra loro non uniformi: talune accoglievano e supportavano la lettura alternativa<sup>241</sup>, talaltre quella cumulativa, andando queste ultime ad escludere dalla nozione di aiuto le misure in cui non sussisteva un onere dello Stato<sup>242</sup>.

Il dibattito sembrava essersi concluso con la sentenza *Sloman Neptun*, in cui la Corte avallava la netta posizione della Commissione propendendo per

---

<sup>240</sup> Cfr. A. BIONDI, *Some reflections on the notion of State resources in European Community State aid Law*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 30, no. 5, 2007, p. 1432.

<sup>241</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1988, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite 67, 68 e 70/85, ECLI:EU:C:1988:38, punto 35; Sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, Causa 290/83, ECLI:EU:C:1985:37, punto 14, in cui si dice espressamente che «come si desume dalla stessa lettera dell'art. 92 , n. 1, la sovvenzione non deve necessariamente essere finanziata col denaro dello Stato perché si tratti di una sovvenzione statale. A parte ciò, come la Corte ha affermato nella sentenza 22 marzo 1977 (*Steinike & Weinlig* , 78/76, racc. pag. 595), l'art. 92 riguarda il complesso delle sovvenzioni attribuite dagli stati o mediante risorse statali, senza che si possa distinguere a seconda che la sovvenzione sia attribuita direttamente dallo Stato ovvero da enti pubblici o privati che esso istituisca o designi per amministrare la sovvenzione stessa».

<sup>242</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 1978, *Pubblico ministero del Regno dei Paesi Bassi c. Jacobus Philippus van Tiggele*, Causa 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punto 25; Sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., e Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., c. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, Cause riunite 213 a 215/81, ECLI:EU:C:1982:351, punti 22 e 23.

l'approccio alternativo<sup>243</sup>. Eppure, la sentenza *Preussen Elektra* nel 2001<sup>244</sup> e, poi, la *Stardust Marine*, nel 2002, hanno sancito un definitivo cambio di rotta, trattando espressamente e inequivocabilmente i due elementi come reciprocamente necessari<sup>245</sup>.

In questo ultimo caso, in particolare, la Commissione aveva ritenuto che varie misure di finanziamento e garanzie bancarie concesse da due filiali di *Crédit Lyonnais* e poi dal Consortium de Réalisation, alla società francese di noleggio di imbarcazioni da diporto *Stardust Marine*, dovessero essere considerate come aiuti. Si noti che, all'epoca, *Crédit Lyonnais* e le sue filiali erano possedute e controllate dallo Stato francese.

---

<sup>243</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 1993, *Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, Cause riunite C-72/91 e C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punto 19.

<sup>244</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG c. Schhleswag AG*, con l'intervento di: *Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein*, Causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160. In questo caso, la Corte ha ritenuto che un obbligo imposto ai fornitori privati di energia elettrica di acquistare l'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili a prezzi minimi fissi non comportava alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle società che producevano detto tipo di elettricità. In tale contesto, i giudici hanno specificato che la distinzione operata dall'art. 107 TFUE fra "aiuti concessi da uno Stato" e "aiuti concessi mediante risorse statali" non significa che tutti i vantaggi concessi da uno Stato, siano essi finanziati o meno mediante risorse statali, costituiscano aiuti, ma mira semplicemente a far rientrare in tale definizione tanto i vantaggi concessi direttamente dallo Stato, quanto quelli concessi da un ente pubblico o privato designato o istituito dallo Stato.

<sup>245</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24. I giudici europei si sono espressi come segue: «[...] determinati vantaggi, per poter essere qualificati come aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, debbono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali [...] e, dall'altro, essere imputabili allo Stato».

Nella sentenza *de qua*, la Corte ha severamente criticato la Commissione per aver dedotto l'imputabilità dell'assistenza finanziaria allo Stato dal semplice fatto che le banche erano controllate da quest'ultimo. I giudici hanno evidenziato il fatto che, pur ove una decisione sia presa da un'impresa pubblica, ciò non significa automaticamente che le autorità nazionali siano coinvolte nell'adozione della misura.

Si è così sancito il principio valutativo tale per cui il carattere pubblico di un ente non è di per sé sufficiente ad identificare un aiuto, bensì è necessario dimostrare che vi sia stato un effettivo esercizio del potere statale.

A ben vedere, tale *test* funzionale è coerente con quello sviluppato dagli stessi giudici sulla nozione di impresa ai sensi delle norme "comunitarie" sulla concorrenza<sup>246</sup>. Inoltre, esso ha contribuito ad affinare il concetto di aiuto, recando un approccio più equilibrato e una maggiore certezza giuridica in materia.

Ciò posto, è giunto il momento di analizzare i concetti di imputabilità e di risorse statali, al fine di coglierne le sottili, ma nodali, differenze e comprenderne la sinallagmaticità.

L'imputabilità allo Stato di un dato provvedimento può desumersi da una serie di indizi ravvisabili tanto nel caso concreto, quanto nel contesto generale nel quale esso viene adottato<sup>247</sup>.

Per definizione, una misura è imputabile ad un Paese membro ove sia concessa da una pubblica autorità. Se questo è vero, è altrettanto vero che l'autorità in questione non deve per forza coincidere con lo Stato. Al contrario,

---

<sup>246</sup> Così anche A. BIONDI, *Some reflections on the notion of State resources in European Community State aid Law*, cit., p. 1443.

<sup>247</sup> Cfr. M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006, p. 20.

essa può identificarsi in enti territoriali o organismi (pubblici e privati) dotati di autonomia giuridica ma designati dal governo centrale per gestire la misura<sup>248</sup>. Parimenti un'impresa pubblica<sup>249</sup> avente la forma di una società di capitali può rappresentare lo Stato qualora si accerti la presenza di una serie di fattori individuati dalla giurisprudenza "comunitaria"<sup>250</sup>: fra gli altri, si pensi all'integrazione di tale realtà societaria nell'amministrazione pubblica, al suo oggetto sociale, al suo *status* giuridico ovvero a «qualsiasi altro indizio che indichi, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità di

---

<sup>248</sup> In giurisprudenza: Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Compagnie nationale Air France c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 62.

<sup>249</sup> La definizione "impresa pubblica" ricomprende le imprese all'interno delle quali i poteri pubblici esercitano, in modo diretto o indiretto, un'influenza dominante in virtù della detenzione di partecipazioni di maggioranza o della normativa di settore. A tal proposito si rimanda alla seguente direttiva: Direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese, in GUUE L 318 del 17 novembre 2006, pp. 17-25.

<sup>250</sup> Se si considera il fatto che fra Stato e imprese pubbliche vi è un collegamento stretto, si accentua il rischio che tramite queste ultime vengano concessi aiuti in maniera tutt'altro che lecita e coerente con il sistema delineato dal TFUE. Tuttavia, deve altrettanto tenersi in considerazione il fatto che per un terzo – sia esso un *competitor* o un privato leso – sarà assai difficile dimostrare detto legame. Per questo motivo, la giurisprudenza ha elaborato una serie di indizi di imputabilità, che ove presenti consentono una più fluente prova del collegamento funzionale fra governo centrale e società. A tal proposito: Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 53 ss. Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs redatte per la suddetta causa: Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 13 dicembre 2001, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, punti 65 ss.

*una mancanza di coinvolgimento nell'adozione di un provvedimento, tenuto conto anche della sua ampiezza, del suo contenuto ovvero delle condizioni che esso comporta»<sup>251</sup>.*

La *ratio* che muove l'estensione sopra esposta – ancor più evidente se ci si sofferma sull'atipicità dei suddetti criteri e, in particolare, sulla “improbabilità di mancanza di coinvolgimento”, che genera una vera e propria presunzione di imputabilità – è da ravvisarsi nell'importanza dell'art. 107 TFUE e, soprattutto, nel fatto che il diritto dell'Unione europea non tollera che esso sia aggirato tramite interposizioni fittizie di enti o società.

---

<sup>251</sup> Queste le espressioni utilizzate dai giudici europei nella celebre sentenza *Stardust Marine*. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 56. La Corte, in detta occasione, si è resa conto e ha apertamente dichiarato quanto, per un terzo, sia difficile dimostrare che eventuali provvedimenti adottati da un'impresa sono stati assunti tramite spinte pubbliche. Per questo motivo ha concepito i suddetti “indizi” volti a facilitare un simile onere probatorio, che, per completezza, si citano di seguito: il fatto che la società non poteva adottare la decisione contestata senza tener conto delle esigenze dei pubblici poteri; la presenza di legami organici fra l'impresa e lo Stato; il fatto che l'impresa ha dovuto tener conto di direttive impartite da organismi pubblici; l'integrazione dell'impresa nelle strutture dell'amministrazione pubblica; la natura delle attività dell'impresa *de qua* e l'esercizio di queste sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli altri operatori; lo stato giuridico dell'impresa (con ciò è da intendersi il fatto che essa sia soggetta al diritto pubblico o al diritto comune delle società); l'intensità del controllo esercitato dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa; qualsiasi altro indizio che dimostri la partecipazione o l'improbabilità della mancata partecipazione delle autorità pubbliche. Va da sé che detti indizi non hanno natura esaustiva e sono, al contrario, flessibili e funzionali a dare una mera indicazione alle parti interessate: Stati membri, Commissione e imprese. Per ulteriori rilievi giurisprudenziali: Sentenza della Corte del 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1991:136, punti 11 e 12; Sentenza della Corte del 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punti 13 e 14.

Come corollario, il concetto di imputabilità viene meno solo quando lo Stato non gode di un potere discrezionale e la misura agevolativa è attuazione diretta di un atto dell'Unione<sup>252</sup>.

Per ciò che attiene, invece, al trasferimento di risorse statali, esso si integra nel momento in cui il governo rinuncia alla riscossione di un certo tributo (vantaggio indiretto), così come nel caso in cui vi sia un conferimento in favore di una certa realtà imprenditoriale (vantaggio diretto).

È bene specificare, poi, che con l'espressione risorse statali suole intendersi le risorse pubbliche, in cui si ricomprendono quelle di entri infra statali<sup>253</sup> e –

---

<sup>252</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2009, *Sandra Puffer c. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*, Causa C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, punto 70.

<sup>253</sup> Con enti infra statali si fa riferimento a enti decentrati, federati ovvero regionali, in base all'organizzazione interna di uno Stato membro. Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 6 marzo 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava* (T-127/99), *Comunidad Autónoma del País Vasco e Gasteizko Industria Lurra, SA* (T-129/99) e *Daewoo Electronics Manufacturing España, SA* (T-148/99) c. *Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, punto 57; Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987. *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punto 17.

addirittura – di enti privati<sup>254</sup> ove i loro proventi siano sotto il controllo pubblico e, dunque, a disposizione della nazione<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> Un caso recente che ha interessato il Tribunale dell'Unione europea, riguardante un consorzio di diritto privato, è il noto caso *Tercas*. Secondo la Commissione nel caso di specie vi era stato l'uso di risorse pubbliche e, pertanto, la misura erogata era da considerarsi un aiuto. Invece, dinanzi al Tribunale e, successivamente, alla Corte, si è dibattuto molto a proposito. I giudici hanno analizzato *in primis* la natura statale o meno delle risorse utilizzate dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (nel prosieguo, "FITD"). Il dilemma era legato al fatto che all'interno degli organi del FITD vi era un rappresentante di Banca d'Italia. Tuttavia, i giudici hanno definito che, in tale caso, mancava una reale connessione con lo Stato in quanto, se era vero che detto rappresentante presenziava ad ogni riunione, era altrettanto vero che esso non aveva diritto di voto né alcun ruolo consultivo. Pertanto, nessuna pubblica autorità avrebbe potuto imporre al FITD una qualunque decisione. In secondo luogo, premesso che Cassa di risparmio della Provincia di Teramo S.p.A. (nel prosieguo, "Tercas") era stata sottoposta ad amministrazione straordinaria per gravi irregolarità operative e violazioni normative ai sensi del Testo Unico Bancario, si nutrivano dubbi circa il collegamento fra il commissario straordinario nominato e i pubblici poteri. Esso, infatti, aveva avviato le trattative con Banca Popolare di Bari, che era interessata a sottoscrivere un aumento di capitale in Tercas, a condizione che il FITD ne coprisse interamente il *deficit* patrimoniale. Anche a questo proposito, però, si è esclusa la presenza di un aiuto erogato dallo Stato italiano, poiché si è dato rilievo sia all'interesse della Tercas e alla tutela dei suoi creditori, sia al fatto che il commissario non avrebbe potuto vincolare in alcun modo FITD. Per approfondimenti: Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *Commissione europea c. Repubblica italiana e a.*, Causa C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154; Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 19 marzo 2019, *Repubblica italiana e a. c. Commissione europea*, Cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167. In dottrina: A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, in *Eurojus*, 2021, pp. 187 ss.; P. DE GIOIA CARABELLESE, *Banca Tercas 2: la vendetta (fallita) della Commissione europea*, in *OIDU*, n. 2, 2021, pp. 309 ss.; A. A. DOLMETTA, L. S. LENTINI, *La Corte di Giustizia sul caso Tercas. Primi scenari*, in *Diritto bancario*, 2021; L. IDOT, *Aides d'État. Imputabilité à l'État et mesure de soutien privé*, in *Europe*, n. 5, 2021, pp. 33 ss.; A. BIONDI, I. AGNOLUCCI, *Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato*, in *aisdue.eu*, 2019, pp. 358 e ss. Per una ricostruzione più generale sugli aiuti nel settore bancario: D. DIVERIO, *Le misure*

Fra l'altro, devono ricomprendersi anche se le risorse che sono a disposizione di diversi Stati membri che decidono congiuntamente sul loro utilizzo: si pensi ai fondi del meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>256</sup>.

Ebbene, la tendenza estensiva della Corte di giustizia sin ora descritta pare più che ragionevole e basata su assunti giuridicamente validi. Tuttavia, se si indaga con ottica critica l'operato della Commissione, si scorge che i due requisiti analizzati non sono quasi mai considerati cumulativamente.

Nonostante la chiara enunciazione di principio, ognuno di essi viene ritenuto sufficiente, *per se*, a definire una misura come aiuto. Nella prassi, infatti, le incentivazioni erogate da soggetti pubblici sono considerate *de plano* aiuti di Stato e quasi mai si indaga ulteriormente sulla loro natura. Specularmente, le risorse pubbliche oggetto di provvedimenti vincolanti e aventi natura di sostegno, seppur elargite da enti privati, vengono ricomprese nella nozione di aiuto<sup>257</sup>.

---

*nazionali di sostegno al mercato bancario: un'applicazione à la carte della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese?*, in DCI, n. 3, 2017, pp. 603 ss.; L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e Diritto*, n. 5, 2017, pp. 284 ss.; A. ARGENTATI, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2015, pp. 327 ss.

<sup>255</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, *Essent Netwerk Noord BV con l'intervento di Nederlands Elektriciteit Administratiekantor BV c. Aluminium Delfzijl BV*, Causa C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punto 70; Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Repubblica francese c. Ladbroke Racing Ltd e Commissione delle Comunità europee*, Causa C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punto 50.

<sup>256</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Decisione della Commissione del 26 febbraio 2010, relativa all'aiuto di stato C 9/09 (ex NN 45/08; NN 49/08 e NN 50/08) al quale il Regno del Belgio, la Repubblica francese e il Granducato di Lussemburgo hanno dato esecuzione a favore di Dexia SA, in GUUE L 274 del 19 ottobre 2010, pp. 54-102.

<sup>257</sup> Così M. LIPARI, *La nozione di aiuto di Stato indiretto, attribuito da un soggetto privato, e il requisito dell'imputazione pubblica della misura incentivante*, in *Eurojus*, 2019, p. 147.

#### 4. Gli aiuti di Stato di natura fiscale

I quattro connotati fin ora esaminati hanno portata generale. La Comunicazione 2016 che li enuclea è applicabile, con le giuste declinazioni e specificazioni, a qualunque settore del diritto, fra cui quello fiscale.

Quest'ultimo, tuttavia, lunge dal vivere una semplice coesistenza con le norme sugli aiuti poiché, come noto, il diritto dell'Unione europea lascia agli Stati piena sovranità dal punto di vista tributario, che spesso si scontra con il divieto posto dal Trattato.

La matrice di tale conflitto è da rinvenire, a monte, nella problematica relazione fra norme di diritto dell'Unione e norme di diritto interno. Le prime mirano a tutelare il sistema nel suo complesso, mentre le seconde esprimono l'indipendenza che ogni Paese membro è lecito rivendicare. Per questo, nella prassi, occorre bilanciare gli interessi coinvolti<sup>258</sup>.

Nell'ambito che ora rileva, sebbene la sovranità nazionale in punto di diritto tributario sia un principio ampiamente riconosciuto, l'esito di tale bilanciamento sembra far prevalere l'importanza dei valori tutelati dall'art. 107 TFUE. Detta disposizione, per il tramite degli interventi della Commissione e della Corte di giustizia, permette di armonizzare i sistemi fiscali europei evitando distorsioni<sup>259</sup>,

---

<sup>258</sup> Per un approfondimento sulla dicotomia fra diritto europeo e diritto interno si rimanda a: F. GALLO, *Ordinamento europeo e principi fondamentali tributari*, Napoli, 2006; F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, in V. UCKMAR, *Diritto tributario internazionale*, Padova, 2005, pp. 1204 ss.; C. SACCHETTO, *Il diritto comunitario e l'ordinamento tributario italiano*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2001.

<sup>259</sup> Fra gli altri divieti di matrice sovranazionale, quello posto dall'art. 107 TFUE rappresenta un limite alla libertà degli Stati membri che «*si colora di tributario solo nell'ottica dell'integrazione in*

e questo sembra essere un motivo sufficiente per conferirgli supremazia, essendo l'armonizzazione delle legislazioni uno degli obiettivi principali fondanti lo stesso *acquis communautaire*<sup>260</sup>.

A tal proposito, taluni hanno evidenziato il fatto che, così facendo, si sta aprendo la strada ad una vera e propria competenza tributaria europea, se si considera che le agevolazioni fiscali concesse dai Paesi membri devono superare il vaglio di compatibilità della Commissione<sup>261</sup>.

Volendo criticare tale concezione e adottare una visione diametralmente opposta, potrebbe sostenersi, *a contrario*, il fatto che il legislatore dell'Unione, per il solo tramite dell'art. 107 TFUE, non può certo aver svuotato del loro intrinseco significato le prerogative nazionali. Pertanto, gli Stati restano sempre i principali attori nell'ambito *de quo* e la loro discrezionalità viene limitata solo nei casi in cui essa sia in grado di pregiudicare l'interesse del mercato unico e quindi, di riflesso, anche il loro.

Ciò premesso, in questa sede si ritiene utile osservare le precipue caratteristiche degli aiuti di Stato di natura fiscale con l'ottica di delinearne le specificità in relazione ai singoli elementi che compongono la nozione di aiuto, ampliando così le fondamenta del ragionamento che muove l'intero lavoro di ricerca.

---

*negativo dei sistemi tributari nazionali, motivandosi in funzione dell'interesse di eliminare le distorsioni fiscali».* Così si esprime M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario*, in M. INGROSSO, G. TESAURO, *A agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009, p. 10.

<sup>260</sup> A. FANTOZZI, *The applicability of State aid rules to tax competition measures: a process of de facto harmonization in the tax field?*, in W. SCHON, *Tax competition in Europe*, Amsterdam, 2003, p. 128.

<sup>261</sup> Cfr. A. QUATTROCCHI, *Aiuti di Stato nel diritto tributario*, cit., p. 55; S. EUSEPI, *L'incidenza della normativa in tema di aiuti di Stato sull'autonomia tributaria degli Stati membri alla luce del nuovo modello di finanziamento*, in *Rivista di diritto tributario*, 2016, p. 247; R. MICELI, *La metamorfosi del divieto di aiuti di Stato nella materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2015, p. 31.

Seguendo l'ordine di trattazione sopra utilizzato, partendo perciò dal vantaggio, deve rilevarsi che l'ampiezza del suo significato è più che evidente in materia fiscale. Difatti, tutte le riduzioni degli oneri tributari che generalmente gravano su un'impresa sono idonee ad essere considerate aiuti<sup>262</sup>. In altri termini, rilevano tutti i casi in cui lo Stato rinuncia ai suoi poteri impositivi, astenendosi dal riscuotere un certo tributo.

In particolare, non vi è quasi mai un esborso diretto e sovente può assistersi ad una riduzione della base imponibile<sup>263</sup>, ad una diminuzione totale o parziale

---

<sup>262</sup> Fra gli oneri che normalmente gravano su una società, la Corte vi ricomprende tanto quelli di natura commerciale, quanto quelli aventi un'origine non direttamente commerciale ma provenienti da disposizioni di legge o regolamentazioni di settore. Fra le pronunce più recenti: Sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 2016, *Regno del Belgio c. Commissione europea*, Causa C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489.

<sup>263</sup> Si pensi alla nota vicenda *P Oy*, riguardante il regime di riporto in avanti delle perdite nell'ordinamento finlandese. Detta normativa prevedeva la cessazione del regime decennale di riporto nella specifica ipotesi di *change of control*, tuttavia, l'amministrazione finanziaria aveva la possibilità, su istanza dell'interessato, di accordare il medesimo beneficio anche laddove esso fosse necessario per la mera continuazione dell'attività. In tale caso, i giudici europei hanno statuito che un simile regime può trovare giustificazione solo in relazione all'economia generale del sistema nel quale si inserisce, non potendo l'autorità competente derogare al divieto di deduzione delle perdite in base alla sua mera discrezionalità e prescindendo da criteri propri del regime fiscale. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, Causa C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525.

dell'ammontare dell'imposta<sup>264</sup> ovvero ad un differimento, annullamento o rinegoziazione eccezionale del debito fiscale di una certa impresa<sup>265</sup>.

Certo è che, come osservato da un'attenta dottrina, sebbene queste tre categorie, aventi natura puramente esemplificativa, possano costituire parimenti un aiuto di Stato, esse non sono certo dannose allo stesso modo: un credito di imposta risulta più distorsivo rispetto ad una riduzione della base imponibile, così come un differimento del debito ad altro non corrisponde che ad un prestito con un tasso inesistente<sup>266</sup>.

Fra i tributi di natura diretta che meritano apposita menzione vi sono i c.d. tributi di scopo, ossia aventi una destinazione specifica. Essi sono in grado di

---

<sup>264</sup> La riduzione totale o parziale dell'imposta – ossia un'esenzione – rappresenta la fattispecie nettamente più ricorrente nell'ambito degli aiuti fiscali. Si cita di seguito giurisprudenza rilevante in tal senso: Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, Causa C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, *Commissione europea c. Irlanda e altri*, Causa C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812; Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, Causa C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619. I primi due casi riguardano le accise sugli oli minerali che erano utilizzati come combustibile per la produzione di allumina. L'ultimo, invece, aveva come oggetto le esenzioni fiscali introdotte dalla legge finanziaria francese del 1989. Ai sensi della stessa, le società aventi come oggetto sociale il rilievo delle attività di imprese industriali in difficoltà potevano essere esonerate sia dall'imposta sulle società, sia da quella sugli immobili, per due esercizi.

<sup>265</sup> Questa tripartizione è stata ideata dalla Commissione europea già nel 1998, mediante la seguente comunicazione: Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese, in GUCE C 384 del 10 dicembre 1998, pp. 3-9. Certo è che essa non è di per sé sufficiente per enucleare tutti i possibili *modus erogandi* di un aiuto di Stato fiscale. Essi possono essere svariati e riguardare imposte dirette o indirette, tasse, tributi di scopo o contributi previdenziali.

<sup>266</sup> Così P. ROSSI MACCANICO, *State aid review of Member States' measures relating to direct business taxation*, in *European State aid law quarterly*, 2004, n. 2, p. 229.

costituire aiuti di Stato allorché vi sia un rapporto diretto fra il tributo e l'aiuto da esso finanziato, che può essere esaminato in base ai seguenti criteri: la misura in cui l'aiuto, per il tramite del tributo, è finanziato e, quindi, ne dipende; la misura in cui l'importo del tributo è destinato solamente al regime di aiuti; la vincolatività del nesso intercorrente fra tributo e destinazione dello stesso a favore del regime di aiuti; infine, l'influenza del tributo e dell'aiuto nel settore di riferimento<sup>267</sup>.

Per concludere l'esame del requisito del vantaggio, non può non accennarsi a quanto definito dalla Corte nel caso *Taricco*. Il suo oggetto, ben noto, era il rapporto fra le norme italiane sulla prescrizione penale e quelle europee, prettamente dettate in tema di IVA, fra cui l'art. 107 TFUE. Per mezzo di tale vicenda, si è definito che le norme procedurali interne ad uno Stato membro non possono rappresentare mezzi di erogazione di un aiuto, anche ove esse possano contrastare le frodi fiscali<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> In dottrina: A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*, cit., pp. 64 ss; R. FRANZÈ, *I "tributi di scopo" nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle imprese*, in *Diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 865 ss.; C. QUIGLEY, A. COLLINS, *EC State aid law and policy*, Oxford, 2004, p. 41 ss; P. RUSSO, *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi europei in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, pp. 225 ss; F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998, pp. 84-137. In giurisprudenza: Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2003, *Belgische Staat c. Eugène van Calster e Felix Cleeren (C-261/01) e Openbaar Slachthuis NV (C-262/01)*, Cause riunite C-261/01 e C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 1992, *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e altri c. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*, Cause riunite C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 e C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118.

<sup>268</sup> Nel caso di specie si trattava di frode all'IVA: le così dette frodi carosello. I signori Taricco erano sotto accusa per i reati attinenti all'emissione di fatture inesistenti ex artt. 2 e 8 del D. Lgs. n. 74/2000 e per associazione a delinquere ex art. 416 del codice penale italiano. In giurisprudenza:

Non ritenendo necessario soffermarsi sul profilo dell'incidenza dell'aiuto fiscale sugli scambi intracomunitari, essendo il concetto *in toto* corrispondente a quello già esplicitato nell'apposito paragrafo, è bene invece analizzare il concetto di selettività.

Nell'ambito tributario è tutt'altro che semplice definire se una misura sia o meno selettiva. Invero, il requisito *de quo* può essere soddisfatto anche se la misura è disponibile per tutte le imprese e la sua applicazione dipende semplicemente da una loro scelta. Specularmente, il semplice fatto che solo taluni contribuenti che soddisfino le condizioni per l'applicazione di una misura possano beneficiarne non necessariamente la rende selettiva.

Più nel dettaglio, si è definito che, per vagliare la natura discriminatoria dell'intervento statale, la Commissione deve *in primis* identificare il sistema fiscale ordinario di riferimento<sup>269</sup>. Ciò posto, deve verificare se la misura fiscale

---

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015, *Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e altri*, Causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555. In dottrina: M. BONELLI, *The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union*, in *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2018, pp. 368 ss.; A. FRANCO, *Brevi note su aiuti di Stato e selettività materiale alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia UE relativa alla prescrizione breve per reati in materia di Iva*, in *Rassegna tributaria*, 2016, pp. 793 ss.

<sup>269</sup> Il sistema di riferimento è stato definito dalla Commissione, nella comunicazione del 2016 sulla nozione di aiuto, come un sistema composto da «*un insieme coerente di norme che generalmente si applicano, sulla base di criteri oggettivi, a tutte le imprese che rientrano nel campo di applicazione definito dal suo obiettivo*» (punto 133). In materia fiscale, la base imponibile, i soggetti passivi, l'evento imponibile e le aliquote fiscali possono essere utilizzati per definire il quadro di riferimento. Tuttavia, ciò non è così semplice come sembra. In diverse sentenze, la Corte ha ritenuto che il quadro di riferimento fosse ampio quanto il sistema generale e ordinario di tassazione. Il quadro di riferimento è stato individuato, ad esempio, nel regime generale di tassazione degli utili d'impresa, nel sistema generale di tassazione degli immobili, nell'aliquota d'imposta in vigore nell'area geografica in questione, nelle norme sul trattamento fiscale dell'avviamento finanziario

in questione costituisca una deroga a tale sistema e, quindi, crei delle differenze tra operatori comparabili alla luce dell'obiettivo perseguito da tale sistema fiscale ordinario. In questo contesto, tale differenziazione deve essere fondata su una misura generale applicabile indistintamente a tutti gli operatori economici<sup>270</sup>.

Come corollario, le misure fiscali *prima facie* selettive, possono perdere tale connotato laddove lo Stato membro interessato sia in grado di dimostrare che il *discrimen* da esse generato si giustifica sulla base della natura o della struttura generale del sistema di cui gli interventi fanno parte.

Sebbene il *test* di selettività poc' anzi esplicito – che è ora stato declinato sotto il profilo fiscale ma, come esplicitato nei paragrafi che precedono, si utilizza anche negli altri settori economici – sia minuzioso, le tecniche normative sempre più complesse utilizzate dagli Stati membri per conferire vantaggi selettivi

---

o nel regime fiscale applicabile a tutte le imprese. Nella causa *British Aggregates*, in cui la misura in questione era un'imposta speciale, l'imposta stessa costituiva il quadro di riferimento pertinente (Cfr. Sentenza del Tribunale (Prima Sezione ampliata) del 7 marzo 2012, *British Aggregates Association c. Commissione europea*, Causa T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110). Nel complesso, è chiaro che esiste un certo grado di flessibilità nella definizione di un quadro di riferimento, il che significa anche che tale definizione non è affatto semplice. D'altronde, questo è l'inevitabile risultato della complessità intrinseca dei regimi di tassazione delle società e delle tecniche normative proprie di ogni Paese membro.

<sup>270</sup> La Corte ha così elaborato un vero e proprio “test di selettività” formato dai suddetti tre *step*. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione europea c. World Duty Free Group SA e a.*, Causa C-20/15 P, ECLI:EU:C:2016:981; Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl (C-78/08), Adige Carni Soc. coop. arl, in liquidazione c. Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-79/08) e Ministero delle Finanze c. Michele Franchetto (C-80/08)*, Cause riunite C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550. Si segnala un'interessante nota a sentenza sulla prima pronuncia citata: J. DERENNE, *Commission v World Duty Free Group a.o.: Selectivity in (Fiscal) State Aid, quo vadis Curia?*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, pp. 311 ss.

attraverso i loro sistemi fiscali complicano ulteriormente il quadro giuridico, creando situazioni in cui persino l'intero sistema di tassazione delle società potrebbe essere considerato selettivo.

A ben vedere, quindi, tale elemento intrinseco della nozione di aiuto assume un significato estremamente ampio. Questo può giustificarsi, da un lato, se si pensa che la selettività è il fulcro della definizione di *State aid* e la sua applicazione non può essere vanificata dalle avanzate tecniche normative delle nazioni europee. Dall'altro lato, è pur sempre vero che tale estensione è talmente rilevante da poter ridurre la capacità degli Stati membri di utilizzare l'imposizione fiscale come strumento politico o, addirittura, sottrarre loro alcune competenze assegnategli dal Trattato<sup>271</sup>.

Passando ora all'esame dell'ultimo elemento che compone la nozione di aiuto, ossia l'utilizzo di risorse nazionali, come già chiarito esso è composto da due distinti elementi, che restano essenziali anche in relazione all'ambito fiscale: l'imputabilità della misura allo Stato e il trasferimento di risorse pubbliche.

Per quanto attiene all'imputabilità, per le misure appartenenti alla sfera tributaria essa pare, ad un primo sguardo, agevole da accertare poiché le imposte sono controllate dallo Stato nella loro progettazione, amministrazione e riscossione. Pertanto, esso ha chiaramente il controllo dell'adozione e dell'applicazione degli interventi tributari.

Nondimeno, se questo è vero nella maggior parte dei casi, è altrettanto da considerarsi il fatto che vi sono circostanze idonee ad escludere il collegamento

---

<sup>271</sup> Così si è espresso l'Avvocato Generale Geelhoed nelle sue conclusioni legate al seguente caso: Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *GIL Insurance Ltd e altri c. Commissioners of Customs & Excise*, Causa C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

fra lo Stato e la misura di favore. Ciò è avvenuto nel caso *Deutsche Bahn*<sup>272</sup>, in cui si è sostenuto che l'esenzione fiscale oggetto della controversia (che riguardava il carburante per l'aviazione) era il risultato della Direttiva 92/81/CEE<sup>273</sup>. Così facendo si è statuito, a livello generale, che, se l'esenzione è semplicemente il risultato del recepimento di una direttiva nel diritto nazionale, essa è attribuibile all'Unione stessa e non allo Stato membro.

Analogamente, nella causa *Puffer*<sup>274</sup>, la Corte di giustizia ha affermato che le differenze di trattamento causate dalla detrazione dell'IVA dovuta a monte derivavano dalla natura della Sesta Direttiva del Consiglio 77/388/CEE<sup>275</sup>, e di conseguenza non potevano essere attribuite al governo centrale.

Vale la pena, dunque, evidenziare che la non imputabilità di una misura legislativa – fiscale e di qualunque altro genere – di recepimento della legislazione dell'Unione può ragionevolmente sostenersi ma solo nella misura in cui lo Stato membro in questione non abbia alcuna discrezionalità nel processo di attuazione.

Per quanto attiene, d'altro canto, al trasferimento di risorse statali, deve tenersi a mente che gli aiuti fiscali si caratterizzano non tanto per un dispendio

---

<sup>272</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 6 settembre 2013, *Deutsche Bahn AG e altri c. Commissione europea*, Cause riunite T-289/11, T-290/11 e T-521/11, ECLI:EU:T:2013:404, punto 102.

<sup>273</sup> Direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali, in GUCE L 316 del 31 novembre 1992, pp. 12-15.

<sup>274</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2009, *Sandra Puffer c. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*, Causa C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, punto 70.

<sup>275</sup> Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari. Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, in GUCE L 145 del 13 giugno 1977, pp. 1-40.

di denaro pubblico, quanto per la rinuncia ad una pretesa impositiva e, quindi, anche ad un'entrata, che grava *di default* sulle casse dello Stato<sup>276</sup>.

Tuttavia, sovente la diminuzione delle entrate può non rilevare ai fini della disciplina degli aiuti. In particolare, secondo una dottrina, questo può avvenire nel caso delle misure fiscali di vantaggio per la promozione di nuove iniziative in un dato territorio. Di fatti, se nel breve periodo queste ultime possono sembrare limitative della riscossione statale, nel medio-lungo periodo esse, al contrario, determinano un netto aumento del numero dei soggetti passivi, così come dei guadagni per il Paese membro che, senza misura, non si sarebbero verificati.

Vi sono, però, opinioni di senso opposto espresse tanto dalla Commissione, quanto dalla Corte, che paiono dar maggior rilievo alla struttura, piuttosto che all'effetto, della misura fiscale che genera un'eccezione all'applicazione del sistema tributario statale<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Così anche C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale, cit.*, p. 60.

<sup>277</sup> Così la giurisprudenza: Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 6 marzo 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-168/99, ECLI:EU:T:2002:60. In tale occasione, i giudici europei hanno ritenuto che l'incremento del gettito in entrata non sia idoneo né conciliabile con la concessione di riduzioni di natura fiscale. Per l'opinione della Commissione, si veda invece: Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese, in GUCE C 384 del 10 dicembre 1998, pp. 3-9, spec. punto 16. I Commissari hanno così affermato (parentesi quadre aggiunte): «Il principale criterio per applicare l'articolo 92, paragrafo 1, [ora art. 107, par. 1, TFUE] ad una misura fiscale è dunque il fatto che tale misura instauri, a favore di talune imprese dello Stato membro, un'eccezione all'applicazione del sistema tributario. Occorre quindi determinare innanzitutto quale sia il sistema generale applicabile. Si dovrà poi valutare se l'eccezione a tale sistema o le differenziazioni al suo interno siano giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema stesso, ossia se discendano direttamente dai principi informatori o basilari del sistema tributario dello Stato membro interessato. In caso contrario, si è in presenza di un aiuto di Stato».

## 5. Rilievi conclusivi

L'analisi fin ora condotta ha evidenziato la pluralità di connotati e le peculiarità che contraddistinguono la nozione quadripartita di aiuto di Stato.

Nel silenzio del Trattato, quest'ultima si è sviluppata a suon di pronunce della Commissione e della Corte di giustizia. E forse, proprio per le modalità con cui essa si è plasmata, non è certo esente da insidie. Spesso il concetto giuridico di aiuto pecca di precisione e certezza, tant'è che, talvolta, si è sottolineata la mancanza di una posizione chiara e strategica, che certamente risente della mancanza di una disciplina organica a monte<sup>278</sup>.

Per riprendere le parole machiavelliane esposte all'inizio della presente trattazione, chiudendo così – o forse, aprendo – la riflessione in proposito, si pensi, fra gli altri, al connotato della selettività. Nel contesto dell'equilibrio di poteri fra Commissione e Stati membri, la prima non reputa necessario, né giustificato, sottoporre al controllo preventivo le generali politiche economiche delle singole nazioni. Con ciò viene confermata la ripartizione fra le c.d. misure generali – ossia estese all'intero territorio dello Stato – e le c.d. misure speciali, essendo solo le seconde vagliate dall'esecutivo europeo. Tuttavia, come si è avuto modo di evidenziare, anche una misura generale può avere effetti anticoncorrenziali in base al mercato rilevante che si individua e, al contempo, una misura selettiva potrebbe non essere affatto distorsiva ove il suo ambito di applicazione coincidesse con detto mercato.

---

<sup>278</sup> Così si esprime G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, Padova, 2003, spec. p. 759.

Pertanto, ci si potrebbe spingere a dire che detto criterio non è affatto legato alla concorrenza e, addirittura, che esso venga di frequente utilizzato in un modo a prima vista incompatibile con una corretta *competition policy*.

Questa è solo una delle incertezze che si scorgono nel quadro sopra delineato e che potrebbe (*rectius*, dovrebbe) far propendere per la rivisitazione della nozione di aiuto.

È innegabile, del resto, che l'Unione sta vivendo un momento storico caratterizzato da enormi sfide in cui, fra le priorità perseguite, dovrebbero inserirsi delle riflessioni di più ampio spessore sulla disciplina di cui all'art. 107 e ss. TFUE.

Il ruolo centrale delle suddette sfide, pertanto, rende necessaria una loro puntuale trattazione, che ci si accinge a svolgere nei successivi capitoli, con l'obiettivo ultimo di estrapolare dagli atti normativi emanati nelle situazioni emergenziali, dagli accordi internazionali e dai nuovi regolamenti in materia di sovvenzioni, i connotati di novità, le migliorie concepite e le criticità ad essi connesse. Il tutto al fine di comprendere come la sopra declinata nozione di aiuto, tutt'altro che perfetta, sia stata utilizzata e, soprattutto, se e come essa dovrebbe essere modernizzata.



## CAPITOLO TERZO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO AL BANCO DI PROVA DELLE PIU' RECENTI CRISI ECONOMICHE: I *TEMPORARY FRAMEWORK*

#### Premessa metodologica

Il presente capitolo si pone come obiettivo quello di conferire all'intero lavoro di ricerca una spinta di natura moderna. Infatti, se è vero che la legislazione primaria in materia di aiuti di Stato è rimasta pressoché invariata sin dalla sua emanazione, è altrettanto vero che le sfide a cui è stata soggetta l'Unione europea nel frattempo, che hanno richiesto un pronto intervento delle istituzioni anche in riferimento a tale settore, sono state numerose.

E dunque, una trattazione che ha come oggetto la delicata disciplina di cui agli artt. 107 ss. TFUE e, in specie, la nozione di cui detto articolo è portatore, non può esimersi dallo sviluppare quanto meno alcuni dei suddetti eventi.

Pertanto, nel prosieguo si porrà l'accento su due accadimenti tanto gravi quanto emblematici: il Covid-19 e il conflitto russo-ucraino. A valle della loro diversa natura, essi hanno avuto conseguenze simili in quanto sono stati capaci di mettere in crisi non solo il sistema economico europeo, ma anche quello mondiale.

È certamente vero che entrambe le vicende meriterebbero una trattazione *a se* e potrebbero costituire il *main topic* di altrettante ricerche indipendenti. Invero, numerose sono le sfaccettature che le animano così come le risposte normative che la Commissione ha fornito.

Tuttavia, sembra più che opportuno un loro esame congiunto in questa sede, ove si condurrà una disamina basata solo ed esclusivamente sugli aspetti

sostanziali delle discipline temporanee. Si prescindereà, quindi, dall'analisi degli aspetti procedurali e di *enforcement*.

Tutto ciò, al fine di focalizzare quanto più possibile l'attenzione sui connotati nozionistici e vagliare, di conseguenza, come la definizione di aiuto di Stato abbia reagito dinanzi alle sfide del nostro tempo, come viceversa l'economia abbia reagito all'interpretazione della stessa da parte delle istituzioni e, infine, come essa possa – o forse, debba – essere modificata di riflesso.

Del resto, risulta difficile pensare che, fra crisi sanitarie, conflitti armati e danni economici di enorme portata, la nozione *de qua* non meriti di essere in qualche modo riveduta. Quanto, come e in quale senso lo si vedrà all'interno del quinto, nonché ultimo, capitolo del presente elaborato, per la cui trattazione è imprescindibile l'analisi che si svolgerà appresso e, parimenti, quella di indole comparativa sarà svolta all'interno del capitolo quattro, ove si parlerà invece di *Brexit e foreign subsidies*.

## Parte I

### **La nozione di aiuto di Stato dinanzi alla pandemia da Covid-19: il *Temporary Framework* emanato dalla Commissione europea**

*Sommario:* 1. L'intervento della Commissione in pendenza dell'emergenza Covid-19 – 1.1 Il *Temporary Framework* emanato il 19 marzo 2020 – 1.2 (*segue*) Le successive modifiche al *Temporary Framework* – 1.3 Le basi giuridiche del quadro temporaneo – 1.4 Le condizioni per l'accesso alle misure di favore e l'esame della Commissione – 2. Il quadro temporaneo da Covid-19 e il quadro temporaneo da crisi economica del 2008: principali analogie e differenze – 3. *Temporary Framework*, disciplina "tradizionale" e mantenimento del *level playing field*: un difficile coordinamento?

#### **1. L'intervento della Commissione in pendenza dell'emergenza Covid-19**

Gli scenari critici che hanno avuto un forte impatto sulla disciplina degli aiuti di Stato e, in particolare, sulla nozione stessa di aiuto, sono stati molteplici negli anni più recenti. Il primo fra tutti, in termini di complessità, si identifica con la crisi sanitaria, poi economica, scaturita dall'esplosione del Covid-19<sup>279</sup>.

I mercati globali, fra cui il mercato unico dell'Unione, dopo essere stati piegati dalla nota crisi finanziaria del 2008 e mentre erano in una fase di ripresa,

---

<sup>279</sup> Pur essendo il fenomeno ben noto, per mera pretesa di completezza si specifica che COVID-19 (*Corona Virus Disease*) è il termine che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha coniato per definire la malattia respiratoria causata da un nuovo ceppo di coronavirus, chiamato 2019-nCoV prima e SARSCoV-2 poi, sviluppatosi nella città di Wuhan (Provincia dell'Hubei, Cina) fra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, poi diffusosi nel resto del mondo.

ad un passo dal traguardo hanno dovuto fare i conti con una pandemia senza precedenti, che ha sconvolto (*rectius*, fermato) il mondo.

Numerosi sono stati i provvedimenti “di chiusura” assunti dai governi delle nazioni europee che, per quanto eterogenei, avevano il comune obiettivo di contenere il contagio, limitando, a valle, la libertà personale dei cittadini e, a monte, il principio di libera circolazione di merci e persone<sup>280</sup>.

Si è così assistito, da un lato, a quello che è stato definito uno *shock* negativo dell’offerta, dovuto al fatto che la maggior parte delle imprese, a partire dalle PMI fino ad arrivare ai grandi gruppi, è stata costretta a congelare la propria attività; dall’altro, ad una variazione ostile della domanda, determinata da un calo di richieste da parte dei consumatori in difficoltà<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> Sul punto si veda: A. ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *Eurojus, Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 38 ss. L'autore specifica come taluni Paesi europei abbiano imposto delle restrizioni al commercio di prodotti ritenuti indispensabili nell'emergenza pandemica. Si pensi ai dispositivi di protezione individuale e ai provvedimenti emanati da Francia, Germania, Polonia e Repubblica Ceca volti a limitarne l'esportazione (alcuni dei quali sono stati successivamente revocati). D'altro canto, in relazione alla libertà di circolazione delle persone, egli specifica che gli Stati hanno introdotto misure di distanziamento sociale di vario genere e entità, subordinando gli spostamenti dal domicilio al solo ricorrere di comprovate esigenze, inibendo qualunque tipo di assembramento e introducendo restrizioni (se non impedendo del tutto) ai viaggi. Sul punto si rimanda altresì a: G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online, Osservatorio COVID 19*, 2020; S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers*, 2020, pp. 1-9.

<sup>281</sup> Sia concesso rinviare, anche per una trattazione dei profili *antitrust* connessi alla crisi economica causata dal Covid-19 a: E. LATORRE, *COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*, in *Eurojus, Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 128 ss.

In un tale scenario, l'ideale liberale tale per cui lo Stato è un soggetto neutrale che non interviene nell'attività economica è implosivo su sé stesso e si è scontrato con una realtà in cui, senza un pubblico sostegno, i danni sarebbero stati incondizionati.

Pertanto, i legislatori e gli enti regolatori di ogni ordine e grado si sono visti costretti a intervenire con mezzi tutt'altro che convenzionali<sup>282</sup>, diversi, per oggetto e flessibilità, persino dai classici strumenti eccezionali<sup>283</sup>.

È così che si è fatto strada il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato emanato dalla Commissione europea (c.d. *Temporary Framework*), che reca una disciplina in parte innovativa e che costituirà il fulcro della presente sezione<sup>284</sup>. Esso sarà esaminato nell'ottica di evidenziare come il concetto giuridico di aiuto di Stato sia stato interpretato e se esso sia stato in grado di adattarsi, *pari passu*, al divenire storico.

### 1.1 Il *Temporary Framework* emanato il 19 marzo 2020

---

<sup>282</sup> Cfr. E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19: politiche in materia di aiuti di Stato*, in E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020, p. 5.

<sup>283</sup> La locuzione "eccezionali" vuole, in questa sede, riprendere la dottrina secondo cui, quando si parla di "stato di eccezione" si suole far riferimento ad un frangente in cui si sospende il diritto per mezzo di un vuoto giuridico generato da una decisione legale e legittima. In tal senso: G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, 2003.

<sup>284</sup> La presente sezione non approfondirà le tematiche di natura fiscale legate alla disciplina emergenziale. Per un approfondimento a tal riguardo si rimanda a: P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *Federalismi*, n. 7, 2021, pp. 205 ss.; G. PETRILLO, *Next Generation UE e nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo?*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2021, pp. 1 ss.; R. FEDERICO, *Aiuti di stato e concorrenza fiscale tra stati: la crisi della sovranità nazionale durante l'emergenza COVID-19*, in *Concorrenza e Mercato*, 2020, pp. 45-64.

Al fine di fornire una rapida e concreta risposta alla contingenza pandemica, la Commissione si è mobilitata per elaborare un nucleo di norme, per loro natura temporanee, applicabili nel territorio europeo. Il suo operato è stato animato da due principi guida: la solidarietà – avendo, come fine ultimo, quello di sostenere gli Stati in difficoltà, evitando un effetto domino di fallimenti e fornendo loro uno strumento per evitare acquisizioni strategiche di paesi terzi – e la proporzionalità – poiché la complessità della situazione non avrebbe dovuto condizionare il *level playing field* fino al punto di causare danni irreparabili al mercato unico<sup>285</sup>.

Come si vedrà, inoltre, la disciplina emergenziale si è sviluppata avendo come monito quello di ideare un piano d'azione coordinato a livello "comunitario", ritenuto imprescindibile per non incrementare una nociva rivalità fra Paesi membri.

Se ben ci si riflette, del resto, questa è la medesima *ratio* che ha animato l'elaborazione degli artt. 107 e ss. TFUE: il voler confinare l'*agere* degli Stati mirava ad evitare il pericolo che essi si sfidassero a suon di sussidi. Ciò che occorrerà vagliare, è proprio se l'originario senso di detta disposizione sia stato cautamente conservato o se, al contrario, esso si sia perso nel percorso svolto, dal 2019 ad oggi, dalle istituzioni.

---

<sup>285</sup> Il 16 marzo 2020, la commissaria alla concorrenza Margrethe Vestager aveva inviato agli Stati membri una bozza di quadro temporaneo, dichiarando al suo interno: «*We have two common goals: First, that businesses have the liquidity to keep operating, or to put a temporary freeze on their activities, if need be, and that support reaches the businesses that need it. Second, that support for businesses in one Member State does not undermine the unity that Europe needs, especially during a crisis. With this in mind, the Commission will enable Member States to use the full flexibility foreseen under State aid rules to tackle this unprecedented situation*». Cfr. Statement by executive vice-president Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak, Bruxelles, 2020, rinvenibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/Statement\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/Statement_20_479).

Fatte queste necessarie premesse, la Commissione è intervenuta mediante un atto atipico di *soft law*<sup>286</sup>: una comunicazione<sup>287</sup>. Questa scelta non rappresenta una novità nell'ambito degli scenari critici, in quanto simili atti hanno il pregio essere adottati celermente e, ove ritenuti vincolanti dagli Stati, assumono una funzione interpretativa autorevole e, addirittura, un ruolo normativo, ben potendo essere assimilabili agli strumenti di *hard law*.

---

<sup>286</sup> A proposito degli atti di *soft law* si vedano: J. L. BUENDIA, A. DOVALO, *State aid versus Covid-19. The Commission adopts a Temporary Framework*, in *European State Aid Quarterly*, n. 1, 2020, p. 4; M. PASSALACQUA, *Soft law per la regolazione del mercato dei contratti pubblici*, in *Concorrenza e mercato*, 2017, pp. 173 ss.; P. DE LUCA, *La limitazione degli effetti di soft law delle comunicazioni della Commissione: il caso Grecia c. Commissione*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 509 ss.; A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il divieto statale: conflitto fra ordinamento o fine del conflitto democratico*, in *Costituzionalismo*, 2016, pp. 255 ss.; B. BOSCHETTI, *Soft law e normatività: un'analisi comparata*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, pp. 32 ss.

<sup>287</sup> Si rammenta che le comunicazioni sono uno fra gli atti a rilevanza esterna di cui può servirsi la Commissione. Esse si affiancano ai libri verdi, i libri bianchi, le conclusioni e le lettere. Le comunicazioni non possono porsi in contrasto con gli obiettivi della legislazione primaria e secondaria e vincolano l'organo che le emana, mentre nulla impongono ad altri soggetti, in particolare ai Paesi membri. Tuttavia, il valore vincolante di simili atti può desumersi tanto dal principio di certezza del diritto, quanto dalla tutela del legittimo affidamento degli interessati: gli Stati stessi. Per ulteriori approfondimenti si rimanda, *ex multis*, a: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, pp. 336-337; A. TOURNEPICHE, *Les communications: instruments privilégiés de l'action administrative de la Commission européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, p. 55 ss.; M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000.

La prima comunicazione, a cui sono succedute svariate, è stata adottata il 19 marzo 2020<sup>288</sup> ed era destinata a valere fino al 31 dicembre 2020<sup>289</sup>. Essa era stata anticipata da una comunicazione di natura prettamente interna, avente come destinatari il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e l'Eurogruppo, titolata “*Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*”<sup>290</sup>. Quest'ultima aveva lo

---

<sup>288</sup> Il giorno successivo, si badi, vi è stata parimenti la proposta della Commissione al Consiglio di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. Tale clausola era stata introdotta nel 2011, nell'ambito della riforma del suddetto patto – c.d. *six-pack* – che ha tratto insegnamento dalla crisi economica e finanziaria. Essa aveva come obiettivo quello di rendere possibile, in tempi di grave recessione economica, uno scostamento temporaneo dagli obblighi di bilancio normalmente applicabili. Cfr. Comunicazione della commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM (2020) 123 final.

<sup>289</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in GUUE C 91I del 20 marzo 2020, pp. 1-9. Di seguito uno dei primi commenti in dottrina: A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *eulawlive.com*, 2020.

<sup>290</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, alla Banca Europea per gli Investimenti e all'eurogruppo del 13 marzo 2020, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13 marzo 2020, COM (2020) 112 final. In tale occasione, oltre a sottolineare la necessità di interventi armonizzati all'interno degli Stati membri, la Commissione aveva altresì annunciato che l'Unione avrebbe messo a disposizione, per quanto possibile, le risorse proprie del suo bilancio tramite gli strumenti esistenti, così da poter sostenere le imprese colpite dalla crisi economica con liquidità. Si pensi, *inter alia*, alla mobilitazione di un miliardo di Euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che è stato posto a garanzia del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), dando la possibilità a quest'ultimo di concedere garanzie speciali alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione europee colpite dal Covid-19, incentivando le banche e gli altri finanziatori a prestare ulteriore liquidità. Si rimanda, a tal proposito, al seguente comunicato stampa del 6 aprile 2020: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_569](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_569).

scopo di anticipare la *policy* di stampo propositivo che, da lì a poco, sarebbe stata adottata in via definitiva dalla Commissione.

Ebbene, in questo contesto, che potremmo definire come la prima fase di intervento, gli aiuti di Stato sono stati concepiti «*come parte della soluzione e non come parte del problema, [...] accostandogli un giudizio di valore di segno positivo*»<sup>291</sup>. D'altronde, è innegabile che la politica europea della concorrenza non possa essere considerata cosa a sé stante rispetto alle politiche sociali, fra cui l'occupazione, la salute e la coesione territoriale.

È necessario, però, che una simile statuizione di principio abbia un riscontro pratico ed effettivo, non potendosi privilegiare gli artt. 107 e ss. TFUE a discapito degli altri diritti fondamentali che l'Unione garantisce<sup>292</sup>. Tant'è che le considerazioni svolte nello stesso *Framework* si accostano all'opinione secondo cui l'epidemia, comportando il rischio di una grave recessione atta a minacciare l'intera economia dell'Unione e colpendo imprese e posti di lavoro, rende necessario un sostegno pubblico equo e lungimirante<sup>293</sup>.

Seguendo questa scia, la comunicazione elenca molteplici forme di aiuto e specifica le condizioni che esse devono rispettare così che possano essere autorizzate dalla Commissione.

---

<sup>291</sup> Così si esprime F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, spec. p. 60.

<sup>292</sup> In dottrina, a tal proposito: G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di Stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto pubblico europeo*, Fasciolo II, 2020, spec. p. 3; F. GALLO, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione europea*, Napoli, 2015; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce delle norme sull'Unione: l'interazione fra i livelli europei e interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, Fascicolo I, 2014.

<sup>293</sup> Recita in tal modo il paragrafo 9 del primo *Temporary Framework*. Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, cit.*, p. 2.

A livello procedurale, quindi, non si assiste ad un tangibile cambiamento poiché, pur in costanza dell'emergenza, per gli Stati è permanso l'onere di notificare le misure di favore all'istituzione e di rispettare, come corollario, l'obbligo di *standstill* che da tale mossa deriva<sup>294</sup>.

Specularmente, l'autorità non si è privata del diritto di verificare che da tali sistemi non discenda alcun vantaggio indebito, seppur con celerità e prontezza. Difatti, parte della dottrina ha definito gli aiuti elargiti ai sensi del *Temporary Framework* come "aiuti istantanei": si sono persino autorizzate misure anche nell'arco di ventiquattro ore, proprio per non vanificarne lo scopo<sup>295</sup>.

A livello sostanziale, invece, vengono dettagliati taluni interventi rientranti nella nozione di aiuto, quali sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali, garanzie e tassi d'interesse agevolati per i prestiti, così come

---

<sup>294</sup> Giova ricordare, seppur in via incidentale, che l'obbligo di *standstill* è enucleato all'interno dell'art. 108, par. 3, TFUE e rappresenta una precipua caratteristica del controllo sugli aiuti di Stato. Esso si traduce in un divieto, per lo Stato membro, di dare esecuzione alle misure di aiuto progettate e notificate all'istituzione prima che essa pervenga ad una decisione in merito. Il mancato rispetto di detto onere comporta la dichiarazione di illegalità dell'aiuto. Per quel che riguarda, infine, l'incidenza della clausola di *standstill* negli ordinamenti interni, secondo la giurisprudenza europea essa è direttamente efficace, di talché i giudici nazionali possono ingiungere la sospensione dell'aiuto e, all'uopo, ordinarne il recupero. In giurisprudenza, *ex multis*: Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2003, *Belgische Staat c. Eugène van Calster e Felix Cleeren e Openbaar Slachthuis NV*, cause riunite C-261/01 e C262/01, ECLI:EU:C:2003:571, punto 53. Per alcuni rilievi in proposito: C. FONTANA, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012, pp. 230 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012, pp. 331 ss.; F. BESTAGNO, *Il controllo comunitario degli aiuti di Stato nel recente regolamento di procedura*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 1999, pp. 343 ss.

<sup>295</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020, p. 35.

garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari<sup>296</sup>. Un novero di forme di aiuto, questo, che è stato pedissequamente riportato all'interno delle legislazioni nazionali.

---

<sup>296</sup> Queste ultime forme di aiuto sono alquanto peculiari poiché, pur essendo indirizzate direttamente alle imprese e non agli enti creditizi o finanziari, possono costituire un vantaggio indiretto per questi ultimi. Consapevole di questa singolarità, l'istituzione aveva precisato che, vista la congiuntura sfavorevole, detti aiuti non dovessero certo essere mossi dall'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità dei predetti enti. Essi non avrebbero dovuto, quindi, essere qualificati come sostegno finanziario pubblico straordinario e non sarebbero dovuti rientrare nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato applicabili al settore bancario. Per di più, erano state indicate alcune salvaguardie per limitare illecite distorsioni della concorrenza, che si sono tradotti in oneri per gli intermediari finanziari, che avevano il dovere di trasferire ai beneficiari degli aiuti, nella misura più ampia possibile, i vantaggi della garanzia sui prestiti e dovranno dimostrare l'esistenza di un meccanismo idoneo a garantire tale trasferimento. A proposito delle norme sugli aiuti di Stato applicabili al settore bancario, si segnalano: Comunicazione della Commissione sulla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza, in GUUE C 10 del 15 gennaio 2009, pp. 2-10; Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, in GUUE C 72 del 26 marzo 2009, pp. 1-22; Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, in GUUE C 195 del 19 agosto 2009, pp. 9-20; Comunicazione della Commissione sull'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, in GUUE C 329 del 7 dicembre 2010, pp. 7-10; Comunicazione sull'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, in GUUE C 356 del 6 dicembre 2011, pp. 7-10; 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, in GUUE C 216 del 30 luglio 2013, pp. 1-15.

Per ogni categoria, la Commissione ha fissato modalità, soglie e condizioni che, solo ove rispettate, avrebbero permesso alla nazione di erogare l'agevolazione, ponendo così in essere un vero e proprio atto di indirizzo: un nuovo orientamento di stampo costruttivo<sup>297</sup>.

Tanto preliminarmente chiarito, è bene sottolineare che la comunicazione in oggetto, così come le posteriori che si esamineranno nel prosieguo, è nata per integrare e non sostituire gli altri strumenti di intervento pubblico consentiti in via ordinaria dalle norme già vigenti, che costituiscono una regola, e non un'eccezione. Per questa ragione vi era la possibilità di cumulare le "nuove" misure provvisorie di aiuto non solo fra loro, ma altresì con i regimi di aiuti ordinari consentiti – al netto del rispetto delle regole in proposito.

---

<sup>297</sup> Per ogni tipologia di intervento, il quadro temporaneo ha individuato cornici precise e puntuali. Si pensi alle sovvenzioni dirette: per far sì che esse fossero dichiarate compatibili, non dovevano superare la soglia di ottocentomila Euro (al lordo di qualsiasi imposta o altro onere). Allo stesso modo le garanzie per i prestiti non potevano andare oltre i sei anni e il prestito garantito doveva essere accompagnato da un premio di garanzia fissato a un livello minimo.

Si pensi, a tal proposito, al regolamento generale di esenzione per categoria (nel prosieguo, “Regolamento GBER”)<sup>298</sup> e agli aiuti *de minimis*<sup>299</sup>.

Anzi, proprio per favorire la creazione di una strategia efficiente degli Stati, il legislatore ha esteso la portata del Regolamento GBER tanto a livello temporale – divenendo esso applicabile fino al 31 dicembre 2023 – quanto a livello sostanziale, estendendo le deroghe ivi previste alle imprese che, pur non essendo in difficoltà al 31 dicembre 2019, lo sono diventate nel periodo dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021<sup>300</sup>. Parimenti è stata prorogata di tre anni la vigenza dell’attuale regolamento *de minimis*, fino al 31 dicembre 2023.

---

<sup>298</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE L 187 del 26 giugno 2014, pp. 1-78. La peculiarità di detto regolamento è che le misure adottate in base ad esso non devono essere notificate alla Commissione. Va da sé che la Commissione può revocare il beneficio dell’esenzione per categoria se uno Stato membro non soddisfa le norme comuni e specifiche del regolamento. Si tenga presente, infine, che esso è stato modificato nel 2017 e, così facendo, si è esteso il suo ambito di applicazione alle infrastrutture portuali e aeroportuali. Cfr. Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultra periferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili, in GUUE L 156 del 20 giugno 2017, pp. 1-18.

<sup>299</sup> V. *infra*, capitolo II.

<sup>300</sup> Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE L 270 del 29 luglio 2021, pp. 39-75; Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n.

La *ratio* che ha sorretto queste aggiuntive concessioni coincideva con la volontà di permettere una più agevole attuazione del programma *InvestEU*<sup>301</sup>, del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché l'elargizione degli altri fondi stanziati dall'Unione e dai singoli Paesi per la ripresa e il conseguimento degli obiettivi digitali e verdi dell'Unione.

In coda alle considerazioni fin ora svolte e senza voler anticipare il più ampio discorso che si condurrà all'interno del prossimo terzo paragrafo, può subito notarsi come il concetto di aiuto si sia confermato essere di ampio spettro.

Anche in un simile scenario, esso ha ricompreso al suo interno la maggior parte delle misure di stampo non ordinario adottabili dalle nazioni europee. Pertanto, al netto delle considerazioni svolte a proposito del *favor* con cui si sono lette le misure di favore, a livello puramente giuridico può affermarsi che la nozione di aiuto si è rivelata sufficientemente elastica da poter essere interpretata in modo estensivo e non richiedere cambiamenti.

Questo è un dato importante se si volge lo sguardo al passato, in cui è sovente avvenuto che, all'esito di una transizione, di un periodo critico o di nuovi orientamenti della Commissione, la nozione fosse «arricchita di nuovi elementi o integrata attraverso l'elaborazione di sub-criteri, talvolta più incisivi dei criteri stessi»<sup>302</sup>.

## **1.2 (segue) Le successive modifiche al *Temporary Framework***

---

651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, in GUUE L 215 del 7 luglio 2020, pp. 3-6.

<sup>301</sup> Per un approfondimento di carattere generale, si rimanda al seguente link: [https://investeu.europa.eu/index\\_en](https://investeu.europa.eu/index_en).

<sup>302</sup> Queste le parole di G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, cit., spec. p. 39.

Il quadro temporaneo iniziale è stato modificato per ben sei volte allo scopo di porre in essere specificazioni e aggiunte ritenute di fondamentale importanza dato il progredire della pandemia che, come noto, è stato critico per un periodo tutt'altro che breve<sup>303</sup>.

Così, il 3 aprile 2020, vi è stata una prima integrazione atta a permettere l'accelerazione della ricerca, sperimentazione e produzione di prodotti connessi al Covid-19, tutelando al contempo i posti di lavoro a rischio<sup>304</sup>.

L'8 maggio 2020 si è intervenuti al fine di agevolare l'accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi<sup>305</sup>. In particolare, si sono introdotti gli interventi di ricapitalizzazione tramite capitale proprio, capitale ibrido o debito subordinato (essendo ritenuto, quest'ultimo, meno distorsivo rispetto ai primi due poiché non può essere convertito in capitale quando la società è *in bonis*<sup>306</sup>).

---

<sup>303</sup> Per alcuni fra i primi commenti a proposito delle varie modifiche, si vedano: P. RIEDEL, T. WILSON, S. CRANLEY, *Update on the EU's State aid response to COVID-19*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2020; T. WILSON, P. GNATZY, *COVID-19 and EU State aid recapitalisation*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2020; D. UTRILLA, *State aid and COVID-19: further extension of the State aid Temporary Framework*, in *EU Law Live*, 2020.

<sup>304</sup> Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 112 I/01, in GUUE C 112I del 4 aprile 2020, pp. 1-9.

<sup>305</sup> Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*, 2020/C 164/03, in GUUE C 164 del 13 maggio 2020, pp. 3-15.

<sup>306</sup> Per mera pretesa di esaustività e considerata la particolarità del concetto, si specifica che il debito subordinato è costituito dall'insieme di finanziamenti di una società il cui rimborso e la cui remunerazione sono postergati rispetto al debito *senior*, ossia il debito di primo rango. Le forme tecniche di debito subordinato sono svariate, fra cui figurano i prestiti a medio o lungo termine, le obbligazioni e i prestiti obbligazionari con pagamento differito degli interessi. Sul tema, cfr.: N. DI CAGNO, *L'impresa societaria*, Bari, 2012, p. 175 ss.; S. VANONI, *I crediti subordinati*, Torino, 2000, p. 1 ss.; M. ROCCIA, *I prestiti subordinati*, in *Il risparmio*, 1989, p. 1235 ss.; G. F.

Essi, come può immaginarsi data la loro vasta portata e valore, sono stati ben circoscritti, non potendo costituire fonte di guadagno indebito per i beneficiari<sup>307</sup>.

Il 29 giugno 2020 le modifiche sono state volte a sostenere ulteriormente le micro e piccole imprese, le *start-up* ed incentivare gli investimenti privati<sup>308</sup>.

Il 13 ottobre 2020 sono state prorogate le disposizioni del quadro fino al 30 giugno 2021, ad eccezione delle misure di ricapitalizzazione, prolungate sino al 30 settembre 2021. La quarta modifica ha altresì esteso ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili e il sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese è stato incluso, a risolte condizioni, nei regimi consentiti<sup>309</sup>.

Ancora, il 28 gennaio 2021, è stata posticipata la *deadline* per le misure di aiuto in scadenza al 31 dicembre 2021 e sono stati aumentati i massimali degli aiuti di

---

CAMPOBASSO, *I prestiti subordinati nel diritto italiano*, in G. B. PORTALE, *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, Milano, 1983, p. 345 ss.

<sup>307</sup> La Commissione, inoltre, ha elaborato svariati limiti giuridici per simili interventi. Fra essi possono rammentarsi le condizioni riguardanti l'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese e la relativa remunerazione (esso deve essere adeguatamente retribuito per i rischi che assume attraverso l'aiuto alla ricapitalizzazione), quelle attinenti all'*exit* del Paese dal capitale delle imprese interessate (entro sei anni nel caso delle società quotate in borsa e sette anni nel caso delle altre imprese) ovvero obblighi attinenti alla *governance* (fino all'uscita dello Stato, i beneficiari sono soggetti al divieto di versare dividendi e riacquistare azioni e, fino al momento in cui sarà rimborsato almeno il 75% dell'importo investito, è vietata l'attribuzione dei bonus per i dirigenti).

<sup>308</sup> Comunicazione della Commissione, *Terza modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19*, 2020/C 218/03, in GUUE C 218 del 2 luglio 2020, pp. 3-8.

<sup>309</sup> Comunicazione della Commissione, *Quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, 2020/C 340 I/01, in GUUE C 340I del 13 ottobre 2020, pp. 1-10.

importo limitato e dei costi fissi non coperti, consentendo al contempo la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del *Framework* (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette<sup>310</sup>.

Infine, scorgendo la fine del buio e l'inizio di una ripresa dell'economia europea, il 18 novembre 2021 è stata approvata l'ultima modifica che ha avuto il pregio di introdurre e definire un *modus procedendi* per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi<sup>311</sup>. Con l'obiettivo di consentire (*rectius*, imporre) agli Stati una graduale uscita dalla scena economica privata, i commissari hanno inserito in tale sede due ulteriori misure, definite di accompagnamento: gli incentivi diretti per investimenti privati e le misure di sostegno alla solvibilità.

---

<sup>310</sup> Comunicazione della Commissione, *Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, 2021/C 34/06, in GUUE C 34 del 1° febbraio 2021, pp. 6-15.

<sup>311</sup> Comunicazione della Commissione, *Sesta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, 2021/C 473/01, in GUUE C 473 del 24 novembre 2021, pp. 1-15. In aggiunta, questa stessa modifica ha aumentato i massimali stabiliti nelle precedenti comunicazioni per talune misure, tenuto conto tanto della persistente incertezza economica (inevitabile, seppur ci si avviava verso il culmine della fase critica) e della proroga di alcune misure nazionali volte a limitare l'attività economica per inibire la diffusione del virus. In particolare, per le imprese gravemente colpite dalla crisi e aventi perdite di fatturato superiori al 30%, si è data la possibilità agli Stati di contribuire alla parte dei costi fissi sostenuti non coperti dalle entrate per un importo avente un tetto massimo di dodici milioni di Euro per impresa (prima, il *cap* era di dieci milioni di Euro).

Le prime sono ammissibili sino al 31 dicembre 2022 e hanno come fine ultimo quello di colmare il divario di investimenti lasciato dalla crisi: di talché gli Stati possono progettare aiuti per stimolare gli investimenti delle imprese, così anche accelerando la transizione verde e digitale<sup>312</sup>. Le seconde, dal canto loro, hanno una durata più estesa, essendo consentite fino al 31 dicembre 2023, e sono volte a stimolare gli investimenti dei fondi privati nelle PMI, *start-up* e imprese a media capitalizzazione.

### 1.3 Le basi giuridiche del quadro temporaneo

Le comunicazioni che si sono susseguite hanno eretto, passo dopo passo, un quadro generale; pertanto, da questo momento in poi della trattazione, quando ci si riferirà al *Temporary Framework* dovrà intendersi il novero giuridico emergenziale nella sua interezza.

Ebbene, oltre ad esporre le misure potenzialmente compatibili con il mercato, la Commissione ha altresì illustrato le basi giuridiche primarie idonee a legittimarle. Si tratta, in particolare, dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE e dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE.

Le enunciate basi si sono dovute sommare alla lettera b) del secondo paragrafo dell'art. 107 TFUE, utilizzabile a prescindere dal *Temporary Framework* e dedicato ai danni arrecati dalle calamità naturali ovvero da altri eventi eccezionali.

---

<sup>312</sup> Anche in questo frangente, la misura concepita dalla Commissione include salvaguardie per scongiurare indebite distorsioni della concorrenza. Fra le altre, il fatto che gli aiuti debbano essere di ampio spettro, destinati cioè ad un ampio gruppo di beneficiari. Inoltre, gli importi degli interventi devono essere di dimensioni limitate.

Partendo proprio da quest'ultima eccezione, sin da subito non v'è stato dubbio che la pandemia rientrasse nel novero degli "eventi eccezionali", considerando sia la sua imprevedibilità, sia i suoi effetti sul sistema economico<sup>313</sup>. A voler fare un salto nel passato, in ottica comparatistica, tale articolo è stato posto a fondamento delle misure assunte dalle nazioni a seguito dell'eruzione

---

<sup>313</sup> Per la prima volta nella contingenza pandemica, la Commissione ha riconosciuto il covid-19 quale "evento eccezionale" ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lett. b) TFUE esaminando e autorizzando, in sole ventiquattro ore, un regime di aiuti notificato dalla Danimarca. Le misure favorevoli, nel caso di specie, erano indirizzate ai settori colpiti dalla cancellazione di eventi. Si rimanda, a tal proposito, a: Decisione della Commissione del 12 marzo 2020, Caso SA.56685, *Compensation scheme for cancellation of events related to COVID19, Member State: Denmark*, in GUUE C 125 del 17 aprile 2020, p. 8.

del vulcano islandese Eyjafjallajökull, avvenuta nell'aprile 2010<sup>314</sup>, e a sostegno delle compagnie aeree<sup>315</sup> dopo gli eventi dell'11 settembre 2001.

Come noto, in relazione alla dispensa *de qua*, la Commissione svolge un controllo di mera legittimità volto a scongiurare un utilizzo improprio della stessa<sup>316</sup>, tant'è che aveva anche pubblicato una *check list* adoperabile per le notifiche aventi detta la base giuridica<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> In particolare, per quanto attiene la crisi dell'aviazione verificatasi nel 2010, deve rammentarsi che la concessione di aiuti di Stato volti a fronteggiare il rallentamento e, in alcuni casi, il blocco del settore, non è stata esente da discussioni. Fra i vari dibattiti in merito, può ricordarsi quello avvenuto il 18 maggio 2010 durante l'interrogazione orale con discussione presentata dall'onorevole Simpson a nome della commissione per i trasporti e il turismo sull'emergenza ceneri vulcaniche. In tale sede, da un lato Marian Harkin – membro del Parlamento europeo dal 2014 al 2019 – sottolineava la necessità di una maggior flessibilità nella disciplina degli aiuti in quanto di essi non poteva farsi a meno in relazione, quanto meno, agli aeroporti periferici. D'altro canto, Isabelle Durant – membro e vicepresidente del Parlamento europeo dal 2014 al 2019 – affermava che gli aiuti di Stato, ogniqualvolta concessi si rivelano rapidamente insostenibili a livello di bilancio e portano con loro discriminazioni inaccettabili fra compagnie aeree e fra gli effettivi beneficiari e coloro che, invece, ne rimangono esclusi. Cfr. Interrogazione parlamentare - O-0061/2010, rinvenibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-7-2010-0061\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-7-2010-0061_IT.html). Si veda parimenti: nota informativa della Commissione del 27 aprile 2010, concernente l'impatto della crisi causata dalla nube di cenere vulcanica sull'industria dei trasporti aerei, SEC(2010) 533.

<sup>315</sup> Si coglie l'occasione per evidenziare che, anche nel contesto della pandemia da Covid-19, le compagnie aeree e, in generale, il settore dell'aviazione è stato messo a dura prova. I numerosi mesi di *stop* hanno comportato rilevanti ripercussioni. Si rimanda, per un'analisi approfondita, a: L. MARTIN DOMINGO, J. C. MARTIN, *The Effect of COVID-Related EU State Aid on the Level Playing Field for Airlines*, in *Sustainability*, 2022, 14, 2368.

<sup>316</sup> V. *infra*, capitolo I.

<sup>317</sup> Per una sua consultazione, si rimanda al seguente link: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/Notification\\_template\\_107\\_2\\_b\\_PUBLICATION.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf)

Ciò non toglie, però, che tale verifica richieda pur sempre l'analisi della presenza del nesso eziologico fra l'evento eccezionale e i danni patiti, oltre che una loro pedissequa quantificazione, al fine di evitare *surplus*.

Per di più, come osservato in dottrina, detta disposizione non è del tutto idonea<sup>318</sup> a fare fronte ai danni innescati dalla pandemia che perpetuano i loro effetti a lungo termine<sup>319</sup>. Fra gli altri, possono citarsi quelli derivanti dalla contrazione permanente della domanda, ben possibile nei settori produttivi

---

<sup>318</sup> La stessa Commissione, prima di attuare il terzo emendamento del quadro temporaneo, si era resa conto di quanto detta base giuridica non fosse, *in toto*, opportuna, soprattutto perché si correva il rischio che essa, combinata con le lettere b) e c) del terzo paragrafo, avrebbe potuto causare sovrapposizioni illecite, permettendo agli Stati non tanto di compensare danni derivanti dalla pandemia, quanto più di fornire eccessiva liquidità alle imprese. Per questo motivo, nella modifica del 19 giugno 2020, l'istituzione ha introdotto nel *Framework* l'art. 15 bis, che così recita: «Gli aiuti concessi a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE devono compensare i danni causati direttamente dalla pandemia di Covid-19, ad esempio i danni causati direttamente dalle misure di quarantena che impediscono al beneficiario di esercitare la sua attività economica. Per contro, gli altri tipi di aiuti volti a porre rimedio in modo più generale alla crisi economica innescata dalla pandemia di Covid-19 devono essere valutati alla luce della diversa base di compatibilità rappresentata dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, e quindi, in linea di principio, alla luce del presente quadro temporaneo».

<sup>319</sup> Taluni, probabilmente, considererebbero questa intrinseca inopportunità come fortuita per il mantenimento del *level playing field*. Di fatti, il principio *una tantum* codificato negli Orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, tale per cui le imprese non possono beneficiare di più aiuti di Stato nel giro di un predeterminato lasso di tempo, non si applica agli aiuti concessi ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE. Tale constatazione è tutt'altro che marginale se si considera il fatto che, così, gli Stati membri hanno la possibilità di d'intervenire per risanare imprese in crisi anche se esse hanno già beneficiato di un aiuto al salvataggio e alla ristrutturazione. Questo, è stato osservato, potrebbe generare abusi del diritto e successivi contenziosi (avviati dai *competitor*) atti ad impugnare le decisioni di approvazione della Commissione. Cfr. M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, 2021, p. 49 ss.

dipendenti dalle abitudini dei consumatori che, a valle del *lockdown*, potrebbero essere mutate<sup>320</sup>.

Rivelatesi più opportune sono state le lettere b) e c) del terzo paragrafo dell'articolo in commento, seppur esse siano deroghe di merito e la Commissione, a tal proposito, goda di un'ampia discrezionalità potendo svolgere un esame approfondito e minuzioso, nei limiti dell'errore manifesto<sup>321</sup>.

Partendo dalla prima, essa è stata concepita proprio per porre rimedio a situazioni di emergenza in cui vi è un turbamento dell'economia tanto grave da colpire, nella sua interezza, uno Stato membro.

Considerata la vasta portata della locuzione utilizzata del legislatore, detta deroga, in passato, non era stata affatto utilizzata. Difatti, spesso la Commissione tendeva ad escludere che il disordine economico riguardasse l'intero Paese membro – preferendo, in tal caso, usufruire della deroga di cui al terzo paragrafo, ma alla lettera c). In altri frangenti, specie ove il disordine economico derivasse da una calamità naturale straordinaria, l'istituzione invocava la lettera b) del secondo paragrafo.

---

<sup>320</sup> Così F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, cit., spec. p. 62.

<sup>321</sup> In giurisprudenza, *ex multis*: Sentenza del Tribunale (Prima Sezione ampliata) del 17 luglio 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione europea*, Causa T-457/09, ECLI:EU:T:2014:683. Proprio in ragione di tale preponderante sindacato, il controllo giurisdizionale sulle decisioni della Commissione è di gran lunga ridotto rispetto a quanto avviene per gli aiuti adottati ai sensi del secondo paragrafo dell'art. 107 TFUE. Si badi, tuttavia, che il controllo dell'istituzione è differente in relazione alle due lettere. Per ciò che riguarda la lettera b), il margine discrezionale è assai ridotto poiché trattasi di una deroga emergenziale. Al contrario, a proposito della lettera c), tale verifica è completa e può spingersi fino al *check and balance* degli interessi coinvolti tramite tutti i criteri elaborati dalla Commissione negli anni.

Tuttavia, essa è stata riscoperta in costanza della crisi finanziaria del 2008 poiché quest'ultima «*ha avuto una portata sistemica, non solo perché ha riguardato l'economia di tutti gli Stati membri, ma anche perché ha colpito anzitutto gli istituti finanziari, che svolgono un ruolo chiave per il sostegno all'economia reale*»<sup>322</sup>. Anzi, la lettera b) si è rivelata essere la soluzione migliore per il mantenimento del *level playing field*, dacché la Commissione ha la possibilità di imporre agli Stati notificanti talune condizioni per l'erogazione degli aiuti, potendo così tutelare a tutto tondo il mercato unico.

Passando ora alla lettera c) dell'art. 107, par. 3, TFUE, al contrario della sua precedente, essa non è animata da un connotato di stampo emergenziale, ben potendosi applicare anche in situazioni ordinarie. Difatti, è passibile di essere utilizzata al fine di agevolare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche, a patto che non siano alterati gli scambi in misura contraria al comune interesse.

Nel contesto emergenziale, il ricorso a tale articolo è stato opportuno per taluni tipi di misure orizzontali e settoriali, fra cui gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid-19, quelli per gli investimenti per la produzione di prodotti connessi alla malattia e, infine, quelli indirizzati agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling*. Al contempo, tale eccezione si è mostrata idonea per gli interventi di salvataggio e ristrutturazione di imprese in crisi (anche precedentemente al 31 dicembre 2019), pur nel rispetto dei precipui orientamenti a riguardo<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> Così espongono M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., spec. p. 54. Si pensi che in pendenza di detta crisi, sono state autorizzate circa 550 misure di favore aventi detta base giuridica.

<sup>323</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, in GUUE C 249 del 31 luglio 2014, pp. 1-28.

L'arsenale di articoli fin ora descritto è insito nel Trattato fin dalla sua prima stesura. I padri fondatori avevano predisposto, già agli arbori, norme per far fronte a situazioni di eccezionalità, tanto dal punto di vista della compensazione di danni, quanto al fine di rigenerare l'economia da fenomeni di enorme portata, come senza dubbio è stato il coronavirus.

Esse, se combinate con le più moderne basi giuridiche secondarie sopra accennate, quali il Regolamento GBER e quello *de minimis*, mostrano come i governi abbiano avuto ampia facoltà di scelta per risollevare i loro Paesi.

#### **1.4. Le condizioni per l'accesso alle misure di favore e l'esame della Commissione**

Connaturate nella natura delle eccezioni fin ora esaminate sono le condizioni che gli Stati dovevano rispettare per erogare gli aiuti di Stato pur dinanzi all'emergenza. Esse, d'altro canto, avevano la funzione di evitare distorsioni nel lungo periodo e, quindi, sono state elaborate pensando già agli scenari *post Covid-19*.

I principali punti cardine da rispettare erano quattro. In primo luogo, era necessario che, senza l'intervento dello Stato, l'impresa beneficiaria avrebbe corso il rischio di fallire o avrebbe avuto gravi difficoltà a mantenere le sue attività. Questi ultimi dati potevano essere dimostrati, per esempio, dal rapporto tra debito e patrimonio netto dell'impresa.

È interessante notare che, al contrario di quanto avvenuto in pendenza della crisi del 2008 – su cui ci si soffermerà più ampiamente nel prosieguo – la Commissione del 2020, quando ha parlato di "impresa", ha fatto riferimento alla

nozione classica del termine, non riferendosi a quella di “impresa in difficoltà” indicata dal Regolamento GBER<sup>324</sup>.

In secondo luogo, vi doveva essere un interesse comune all'intervento, sia per escludere il perpetrarsi di disturbi di ordine sociale – fra cui la diminuzione dei posti di lavoro – sia per proteggere le aziende di importanza strategica o

---

<sup>324</sup> È l'art. 2, numero 18, del Regolamento GBER che definisce cosa debba intendersi per “impresa in difficoltà”. Esso recita come segue: «*“impresa in difficoltà”*: un'impresa che soddisfa almeno una delle seguenti circostanze: a) nel caso di società a responsabilità limitata (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto. Ai fini della presente disposizione, per «società a responsabilità limitata» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/UE (1) e, se del caso, il «capitale sociale» comprende eventuali premi di emissione; b) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della due diligence da parte dell'intermediario finanziario selezionato), qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate. Ai fini della presente disposizione, per «società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato II della direttiva 2013/34/UE; c) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; d) qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione; e) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: 1) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; e 2) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0».

aventi carattere innovativo. Tale interesse poteva riconoscersi, poi, nel rischio di sconvolgimento di un servizio essenziale all'interno di uno Stato o situazioni affini debitamente giustificate.

Ancora, era necessario che l'impresa non fosse in grado di reperire sovvenzioni sul mercato ordinario a condizioni accessibili e, al contempo, che le misure orizzontali già esistenti per restituirle liquidità non fossero adeguate per garantirne la redditività.

Infine, vi doveva essere un rapporto di causalità fra le difficoltà riscontrate dalla società e la pandemia, essendo così escluse le imprese già in difficoltà alla data del 31 dicembre 2019.

Volendo leggere criticamente detti vincoli d'accesso, può notarsi come l'ultimo si scontri con il primo, rivelandosi fonte di incertezza giuridica. Invero, da un lato si escludevano dall'applicazione del quadro temporaneo le imprese in difficoltà prima della fine del 2019, dall'altro lato vi era la possibilità di beneficiare degli interventi pur non rientrando nei parametri, stretti e rigorosi, indicati nel Regolamento GBER in relazione alle imprese in difficoltà<sup>325</sup>. Sono state in tal modo utilizzate due nozioni diverse e non coordinate. Non può escludersi, pertanto, che esse siano state fonti di aggiramenti della normativa.

Tanto specificato, non può non accennarsi al fatto che, nonostante fra le condizioni di ammissibilità non siano ricompresi, in svariati punti del *Temporary Framework* vi sono riferimenti alla transizione verde e digitale. Può supporre che,

---

<sup>325</sup> Come osservato da attenta dottrina, in tal modo la Commissione ha creato un "doppio binario" poiché ha escluso dal quadro temporaneo le imprese in difficoltà come definite dalla normativa europea, conducendole a far fronte a oneri maggiori, sostanziali e procedurali, per ottenere misure di ricapitalizzazione. Così facendo, ha rischiato di facilitarne l'uscita dal mercato, piuttosto che aiutarle a riemergere rispondendo così anche all'obiettivo sociale del mantenimento dei posti di lavoro. In parola: M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., spec. p. 63.

pur sull'onda del noto *Green Deal*, non siano stati inseriti obblighi in tal senso solo poiché ci si è resi conto che le norme precipuamente dettate in tema di concorrenza contenute nel Trattato non lo consentono<sup>326</sup>. Queste ultime sottintendono una mera contropartita, di segno positivo, di un aiuto di Stato unicamente in relazione al suo impatto sulla concorrenza a lungo termine.

Venendo ora all'esame di merito della Commissione, esso si imperniava su tre principi. *In primis*, l'adeguatezza degli aiuti. Vi era, infatti, una sorta di gerarchia interna agli interventi emergenziali: si pensi alle ricapitalizzazioni che

---

<sup>326</sup> Il *Green Deal* è la risposta dell'Unione alle sfide legate al clima e all'ambiente. Consta in una strategia innovativa di crescita, avente l'obiettivo di trasformare l'Unione europea in una società giusta, competitiva, dotata di un'economia moderna, nonché efficiente sotto il profilo delle risorse. L'obiettivo più dirompente ricompreso al suo interno è quello di giungere al 2050 facendo in modo che le imprese non generino più emissioni nette di gas a effetto serra, consentendo altresì una crescita economica dissociata dall'uso delle risorse. Si vedano, fra i documenti pertinenti: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita*, Bruxelles, 18 giugno 2019, COM (2019) 285 final; Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013, in GUUE L 156 del 19 giugno 2018, pp. 26-42; Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE, in GUUE L 156 del 19.6.2018, pp. 1-25.

erano consentite come *ultima ratio*<sup>327</sup> e solo ove le altre misure previste non potessero condurre a risultati proficui<sup>328</sup>.

In seconda battuta, la proporzionalità dell'intervento. Non era consentito, in alcun modo, un ingiustificato arricchimento del beneficiario. Così, rimanendo in tema di ricapitalizzazioni, esse dovevano limitarsi a ricostituire la struttura patrimoniale della società precedente alla pandemia o consentirne il ripristino della redditività<sup>329</sup>.

Da ultimo, la minimizzazione delle distorsioni. Detto ultimo principio valutativo merita di essere interpretato con particolare favore poiché, oltre ad essere di stampo prettamente innovativo, era altresì lungimirante.

---

<sup>327</sup> Così stabilisce il par. 45, introdotto per merito della modifica del quadro temporaneo del maggio 2021. Esso recita come segue: «[...] la Commissione sottolinea che l'erogazione di un sostegno pubblico nazionale sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale, sia come parte di programmi che in casi individuali, dovrebbe essere presa in considerazione soltanto qualora non sia possibile trovare nessun'altra soluzione adeguata».

<sup>328</sup> Sempre in tema di principio di adeguatezza, in ambito di ricapitalizzazioni l'istituzione pretendeva una separata notifica per gli aiuti rivolti ad una singola impresa che fossero superiori i duecentocinquanta milioni di Euro. Questo al fine di valutare «se i finanziamenti reperibili sul mercato o le misure orizzontali per coprire il fabbisogno di liquidità siano insufficienti a garantire la redditività del beneficiario». Cfr. Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19*, cit., par. 51.

<sup>329</sup> In tale ottica, il *Framework* aveva previsto il c.d. meccanismo di *step up*, volto a incentivare le beneficiarie a rimborsare lo Stato nel più breve tempo possibile, autofinanziandosi o rivolgendosi ad altri investitori privati operanti sul mercato. Si pensi che, per qualsiasi tipo di ricapitalizzazione, la disciplina emergenziale prevedeva un aumento – corrispondente, quanto meno, al 10%, della remunerazione dello Stato – per mezzo di un meccanismo d'incremento automatico (operante dopo un certo numero di anni variabili in relazione al tipo di società), tale da rendere lo Stato proprietario di ulteriori azioni o, comunque, di ulteriori *asset* patrimoniali.

Mirava, difatti, a far sì che le nazioni ideassero i così detti *rimedi prospettici*, volti, da un lato, ad evitare che gli aiuti concessi, pur permettendo un'agile ripresa momentanea, fossero dannosi a lungo termine, e dall'altro, a scongiurare il rischio di dover fare i conti, pochi anni dopo l'emanazione di una misura di favore, con una concorrenza del tutto sfalsata.

A voler leggere tale ultimo assunto in ottica comparatistica, potrebbe dirsi che i rimedi prospettici in tema di aiuti di Stato siano paragonabili a quelli strutturali e comportamentali, già ben noti nella disciplina *antitrust*, che si utilizzano nell'ambito delle concentrazioni<sup>330</sup> fra imprese<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> Senza pretesa di esaustività, si rammenta che le operazioni di concentrazione si realizzano nel momento in cui due o più imprese, operanti nel medesimo territorio ovvero in più Stati membri diversi, decidono di avviare un progetto comune, quale una fusione, un'acquisizione o la creazione di una *joint venture*. Ciò che preoccupa, dal canto del *level playing field*, è che tali operazioni creino uno squilibrio di potere in un dato mercato, permettendo all'entità nascente da tali operazioni di danneggiare i consumatori (aumentando i prezzi di taluni beni) o i *competitor* (praticando condizioni svantaggiose). Vi sono svariati tipi di concentrazioni, fra cui quelle orizzontali, verticali e conglomerali, a seconda che vengano realizzate da imprese operanti nello stesso stadio del processo economico, in stadi diversi o da società non collegate né in senso verticale né in senso orizzontale, ma che forniscono beni o servizi affini o che possono essere complementari. Per una trattazione esaustiva del tema, si vedano: A. ARGENTATI, *L'Antitrust "in crisi". Le deroghe al controllo delle concentrazioni durante la pandemia*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2020, Vol. 66 (3), pp. 581-597; F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto Antitrust*, Torino, 2019; P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014; A. DE PRA, *La procedura di controllo delle concentrazioni tra imprese nel mercato globale*, Bologna, 2010; L. F. PACE, *Diritto Europeo della concorrenza. Divieti antitrust, controllo delle concentrazioni e procedimenti applicativi*, Padova, 2007; A. CERRAI, *Concentrazioni di imprese e concorrenza nella normativa del Trattato CEE*, Milano, 1983.

<sup>331</sup> Seppur a titolo di mero accenno, si ritiene opportuno tratteggiare la differenza fra i due rimedi. I primi, quelli strutturali, intaccano il patrimonio di una o più imprese partecipanti alla concentrazione, privandole di una parte degli strumenti attraverso cui esercitano il potere di mercato, diminuendo, conseguentemente, i rischi anticoncorrenziali dell'operazione. I secondi,

Sebbene figli di sfere diverse del diritto della concorrenza dell'Unione europea, gli aiuti di Stato e il fenomeno delle concentrazioni hanno svariati punti di contatto che il principio della minimizzazione delle distorsioni contenuto nel *Temporary Framework* ha reso ancor più evidenti<sup>332</sup>.

In tal senso, anche le imprese che mirano a realizzare un'operazione di concentrazione hanno a disposizione i così detti *rimedi* (altrimenti definiti *misure correttive*)<sup>333-334</sup>. Questi ultimi si identificano in correzioni dell'originario progetto

---

quelli comportamentali, come suggerisce il nome incidono sul comportamento futuro dell'entità risultante dalla concentrazione. In tal senso si rimanda a: A. PAPPALARDO, *Il diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2018, pp. 843 ss.; P. CONGEDO, F. GHEZZI, *I rimedi nelle operazioni di concentrazione. Disciplina e prassi comunitaria. Cenni sulla disciplina e prassi italiana*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, *Trattato di diritto civile*, Torino, 2011.

<sup>332</sup> Si pensi, fra gli altri, all'obbligo di notifica preventiva. Anche nelle operazioni di concentrazione i soggetti che vogliono attuare una particolare operazione societaria hanno l'onere di inviarne – prima di attuarlo – il progetto alla Commissione o ad una autorità garante nazionale, in base al valore, in termini di fatturato, dell'iniziativa *in itinere*. Come corollario, in capo ad essi permane l'obbligo di *standstill* nelle more dell'analisi di quanto notificato.

<sup>333</sup> Da un punto di visto prettamente storico, è possibile rinvenire l'origine dell'istituto nella prassi statunitense del diritto *antitrust* dei c.d. *consent orders*, mediante i quali il giudice, a fronte di un accordo vincolante siglato tra le parti, aveva la facoltà di porre fine ad una determinata procedura. Il *consent order* è attualmente disciplinato dal *Code of Federal Regulations*, che prevede la possibilità di risolvere le controversie con una soluzione negoziata in qualsiasi stadio della procedura. Per un approfondimento in tal senso, si rimanda a: G. FAELLA, *Decisioni d'accettazione degli impegni, consent order e consent decree: l'antitrust e i limiti del potere*, XX Colloquio biennale di diritto comparato, Università di Ferrara, 2007.

<sup>334</sup> Essi sono previsti dal Regolamento 139/2004 e dal regolamento di esecuzione. Data la loro rilevanza in ambito *antitrust*, si noti che sono altresì oggetto di una dettagliata comunicazione, la quale ne delinea gli aspetti principali tanto dal punto di vista sostanziale, quanto da quello procedurale, così come le modalità per una loro identificazione e i requisiti richiesti per un loro accoglimento da parte della Commissione. Si rimanda, in proposito, a: Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese

di concentrazione che esse notificano all'autorità competente – ossia la Commissione o le autorità nazionali, in base ai connotati del caso concreto – e che sono atti a ridurre al minimo gli aspetti problematici, dal punto di vista concorrenziale, così rendendo l'operazione prospettata efficiente e non pericolosa per il mercato unico.

## **2. Il quadro temporaneo da Covid-19 e il quadro temporaneo da crisi economica del 2008: principali analogie e differenze**

La rapida diffusione del Covid-19 ha richiesto alla Commissione non pochi sforzi volti a dirimerne le conseguenze sull'economia reale. Essa, nel vagliare tutte le soluzioni più idonee per fronteggiarla, ha utilizzato come base di ragionamento ed elaborazione il quadro temporaneo emanato, nel 2008<sup>335</sup>, per fronteggiare la crisi finanziaria derivante dallo scoppio della bolla speculativa del mercato immobiliare connessa ai c.d. mutui *subprime* statunitensi<sup>336</sup>.

---

("Regolamento comunitario sulle concentrazioni"), in GUUE L 024 del 29 gennaio 2004, pp. 1-22; Regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, in GUUE L 133 del 30 aprile 2004, pp. 1-39; Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, in GUUE C 267 del 22 ottobre 2008, pp. 1-27. A proposito del Regolamento 139/2004, si vedano, in particolare, l'art. 6 e il considerando 30. In dottrina, *ex plurimis*: R. WHISH, D.BAILEY, *Competition Law*, Oxford, 2011, pp. 859 ss.

<sup>335</sup> Taluni esponenti della dottrina hanno evidenziato, sin da subito, come la lezione imparata con la crisi del 2008 potesse essere funzionale per fronteggiare quella da Covid-19. Si veda: M. DEBROUX, *State aid & covid-19: a swift response to a massive challenge*, in *Concurrences*, 2020.

<sup>336</sup> Come noto, tale evento ha innescato una grave crisi a livello globale, poi definita sistemica da parte delle istituzioni. Per fronteggiare la situazione eccezionale, la Commissione aveva

---

emanato una serie di comunicazioni dapprima aventi ad oggetto gli aiuti di Stato connessi al settore finanziario, poi quelli legati all'economia reale, inevitabilmente danneggiata. Si rimanda, a tal proposito, a: Comunicazione della Commissione, *L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale*, in GUUE C 270 del 25 ottobre 2008, pp. 8-14; Comunicazione della Commissione, *La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza*, in GUUE C 10 del 15 gennaio 2009, pp. 2-10; Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, in GUUE C 72 del 26 marzo 2009, pp. 1-22; Comunicazione della Commissione, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, in GUUE C 16 del 22 gennaio 2009, pp. 1-9, poi modificata e sostituita dalla Comunicazione della commissione, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, in GUUE C 83 del 7 aprile 2009, pp. 1-15. In dottrina, *ex multis*: D. DIVERIO, *Le misure nazionali di sostegno al mercato bancario: un'applicazione à la carte della disciplina europea degli aiuti di stato alle imprese?*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 3, 2017, pp. 603 ss.; C. BUZZACCHI, *Aiuti di Stato tra misure anti-crisi ed esigenze di modernizzazione: la politica europea cambia passo?*, in *Concorrenza e mercato*, fasc. 1, 2013, pp. 77 ss.; M. MEROLA, *La politica degli aiuti di Stato nel contesto della crisi economico finanziaria: ruolo e prospettive di riforma*, in G. COLOMBINI, M. PASSALAQUA, *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012, p. 225 ss.; F. BESTAGNO, *Gli aiuti di Stato in tempi di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e Piano europeo di ripresa*, in G. SACERDOTI, A. LIGUSTRO, *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber amicorum P. Picone*, Napoli 2011, pp. 691-710; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, n. 2, p. 335 ss.; C. A. RUSSO, *Commissione europea, aiuti di Stato alle banche e diritto societario: una difficile convivenza*, in *Banca impresa società*, 2009, p. 381 ss.; V. GIGLIO, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, p. 23 ss.; L. WAGNER, *Aides d'Etat: la Commission européenne confrontée au risque systémique*, in *Europe*, 2009, p. 4 ss.; R. LUJA, *State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009, p. 145 ss.

Numerose, pertanto, sono le analogie che possono scorgersi fra le due discipline temporanee. Parimenti, come si vedrà, vi sono sostanziali differenze date, anzitutto, dal differente ceppo delle due crisi.

Difatti, sebbene le loro conseguenze possano sembrare, ad un esame sommario, affini poiché le ripercussioni economiche sono state percepite a livello globale in entrambi i casi, in realtà il primo crollo si è originato nel mondo finanziario e solo successivamente si è esteso agli altri settori; il secondo, invece, è scaturito da una malattia che non ha colpito solo il mondo sanitario, ma sin da subito si è riversata sull'economia reale.

In via preliminare, si ritiene opportuno evidenziare come, nel 2008, i governi avessero infruttuosamente richiesto all'Unione di sospendere la disciplina degli aiuti. Di tutta risposta, la Commissione in un primo momento aveva innalzato la portata del divieto di cui all'art. 107 TFUE, prediligendo la riduzione della spesa pubblica e un migliore controllo sui bilanci, temendo ripercussioni sulla concorrenza intracomunitaria<sup>337</sup>. Ciò non è avvenuto pochi anni orsono, in cui si è assistito ad un netto cambiamento di strategia e di politica, volto a rivitalizzare le realtà imprenditoriali negativamente colpite.

Ciò premesso, una prima similitudine attiene alla *ratio* che ha mosso l'intervento della Commissione: l'esigenza di coordinamento. Entrambi i quadri temporanei sono stati progettati e dettagliati con il fine ultimo di evitare un

---

<sup>337</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, cit., spec. p. 28; G. L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina degli aiuti di stato*, in C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina degli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in tema di public e private enforcement*, Torino, 2011, spec. p. 12.

intervento scoordinato all'interno de panorama europeo, pericoloso per il mercato<sup>338</sup>.

Può accennarsi però, come meglio si vedrà nel prossimo paragrafo, che tale encomiabile obiettivo sia stato raggiunto solo in parte. I Paesi membri hanno avuto i medesimi mezzi, ma differenti casse – talune molto più capienti di altre – a cui attingere, il che ha condotto, comunque, allo sviluppo di disomogeneità.

Una seconda affinità può scorgersi nei principi cardine menzionati nelle due discipline. In entrambi i casi, a muovere l'operato degli Stati e il giudizio dell'autorità dovevano essere la necessità, l'adeguatezza, la proporzionalità e la limitazione delle distorsioni.

Infine, entrambi i *Temporary Framework* hanno inteso infondere liquidità alle imprese operanti in ogni settore produttivo, senza effettuare differenziazioni in base al loro oggetto sociale, bensì sulla sola base della loro grandezza<sup>339</sup>.

Venendo ora ai tratti distintivi delle due discipline, per prima cosa deve sottolinearsi la più evidente permissività dell'intervento più recente, in cui

---

<sup>338</sup> Si paragonino, in tal senso, la sezione 1.2. del quadro temporaneo emanato nel 2009 (Comunicazione della commissione, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, cit.*) e la sezione 1.2 del quadro temporaneo emanato nel 2020 (Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, cit.*), entrambe recanti "Necessità di uno stretto coordinamento a livello europeo delle misure di aiuto nazionali".

<sup>339</sup> Incontrovertibile è il fatto che il bisogno di liquidità è frutto di cause diverse nelle due contingenze critiche. Nel 2008 tale bisogno era imputabile ai numerosi fallimenti che stavano colpendo gli istituti bancari e finanziari, che comportavano una totale mancanza di finanziamenti, necessari per incentivare il sistema produttivo di ogni Stato membro. Con l'avvento del Covid-19, invece, la necessità di liquidità può essere ricondotta all'immemore periodo di sospensione forzata delle attività imprenditoriali nell'ottica di mitigare il contagio.

figurano limiti meno stringenti e un maggior numero di strumenti agevolativi a disposizione.

Nel dettaglio, da un lato vi erano vincoli più drastici in relazione all'importo delle misure autorizzabili e le società operanti in taluni settori specifici – fra cui quello agricolo e della pesca – non erano incluse nel regime speciale; dall'altro, la Commissione del 2009 aveva inserito nel novero degli interventi consentiti solamente le sovvenzioni, le garanzie sui prestiti, le assicurazioni dei crediti all'esportazione, gli aiuti attinenti al capitale di rischio, i tassi di interesse agevolati e misure incentivanti la produzione di *green products*.

Non figuravano, quindi, se non per gli istituti finanziari<sup>340</sup>, due importanti interventi, nonché i più pericolosi dal punto di vista concorrenziale, quali le ricapitalizzazioni<sup>341</sup> e gli strumenti di debito subordinato.

Per giungere adesso all'analisi di un'ulteriore differenza, occorre far riferimento ad una delle condizioni *supra* menzionate atte a giustificare gli

---

<sup>340</sup> Le precipe linee guida emanate all'epoca in tema di ricapitalizzazione facevano esclusivo riferimento agli istituti finanziari. All'interno della comunicazione sulla ricapitalizzazione del 15 gennaio 2009, la Commissione aveva, in prima battuta, evidenziato che l'acquisizione di azioni da parte degli Stati doveva perseguire un triplice obiettivo di carattere sistemico, ossia quello di ripristinare la stabilità finanziaria, garantire l'erogazione di finanziamenti all'economia reale e affrontare il rischio collegato all'eventuale insolvenza delle banche in difficoltà. In seconda battuta, aveva sottolineato l'esigenza di raggiungere un corretto equilibrio fra stabilità finanziaria e leale concorrenza, arrivando poi a distinguere fra banche "sane" e con buone prestazioni e banche in difficoltà con prestazioni inferiori, rendendo più severe le condizioni per intervenire in favore di queste ultime. Cfr. Comunicazione della Commissione, *La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza*, in GUUE C 10 del 15 gennaio 2009, pp. 2-10.

<sup>341</sup> In tema: P. ROSSI, *Aiuti di Stato e banking resolution negli scenari di crisi pre e post COVID-19*, in E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, cit., spec. p. 246.

interventi nazionali: l'interesse comune. È ora il momento di precisare come la parola "comune" debba intendersi sinonimo di "unionale". Ciò sta a dire che una misura di favore, per essere autorizzata dalla Commissione del 2020, doveva rispecchiare l'interesse non del singolo Stato concedente, bensì dell'Unione europea nel suo complesso.

Se è vero che tale concetto è stato ripreso da quello di "effetto sistemico", individuato per la prima volta nel 2008 in relazione al fatto che il fallimento delle banche avrebbe condotto al fallimento dell'intero sistema, e potrebbe quindi fungere da elemento di assonanza fra la vecchia e la nuova disciplina emergenziale, così non è.

La nozione di interesse comune è ora più ampia, più legata alla viva realtà, più di stampo sociale. Essa è connessa alle perdite di posti di lavoro, di imprese innovative – basilari per il progredire del mercato europeo, anche a raffronto con i *competitor* di levatura straniera – e ai disturbi di ordine pubblico. Può dirsi, quindi, che nei tempi recenti si è svolto un discorso di più ampio respiro.

Infine, un elemento di innovazione corrisponde all'individuazione effettuata dalla Commissione circa i settori di intervento in cui indirizzare gli aiuti. Come accennato, in maniera velata (ma non troppo) la Commissione ha suggerito agli Stati interventi strategici nell'ambito della transizione verde. Ma non solo. Essa ha sostenuto con fervore le sovvenzioni a favore di *start up*, della diffusione della banda larga o dell'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni.

Così facendo, a differenza di quanto avvenuto un decennio prima, l'istituzione ha assunto il ruolo di direttrice d'orchestra al fine di donare una nuova credibilità all'Unione nella sua interezza, cogliendo i lati positivi della flessibilità temporanea data dalla normativa *de qua* e utilizzandola, per la prima volta, in modo dinamico.

### 3. *Temporary Framework*, disciplina “tradizionale” e mantenimento del *level playing field*: un difficile coordinamento?

La nozione di aiuto di Stato, come già delineato, non ha subito notevoli cambiamenti nel singolare contesto del *Temporary Framework*.

Quest’ultimo, però, ha svolto un compito tutt’altro che marginale in proposito. Esso è stato un moderno promemoria di due principi fondamentali: *in primis*, il fatto che una vasta gamma di misure nazionali – che in tale frangente sono state adottate in risposta al Covid-19 – non sono considerate aiuti di Stato; in secondo luogo, che qualsiasi misura, per quanto generica in apparenza, se limitata a determinati settori, regioni o tipi di imprese, comporta invece un elemento di aiuto in quanto intrinsecamente selettiva.

In relazione all’assunto tale per cui “*Not everything is a State aid*”<sup>342</sup>, si pensi anzitutto alla fornitura di servizi sanitari o di assistenza medica. Per inciso, l’art. 168 TFUE indica che, in tale settore, la competenza è degli Stati membri, mentre la politica sanitaria dell’Unione ha una mera funzione di integrazione delle politiche nazionali ed è volta a garantire che la protezione della salute sia considerata anche negli altri ambiti d’azione intracomunitari<sup>343</sup>.

Ebbene, nelle sue comunicazioni, la Commissione ha dichiarato specificamente che qualsiasi sostegno finanziario proveniente da fondi nazionali

---

<sup>342</sup> Così A. BIONDI, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID -19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, volume IV, n. 2, 2020, spec. p. 26.

<sup>343</sup> Per approfondimenti sul tema, si rimanda a: A. BIONDI, O. STEFAN, *EU Health Union and State Aid Policy: With Great(er) Power Comes Great Responsibility*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, pp. 894-902; L. S. ROSSI, C. BOTTARI, *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013; F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo: l’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi* Napoli, 2011; G. P. ZANETTA, *L’Europa e la salute*, Milano, 2003.

concesso ai servizi sanitari o ad altri servizi pubblici funzionali ad affrontare le ripercussioni del coronavirus non rientra nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato. In tal modo, si è riaffermato con forza il carattere non economico dei servizi sanitari<sup>344</sup> e, d'altro canto, il fatto che simili misure non rientrino nel concetto di aiuto.

Ancora, per corroborare il suddetto principio può farsi riferimento alla legislazione d'emergenza irlandese. L'Irlanda aveva introdotto specifiche misure volte a fornire sostegno finanziario ai lavoratori colpiti dalla crisi mediante il *Temporary Wage Subsidy Scheme*<sup>345</sup>. Detto sistema era stato attivato direttamente dai datori di lavoro con il supporto del fisco irlandese: l'ultimo avrebbe rimborsato i primi, i quali, attraverso le buste paga, avrebbero mantenuto attivi i salari dei dipendenti fino al momento della ripresa dell'attività economica della loro azienda post-crisi. Tale regime, è bene sottolinearlo, era disponibile per i soggetti operanti in tutti i settori produttivi.

Una simile scelta politica, decisamente innovativa dal punto di vista sociale, è stata giudicata del tutto "indifferente" dal punto di vista della normativa sugli aiuti di Stato visti i suoi connotati.

Ciò premesso, deve rilevarsi come la nozione di aiuto debba scontrarsi con una serie di criticità insite nella disciplina emergenziale, che conducono a

---

<sup>344</sup> Già la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016, al paragrafo 2.4, affermava un simile concetto. Cfr. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50, par. 2.4. In tal senso, si veda anche: Caso SA.39913, *Alleged compensation of public hospitals in Lazio, Member State: Italy*, in GUUE C/102/2018 del 16 marzo 2018.

<sup>345</sup> La sua validità è espia il 31 agosto 2020 ed è stato sostituito dal *Employment Wage Subsidy Scheme*. Per ulteriori dettagli si rimanda al seguente link: <https://www.revenue.ie/en/jobs-and-pensions/twss/index.aspx>.

riflessioni circa la possibile, quanto necessaria, modernizzazione della materia, che dovrebbe ricomprendere anche una sua revisione.

Alla base del ragionamento che ci si accinge a svolgere deve porsi l'emblematica, nonché recentissima, nota informativa che, dopo quasi tre anni dalla diffusione dell'epidemia e precisamente il 17 ottobre 2022, la Commissione ha pubblicato. Essa concerne gli aiuti emanati nell'ambito del quadro temporaneo ed è mossa dall'obiettivo di sintetizzare quanto avvenuto nelle more della sua validità e a tirarne le prime somme<sup>346</sup>.

Si è così evidenziato sia che la flessibilità insita nel *Temporary Framework* ha permesso ad ogni Paese membro di sostenere le imprese situate nel proprio territorio, sia che tale permissività, pur a fronte dell'elevato numero di decisioni autorizzative adottate fra il 2020 e il 2021 – circa 1185 risoluzioni atte ad approvare oltre 865 misure nazionali notificate, per un bilancio complessivo di oltre 3.100 miliardi di Euro<sup>347</sup> – non ha falsato la parità di condizioni propria del mercato unico.

L'istituzione si è così data una auto-valutazione positiva, ponendo a sostegno della stessa le risultanze di talune indagini avviate con lo scopo di ottenere, Stato per Stato, delucidazioni circa l'attuazione degli interventi di favore. Queste hanno rivelato che la Germania e la Francia hanno concesso il maggior numero di aiuti, la prima stanziando duecentoventisei miliardi di Euro, la seconda duecentoventitre. L'Italia si è collocata al terzo posto, con

---

<sup>346</sup> Si veda: G. CANNAS, S. FERRARO, A. MATHIEU COLLIN, K. VAN DE CASTEELE, *Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU*, in *Competition State aid brief*, Issue 3/2022, 2022.

<sup>347</sup> In proposito si rimanda a: [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-pubblica-una-nota-informativa-sulluso-del-quadro-temporaneo-la-covid-2022-10-17_it).

duecentocinque miliardi di Euro, seppur, in termini assoluti, essa ha fornito all'economia la quota più elevata del proprio PIL, pari al 6%<sup>348</sup>.

Tali ultimi dati, però, se letti in ottica critica, non confermano affatto il bilanciamento in positivo fatto dalla Commissione. Al contrario, essi hanno attestato ciò che per mesi si sperava non accadesse: l'accentuazione delle differenze fra Stati membri più ricchi e Stati membri più modesti.

L'impatto negativo che il Covid-19 ha generato sulla concorrenza è perciò più grave del previsto perché non è limitato ai rapporti fra le imprese residenti in territori diversi, ma, a monte, a quelli fra le stesse nazioni. Per di più, anche nei Paesi aventi la medesima capacità finanziaria, non è scontato il fatto che l'intensità degli aiuti sia stata la medesima, considerate le differenti scelte di politica economica interna: è ben possibile che imprese del medesimo settore non abbiano ricevuto analoghi aiuti in Stati differenti pur entrambi dotati di sufficienti risorse finanziarie<sup>349</sup>.

Questo rischio si era evidenziato già durante i vari confronti che si sono resi necessari, fra i rappresentanti dei Paesi membri, in relazione ai vari emendamenti della disciplina temporanea. Paradigmatico, in tal senso, è stato l'acceso dibattito a proposito dell'introduzione delle misure di ricapitalizzazione, che ha ritardato notevolmente l'adozione della novella legislativa e che ha portato, inevitabilmente, ad una soluzione di compromesso.

Difatti, in tale sede la Germania, l'Austria e la Svezia richiedevano a gran voce l'inserimento di limiti più blandi per simili interventi, spingendosi

---

<sup>348</sup> Dopo l'Italia, vi è la Spagna, che ha concesso il 5,3% del proprio PIL alle imprese locali. Poi Ungheria con il 5%, la Francia con il 4,7%, e Grecia, con il 4%.

<sup>349</sup> Cfr. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, pp. 110 ss. Si veda altresì: C. MACZKOVICS, *How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis?*, in *European State aid law quarterly*, 2020, pp. 271-283.

addirittura a richiedere che essi non fossero condizionati. Il governo tedesco, fra tutti, pretendeva che la soglia minima per le notifiche individuali alla Commissione fosse elevata a tre miliardi di Euro e che fosse abrogato il divieto, per le beneficiarie, di realizzare acquisizioni. All'opposto, l'Italia e la Spagna, insieme ad altri stati di pari grado economico, si battevano per l'inserimento condizioni volte a circoscrivere tali operazioni, così che esse non avessero potuto giovare solo ai detentori di maggiori fondi pubblici<sup>350</sup>.

E dunque, può oggi dirsi che la pandemia e gli strumenti adoperati per affrontarla, per quanto pregevoli perché hanno consentito una graduale ripresa, hanno reso più evidenti le strutturali divergenze fra nazioni europee. Se è vero che molte imprese sono state salvate grazie alle misure di favore contenute anche nel *Temporary Framework*, è altrettanto innegabile che vi sia stato un rafforzamento delle imprese dei Paesi più potenti, a partire da quelle tedesche<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> A fronte di tali opposizioni, gli Stati più "forti" hanno accettato l'inserimento di condizioni ma, in un primo momento, hanno tentato di inserire all'interno del *Framework* tipologie di impegni fuori dal controllo della Commissione: per esempio, quelli di natura ambientale. Una simile soluzione, atta ad aggirare i limiti richiesti dalle nazioni più "deboli", non avrebbe mai potuto essere idonea in quanto la Commissione può imporre unicamente vincoli volti ad escludere effetti distorsivi sulla concorrenza che nulla hanno a che vedere con la tutela dell'ambiente. Cfr. M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., spec. p. 69.

<sup>351</sup> Così anche M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, cit., spec. p. 72. La disparità economica fra Stati membri non è certamente un concetto nuovo all'orizzonte. Di esso se ne parlava già all'inizio degli anni 2000. In parola: D. SPECTOR, *The Economic Policy of State Aids: The Assessment Criteria*, in *Concurrences*, n. 2, 2006, pp. 28 ss.; A. BIONDI, P. EECKHOUT, *State Aid and Obstacles to Trade*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2003, pp. 103 ss..

Il tangibile rischio è che, in ottica futura, questo possa portare ad un incolmabile squilibrio nelle catene industriali, atto a generare disparità<sup>352</sup> e frammentazione all'interno del mercato unico<sup>353</sup>.

In conclusione, può certamente affermarsi che «*le situazioni eccezionali richiedono interventi eccezionali*»<sup>354</sup>, ma delle due l'una: o si propende per una soluzione volta a consentire la ripresa nel breve periodo per preoccuparsi, solo successivamente, delle disparità di trattamento, o si sceglie di proteggere il lungo periodo, mitigando gli interventi proattivi onde evitare abusi di sistema.

Per fare in modo che gli aiuti di Stato diventino un valido rimedio alle crisi, piuttosto che parte del problema, non può che propendersi per la seconda strada. Di tal ché, è forse necessario riflettere su una profonda revisione della nozione di aiuto e, prima ancora, del Trattato, in modo tale da prevedere soluzioni di stampo perequativo-compensativo, così che la disciplina di settore sia pronta a fronteggiare non solo le emergenze (di qualunque genere possano presentarsi), ma altresì i loro effetti a lungo raggio<sup>355</sup>.

---

<sup>352</sup> Anche l'OCSE ha evidenziato la possibilità che vi siano disuguaglianze. A tal proposito, si rimanda a: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>.

<sup>353</sup> Questo rappresenta un problema di grave spessore anche perché, come da taluni ribadito, lo scopo delle disposizioni del Trattato e, in specie, degli artt. 107 e ss., non è solo quello di evitare distorsioni nella concorrenza tra imprese, ma altresì quello di non generare illecite competizioni fra Stati membri. Cfr. J. L. BUENDIA SIERRA, *EU State Aid Control: Competition Between Undertakings or Between Member States?*, in L. RUBINI, J. HAWKINS, *What Shapes The Law? Reflections on the history, law, politics and economics of international and European subsidy disciplines*, European University Institute, 2016, p. 101 ss.

<sup>354</sup> Così F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, cit., spec. p. 69.

<sup>355</sup> Per più ampie riflessioni circa detta necessaria riforma, si rimanda al capitolo V del presente elaborato.

## Parte II

### **La nozione di aiuto di Stato nel *Temporary Crisis Framework* e nel *Temporary Crisis and Transition Framework*: le risposte della Commissione al conflitto fra Russia e Ucraina**

*Sommario:* 1. Il conflitto fra Russia e Ucraina: cenni storici e politici – 2. Il *Temporary Crisis Framework*: dalla prima versione del 23 marzo 2022 alle modifiche del 20 luglio 2022 e del 28 ottobre 2022 – 2.1 (*segue*) Gli aiuti di importo limitato – 2.2 (*segue*) Il sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati – 2.3 (*segue*) Gli aiuti indirizzati al mercato energetico – 3. Il *Temporary Crisis and Transition Framework* del 9 marzo 2023 – 4. Considerazioni di chiusura: un *temporary framework* per ogni crisi?

#### **1. Il conflitto fra Russia e Ucraina: cenni storici e politici**

«*Barring a near-miracle, sooner or later, sanctions will cripple Russia's economy. To most economists, that seems like an open and shut case. What's more nuanced, however, is how those same bans on trading with Russia will send ripples through the rest of the global economy*».

Così scriveva, il 7 marzo 2020, Simon Constable riferendosi al conflitto russo-ucraino<sup>356</sup>. E esso, tuttavia, ha radici ben più profonde e in questa sede se ne accenneranno le ragioni, per poi porre l'attenzione sul tema caratterizzante la

---

<sup>356</sup> Si rimanda, a tal proposito, al seguente link: <https://time.com/6155581/russia-sanctions-global-economic-impact/>.

presente sezione: l'ennesimo quadro emergenziale in materia di aiuti di Stato emanato dalla Commissione europea. In un momento totalmente inopportuno per un'Europa che stava lentamente uscendo dall'aurea grigia del Covid-19, l'istituzione è dovuta intervenire ancora progettando una disciplina temporanea volta a porre rimedio ai *deficit* economici generati dall'invasione dei russi in territorio ucraino, accaduta nel febbraio 2022.

Se, quindi, gli Stati membri avevano già vissuto mesi difficili – si pensi che crescita economica globale si è ridotta del 3,2% solo nel 2020<sup>357</sup> – essi hanno dovuto affrontare nuove turbolenze, seppur esse non fossero così inaspettate come quelle perpetrate dal coronavirus.

Difatti, l'incursione su vasta scala posta in essere dalla Russia il 24 febbraio 2022<sup>358</sup> – solo due giorni dopo aver riconosciuto le repubbliche secessioniste del Donbass e Luhansk come indipendenti – è stata solo la punta dell'*iceberg* nel deterioramento delle relazioni fra i due Stati, iniziato già nel 2014<sup>359</sup>.

---

<sup>357</sup> Cfr. J. K. JACKSON, *Global Economic Effects of COVID-19*, in *Congressional Research Service*, 2021, rinvenibile al seguente link: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46270.pdf>.

<sup>358</sup> Tale intervento è stato definito da Mosca come una "operazione militare speciale". In proposito: A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), 2022; M. MILANOVIC, *What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?*, in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), 2022.

<sup>359</sup> Facendo un salto indietro nel tempo, ampliando così la prospettiva storico-politica, deve ricordarsi che, dopo la caduta dell'Unione Sovietica e del Patto di Varsavia, molti stati dell'Europa centrale e le repubbliche baltiche si unirono all'Unione europea e alla NATO. Di conseguenza, la Federazione Russa si trovò in una situazione economica, oltre che politica, non poco problematica. Sin dalla sua presa di potere nel 2000, il presidente Vladimir Putin cercò di porre rimedio a tale contingenza, concentrandosi, *inter alia*, sul consolidamento e sulla modernizzazione economica del Paese. Detta mossa è stata avallata dal (quasi) monopolio della Russia come principale fornitore di gas naturale tanto per i paesi dell'Europa occidentale che

Le ragioni che hanno portato a una simile situazione sono state principalmente due: in primo luogo, la dipendenza della Russia dalle esportazioni di energia verso l'Ucraina; poi, le considerevoli risorse energetiche di quest'ultima, considerate una potenziale minaccia competitiva per le esportazioni di energia della Russia verso i paesi dell'Unione<sup>360</sup>.

Tali questioni erano – e sono tutt'ora<sup>361</sup> – di importanza economica e strategica per la Russia. I cambiamenti nell'accesso ovvero nella gestione di dette risorse avrebbero potuto rivelarsi un ostacolo alle sue mire a lungo termine, oltre che allo spostamento geopolitico verso l'est.

Per di più, la sua industria, le sue risorse e la sua numerosa popolazione rendono l'Ucraina un grande consumatore di energia. In termini comparatistici, essa utilizza uno *stock* energetico paragonabile a quello della Germania che, come noto, è la più fiorente economia d'Europa.

Pertanto, la Russia, sulla scia dei passi preparatori dell'Ucraina verso l'adesione all'Unione<sup>362</sup>, oltre che dell'adesione alla NATO (*North Atlantic Treaty*

---

centrale, quanto per le ex repubbliche sovietiche. Allo stesso tempo, Putin tentò di creare una Comunità economica e politica euroasiatica come contrappeso all'Unione europea.

<sup>360</sup> Cfr. J. JOHANNESSON, D. CLOWES, *Energy Resources and Markets. Perspectives on the Russia-Ukraine War*, in *European Review*, Vol. 30, No. 1, Cambridge University Press, 2020, pp. 4 ss.

<sup>361</sup> Nel momento in cui si scrive, il conflitto fra i due Stati non è ancora giunto al termine e non è dato sapere quando ci si avvicinerà ad una sua conclusione.

<sup>362</sup> Negli ultimi anni, difatti, l'Ucraina ha posto in essere piccoli passi per un graduale avvicinamento all'Unione europea e al mercato interno. Si pensi all'accordo di associazione fra Unione e Ucraina sottoscritto nel 2014, ove si menziona espressamente la "prospettiva europea" di quest'ultima. Si rimanda, in proposito, a: Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, in GUUE L 161 del 29 maggio 2014, pp. 3-2137. In dottrina, si vedano *ex multis*: F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 2022, pp. 1 ss; G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden-Boston,

*Organization*), ha ritenuto, negli scorsi anni, di dover adottare misure di stampo preventivo per scongiurare il fatto che il mercato energetico sfuggisse al suo controllo, assicurandosi altresì che il gas, il carbone e le risorse di energia nucleare ucraine non diventassero fonti alternative per l'Unione.

Ebbene, la prolungata disputa politica ha condotto alla recente occupazione militare, che ha avuto un immediato impatto sui mercati finanziari, su quelli azionari e sui prezzi dell'*energy*<sup>363</sup>. Per di più, è stato evidente, sin dai primi istanti, che la guerra *in itinere* avrebbe avuto anche un effetto sulle aziende di tutto il mondo, in specie quelle coinvolte nel commercio economico russo e ucraino<sup>364</sup>.

---

2016; M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Diritto Unione Europea*, 2015, pp. 199 ss.; J. BORKOWSKI, *Prospects for Ukraine in the light of criteria and experience of accession to the European Union*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 2006, pp. 45 ss.

<sup>363</sup> A tal proposito si veda: U. ZAGHUM, P. ONUR, C. SUN-YONG, T. TEPLOVA, *The impact of the Russia-Ukraine conflict on the connectedness of financial markets*, in *Finance Research Letters*, Vol. 48, 2022.

<sup>364</sup> Pur non essendo l'oggetto predominante della presente trattazione, è bene quanto meno accennare al fatto che le conseguenze economiche non sono state certamente le uniche a cui si è fatto fronte. Vi sono state pesanti ripercussioni sul versante umanitario, innumerevoli sono stati i cittadini ucraini sfollati e tutti i Paesi membri si sono mobilitati per fornire loro assistenza. A tal proposito si legge: «*The invasion of Ukraine has unleashed massive humanitarian consequences, including displacement of a significant portion of Ukraine's population, deaths of civilians, and widespread damage to civilian infrastructure in the country. The conflict's effects on wheat exports may also cause humanitarian harms around the world. Neighboring countries and others have taken in Ukrainian refugees, and many governments and other entities have offered humanitarian assistance, though even after the fighting is over, recovery and rebuilding will be a long process*». Così: *United States and Allies Provide Humanitarian Aid to Ukraine and Its Citizens*, in *American Journal of International Law*, 2022, pp. 642-646.

Sono così venuti in rilievo fattori critici come l'esposizione delle istituzioni finanziarie alla potenza russa, il calo del reddito disponibile delle famiglie dipendente dall'aumento delle tariffe (persino dei generi alimentari) e, *last but not least*, i problemi di approvvigionamento.

La somma di tali elementi, che minacciavano di colpire irrimediabilmente le attività commerciali, uniti al timore che l'inflazione avrebbe esercitato una pressione insostenibile sui già compromessi bilanci di ogni governo, ha innescato una rapida reazione dell'occidente<sup>365</sup>.

I paesi europei, insieme al Canada, Stati Uniti, Giappone, Corea del Sud, Svizzera e Australia, hanno imposto numerosi pacchetti di sanzioni contro la Russia<sup>366</sup> – tra cui la rimozione di diverse banche dal sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*)<sup>367</sup> e il congelamento dei beni

---

<sup>365</sup> Per considerazioni di carattere non solamente economico circa le risposte dell'Europa e dei suoi alleati, si segnala: C. DI TURI, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *Eurojus*, 2022, p. 327 ss.; M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 2022; E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in *www.sidiblog.org*, 2022; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *www.sidiblog.org*, 2022.

<sup>366</sup> Si segnala il fatto che sono state altresì imposte sanzioni nei confronti della Bielorussia, per il ruolo svolto nel favorire l'aggressione militare russa.

<sup>367</sup> Lo SWIFT è un sistema di pagamento internazionale che consente agli istituti di credito localizzati in tutto il mondo di identificarsi e comunicare fra loro al fine di dare seguito ai pagamenti internazionali. La società SWIFT ha la sua sede legale in Belgio e, sin dal 1973, ha iniziato ad assegnare i suoi codici. In parola: B. DEL MEDICO, *L'Ucraina è solo l'inizio. Il nuovo ordine mondiale dopo la fuga dall'Afghanistan. Ucraina, Taiwan...e poi?*, 2022, pp. 23 ss.; J. ROBERTS, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication Handbook. Everything You Need to Know about Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, Warsaw, 2016; S. V. SCOTT, M.

---

ZACHARIADIS, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*, New York, 2013.

della Banca centrale russa<sup>368</sup> – volti a tagliare fuori la sua economia dalla maggior parte dei suoi mercati di esportazione<sup>369</sup>. Al contempo, le grandi multinazionali hanno annunciato la loro uscita dalla Russia<sup>370</sup>.

---

<sup>368</sup> In Europa, il primo pacchetto di sanzioni (a cui ne sono seguiti svariati) è stato emanato il 23 febbraio 2022 ad opera del Consiglio. Al suo interno erano ricomprese penalità mirate nei confronti dei 351 membri della Duma di Stato russa e di altre 27 persone, restrizioni alle relazioni economiche con le zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e restrizioni all'accesso della Russia ai servizi e ai mercati finanziari e dei capitali dell'Unione. Di seguito si riportano gli atti legislativi rilevanti: Regolamento (UE) 2022/259 del Consiglio del 23 febbraio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in GUUE L 42I del 23 febbraio 2022, pp. 1-2; Regolamento (UE) 2022/262 del Consiglio del 23 febbraio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in GUUE L 42I del 23 febbraio 2022, pp. 74-76; Regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio del 23 febbraio 2022 concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone delle oblast di Donetsk e Luhansk dell'Ucraina non controllate dal governo e all'invio di forze armate russe in tali zone, in GUUE L 42I del 23 febbraio 2022, pp. 77-94; decisione (PESC) 2022/264 del Consiglio, del 23 febbraio 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in GUUE L 42 I del 23 febbraio 2022, pp. 95 ss.; decisione (PESC) 2022/265 e decisione (PESC) 2022/267 del Consiglio, del 23 febbraio 2022, che modificano la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in GUUE L 42 I del 23 febbraio 2022, pp. 98 ss.; decisione (PESC) 2022/266 del Consiglio del 23 febbraio 2022 concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone delle oblast di Donetsk e Luhansk dell'Ucraina non controllate dal governo e all'invio di forze armate russe in tali zone, in GUUE L 42 I del 23 febbraio 2022, pp. 109 ss.

<sup>369</sup> Considerata la situazione in piena evoluzione, si ritiene utile indicare il seguente sito, che viene periodicamente aggiornato ad opera del PIIE (*Peterson Institute for International Economics*)

Tuttavia, sebbene simili penalità sembrassero l'unico strumento doveroso per inibire l'offensiva russa, esse non hanno comportato una retrocessione delle truppe e, per di più, hanno avuto un impatto sistemico proprio su coloro che le avevano inflitte<sup>371</sup>. In termini di entità, se è vero che la Russia è stata la potenza più colpita dalle stesse, è altrettanto vero che è stata seguita dalla Francia, Italia, Stati Uniti e Germania; un effetto più lieve si è osservato solo in Ucraina e nel Regno Unito<sup>372</sup>. L'unica realtà economica che è rimasta indenne, probabilmente poiché non ha imposto sanzioni e, pertanto, non si è esposta a nessuna conseguenza collaterale, è stata quella cinese<sup>373</sup>.

E dunque, a valle degli eventi fin ora esposti, dell'instabile situazione geopolitica e della smisurata pressione a cui i sistemi finanziari dei Paesi europei sono stati sottoposti<sup>374</sup>, la Commissione è intervenuta con l'obiettivo ultimo di

---

e riporta l'elenco delle sanzioni affibbate alla Russia: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>.

<sup>370</sup> La potenza russa non è certamente rimasta immobile dinanzi a simili comportamenti. Essa ha adottato contromisure restrittive di natura economica. Fra le altre, il 6 marzo 2022 ha modificato il paragrafo secondo del decreto russo n. 299: esso riguarda la metodologia per determinare l'indennità da corrispondere al titolare di un brevetto ove, senza il suo consenso, venga utilizzata la sua invenzione; esso determina al contempo la procedura di pagamento. Detto emendamento ha escluso ogni compensazione per i titolari di brevetti stranieri che commettono "atti ostili" (ossia, comminano sanzioni alla Russia).

<sup>371</sup> In proposito si segnala: J. KOROSTEVA, *The implications of Russia's invasion of Ukraine for energy markets with a focus on the EU economy*, in *British Journal of Management*, 2022, pp. 1678-1682.

<sup>372</sup> *Ibidem*.

<sup>373</sup> Per i dettagli empirici e ulteriori approfondimenti si rimanda a: A. QURESHI, M. S. RIZWAN, G. AHMAD, D. ASHRAF, *Russia-Ukraine war and systemic risk: Who is taking the heat?*, in *Finance Research Letters*, Vol. 48, 2022, pp. 4 ss.

<sup>374</sup> Come da taluni osservato, l'instabilità della rete finanziaria ha avuto un impatto immediato, e avrà ripercussioni a lungo termine, sull'imprenditorialità internazionali e sulla nascita, crescita e sopravvivenza di nuove imprese. Cfr. S. ZAHRA, *Institutional change and*

definire una politica macroeconomica volta ad alleviare le conseguenze del conflitto. È così che è nato il *Temporary Crisis Framework*.

## **2. Il *Temporary Crisis Framework*: dalla prima versione del 23 marzo 2022 alle modifiche del 20 luglio 2022 e del 28 ottobre 2022**

Seguendo il suo consolidato *modus operandi*, la Commissione europea si è servita di una comunicazione per definire una disciplina provvisoria in tema di *State aid*. Pertanto, ci si propone ora di analizzarla e commentarla seguendo il filo conduttore che muove l'intero capitolo, ossia vagliare come la nozione di aiuto sia stata interpretata in tale scenario.

Dunque, il primo intervento dell'istituzione vi è stato il 23 marzo 2022<sup>375</sup>, giorno in cui è stato pubblicato un quadro temporaneo indirizzato tanto

---

*international entrepreneurship after the war in the Ukraine*, in *British Journal of Management*, 2022, pp. 1689-1693.

<sup>375</sup> Già nella nota Comunicazione *RepowerEU*, dell'8 marzo 2021 la Commissione aveva espresso l'intenzione di avvalersi appieno della flessibilità in materia di aiuti di Stato in modo tale da consentire agli Stati di sostenere tutti i settori ampiamente colpiti dagli sviluppi del conflitto in Ucraina. Per inciso, si segnala che *RepowerEU* è un piano ideato dalle istituzioni con il fine di risparmiare energia, produrre energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico nel territorio europeo. Esso ricomprende misure finanziarie e provvedimenti legislativi indirizzati a plasmare una moderna infrastruttura e un innovativo sistema energetico all'interno dell'Unione. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, Strasburgo, 8 marzo 2022, COM (2022) 108 final. Per gli altri documenti chiave in proposito: [https://ec.europa.eu/info/publications/key-documents-repowerEU\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/key-documents-repowerEU_it). In parola, *inter alia*: F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 2022, pp. 1 ss.

all'ambito energetico, quanto ai settori conseguentemente travolti fra cui quello agricolo, della trasformazione alimentare, della pesca e dell'acquacoltura<sup>376</sup>.

La strategia proposta con la sua emanazione è coincisa con quella perseguita dai quadri temporanei del 2009 e del 2020<sup>377</sup> – che sono stati assunti come monito – ossia la necessità di preservare il mercato unico operando uno stretto coordinamento delle misure di aiuto<sup>378</sup>. Per questa ragione, le assonanze fra le discipline emergenziali sono numerose.

*In primis*, vi sono le medesime condizioni valutative delle misure di favore erogabili dagli Stati membri: la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità.

In seconda battuta, anche nella presente contingenza gli aiuti sono cumulabili a valle del rispetto delle regole poste in tal senso. In particolare, gli interventi previsti nel *Temporary Crisis Framework* possono combinarsi non solo fra loro, ma altresì con quelli ammissibili ai sensi dei regolamenti di esenzione –

---

<sup>376</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 131I del 24 marzo 2022, pp. 1-17 (nel prosieguo, rinominato per semplicità *Temporary Crisis Framework*).

<sup>377</sup> V. *infra*, capitolo III, parte I.

<sup>378</sup> Così recita il paragrafo 1.3. del *Temporary Crisis Framework*.

ci si riferisce, quindi, al Regolamento GBER<sup>379</sup> e a quello *de minimis*<sup>380</sup> – e pure con quelli erogati ai sensi del *Temporary Framework* dedicato al Covid-19<sup>381</sup>.

---

<sup>379</sup> Si vedano: Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE L 187 del 26 giugno 2014, pp. 1-78; Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, in GUUE L 193 dell'1 luglio 2014, pp. 1 ss.; Regolamento (UE) n. 1388/2014 della Commissione, del 16 dicembre 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura in GUUE L 369 del 24 dicembre 2014, pp. 37 ss.

<sup>380</sup> Si vedano: Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, pp. 1 ss.; Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo, in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, pp. 9 ss.; Regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE L 190 del 28 giugno 2014, pp. 45 ss.; Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in GUUE L 114 del 26 giugno 2012, pp. 8 ss.

<sup>381</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19*, *cit.*, modificata dalle comunicazioni della Commissione C(2020) 2215, in GUUE C 112I del 4 aprile 2020, pp. 1 ss., C(2020) 3156 in GUUE C 164 del 13 marzo 2020, pp. 3 ss., C(2020) 4509 in GUUE C 218 del 2 luglio 2020, pp. 3 ss., C(2020) 7127 in GUUE C 340I del 13 ottobre 2020, pp. 1 ss., C(2021) 564 in GUUE C 34 dell'1 febbraio 2021, pp. 6 ss. e C(2021) 8442 in GUUE C 473 del 24 novembre 2021, pp. 1 ss.

Per quanto attiene, invece, alle peculiarità del quadro temporaneo in esame, si rileva anzitutto l'espresso divieto di concedere aiuti che potrebbero, in qualsiasi modo, indebolire gli effetti delle sanzioni erogate dall'Unione o dai suoi alleati internazionali o porsi in contrasto con le norme antielusione contenute nei precipui regolamenti<sup>382</sup>.

Tale specificazione mira ad evitare che i soggetti passivi delle sanzioni – non rilevando se persone fisiche o giuridiche – possano beneficiare, direttamente o indirettamente, dei benefici pubblici<sup>383</sup>.

Un'ulteriore differenza riguarda la base giuridica adottata per giustificare gli interventi inseriti nel *Framework*. Nella fattispecie *de qua* si è fatto riferimento alla sola lettera b) del terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE, non ritenendo idonea, evidentemente, la lettera c).

Tale scelta può essere giustificata se si ragiona sulle conseguenze di carattere pratico ed economico che l'ostilità in atto sta portando con sé: svariati settori produttivi sono stati (e continuano ad essere) sostanzialmente danneggiati sia a causa delle interruzioni delle catene di approvvigionamento, sia per l'aumento dei prezzi del gas e dell'elettricità<sup>384</sup>. Non vi sono dubbi, pertanto, sul fatto che

---

<sup>382</sup> Si pensi al Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in GUUE L 229 del 31 luglio 2014, pp. 1-11.

<sup>383</sup> Nello specifico, gli aiuti a norma della comunicazione *de qua* non possono essere concessi a imprese soggette a sanzioni adottate dall'Unione e dai suoi *partner* internazionali, tra cui, ma non esclusivamente: persone, entità o organismi specificamente indicati negli atti giuridici che impongono simili sanzioni; società possedute o controllate da persone, entità o organismi oggetto delle sanzioni; ovvero imprese che operano nel settore industriale oggetto delle sanzioni adottate dall'UE in quanto l'aiuto potrebbe pregiudicare gli obiettivi delle sanzioni in questione. Recita così il paragrafo 33 del *Temporary Crisis Framework*.

<sup>384</sup> Così si legge anche all'interno del paragrafo 35 del *Temporary Crisis Framework*.

questo stia generando un grave turbamento dell'economia esteso all'intero territorio di ogni Stato membro e, quindi, che la fattispecie richiesta dalla suddetta lettera b) sia integrata<sup>385</sup>.

Non si dimentichi, del resto, che i Paesi membri possono comunque far riferimento all'art. 107, par. 2, lett. b), potendo ben rientrare la guerra fra gli eventi eccezionali ivi menzionati. Non si scorge ragione, infatti, per non considerarla una situazione di carattere straordinario e, quindi, meritevole di tutela giuridica da parte di tutte le disposizioni del Trattato dettate per le emergenze.

Ebbene, la comunicazione di fine marzo 2022 è stata emendata per la prima volta il 20 luglio 2022, considerato il progredire dell'ostilità e, come corollario, la necessità di intensificare gli sforzi per eliminare gradualmente i combustibili fossili sui quali l'Europa aveva sempre fatto affidamento per far muovere le proprie industrie. Tale modifica, pertanto, ha introdotto determinate misure

---

<sup>385</sup> Come più volte ribadito, la rigida interpretazione che la Commissione utilizza per leggere l'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, richiede che il turbamento debba colpire la totalità o, quanto meno, una parte sostanziale dell'economia dello Stato membro interessato a erogare un aiuto, e non solo l'economia di una delle sue regioni o parte del territorio. In giurisprudenza, *ex plurimis*, si rimanda a: Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 15 dicembre 1999, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-132/96 e T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326. Per una panoramica delle decisioni della Commissione in tal senso: Decisione della Commissione del 16 giugno 2017, relativa al caso SA.32544 (2011/C), *Ristrutturazione di Trainose S.A.*, in GUUE L 186 del 24 luglio 2018, pp. 25 ss.; Decisione 2008/263/CE della Commissione nel caso C 50/06, *Bawag*, in GUUE L 83 del 26 marzo 2008, pp. 7 ss., punto 166; Decisione 2005/345/CE della Commissione nel caso C 28/02, *Bankgesellschaft Berlin*, in GUUE L 116 del 4 maggio 2005, pp. 1 ss., punti 153 e ss.; Decisione 98/490/CE della Commissione nel caso C 47/96, *Crédit Lyonnais*, in GUCE L 221 dell'8 agosto 1998, pp. 28 ss., punto 10.1.

volte a sollecitare la transizione energetica attraverso la diffusione delle energie rinnovabili<sup>386</sup>.

Successivamente, il 5 e 25 ottobre 2022, la Commissione ha avviato due consultazioni<sup>387</sup> con gli Stati membri aventi ad oggetto un progetto volto ad ampliare nuovamente l'*aid scheme*, tanto a livello temporale, quanto a livello contenutistico, così da renderlo calzante rispetto al netto peggioramento dell'economia, sempre più avvertito dalle imprese e dalle famiglie<sup>388</sup>. Tant'è che il 28 ottobre 2022 ha visto la luce un secondo emendamento<sup>389</sup>, che ha inserito

---

<sup>386</sup> Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 280 del 21 luglio 2022, pp. 1-13.

<sup>387</sup> In relazione alla consultazione del 5 ottobre 2022, si rimanda al seguente comunicato della Commissione: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6000](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6000). Per quanto riguarda, invece, la successiva consultazione del 25 ottobre 2022, si riporta di seguito il link pertinente: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6403](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6403).

<sup>388</sup> La vicepresidente Margrethe Vestager, in uno dei suoi comunicati, ha espresso le seguenti preoccupazioni: «*We are facing a severe energy crisis that is affecting households and businesses all over Europe. To this common challenge, we need a common and coordinated response that does not compromise on Europe's fundamental strength – our Single Market. That is why the Commission has put in place a State aid Temporary Crisis Framework. It sets clear and horizontal criteria, applicable to all Member States, enabling them to provide necessary and proportionate support to their economies in this crisis. As this crisis develops and continues to persist, we are ensuring that the Temporary Crisis Framework remains fit for purpose. We are consulting Member States on a proposal to prolong and amend the Temporary Crisis Framework to address developing needs of Member States and industry. At the same time, the proposal maintains and strengthens important safeguards to preserve a level playing field and to achieve our green objectives*». Per il discorso completo si rimanda al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_5999](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_5999).

<sup>389</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 28 ottobre 2022, C (2022) 7945 final.

ulteriori interventi di favore rispetto a quelli già noti, aumentandone proporzionalmente i massimali; esso ha altresì semplificato, quanto chiarito, i criteri che consentono gli Stati membri di intervenire per sostenere le imprese colpite e concepito specifiche misure indirizzate a sostenere la riduzione della domanda di energia elettrica<sup>390</sup>.

## 2.1 (*segue*) Gli aiuti di importo limitato

Prima di osservare le conseguenze, sul mercato unico, del *Temporary Crisis Framework* (e del recentissimo *Temporary Crisis and Transition Framework*, che costituirà oggetto d'indagine del prossimo terzo paragrafo) e quanto esso, inserendosi nella scia tracciata con il quadro temporaneo per il Covid-19, avalli l'idea di un cambio di rotta della Commissione nell'ambito degli aiuti di Stato, si ritiene adesso opportuno condurre una breve disamina delle misure indicate al suo intendo, essendo esse peculiari e particolarmente attuali.

Il primo tipo di intervento ivi riportato coincide con gli aiuti di importo limitato: si tratta di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti o partecipazioni non eccedenti i due

---

<sup>390</sup> Quest'ultima aggiunta è in linea con la proposta della Commissione su un intervento di emergenza sul mercato, ove è stato raggiunto un accordo politico in Consiglio il 30 settembre 2022. In particolare, detta proposta ricomprende misure eccezionali di riduzione della domanda di elettricità, così da ridurre il costo della stessa per i consumatori finali. Al contempo, prevede un contributo di solidarietà temporaneo sugli utili in eccesso generati dalle attività nei settori del petrolio, gas, carbone e delle raffinerie: quest'ultimo avrebbe lo scopo di manterrebbe gli incentivi agli investimenti per la transizione verde. Per consultare la proposta di regolamento si rimanda a: Proposta di Regolamento Del Consiglio relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia, COM (2022) 473 final; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12999-2022-INIT/it/pdf>.

milioni di Euro<sup>391</sup>. Detto importo diminuisce a duecentocinquantamila Euro e trecentomila Euro ove le imprese siano attive, rispettivamente, nel settore agricolo o in quello della pesca e acquacoltura<sup>392</sup>.

Inoltre, essi devono essere concessi, come sovente, sulla base di un regime con *budget* previsionale, entro e non oltre il 31 dicembre 2023.

## **2.2 (segue) Il sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati**

Con l'obiettivo principe di permettere alle imprese di avere accesso alla liquidità, il secondo intervento previsto nel quadro temporaneo attiene alle garanzie pubbliche sui nuovi prestiti e ai prestiti agevolati.

Lapalissiano è che, per singolo prestito, i premi di garanzia debbano essere fissati ad un livello minimo, destinato ad aumentare progressivamente all'aumentare del prestito garantito (al più, la garanzia può durare per sei anni).

Specularmente, per quanto attiene i prestiti *de facto*, essi possono riguardare il fabbisogno relativo agli investimenti e/o quello attinente al capitale d'esercizio e il loro importo non può superare i 15% del fatturato annuo della beneficiaria negli ultimi tre esercizi ovvero il 50% dei costi energetici nell'anno precedente al mese di presentazione della richiesta di intervento<sup>393</sup>.

---

<sup>391</sup> Detto importo è stato aumentato lo scorso 28 ottobre, con la seconda modifica al *Temporary Crisis Framework*. La somma originariamente indicata era di quattrocentomila Euro, che era stata aumentata a cinquecentomila Euro con la prima modifica del luglio 2022.

<sup>392</sup> Tali importi sono stati aumentati in maniera vertiginosa con l'ultima modifica del quadro temporaneo. Si pensi che a luglio 2022 essi ammontavano a soli sessantaduemila Euro e settantacinquemila Euro.

<sup>393</sup> Se le beneficiarie sono società di nuova costituzione e, pertanto, non possiedono dati contabili relativi ai tre periodi contabili precedenti ovvero ai costi energetici dell'anno

Anche queste misure riportano come data ultima per la loro concessione il 31 dicembre 2023.

### 2.3 (segue) Gli aiuti indirizzati al mercato energetico

Se i primi due tipi di misure esaminate non sono di nuova lettura nell'ambito delle discipline emergenziali, essendo state ricomprese – e largamente utilizzate – nell'ambito del Covid-19, gli aiuti che si stanno per considerare sono del tutto singolari<sup>394</sup>.

Difatti, dato l'impatto senza precedenti sul mercato dell'energia, la Commissione ha ritenuto di introdurre correttivi specifici per tale settore merceologico, così confermando l'idea tale per cui essa non sia più solo la "Guardiana dei Trattati", ma un'istituzione avente il compito di dare un indirizzo all'operato degli Stati.

Ebbene, figurano *in primis* gli aiuti volti a supportare i costi aggiuntivi dovuti agli aumenti marcati dei prezzi del gas e dell'energia elettrica. Essi possono essere concessi in qualsiasi forma – fra cui figurano le sovvenzioni dirette – e, sebbene il loro valore nominale non possa superare i quattro milioni di Euro, il loro preciso importo deve essere calcolato mediante un'operazione differenziale: occorre sottrarre il doppio del prezzo che l'impresa avrebbe pagato, in media, per l'energia, con quello che invece ha corrisposto in pendenza dell'emergenza<sup>395</sup>.

---

antecedente, il massimale applicabile dovrà essere calcolato in base alla durata dell'esistenza dell'impresa al momento della presentazione della domanda di aiuto. Così si legge nel *Temporary Crisis Framework*, spec. p. 22.

<sup>394</sup> In parola si veda anche M. PREVIA TELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *Eurojus*, 2022, pp. 87 ss.

<sup>395</sup> In specie, il prezzo da sottrarre, ossia quello che l'impresa ha corrisposto in condizioni "normali", deve essere individuato prendendo come parametro di riferimento un dato mese fra

Ma non solo. Il *Framework* considera anche l'ipotesi in cui le misure anzidette non siano sufficienti, essendo imprescindibili interventi aventi un *cap* persino più alto, tale da garantire la continuazione di un'attività economica. A tal fine, si è data l'opportunità agli Stati di erogare aiuti fino a cinquanta milioni di Euro per le società definite "a forte consumo di energia"<sup>396</sup> e fino a centocinquanta milioni di Euro per quelle attive in settori specifici, fra cui la produzione di alluminio e altri metalli, fibre di vetro, fertilizzante o idrogeno e molti prodotti chimici di base<sup>397</sup>.

---

il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021. Al contrario, il prezzo effettivamente pagato in costanza della guerra deve corrispondere a quello imposto, dai fornitori di energia, alla beneficiaria fra il 1° febbraio 2022 e il 31 dicembre 2023. L'ultimo aggiornamento del *Temporary Crisis Framework* riporta, al paragrafo 66, la seguente formula di calcolo con successiva legenda:  $(p(t) - p(ref) * 1.5) * q$ .

<sup>396</sup> Tale definizione si rinviene all'art. 17, par. 1, lett. a), della direttiva 2003/96/CE: «Per "impresa a forte consumo di energia" si intende un'impresa, come definita all'articolo 11, in cui i costi di acquisto dei prodotti energetici ed elettricità siano pari almeno al 3,0 % del valore produttivo ovvero l'imposta nazionale sull'energia pagabile sia pari almeno allo 0,5 % del valore aggiunto. Nell'ambito di questa definizione gli Stati membri possono applicare concetti più restrittivi, compresi il valore del fatturato, e le definizioni di processo e di settore». Cfr. Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUUE L 283 del 31 ottobre 2003, pp. 51-70.

<sup>397</sup> Fra i più recenti interventi approvati, si segnala il regime danese da tre virgola quattro miliardi di Euro a sostegno delle imprese ad alta intensità energetica. Esso è gestito dalla *Danish Business Authority* e si compone di due differenti misure: un differimento del pagamento delle bollette di luce, gas e teleriscaldamento per tutte le imprese amministrate da fornitori di energia e un sostegno avente un importo totale di ventinove milioni di Euro per i fornitori di energia che coprono i costi amministrativi legati al differimento del pagamento delle bollette energetiche. Si rimanda, a tal proposito, agli aiuti nn. SA.104461 e SA.104475, *Member State: Denmark*. Sulla stessa linea si pone l'intervento polacco da dieci miliardi di Euro per compensare le imprese ad alta

In seconda battuta, l'istituzione ha inserito gli aiuti dedicati ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, dello stoccaggio e del calore rinnovabile, così come previsto dal piano *RepowerEU*.

Così facendo si sono stimulate le imprese a investire in energie alternative, in modo da ovviare quanto più possibile alla dipendenza energetica che, da sempre, l'Europa ha nei confronti della Russia. Fra le altre fonti rinnovabili, sono stati menzionati l'idrogeno, il biogas, il biometano e il fotovoltaico, il tutto con la previsione di procedure di gara semplificate da attuare rapidamente, prevedendo allo stesso tempo garanzie sufficienti per tutelare la parità delle condizioni.

In relazione alla misura *de qua*, tuttavia, la Commissione ha stabilito dei confini peculiari, specificando che i Paesi membri possono concedere aiuti non oltre il 31 dicembre 2023 e le riceventi devono completare i nuovi impianti entro trenta/trentasei mesi dalla concessione. Ove tali termini non siano rispettati, queste ultime dovranno restituire il 5% del *quantum* ottenuto, che si eleva al 10% dopo il sesto mese di ritardo.

I medesimi limiti sono stati indicati per l'ultima categoria di *energy aid*, dedicata alla decarbonizzazione dei processi di produzione industriale per mezzo dell'elettrificazione e/o dell'uso di idrogeno rinnovabile o elettrolitico.

Così, a valle del rispetto dei limiti espressamente indicati – fra cui il rispetto delle previsioni di cui al nuovo Regolamento (UE) 2022/1854<sup>398</sup> – possono essere

---

intensità energetica per i costi delle emissioni indirette (SA.64719, *Compensation for indirect ETS costs in Poland for 2021-2030, Member State: Poland*).

<sup>398</sup> La Commissione ha infatti sottolineato la necessità di uno stretto coordinamento non solo fra le risposte degli Stati membri, ma altresì fra gli aiuti di Stato e gli altri atti legislativi emanati dall'Unione nell'odierno frangente geopolitico. In particolare, gli aiuti appartenenti a tale ultima categoria devono essere volti al conseguimento dell'obiettivo di riduzione del consumo di energia elettrica di cui agli artt. 3 ("*Riduzione del consumo lordo di energia elettrica*") e 4 ("*Riduzione del*

considerati compatibili le sovvenzioni, gli anticipi rimborsabili, i prestiti, le garanzie o agevolazioni fiscali volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra (almeno del 40% rispetto alla situazione *ante*-concessione) ovvero a moderare il consumo energetico associato alle attività e ai processi industriali (almeno del 20% rispetto al periodo precedente).

Tali aiuti possono essere erogati tanto mediante regimi interni basati su gare d'appalto, quanto in maniera diretta, seppur con determinati limiti alla quota di sostegno pubblico per investimento.

Da ultimo, deve segnalarsi un certo *favor* nei confronti delle imprese operanti nel settore energetico nell'ambito delle loro attività di negoziazione. La flessibilità della Commissione si è spinta a legittimare le garanzie pubbliche aventi una copertura superiore al 90%, a patto che esse siano fornite come garanzia finanziaria alle controparti centrali o ai partecipanti diretti<sup>399</sup>. Il *Framework* è stato così adeguato all'atto delegato adottato dalla stessa istituzione il 18 ottobre 2022, che consente l'utilizzo di garanzie bancarie non assistite da garanzie reali e pubbliche al fine di soddisfare le richieste di margini<sup>400</sup>.

---

*consumo lordo di energia elettrica durante le ore di punta*") del Regolamento (UE) 2022/1854. Ove gli interventi statali siano studiati in modo da andare oltre tale obiettivo, lo Stato membro dovrà dimostrare l'esistenza di benefici supplementari – fra cui la riduzione dei costi del sistema energetico o del consumo di gas – che siano necessari e proporzionati per porre rimedio al grave turbamento dell'economia, preservando al contempo il mercato interno. Cfr. Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, in GUUE L 261I del 7 ottobre 2022, pp. 1-21.

<sup>399</sup> Si veda, a tal proposito, il paragrafo 61, lett. g), del *Temporary Crisis Framework*.

<sup>400</sup> Cfr. Commission Delegated Regulation (EU) of 21.10.2022 amending the regulatory technical standards laid down in Delegated Regulation (EU) No 153/2013 as regards temporary emergency measures on collateral requirements, Bruxelles, 21 ottobre 2022, C (2022) 7536 final.

### 3. Il *Temporary Crisis and Transition Framework* del 9 marzo 2023

Il quadro temporaneo *supra* esaminato è stato utile agli Stati per fronteggiare il primo periodo di crisi derivante dal conflitto russo-ucraino e le sue previsioni hanno senz'altro consentito l'erogazione di numerosi aiuti volti a favorire l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Tuttavia, il perpetrarsi della guerra, unito alle minacce provenienti da oltre oceano di cui appresso si dirà, hanno reso necessario un nuovo, recentissimo, intervento della Commissione.

È così che nel contesto del *Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age Deal*<sup>401</sup> – un nuovo piano industriale pubblicato il 1° febbraio 2023, volto a rafforzare la competitività delle industrie europee e a sostenere la transizione verso la neutralità climatica, anche mediante l'istituzione di un contesto più favorevole all'aumento della capacità produttiva dell'Unione per le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette – è stato pubblicato l'ennesimo disegno emergenziale: il *Temporary Crisis and Transition Framework* (nel prosieguo, per semplicità, anche "TCTF")<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, COM/2023/62 final. Tale piano è parte del *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019 e della Strategia industriale dell'Unione del marzo 2020 (poi aggiornata nel maggio 2021). Inoltre, esso risponde all'invito del Consiglio europeo di avanzare, entro i primi mesi del 2023, proposte di investimento nelle tecnologie pulite così da favorire un aumento della competitività dell'Unione in detti settori.

<sup>402</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 9 marzo 2023, C(2023) 1711 final.

Il TCTF è il risultato di una consultazione che la Commissione, all'inizio dello scorso febbraio, aveva avviato con gli Stati membri chiedendo loro osservazioni circa la possibilità, ora divenuta concreta, di trasformare il *Temporary Crisis Framework* in un quadro "di transizione" atto ad agevolare e, soprattutto, accelerare la transizione verde europea<sup>403</sup>.

Esso, inoltre, è il frutto di una più ampia riflessione delle istituzioni, che prende le mosse dall'approvazione, in territorio americano, dell'*Inflation Reduction Act of 2022*<sup>404</sup>.

Quest'ultimo – un testo di legge avente ad oggetto, fra le altre cose, lo stanziamento di 369 miliardi di dollari destinati allo sviluppo di *climate solutions* mediante l'incremento delle energie rinnovabili come l'eolica e la solare, dell'energia nucleare e dei combustibili a zero emissioni di carbonio – è stato interpretato come un'avvisaglia di non poco rilievo per l'economia europea, poiché abile a dirottare gli investimenti in territori esteri rispetto a quelli dei Paesi membri, a discapito della floridità del mercato unico.

Ebbene, a livello giuridico il TCTF sostituisce il precedente quadro da ultimo modificato il 28 ottobre 2022. A livello contenutistico, invece, da una parte modifica talune disposizioni ivi contenute, dall'altra introduce nuove tipologie di aiuti ammissibili.

---

<sup>403</sup> Si veda, a proposito: Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione consulta gli Stati membri in merito alla proposta di adottare un quadro temporaneo di crisi e transizione*, comunicato stampa del 1° febbraio 2023, reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_513](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_513).

<sup>404</sup> Per una sua consultazione, si rimanda al seguente link: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>. Per un primo commento in proposito, si rimanda a: P. STAVICZKY, *The European Answer to the Inflation Reduction Act*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2023, pp. 78-85.

Considerata l'approfondita analisi poc'anzi svolta del *Temporary Crisis Framework*, in questa sede si analizzeranno solo le sue sezioni emendate, essendo le altre riprese in modo analogo<sup>405</sup>.

La prima tipologia di misure di favore corretta (*rectius*, ampliata) riguarda gli aiuti per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio di energia<sup>406</sup>.

In tale contesto la Commissione ha operato una distinzione fra aiuti all'investimento e aiuti al funzionamento, prevedendo condizioni meno rigorose per i primi. In specie, gli aiuti all'investimento possono essere concessi tanto tramite una gara pubblica, quanto tramite una assegnazione diretta in via amministrativa<sup>407</sup>: nel primo caso, l'intensità dell'aiuto può coprire il 100% dei costi totali, nel secondo solo il 45%. Inoltre, per favorire la redditività delle piccole e medie imprese, detta intensità può essere aumentata rispettivamente di venti o dieci punti percentuali.

Per ciò che attiene agli aiuti al funzionamento, la variazione più rilevante rispetto al testo precedente attiene alla possibilità di prescindere da una

---

<sup>405</sup> In particolare, sono rimaste invariate le sezioni 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 del "vecchio" *Temporary Crisis Framework*. Risultano invece modificate, all'interno del TCTF, le sezioni 2.5 e 2.6.

<sup>406</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. par. 2.5.

<sup>407</sup> Pare necessario sottolineare, tuttavia, che per quanto concerne gli aiuti per l'investimento stanziati per impianti solari, idroelettrici, eolici *onshore* e *offshore*, e fotovoltaici, è prevista obbligatoriamente la gara pubblica, a meno che l'apporto finanziario sia inferiore a trenta milioni di Euro e che gli impianti abbiano una potenza inferiore a determinate soglie stabilite dal TCTF. Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. par. 2.5.1(h).

procedura competitiva per la determinazione dell'ammontare del sostegno al ricorrere di specifiche condizioni.

Il secondo titolo soggetto a revisione ha ad oggetto gli aiuti a favore della decarbonizzazione attraverso l'elettrificazione e/o l'uso di idrogeno rinnovabile e elettrolitico<sup>408</sup>.

In particolare, il TCTF si pone l'obiettivo di semplificare le condizioni d'accesso ai benefici per quelle tecnologie che potrebbero dirsi "meno mature" (come l'idrogeno)<sup>409</sup> e specifica, da un lato, che essi possono essere concessi, *inter alia*, come crediti di imposta, dall'altro, che possono raggiungere un *cap* di duecento milioni di Euro. Inoltre, al fine di stabilire l'intensità dell'intervento, contempla la possibilità di poter far riferimento ai costi delle attrezzature, dei macchinari o degli impianti necessari per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione, non potendo l'aiuto superare il 30% degli esborsi sostenuti per i progetti di elettrificazione o il 60% per quelli volti alla riduzione delle emissioni ma differenti dall'elettrificazione.

Entrambe le categorie di sostegni analizzate possono essere concesse sino al 31 dicembre 2025. Il nuovo quadro temporaneo ha così esteso di due anni – lasso di tempo tutt'altro che banale – la possibilità, per le imprese europee, di essere supportate.

Poi, come accennato, il *Temporary Crisis and Transition Framework* ha introdotto una nuova tipologia di aiuti ammissibili, aventi ad oggetto

---

<sup>408</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. par. 2.6.

<sup>409</sup> Così definite anche nel comunicato stampa della Commissione a proposito del *Temporary Crisis and Transition Framework*. Per una sua consultazione, si rimanda al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_1563](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_1563).

l'accelerazione degli investimenti per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette<sup>410</sup>.

Essi si rivolgono alle imprese produttrici di attrezzature rilevanti per la transizione verde, in particolare batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e sistemi di cattura e stoccaggio del carbonio, nonché le relative materie prime critiche necessarie per la loro produzione.

L'importo di detti aiuti – che possono assumere la forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, tassi di interesse agevolati su nuovi prestiti o garanzie – non può superare il 15% dei costi ammissibili, senza superare il tetto massimo pari a centocinquanta milioni di Euro per società. Per di più, vi sono delle eccezioni per gli investimenti nelle zone “svantaggiate”<sup>411</sup>, ove le beneficiarie potranno ottenere fondi aggiuntivi, così arrivando a duecento o trecentocinquanta milioni di Euro, in base al territorio in cui esse operano.

Come le precedenti, anche dette misure potranno essere concesse sino al 31 dicembre 2025.

Tuttavia, il connotato più rilevante della tipologia di aiuti in esame si ravvisa nel fatto che il loro ammontare può essere passibile di un ulteriore rialzo ove, al

---

<sup>410</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. par. 2.8.

<sup>411</sup> Con tale accezione si intendono le aree svantaggiate designate nella carta degli aiuti a finalità regionale applicabile allo Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE (zone “c”), e dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE (zone “a”). Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. par. 2.8(g)(i).

di fuori dello Spazio Economico Europeo, vi sia una sovvenzione disponibile per l'impresa richiedente garantita da un Paese terzo<sup>412</sup>.

A valle delle condizioni previste dal TCTF per tale aumento – fra cui il fatto che gli investimenti devono essere realizzati in zone economicamente svantaggiate o che la beneficiaria dovrà presentare domanda prima dell'inizio delle attività fornendo allo Stato membro tutte le informazioni richieste<sup>413</sup> – può senz'altro dirsi che esso rappresenta una novità di non poco conto e palesa i timori dell'Unione a fronte dell'iniziativa americana.

Il pericolo di una delocalizzazione delle imprese operanti nel settore energetico e con un oggetto sociale innovativo verso territori con governi più generosi e regole più flessibili – per quanto, come si è visto, all'interno dell'Unione europea viga attualmente una disciplina tutt'altro che rigida – ha portato la Commissione a elaborare quella che si potrebbe definire “l'eccezione dell'eccezione”.

Ciò denota e, anzi, enfatizza il cambio di paradigma nell'operato dell'istituzione che si riversa nel continuo rilassamento delle regole in materia di *State aid*. La strada ormai intrapresa, fatta di deroghe che si sommano a deroghe e di concessioni da cui sarà difficile tornare indietro, sembra non lasciare più spazio al divieto di cui all'art. 107, par. 1, TFUE.

In conclusione, può dirsi che la flessibilità della nozione di aiuto oggi vigente, che si palesa nelle abnormi concessioni inserite nei quadri temporanei fin ora analizzati, si scontra con la *ratio* fondante la stessa disciplina degli aiuti, ossia il limitare l'intervento pubblico nell'economia. Considerazioni più approfondite in merito saranno svolte sia nel prossimo paragrafo, quanto, e

---

<sup>412</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., spec. punto 86.

<sup>413</sup> *Ibidem*.

soprattutto, nel quinto capitolo del presente lavoro di ricerca, ma ben può comprendersi sin d'ora quanto il nuovo *modus operandi* della Commissione sia pericoloso per il corretto mantenimento del *level playing field*.

#### **4. Considerazioni di chiusura: un *temporary framework* per ogni crisi?**

La giornaliera evoluzione del conflitto russo-ucraino non permette di definire se quanto appena riportato sarà esente da ulteriori variazioni. Al contempo, consente di affermare quanto la disciplina degli aiuti di Stato sia animata da due caratteristiche che la rendono incomparabile nel suo genere: la resilienza e l'adattamento.

Se è vero, difatti, che tutti i settori del diritto hanno la particolare indole a plasmarsi in base ai mutamenti della società e agli scenari politici ed economici, è altrettanto vero che gli *State aid* sono uno strumento con una valenza e portata talmente ampia da permettere all'economia europea di non collassare su sé stessa, pur dinanzi a un conflitto che coinvolge una delle più importanti potenze mondiali come la Russia.

La constatazione negativa che, pur in questo stadio iniziale dato dal contesto ancora *in fieri*, deve farsi, è che la Commissione ha allargato le bande della sua discrezionalità così come non aveva mai fatto. L'importo degli interventi pubblici ammissibili rasenta cifre senza precedenti, ben oltre quelle che, in situazioni ordinarie (e pure emergenziali!), si è usuali notificare.

Ciò che preoccupa maggiormente è che i numeri siano stati innalzati così tanto in così poco tempo. Si pensi agli aiuti di importo limitato sopra descritti: se nella prima versione del *Temporary Crisis Framework* essi non potevano superare la soglia di quattrocentomila Euro, nel *Temporary Crisis and Transition Framework*

gli stessi possono giungere sino a due milioni di Euro. L'*increase* è stato superiore al 200%, il che mal si coordina con un facile mantenimento del *level playing field*.

Da un lato, è innegabile che la logica di eccezionalità insita nella disciplina *de qua* persegua un obiettivo – ossia la transizione energetica e lo stimolo alla creazione di nuove realtà imprenditoriali più avanzate, tanto per eliminare la dipendenza da altre nazioni, quanto per tematiche di sostenibilità – relativamente nuovo e, pertanto, la regolamentazione in tal senso non può che essere acerba.

Dall'altro, tuttavia, se si considerano le ripercussioni che il gran numero di concessioni effettuate durante il Covid-19 sulla base dell'apposito quadro temporaneo hanno generato nel mercato interno – ove è venuto meno l'equilibrio non già fra imprese collocate in Paesi diversi, ma fra gli stessi Stati membri – non può che aprirsi uno scenario ben peggiore.

Per tirare le prime somme, bisognerà pazientemente attendere il ritorno della pace in territorio ucraino, ma non è difficile immaginare che il dislivello fra Stati europei diventi sempre più acuto e che lo sviluppo delle imprese operanti nel settore energetico e intenzionate a sviluppare le rinnovabili prosperi proprio nei territori aventi casse statali più floride.

Venendo alla specifica nozione di aiuto, anche questa volta essa non ha subito cambiamenti e i suoi quattro connotati si sono rivelati tanto malleabili da consentire l'introduzione di ulteriori categorie di misure di favore consentite.

Ebbene, tale considerazione, combinata alle considerazioni di sistema anzidette e ai precedenti dati dalle discipline emergenziali del 2008 e del 2019, evidenzia il cambio di vedute rispetto all'intervento pubblico nell'economia.

L'impostazione originaria che si ravvisa nella mai mutata formulazione dell'art. 107, par. 1, TFUE non è certamente più attuale e ha ceduto il passo ad

una concezione tale per cui lo Stato non è più un soggetto estraneo, ma è un *partner* per le sue imprese.

È evidente come, per mezzo del *Temporary Crisis and Transaction Framework*, la Commissione abbia confermato il fatto che si stia procedendo verso una concezione di aiuto di più ampio respiro, tale da considerare esigenze diverse rispetto a quelle della costruzione del mercato interno – che ormai festeggia i suoi trent'anni – date dalle nuove sfide che l'Unione sta vivendo.

Il principio secondo cui gli aiuti di Stato sono vietati pare così destinato ad elidersi sempre di più a vantaggio di un principio del tutto nuovo, ossia la proattività della Commissione.

Ciò rende gli *State aid* certamente utili, ma in contesti del tutto diversi dalle origini. Se questo è vero, ed è vero, viene da chiedersi come mai, piuttosto che procedere con l'elaborazione di quadri temporanei (prorogati e ampliati innumerevoli volte), non si opti per modificare nel profondo l'intera materia, rendendola maggiormente pronta a reagire dinanzi alle necessità presenti e future. Così facendo, probabilmente, gli strumenti di *soft law* come le comunicazioni non saranno più la risposta alle crisi, ma solo un mezzo di accompagnamento per porre le specificazioni debite in base ai settori produttivi più colpiti.

Le considerazioni fin ora svolte saranno riprese e approfondite al termine del presente lavoro di ricerca, anche a valle dell'analisi comparatistica che sarà svolta nel prossimo capitolo, anch'esso di indole prettamente moderna.



## CAPITOLO QUARTO

### LA NOZIONE DI AIUTO FRA SCELTE POLITICHE E INTERVENTI DI PAESI TERZI

#### Premessa metodologica

Il presente capitolo intende proseguire sulla strada intrapresa con il suo precedente, così completando con l'analisi di avvenimenti più recenti che hanno influito sulla disciplina degli aiuti di Stato.

In particolare, essendo la nozione di aiuto al centro della trattazione, i prossimi paragrafi mirano a inserire al suo interno dei termini di paragone rinvenibili tanto nella disciplina internazionale, quanto nelle nuove iniziative legislative della stessa Unione europea. L'auspicio, così facendo, è che la base di ragionamento da cui muovere per comprendere se il concetto di aiuto vada o meno rivisitato possa ampliarsi, divenendo più solida e articolata.

Pertanto, nei prossimi paragrafi di indole comparativa si tratterà *in primis* del fenomeno *Brexit*.

L'esercizio, per la prima volta, dell'art. 50 TUE da parte di uno Stato che, per quanto *sui generis*, ha sempre conferito grande supporto all'interno del mercato unico, non ha lasciato indifferenti neppure sul versante della concorrenza.

Le negoziazioni fra il Paese uscente e l'Unione hanno visto svilupparsi un confronto continuo fra la disciplina del Trattato e quella della *World Trade Organization*. È così emersa la differenza fra le rispettive nozioni di interventi pubblici di favore.

Pertanto, la nozione di "sovvenzione" contenuta nei testi internazionali costituirà il primo termine di paragone.

Successivamente l'attenzione sarà posta sui c.d. *foreign subsidies*, ossia i sussidi emessi da Paesi terzi a favore di imprese operanti nel territorio europeo.

Essi sono sempre sfuggiti al controllo della Commissione, non rientrando nel precipuo oggetto degli artt. 107 e ss. TFUE, e solo recentemente – per merito di un regolamento *ad hoc* – sono stati disciplinati.

In tal modo la definizione di “sussidio estero” rappresenterà il secondo termine di paragone che permetterà di operare un raffronto a tutto tondo fra il concetto di *State aid* e quelli ad esso assimilabili.

Chi scrive è consapevole che, anche in questo caso, i due temi che si illustreranno potrebbero costituire autonoma trattazione, essendo vasti, peculiari e partecipati da numerosi testi giuridici. Eppure, la loro disamina pare imprescindibile per giungere a conclusioni motivate e compite. Pertanto, a livello metodologico, pare opportuno evidenziare sin d'ora che essi saranno trattati facendo mero riferimento al versante sostanziale degli atti emanati in detti contesti e mai perdendo di vista l'obiettivo principe della tesi, ossia comprendere se sia necessaria una modernizzazione del sistema.

## Parte I

### **La *Brexit* e le conseguenze sul versante degli aiuti di Stato: la nozione di “sussidio” ai sensi della WTO**

*Sommario:* 1. Il fenomeno *Brexit*: cenni al contesto di riferimento – 1.2 (*segue*) L'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea – 2. L'impatto della *Brexit* sugli aiuti di Stato: dall'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione alla disciplina della WTO – 2.1 (*segue*) I “sussidi” nell'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione – 2.2 (*segue*) I “sussidi” nella disciplina di diritto internazionale: dall'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT) alla *World Trade Organization* (WTO) – 3. Stato dell'arte e principali distinzioni fra discipline: perfetta coesistenza o problemi di coordinamento? – 4. Spunti di riflessione forniti dalla *Brexit* a proposito dell'art. 107 TFUE.

#### **1. Il fenomeno *Brexit*: cenni al contesto di riferimento**

Il 23 giugno 2016 si è concluso, nel Regno Unito, un *referendum* riguardante l'appartenenza all'Unione europea<sup>414</sup>.

---

<sup>414</sup> Le preoccupazioni inglesi circa l'appartenenza all'Unione, però, erano state formalizzate già nel novembre 2015. In particolare, il 10 novembre 2015 il primo ministro inglese dell'epoca, David Cameron, aveva inviato una lettera al presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, recante “*A new settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union*”. Così facendo, Cameron aveva fissato per iscritto – sollecitato dai leader degli altri Stati membri – taluni aspetti rimostranti la distanza dell'Inghilterra rispetto al processo di integrazione europea e alle prospettive stesse dell'Unione. Esse vertevano su quattro tematiche principali: la *governance* economica, la sovranità, l'immigrazione e la competitività. Sul tema, *amplius*: C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier*

La domanda che era stata posta ai cittadini inglesi aveva due risposte opposte e incontrovertibili: *leave or remain*<sup>415</sup>. Con lo stupore dei più, la risposta che ha prevalso, con il 51,89% dei consensi, è stata quella di abbandonare l'Unione<sup>416</sup>.

Si è così verificata una situazione mai vista prima poiché, nonostante nel 2007, con il Trattato di Lisbona, fosse stato formalmente regolato il diritto di

---

Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk, in *Federalismi*, 2015. Si vedano altresì: T. CHOPIN, C. LEQUESNE, *Brexit: un compromis possible entre le Royaume-Uni et les Etats membres de l'UE*, Centre de recherches internationales, 2015; R. ALCARO, *Italy and the Renegotiation of the UK's EU Membership*, in *IAI Working Papers* n. 15/45, 2015; A. MÖLLER, T. OLIVER, *The United Kingdom and the European Union. What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?*, in *Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik*, 2014. A valle di dette richieste, si era giunti ad un compromesso politico a margine del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016. In parola: G. ROSSOLILLO, *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno unito nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 2016; A. DUFF, *Britain's special status in Europe: A comprehensive assessment of the UK-EU deal at its consequences*, in *Policy Network Paper*, Londra, 2016; E. PISTOIA, *Brexit: should they stay*, in *SIDIBlog*, 2016.

<sup>415</sup> Non era la prima volta che la popolazione inglese veniva sollecitata ad esprimere la propria preferenza circa l'appartenenza all'Unione. In particolare, nel 1974, in costanza delle nuove elezioni britanniche, il leader del partito laburista in corsa, Harold Wilson, criticò aspramente le condizioni di adesione alla Comunità europea negoziate dall'uscente primo ministro Edward Heath, promettendo altresì che, in caso di vittoria, avrebbe promulgato un referendum a proposito. Come noto, egli risultò vincitore e, effettivamente, il 5 giugno 1975 si svolse il *referendum*. In quell'occasione, però, la maggioranza dei cittadini (pari al 67,2% dei voti) si espressero in favore dell'appartenenza alla Comunità. In parola: J. H. MEYER, *The 1975 referendum on Britain's continued membership in the EEC*, in *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)*, 2005; D. BUTLER, U. W. KITZINGER, *The 1975 Referendum*, Londra, 1975.

<sup>416</sup> In dottrina si segnala: A. GORI, *L'impatto della Brexit sulla composizione delle istituzioni europee*, in *Il mulino*, 2020, p. 436 ss.; A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Il mulino*, 2018, p. 341 ss.

recesso di uno Stato membro ex art. 50 TUE, esso non era mai stato esercitato<sup>417</sup>. Vi erano stati solo tre casi – assimilabili, ma non certo definibili come procedure di recesso – in cui taluni territori, prima soggetti al Trattato di Roma, avevano smesso di essere vincolati dalla disciplina europea cambiando il proprio *status* giuridico: si pensi alla Groenlandia<sup>418</sup>.

Per la prima volta in assoluto, quindi, uno Stato membro ha deciso di abbandonare quello che è certamente il più avanzato progetto di integrazione, sollevando un'aurea di fragilità all'interno del tessuto unionale.

---

<sup>417</sup> A titolo di completezza, si rammenta che la procedura di cui all'art. 50 TUE prevede che lo Stato membro interessato notifichi la propria decisione al Consiglio europeo, con cui definirà altresì le modalità di uscita mediante un accordo negoziato ai sensi dell'art. 218, par. 3, TFUE. In dottrina, *ex multis*: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 24 ss.; P. MARIANI, *Lasciare l'Unione europea: Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018; A. WYROZUMSKA, *Withdrawal from the Union*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlino-Heidelberg, 2012, pp. 343-368.

<sup>418</sup> La Groenlandia era divenuta parte della Comunità europea in virtù dell'entrata della Danimarca nel 1973. Tuttavia, a causa di un *referendum* indetto nel 1979, nonché di una crescente indipendenza concessagli dal governo danese, essa aveva abbandonato la Comunità nel 1985, seppur non si fosse dichiarata indipendente dalla Danimarca. Il caso è stato del tutto singolare e aveva richiesto la predisposizione del noto Trattato sulla Groenlandia, ma non è stato isolato. Si pensi, infatti, all'Algeria, che era parte integrante del territorio francese nel momento in cui era stata istituita la Comunità economica europea. Tuttavia, nel 1962 essa aveva dichiarato la propria indipendenza dalla Francia, così abbandonando *le territoire communautaire*. Da ultimo, nel 2012, Saint-Barthélemy – una comunità d'oltremare francese – aveva richiesto al Consiglio, che vi ha acconsentito, di modificare il suo *status* e non essere più soggetta alla disciplina europea, stante la sua lontananza territoriale nonché la sua ridotta economia, prettamente nutrita dal settore turistico. In tema: F. SAVASTANO, *Prime considerazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea*, in *Federalismi*, 2015.

Ci si è ritrovati in una *terra incognita*<sup>419</sup>, in cui le istituzioni europee e il Regno Unito hanno avviato dei dettagliati negoziati, conclusi il 30 dicembre 2020, che hanno condotto all'elaborazione di un accordo divenuto efficace il 1° gennaio 2021.

Prima di porre l'attenzione sui connotati essenziali di detto accordo, è bene fare un passo indietro ed evidenziare come l'UK sia sempre stato un membro *sui generis*, per lo più restio e disinteressato rispetto allo sviluppo di un'integrazione politica, essendo più concentrato sull'ampliamento del mercato unico<sup>420</sup>.

Invero, non di rado gli esponenti britannici facenti parte delle istituzioni avevano posto rifiuti e intimato limiti a proposito di talune decisioni<sup>421</sup>. Per ovviare a tale situazione (*rectius*, accomodare tali differenti vedute), l'Unione aveva concepito un sistema del tutto unico, basato sulle c.d. clausole di *opt out*, per loro natura volte a effettuare delle deroghe al *corpus* normativo "comunitario" a beneficio degli inglesi<sup>422</sup>.

---

<sup>419</sup> Così definita da C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2016, spec. p. 2.

<sup>420</sup> Cfr. M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in *Il mulino*, 2021, pp. 15 ss.

<sup>421</sup> Basti pensare al fatto che il Regno Unito, in ogni occasione di revisione dei Trattati, aveva maturato posizioni tutt'altro che flessibili. Anzi, i membri inglesi costituivano una vera e propria fazione di opposizione in relazione ad ogni tipo di avanzamento verso un'Unione europea federale. Cfr. C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, cit., spec. p. 6.

<sup>422</sup> Tali posizioni derogatorie erano inserite in protocolli allegati ai Trattati e riguardavano importanti aspetti dell'integrazione europea, fra cui: la disciplina dell'euro (protocollo n. 15); la cooperazione rafforzata in materia di controlli alle frontiere comuni (protocollo n. 19); la cooperazione in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia per le questioni rientranti nella cooperazione in materia di giustizia e affari interni (protocollo n. 21); l'interpretazione sull'applicazione di certe disposizioni della Carta dei diritti fondamentali da parte dei tribunali inglesi (protocollo n. 30).

Tale ostilità si è riscontrata anche nel sentimento comune che ha proteso per l'uscita, tant'è che, sebbene in Inghilterra i *referendum* abbiano legalmente un mero valore consultivo<sup>423</sup>, in detto frangente si è scelto – e, in specie, il primo ministro Cameron, pur risultando sconfitto dall'esito referendario e rasentando le proprie dimissioni, ha deciso in tal senso<sup>424</sup> – di riconoscerne valore cogente.

## 1.2 (segue) L'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea

È così che, dopo quasi cinquant'anni dall'adesione, con la fine del 2020 si è conclusa anche l'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea.

L'atto giuridico principe in tale frangente, frutto di due anni e mezzo di aspri negoziati tecnici<sup>425</sup>, è l'accordo di recesso, un documento giuridico dettagliato e

---

<sup>423</sup> Questo in virtù delle disposizioni di diritto inglese contenute nell'*European Union Referendum Act 2015*.

<sup>424</sup> Di fatti, sotto il profilo politico è evidente che un *referendum* condiziona tanto il parlamento che lo ha autorizzato, quanto il governo che lo ha indetto. Non vi sarebbe, altrimenti, alcun tipo di credibilità se, a valle dell'attivazione di un istituto di democrazia diretta del genere, non si dia seguito alla volontà popolare. Cfr. D. SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *UK Constitutional Law Blog*, 2016, in cui si legge: «*However, although there may be no legal obligation to abide by the result of the referendum that is not the same as saying there is no political commitment to do so, and MPs may feel a strong obligation to act on the results of the vote, especially if they fear reprisals from their electorate in the form of being voted out of office at a future election. So popular sovereignty and parliamentary sovereignty appear to be at odds. Which, if either, ought to predominate?*».

<sup>425</sup> A valle delle dimissioni del primo ministro Cameron, ha preso il suo posto Theresa May, che ha notificato al Consiglio europeo la decisione di lasciare l'Unione il 29 marzo 2017. Da tale data è stato avviato il periodo transitorio di due anni fissato dall'art. 50 TUE per negoziare il ritiro. Per consultare il testo integrale della lettera, si rimanda al seguente link: [https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329\\_uk\\_letter\\_tusk\\_art50.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf). Ove i negoziati non si fossero conclusi, come invece è avvenuto, entro il suddetto frangente, le relazioni

complesso avente come base giuridica l'anzidetto art. 50 TUE<sup>426</sup>. Esso reca i termini e le condizioni della dipartita, comprese talune soluzioni di carattere rivoluzionario atte a risolvere le questioni più spinose emerse nel contesto delle trattative.

Come noto, il *withdrawal agreement* rappresenta solo una parte dell'intesa sulla *Brexit*. Esso, infatti, è accompagnato da una connessa dichiarazione politica<sup>427</sup>, atta a delineare il quadro delle future relazioni fra Europa e UK. Quest'ultima, però, non è giuridicamente vincolante, motivo per il quale taluni hanno affermato che i veri negoziati siano iniziati solo il giorno dopo l'uscita, al fine di concludere un nuovo, ambizioso e definitivo accordo di partenariato, spaziente dalle questioni commerciali, sino ad arrivare sicurezza e alla difesa<sup>428</sup>.

Ciò premesso, le trattative volte a definire l'accordo di recesso non sono state agevoli. Anzi, in un particolare momento di stallo – e precisamente nella primavera/estate del 2018<sup>429</sup> – dovuto alle marcate asimmetrie fra le parti, riecheggiava la frase «*nulla è concordato finché tutto non è concordato*»<sup>430</sup> e si temeva

---

commerciali tra Unione e Regno Unito sarebbero state soggette alle norme della *World Trade Organization* (WTO). In tale frangente, si sarebbe applicata la clausola della c.d. nazione favorita, secondo cui ogni Paese si impegna ad accordare il medesimo trattamento agli Stati con cui non vi sono precipui accordi bilaterali in materia commerciale.

<sup>426</sup> Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 29 del 31 gennaio 2020, pp. 7-187.

<sup>427</sup> Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, in GUUE C 34 del 31 gennaio 2020, pp. 1-16.

<sup>428</sup> Cfr. F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, Oxford, 2020, spec. p. 2.

<sup>429</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 2018, EUCO XT 20006/18.

<sup>430</sup> Cfr. Linee guida del Consiglio europeo, Bruxelles, 23 marzo 2018, EUCO XT 20001/18, spec. par. 1.

che si sarebbe arrivati alla c.d. *hard Brexit*, ossia ad un'uscita senza accordo<sup>431</sup>. Tant'è che sia la Commissione, sia il governo inglese avevano elaborato piani per lo scenario del *no deal*<sup>432</sup>.

Nel novembre 2018 sembrava essersi raggiunto un accordo su un trattato internazionale ricco di disposizioni spazianti sui seguenti temi: la protezione dei cittadini europei nel Regno Unito; una metodologia di calcolo per i contributi in sospeso del Regno Unito rispetto al bilancio dell'Unione; i meccanismi di *governance* e di risoluzione delle controversie.

Tale progetto prevedeva altresì un periodo di transizione, ricompreso fra il marzo 2019 e il dicembre 2020, prorogabile sino al dicembre 2021 o 2022, così da permettere all'UK di restare parte del mercato unico durante la fase di attuazione.

Da ultimo, esso sanciva un protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord, noto come *backstop*, che sarebbe entrato in vigore al termine del periodo di transizione e solo ove le parti non avessero concordato un accordo commerciale avente ad oggetto i controlli doganali, onde evitare il ritorno di una frontiera fisica nell'isola irlandese<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup> In parola: European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, F. FABBRINI, *The institutional consequences of a Hard Brexit: in-depth analysis*, European Parliament, 2018.

<sup>432</sup> La Commissione aveva pubblicato una comunicazione sulla preparazione e pianificazione emergenziale in caso di mancato accordo. Parallelamente, Downing Street aveva iniziato a rilasciare note tecniche atte a informare i cittadini e le imprese su come prepararsi e affrontare tale scenario. Cfr. European Commission Communication, *Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on 30 March 2019*, Bruxelles, 2018, COM(2018)556 final; HM Government, *Preparation for a "no deal" scenario*, 2018.

<sup>433</sup> Cfr. Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, 2018, TF50(2018) 55. La bozza era accompagnata da una dichiarazione politica di massima sul quadro delle future relazioni lo Stato

Tuttavia, tale bozza non è stata approvata dalla Camera dei Comuni che, contrariata soprattutto in relazione al *backstop*, nel gennaio 2019 respingeva l'accordo negoziato dal governo con un clamoroso numero di voti contrari<sup>434</sup>.

Così, rasantava le sue dimissioni anche il neo primo ministro Theresa May, essendo sostituita da Boris Johnson, mobilitatosi sin da subito per fare il possibile – e l'impossibile, considerando le numerose richieste di proroga dell'adesione che il Consiglio ha approvato<sup>435</sup> – per intensificare i negoziati con le istituzioni europee<sup>436</sup>.

---

uscite e l'Unione. Cfr. Outline of the political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, 2018, TF50(2018) 56. In proposito si vedano altresì: European Commission Fact Sheet, *Brexit Negotiations: What is in the Withdrawal Agreement*, 2018; and House of Lords, *European Union Committee, Brexit: the Withdrawal Agreement and Political Declaration*, 2018.

<sup>434</sup> Volendo riportarci ai numeri, vi sono stati quattrocentotrentadue voti contrari e soli duecentodue voti favorevoli. Lo scarto di duecentotrenta voti è stato definito storico. Cfr. House of Commons, *Exiting the European Union Committee, Response to the Vote on the Withdrawal Agreement and Political Declaration: Options for Parliament*, 2019, HC 1902. In dottrina: F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, cit., spec. p. 11.

<sup>435</sup> Vi sono state tre richieste di proroga, rigorosamente approvate, che hanno consentito al Regno Unito di conservare lo *status* di membro sino alla definitiva data di recesso, permettendogli di conservare, nel frattempo, i pieni diritti (e i doveri) discendenti dall'appartenenza all'Unione. Per l'ultima richiesta di proroga si rimanda a: Decisione del Consiglio europeo (UE) 2019/1810 adottata d'intesa con il Regno Unito del 29 ottobre 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in GUUE L 278 I/1 del 30 ottobre 2019.

<sup>436</sup> È il caso di segnalare che, in tale frangente, vi era stata una pronuncia della Corte di giustizia in cui si dava atto del fatto che il Regno Unito aveva la possibilità di revocare unilateralmente, in buona fede, la sua intenzione di recedere dall'Unione. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, Causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999.

Si è in tal modo giunti al termine del “calvario” il 30 gennaio 2020 – una giornata definita di riflessione ed emozioni contrastanti<sup>437</sup> – quando è stato approvato il definitivo accordo di recesso<sup>438-439</sup>.

---

<sup>437</sup> Così si legge nella lettera del presidente del Consiglio europeo Charles Michel, del presidente del Parlamento europeo David Sassoli e della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, *Una nuova alba per l'Europa*, 31 gennaio 2020, rinvenibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200131IPR71509/una-nuova-alba-per-l-europa-lettera-aperta-dei-presidenti-dell-ue>.

<sup>438</sup> Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 29 del 31 gennaio 2020, pp. 1-6.

<sup>439</sup> Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 29 del 31 gennaio 2020, pp. 7-187. Esso è stato emendato mediante le seguenti decisioni: Decisione n. 1/2020 del comitato misto istituito dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica del 12 giugno 2020 che modifica l'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 225 del 14 luglio 2020, pp. 53-54; Decisione N. 3/2020 del comitato misto istituito dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'unione europea e dalla comunità europea dell'energia atomica del 17 dicembre 2020 che modifica il protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 443 del 30 dicembre 2020, pp. 3-5; Decisione N. 1/2022 del comitato misto istituito dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica del 21 febbraio 2022 che modifica l'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in GUUE L 43 del 24 febbraio 2022, pp. 84-85.

Tuttavia, gli effetti dell'uscita – che, senza dubbio, vi sono stati e si perpetueranno ancora – non si sono avvertiti immediatamente, essendo mitigati dagli undici mesi di periodo transitorio previsti all'interno dell'*agreement*.

Ciò posto, è bene accennare, pur sinteticamente, ai connotati essenziali di tale pattuizione.

Il primo aspetto toccato attiene ai cittadini e ci si limita a dire che sia quelli del Regno Unito, sia quelli dell'Unione mantengono i diritti già acquisiti prima del recesso e durante il periodo di transizione. L'accordo, quindi, non contiene previsioni attestanti il diritto di libera circolazione, facendo venire meno uno dei pilastri fondanti e caratterizzanti l'appartenenza all'Unione<sup>440</sup>.

Esso si sofferma, poi, sulla regolamentazione finanziaria, uno dei punti che ha posto maggiori sfide per entrambe le parti se si considera che l'Inghilterra è stata uno dei maggiori contributori al bilancio dell'Unione. In tal senso l'intesa con lo Stato uscente si è incardinata in tre elementi principali: i pagamenti dell'UK a favore dell'Unione; gli impegni in sospeso alla fine del 2020 (facenti parte del quadro finanziario pluriennale 2014-2020) che, ove non rispettati, avrebbero consentito l'intervento della Corte di giustizia e l'emanazione di sanzioni, fino ad arrivare alla sospensione dell'accordo stesso; le passività attuali e potenziali e le relative attività, fra cui le multe e le attività finanziarie<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda: A. LANG, *Problemi di attuazione dell'accordo di associazione UE-Regno Unito con riferimento alla mobilità delle persone fisiche*, in *Eurojus*, 2022, pp. 47 ss.; C. BARNARD, E. LEINARTE, *Citizens' Rights*, in F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, cit., pp. 107 ss.; S. LATTANZI, *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *Eurojus*, 2021, pp. 134 ss.; M. GIOVANNONE, *Le tutele sociali nel Regno Unito dopo la Brexit*, in *EUblog*, 2021.

<sup>441</sup> Per ulteriori approfondimenti in tal senso: M. CHANG, *The Financial Settlement*, in F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, cit., pp. 131 ss.; M. KEEP,

L'ultimo aspetto sostanziale dell'accordo di recesso concerne la questione più controversa dell'intero processo *Brexit*, quella del confine irlandese. Essa è regolata da un allegato, il Protocollo Irlanda/Irlanda del Nord, che enfatizza la necessaria cooperazione fra il nord e il sud dell'Irlanda – essendo quest'ultima parte dell'Unione europea – e permette agli abitanti dell'Irlanda settentrionale di conservare la cittadinanza europea e, pertanto, tutti i diritti, le opportunità e i benefici da essa discendenti. Quest'ultima peculiarità ha suscitato non poche perplessità, sollevando la prospettiva che i cittadini irlandesi godano di più diritti dei cittadini britannici come conseguenza dell'uscita<sup>442</sup>.

Ebbene, tante sarebbero le considerazioni che si potrebbero fare sull'accordo di recesso, così come molte altre sono le aree su cui ci si potrebbe soffermare, ma si ritiene non sia questa la sede per farlo. Occorre invece spostare l'attenzione sul nodo cardine della presente sezione, ossia il riflesso che l'intricata vicenda fin ora esaminata ha avuto sulla disciplina europea degli aiuti di Stato.

## **2. L'impatto della *Brexit* sugli aiuti di Stato: dall'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione alla disciplina della WTO**

Nessun settore è rimasto indenne dall'uscita del Regno Unito dall'Europa, neppure quello della concorrenza e degli aiuti di Stato. Si aggiunga che, nel dibattito fra i costi e benefici dell'appartenenza all'Unione che, per mesi, si è

---

*Brexit: the financial settlement*, in *House of Commons*, 2020; J. HAAS, E. RUBIO, *Brexit and the EU budget: threat or opportunity?*, in *Delors Institute Policy Paper 183*, 2017, pp. 1 ss

<sup>442</sup> In parola: S. DE MARS, C. MURRAY, A. O'DONOGHUE, B. WARWICK, *Continuing EU Citizenship "Rights, Opportunities and Benefits" in Northern Ireland after Brexit*, Northern Ireland, 2020; C. HARVEY, *The Irish Border*, in F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, *cit.*, pp. 148 ss.

sviluppato in terre inglesi, proprio la disciplina comune sugli *State aid* ha riscosso la peggior attenzione possibile, essendo letta in chiave tutt'altro che positiva<sup>443</sup>.

Per poter efficacemente parlare di come l'*exit* inglese abbia influito su tale regolamentazione, è bene porre l'attenzione sia sull'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione fra UK e Unione, sia sulla disciplina della *World Trade Organization* (WTO) che esso richiama in alcuni passaggi, così da vagliare le differenze che intercorrono fra tali sistemi e gli artt. 107 ss. TFUE.

Il fine ultimo del presente paragrafo di indole comparatistica, infatti, è proprio quello di cogliere i tratti essenziali e caratteristici delle diverse regolamentazioni, che potrebbero condurre, o meno, a un ripensamento sulla disciplina europea.

---

<sup>443</sup> A titolo esemplificativo, si riporta la vicenda dell'impianto gallese di Port Talbot. Nel marzo 2016, Tata Steel – società multinazionale produttrice di acciaio – aveva annunciato la sua intenzione di vendere l'intera divisione *Strip Products* della sua attività siderurgica nel Regno Unito e, in particolare, il suo più grande impianto situato a Port Talbot, in Galles. Tale decisione ha avuto profonde implicazioni e ripercussioni tanto a livello locale, in quanto l'impianto *de quo* era il fulcro della comunità e dell'economia locale, quanto a livello nazionale, per l'industria siderurgica britannica. Eppure, il punto cruciale del dibattito non era la carenza del *management* di Tata Steel, né tantomeno la mancanza di investimenti in nuove tecnologie o i potenziali acquirenti. Al contrario, esso era la disciplina europea sugli aiuti di Stato che, in ogni caso, avrebbe condotto alla chiusura dello stabilimento. Non a caso, il 23 giugno 2016, il 57% dei cittadini di Port Talbot ha optato per il *leave*. A questo scenario, si aggiunga altresì il fatto che alla conferenza del Partito Conservatore inglese, tenutasi a Birmingham dal 2 al 5 ottobre 2016, il segretario di Stato per le imprese, l'energia e la strategia industriale dell'epoca, Greg Clark, aveva apertamente dichiarato che uno dei vantaggi della *Brexit* sarebbe stato proprio quello di liberarsi delle regole europee sugli aiuti di Stato, che avevano come effetto solamente quello di impedire ai governi di sostenere le loro imprese. Cfr. A. BIONDI, *The First on the Flight Home: The Sad Story of State Aid Control in the Brexit Age*, in *King's Law Journal*, 2016, pp. 442 ss.

## 2.1 (segue) I “sussidi” nell’Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione

All’interno della rosa di intese fra Unione e Regno unito vi è un accordo ancillare, quanto fondamentale, rispetto al *withdrawal agreement* sopra esaminato: l’Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione (nel prosieguo, per semplicità, anche “*TCA Agreement*”)<sup>444</sup>.

La sua parte terza è titolata “Controllo delle sovvenzioni” e al suo interno vi siano tanto disposizioni già “sentite” in materia – si scorgono sia aspetti della normativa europea, sia affinità con le disposizioni della WTO – quanto previsioni del tutto inedite e originali, frutto dell’esperienza appena trascorsa del Covid-19. Si pensi all’art. 364, par. 3, del *TCA Agreement* che recita: «*Le sovvenzioni concesse su base temporanea per rispondere a un’emergenza economica nazionale o globale devono essere mirate, proporzionate ed efficaci per porre rimedio a tale emergenza*».

Un simile *collage* di discipline distinte è il frutto di un compromesso diplomatico fra le parti negoziatrici. Da un lato, infatti, lo Stato uscente voleva seguire le regole della WTO, aspirando a riprendere il controllo sulla sua politica industriale, dall’altro l’Unione premeva affinché il suo regime continuasse ad essere applicato, così che il velo di protezione del mercato unico non fosse in alcun modo sollevato<sup>445</sup>.

---

<sup>444</sup> Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea e la Comunità europea dell’energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall’altra, in GUUE L 149 del 30 aprile 2021, pp. 10-2539. Per un primo commento a proposito: G. CAGGIANO, *Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito*, in *AISDUE*, 2020, pp. 49 ss.

<sup>445</sup> Cfr. N. CRAFTS, *Brexit and control of subsidies*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2022, spec. p. 154.

Ebbene, il *TCA Agreement* anzitutto enuncia i principi guida nella concessione delle sovvenzioni<sup>446</sup>. *In primis*, si afferma che esse devono essere mirate, ossia indirizzate ad uno specifico obiettivo di politica pubblica volto a porre rimedio a un fallimento di mercato ovvero ad affrontare una logica di equità, come difficoltà sociali o preoccupazioni distributive.

In secondo luogo, esse devono seguire una logica di proporzionalità, dovendo il loro importo limitarsi a quanto necessario per conseguire lo scopo per cui sono erogate.

Da ultimo, devono essere *l'ultima ratio*, non potendo essere concesse laddove il fine perseguito possa essere realizzato con altri mezzi meno distorsivi.

Ma l'aspetto più interessante ai fini del presente lavoro di ricerca è la definizione di sovvenzione che il testo pattizio fornisce.

In specie, è l'art. 363 del *TCA Agreement* che enuclea la nozione *de qua*. Esso stabilisce che, per parlarsi di sovvenzione, l'assistenza finanziaria deve derivare da risorse pubbliche, conferire un vantaggio economico a uno o più operatori, essere specifica così da agevolare, in diritto o in fatto, talune imprese rispetto ad altre e, infine, avere effetti, pur potenziali, sugli scambi o sugli investimenti.

Ponendo particolare accento sul connotato della specificità, il testo precisa che essa viene meno se l'intervento è giustificato da principi intrinseci alla concezione del sistema generale<sup>447</sup>. Inoltre, non devono essere considerati specifici quei contributi il cui obiettivo coincida con scopi non economici di

---

<sup>446</sup> Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, *cit.*, spec. art. 366.

<sup>447</sup> Per esempio, nel caso delle misure fiscali, la necessità di combattere la frode o l'evasione fiscale o il principio di neutralità fiscale. Cfr. Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, *cit.*, spec. art. 363, par. 2.

interesse pubblico – tipo la necessità di proteggere l’ambiente o la salute – a patto che non vi sia discriminazione.

Quanto alla specificità in materia fiscale, il *TCA Agreement* delimita la sua sussistenza ai casi in cui si riscontrino due condizioni cumulative: la riduzione del debito di imposta per alcune società – che sarebbe altrimenti a loro carico nell’ambito del regime fiscale ordinario – e un trattamento più favorevole rispetto a imprese che si trovano in una situazione comparabile e nel medesimo regime<sup>448</sup>.

Venendo adesso ai tipi di vantaggi contemplati, ci si riferisce tanto a trasferimenti diretti o contingenti di fondi – quali sovvenzioni, prestiti o garanzie sui prestiti – tanto a trasferimenti indiretti – come la rinuncia a entrate altrimenti dovute – sino ad arrivare alla fornitura o l’acquisto di beni o servizi.

Sono del tutto vietate particolari tipologie di sussidi, fra cui le garanzie statali illimitate e l’assistenza per il salvataggio e la ristrutturazione ove manchi un piano di riordino credibile. Al contempo, risultano ammissibili le sovvenzioni concesse per risarcire i danni causati da calamità naturali o altri eventi eccezionali non economici, così come quelle per i servizi di pubblico interesse.

Senza voler anticipare le considerazioni che saranno appresso svolte, può subito accennarsi a quanto gli elementi *supra* riportati ricordino tanto l’acronimo “VIST” utilizzato per descrivere un aiuto di Stato a livello europeo. Parimenti i tipi di vantaggio rilevanti sono del tutto sovrapponibili a quelli vietati o concessi, a seconda dei casi, dal Trattato.

Ciò posto, accennando brevemente agli aspetti di carattere procedurale per mera completezza, il *TCA Agreement* prevede due meccanismi di controllo di cui

---

<sup>448</sup> Cfr. Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea e la Comunità europea dell’energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall’altra, *cit.*, spec. art. 363, par. 2.

può usufruire una parte (UK da un lato, Unione dall'altro) ove ritenga che l'altra stia concedendo aiuti in maniera illegittima.

Il primo è senz'altro più garantista per il mercato unico, poiché si traduce nell'onere gravante sul Regno Unito di istituire un'autorità indipendente atta a vigilare sul rispetto delle norme.

Il secondo è di natura giurisdizionale e consente ai giudici interni, ove aditi, di promulgare rimedi effettivi fra cui la sospensione di una sovvenzione, la concessione del risarcimento del danno o il recupero del *quantum* già erogato in favore del beneficiario.

A proposito di quest'ultimo rimedio – il recupero – nel *TCA Agreement* si riconosce la sua importanza, tant'è che lo si definisce come «*un importante strumento correttivo in qualsiasi sistema di controllo delle sovvenzioni*»<sup>449</sup>. Questo non era affatto scontato se si pensa che, come appresso si vedrà, nella disciplina della WTO esso non è contemplato.

Da ultimo, l'accordo in parola permette alla Commissione di opporsi agli aiuti erogati dal Regno Unito e viceversa. Per tale ragione sono state introdotte le c.d. misure correttive immediate e unilaterali – come l'imposizione di tariffe compensative – atte a mitigare l'impatto della misura di favore sul *level playing field* prima che la questione sia portata dinanzi a un tribunale arbitrale vincolante.

## **2.2 (segue) I “sussidi” nella disciplina di diritto internazionale: dall'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT) alla *World Trade Organization* (WTO)**

---

<sup>449</sup> Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, *cit.*, spec. art. 373, par. 7.

La disciplina della WTO, cui il Regno Unito avrebbe voluto aderire *in toto* – e che si sarebbe applicata in caso di *hard Brexit* nello scenario *no deal* – è frutto di una lunga elaborazione cominciata sul finire della seconda guerra mondiale, momento in cui iniziava a percepirsi l’impatto distorsivo degli interventi pubblici nell’economia. In tal modo si faceva spazio l’idea secondo cui era necessario limitare le sovvenzioni statali alle imprese, onde evitare che esse influissero negativamente sulle esportazioni e, più in generale, su dinamiche che superavano i confini nazionali.

È così che, nel 1947, si è giunti alla stipulazione dell’Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT)<sup>450</sup>, poi modificato nel 1955. Esso non rappresenta altro che il primo, fondamentale, tassello nella costruzione di un sistema sovranazionale volto ad evitare distorsioni all’interno del mercato<sup>451</sup>.

Al suo interno non vi era, tuttavia, un divieto *tout court* alla concessione di sussidi, bensì determinati limiti alla loro erogazione nell’ambito delle

---

<sup>450</sup> A proposito del GATT, *ex plurimis* si rimanda a: A. UCKMAR, *Aspetti fiscali nelle regole della Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO)*, in V. UCKMAR, *Diritto tributario internazionale*, Padova, 2005, p. 1069; M. BENITAH, *The law of subsidies under the GATT/WTO system*, Boston, 2001; G. C. HARTIGAN, *Perverse Consequences of the GATT: Export Subsidies and Switching Costs*, Londra, 1996; M. PALMIERI, *L’organizzazione mondiale del commercio e la diretta applicabilità delle norme GATT all’interno dell’Unione europea*, in *Diritto comune degli scambi internazionali*, 1996, pp. 649 ss.; G. PEARSON, *Business incentives and the GATT Subsidies Agreement*, in *Australian business law review*, 1995, Vol. 23 (5), pp. 368-396; A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale comunitario*, Milano, 1990, pp. 401 ss; M. PANEBIANCO, *L’applicazione del GATT nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto comune e degli scambi internazionali*, 1986, pp. 3 ss.

<sup>451</sup> Il GATT era stato inizialmente sottoscritto da soli 23 Stati, che si riportano di seguito per completezza espositiva: Australia, Belgio, Birmania, Brasile, Canada, Cecoslovacchia, Ceylon, Cile, Cina, Cuba, Francia, India, Italia, Libano, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Pakistan, Regno Unito, Rhodesia Meridionale, Siria, Stati Uniti, Sudafrica.

esportazioni, con particolare attenzione alla categoria merceologica dei prodotti esportati.

Ebbene, all'interno del GATT con la parola sussidi si usava intendere qualunque forma di protezione dei redditi o di sostegno dei prezzi atta a influenzare, in modo diretto o indiretto, il commercio internazionale<sup>452</sup>.

Il sistema di controllo insito al suo interno, però, non era ritenuto sufficientemente stringente – fra gli altri motivi, le procedure di negoziazione nel caso di violazione erano considerate di dubbia efficacia<sup>453</sup> – motivo per il quale fra il 1967 e il 1979, a valle del *Kennedy Round* e del *Tokyo Round*, è stato elaborato il Codice sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (anche noto come *Tokyo Subsidies Code*)<sup>454</sup>.

Quest'ultimo ha introdotto un primario sistema relativo al trattamento dei *domestic and export subsidies* sulla scorta di una considerazione che sembra tutt'altro che datata e piuttosto moderna: il fatto che, nonostante i sussidi

---

<sup>452</sup> Cfr. A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*, Milano, 2020, spec. p. 9; T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997.

<sup>453</sup> I più ritenevano che le disposizioni del GATT non fossero considerate realmente imperative da parte degli Stati. Non era stata istituita, difatti, una procedura specifica per la risoluzione delle controversie in materia di sovvenzioni e, soprattutto, non era stata designata un'autorità dotata del potere di imporre la cessazione dei comportamenti illegittimi. In parola: T. FLORY, *Le GATT: droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968, pp. 259 ss. L'autore afferma che: «*Les Parties Contractantes du G.A.T.T. ne disposent d'aucun pouvoir légal pour contraindre un Etat à exécuter telle décision ou à prendre telle mesure. Il n'existe pas de dispositions dans l'Accord général permettant d'appliquer des sanctions de nature politique ou économique à l'encontre d'un Etat récalcitrant ou permettant d'exclure la partie contractante en état d'infraction*».

<sup>454</sup> Per una sua consultazione si rimanda al seguente link: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=tokyoround/subsidiescode.pdf&mode=download>. Sul tema si segnala altresì G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, pp. 35 ss.

possano, talvolta, essere strumentali al raggiungimento di validi obiettivi di politica economica e sociale, essi risultano parimenti idonei a produrre alterazioni degli scambi recanti pregiudizio alle imprese.

Va rilevato come il *Tokyo Subsidies Code* abbia mostrato un atteggiamento ambivalente nei confronti dei sussidi, particolarmente evidente nelle sue disposizioni riguardanti le sovvenzioni interne. Esse, da un lato, imponevano agli Stati di tenere conto della prospettiva internazionale di leale competizione e degli obiettivi comuni<sup>455</sup>, dall'altro elencavano cause giustificative per talune sovvenzioni e ne esemplificavano anche possibili forme<sup>456</sup>.

I contenuti del codice venivano recepiti dalla CEE, che così forniva alla Comunità una primordiale regolamentazione in tema di aiuti doganali, senz'altro costituente la base di partenza di quella nota oggi giorno<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> Cfr. F. CAFFÈ, *L'accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT) e i suoi difficili problemi*, in *Comunità internazionale*, 1986, pp. 114 ss.; P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, pp. 40 ss.

<sup>456</sup> In particolare, era l'art. 11 del *Tokyo Subsidies Code* che effettuava tali specificazioni. Per ciò che attiene alle giustificazioni, esse erano l'eliminazione di svantaggi industriali, economici e sociali in regioni specifiche; la facilitazione delle ristrutturazioni a condizioni socialmente accettabili; il sostegno all'occupazione; l'incoraggiamento di programmi di ricerca e sviluppo, in particolare nel campo delle industrie ad alta tecnologia; l'attuazione di programmi e politiche economiche per promuovere lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo. Per quanto attiene, invece, alle ipotizzate forme di aiuto, possono ricordarsi gli incentivi fiscali, la sottoscrizione da parte del governo di capitale azionario, le sovvenzioni, i prestiti e le garanzie. Cfr. L. RUBINI, *The International Context of EC State Aid Law and Policy: The Regulation of Subsidies in the WTO*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004, pp. 148 ss.

<sup>457</sup> Gli atti di recepimento sono stati i seguenti: Regolamento (CEE) N. 3017/79 del Consiglio del 20 dicembre 1979 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea, in GUCE L 339/1 del 31 dicembre 1979; Raccomandazione della Commissione n. 3018/ 79/CECA del 21 dicembre

Dunque, gli aspetti giuridici non esaustivamente trattati nel *Tokyo Subsidies Code* hanno condotto all'avvio di nuovi negoziati sfociati nell'*Uruguay Round* e terminati nel 1994.

Questi ultimi, per merito anche dell'evoluzione della società, del diritto e della portata degli scambi a livello globale, hanno condotto ad una definitiva svolta nella regolamentazione dei sussidi, istituendo la *World Trade Organization* (WTO)<sup>458</sup>.

Quest'ultima è divenuta, sin da subito, il punto di riferimento per le relazioni commerciali e ha fatto proprie le regole precipuamente dettate dai nuovi accordi stipulati nel medesimo *Round*, fra cui quelle dell'Accordo riguardante i sussidi e le contromisure (nel prosieguo, per semplicità, *SCM Agreement*)<sup>459</sup>.

Il *SCM Agreement* riveste un'importanza fondamentale ai fini che ci occupano in quanto contiene una nuova, quanto più completa, nozione di sovvenzione di stampo tassonomico<sup>460</sup>. Essa divide gli interventi in tre categorie

---

1979, relativa alla difesa contro le pratiche di dumping, premi o sovvenzioni da parte dei paesi non membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, in GUCE L 339 del 31 dicembre 1979, pp. 15 ss.

<sup>458</sup> Si veda G. SACERDOTI, *La trasformazione del GATT nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995, pp. 75 ss. In generale, sulla *World Trade Organization*, si rimanda a: G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2015; D. DIVERIO, *La libera prestazione di servizi fra Comunità europea e OMC*, Milano, 2007; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002; G. ADINOLFI, *L'organizzazione mondiale del commercio : profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001.

<sup>459</sup> È bene sottolineare come il *SCM Agreement* sia privo di un preambolo atto a delinearne gli obiettivi. Per una sua consultazione, si rimanda al seguente link: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf).

<sup>460</sup> Così definito da L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, 2009, spec. p. 71, in cui parla di "taxonomic approach".

a seconda del loro impatto sulla concorrenza: si parla di sovvenzioni proibite, sovvenzioni passibili di azione legale e sovvenzioni non perseguibili.

Le prime sono ritenute, a priori, causa di esternalità negative e perciò sono vietate. Le seconde sono considerate, in linea di principio, legittime, ma possono essere concesse solo ove non producano un grave pregiudizio. L'ultima categoria, soppressa nel 2000, ricomprendeva invece tutte quelle misure considerate non distorsive ovvero funzionali al perseguimento di obiettivi economici e sociali di primaria importanza<sup>461</sup>.

Detta nuova definizione risulta essere molto ampia sotto il profilo soggettivo, poiché ricomprende gli interventi adottati da ogni articolazione del potere statale, comprese quelle locali.

Dal punto di vista oggettivo, invece, essa enuclea tutti quei vantaggi economici atti a conferire un beneficio che, secondo l'interpretazione più accreditata, deve essere valutato confrontando la situazione della beneficiaria precedente al sussidio e quella successiva, non rilevando lo *status* dei suoi *competitor*<sup>462</sup>. Si prevede, inoltre, che detti vantaggi debbano essere specifici, con ciò intendendosi il fatto che il destinatario debba essere individuato o possa essere individuabile<sup>463</sup>.

---

<sup>461</sup> Tali obiettivi possono coincidere con attività di ricerca, svantaggi regionali o promozione di standard ambientali. Così indica l'art. 8.2 del *SCM Agreement*.

<sup>462</sup> Così P. D. FARAH, E. CIMA, *Il sistema OMC di risoluzione delle controversie, le sovvenzioni alle energie rinnovabili e le feed-in tariffs*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, pp. 402 ss.; L. HANCHER, T. OTTERVANGER, P. J. SLOT, *EC State Aids*, London, 2006, pp. 167 ss.

<sup>463</sup> Ai sensi dell'art. 2 del *SCM Agreement*, detto requisito può dirsi integrato ove la legislazione ai sensi della quale una misura è accordata la indirizza ad un'impresa o ad un gruppo di imprese, così circoscrivendo la fruizione del sussidio. Al contrario, ove la legislazione disponga requisiti oggettivi per ricevere la sovvenzione, essa non può considerarsi specifica, a patto che essi operino automaticamente e siano osservati rigorosamente.

I criteri anzidetti, seppur ad una prima lettura appaiano sufficientemente precisi, sono tutt'ora oggetto di svariate interpretazioni dinanzi al WTO *Appellate Body*<sup>464</sup>. Come però osservato, qualunque risultato possa produrre tale attività ermeneutica, non potrà supplire ad un intrinseco limite del *SCM Agreement*: le sue norme si applicano esclusivamente agli scambi di merci e, come corollario, i suoi divieti si riferiscono alle sole sovvenzioni riguardanti le esportazioni o importazioni. Ma non solo. Esso sembra essere di difficile attuazione in quanto, per l'eliminazione di un sussidio già erogato, richiede la non facile dimostrazione dell'esistenza di un grave pregiudizio nei confronti di un altro membro della WTO<sup>465</sup>.

Volendo porre l'accento sulle questioni di carattere procedurale, il *SCM Agreement* – così come il GATT – si basa su un sistema di notifica preventiva atto a bloccare, in fase embrionale, l'erogazione di una sovvenzione pericolosa.

Tuttavia, esso non prevede un rimedio cogente qualora uno Stato “dimentichi” di realizzare questo *step*<sup>466</sup>. Per di più, i divieti di tipo materiale ivi

---

<sup>464</sup> Cfr. Relazione del panel, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353/R, 23 marzo 2012, come modificata dalla relazione dell'organo d'appello WT/DS353/AB/R; Relazione dell'organo d'appello dell'OMC, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R, 25 marzo 2011.

<sup>465</sup> Così A. BIONDI, *Brexit and State Aid Control: Four Quartets*, in *Competition Law Journal*, 2018, spec. p. 7.

<sup>466</sup> Le relazioni sul rispetto dei meccanismi di notifica sono alquanto scoraggianti. Si pensi che negli anni più recenti la maggior parte degli Stati appartenenti alla WTO hanno del tutto omesso di notificare le loro misure. Tale *trend* negativo si è sviluppato nel corso degli anni: si è partiti, nel 1995, con “soli” 28 Stati non diligenti, per arrivare al 2015 con 83 Stati (senza considerare i 17 Stati che hanno posto in essere una notifica nulla!). L'ultimo dato a disposizione attiene al 2019 e attesta l'inadempienza di ben 77 membri. A tal proposito, si veda: World Trade

contenuti sono passibili di un'applicazione retroattiva solo a valle di una denuncia da parte di un Paese danneggiato, il che pare essere poco funzionale.

Infine, non esistono rimedi per le persone fisiche e non vi è alcun obbligo di rimborsare le sovvenzioni illegali.

In chiusura, è doveroso segnalare che le esaminate caratteristiche del *SCM Agreement* hanno condotto taluni membri della WTO e, in particolare, Unione europea, Giappone e Stati Uniti, a convenire la non sufficienza di detto sistema<sup>467</sup>. Fra le altre cose, essi hanno osservato come l'elenco delle sovvenzioni vietate contenuto al suo interno sovente non ricomprenda gli interventi concessi in certe giurisdizioni, che pur sono tanto ampi e pericolosi per gli scambi commerciali. Si è così stabilita l'esigenza di ampliare detta disciplina, inserendovi tanto nuove tipologie di sussidi vietati, quanto ulteriori misure compensative, così da provare a ristabilire condizioni di parità all'interno del panorama internazionale<sup>468</sup>.

---

Organization, *Notification provisions under the Agreement on subsidies and countervailing measures. Background note by the secretariat, G/SCM/W/546/Rev.8, 2017, pp. 1-41.*

<sup>467</sup> Detto approccio riformista non è sostenuto da tutti i membri della WTO. Per esempio, l'India, l'Egitto, il Venezuela o Cuba hanno ufficialmente preso posizioni anti-regolamentari. La loro opposizione va chiaramente a vantaggio di potenze mondiali come la Cina, la cui crescita economica non si è certamente basata su un'economia di mercato. In tema: S. LI, X. TU, *Reforming WTO Subsidy Rules: Past Experiences and Prospects*, in *Journal of World Trade*, 2020, pp. 853 ss.

<sup>468</sup> Inoltre, per scoraggiare l'emissione di sovvenzioni particolarmente ampie, si è proposta l'inversione dell'onere probatorio attualmente previsto. Così facendo, esso graverebbe sul Paese membro della WTO erogante il sussidio, che dovrebbe dimostrare, in prima persona, il fatto che esso non sia idoneo a produrre effetti negativi sugli scambi e che sia concesso a condizioni trasparenti. Si rimanda, a tal proposito, alla dichiarazione congiunta fermata da Unione europea, Giappone e Stati Uniti: *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, Washington D.C., 14 January 2020*, rinvenibile al seguente link: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf). In dottrina, con particolar riguardo all'onere probatorio attualmente previsto nella disciplina

### 3. Stato dell'arte e principali distinzioni fra discipline: perfetta coesistenza o problemi di coordinamento?

L'analisi fin ora condotta ha permesso di delineare i tratti essenziali della disciplina internazionale e di quella applicabile nei rinnovati rapporti fra Unione e Regno Unito, senza mai dimenticare la familiare regolamentazione di cui agli artt. 107 e ss. TFUE. Quest'ultima, pur essendo intrinsecamente limitata<sup>469</sup>, non può che essere un punto di riferimento stabile in un panorama giuridico da un lato troppo "passato" perché datato e limitato, dall'altro troppo "presente" perché ancora *in fieri*.

Si ritiene opportuno, pertanto, passare ora in rassegna le differenze più cospicue fra i tre sistemi anzidetti. Per una miglior trattazione, si procederà comparando prima il *corpus* normativo europeo con quello della WTO, per poi aggiungere, come terzo termine di paragone, il *TCA Agreement*.

Non può che partirsi dalla considerazione che le norme della WTO sulle sovvenzioni sono molto meno rigorose rispetto alle norme europee sugli aiuti di Stato<sup>470</sup>.

Questo dato non può che leggersi sotto la lente di ingrandimento data dalla *ratio* dei due sistemi. Il primo rientra nel novero delle politiche commerciali basate su una forma di liberalismo che si è radicata nell'età moderna, atta a unire

---

internazionale: F. MARTINES, *L'onere della prova nell'organizzazione mondiale del commercio e valori del sistema*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

<sup>469</sup> Così come chiarito nei precedenti capitoli del presente elaborato, i cui rilievi saranno compiutamente ripresi e approfonditi nel capitolo V.

<sup>470</sup> In tal senso si è espresso anche I. JOZEPA, *EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper SN 06775, 2020.

due elementi opposti, per quanto connessi: il sostegno al libero mercato e alla globalizzazione da una parte, le crescenti richieste di spazio politico per proteggere l'ambiente, i lavoratori, i consumatori, nonché per attuare piani di sviluppo volti stimolare il progresso dall'altra<sup>471</sup>.

Il secondo, invece, si inserisce in un catalogo di obiettivi molto più ampio, pressoché universale<sup>472</sup>. Si pensi semplicemente al contenuto dei Trattati e degli atti di diritto derivato: essi non si limitano a perseguire politiche economiche – che pur vi sono, fra cui la liberalizzazione degli scambi, la concorrenza o i trasporti – ma si soffermano, sempre di più, su settori aventi più ampio respiro come quello dei diritti fondamentali, della sostenibilità o della coesione territoriale.

Deve considerarsi, del resto, la differente formazione – che conduce ad una differente vocazione – dell'Unione europea, composta da una cerchia di Stati relativamente piccola che, dopo la *Brexit*, si attesta a ventisette, e della WTO, che conta centosessantaquattro membri. Questo permette ai valori come la sussidiarietà e la proporzionalità di farsi strada in un contesto europeo ove le funzioni giudiziarie, legislative ed esecutive sono tenute ben distinte e forniscono risposte soddisfacenti agli interessati. Lo stesso non può dirsi a livello

---

<sup>471</sup> Cfr. J. PAUWELYN, *New Trade Politics After the Doha Round*, in *Center for Trade and Economic Integration*, Working Paper 1/2008; D. RODRIK, *How to Save Globalization from its Cheerleaders*, in *John F. Kennedy School of Government*, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series, 2007.

<sup>472</sup> Cfr. L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, cit., spec. p. 32, in cui l'autore afferma: «*The differences between the GATT/WTO and EC systems are clear. They pursue different levels of integration with only a partial similarity in objectives. Unlike the WTO, which is still an 'economic', better a 'trade' organization, the catalogue of the objectives and policies of the EC is almost universal*».

internazionale, in cui le impalcature istituzionali, quanto meno sul versante legislativo, sono certamente meno evolute e efficaci<sup>473</sup>.

È chiaro, quindi, come si sia giunti ad un bilanciamento di interessi differente e, quindi, ad una diversa regolamentazione della materia.

Venendo agli aspetti sostanziali, le regole “comunitarie” sono in grado di affrontare non solo situazioni in cui i concorrenti provengano da due Paesi diversi, come invece fanno quelle internazionali, ma altresì i casi in cui le imprese risiedano nel territorio di un solo Stato membro.

Inoltre, l’art. 107 TFUE, all’interno del suo secondo e terzo paragrafo, enuclea molte più eccezioni rispetto a quelle previste dal *SCA Agreement* e alcune fra esse sono poggiate sull’interesse comune più che sull’efficienza allocativa.

Ma il rilievo più importante riguarda proprio l’aspetto nozionistico: pur potendosi scorgere svariate analogie fra la definizione di sovvenzione e quella di aiuto<sup>474</sup>, non può negarsi che vi siano significative differenze.

Innanzitutto, il primo paragrafo dell’art. 107 TFUE, nel citare contemporaneamente la *distorsione della concorrenza* e *l’incompatibilità con il mercato unico* rende evidente il legame indissolubile fra gli aiuti di Stato e il funzionamento dell’Unione nel suo complesso, cosa che ovviamente non può rinvenirsi nel novero internazionale.

---

<sup>473</sup> L’unico apparato decisamente sviluppato dal punto di vista della WTO è quello giudiziario. Si rimanda, per un approfondimento in tal senso, a: W. DAVEY, *The Dispute Settlement Mechanism*, in *Illinois Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, Research Paper No 03-08, 2003.

<sup>474</sup> Anche la dottrina ha rinvenuto analogie fra le due nozioni. A tal proposito si rimanda a: A. BIONDI, *The First on the Flight Home: The Sad Story of State Aid Control in the Brexit Age*, cit., spec. p. 450; L. RUBINI, *The Wide and the Narrow Gate: Benchmarking in the SCM Agreement after the Canada Renewable Energy/FIT Ruling*, in *World Trade Review*, 2014.

In secondo luogo, la definizione di sovvenzione non include il requisito delle risorse statali che si trova in quella di aiuto di Stato<sup>475</sup>.

A tal proposito, affinché possa riconoscersi una misura di favore ai sensi del *SCM Agreement* è sufficiente che le autorità statali incarichino un ente privato di fornire un contributo finanziario con risorse proprie, così come ai sensi della normativa europea è possibile che si integri la fattispecie di aiuto anche laddove a corrispondere il beneficio sia un ente non statale. Tuttavia, la disciplina europea richiede che l'intervento coinvolga beni che possono essere considerati sotto il pubblico controllo – e, quindi, disponibili per le autorità pubbliche anche se non permanentemente in possesso dell'Erario – creando così un vincolo materiale che restringe la nozione di aiuto di Stato<sup>476</sup>.

Ancora, vi è un approccio dissimile in relazione alle nozioni di selettività e di specificità.

In relazione alla prima, deve rammentarsi che i giudici dell'Unione hanno sviluppato una metodologia complessa per valutarla, atta a esaminare, in buona sostanza, se la misura in questione costituisca una deroga al sistema di riferimento di cui fa parte e, quindi, sia di carattere discriminatorio poiché distingue imprese che si trovano in una situazione perfettamente comparabile<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> Cfr. M. SLOTBOOM, *Subsidies in WTO Law and in EC Law. Broad and Narrow Definitions*, in *Journal of World Trade Law*, 2002, spec. p. 540.

<sup>476</sup> Così come affermato dalla giurisprudenza più recente: Sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2017, *ENEA S.A. c. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki*, Causa C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, spec. punti 20 ss.; Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, Causa C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268, punti 48 ss.

<sup>477</sup> Fra le ultime pronunce possono rammentarsi: Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione europea c. World Duty Free Group SA e a.*, Causa C-20/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punti 54 ss.; Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016,

Tale metodo ha dato origine a non poche diatribe e, più di tutto, a complessità nella pratica, il che lo rende uno dei settori più controversi del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

D'altro canto, nell'ambito delle sovvenzioni di cui alla WTO, la specificità si fonda sulla più semplice questione se una misura avvantaggi solo determinate imprese, indipendentemente dal fatto che da ciò possa discendere una discriminazione. Questo rende un simile concetto di portata più ampia e fa sì che, con più probabilità, una misura possa essere ritenuta specifica ex *SCM Agreement* piuttosto che selettiva ex art. 107 TFUE.

Accennando agli aspetti procedurali, l'accentramento del potere nelle mani della Commissione, l'obbligo di *standstill* gravante sui governi notificanti un progetto di aiuto e il potere dei giudici nazionali di poter ordinare il recupero, immediato ed effettivo, degli aiuti illegali e incompatibili, rende la disciplina europea più robusta rispetto a quella della WTO, quantomeno in linea teorica<sup>478</sup>.

Quest'ultima, come accennato, non concepisce il concetto di recupero né di retroattività dello stesso, tanto che il rimborso di una sovvenzione illegittima e degli interessi ad essa correlati è un mero miraggio. Al contrario, la disciplina internazionale concepisce i c.d. rimedi unilaterali – si parla di *State-to-State*

---

*Commissione europea c. Hansestadt Lübeck*, Causa C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punti 41 ss. In generale sulla selettività, si rimanda al capitolo II del presente elaborato.

<sup>478</sup> Come si è visto nel capitolo III, infatti, se è vero che a livello procedurale vi sono rigidi obblighi per gli Stati, è altrettanto vero che nella prassi recente essi sono stati svuotati del loro intrinseco significato a valle dell'uso estremamente ampio delle eccezioni al divieto di aiuti. Questo ha condotto all'approvazione di tutti gli aiuti notificati in pendenza dell'emergenza Covid-19 e della guerra in Ucraina, così rendendo la procedura di cui all'art. 108 TFUE una mera formalità.

*enforcement*<sup>479</sup> – ossia la possibilità per gli Stati di imporre dazi compensativi per difendersi da sovvenzioni rischiose concesse da altri. Questi ultimi, però, per loro natura alleviano, ma non neutralizzano, gli effetti negativi di un sussidio<sup>480</sup>.

In questa intricata rete di parallelismi, è opportuno ora inserire anche il *TCA Agreement*.

Nonostante prima e durante i negoziati il governo inglese abbia sempre decantato la sua volontà di stabilire una regolamentazione avulsa dalle norme del Trattato, nella sostanza, se non anche nella forma, può dirsi che il *TCA Agreement* assomigli fortemente alla disciplina europea<sup>481</sup>.

Partendo dalla definizione di sovvenzione ivi contenuta, essa è essenzialmente parallela a quella di aiuto di Stato. Parimenti il concetto di specificità, seppur a livello terminologico ricalchi la disciplina della WTO, *de facto* si sovrappone a quello di selettività.

Una particolare affinità può rinvenirsi altresì in relazione alle misure fiscali. Il secondo paragrafo dell'art. 363 del *TCA Agreement* si pone come obiettivo quello di delimitare l'applicazione del concetto di sovvenzione agli interventi di natura tributaria, stabilendo, *a contrario*, i ridotti casi in cui essi possono essere definiti specifici. Ebbene, tale sforzo rispecchia la giurisprudenza della Corte di giustizia che, in più arresti, ha elaborato il principio generale secondo cui una misura pubblica, per essere considerata rilevante, deve conferire ai beneficiari un

---

<sup>479</sup> Cfr. I. JOZEPA, *EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement*, in *House of Commons Library, cit.*, spec. p. 31.

<sup>480</sup> È per questo motivo che tale disciplina è stata descritta come priva di meccanismi di ricorso adeguati ed efficaci. In tema: C. P. BOWN, J. A. HILLMAN, *WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem*, in *Peter Institute for International Economics Working Paper*, 2019.

<sup>481</sup> Così anche G. PERETZ, *The Subsidy Control Provisions of the UK–EU Trade and Cooperation Agreement: A Framework for a New UK Domestic Subsidy Regime*, in *UK State Aid Law Association*, 2020.

vantaggio atto ad alleggerire i loro normali oneri gravanti sul bilancio, fra cui la riduzione del debito d'imposta altrimenti a loro carico nel regime fiscale ordinario<sup>482</sup>.

Inoltre, può scorgersi un velato richiamo all'esenzione *de minimis* ove si afferma che le disposizioni pattizie non si applicano a tutte quelle sovvenzioni il cui importo sia inferiore a 325.000 diritti speciali di prelievo nell'arco di tre esercizi.

Fermo restando quanto appena esposto, nella nuova regolamentazione inglese vi è comunque un margine significativo per attuare un controllo delle sovvenzioni decisamente differente rispetto a quello condotto prima della *Brexit*.

Invero, da un lato non è prescritto un modo per far sì che il Regno Unito si conformi ai principi generali in materia; dall'altro, se è vero che è richiesta la creazione di un'autorità nazionale britannica con poteri di controllo, è altrettanto incontestabile il fatto che essa, per quanto efficiente, non potrà mai essere assimilabile alla Commissione europea.

Ancora, per essere illeciti ai sensi del *TCA Agreement*, gli interventi devono incidere sugli scambi o sugli investimenti fra l'UK e l'Unione e deve esservi la ragionevole probabilità che sussista un vantaggio competitivo per le imprese inglesi rispetto a quelle europee o viceversa.

Se ben letto, questo rappresenta un cambiamento di estrema importanza<sup>483</sup>. In primo luogo, così rilevano solamente gli interventi di grandi dimensioni,

---

<sup>482</sup> V. *infra*, capitolo II. Per completezza, si riportano anche in questa sede talune pronunce rilevanti: Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, *Commissione europea c. Irlanda e altri*, Causa C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812; Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, Causa C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525; Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, Causa C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619.

<sup>483</sup> A proposito: J. WEBBER, *Taking advantage of the opportunity presented by the UK's new subsidy control regime*, in *UK State Aid Law Association*, 2021.

poiché solo questi ultimi sono in grado di conferire un reale vantaggio competitivo che altrimenti sarebbe troppo piccolo o diffuso per essere distinguibile.

In seconda battuta, è molto improbabile che un sussidio – seppur abnorme – conferito alle imprese coinvolte nella catena di approvvigionamento nazionale inglese possa rilevare ai sensi della nuova disciplina, in quanto tali entità non risultano coinvolte in scambi commerciali con l’Unione.

Da ultimo, ciò consente ad ogni sussidio erogato oltre manica nei confronti di società che non abbiano un *competitor* all’interno degli Stati membri – poiché, ad esempio, detengono un particolare brevetto tecnologico – di fugare ogni tipo di divieto.

Può quindi affermarsi, in definitiva, come il *TCA Agreement* sia stato tagliato e cucito in maniera tutt’altro che casuale da parte del Regno Unito. Il suo governo ha pattuito un regime *ad hoc* per l’erogazione e il controllo di sovvenzioni bilanciato sulle esigenze specifiche dell’economia inglese<sup>484</sup>.

Senz’altro esso può dirsi più completo della disciplina della WTO – ma per questo, del resto, era sufficiente la mera previsione del meccanismo del recupero – e più stringato, ma in linea di massima compatibile, rispetto a quella europea.

Se questi tre sistemi conducano una coesistenza pacifica è ancora difficile a dirsi. Di certo, le sfide dei tempi più recenti, che hanno reso necessarie forti reazioni e cambiamenti giuridici, unite a quelle che si prospettano nel prossimo futuro, non consentono la formulazione di una risposta definitiva.

---

<sup>484</sup> D’altronde, le mire che il governo inglese ha perseguito – e continua a perseguire nella precisazione della normativa interna – sono sempre state chiare: facilitare gli interventi pubblici per realizzare gli interessi strategici del Regno Unito; mantenere un’economia competitiva e dinamica; proteggere il mercato interno del Regno Unito; agire come *partner* commerciale responsabile. Cfr. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *Subsidy control. Designing a new approach for the UK*, 2021, p. 23.

Giungere all'affrettata conclusione secondo cui, con il *TCA Agreement*, l'UK potrebbe spalancare la porta ai sussidi sarebbe un grave errore: infondo, il governo britannico si è mostrato ancora contrario ad essi, ritenendo però che l'intervento dello Stato, così come le sue limitazioni, debbano giungere a valle di una consultazione con le parti interessate e con l'industria, piuttosto che imposti dall'alto<sup>485</sup>.

In questa fase, a sostegno di una bonaria convivenza potrebbe addursi, *in primis*, il fatto che il Regno Unito è sempre stato un Paese membro ligio nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, svolgendo un ruolo importante nella definizione del quadro normativo esistente e utilizzando in modo intelligente la flessibilità concessa. Perciò, ci si potrebbe aspettare che esso proceda rispettando i dettami comuni concordati<sup>486</sup>.

In secondo luogo, si potrebbe affermare che gli interessi diversi di cui i *corpus* normativi sono portatori legittimano le specificazioni, che in taluni casi sono vere e proprie pietre miliari, o le mancanze reciproche.

Di contro, potrebbe obiettarsi che proprio gli interessi e le mire dissimili potrebbero fungere da campo di scontro per le parti coinvolte, palesando un'incompatibilità di approccio che, da un lato o dall'altro, potrebbe condurre alla produzione di danni irreparabili.

Occorrerà monitorare pedissequamente l'evoluzione della situazione a valle della trasposizione del *TCA Agreement* nel diritto interno dell'isola anglosassone – mediante il *Subsidy Control Act 2022*<sup>487</sup> – ma, soprattutto, le eventuali diatribe

---

<sup>485</sup> Cfr. D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge, 2019, spec. p. 1005.

<sup>486</sup> *Ibidem*.

<sup>487</sup> Per completezza, si segnala che nel Regno Unito è stato approvato il *Subsidy Control Act 2022*. Esso ha ricevuto il Royal Assent lo scorso aprile 2022 ed è entrato in vigore il 4 gennaio 2023,

che sorgeranno in relazione alle misure di favore erogate da Downing Street con le relative risoluzioni in proposito. Del resto, come avviene nei sistemi di *common law*, il precedente non potrà che essere vincolante e fertilizzerà il terreno di discussione in cui il protagonista indiscusso sarà il *level playing field* (danneggiato o meno).

#### 4. Spunti di riflessione forniti dalla *Brexit* a proposito dell'art. 107 TFUE

Pare evidente, più che mai dopo le considerazioni che precedono, che il concetto di aiuto di Stato o di sovvenzione non esista *in rerum natura*. Esso non è un fatto, bensì un costrutto del tutto artificiale proprio di un certo ordinamento e percorrente una determinata finalità<sup>488</sup>.

Ciò significa che una simile nozione lunge dall'averne un valore universale e dipende, piuttosto, dal suo contesto di riferimento, sia esso giuridico, economico o politico. Anzi. Essa si impregna di ciò che la circonda, ne è inscindibilmente legata e ne dipende.

Se è vero che taluni connotati, tipo l'intervento pubblico o il vantaggio, ne costituiscono l'anima<sup>489</sup>, è parimenti vero che gli altri sono discontinui e,

---

così fornendo allo Stato uscente un regime nazionale di controllo delle sovvenzioni. Il testo è reperibile al seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/23/enacted>.

<sup>488</sup> A proposito della difficoltà a definire determinati concetti giuridici, si veda: H. L. A. HART, *Definition and Theory in Jurisprudence*, in *Law Quarterly Review*, 1954.

<sup>489</sup> Se esistesse una nozione "minimalista" di aiuto di Stato o di sovvenzione, chi scrive ritiene che sarebbe composta solo da questi due connotati. Ogni sforzo ermeneutico per aggiungerne altri sarebbe vano alla luce del fatto che gli elementi ulteriori potrebbero essere ideali in un determinato contesto giuridico, ma del tutto inopportuni in un altro.

soprattutto, sono suscettibili di subire variazioni – atte ad ampliarne o ridurne la portata – in base alle contingenze storiche e all’evoluzione della società.

Sulla scorta di tale evidenza, deve però dirsi che l’*acquis comunitario* in cui si è calata, e poi adattata, la primitiva nozione di sussidio, trasformandosi in “aiuto di Stato”, l’ha resa un caposaldo dell’intero sistema. Essa è dapprima divenuta protagonista delle politiche europee, per poi evolversi in una *policy* a se stante atta a proteggere le imprese situate nei territori dell’Unione.

Perciò, le critiche (*rectius*, il ripudio) effettuate dagli inglesi a proposito dell’art. 107 TFUE lasciano, come si suol dire, il tempo che trovano. Giacché, se è vero che il sistema europeo necessita di una modernizzazione atta a risolvere le falle insite al suo interno fin dalle origini, rese più evidenti dagli avvenimenti recenti<sup>490</sup>, è altrettanto innegabile che esso meriti fiducia in considerazione dei suoi progressi: passo dopo passo, esso ha abbandonato la retorica tale per cui «*that government is best which governs least*»<sup>491</sup> e abbracciato l’idea secondo cui, con la giusta misura (che si sta ancora cercando), le risorse pubbliche possono rappresentare uno strumento utile al perseguimento di obiettivi economici e non, come la sicurezza, la sanità o la difesa.

In questo senso, una normativa sovranazionale è imprescindibile poiché è l’unica in grado di fare ciò che uno Stato, da solo, non potrebbe mai: porre dei limiti. Questi ultimi sono indispensabili in quanto fungono da bussola per le autorità pubbliche, permettendo loro di adottare le migliori decisioni atte a rafforzare il bilancio pubblico tramite una spesa mirata.

---

<sup>490</sup> Il Covid-19 o il conflitto russo-ucraino, ad esempio.

<sup>491</sup> Così A. BIONDI, *State Aid, government spending and the virtue of loyalty*, in P. J. BIRKINSHAW, A. BIONDI, *Britain Alone! The implications and consequences of UK exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, 2016.

In chiusura, non può che citarsi un autorevole esponente della dottrina che, dopo aver osservato quanto la *Brexit* abbia “stressato” la regolamentazione europea sugli aiuti di Stato, ha concluso dicendo: «*after all, what does not kill you, makes you stronger!*»<sup>492</sup>.

E dunque, adesso, occorre muovere verso l’analisi dell’ultimo macro-tema abile a far riflettere circa la definizione di *State aid*, che completerà la panoramica condotta fin ora e consentirà il passaggio al capitolo finale del presente elaborato incentrato sulle prospettive di riforma: i *foreign subsidies*.

---

<sup>492</sup> Ci si riferisce a J. L. BUENDIA SIERRA, ‘*Brexit*’, *a Stress Test for State Aid Control?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2015, pp. 331-333.

## Parte II

### La nozione di aiuto di Stato e i *foreign subsidies*

*Sommario:* 1. Le sovvenzioni estere e il loro impatto sulla concorrenza all'interno dell'Unione europea – 2. Il Regolamento in tema di *foreign subsidies* del 14 dicembre 2022 – 2.1 La fase preparativa: il Libro bianco e la consultazione con gli *stakeholders* – 2.2 (*segue*) La fase esecutiva: la proposta di Regolamento del 5 maggio 2021, l'*impact assessment* e l'accordo politico raggiunto il 30 giugno 2022 – 3. La nozione di sovvenzione estera *versus* la nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione.

#### **1. Le sovvenzioni estere e il loro impatto sulla concorrenza all'interno dell'Unione europea**

La disciplina in materia di aiuti di Stato contenuta all'interno del Trattato, con le sue innumerevoli sfaccettature e pur necessitando, su taluni aspetti, di una revisione, si è visto essere funzionale.

Essa, tuttavia, è animata da un connotato che, fino ad ora, è rimasto sullo sfondo: la sua applicazione *ratione materiae* è limitata alle misure di favore erogate dai soli Stati membri.

Tale aspetto non può che essere lapalissiano se ci si sofferma sul fatto che l'Unione europea è un'organizzazione internazionale a cui aderiscono volontariamente taluni Stati e, pertanto, la sua regolamentazione può vincolare solo loro, essendo inefficace nei confronti di Paesi terzi.

Eppure, deve considerarsi che nell'economia globalizzata corrente, le imprese operano, sempre di più, oltre i confini nazionali. Un numero crescente

di operazioni societarie è caratterizzato da una vocazione internazionale e interessa i mercati di diversi continenti, permettendo la costituzione di *branch* ovunque nel mondo: non a caso l'odierno contesto economico può dirsi il più complesso della storia recente.

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

Il vero epicentro del problema consta nel fatto che l'apparato giuridico europeo non dispone di strumenti per affrontare (*rectius*, neutralizzare) le distorsioni causate dai *foreign subsidies*. Ciò rappresenta una lacuna normativa di non poco conto e ha come corollario il fatto che gli aiuti erogati dagli Stati membri siano soggetti a verifica, mentre quelli concessi da terzi sfuggano da ogni tipo di controllo.

Tali riflessioni, unite all'aumento di dette sovvenzioni – che hanno conferito indebiti vantaggi alle loro beneficiarie a scapito di una concorrenza leale – e al

deterioramento delle relazioni commerciali fra Unione e Cina<sup>493-494</sup>, hanno condotto la Commissione, sollecitata dal Consiglio europeo e dal Parlamento, ad intervenire<sup>495</sup>.

---

<sup>493</sup> È innegabile che strumento legislativo *de quo* non fondi le sue radici sul mero ampliamento della visione economica europea. Non è un caso il fatto che esso sia giunto appena dopo la crisi fra Unione europea e Cina a seguito della sospensione dell'Accordo globale sugli investimenti. Secondo la Corte dei conti europea, oltre al fatto che la strategia d'investimento statale cinese – composta dalla strategia di connettività "*Belt and Road Initiative*" e dalla strategia industriale "*Made in China 2025*" – rappresenta una minaccia per l'economia interna, il Paese «quando si tratta di investimenti esteri [...] è meno aperto rispetto all'UE». Una simile movimentazione dell'Unione dinanzi a tale situazione ricorda molto il suo *modus operandi* degli anni novanta, in cui le minacce erano il Giappone e gli Stati Uniti. Cfr. A. GARCIA HERRERO, *Europe's crusade to fend off Chinese interference falls short*, in Bruegel, 2021; European Court of Auditors, *The EU's response to China's state-driven investment strategy*, Review No 3/2020, 2020, pp. 47 ss.; Bertelsmann Stiftung, *Beyond investment screening. Expanding Europe's toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism*, 2019, pp. 8-10

<sup>494</sup> Si noti, fra l'altro, che anche il caso *Alstom-Siemens* aveva generato dibattiti fra Stati membri in relazione alla concorrenza con la Cina. Come noto, la Commissione aveva respinto l'operazione di concentrazione proposta dalle due società in quanto, a suo giudizio, avrebbe distorto la concorrenza nel mercato interno. A fronte di tale decisione, tanto il governo francese, quanto quello tedesco avevano immediatamente espresso le loro preoccupazioni circa l'approccio miope dell'istituzione rispetto alle implicazioni globali di tale risoluzione. A loro avviso, essa avrebbe dovuto tenere in considerazione il fatto che Siemens e Alstom devono far fronte alla difficile concorrenza dei *competitor* cinesi e, in particolare, della società China Railway Rolling Stock Corporation. Quest'ultima è un'impresa statale cinese che ha beneficiato di un significativo sostegno statale negli ultimi anni. Secondo il *report* di Global Trade Alert, l'impresa ha ricevuto 2485 milioni nel 2016, 1653 milioni nel 2017 e 2063 milioni nel 2018. Cfr. [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org), *Intervention 77444 and Intervention 77445*.

<sup>495</sup> In particolare, il Consiglio europeo aveva richiesto alla Commissione un intervento mirato, atto a individuare appositi strumenti per combattere gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere sul mercato unico. Il Parlamento, dal canto suo, aveva invitato i commissari a

Essa è così entrata nelle vesti di Guardiana dei Trattati e, il 17 giugno 2020, ha pubblicato il *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*. Esso ha aperto un ampio processo di consultazione con le parti interessate, sfociato nell'adozione di una proposta di regolamento il 5 maggio 2021, che ha esercitato una forte pressione normativa a livello internazionale, generando il c.d. *effetto Bruxelles*<sup>496</sup>. Su quest'ultimo testo si è giunti ad un accordo politico il 30 giugno 2022 e alla definitiva approvazione da parte del legislatore il 10 novembre 2022. Il testo definitivo del regolamento è stato pubblicato, infine, lo scorso dicembre.

In tal modo, per la prima volta, l'Unione europea ha preferito seguire una linea d'azione unilaterale per affrontare le asimmetrie nella regolamentazione delle sovvenzioni. Questo rappresenta una novità di non poco conto – che potrebbe divenire alquanto “scomoda” a livello internazionale – se si considera che essa ha tradizionalmente affrontato le questioni riguardanti Paesi terzi attraverso la negoziazione e la conclusione di accordi commerciali con essi: dal consenso a più parti alla coercizione normativa il passo è stato breve ma, probabilmente, inevitabile.

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

---

vagliare la possibilità di aggiungere un nuovo pilastro al diritto dell'Unione europea, atto a conferire alla Commissione gli strumenti investigativi necessari da utilizzare ove una società sia avvantaggiata da sussidi governativi. Si rimanda, in proposito, ai seguenti documenti: European Council meeting (21 and 22 March 2019), Conclusions, Bruxelles, 2019, EUCO 1/19; Parlamento europeo, Report on Competition Policy, Annual Report 2019, 2019/2131 (INI).

<sup>496</sup> Così V. CROCHET, M. GUSTAFSSON, *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*, in *World Trade Review*, 2021, pp. 343 ss.; J. S. WOLSKI, *Legal Basis of the Proposal for a Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, spec. p. 155.

come le istituzioni abbiano scelto di definire i sussidi esteri. Tale esame permetterà di comparare detta nozione con quella di aiuto di Stato, fornendo l'ultimo tassello necessario per poter poi parlare delle sue prospettive di modernizzazione.

## 2. Il Regolamento in tema di *foreign subsidies* del 14 dicembre 2022

### 2.1 La fase preparativa: il Libro bianco e la consultazione con gli *stakeholders*

Pur trovandosi a combattere su più fronti, in uno fra i momenti più duri affrontati dall'Unione europea<sup>497</sup>, nel giugno 2020 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco in materia di sovvenzioni estere<sup>498</sup>.

Nelle sue prime pagine l'istituzione ha chiarito la *ratio* che ne ha mosso l'elaborazione, che può dirsi ancorata a due considerazioni: da un lato, il fatto che l'Unione europea sia cresciuta nel corso degli anni, divenendo estremamente competitiva grazie al suo essere il principale fornitore al mondo, nonché la maggiore destinazione degli investimenti stranieri<sup>499</sup>; dall'altro, il fatto che da un

---

<sup>497</sup> Da pochi mesi, infatti, era scoppiata la pandemia da Covid-19.

<sup>498</sup> Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, Bruxelles, 17 giugno 2020, COM(2020) 253 final. Per un primo commento dottrinale a proposito del Libro bianco, si rimanda a: J. KUHLING, P. REINHOLD, T. WECK, *State Capitalism and Level Playing Field: The Need for a 'Third-Country State Aid Instrument' to Restore a Level Playing Field in the EU's Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2020, pp. 403-417.

<sup>499</sup> Si pensi che circa il 35% dell'intero PIL dell'Unione europea dipende dagli scambi commerciali internazionali. Prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, fra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, il volume di investimenti diretti esteri detenuti da investitori di Paesi terzi

simile onore, discendano anche oneri per il mercato unico, sempre più indebolito dagli interventi di Paesi terzi che minano la parità di condizioni che lo caratterizzano.

Quest'ultimo aspetto, del resto, si è palesato anche alla luce del fatto che (quasi) nessun membro della WTO rispetta i dettami del *SCA Agreement*, pertanto non vi è trasparenza a livello internazionale quando taluni governi scelgono di investire in imprese locate in territori stranieri<sup>500</sup>.

Si aggiunga, in tale scenario, il fatto che le *mani invisibili* dei governi esteri concedenti sussidi sono abili a innescare corse alle sovvenzioni fra le stesse autorità pubbliche, comportando «un'emulazione dispendiosa e spesso inefficiente»<sup>501</sup>.

Ma v'è di più. Esse impattano direttamente su due delicati frangenti: le acquisizioni di imprese europee e gli appalti pubblici. In relazione alle prime, le sovvenzioni consentono all'impresa acquisita di immettersi sul mercato corrispondendo prezzi eccessivi per l'acquisto di merci – si parla di *outbidding* – impedendo così ai *competitor* di svilupparsi e crescere in punto di efficienza e innovazione. Per quanto riguarda, invece, gli appalti pubblici, i supporti di Paesi terzi fanno sì che le beneficiarie possano partecipare ai bandi presentando offerte

---

nell'Unione erano pari a settemilacentonovantasette miliardi di Euro. Si rimanda, a tal proposito, al seguente link: <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>. Si veda altresì: Commission staff working document on foreign direct investment in the EU following up on the Commission Communication "Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests" of 13 September 2017, Bruxelles, 13 marzo 2019, SWD (2019) 108 final.

<sup>500</sup> La Commissione, nel definire il problema che ha mosso la stesura del Libro bianco, non ha perso l'occasione per rimarcare questo concetto. A proposito della WTO e del *SCA Agreement*, v. *infra*, capitolo IV, parte I.

<sup>501</sup> Cfr. Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, *cit.*, spec. pag. 8.

più vantaggiose, aggiudicandosi la vittoria persino a scapito di imprese più competenti.

Ebbene, il Libro bianco aveva come obiettivo quello di avviare un proficuo dialogo a più parti, coinvolgente *in primis* gli Stati membri e le altre istituzioni, e poi tutti gli *stakeholders*, ossia i portatori di interessi a proposito del suo *main topic*: si pensi all'industria, alle organizzazioni, ai ricercatori e, più in generale, all'intero pubblico europeo<sup>502</sup>.

A tal fine, esso non riportava una netta soluzione al problema, quanto più tre approcci, contenuti in appositi moduli, delineanti i diversi strumenti adoperabili. Il primo modulo riguardava, in generale, le sovvenzioni superiori a duecentomila Euro concesse agli operatori economici nel mercato unico; il secondo, le distorsioni causate da tali interventi nel particolare segmento delle acquisizioni<sup>503</sup>; il terzo, l'ambito degli appalti pubblici. Essi tratteggiavano le procedure astrattamente utilizzabili dinanzi ad un sussidio estero, così come le

---

<sup>502</sup> Si rimanda, a proposito, ad un *paper* elaborato da illustri membri della dottrina che avevano partecipato alla consultazione avviata dal Libro bianco: A. BIONDI, M. BOWSER, C. YUKINS, L. RUBINI, G. CAROVANO, *The EU Gives Foreign Subsidies Its Best Shot: One Take on White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies*, in *International Economic Law and Policy Blog*, rinvenibile al seguente link: <https://ielp.worldtradelaw.net/2020/10/guest-post-the-eu-gives-foreign-subsidies-its-best-shot-one-take-on-white-paper-on-levelling-the-pla.html>.

<sup>503</sup> Con il termine acquisizione, il Libro bianco faceva riferimento sia alle acquisizioni dirette o indirette del controllo di una società *target*, sia alle acquisizioni dirette o indirette di una determinata percentuale delle azioni o dei diritti di voto della medesima società, atti a permettere l'esercizio di un'influenza sostanziale su quest'ultima. Va da se che con società *target* esso si riferiva a qualsiasi impresa stabilita nel territorio dell'Unione avente un fatturato al di sopra di una determinata soglia.

autorità più idonee a tutelare il *level playing field* a seconda della situazione, fra cui figuravano anche le autorità garanti nazionali<sup>504</sup>.

In questa sede si reputa superfluo esaminare nel dettaglio il contenuto dei predetti, in vista della più proficua analisi del regolamento pubblicato in gazzetta ufficiale. Tuttavia, si ritiene interessante osservare l'allegato 1 del *White Paper*.

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

Può subito notarsi come detto concetto sia stato modellato tanto sulla base della nozione di sovvenzione contenuta nelle norme della WTO<sup>505</sup>, quanto su quella di cui al Regolamento n. 1037 del 2016, c.d. antisovvenzioni<sup>506</sup>, e al Regolamento n. 712 del 2019, riguardante la concorrenza nel settore del trasporto aereo<sup>507</sup>.

Soffermandosi incidentalmente su questi ultimi può notarsi che, ai sensi del primo, sussiste una sovvenzione ove vi sia l'apporto finanziario di una pubblica

---

<sup>504</sup> In particolare, nel primo modulo – dettato a proposito dei sussidi esteri in generale – si prevedeva l'intervento congiunto di Commissione e autorità nazionali. Nel secondo – attinente ai sussidi facilitanti le acquisizioni – si indicava un sistema centralizzato nelle mani della Commissione, senza però escludere il controllo delle acquisizioni sotto soglia da parte delle garanti interne. Il terzo modulo – riguardante i sussidi negli appalti pubblici – si allineava al primo, prevedendo la cooperazione fra istituzione e autorità degli Stati membri.

<sup>505</sup> V. *infra*, capitolo IV, parte I.

<sup>506</sup> Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea, in GUUE L 176 del 30 giugno 2016, pp. 55 ss.

<sup>507</sup> Regolamento (UE) 2019/712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo e che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004, in GUUE L 123 del 10 maggio 2019, pp. 4 ss.

amministrazione atto a conferire un vantaggio<sup>508</sup>, mentre il secondo enuclea un concetto pressoché identico, aggiungendo però il connotato della selettività, specificando che il vantaggio debba essere limitato ad uno o più soggetti<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> L'art. 3 del Regolamento (UE) 2016/1037 recita come segue: «Vi è sovvenzione se: 1) a) una pubblica amministrazione del paese d'origine o di esportazione attribuisce un contributo finanziario, ossia quando: i) provvedimenti pubblici comportano il trasferimento diretto di fondi (ad esempio sussidi, prestiti, iniezioni di capitale), potenziali trasferimenti diretti di fondi o obbligazioni (ad esempio garanzie su prestiti); ii) la pubblica amministrazione rinuncia ad entrate altrimenti dovute ovvero non le riscuote (ad esempio nel caso di incentivi fiscali quali i crediti d'imposta). Al riguardo, non si considerano sovvenzioni l'esenzione di un prodotto esportato dai dazi o dalle imposte che gravano su un prodotto simile se destinato al consumo interno, ovvero la remissione di tali dazi o imposte per importi non superiori a quelli dovuti, a condizione che sia concessa in conformità delle disposizioni degli allegati I, II e III; iii) la pubblica amministrazione fornisce beni o servizi diversi dalle infrastrutture generali ovvero acquista beni; iv) la pubblica amministrazione: effettua versamenti a un meccanismo di finanziamento, o incarica o da ordine a un ente privato di svolgere una o più delle funzioni illustrate nei punti i), ii) e iii), che di norma spettano alla pubblica amministrazione, e l'attività svolta non differisca in sostanza dalla prassi della pubblica amministrazione; o b) è posta in essere una qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell'articolo XVI del GATT 1994; e 2) viene in tal modo conferito un vantaggio».

<sup>509</sup> L'art. 2 del Regolamento (UE) 2019/712 recita come segue: «"sovvenzione": un contributo finanziario: a) concesso da un governo o da un altro organismo pubblico di un paese terzo in una delle seguenti forme: i) provvedimento di un governo o di un altro organismo pubblico che comporti il trasferimento diretto di fondi o il potenziale trasferimento diretto di fondi o passività (quali sovvenzioni, prestiti, iniezioni di capitale, garanzie su prestiti, compensazione delle perdite operative o compensazione degli oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche); ii) rinuncia da parte di un governo o di un altro organismo pubblico ad entrate altrimenti dovute o mancata riscossione delle stesse (ad esempio, un trattamento fiscale preferenziale o incentivi fiscali quali i crediti d'imposta); iii) fornitura o acquisto di beni o servizi da parte di un governo o di un altro organismo pubblico, comprese le aziende a controllo pubblico; iv) caso in cui un governo o un altro organismo pubblico effettui versamenti a un meccanismo di finanziamento o incarichi o dia ordine a un organismo privato di svolgere una o più funzioni tra quelle illustrate ai punti i), ii) e iii), che di norma spetterebbero al governo, e la prassi seguita non differisca in sostanza dalle normali prassi dei governi; b) che conferisce un vantaggio; e c) limitato, di diritto o di fatto,

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

Ebbene, l'accenno alla definizione provvisoria contenuta nell'allegato 1 del Libro bianco sarà utile a comprendere come, e soprattutto se, le consultazioni abbiano impattato su una sua riscrittura. Pertanto, è ora tempo di passare all'analisi della proposta di regolamento come modificata in sede di accordo politico e poi pubblicata in gazzetta ufficiale.

## **2.2 (segue) La fase esecutiva: la proposta di regolamento del 5 maggio 2021, l'*impact assessment* e l'accordo politico raggiunto il 30 giugno 2022**

Le risposte raccolte grazie al Libro bianco hanno condotto la Commissione a formulare, nel maggio 2021, una proposta di regolamento<sup>510</sup> accompagnata da un *impact assesment*, ossia una relazione sulla valutazione d'impatto illustrante nel dettaglio la logica del testo di legge e attestante le diverse situazioni in cui le sovvenzioni estere possono causare distorsioni nel mercato unico<sup>511</sup>.

Nonostante l'ennesima sfida che le istituzioni stavano affrontando data dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dalle conseguenti ripercussioni, il Parlamento e il Consiglio si sono mobilitati in tempi

---

*ad un soggetto o un'industria o a un gruppo di soggetti o industrie rientranti nell'ambito della competenza dell'autorità concedente».*

<sup>510</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, Bruxelles, 5 maggio 2021, COM (2021) 223 final.

<sup>511</sup> Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, Bruxelles, 5 maggio 2021, COM (2021) 223 final.

estremamente celeri e, il 30 giugno 2022, hanno raggiunto un accordo politico circa la proposta. In tale sede sono state apportate delle modifiche alla versione originariamente trasmessa, che pur poteva dirsi completa, accolte con favore dalla Commissione.

Pertanto, nel prosieguo si esaminerà il testo oramai definitivo approvato dal Parlamento in sessione plenaria il 10 novembre 2022 con 598 voti favorevoli<sup>512</sup> e pubblicato il 14 dicembre in gazzetta ufficiale a valle dell'approvazione del Consiglio (nel prosieguo, per comodità, "Regolamento FS")<sup>513</sup>.

Cominciando dall'analisi della base giuridica del Regolamento FS, essa è duplice: da un lato vi è l'art. 207, par. 2, TFUE, idoneo in quanto l'oggetto della nuova disciplina rientra in gran parte nell'ambito della politica commerciale comune; dall'altro, l'art. 114 TFUE, funzionale poiché riguardante l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri aventi ad oggetto il corretto funzionamento del mercato interno<sup>514</sup>.

---

<sup>512</sup> Si rimanda, in proposito, ai seguenti documenti: Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 novembre 2022 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, Bruxelles, 10 novembre 2022, COM (2021) 0223; Comunicato del Parlamento europeo, Sovvenzioni estere distorsive: nuovo strumento per difendere le imprese UE, 11 novembre 2022, rinvenibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221107IPR49609/sovvenzioni-estere-distorsive-nuovo-strumento-per-difendere-le-imprese-ue>.

<sup>513</sup> Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, in GUUE L 330 del 23 dicembre 2022, pp. 1-45.

<sup>514</sup> L'art. 114 TFUE ha come scopo principale quello di migliorare le condizioni del mercato interno. Da costante giurisprudenza tale obiettivo può essere raggiunto in due modi: eliminando una sensibile distorsione della concorrenza ovvero prevenendo l'insorgere di futuri ostacoli al commercio derivanti dallo sviluppo di legislazioni nazionali divergenti fra gli Stati membri. Si veda: Sentenza della Corte di giustizia dell'8 giugno 2010, *The Queen, su istanza di Vodafone Ltd e*

Il combinato disposto fra i suddetti articoli del Trattato è efficiente quanto doveroso se si pensa che la politica commerciale è competenza esclusiva dell'Unione, mentre il mercato interno è un settore animato da una competenza concorrente<sup>515</sup>. Il loro accostamento, in cui si inserisce il principio di sussidiarietà, consente alle istituzioni di legiferare sul tema delle sovvenzioni estere, a metà strada fra i citati settori<sup>516</sup>.

---

altri c. *Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Causa C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321; Sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, *Repubblica federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544; Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1995, *Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-350/92, ECLI:EU:C:1995:237.

<sup>515</sup> In senso contrario si segnala l'opinione di Wolski, secondo cui il regolamento avrebbe dovuto essere adottato esclusivamente sulla base dell'art. 207, par. 2, TFUE. Ciò in quanto il controllo delle sovvenzioni estere, anche se non espressamente previsto nel testo, mira a tutelare il commercio. Inoltre, a suo dire l'art. 114 TFUE non sarebbe dovuto essere utilizzato poiché le azioni contro le sovvenzioni non possono rientrare nella competenza degli Stati membri e questo indipendentemente dal fatto che tale strumento sia considerato uno strumento commerciale o uno strumento di concorrenza, in quanto entrambi sono di competenza esclusiva dell'Unione europea. Cfr. J. S. WOLSKI, *Legal Basis of the Proposal for a Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market*, cit., spec. p. 172.

<sup>516</sup> La sussidiarietà, come noto, si attua nel momento in cui gli obiettivi di una data proposta possano essere conseguiti in maniera più efficace a livello europeo. Nel presente frangente, una simile realtà era incontestabile considerando il fatto che nessuno Stato membro aveva adottato una normativa nazionale volta ad affrontare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere. E anzi, taluni – fra cui Paesi Bassi, Francia, Germania, Polonia e Italia – avevano invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in merito. In generale sul principio di sussidiarietà si vedano: F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007; R. CONDORELLI, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, San Gregorio di Catania, 2005; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000.

L'art. 109 TFUE, del resto, non avrebbe potuto costituire un fondamento giuridico adeguato per il regolamento in parola. Esso, appositamente dettato per l'adozione di disposizioni concernenti gli artt. 107 e 108 TFUE, come da costante interpretazione della Corte di giustizia<sup>517</sup> richiede che le sovvenzioni (*rectius*, gli aiuti di Stato) siano concesse da uno Stato membro, concetto che non può essere esteso nel caso di intervento di Paesi terzi.

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

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

Inoltre, in ogni ambito, l'unico soggetto che rimane competente alla verifica degli elementi dirimenti è la Commissione, restando escluse – come invece si era paventato in sede di Libro bianco – le autorità garanti nazionali. Tale scelta pare essere non solo pragmatica, ma altresì la miglior linea d'azione adottabile in un

---

<sup>517</sup> *Ex multis*, si veda: Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG c. Schlesweg AG*, con l'intervento di Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein, Causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

settore delicato come quello dei sussidi esteri. Questi ultimi, difatti, potrebbero talvolta essere accolti con favore dai singoli Stati membri o dalle autorità locali, in quanto peccherebbero dall'aver in mente un quadro d'insieme del mercato interno e potrebbero mirare al mero raggiungimento dei propri obiettivi<sup>518</sup>.

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

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

Esso stabilisce altresì un elenco non esaustivo di interventi che devono considerarsi un "contributo finanziario", compreso qualsiasi trasferimento di fondi o passività – come apporti di capitale, sovvenzioni dirette, prestiti o garanzie – la rinuncia a entrate altrimenti dovute – quali esenzioni fiscali o diritti speciali senza remunerazione adeguata – e la fornitura o l'acquisto di beni o servizi<sup>519-520</sup>.

---

<sup>518</sup> Di tale avviso è anche R. LUJA, *The Foreign Subsidies Regulation: Countering State Aid Beyond the European Union*, in *European State aid Law Quarterly*, 2021, pp. 187 ss.

<sup>519</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. art. 3.

<sup>520</sup> Il concetto di fornitura di beni o servizi è decisamente vago. Secondo un'interpretazione dottrinale, devono intendersi comprese transazioni o volumi che normalmente non avrebbero luogo, alle medesime condizioni, tra altre parti, a causa del loro valore, prezzo o dell'approvvigionamento dedicato. Così R. LUJA, *The Foreign Subsidies Regulation: Countering State Aid Beyond the European Union*, *cit.*, spec. p. 188.

Per quanto riguarda, invece, la dizione “autorità pubblica”, si specifica che con essa debba intendersi non solo il governo centrale e le autorità pubbliche a tutti gli altri livelli, ma anche tutti i soggetti pubblici e privati<sup>521</sup> le cui azioni possono essere attribuite al Paese straniero tenendo conto delle pertinenti circostanze, quali le sue caratteristiche e il contesto giuridico-economico prevalente nello Stato in cui opera, compreso il ruolo del governo nell'economia<sup>522</sup>.

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

Tale “beneficio” deve essere determinato in base a parametri di stampo comparativo: si pensi alla prassi degli operatori di mercato, alle condizioni disponibili sul mercato o ad un trattamento fiscale equivalente. Qualora non siano disponibili valori di riferimento direttamente confrontabili, potrebbero essere adeguati o stabiliti criteri alternativi sulla base di metodi di valutazione generalmente accettati<sup>523</sup>.

---

<sup>521</sup> Per quanto riguarda i soggetti privati, si tenga a mente che nel *White Paper* la Commissione aveva sottolineato che avrebbe potuto verificarsi la situazione in cui una società madre straniera, dopo aver ricevuto una sovvenzione dal Paese terzo in cui è stabilita, utilizzi i fondi per finanziare una sua filiale avente sede nel territorio dell'Unione europea tramite operazioni infragruppo. In simili casi, l'imputabilità delle risorse al governo straniero non viene certamente meno e, anzi, si integra perfettamente il requisito soggettivo della nozione di sovvenzione. Si veda: Libro bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere, *cit.*, par. 2.2.

<sup>522</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. art. 3.

<sup>523</sup> *Ibidem*, considerando 13.

In terzo luogo, il vantaggio deve essere “specifico”, e quindi necessariamente limitato, *de iure* o *de facto*, ad una singola o determinate imprese o industrie<sup>524</sup>.

Senza voler anticipare le considerazioni che appresso si svolgeranno, ci si limita a dire che le tre condizioni sopra elencate risultano essere immediatamente familiari, poiché sembrano riflettere le componenti chiave tanto della definizione di “aiuto di Stato” di cui all’art. 107 TFUE, quanto di quella di “sovvenzione” di cui al *SCM Agreement* della WTO. Ma su questo ci si soffermerà nel prossimo paragrafo.

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

Partendo dal presupposto che esso considera esistente una distorsione quando un sussidio sia in grado di migliorare la posizione concorrenziale della beneficiaria e, così facendo, abbia «*un’incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno*»<sup>525</sup>, tale valutazione va effettuata sulla base di certi indicatori previsti dal testo di legge.

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

---

<sup>524</sup> Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. art. 3 e considerando 14.

<sup>525</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. art. 4.

Ponendo l'attenzione sull'importo del sussidio, si aderisce al filone *de minimis* – tale per cui al di sotto di un certo importo gli aiuti possono essere concessi – in un duplice senso: da un lato, si stabilisce che, ove una misura favorevole sia inferiore a quattro milioni di Euro, è *improbabile* che essa sia pericolosa; dall'altro, si fa espresso riferimento all'art. 3, par. 2, del regolamento n. 1407 del 2013 e alla sua precipua soglia di rilevanza di duecentomila Euro nell'arco di tre esercizi, affermando che al di sotto di tale tetto una sovvenzione estera è *sicuramente* non distorsiva<sup>526</sup>. Così facendo il legislatore ha creato due presunzioni di diversa natura, la prima *iuris tantum* – che non impedisce, quindi, alla garante di intervenire anche laddove l'intervento di favore abbia un importo addirittura inferiore<sup>527</sup> – e la seconda *iuris et de iure*, quindi assoluta.

Al contempo, il Regolamento FS identifica certi tipi di sovvenzioni aventi maggiori probabilità di distorcere il mercato, vale a dire: quelle concesse a un'impresa in difficoltà, a meno che non vi sia un adeguato programma di ristrutturazione; le garanzie illimitate per debiti o passività; le misure di finanziamento delle esportazioni non in linea con l'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione supportati ufficialmente; quelle che facilitino direttamente una concentrazione; quelle che consentono a un offerente di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in una gara di appalto pubblico<sup>528</sup>.

Per le predette categorie pare non essere necessaria una valutazione minuziosa basata sugli indicatori e, anzi, esse sembrano essere *per sé* distorsive,

---

<sup>526</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, pp. 1-8.

<sup>527</sup> Per questo si sostiene che «*this has not been framed as a de minimis exemption*». Così R. LUJA, *The Foreign Subsidies Regulation: Countering State Aid Beyond the European Union*, cit., spec. p. 190.

<sup>528</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, cit., spec. art. 5.

a meno che non vi siano prove specifiche che dimostrino, nelle particolari circostanze del caso, la mancanza di un pregiudizio<sup>529</sup>.

Ebbene, può notarsi come tale approccio valutativo condivida alcune somiglianze con la disciplina degli aiuti di Stato e quella della WTO: anche detti sistemi prevedono, di fatto, che alcune misure siano considerate censurabili a priori.

Tuttavia, la valutazione *strictu sensu* basata su indicatori prestabiliti non trova un chiaro parallelismo al loro interno e, per questo, può dirsi *sui generis*. In specie, gli artt. 107 ss. TFUE richiedono all'interprete di concentrarsi sugli effetti reali o potenziali dell'aiuto, in termini di effetti sul mercato del prodotto rilevante<sup>530</sup>. Invece, il *SCM Agreement* impone una valutazione molto più dettagliata del c.d. grave pregiudizio e, ancora una volta, attiene alle conseguenze del sussidio<sup>531</sup>.

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

---

<sup>529</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. considerando 20.

<sup>530</sup> Così la Commissione in: Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

<sup>531</sup> Si veda, in tal senso: World Trade Organization, *SCM Agreement*, spec. artt. 5, 6 e 15, consultabile al seguente link: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf).

E dunque, dopo aver appurato l'esistenza di una sovvenzione estera e il fatto che essa determina una distorsione, il Regolamento FS richiede alla Commissione di svolgere un *balancing assessment*, ossia un raffronto fra gli effetti negativi della misura e quelli prettamente positivi, recanti beneficio non solo alla finanziata ma all'intero settore in cui essa opera<sup>532</sup>.

Come può non scorgersi, in tale ultimo frangente, un paese richiamo all'art. 107, par. 3, TFUE, in base al quale taluni aiuti di stato *possono* essere ritenuti compatibili con il mercato interno ove rechino effetti positivi<sup>533</sup>?

Come corollario, può ipotizzarsi che una simile valutazione di bilanciamento sarà basata sulla prassi della Commissione in materia di compatibilità degli aiuti di Stato<sup>534</sup>. Non può negarsi, però, quanto i due contesti siano diversi e quanto questo influenzerà la natura dell'esercizio che svolgerà l'autorità: non è ancora dato sapere quali saranno i tipi di effetti positivi che prenderà in considerazione ovvero se rileveranno solo quelli perpetrati all'interno del mercato interno o anche al di fuori<sup>535</sup>.

---

<sup>532</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. art. 6.

<sup>533</sup> Nella giurisprudenza più recente: Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Repubblica d'Austria c. Commissione europea*, Causa C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

<sup>534</sup> Del resto, il considerando 9 del Regolamento FS richiede che esso sia applicato e interpretato alla luce della pertinente normativa europea, compresa quella relativa agli aiuti di Stato. Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, *cit.*, spec. considerando 9.

<sup>535</sup> Una dottrina afferma che, probabilmente, potrebbero essere presi in considerazione gli effetti positivi prodotti fuori dal mercato unico ma in linea con gli obiettivi di politica pubblica dell'Unione, pur attribuendo loro un peso inferiore rispetto a quelli prodotti nel mercato interno. Così: M. SCHONBERG, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, spec. p. 150. L'autore afferma altresì che: «Focusing the assessment on positive effects experienced on the EU internal market may appear logical

Infine, il regolamento in analisi consente alla Commissione di imporre misure correttive o accettare impegni proposti dalle imprese interessate atti a rimediare, in modo pieno e adeguato, alla distorsione causata<sup>536</sup>.

Esso stabilisce parimenti un elenco esplicativo di rimedi strutturali e comportamentali, fra cui figurano i seguenti: fornire l'accesso alle infrastrutture sovvenzionate; concedere in licenza i beni sovvenzionati a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie; ridurre la capacità o la presenza sul mercato di determinati *asset*; astenersi dal porre in essere determinati investimenti; rimborsare il *quantum* ricevuto, con l'aggiunta di un tasso di interesse, a patto che la restituzione sia trasparente, verificabile ed efficace<sup>537</sup>.

Volendo leggere in ottica comparatistica l'ultimo dei suddetti *remedies*, può affermarsi che il rimborso della sovvenzione è senz'altro ispirato al rimborso degli aiuti di Stato illegali e incompatibili. Può altrettanto sostenersi, però, che nell'ambito *de quo*, l'applicazione e, soprattutto, il monitoraggio di tali operazioni potrebbero essere meno semplici, il che potrebbe minare la rilevanza di tale correttivo.

Infine può accennarsi come, a livello procedurale, il Regolamento FS sia, da un lato, di indole conservatrice, poiché conferisce alla Commissione la

---

*given the EU internal market-centric perspective of the Foreign Subsidies Regulation. But that would also significantly reduce the potential for the overall balancing assessment ever to be positive, as governments generally only grant subsidies with a view to generating the major benefits in their own national economies – indeed, a subsidy would be considered as being badly designed if were otherwise».*

<sup>536</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, cit., spec. art. 7.

<sup>537</sup> In relazione al rimborso, il Regolamento FS fa riferimento ai criteri di cui al Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE L 140 del 30 aprile 2004, pp. 1 ss.

competenza ad agire nel nuovo scenario<sup>538</sup>, e dall'altro nettamente innovatore poiché prevede che, ove sia necessario mitigare il pregiudizio alla concorrenza mediante una decisione dell'istituzione recante misure correttive, quest'ultima debba essere indirizzata direttamente all'impresa beneficiaria e non al Paese terzo<sup>539</sup>.

### **3. La nozione di sovvenzione estera *versus* la nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione**

L'analisi fin ora condotta del Regolamento FS ha permesso di svolgere già taluni paragoni fra la nuova disciplina sulle sovvenzioni estere e il sistema degli aiuti di Stato. È ora, però, il momento di focalizzare l'attenzione sull'aspetto nozionistico, così da comprendere, in ottica progressista, le sostanziali differenze fra le due definizioni.

---

<sup>538</sup> Il capo secondo del nuovo Regolamento FS, che va dall'art. 9 all'art. 18, prevede che nella prima fase – ossia quella del riesame preliminare – la Commissione debba valutare se il contributo finanziario in esame costituisca una sovvenzione estera e se distorca il mercato interno. A tal fine, essa può richiedere informazioni all'impresa interessata e condurre indagini all'interno o all'esterno dell'Unione. Nella successiva fase, quella dell'indagine approfondita, essa è tenuta invece a valutare più approfonditamente la sovvenzione estera in relazione ai suoi effetti distorsivi sul mercato interno. Al termine di quest'ultimo *step*, l'istituzione ha la possibilità di imporre misure correttive o decidere di non sollevare obiezioni. Per ulteriori approfondimenti sul versante procedurale, si rimanda a: W. WEIR, *Revisione d'ufficio delle sovvenzioni per paesi terzi: somiglianze e differenze con la procedura per gli aiuti di Stato*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022, pp. 132-142.

<sup>539</sup> Come noto, invece, nell'ambito degli aiuti di Stato le decisioni della Commissione hanno come destinatari gli Stati membri che sono intervenuti nell'economia e non certo le imprese coinvolte.

Ebbene, a primo acchito pare che il legislatore abbia voluto tracciare una linea di confine fra i due concetti.

Di fatti, quanto meno a livello terminologico, la nozione di *foreign subsidies* non ha punti di contatto con la disciplina europea, quanto più riferimenti alla disciplina della WTO: non si parla di “risorse statali” ma di “contributo finanziario”; non si parla di “vantaggio” ma si parla di “beneficio”; non si parla di “selettività” quanto più di “specificità”.

Tale netta demarcazione viene in qualche modo mitigata da altri aspetti sostanziali, fra cui il *modus operandi* previsto dal Regolamento FS per definire l’esistenza di un vantaggio, che si basa su parametri comparativi o altri metodi di valutazione comunemente utilizzati. Quest’ultimo riprende manifestamente, e quasi letteralmente, la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto del 2016<sup>540</sup>.

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

Si aggiunga la considerazione secondo cui, in linea di principio, un approccio basato per lo più sulla disciplina degli *State aid*, *mutatis mutandis*, consentirebbe una più semplice attuazione del regolamento stesso. Invero, sarà pur sempre la Commissione – e, in particolare, la DG Concorrenza – il “giudice” dei *foreign subsidies*, ed essa ha senz’altro maggior familiarità con la normativa primaria<sup>541</sup>.

---

<sup>540</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

<sup>541</sup> Cfr. M. SCHONBERG, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, cit., spec. p. 146.

Eppure, fatte salve tali similitudini, non può pensarsi che, all'alba del 2023, dopo così tanti eventi che hanno scosso il panorama giuridico europeo e mondiale, l'uso di differenti vocaboli sia casuale. A *fortiori*, il fatto che essi vadano a definire concetti chiave non può che lasciare aperta la porta alle influenze della disciplina internazionale.

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

Pertanto, non può che aspettarsi, in questo stadio iniziale, che il Regolamento FS inizi ad esplicitare i suoi effetti, in modo tale da comprendere se e come gli operatori del diritto faranno tesoro delle esperienze maturate fino a questo momento e adotteranno un approccio maggiormente restrittivo o permissivo, inquadrando più interventi nella nozione di sovvenzione – così vietandoli, difendendo il *level playing field* – o meno, preferendo entrare in punta di piedi in questo nuovo territorio.

In conclusione, volendo chiudere l'intricata rete di parallelismi sviluppata nel presente capitolo, può dirsi che, a fronte dell'analisi delle definizioni di "sussidio" e "sovvenzione estera", sembra che la nozione di aiuto di Stato sviluppata a livello europeo sia maggiormente accurata. Se questo è vero, è altrettanto incontrovertibile che per far sì che essa mantenga una posizione privilegiata, è necessario provvedere ad un suo aggiornamento.

Alla luce dei confronti svolti, tale rinnovo potrebbe forse prescindere da una riscrittura integrale dei suoi quattro connotati, ma non potrebbe esimersi da un loro adeguamento alla luce dello scenario macroeconomico odierno e delle nuove

pronunce della Corte di giustizia: queste ultime, come noto, sono la linfa stessa della comunicazione sulla nozione di aiuto<sup>542</sup> che, però, è rimasta ferma al 2016.

Avendo tutti gli elementi per porre in essere un ragionamento compiuto in proposito, pare opportuno ora passare all'esame dei più recenti segnali di "svolta" ravvisabili nelle pronunce della Commissione e dei giudici di Lussemburgo circa la nozione di *State aid* – che vanno a sommarsi alle considerazioni svolte nei capitoli che precedono – così da delineare i tratti salienti di quella che potrebbe essere un'ipotetica, quanto necessaria, modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato, che dovrebbe partire dagli aspetti sostanziali per poi estendersi più diffusamente agli aspetti sistematici.

---

<sup>542</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1-50. V. *infra*, capitolo II.



## CAPITOLO QUINTO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO FRA NUOVI PARADIGMI E PROSPETTIVE DI MODERNIZZAZIONE

*Sommario:* 1. Le prospettive di modernizzazione alla luce della “nuova Unione europea”: fra nuovi arresti della Corte di giustizia e decisioni della Commissione sui PNRR – 1.1 (*segue*) Il cambio di rotta nelle più recenti sentenze della Corte di giustizia in tema di aiuti di Stato – 1.2 (*segue*) Le decisioni assunte dalla Commissione connesse ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) – 2. La (forse troppa) duttilità dell’attuale nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione – 3. Considerazioni finali: modernizzazione o attenuazione della disciplina degli aiuti di Stato?

#### **1. Le prospettive di modernizzazione alla luce della “nuova Unione europea”: fra nuovi arresti della Corte di giustizia e decisioni della Commissione sui PNRR**

L’Unione europea del 2023, forte degli avvenimenti che ha dovuto affrontare negli ultimi anni, è entrata in una nuova fase storica. Essa non è certamente più paragonabile all’Unione nata con Lisbona, non solo per la sua formazione, ma soprattutto per i suoi ideali e obiettivi, nonché per i modi concepiti in seno alle istituzioni per raggiungerli.

Nelle pagine che precedono si è avuto modo di rimarcare quanto il settore degli aiuti di Stato, in particolare, sia stato sottoposto a numerose pressioni e quanto queste ultime abbiano, talvolta, condotto a decisioni tutt’altro che banali, a cui non si sarebbe pervenuti soltanto un decennio fa.

Ma d'altronde, se una materia in cui si incontrano il diritto, l'economia e la politica non fosse così mutevole anche a distanza di poco tempo, non si vede quale potrebbe esserlo; se un settore in cui il bilanciamento di interessi risulta così complesso quanto imprescindibile non dovesse cambiare *pari passu* con la società, non può immaginarsi a in base a cosa dovrebbe farlo.

Tali considerazioni non sono solo frutto di un pensiero critico sulla materia in analisi, ma affondano le proprie radici sia nelle osservate risposte che la Commissione ha fornito pochi mesi orsono, che spaziano fra atti di *soft law* e nuovi regolamenti<sup>543</sup>, sia nei nuovi arresti della Corte di giustizia e in quelle che possono riconoscersi come le prime decisioni assunte nell'ambito del PNRR, che saranno appresso esaminate.

### **1.1 (segue) Il cambio di rotta nelle più recenti sentenze della Corte di giustizia in tema di aiuti di Stato**

Focalizzare l'attenzione sull'operato della Corte di giustizia è imprescindibile per meglio comprendere in che modo l'interpretazione dell'art. 107, par. 1, TFUE sia cambiata. Come più volte specificato, infatti, i giudici di Lussemburgo sono gli unici soggetti che possono svolgere un simile lavoro ermeneutico, essendo la nozione di aiuto di carattere oggettivo.

E dunque, a tal fine può subito analizzarsi la recente pronuncia emessa nel novembre 2022 sul caso *Fiat Chrysler Europe*, riguardante gli aiuti di Stato fiscali e, in particolare, i *tax rulings*<sup>544</sup>.

---

<sup>543</sup> Per una loro trattazione approfondita si rimanda *infra*, capitolo III e IV.

<sup>544</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe e Irlanda c. Commissione europea*, Cause riunite C-885/19 P e C-898/19 P, ECLI:EU:C:2022:859. Per

In via introduttiva, pur senza pretesa di esaustività, pare opportuno accennare a cosa siano i *tax rulings*<sup>545</sup>. Questi ultimi, anche noti come “interpello preventivo”, si sostanziano nella decisione scritta di un’ autorità fiscale di un dato Paese<sup>546</sup> relativa alle imposte dovute da una società ivi stabilita. Indubbia è la loro utilità, in quanto permettono di evitare controversie e prevengono una doppia imposizione che lunge dal non potersi verificare, considerata l’ assenza di un’ armonizzazione dei sistemi fiscali degli Stati membri.

La Commissione, che pur ha sempre proteso verso la loro legittimità – ad eccezione della commissaria Vestager, secondo la quale «*they are by nature*

---

un primo commento in proposito si rimanda a: G. PEROTTO, *La sentenza della Corte di giustizia nel caso Fiat: il divieto di aiuti di Stato e il limite all’ autonomia fiscale nazionale*, in *BlogDUE*, 2023, pp. 1 ss.

<sup>545</sup> Per un’ ampia panoramica in proposito, si vedano: D. PELEKIS, *The Burden and Standard of Proof in the Tax Ruling Cases: A Practical Limit to the EU’s Arm’s Length Principle?*, in *Journal of European competition law & practice*, 2021, pp. 669-679; G. E. CORSARO, *Un colpo al cerchio e uno alla botte: il Tribunale conferma l’ approccio della Commissione relativo al controllo ex art. 107 TFUE sui tax rulings ma annulla la decisione Apple*, in *Eurojus*, 2020, pp. 154 ss.; A. ARENA, *State Aids and Tax rulings: an assessment of the Commission’s recent decisional practice*, in *Market and Competition Law Review*, 2019, pp. 49-79; L. LOVDAHL GORMSEN, *European State Aid and Tax Rulings*, Cheltenham Northampton, 2019; F. PEPE, *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della “dottrina Vestager” in materia di tax rulings e aiuti di Stato alle imprese multinazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2017, pp. 703 ss.; S. BASTIANON, *La vicenda Apple e gli aiuti di Stato irlandesi: la mela, il bastone e la carota*, in *Eurojus*, 2016; International bureau of fiscal documentation, *Advance Tax Rulings and Principles of Law : Towards a European Tax Rulings System?*, Amsterdam, 2002.

<sup>546</sup> Una sua definizione positiva è rinvenibile all’ interno del terzo articolo della seguente direttiva: Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE, in GUUE L 64 dell’ 11 marzo 2011, spec. art. 3, punto 14.

*selective*»<sup>547</sup> – ha iniziato a prestarvi maggiore attenzione dal 2013<sup>548-549</sup>, dopo essersi resa conto della loro potenziale pericolosità<sup>550</sup>. Infatti, in alcuni casi essi possono rivelarsi rischiosi in punto di concorrenza poiché, ove non strutturati correttamente, sono abili a conferire un vantaggio selettivo ad una data impresa, tale da influenzare negativamente gli scambi intracomunitari<sup>551</sup>.

---

<sup>547</sup> Essa non ha celato la sua opinione e l’ha dichiarata nel settembre 2016 in un discorso tenuto a New York. In proposito si rimanda a: Transatlantic Citizens’ dialogue in New York/Milan, 21 September 2016, rinvenibile al seguente link: [http://ec.europa.eu/citizens-dialogues/italy/milano2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizens-dialogues/italy/milano2/index_en.htm).

<sup>548</sup> Fra i casi paradigmatici analizzati in quel periodo dalla Commissione possono rammentarsi le vicende Apple, Starbucks, Fiat e Amazon. In proposito, si rimanda alle seguenti decisioni: SA.38373, *Aid to Apple*, Member State: Ireland, in GUUE L 187 del 19 luglio 2017; SA.38374, *State aid implemented by the Netherlands to Starbucks*, Member State: Netherlands, in GUUE L 83 del 29 marzo 2017; SA.38375, *State aid which Luxembourg granted to Fiat*, Member State: Luxembourg, in GUUE L 351 del 22 dicembre 2016; SA.38944, *Aid to Amazon*, Member State: Luxembourg, in GUUE C 44 del 6 febbraio 2015.

<sup>549</sup> Ad onor del vero, è stato il c.d. scandalo *Luxleaks* a stimolare la Commissione in tal senso. Nel 2013, infatti, era stato pubblicato un reportage a cura dell’*International Consortium of Investigative Journalist* che aveva dato atto di come gli accordi fra le multinazionali e le autorità fiscali di taluni Stati membri dessero vita ad un esborso, da parte delle prime, quasi nullo. In proposito, si rimanda a: <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/explore-documents-luxembourg-leaks-database/>.

<sup>550</sup> Per uno sguardo d’insieme sull’attività della Commissione a proposito dei *tax rulings* si rimanda a: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings_en).

<sup>551</sup> La loro struttura scorretta, in molti casi, non è casuale. Infatti, le autorità fiscali, tramite i *ruling*, puntano ad attirare all’interno dei loro territori attività economiche e capitali. Questo, però, genera un’elusione fiscale non indifferente a danno degli altri Stati. A tal proposito, la Commissione, in più riprese, ha ammesso che un grado più o meno elevato di concorrenza fiscale all’interno del panorama europeo è inevitabile poiché i Paesi membri sono liberi di selezionare i regimi fiscali che più ritengono opportuni. Ciò nonostante, essi non devono dimenticarsi di orientare il loro comportamento in base alle regole proprie del diritto dell’Unione europea. Cfr.

Ciò premesso, la sentenza che ci si accinge ad esaminare ha ad oggetto un *advanced price agreement* definito nel 2012 dal Lussemburgo con la società *Fiat Chrysler Finance Europe*, controllata del Gruppo Fiat residente nel territorio lussemburghese.

Senza voler riportare in questa sede i complessi calcoli ivi contenuti, nella sostanza esso aveva determinato una base imponibile fissa, valevole per cinque anni, pari ad un *forfait* di 2.542 milioni di Euro, su cui doveva applicarsi un *tax rate* del 28.80%<sup>552</sup>. In tal modo, l'accordo aveva comportato un sostanzioso abbattimento delle base imponibile effettiva per l'impresa, pur non dettagliando i metodi di calcolo utilizzati.

Detto *ruling* era stato attenzionato dalla Commissione che, il 21 ottobre 2015, aveva emesso una decisione in proposito con cui, da un lato, accertava che i conteggi ivi riportati non rispecchiavano le condizioni di mercato poiché lo Stato si era privato di entrate cospicue, dall'altro, come corollario, constatava l'esistenza di un aiuto di Stato.

In particolare, l'istituzione sosteneva l'applicabilità dell'art. 107, par. 1, TFUE poiché la misura controversa aveva origini pubbliche – l'autorità fiscale altro non era che parte organica dello Stato lussemburghese – e comportava un vantaggio economico selettivo per *Fiat Chrysler* che penalizzava la leale concorrenza non solo in Lussemburgo, ma nell'intero mercato unico in quanto la società operava nei territori di più Paesi dell'Unione.

---

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, *La politica fiscale dell'Unione europea – Priorità per gli anni a venire*, COM (2001) 260 def., spec. punto 2.3.

<sup>552</sup> Cfr. Decisione (UE) 2016/2326 della Commissione del 21 ottobre 2015 relativa all'aiuto di Stato SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Fiat, in GUUE 351/1 del 22 dicembre 2016.

Tale decisione era stata impugnata dallo Stato e dall'impresa, supportati dalla Repubblica d'Irlanda, dinanzi al Tribunale di primo grado che, nel settembre 2019, aveva confermato *in toto* le rimostranze della Commissione<sup>553</sup>.

In qualità di giudice d'appello, però, l'adita Corte di giustizia ha riesaminato il caso giungendo alla pubblicazione, l'8 novembre 2022, di una pronuncia che può dirsi sorprendente.

Con la meraviglia dei più, quest'ultima ha ribaltato la situazione, rilevando l'errore di diritto commesso dal giudice di prime cure nell'applicazione dell'art. 107, par. 1, TFUE e annullando, perciò, tanto la sua sentenza quanto la decisione della Commissione.

Prescindendo dai peculiari connotati del caso di specie e venendo alle statuizioni generali deducibili dalla sentenza in oggetto, deve innanzitutto rilevarsi che il ragionamento della Corte ruota attorno al concetto di selettività.

A tal proposito, essa coglie l'occasione per rimarcare il fatto che, per accertare la sua esistenza, sia prima fondamentale individuare un sistema di riferimento – che, in relazione alle misure tributarie, è il regime fiscale “normale” applicabile nello Stato interessato – e, poi, dimostrare il fatto che l'intervento in questione deroghi detto sistema o, comunque, ponga su piani diversi imprese che, in realtà, si trovano in situazioni paragonabili<sup>554</sup>.

Se tale metodo valutativo non costituisce certamente una novità nell'ambito della disciplina che ci occupa, lo stesso non può dirsi per il passaggio successivo svolto dalla Corte, in cui si inserisce il *principio di libera concorrenza*.

---

<sup>553</sup> Sentenza del Tribunale (Settima Sezione ampliata) del 24 settembre 2019, *Granducato di Lussemburgo e Fiat Chrysler Finance Europe c. Commissione europea*, Causa T-755/15, ECLI:EU:T:2019:670. Per una nota a sentenza si rimanda a: S. BOLIS, *Quando il ruling preventivo diviene aiuto di Stato: il caso Fiat Chrysler Finance Europe Ltd*, in *Eurojus*, 2020, pp. 22 ss.

<sup>554</sup> Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe e Irlanda c. Commissione europea, cit.*, punti 68-70.

Quest'ultimo non solo è ben noto agli operatori del settore, ma è altresì sempre stato considerato un caposaldo della disciplina degli aiuti di Stato. Come tale, esso è sempre stato posto alla base di ogni ragionamento o decisione, anche ove non espressamente richiamato.

Eppure, i giudici hanno affermato che, in presenza di un sistema fiscale che ha come ultima *ratio* quella di tassare gli utili delle società residenti, l'applicazione del principio di libera concorrenza ai fini dell'applicazione dell'art. 107 TFUE non può prescindere da una sua incorporazione nel diritto nazionale<sup>555</sup>.

Ma non solo. Essi hanno specificato che «*in assenza di armonizzazione nel diritto dell'Unione, le modalità concrete dell'applicazione di tale principio sono definite dal diritto nazionale e devono essere prese in considerazione per individuare il sistema di riferimento ai fini della determinazione dell'esistenza di un vantaggio selettivo*»<sup>556</sup>.

Così facendo, la Corte ha segnato una netta linea di demarcazione fra un approccio che, quanto meno nel settore fiscale, può definirsi superato e un nuovo, singolare, paradigma.

Quest'ultimo pare avere tre caratteristiche: è di stampo restrittivo in relazione alla nozione di aiuto di Stato, poiché riduce i casi in cui un intervento statale può rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE; limita i poteri interpretativi e discrezionali della Commissione, poiché fa sì che alcune misure di favore, non potendo essere definite "aiuti", sfuggano al suo controllo; infine, è di indole più permissiva con riguardo al potere decisionale degli Stati membri, rendendoli più liberi di intromettersi nell'economia nazionale.

Del resto, spingersi a dire che un principio basilare, fondante la disciplina stessa del diritto della concorrenza europeo, non possa essere applicato *a priori*

---

<sup>555</sup> Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe e Irlanda c. Commissione europea, cit.*, punti 89 ss.

<sup>556</sup> *Ibidem*, spec. punto 93.

ma debba sottostare alla scelta del governo di recepirlo o meno nel suo sistema, sembra delineare un punto di svolta o, quanto meno, di riflessione. Fra l'altro, in un momento in cui tanto si parla di *retained powers* alla luce dell'incisività e pervasività del diritto europeo, tale sentenza sembra in netta controtendenza<sup>557</sup>.

Fermo restando quanto sopra, deve sottolinearsi il fatto che la pronuncia *Fiat*, così come la nuova visione ivi contenuta – che potrebbe rinominarsi “*pro-member State*” – non rappresenta un caso isolato.

Essa è solo una fra le sentenze che, caso dopo caso, stanno costituendo un filone giurisprudenziale rimostrante un cambio di rotta della Corte di giustizia. Vi sono state, infatti, altre decisioni che hanno riletto, in chiave differente, i concetti propri della nozione di aiuto di Stato che prima si ritenevano consolidati.

Per meglio comprendere l'entità del mutamento – che, forse, potrebbe definirsi naturale evoluzione – ci si può soffermare su come sia stato sviluppato un altro fra i quattro requisiti che permette di far rientrare una misura nel concetto di aiuto di Stato: quello di “risorse statali”<sup>558</sup>.

Quest'ultimo, del resto, può dirsi il connotato più importante rispetto agli altri, ontologico per definizione ma tutt'altro che banale. Difatti, la sua sussistenza può riconoscersi non solo quando lo Stato o una sua dislocazione territoriale interviene nell'economia, ma anche quando un obiettivo pubblico

---

<sup>557</sup> Così G. PEROTTO, *La sentenza della Corte di giustizia nel caso Fiat: il divieto di aiuti di Stato e il limite all'autonomia fiscale nazionale*, cit., spec. p. 5. In generale sulla pervasività del diritto dell'Unione si veda, *ex multis*: L. BOUCON, *EU Law and retained powers of Member States*, in L. AZOULAI, *The question of competence in the European Union*, Oxford, 2014, pp. 168 ss.

<sup>558</sup> Per una sua puntuale analisi, si rimanda al capitolo II del presente elaborato.

viene finanziato con meccanismi indiretti e, perciò, anche quando sono coinvolti gli enti privati<sup>559</sup> o i consumatori finali<sup>560</sup>.

Ebbene, se è vero che quando si parla di risorse statali vi sono taluni fattori certi e incontrovertibili – ossia il trasferimento, diretto o indiretto, di risorse statali e la loro imputabilità allo Stato – che restano tutt’ora la più grande eredità della giurisprudenza tradizionale, è altrettanto vero che la Corte non si è fermata nell’elaborazione di *test* e criteri per identificarli.

Fra detti criteri, due erano quelli che potevano dirsi principali fino a pochi anni fa: il fatto che dalla misura contestata discendesse una tassa obbligatoria per i consumatori finali atta ad avvantaggiare una certa impresa e la presenza di un

---

<sup>559</sup> A proposito degli enti privati, si pensi a quanto definito nella causa *Air France/Commissione* a proposito dell’art. 107, par. 1, TFUE: «Questa disposizione ricomprende dunque tutti gli strumenti pecuniari che il settore pubblico può realmente usare per sostenere imprese, senza che abbia rilevanza il fatto che questi strumenti appartengano o meno in modo permanente al patrimonio del suddetto settore». Cfr. Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Compagnie nationale Air France c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

<sup>560</sup> Recentemente, nella causa *Vent de Colère*, la Corte ha confermato l’applicabilità dell’articolo *de quo* ad un meccanismo di compensazione integrale dei costi aggiuntivi imposti alle imprese a causa dell’obbligo di acquistare elettricità rinnovabile ad un prezzo superiore a quello di mercato, finanziato dai consumatori finali. La Corte ha definito che quest’ultimo doveva essere considerato un intervento mediante risorse statali anche se si basava, in parte, su un trasferimento diretto di risorse fra soggetti privati. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, *Association Vent De Colère! Fédération nationale e altri c. Ministre de l’Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie*, Causa C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punto 34

controllo statale sui proventi raccolti, e successivamente erogati, da parte di intermediari o gestori<sup>561</sup>.

Ciò premesso, un segnale che ha mostrato il cambio d'approccio dei giudici lussemburghesi combacia con l'elaborazione, nel caso *Eco TLC*, di un terzo criterio valutativo che, al contrario dei due precedenti, esclude l'esistenza di un aiuto di Stato<sup>562</sup>: la circostanza tale per cui il "ciclo di vita"<sup>563</sup> dei proventi raccolti da una tassa obbligatoria – e quindi imposta dal governo centrale – sia in mani private.

L'introduzione del concetto di "ciclo di vita" ha rappresentato una novità nel panorama delineato fino ad allora. *In primis*, esso ha consacrato il fatto che, pur nei casi in cui sia stato lo Stato a definire per legge lo scopo per cui taluni fondi debbano essere raccolti, esso può non essere riconosciuto implicato nell'allocazione degli stessi; in secondo luogo, ha sancito il fatto che, in simili contesti, la misura in questione non possa rientrare nella nozione di *State aid*, così sfuggendo al controllo europeo.

---

<sup>561</sup> In proposito si veda, *ex multis*: Sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 2019, *AB «Achema» e a. c. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK)*, Causa C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407.

<sup>562</sup> Tale passo avanti è stato fatto nel caso *Eco TLC*: Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2020, *Eco TLC c. Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire e Ministre de l'Économie et des Finances*, Causa C-556/19, ECLI:EU:C:2020:844.

<sup>563</sup> L'espressione "ciclo di vita" è la traduzione letterale delle parole "*life cycle*", utilizzate dai giuristi linguisti della Corte nella traduzione della sentenza *Eco TLC* in lingua inglese. Sebbene essa sia poi tradotta come "percorso" nella versione italiana, chi scrive reputa di più immediata comprensione, oltre che migliore per definire il concetto di cui si tratta, la suddetta traduzione letterale. Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2020, *Eco TLC c. Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire e Ministre de l'Économie et des Finances*, *cit.*, punti 33 e 34.

Ma ancora, un ulteriore indizio che consente di propendere per una transizione verso la concessione di una maggior libertà agli Stati è dato dal caso conosciuto come *EEG*, dal nome dell'omonima legislazione tedesca coinvolta<sup>564</sup>.

In tale occasione, il Tribunale aveva confermato la decisione della Commissione che classificava il regime fiscale contestato alla Germania come aiuto di Stato in quanto riteneva integrato il trasferimento di risorse statali<sup>565</sup>.

La Corte, tuttavia, aveva rovesciato la situazione, generando grande stupore della stessa istituzione, ritenendo che nel caso di specie non potesse scorgersi alcun trasferimento di risorse pubbliche<sup>566</sup> e, come corollario, non potesse integrarsi la nozione di aiuto di Stato.

In tale frangente, i giudici di ultima istanza avevano introdotto il concetto di "influenza dominante" dello Stato in un procedimento definito *ex lege*, affermando che essa non comporta, *per se*, un controllo idoneo atto ad integrare il requisito dell'imputabilità<sup>567</sup>. Pertanto, le fattispecie in cui può riconoscersi tale mera influenza non consentono l'applicazione dell'art. 107, par. 1, TFUE, così riducendone la portata applicativa.

Infine, volendo fare un ulteriore passo indietro a conferma del fatto che l'approccio "*pro-member State*" fin ora evidenziato si fa strada da tempo nelle aule

---

<sup>564</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, Causa C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268.

<sup>565</sup> In particolare, esso aveva ad oggetto una tassa sull'elettricità rinnovabile, introdotta dalla legge tedesca sulle fonti di energia rinnovabile (*EEG*).

<sup>566</sup> La Corte, nel caso in esame, aveva ritenuto che la legislazione tedesca non imponesse un onere obbligatorio nei confronti dei consumatori finali. Si rimanda, in particolare, a: Sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, *cit.*, punti 65-71.

<sup>567</sup> *Ibidem*, punti 77-85.

di Lussemburgo, può riportarsi la decisione del Tribunale dell'Unione, poi confermata integralmente dalla Corte, nel caso *Tercas*<sup>568</sup>.

Come noto, l'istituto italiano Cassa di risparmio della Provincia di Teramo S.p.A. (*Tercas*), nell'aprile 2012, era stato sottoposto ad un regime di amministrazione straordinaria a seguito di alcune irregolarità rilevate da Banca d'Italia in occasione di talune ispezioni condotte nei mesi precedenti. Banca Popolare di Bari si era perciò dichiarata interessata a sottoscrivere l'aumento di capitale necessario per risollevarla, richiedendo, tuttavia, che il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) – un consorzio di diritto privato fra banche di tipo mutualistico – intervenisse per coprire il *deficit* patrimoniale di *Tercas*. Tale istanza era stata poi effettivamente accolta e il FITD aveva perciò versato duecentosessantacinque milioni di Euro a tal fine.

Sulla scorta della considerazione tale per cui all'interno degli organi del FITD vi era un rappresentante di Banca d'Italia che, pertanto, aveva autorizzato l'operazione, la Commissione aveva riconosciuto esistente un aiuto di Stato<sup>569</sup>.

Segnatamente, essa aveva rigidamente interpretato il primo paragrafo dell'art. 107 TFUE – basandosi altresì sul precedente giurisprudenziale dato dalla

---

<sup>568</sup> Si vedano, in proposito: Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *Commissione europea c. Repubblica italiana e a.*, Causa C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154; Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 19 marzo 2019, *Repubblica italiana e a. c. Commissione europea*, Cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167. In dottrina, *ex multis*: A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, in *Eurojus*, 2021, pp. 187 ss.; A. GRIPPO, *Verso la definizione degli aiuti di Stato: il caso NORD/LB e la necessità della continuità*, in *Federalismi*, 2020; A. BIONDI, I. AGNOLUCCI, *Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato*, in *aisdue.eu*, 2019, pp. 358 e ss.

<sup>569</sup> Decisione (UE) 2016/1208 della Commissione, del 23 dicembre 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca *Tercas*, in GUUE L 203 del 28 luglio 2016, pp. 1-34.

sentenza *Stardust*, in cui si introduceva il concetto tale per cui anche le iniziative poste in essere da soggetti formalmente privati possono celare un intervento pubblico<sup>570</sup> – e aveva ritenuto sussistente un trasferimento di risorse statali.

Eppure, il Tribunale prima e la Corte dopo, hanno ritenuto viziata tale decisione, negando ogni coinvolgimento dell'Italia. In particolare, i giudici hanno sostenuto che la coincidenza fra gli obiettivi pubblici e quelli di un organismo privato non sia sufficiente per giustificare l'individuazione di un trasferimento di risorse pubbliche, né tantomeno l'imputabilità della misura al governo centrale<sup>571</sup>.

Orbene, i casi fin ora riportati suggeriscono come il recente orientamento dei giudici europei sia di stampo più flessibile. Essi stiano interpretando in maniera diversa i quattro requisiti previsti dall'art. 107, par. 1, TFUE, tanto da modificarne la portata e da concedere un grado decisamente più elevato di autonomia dei governi nazionali.

Se questo possa costituire un fattore rimostrante una necessità di modernizzazione mai assopita, che dovrebbe condurre all'aggiornamento dei testi legislativi in proposito (ci si riferisce, in particolare, alla Comunicazione 2016 che, come detto, è essenzialmente una codificazione della giurisprudenza), non può definirlo chi scrive.

Eppure, esso è un elemento che non può essere ignorato e, soprattutto, non è il solo. Anche le decisioni che la Commissione sta assumendo nell'ambito dei PNRR lasciano posto a una più duttile visione.

---

<sup>570</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

<sup>571</sup> Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 19 marzo 2019, *Repubblica italiana e a. c. Commissione europea, cit.*, punti 83 ss.

## 1.2 (segue) Le decisioni assunte dalla Commissione connesse ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Dopo aver esaminato le ultime pronunce della Corte di giustizia, è bene spostare l'attenzione sulle ultime decisioni assunte dalla stessa Commissione, così da poter notare quanto, anch'esse, spingano verso una nuova direzione. Queste ultime sono state emanate nell'ambito dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.

Per meglio comprendere il frangente in cui la Commissione si è mossa, deve ricordarsi che il *Temporary Framework* emanato a seguito del Covid-19, di cui si è ampiamente parlato nelle pagine che precedono<sup>572</sup>, non è stato l'unico strumento pensato dall'Unione europea per far fronte alla crisi generata dalla pandemia.

Essa ha altresì concepito il *Next Generation EU*, un programma avente lo scopo di rilanciare l'economia e proporre al contempo una nuova prospettiva sociale più ecologica, digitale e resiliente. Quest'ultimo si inserisce nel bilancio pluriennale 2021-2027<sup>573</sup>, pari a 1.800 miliardi di Euro, di cui oltre 800 destinati al menzionato programma<sup>574</sup>.

---

<sup>572</sup> V. *infra*, capitolo III.

<sup>573</sup> Il quadro finanziario pluriennale è stato definito con il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione, in GUUE L 433I del 22 dicembre 2020, pp. 1-10. In dottrina: C. DE LA PORTE, M. DAGNIS JENSEN, *The Next Generation EU: An Analysis of the Dimension of Conflict behind the Deal*, in *Social Policy Administration*, 2021, pp. 388-402.

<sup>574</sup> Si rimanda, in proposito, alla seguente pagina dedicata elaborata dalla Commissione europea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu).

Il fulcro del *Next Generation* è il *Recovery and Resilience Facility*: istituito con il Regolamento n. 241 del 2021<sup>575</sup> (anche noto come Regolamento RRF)<sup>576</sup>, esso rappresenta lo sforzo dell'Unione – che la stessa ha definito “notevole, mirato e limitato nel tempo”<sup>577</sup> – per consentire agli Stati membri di riprendersi mediante l'elargizione, in loro favore, di prestiti<sup>578</sup> o sovvenzioni.

Fatta questa necessaria premessa, è bene specificare che i Paesi europei, per beneficiare dei fondi messi a disposizione dall'Unione, devono presentare progetti contenenti non solo le modalità attraverso cui sarà gestito il denaro, ma

---

<sup>575</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GUUE L 57 del 18 febbraio 2021, pp. 17-75, come modificato dalla seguente rettifica: Rettifica del regolamento (EU) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 57 del 18 febbraio 2021), in GUUE L 410 del 18 novembre 2021, pp. 197 ss.

<sup>576</sup> La sua base giuridica è l'art. 175, par. 3, TFUE, che stabilisce la necessità che i Paesi membri coordinino le proprie politiche economiche così da poter raggiungere gli obiettivi di coesione sociale, territoriale e, soprattutto, economica di cui all'art. 174 TFUE. Quest'ultimo, a sua volta, si pone come obiettivo quello di ridurre il dislivello, in termini di sviluppo, fra le varie regioni.

<sup>577</sup> «[...] lo sforzo per la ripresa [...] è notevole, mirato e limitato nel tempo: notevole perché gli effetti della crisi sono di ampia portata; mirato perché deve essere destinato alle regioni e ai settori maggiormente colpiti dalla crisi; limitato nel tempo perché il QFP e le norme che lo disciplinano rimangono il quadro di base per la pianificazione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione». Cfr. Conclusioni, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, rinvenibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

<sup>578</sup> Ai sensi del Regolamento RRF, l'assunzione di prestiti terminerà nel 2026 e il loro rimborso da parte degli Stati comincerà nel 2028.

soprattutto lo scopo a cui esso sarà destinato<sup>579</sup>: in tal senso si parla di *recovery and resiliency plans*, ossia i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il compito di definire se questi ultimi siano ammissibili o meno è stato conferito alla Commissione<sup>580</sup> – il che ricorda molto il *modus operandi* di cui all'art. 108 TFUE – che deve vagliarne la pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza con il mercato unico entro due mesi<sup>581</sup>.

Perché detti PNRR si incrocino con l'ambito degli aiuti di Stato è presto detto: sebbene le risorse in gioco siano proprie dell'Unione e siano concesse in base ad al principio di solidarietà<sup>582</sup>, esse, una volta entrate nella disponibilità degli Stati, divengono immediatamente risorse nazionali.

Pertanto, se uno Stato, utilizzando dette risorse, sceglie discrezionalmente di intervenire a favore di determinate imprese, si configura pienamente il requisito dell'imputabilità ex art. 107, par. 1, TFUE e, quindi, la disciplina sugli aiuti di Stato si applica eccome<sup>583</sup>.

---

<sup>579</sup> Tale scopo dovrebbe allinearsi, quanto meno in linea di principio, agli obiettivi strategici dell'Unione europea, fra cui la transizione digitale, quella ecologica e l'equità fiscale. In specie, i piani nazionali dovrebbero destinare almeno il 37% del *budget* alla transizione verde e almeno il 20% alla digitalizzazione. In proposito, in dottrina: F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, pp. 59 ss.

<sup>580</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, *cit.*, spec. art. 18

<sup>581</sup> *Ibidem*, spec. art. 19. Ai sensi del medesimo articolo, la Commissione può altresì formulare osservazioni o richiedere informazioni o integrazioni allo Stato membro. Quest'ultimo, se necessario, potrà decidere di modificare il proprio PNRR.

<sup>582</sup> Per un'approfondita analisi sul tema della solidarietà, si veda: G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020, pp. 77 ss.

<sup>583</sup> L'unico caso in cui non può dirsi applicabile l'art. 107 TFUE si verifica quando uno Stato ha l'obbligo di applicare una determinata misura sulla base di un atto del legislatore "comunitario". In tal caso, infatti, viene meno il requisito dell'imputabilità.

Ancora, a rimarcare il legame fra PNRR e disciplina sugli aiuti vi è, da una parte, il Regolamento n. 1060 del 2021 sui fondi comuni, che fa espresso riferimento alle norme del Trattato dettate in tema di aiuti, rilevando in più punti come i contributi finanziari interni erogati con le risorse europee debbano conformarsi a tale disciplina<sup>584</sup>; dall'altra, il Regolamento n. 1046 del 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, prevedendo espressamente che, in caso di costituzione di fondi *ad hoc* in favore degli Stati, questi non possano essere utilizzati per falsare la concorrenza e debbano essere coerenti con le norme sugli aiuti<sup>585</sup>.

Infine, a conferma di detto collegamento vi è il fatto che tutte le decisioni assunte dalla Commissione<sup>586</sup> in merito all'idoneità dei *recovery plans* trasmessi –

---

<sup>584</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in GUUE L 231 del 30 giugno 2021, pp. 159-706.

<sup>585</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, in GUUE L 193 del 30 luglio 2018, pp. 1-222.

<sup>586</sup> Si badi, comunque, che nonostante sia la Commissione a definire se un piano nazionale può essere approvato o meno, è poi il Consiglio ad emettere una decisione di esecuzione in proposito. Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, *cit.*, spec. art. 20.

che, fino ad ora, hanno avuto tutte segno positivo<sup>587</sup> – specificano il fatto che «*le norme in materia di aiuti di Stato e concorrenza si applicano pienamente alle misure finanziate dal dispositivo per la ripresa e la resilienza*»<sup>588</sup>.

Così accertata la connessione fra la nuova disciplina e quella oggetto del presente elaborato, può finalmente definirsi il punto focale della questione: le modalità attuative scelte dai governi per impiegare i fondi europei hanno condotto, spesso e volentieri, all'erogazione di misure definibili come aiuti di Stato.

Per meglio comprendere la situazione si pensi al caso italiano. Come noto, l'Unione ha stanziato 191,5 miliardi di Euro in favore dell'Italia<sup>589</sup>, che aveva presentato un PNRR incentrato sulla tecnologia e sull'uso di energie

---

<sup>587</sup> Al momento in cui si scrive, dette decisioni sono poco più di una ventina. In particolare, vi sono state decisioni di segno positivo emesse in favore dell'Estonia, Finlandia, Romania, Malta, Repubblica Ceca, Irlanda, Croazia, Cipro, Lituania, Slovenia, Francia, Belgio, Italia, Lettonia, Slovacchia, Austria, Portogallo, Spagna, Grecia, Danimarca e Lussemburgo (l'ordine di elencazione dei Paesi segue un criterio temporale: dall'approvazione più recente a quella più risalente). Per una panoramica costantemente aggiornata dei PNRR approvati si rimanda al seguente portale della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_it#piani-nazionali-di-ripresa-e-resilienza](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_it#piani-nazionali-di-ripresa-e-resilienza).

<sup>588</sup> Fra le altre, si cita in particolare la decisione di approvazione del PNRR italiano. Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia* COM (2021) 344 final, spec. p. 42, Bruxelles, 22 giugno 2021, SWD (2021) 156 final.

<sup>589</sup> Di cui 68,9 miliardi di Euro in sovvenzioni e 122,6 in prestiti. In proposito, si rimanda al seguente documento informativo: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/italy-recovery-resilience-factsheet\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/italy-recovery-resilience-factsheet_it_0.pdf).

rinnovabili<sup>590</sup>. Di conseguenza, la nazione ha ideato una sequela interventi volti a supportare finanziariamente specifici settori e imprese: fra gli altri può rammentarsi, a titolo esemplificativo, il regime di 2 miliardi di Euro a sostegno della diffusione di reti mobili 5G<sup>591</sup>.

Il governo italiano, pertanto, ha dovuto notificare detti interventi alla Commissione, così che essa potesse esprimersi circa la configurabilità o meno, in tali casi, di aiuti di Stato e procedere con un loro rigetto o approvazione<sup>592</sup>.

La stessa situazione si è verificata in altri Stati membri, fra cui la Spagna, ove l'*administración central* ha notificato all'istituzione interventi riguardanti la *smart mobility*<sup>593</sup>, e il Portogallo, che ha dovuto sottoporre al vaglio europeo gli interventi di ricapitalizzazione posti in essere in favore di *Banco Português de Fomento*<sup>594</sup>.

---

<sup>590</sup> Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 22 giugno 2021, COM (2021) 344 final; Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 6 luglio 2021, 10160/21.

<sup>591</sup> V. SA.100557, *cit.*

<sup>592</sup> Si vedano: SA.100557, RRF, *Italian 5G plan*, Member State: Italy, in GUUE C 220 del 3 giugno 2022; SA.103933, RRF, *Modernisation des moulins à huile – PNRR - Mission 2, composante 1, investissement 2.3 «Innovation et mécanisation dans le secteur agricole et alimentaire»*, Member State: Italy, in GUUE C 439 del 18 novembre 2022; SA.102460, RRF, *Réalisation d'installations photovoltaïques sur des bâtiments agricoles, zootechniques et agroindustriels, à financer dans le cadre du PNRR, Mission 2, composante 1, investissement 2.2 Parc agrosolaire*, Member State: Italy, in GUEE C 337 del 2 settembre 2022.

<sup>593</sup> V. SA.100486, RRF *Spain, TRTEL: support Programme for Sustainable and Digital Transport, co-incentive to boost rail freight transport based on environmental and socio-economic merit*, Member State: Spain, in GUUE C 337 del 2 settembre 2022.

<sup>594</sup> V. SA.102007, RRF, *Share capital increase of Banco Português de Fomento*, Member State: Portugal, Bruxelles, 11 aprile 2022, C (2022) 2415 final.

Ebbene, la Commissione così adita ha analizzato le misure e, in tutti i casi succitati, ha riscontrato l'integrazione dei requisiti propri della nozione di aiuto di Stato e, quindi, l'applicabilità dell'art. 107 TFUE. Tuttavia, in maniera indistinta, ha comunque approvato ogni intervento sulla base del terzo paragrafo della predetta disposizione, senza sollevare eccezione alcuna.

Un tale atteggiamento permissivo che, ancora una volta, potrebbe definirsi "*pro-member State*", porta con se non poche riflessioni.

*In primis*, esso conferma quanto il ruolo della Commissione sia gradualmente (e, forse, definitivamente) cambiato nel corso del tempo. L'istituzione non sembra più essere pioniera di un controllo sulla concorrenza del mercato unico, ma pare più interessata a formulare interventi di stampo politico, volti ad orientare attivamente l'operato degli Stati, fornendo loro dei veri e propri indirizzi di spesa<sup>595</sup>.

In secondo luogo, esso si allinea al *modus iudicandi* della Corte di giustizia, così inglobando una nuova idea di "tolleranza" nei confronti degli interventi statali che, probabilmente, affonda le sue radici sull'assunto tale per cui non può prescindere dalla spesa pubblica per raggiungere taluni obiettivi economici e sociali.

In questo senso, le decisioni – tutte di stampo positivo – assunte nell'ambito dei PNRR costituiscono un ennesimo indizio provante il cambiamento di prospettiva che caratterizza l'intera materia e, di conseguenza, il fatto che sia necessaria una sua modernizzazione. Quest'ultima non potrebbe che partire dall'assunto tale per cui l'attuale nozione di aiuto è tanto elastica, avendo consentito un così fitto intervento degli Stati nell'economia europea, quanto fonte

---

<sup>595</sup> Così si è osservato anche a valle dell'esame dei *Temporary Framework* emanati a valle del Covid-19 e del conflitto russo-ucraino. V. *infra* capitolo III.

di dubbi e incertezze che possono sussumersi nella domanda: ha ancora senso il divieto posto dall'art. 107, par. 1, TFUE?

## **2. La (forse troppa) duttilità dell'attuale nozione di aiuto di Stato: spunti di riflessione**

L'analisi fin ora condotta, che deve certamente essere letta in combinato disposto con i rilievi svolti nei capitoli che precedono, permette di affermare quanto gli aiuti di Stato non siano mai stati così attuali.

Negli anni più recenti essi hanno condizionato scelte politiche e strategiche – si pensi alla *Brexit* o alla regolamentazione sui sussidi esteri – e sono stati al centro di una difficoltosa politica di ripresa e resistenza, senza neppure restare lontani dalle aule della Corte di Lussemburgo.

In tale contesto, la nozione stessa di aiuto – che è il fulcro del presente lavoro di ricerca, ma altresì il punto di partenza per riflessioni di più ampio respiro circa l'intero sistema – ha dimostrato di essere portatrice di un connotato che, ad oggi, la rende unica nel suo genere: la flessibilità<sup>596</sup>.

Non è scontato, infatti, che una nozione giuridica, per quanto di elaborazione pretoria, possa risultare così malleabile e così adattabile ai contesti più difficili.

Questo è senz'altro un punto di forza per il diritto europeo degli *State aid* poiché permette di porre rimedio, per quanto occorrer possa e nei limiti delle disponibilità dei singoli Paesi, alle peggiori crisi economiche e finanziarie.

---

<sup>596</sup> La stessa Margrethe Vestager ha affermato che: «*Our rules are designed with flexibility in mind, and the Frameworks have done nothing more than apply that flexibility in light of the circumstances. That's something we should not hesitate to do again, if that is what is needed*». In proposito, si rimanda a: M. VESTAGER, *State Aid for the Really Big Challenges, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, pp. 345-347.

Tali considerazioni permettono di rispondere seccamente che, così come strutturata, la nozione di aiuto è sufficiente per consentire agli Stati di intervenire intensivamente nell'economia ove essa sia dissestata. Di fatto, è proprio questo quello che è successo – e che, con tutta probabilità, succederà ancora – in questi ultimi anni, in cui vi è stata l'approvazione e elargizione di un numero mai visto prima di misure di favore.

Forte di detto rilievo, sovente la Commissione ha affermato che il sistema, così come concepito a seguito del pacchetto di modernizzazione del 2012<sup>597</sup>, è ampiamente adatto al suo scopo nonostante alcune norme necessitino di un aggiornamento sotto forma di chiarimenti, adeguamenti e revisioni atte a riflettere le attuali priorità dell'Unione<sup>598</sup>.

Tuttavia, se l'elasticità della nozione di aiuto è incontrovertibile, è altrettanto vero che essa dà origine a perplessità di non poco conto e che, da punto di forza, può facilmente diventare un punto di debolezza dell'intero sistema.

*In primis* vien da chiedersi se l'ottica con cui i commissari europei oggi leggono l'art. 107 TFUE sia compatibile con la sua intrinseca e originaria funzione inibitoria.

Come più volte sottolineato, se da un lato è palese il fatto che detta disposizione sia divenuta una norma di indirizzo piuttosto che di proibizione, dall'altro deve ammettersi che si sia man mano affilato il confine, già sottile, fra *utilizzo* e *abuso* delle eccezioni contenute nel suo secondo e terzo paragrafo.

---

<sup>597</sup> V. *infra* capitolo II.

<sup>598</sup> Così si è espresso anche Koen Van de Castele, capo unità della divisione generale concorrenza della Commissione europea, alla *EStALI Conference* tenutasi a Bruxelles il 22 e 23 settembre 2022. A tal proposito, si rimanda alla seguente relazione: I. AGNOLUCCI, *Are State Aid Instruments Fit for Purpose and Do They Match EU Goals in a Crisis Context?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, pp. 468-472.

Invero, dall'analisi delle decisioni della Commissione, così come dall'apertura incondizionata dei giudici della Corte, può scorgersi un eccesso di permissività a favore degli Stati e del loro "libero arbitrio", che mal si concilia con l'obiettivo di limitare la c.d. corsa ai sussidi.

In secondo luogo, se nel breve periodo l'ampia nozione di aiuto ha contribuito alla risalita del mercato interno, essa ha altresì ampliato il disequilibrio fra Paesi europei, il che, nel lungo periodo, non avrà certo effetti positivi sulla concorrenza fra le imprese ivi situate.

Difatti, la disomogeneità che da sempre anima l'Unione europea, data dal fatto che alcune regioni vantano maggiori risorse economiche di altre – cosa che, da un certo punto di vista, può essere letta come intrinseca caratteristica di un'organizzazione sovranazionale in cui il solo PIL interno non costituisce il *discrimen* per l'accesso – è stata nutrita negli ultimi anni più che mai, non essendosi la Commissione opposta ai ricchi interventi proposti dagli Stati finanziariamente più forti, fra cui la Germania<sup>599</sup>.

Quanto precede avvalorava l'idea secondo cui non poche sono state le distorsioni che l'interpretazione eccessivamente vasta della nozione di aiuto ha creato nel mercato interno e non meno sono quelle i cui effetti si noteranno nel prossimo futuro.

In terza battuta non ci si può che chiedere se la flessibilità della nozione permetta ancora di considerare gli aiuti di Stato come l'eccezione e non la regola.

---

<sup>599</sup> Lo stesso Alexander Lucke, capo dell'Unità per gli aiuti di Stato presso il Ministero federale tedesco dell'Economia e dell'Energia, in occasione della succitata *EStALI Conference* ha dichiarato quanto il *Temporary Crisis Framework* abbia contribuito al successo dell'economia di mercato socio-ecologica tedesca. Non solo, egli ha affermato che la Germania sarebbe favorevole all'ampliamento di alcuni dei suoi capitoli, ad esempio quelli sugli aiuti alle fonti energetiche rinnovabili. Cfr. I. AGNOLUCCI, *Are State Aid Instruments Fit for Purpose and Do They Match EU Goals in a Crisis Context?*, cit.

Ciò che traspare è che, ormai, si faccia affidamento sui fondi pubblici per condurre le attività imprenditoriali, cosa espressamente esclusa (*rectius*, vietata) dal Trattato. Ogni logica tale per cui gli aiuti debbano essere usati solo per porre rimedio a turbamenti dell'economia sembra essere drasticamente venuta meno ed è lecito interrogarsi circa la concreta possibilità di un ritorno a standard più conformi al sano mantenimento del *level playing field*.

E ancora, lo scenario contemporaneo permette l'avvio di una riflessione circa il mancato aggiornamento della comunicazione sulla nozione di aiuto. Quest'ultima non è solo superata poiché, dall'anno della sua emanazione (2016) ad oggi, vi sono state numerose sentenze, fra cui quelle sopraesposte, che hanno riveduto i connotati dei quattro requisiti ivi descritti, ma è anche affiancata dai nuovi strumenti che tendono a sovrastarla.

Così, i quadri temporanei prorogati e ampliati e i nuovi regolamenti fanno sì che la comunicazione *de qua* non sia più – come un tempo – il documento principe del settore.

Anzi, il crescente numero di atti emanati ha solo aumentato il grado di complessità già insito in una materia articolata come quella in parola, aggiungendo difficoltà interpretative per le imprese e comportando un rischio concreto di frammentazione giuridica e sviluppo di effetti anticoncorrenziali.

Ebbene, a valle delle considerazioni fin ora svolte può dirsi che le incertezze che pervadono l'ambito in esame non sono poche; viceversa, si fa fatica a dare risposte sicure considerata la giornaliera evoluzione della situazione.

È giunto, tuttavia, il momento di provare a interpretare il contesto in cui l'Unione si muove e immaginare, quanto meno, la direzione che potrebbe prendere, così da chiudere, con motivate riflessioni, l'analisi impostata all'inizio del presente lavoro di ricerca.

### **3. Considerazioni finali: modernizzazione o attenuazione della disciplina degli aiuti di Stato?**

La presente trattazione, avente come base di riflessione la “vecchia” nozione di aiuto di Stato e come termini di paragone gli sviluppi normativi recenti e le definizioni ad essa affini, permette di intravedere un’aurea di cambiamento nell’ambito della disciplina degli *State aid*.

Come più volte sottolineato, sebbene la normativa basilare data dagli artt. 107 e ss. TFUE sia rimasta invariata nel corso degli anni, è pacifico che essa sia sempre stata – e sempre sarà – passibile di un’interpretazione da parte dei giudici europei, a cui a sua volta si ispira la Commissione nell’emissione delle sue decisioni circa l’operato degli Stati.

La lettura operata dalla Corte non può, per definizione, essere stabile nel tempo, poiché è ancorata agli sviluppi politici, economici e sociali che l’Unione vive quotidianamente. Ma del resto, questo è quello che rende la materia in analisi estremamente malleabile e, quindi, potenzialmente idonea a fronteggiare, più o meno facilmente, qualsiasi tipo di avvenimento emergenziale.

Ebbene, dall’introduzione delle norme *supra* richiamate ad oggi, le istituzioni si sono mosse su una linea in cui talvolta si sono raggiunti picchi di estrema rigidità, talaltra punti di sorprendente apertura.

Questo ha reso necessario, circa un decennio fa, uno sforzo maggiore da parte della Commissione europea, che andava oltre il mero controllo delle misure nazionali, arrivando fino al punto di elaborare un progetto di modernizzazione volto ad adattare le regole sugli aiuti al nuovo panorama che caratterizzava gli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria del 2008, così garantendo ai Paesi membri anche una maggiore certezza giuridica.

In tale frangente, l'elaborazione di una comunicazione tutta dedicata alla nozione di aiuto di Stato ha rappresentato una svolta. Per quanto, come si è visto, in essa si celino criticità e punti oscuri, non può negarsi il suo carattere rivoluzionario e, soprattutto, il suo animo funzionale.

Invero, essa ha permesso a tutti i soggetti operanti nel settore – e, quindi, non solo agli Stati, ma anche alle imprese e ai giudici nazionali che talvolta sono coinvolti in giudizi di *private enforcement*<sup>600</sup> – di comprendere, forse per la prima volta, come la definizione di aiuto fosse realmente strutturata e quale fosse il precipuo contenuto dei quattro pilastri che la caratterizzano, con tutte loro le sfumature.

Tuttavia, la grande forza di detta comunicazione è anche il suo più grande limite: la codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, che è in costante mutamento, rende tale documento superato *ab origine* se non si concepiscono meccanismi volti ad aggiornarlo periodicamente.

Di talché, sembra lecito chiedersi perché non si sia giunti ad elaborare simili strategie, a maggior ragione se si considera il fatto che, sin dal 2005, si rincorrono raffinatezza e precisione nella regolamentazione degli aiuti di Stato.

Ma non solo. È legittimo domandarsi altresì perché, se la prima idea di modernizzazione è stata la naturale conseguenza di un clima socio-politico mutato a valle di una grave crisi economica, la Commissione non si mobiliti per

---

<sup>600</sup> A proposito del *private enforcement* in materia di aiuti di Stato, si vedano *inter alia*: S. MARINO, *Il ruolo del giudice nazionale nell'enforcement della disciplina sugli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea*, Torino-Milano, 2021; F. ROSSI DAL POZZO, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in *Eurojus*, 2019, pp. 116 ss.; R. CARANTA, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice nazionale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, pp. 72 ss.; P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra public e private enforcement*, Bari, 2018; F. SPITALERI, *Recenti sviluppi in materia di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato: i casi CELF e Wienstrom*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, pp. 461 ss.

concepirne una seconda a seguito della crisi, forse persino più profonda, che ha caratterizzato gli ultimi anni e che tutt'oggi perdura.

A livello pratico, comunque, per quanto non sia stato ancora elaborato un ufficiale progetto in tal senso, si è riscontrato come, da un lato, la tendenza dei giudici di Lussemburgo nell'interpretare la nozione di aiuto sia mutata e, dall'altro, la Commissione non ponga più limiti invalicabili all'erogazione di aiuti.

L'ottica nella quale si è entrati a valle della *Brexit*, del Covid-19 e del conflitto russo-ucraino vede il disposto di cui all'art. 107, par. 1, TFUE non più come un secco divieto, quanto più come un criterio di indirizzo.

Senza mai dimenticare che l'intervento incontrollato da parte dei governi (europei e non) potrebbe senz'altro costituire una minaccia per la stabilità del mercato unico – è per questo, del resto, che sono stati regolati i *foreign subsidies*<sup>601</sup> – il cambio di paradigma ha comportato un vero e proprio mutamento dei principi in punto di aiuti, che verosimilmente non è ancora giunto al termine.

Tale trasformazione non è certo esente da criticità: una delle sue conseguenze più dannose è il disequilibrio che si verifica fra gli Stati a causa delle loro differenti capacità di spesa.

Eppure, ciò non può oscurare né le tendenze innovatrici, né la necessità che esse siano trasposte in un nuovo, efficace, progetto di modernizzazione avente come fulcro la “nuova” nozione di aiuto, i cui connotati dovranno essere più o meno ampi a seconda dell'indirizzo che l'Unione vorrà prendere. E se mai si dovesse scegliere di rendere i confini di detta nozione più labili e flessibili di quanto già siano, così rischiando di differenziare definitivamente le economie dei Paesi membri, dovrà considerarsi il fatto che la disciplina degli aiuti di Stato non

---

<sup>601</sup> V. *infra* capitolo IV.

ha, fra i suoi obiettivi, quello di creare una solidarietà fra i membri dell'Unione<sup>602</sup>, quanto più quello di proteggere il *level playing field*.

Le modalità pratiche con cui potrebbe attuarsi un simile programma sono senz'altro ben note dall'istituzione, per quanto sia ancora silente.

A parere di chi scrive, il punto di partenza di un simile ambizioso progetto non potrebbe che essere costituito da un rinnovamento delle competenze in materia<sup>603</sup>.

Se è vero che in passato la Commissione è parsa essere il soggetto più capace a dominare il settore degli aiuti, avendo la possibilità di vagliare la compatibilità di una misura nazionale alla luce delle sue ineguagliabili conoscenze circa l'intero mercato "comunitario", è altrettanto vero che essa non è un organo politico o, quanto meno, non è inquadrata come tale nel sistema del Trattato<sup>604</sup>.

Ciò sta a dire che, se da un lato essa può certamente esprimersi sulla distorsione che un intervento statale comporta o meno sulla concorrenza, non può viceversa valutare se esso risponda ad un obiettivo di interesse comune, né soprattutto definire quali siano tali obiettivi.

---

<sup>602</sup> O quanto meno, non l'ha avuto fin ora. Tuttavia, se è vero che nelle more del Covid-19, si è assistito ad una vera e propria competizione fra Stati più ricchi e Stati meno abbienti (v. *infra*, capitolo III), deve parimenti darsi atto che, nell'ambito dei PNRR, il Regolamento RRF utilizza taluni criteri per la distribuzione dei fondi comuni che non dovrebbero, quanto meno in linea di principio, comportare distorsioni fra Paesi membri in base ai loro fondi. Detto regolamento, infatti, adopera criteri mutuati dalle politiche di coesione territoriali fra cui il PIL e il tasso di disoccupazione.

<sup>603</sup> V. *infra* capitolo I.

<sup>604</sup> Così C. OSTI, *La riforma degli aiuti di Stato e il nuovo approccio economico della Commissione*, in C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, cit., spec. p. 63.

Eppure, questo sembra essere proprio ciò che ha fatto dallo scoppio dell'epidemia globale da Covid-19 ad oggi. A partire dall'emanazione del primo *Temporary Framework* i commissari hanno definito non solo quali interventi potessero essere attuati dai Paesi membri, ma soprattutto quali settori fossero meritevoli di un maggior supporto economico. Anzi, come sovente evidenziato, l'istituzione è arrivata al punto di guidare gli Stati membri circa gli investimenti da attuare.

Ma se è vero che una tale dinamicità è stata funzionale per il superamento di un periodo critico per l'Europa, è altrettanto vero che, a livello giuridico, essa si scontra con il ruolo da garante che, quanto meno in uno stadio iniziale, rendeva la Commissione un giudice naturale e rigoroso per gli *State aid*.

Volendo propendere, quindi, per una riforma in termini assoluti del settore, una simile riflessione non può che costituire il punto di partenza per la sua costruzione, al fine di definire, in ultima battuta, se la Commissione sia ancora la migliore fra le istituzioni astrattamente deputabili al controllo sulla spesa pubblica.

In secondo luogo, non ci si potrebbe esimere da una rilettura del diritto primario. Invero, le disposizioni in materia di aiuti di Stato si avvicinano al loro settantesimo anniversario, ma non hanno mai cambiato formulazione né tantomeno approccio, entrambe caratteristiche che erano state riprese dall'articolo 67 del trattato CECA e dall'articolo 92 del trattato CEE, rimaste quindi invariate dagli anni cinquanta<sup>605</sup>.

Non sorprende, pertanto, che le caratteristiche dell'art. 107 TFUE – così come del successivo 108 TFUE – sembrino stranamente antiquate e in ritardo rispetto ai tempi correnti: l'anacronismo che caratterizza la lettera c) dell'art. 107, par. 2,

---

<sup>605</sup> Così anche T. JAEGER, *The Future of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, pp. 117-119.

TFUE ne è la riprova, così come la mancanza, nel terzo paragrafo del medesimo, di tematiche sensibili – si pensi alla digitalizzazione o sostenibilità – che sicuramente animeranno l’operato degli Stati membri per i prossimi decenni.

È per questo che le suddette disposizioni sono le perfette candidate per una modifica – o forse, drasticamente, per una cancellazione e riscrittura *ex novo* – atta ad allineare il Trattato alle priorità europee.

In particolar riferimento alla nozione di aiuto, potrebbe propendersi per una modifica del paragrafo primo dell’art. 107 TFUE, così che esso possa meglio coordinarsi alla lettura che di esso fa propria la Corte di giustizia.

A titolo esemplificativo, si rammenti che essa adotta un’interpretazione illimitatamente ampia del concetto di selettività materiale, escludendo, sostanzialmente, solo le misure che avvantaggiano tutte le imprese nel territorio degli Stati membri. Nel caso degli aiuti fiscali, poi, la selettività e il vantaggio si fondono tra loro. In tal senso, la formulazione attuale del paragrafo non aiuta l’interprete e una sua modifica potrebbe essere funzionale tanto chiarire i connotati caratterizzanti la nozione di *State aid*, quanto a limitare meglio la portata del divieto.

Infine, pare necessario sottolineare che qualunque nuovo sistema non potrebbe esimersi dal prevedere un meccanismo di aggiornamento costante. Esso sarebbe imprescindibile per ogni eventuale regolamentazione di stampo nozionistico e potrebbe veder coinvolta una *task force* appositamente istituita a tal fine.

Il rischio, altrimenti, sarebbe quello di arrivare nuovamente, in breve tempo, alla situazione odierna, in cui vi è una codificazione basata su una giurisprudenza ormai superata che va a discapito della certezza giuridica.

Alla luce di quanto fin ora esposto, più che di modernizzazione in senso stretto, sarebbe forse più opportuno parlare di addolcimento della disciplina:

volendo leggere quanto verificatosi nell'ultimo periodo in modo drastico, potrebbe addirittura dirsi che l'uso disinvolto delle deroghe di cui ai paragrafi due e tre dell'art. 107 TFUE ha, a suo modo, svuotato la disciplina degli aiuti.

Le enormi concessioni che la Commissione ha garantito, così come la lettura più favorevole agli Stati membri operata dai giudici europei, sembrano aver oscurato il divieto di cui al primo paragrafo dell'articolo anzidetto.

Difatti, se in una prospettiva meramente statale detta nozione è apparsa perfetta poiché ha permesso ai governi di intervenire nell'economia al massimo delle loro potenzialità, viene legittimamente da chiedersi se così facendo si sia mantenuta la coerenza logica che dovrebbe animare il sistema. Al contempo, come corollario, può dubitarsi circa il controllo *ex ante* di cui all'art. 108 TFUE, che pare non essere più concreto ed effettivo, considerando il fatto che nessuna fra le misure notificate alla Commissione dallo scoppio della pandemia ad oggi ha ricevuto un blocco.

Ebbene, se da un lato è incontrovertibile il fatto che l'Europa abbia vissuto (e stia ancora vivendo) un periodo critico, è altrettanto palese come le disposizioni che pretendono di distinguere i sussidi ammissibili da quelli non ammissibili siano, ormai, del tutto incompatibili con la profonda *ratio* dell'art. 107 TFUE. Queste ultime si basano su criteri arbitrari, su distinzioni che privilegiano la forma rispetto alla sostanza, su una classificazione di settori merceologici e su un'analisi quantomeno incerta delle misure che inevitabilmente nasconde tutti gli effetti dell'attività governativa sulle imprese.

Non può non menzionarsi, in questo contesto, il fatto che la Commissione, nei primi giorni del marzo 2023, abbia revisionato il Regolamento GBER con

l'ottica di consentire agli Stati membri di attuare direttamente (*rectius*, senza alcun filtro) sempre più misure nazionali di favore<sup>606</sup>.

---

<sup>606</sup> In particolare, la revisione è volta a consentire la concessione diretta di aiuti di Stato nei settori *green*, inquadrati come settori chiave per la transizione energetica. Inoltre, la Commissione ha innalzato drasticamente le soglie di notifica per gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricarica/rifornimento e a favore delle PMI. Da ultimo, essa ha prorogato la validità del regolamento fino alla fine del 2026. Le modifiche in parola si inseriscono, fra l'altro, nel contesto dei c.d. importanti progetti di interesse comune europeo (IPCEI), favorendo il loro progresso. A beneficio di chiarezza, si specifica che gli IPCEI sono nuovi progetti transfrontalieri di innovazione e infrastrutture guidati dai singoli Paesi membri e volti a realizzare le strategie dell'Unione europea, fra cui il noto *Green deal*. Essi sono finanziati a titolo dei bilanci nazionali, pertanto costituiscono – ai sensi dell'attuale definizione – degli aiuti di Stato che devono essere approvati dalla Commissione attraverso la deroga di cui alla lettera b) del terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE. Tali progetti sono oggetto di una comunicazione (l'ennesima) emanata dall'istituzione, in cui si specifica che essi devono fornire un contributo importante all'Unione ponendo rimedio ad importanti fallimenti del mercato e coinvolgendo, almeno, quattro Stati membri, così andando a beneficio del mercato unico. Per ulteriori approfondimenti in proposito si rimanda a: Annex to the Communication to the Commission, *Approval of the content of a draft for a Commission Regulation amending Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty and Regulation (EU) 2022/2473 declaring certain categories of aid to undertakings active in the production, processing and marketing of fishery and aquaculture products compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty*, Brussels, 9 marzo 2023, C(2023) 1712 final; Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione modifica le norme generali di esenzione per categoria per agevolare e accelerare ulteriormente le transizioni verde e digitale*, comunicato stampa del 9 marzo 2023, reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_1523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_1523); Comunicazione della Commissione, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, Bruxelles, 25 novembre 2021, C (2021) 8481 final; Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione adotta norme rivedute in materia di aiuti di Stato a favore di importanti progetti di comune interesse europeo*, comunicato stampa del 25 novembre 2021, reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_21\\_6245](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_6245).

In ogni modo, un'interpretazione più "morbida" del Trattato non esclude, e anzi avvalorata, ogni prospettiva di modernizzazione ipotizzabile: per essere tale, un progetto di cambiamento deve pur avere una direzione.

Se questo sarà effettivamente posto in essere è ancora presto per definirlo. Al momento non può che attendersi lo sviluppo della situazione politica ed economica *in itinere*, che, però, pare già fornire i primi segnali per un profondo restauro.

Invero, in uno dei suoi ultimi discorsi<sup>607</sup>, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha evidenziato la necessità di un "ritocco" alle regole europee sugli investimenti statali a fronte delle minacce dei Paesi terzi<sup>608</sup>. In tale sede, ella si riferiva in particolare agli Stati Uniti e all'approvazione dell'*Inflation Reduction Act of 2022*<sup>609</sup>.

È ben possibile, quindi, che le intenzioni della Commissione, sin ora rimaste velate, si palesino, ma il *modus* attraverso il quale tale paventata rivisitazione sarà posta in essere non è ancora del tutto chiaro.

Al momento, le parole della Presidente sono state seguite solamente dalla pubblicazione dell'ennesimo atto di *soft law* corrispondente al *Temporary Crisis*

---

<sup>607</sup> Speech by President von der Leyen at the College of Europe, Bruges, 4 December 2022. Per la lettura integrale o la visione del discorso della Presidente, si rimanda ai seguenti link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_22\\_7487](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7487); <https://www.coleurope.eu/vdl2022>.

<sup>608</sup> Non ci si può esimere dall'evidenziare il seguente passaggio del discorso della Presidente: «[...] the *Inflation Reduction Act* should make us reflect on how we can improve our state aid frameworks and adapt them to a new global environment. First, we must look at how we can make our frameworks more predictable and simple. Europe has built a very sophisticated system. But businesses today want simple and predictable rules. We have built a very precise system. But businesses today want state aid rules to be predictable, above all». Cfr. Speech by President von der Leyen at the College of Europe, *cit.*

<sup>609</sup> Di cui si è già parlato all'interno del presente lavoro di ricerca. Si rimanda, in proposito, al capitolo III.

*and Transition Framework*, avente ad oggetto un'ulteriore attenuazione delle norme sugli aiuti in relazione ad ambiti ritenuti più sensibili, fra cui quello energetico<sup>610</sup>.

Tale scelta, del resto, poteva dirsi prevedibile, essendo la più semplice dal punto di vista operativo: la storia più recente ha insegnato alla Commissione come agire in tal senso, come strutturare i quadri temporanei e come coordinarli – seppur in modo apparente, a parere di chi scrive – con la disciplina tradizionale.

Eppure, per quanto sia sembrata la più ovvia, detta scelta non è stata certamente la più efficiente, tanto in termini di certezza giuridica, quanto e soprattutto in relazione alla sistematicità dell'intero apparato degli aiuti di Stato. Il nuovo quadro temporaneo non è portatore di alcuna miglioria se non di ulteriore disordine normativo, essendo peraltro limitato sia a livello temporale, sia a livello materiale.

In tal senso, se è vero che da un lato esso consente un intervento diretto verso i settori più bisognosi di agio, è altrettanto vero che lo stesso sedimenta il mercato e, in ottica di lungo periodo, è abile a creare un dislivello ancor più grande fra gli Stati membri aventi casse più profonde e Paesi con minori disponibilità.

Inoltre, a voler condurre un ragionamento in termini assoluti, tale ultima iniziativa non soddisfa sotto nessun aspetto: non può pensarsi che un'economia come quella europea possa consolidarsi e ripartire, così sovrastando le minacce estere, solo sulla base di strumenti per loro natura precari.

Allo stato, difatti, potrebbe dirsi che l'Unione europea gestisce (ove già perpetrate) e scongiura (ove solo minacciate) le crisi a suon di quadri temporanei. In proposito, Ben Smulders, direttore generale aggiunto per gli aiuti di Stato della Commissione, ha affermato che: «*rather than a temporary framework for every crisis, we have one framework for all times – the job is to know how to adapt the map to the*

---

<sup>610</sup> V. *infra*, capitolo III.

*terrain as it shifts»<sup>611</sup>. Ma non potrebbe, forse, essere proprio il costante “adattamento” di una disciplina datata a penalizzare la stabilità del diritto europeo e dello stesso mercato unico?*

Ciò posto, è possibile che nel prossimo futuro l’Unione si doti di un fondo sovrano comune, ossia uno strumento finanziario composto da risorse europee strutturato in modo tale da aiutare equamente gli Stati.

Per quanto i confini di detto fondo, così come le sue modalità di finanziamento, siano ancora incerti, ad un primo sguardo esso sembra assimilabile al programma *Next Generation EU*.

Non una novità, quindi, nel panorama fin ora delineato, né tantomeno una svolta tanto significativa a livello normativo: anch’esso non sarebbe in grado di dare risposte definitive all’annosa questione che sottende l’analisi fin ora compiuta, ossia se la nozione di aiuto di Stato *in primis*, e se la “tradizionale” normativa primaria *in secundis*, esplichino ancora la funzione per cui sono state introdotte o se, infondo, si sia perso il loro senso.

Tuttavia, a patto che si concepiscano meccanismi *ad hoc* atti a distribuire correttamente i capitali fra i Paesi – tenendo conto della loro situazione macroeconomica, delle loro prospettive di redditività e del numero di investimenti potenziali che potrebbero attirare – quest’ultima soluzione potrebbe essere più auspicabile rispetto alla proroga del quadro temporaneo attualmente in essere o, addirittura, all’emanazione di uno ulteriore che concepisca aiuti rivolti a settori diversi rispetto a quelli coperti dal *Temporary Crisis and Transition Framework*. Per inciso, quest’ultima opzione non pare essere di così difficile realizzazione: difatti, la Commissione sembra prediligere un approccio settoriale

---

<sup>611</sup> Cfr. B. SMULDER, *A Temporary Framework for Every Crisis: Covid and Ukraine*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022, spec. p. 351.

e una strategia di distribuzione delle risorse rivolta, di volta in volta, a categorie produttive diverse in base alle necessità.

Si cela, comunque, nella strategia del fondo sovrano, una grande perplessità data dal fatto che, per quanto, formalmente, le risorse sarebbero di provenienza europea, una volta concesse ai governi esse entrerebbero, praticamente, nella loro disponibilità, così costituendo fondi propri, il cui stanziamento dovrebbe essere soggetto alle norme sugli aiuti di Stato e al controllo della Commissione. Ma sulla scia di quanto fatto fin ora, non è difficile ipotizzare che quest'ultima finirebbe per approvare senza riserva alcuna tutte le misure notificate, così vanificando il senso stesso del suo intervento.

Tirando le somme, i recentissimi sviluppi e i possibili scenari futuri non paiono essere le vie migliori per garantire al sistema degli aiuti di Stato ciò di cui, più di ogni altra cosa, ora necessita: stabilità.

Quest'ultima potrebbe essere conferita, come anzidetto, solo attraverso una modifica sostanziale atta a stravolgere la normativa primaria (il Trattato) e secondaria (la comunicazione sulla nozione di aiuto) rilevante, così riflettendo le priorità politiche lungimiranti e definendo, una volta per tutte, la nuova struttura della politica degli aiuti di Stato.

In tal modo, non vi sarebbe più discrepanza fra *ratio* originaria delle norme e indirizzo effettivo seguito dalle istituzioni; non vi sarebbe più disordine dato dalla molteplicità di atti giuridici; e, infine, non si dubiterebbe più circa le sorti del mercato unico, il cui sviluppo avrebbe senz'altro una spinta in senso positivo.

Per concludere, può certamente ammettersi che gli interrogativi insiti nell'ambito in esame siano ancora molti. Al contempo, risulta difficile negare il fatto che si sia molto vicini alla chiusura di un cerchio e all'inaugurazione di una "nuova era" degli aiuti di Stato.

L'auspicio che chi scrive può formulare è che quest'ultima, pur gradualmente, possa fugare ogni dubbio così andando a beneficio non solo della competitività del sistema europeo, ma anche dei singoli Stati membri e degli operatori del mercato, consentendo loro di muoversi in un sistema moderno, ragionato e sicuro.

Concludendo, non possono che citarsi le parole di Thomas Jaeger che, riflettendo sulla necessaria modernizzazione della disciplina, ha così affermato: «La legge sugli aiuti di Stato, quella vecchia signora, è invecchiata con grazia. E mentre il suo giubileo di platino dovrebbe essere celebrato in pompa magna, sembra anche che abbia un gran bisogno di un po' di nuovo *sang*, nel senso francese del termine. O di un bastone. O forse solo di nuovi occhiali per avere una nuova prospettiva sulle stranezze, le contorsioni e i lati negativi del capitolo degli aiuti di Stato a cui la comunità degli aiuti di Stato si è abituata e a cui sembra aver ceduto.»<sup>612</sup>.

*«What we call the beginning is often the end.*

*And to make an end is to make a beginning.*

*The end is where we start from.»*

T.S. Eliot, *Little Gidding*, 1942

---

<sup>612</sup> Traduzione della frase originaria di seguito riportata: «*State aid law, that grand old lady, has aged in grace. And while her platinum jubilee should be celebrated in all pomp and grandeur, she also seems in dire need of some fresh SANG in the French sense of the word. Or a cane. Or maybe just new glasses for a fresh perspective on oddities, convolutions and the downsides of the State aid chapter that the State aid community has become accustomed and seemingly succumbed to.*». Cfr. T. JAEGER, *The Future of State Aid*, cit., spec. p. 119.



## BIBLIOGRAFIA

- G. B. ABBAMONTE, *Market economy investor principle: a legal analysis of an economic problem*, in *European Colloquium of Maritime Law Research*, 1996
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020
- G. ADINOLFI, *L'organizzazione mondiale del commercio: profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001
- G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, 2003
- I. AGNOLUCCI, *Are State Aid Instruments Fit for Purpose and Do They Match EU Goals in a Crisis Context?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022
- R. ALCARO, *Italy and the Renegotiation of the UK's EU Membership*, in *IAI Working Papers* n. 15/45, 2015
- A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il divieto statale: conflitto fra ordinamento o fine del conflitto democratico*, in *Costituzionalismo*, 2016
- S. AMADEO, *Il procedimento di notifica e le conseguenze della mancata notifica dei nuovi aiuti nel regolamento 659/99 e nella giurisprudenza comunitaria*, in L. DANIELE, S. AMADEO, C. SCHEPISI, *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Milano, 2003
- M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000
- A. ARENA, *State Aids and Tax rulings: an assessment of the Commission's recent decisional practice*, in *Market and Competition Law Review*, 2019
- A. ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *Eurojus*, Numero speciale: *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020
- A. ARGENTATI, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2015

- A. ARGENTATI, *L'Antitrust "in crisi". Le deroghe al controllo delle concentrazioni durante la pandemia*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2020
- M. ARSÌ, *Incentivi alle imprese fra decentramento amministrativo e programmazione 2000-2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002
- K. BACON, *European Union law of State aid*, Oxford, 2013
- M. BAGELLA, C. CASTELLI, *Gli incentivi alle imprese in Italia nella seconda metà degli anni '90: motivazioni, vincoli e linee di riforma*, in M. BALDASSARRI, G. GALLI, G. PIGA, *Regole per il mercato*, 2002, Milano
- R. BALDWIN, *Trade policy issues and empirical analysis*, Chicago, 1988
- T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997
- E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19: politiche in materia di aiuti di Stato*, in E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020
- S. BASTIANON, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Milano, 2011
- S. BASTIANON, *La vicenda Apple e gli aiuti di Stato irlandesi: la mela, il bastone e la carota*, in *Eurojus*, 2016
- W. J. BAUMOL, W. E. OATES, *The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlays, and the Quality of Life*, Englewood Cliffs, New York
- L. BECCHETTI, *Asimmetrie informative e vincoli finanziari agli investimenti*, in *L'industria: rivista di economia e politica industriale*, 1997
- R. BEHBOODI, *Industrial subsidies and friction in world trade*, Londra, 1994
- L. BELLODI, D. GRESPAN, *La procedura in materia di aiuti*, in G.L. TOSATO E L. BELLODI, *Il nuovo diritto della concorrenza. Aspetti procedurali*, Milano, 2004
- M. BENITAH, *The law of subsidies under the GATT/WTO system*, Boston, 2001
- M. BERETTA, M. D'OSTUNI, *Il diritto della concorrenza in Italia*, Torino, 2021

- F. BESTAGNO, *Il controllo comunitario degli aiuti di Stato nel recente regolamento di procedura*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1999
- F. BESTAGNO, *Gli aiuti di Stato in tempi di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e Piano europeo di ripresa*, in G. SACERDOTI, A. LIGUSTRO, *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber amicorum P. Picone*, Napoli 2011
- A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State aid in the European Union*, Oxford, 2004
- A. BIONDI, *Some reflections on the notion of State resources in European Community State aid Law*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 30, no. 5, 2007
- A. BIONDI, *State aid is falling down, falling down: analysis of the case law on the notion of aid*, in *Common Market Law Review*, 2013
- A. BIONDI, *The First on the Flight Home: The Sad Story of State Aid Control in the Brexit Age*, in *King's Law Journal*, 2016
- A. BIONDI, *State Aid, government spending and the virtue of loyalty*, in P. J. BIRKINSHAW, A. BIONDI, *Britain Alone! The implications and consequences of UK exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, 2016
- A. BIONDI, O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid: Every light has its shadow*, in B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Modernisation of EU State Aid Control - Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Wageningen, Oxford, 2018
- A. BIONDI, *Brexit and State Aid Control: Four Quartets*, in *Competition Law Journal*, 2018
- A. BIONDI, I. AGNOLUCCI, *Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato*, in *aisdue.eu*, 2019
- A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *eulawlive.com*, 2020
- A. BIONDI, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID -19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, volume IV, n. 2, 2020

- A. BIONDI, O. STEFAN, *EU Health Union and State Aid Policy: With Great(er) Power Comes Great Responsibility*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020
- A. BIONDI, M. BOWSER, C. YUKINS, L. RUBINI, G. CAROVANO, *The EU Gives Foreign Subsidies Its Best Shot: One Take on White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies*, in *International Economic Law and Policy Blog*, 2020
- M. BOCCACCIO, *Dal controllo ex ante al controllo ex post: la rivoluzione della modernizzazione degli aiuti di Stato*, in *Public Finance Research Papers*, 2016
- S. BOLIS, *Quando il ruling preventivo diviene aiuto di Stato: il caso Fiat Chrysler Finance Europe Ltd*, in *Eurojus*, 2020
- M. BONELLI, *The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union*, in *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2018
- J. BORKOWSKI, *Prospects for Ukraine in the light of criteria and experience of accession to the European Union*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 2006
- B. BOSCHETTI, *Soft law e normatività: un'analisi comparata*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016
- L. BOUCON, *EU Law and retained powers of Member States*, in L. AZOULAI, *The question of competence in the European Union*, Oxford, 2014
- C. P. BOWN, J. A. HILLMAN, *WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem*, in *Peter Institute for International Economics Working Paper*, 2019
- E. BOZZA, *Misure statali anticoncorrenziali e responsabilità delle imprese*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001
- A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *www.astrid-online.it*, 2010
- J. D. BRAUN, J. KUHLING, *Article 87 EC and the community courts: from revolution to evolution*, in *Common Market Law Review*, 2008
- G. BRUZZONE, *Poteri e garanzie nel diritto antitrust: l'esperienza italiana nel sistema della modernizzazione*, Bologna, 2008

- J. M. BUCHANAN, *Externalities and public expenditure theory*, Indianapolis, 2001
- J. L. BUENDIA SIERRA, 'Brexit', a Stress Test for State Aid Control?, in *European State Aid Law Quarterly*, 2015
- J. L. BUENDIA SIERRA, *EU State Aid Control: Competition Between Undertakings or Between Member States?*, in L. RUBINI, J. HAWKINS, *What Shapes The Law? Reflections on the history, law, politics and economics of international and European subsidy disciplines*, European University Institute, 2016
- J. L. BUENDIA, A. DOVALO, *State aid versus Covid-19. The Commission adopts a Temporary Framework*, in *European State Aid Quarterly*, n. 1, 2020
- L. BUFFONI, *La tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003
- D. BUTLER, U. W. KITZINGER, *The 1975 Referendum*, Londra, 1975
- F. CAFFÈ, *L'accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT) e i suoi difficili problemi*, in *Comunità internazionale*, 1986
- G. CAGGIANO, *Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito*, in *AISDUE*, 2020
- G. F. CAMPOBASSO, *I prestiti subordinati nel diritto italiano*, in G. B. PORTALE, *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, Milano, 1983
- G. CANNAS, S. FERRARO, A. MATHIEU COLLIN, K. VAN DE CASTEELE, *Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU*, in *Competition State aid brief*, Issue 3/2022, 2022
- R. CARANTA, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice nazionale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019
- J. CARBAJO, *La notion d'aide nationale dans la Communauté européenne*, Tours, 1987
- F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 2022

- C. CASPARI, *State aids in the EEC*, in B.E. HAWK, *Antitrust and trade policies of the European Economic Community: annual proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York, 1984
- E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in *www.sidiblog.org*, 2022
- A. CATRICALÀ, C. E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *Diritto antitrust*, Milano, 2021
- F. CECCO, *De minimis and exceptional circumstances as grounds for interim relief against recovery of State aid: Hellenic Republic v. Commission*, in *Common market law review*, Vol. 50, Issue 5, 2013
- A. CERRAI, *Concentrazioni di imprese e concorrenza nella normativa del Trattato CEE*, Milano, 1983
- A. CERRI, *Gli aiuti di Stato nel quadro degli interventi pubblici in economia*, in G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, Roma, 2006
- D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge, 2019
- T. CHOPIN, C. LEQUESNE, *Brexit: un compromis possible entre le Royaume-Uni et les Etats membres de l'UE*, Centre de recherches internationales, 2015
- A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, in *Eurojus*, 2021
- M. COLITTI, *Energia e sviluppo in Italia. La vicenda di Enrico Mattei*, Bari, 1979
- C. M. COLOMBO, *Modernizzazione degli aiuti di Stato e integrazione amministrativa: problemi e riflessioni*, in A. MONICA, G. BALDUZZI, *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo delle amministrazioni europee*, Pavia, 2019
- R. CONDORELLI, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, San Gregorio di Catania, 2005
- P. CONGEDO, F. GHEZZI, *I rimedi nelle operazioni di concentrazione. Disciplina e prassi comunitaria. Cenni sulla disciplina e prassi italiana*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, *Trattato di diritto civile*, Torino, 2011

- G. E. CORSARO, *Un colpo al cerchio e uno alla botte: il Tribunale conferma l'approccio della Commissione relativo al controllo ex art. 107 TFUE sui tax rulings ma annulla la decisione Apple*, in *Eurojus*, 2020
- B. CORTESE, F. FERRARO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014
- F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo: l'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi* Napoli, 2011
- N. CRAFTS, *Brexit and control of subsidies*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2022
- P. CRAIG, *The Process: Brexit and the Anatomy of Article 50*, in F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017
- V. CROCHET, M. GUSTAFSSON, *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*, in *World Trade Review*, 2021
- C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi*, 2015
- C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2016
- N. G. DALLAS LUCAS, *Energy and the European Communities*, Londra, 1977
- L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012
- W. DAVEY, *The Dispute Settlement Mechanism*, in *Illinois Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, Research Paper No 03-08, 2003
- P. DE GIOIA CARABELLESE, *Banca Tercas 2: la vendetta (fallita) della Commissione europea*, in *OIDU*, n. 2, 2021
- C. DE LA PORTE, M. DAGNIS JENSEN, *The Next Generation EU: An Analysis of the Dimension of Conflict behind the Deal*, in *Social Policy Administration*, 2021

- P. DE LUCA, *La limitazione degli effetti di soft law delle comunicazioni della Commissione: il caso Grecia c. Commissione*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2016
- S. DE MARS, C. MURRAY, A. O'DONOGHUE, B. WARWICK, *Continuing EU Citizenship "Rights, Opportunities and Benefits" in Northern Ireland after Brexit*, Northern Ireland, 2020
- P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000
- A. DE PRA, *La procedura di controllo delle concentrazioni tra imprese nel mercato globale*, Bologna, 2010
- B. DE WITTE, *Direct effect, supremacy and the nature of legal order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA, *The evolution of EU law*, Oxford, 1999
- M. DEBROUX, *State aid & covid-19: a swift response to a massive challenge*, in *Concurrences*, 2020
- B. DEL MEDICO, *L'Ucraina è solo l'inizio. Il nuovo ordine mondiale dopo la fuga dall'Afghanistan. Ucraina, Taiwan...e poi?*, 2022
- F. DENOZZA, *Antitrust*, Bologna, 1988
- J. DERENNE, *Commission v World Duty Free Group a.o.: Selectivity in (Fiscal) State Aid, quo vadis Curia?*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017
- N. DI CAGNO, *L'impresa societaria*, Bari, 2012
- C. DI TURI, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *Eurojus*, 2022
- D. DIVERIO, *La libera prestazione di servizi fra Comunità europea e OMC*, Milano, 2007
- D. DIVERIO, *Le misure nazionali di sostegno al mercato bancario: un'applicazione à la carte della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese?*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 3, 2017
- A. A. DOLMETTA, L. S. LENTINI, *La Corte di Giustizia sul caso Tercas. Primi scenari*, in *Diritto bancario*, 2021
- M. DONY-BARTHOLOME, *La notion d'aide d'Etat*, CDE, 1993

- A. DUFF, *Britain's special status in Europe: A comprehensive assessment of the UK-EU deal at its consequences*, in *Policy Network Paper*, Londra, 2016
- M. EBNER, E. GAMBARO, *La nozione di aiuto di Stato*, in A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006
- F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 2022
- S. EUSEPI, *L'incidenza della normativa in tema di aiuti di Stato sull'autonomia tributaria degli Stati membri alla luce del nuovo modello di finanziamento*, in *Rivista di diritto tributario*, 2016
- M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Diritto Unione Europea*, 2015
- F. FABBRINI, *The institutional consequences of a Hard Brexit: in-depth analysis*, European Parliament, 2018
- F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*, Oxford, 2020
- G. FAELLA, *Decisioni d'accettazione degli impegni, consent order e consent decree: l'antitrust e i limiti del potere*, XX Colloquio biennale di diritto comparato, Università di Ferrara, 2007
- A. FANTOZZI, *The applicability of State aid rules to tax competition measures: a process of de facto harmonization in the tax field?*, in W. SCHON, *Tax competition in Europe*, Amsterdam, 2003
- P. D. FARAH, E. CIMA, *Il sistema OMC di risoluzione delle controversie, le sovvenzioni alle energie rinnovabili e le feed-in tariffs*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015
- R. FEDERICO, *Aiuti di stato e concorrenza fiscale tra stati: la crisi della sovranità nazionale durante l'emergenza COVID-19*, in *Concorrenza e Mercato*, 2020
- F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010

- M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in *Il mulino*, 2021
- F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998
- G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online, Osservatorio COVID 19*, 2020
- T. FLORY, *Le GATT: droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968
- C. FONTANA, *Aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012
- A. FRANCO, *Brevi note su aiuti di Stato e selettività materiale alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia UE relativa alla prescrizione breve per reati in materia di Iva*, in *Rassegna tributaria*, 2016
- R. FRANZÈ, *I "tributi di scopo" nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle imprese*, in *Diritto pubblico comunitario*, 2005
- F. GALLO, *Ordinamento europeo e principi fondamentali tributari*, Napoli, 2006
- F. GALLO, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione europea*, Napoli, 2015
- A. GARCEA, *L'origine*, in L. SALVINI, *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007
- A. GARCIA HERRERO, *Europe's crusade to fend off Chinese interference falls short*, in *Bruegel*, 2021
- A. GORI, *L'impatto della Brexit sulla composizione delle istituzioni europee*, in *Il mulino*, 2020
- G. GAROFALO, F. QUINTILIANI, *I microfondamenti della macroeconomia keynesiana: gli effetti delle asimmetrie informative*, Napoli, 1994
- F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2019
- V. GIGLIO, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009
- M. GIOVANNONE, *Le tutele sociali nel Regno Unito dopo la Brexit*, in *EUblog*, 2021

- A. GIRAUD, *A study of the notion of legitimate expectations in State aid recovery proceedings: "Abandon all hope, ye who enter here?"*, in *Common Market Law Review*, 2008
- A. GRIPPO, *Verso la definizione degli aiuti di Stato: il caso NORD/LB e la necessità della continuità*, in *Federalismi*, 2020
- E. GUERRI, *L'applicazione del diritto antitrust in Italia dopo il regolamento CE n. 1/2003*, Torino, 2005
- J. HAALAND MATLARY, *Energy Policy in the European Union*, Londra, 1991
- J. HAAS, E. RUBIO, *Brexit and the EU budget: threat or opportunity?*, in *Delors Institute Policy Paper 183*, 2017
- L. HANCHER, T. OTTERVANGER, P. J. SLOT, *EC State Aids*, London, 2006
- H. L. A. HART, *Definition and Theory in Jurisprudence*, in *Law Quarterly Review*, 1954
- G. C. HARTIGAN, *Perverse Consequences of the GATT: Export Subsidies and Switching Costs*, Londra, 1996
- P. HEIDUES, R. NITSCHKE, *Comments on State Aid Reform. Some Implications of an Effects-based Approach*, in *European State aid Law Quarterly*, 2006
- D. HILDEBRAND, A. SCHWEINSBERG, *Refined economic approach in European State aid control: will it gain momentum?*, in *World Competition 2007*, 2007
- H. HOFFMANN, A. TURK, *EU administrative governance*, Cheltenham, 2006
- J. HOJNIK, *De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market?*, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2013
- L. IDOT, *Aides d'État. Imputabilité à l'État et mesure de soutien privé*, in *Europe*, n. 5, 2021
- M. INGROSSO, G. TESAURO, *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009
- F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007

- P. G. JAEGER, F. DENOZZA, A. TOFFOLETTO, *Appunti di diritto commerciale. Impresa e società*, Milano, 2019
- T. JAEGER, *The Future of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022
- J. JOHANNESON, D. CLOWES, *Energy Resources and Markets. Perspectives on the Russia–Ukraine War*, in *European Review*, Vol. 30, No. 1, Cambridge University Press, 2020
- I. JOZEPA, *EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper SN 06775, 2020
- M. KEEP, *Brexit: the financial settlement*, in *House of Commons*, 2020
- N. KHAN, K.D. BORCHARDT, *The private market investor principle. Reality check or distorting mirror*, in *International Competition Law Series*, Londra - New York, 2008
- J. KOROSTELEVA, *The implications of Russia's invasion of Ukraine for energy markets with a focus on the EU economy*, in *British Journal of Management*, 2022
- N. KROES, *The State Aid Action Plan – Delivering Less and Better Targeted Aid*, Speech 05/440, UK Presidency Seminar on State Aid, London
- J. KUHLING, P. REINHOLD, T. WECK, *State Capitalism and Level Playing Field: The Need for a 'Third-Country State Aid Instrument' to Restore a Level Playing Field in the EU's Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2020
- J. W. KUIPERS, V. HERNANDEZ GUERRER, *Fiscal State Aid. The European commission on a mission*, in *International Tax Journal*, Luglio-Agosto, 2008
- A. LANG, *Problemi di attuazione dell'accordo di associazione UE-Regno Unito con riferimento alla mobilità delle persone fisiche*, in *Eurojus*, 2022
- P. LASOK, *State Aids and remedies under the EEC Treaty*, Oxford, 1987
- S. LATTANZI, *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *Eurojus*, 2021

- E. LATORRE, *COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*, in *Eurojus*, Numero speciale: *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020
- E. LEAMER, *Sources of international comparative advantage. Theory and evidence*, Cambridge, 1984
- H. LEGAL, *Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat?*, in *Concurrences*, 2006
- S. LI, X. TU, *Reforming WTO Subsidy Rules: Past Experiences and Prospects*, in *Journal of World Trade*, 2020
- B. LIBONATI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 2009
- M. D. LITTLE, *Ethics, Economics, and Politics: Principles of Public Policy*, Oxford, 2002
- M. LIPARI, *La nozione di aiuto di Stato indiretto, attribuito da un soggetto privato, e il requisito dell'imputazione pubblica della misura incentivante*, in *Eurojus*, 2019
- J. J. P. LOPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: from internal market to competition and beyond*, in *Oxford University Press*, Oxford, 2015
- L. LOVDAHL GORMSEN, *European State Aid and Tax Rulings*, Cheltenham Northampton, 2019
- G. LUCHENA, S. PRISCO, *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma, 2007
- G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in E. BANI, F. DI PORTO, *Covid-19, aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020
- R. LUJA, *State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009
- R. LUJA, *Does the Modernisation of State Aid Control Put Legal Certainty and Simplicity at Risk?*, in *European State aid Law Quarterly*, 2012
- R. LUJA, *The Foreign Subsidies Regulation: Countering State Aid Beyond the European Union*, in *European State aid Law Quarterly*, 2021

- G. LUNGHINI, P. A. MORI, *Per una politica economica della concorrenza*, in N. LIPARI, I. MUSU, *La concorrenza tra economia e diritto*, Roma-Bari, 2000
- N. MACHIAVELLI, *Il principe*, trad. L. Firpo, Torino, 1972
- C. MACZKOVICS, *How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis?*, in *European State aid law quarterly*, 2020
- G. P. MANZELLA, *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1998
- P. MANZINI, *Note sulle relazioni pericolose tra Stato e imprese nel quadro del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002
- P. MARIANI, *Lasciare l'Unione europea: Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018
- S. MARINO, *Il ruolo del giudice nazionale nell'enforcement della disciplina sugli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea*, Torino-Milano, 2021
- L. MARTIN DOMINGO, J. C. MARTIN, *The Effect of COVID-Related EU State Aid on the Level Playing Field for Airlines*, in *Sustainability*, 2022
- F. MARTINES, *L'onere della prova nell'organizzazione mondiale del commercio e valori del sistema*, Santarcangelo di Romagna, 2012
- R. MASTROIANNI, *On the distinction between vertical and horizontal direct effects of community directives: what role for the principle of equality?*, in *European Public law*, 1999
- L. MAUGERI, *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, guerra fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*, Firenze, 1994
- L. MAUTINO, *A Brave New World: Implications of State Aid Modernisation*, Oxera Agenda, *Advancing Economics in Business*, 2013
- M. MEROLA, *La politica degli aiuti di Stato nel contesto della crisi economico finanziaria: ruolo e prospettive di riforma*, in G. COLOMBINI, M. PASSALAQUA, *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012

- M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, 2021
- J. H. MEYER, *The 1975 referendum on Britain's continued membership in the EEC*, in *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)*, 2005
- R. MICELI, *La metamorfosi del divieto di aiuti di Stato nella materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2015
- M. MILANOVIC, *What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?*, in *www.ejiltalk.org*, 2022
- A. MÖLLER, T. OLIVER, *The United Kingdom and the European Union. What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?*, in *Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik*, 2014
- O. MONTALTO, P. MEDINA PALOMINO, *Aides d'Etat et moyen de defense des entreprises*, in *Revue du Marché unique européen*, 1991
- S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers*, 2020
- J. MORENO, *Le distinte nozioni comunitarie di pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 1998
- G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020
- F. MORNATI, R. MARCHIONATTI, *Principi di economia politica*, Torino, 2010
- I. MUSSU, *Il valore della concorrenza nella teoria economica*, in N. LIPARI, I. MUSSU, *La concorrenza tra economia e diritto*, Bari, 2000
- B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Modernisation of EU State Aid Control - Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Wageningen, Oxford, 2018

- D. NEVEN, V. VEROUDEN, *Towards a more refined economic approach in State aid control*, in W. MEDERER, N. PESARESI, M. VAN HOOF, *State aid, Claeys & Casteels*, in *EU Competition Law*, Vol. IV, Bruxelles, 2008
- P. NICOLAIDES, *Control of State aid in the European Union: compliance, sanctions and rational behaviour*, in *World competition* n. 3/2005, vol. 25
- L. F. PACE, *Diritto Europeo della concorrenza. Divieti antitrust, controllo delle concentrazioni e procedimenti applicativi*, Padova, 2007
- A. PALAZZO, A. SASSI, *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007
- M. PALMIERI, *L'organizzazione mondiale del commercio e la diretta applicabilità delle norme GATT all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto comune degli scambi internazionali*, 1996
- M. PANEBIANCO, *L'applicazione del GATT nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto comune e degli scambi internazionali*, 1986
- A. PAPPALARDO, *Il diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2018
- M. PASSALACQUA, *Soft law per la regolazione del mercato dei contratti pubblici*, in *Concorrenza e mercato*, 2017
- J. PAUWELYN, *New Trade Politics After the Doha Round*, in *Center for Trade and Economic Integration*, Working Paper 1/2008
- G. PEARSON, *Business incentives and the GATT Subsidies Agreement*, in *Australian business law review*, 1995
- D. PELEKIS, *The Burden and Standard of Proof in the Tax Ruling Cases: A Practical Limit to the EU's Arm's Length Principle?*, in *Journal of European competition law & practice*, 2021
- F. PELLIZZARI, *Esternalità ed efficienza: un'analisi multisettoriale*, in *Economia politica*, Bologna, 2004
- F. PEPE, *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della "dottrina Vestager" in materia di tax rulings e aiuti di Stato alle imprese multinazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2017

- G. PERETZ, *The Subsidy Control Provisions of the UK–EU Trade and Cooperation Agreement: A Framework for a New UK Domestic Subsidy Regime*, in *UK State Aid Law Association*, 2020
- G. PEROTTO, *La sentenza della Corte di giustizia nel caso Fiat: il divieto di aiuti di Stato e il limite all'autonomia fiscale nazionale*, in *BlogDUE*, 2023
- G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di Stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto pubblico europeo*, Fasciolo II, 2020
- G. PETRILLO, *Next Generation UE e nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo?*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2021
- P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982
- P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002
- C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000
- A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012
- E. PISTOIA, *Brexit: should they stay*, in *SIDIBlog*, 2016
- P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra public e private enforcement*, Bari, 2018
- S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *www.sidiblog.org*, 2022
- O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese fra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001
- P. PREK, T. LEFEVRE, *The requirement of selectivity in the recent case law of the court*, in *European State aid Law Quarterly*, 2012
- M. PREVIATELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *Eurojus*, 2022

- A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*, Milano, 2020
- L. QUATTROCCHIO, B. M. OMEGNA, *Impresa e diritto*, Torino, 2015
- C. QUIGLEY, *The notion of State Aids in the EEC*, *ELR*, 1987
- C. QUIGLEY, A. COLLINS, *EC State aid law and policy*, Oxford, 2004
- C. QUIGLEY, *The European Commission's programme for State aid modernization*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2013
- C. QUIGLEY, *European State aid Law and Policy*, Oxford, 2015
- A. QURESHI, M. S. RIZWAN, G. AHMAD, D. ASHRAF, *Russia–Ukraine war and systemic risk: Who is taking the heat?*, in *Finance Research Letters*, Vol. 48, 2022
- V. RABASSA, *Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat?*, in *Concurrences*, 2006
- E. A. RAFFAELLI (edited by), *Antitrust between EU law and national law: 10. conference, 17-18 maggio 2012, Casa dei Carraresi, Treviso, Bruxelles-Milano*, 2013
- F. RAWLINSON, *The Role of Policy Frameworks, codes and Guidelines in the Control of State Aid*, in I. HARDEN, *State Aid: Community law and policy*, *Bundesanzeiger*, Cologne, 1993
- P. RIEDEL, T. WILSON, S. CRANLEY, *Update on the EU's State aid response to COVID-19*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2020
- G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997
- J. ROBERTS, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication Handbook. Everything You Need to Know about Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, Warsaw, 2016
- F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, in V. UCKMAR, *Diritto tributario internazionale*, Padova, 2005
- M. ROCCIA, *I prestiti subordinati*, in *Il risparmio*, 1989

- D. RODRIK, *How to Save Globalization from its Cheerleaders*, in *John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series*, 2007
- M. ROSS, *State aids and national courts: definition and other problems. A case of premature emancipation?*, in *Common Market Law Review*, 2000
- L. S. ROSSI, C. BOTTARI, *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013
- F. ROSSI DAL POZZO, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in *Eurojus*, 2019
- F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021
- P. ROSSI MACCANICO, *State aid review of Member States' measures relating to direct business taxation*, in *European State aid law quarterly*, 2004
- G. ROSSOLILLO, *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno unito nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 2016
- P. M. ROTH, *European Community Law of Competition*, Oxford, 2001
- L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, 2009
- L. RUBINI, *The Wide and the Narrow Gate: Benchmarking in the SCM Agreement after the Canada Renewable Energy/FIT Ruling*, in *World Trade Review*, 2014
- P. RUSSO, *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato e poteri del giudice nazionale*, in *Rivista Internazionale di Diritto pubblico comunitario*, 2004
- C. A. RUSSO, *Commissione europea, aiuti di Stato alle banche e diritto societario: una difficile convivenza*, in *Banca impresa società*, 2009
- C. SACCHETTO, *Il diritto comunitario e l'ordinamento tributario italiano*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2001

- G. SACERDOTI, *La trasformazione del GATT nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995
- A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale comunitario*, Milano, 1990
- A. SANTA MARIA, *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006
- L. SAU, *Struttura finanziaria, asimmetria informativa e la teoria dell'investimento di H. P. Minsky*, in *Economia Politica*, Bologna, 1999
- G. SAPELLI, F. CARNEVALI, *Uno sviluppo tra politica e strategia. ENI (1953-1985)*, Milano, 1992
- F. SAVASTANO, *Prime considerazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea*, in *Federalismi*, 2015
- C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011
- C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012
- C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021
- M. SCHONBERG, *The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022
- W. SCHWARTZ, E. HARPER, *The regulation of subsidies affecting international trade*, *Michigan Law Review*, 1972
- L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e Diritto*, n. 5, 2017
- D. SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *UK Constitutional Law Blog*, 2016

- S. V. SCOTT, M. ZACHARIADIS, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*, New York, 2013
- M. J. SEGURA CATALAN, M. CLAYTON, *State aid modernisation: another reform?*, in *ERA Forum*, 2013
- P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *Federalismi*, n. 7, 2021
- T. SHARPE, *Law of the European Communities*, Londra, 1986
- M. SLOTBOOM, *Subsidies in WTO Law and in EC Law. Broad and Narrow Definitions*, in *Journal of World Trade Law*, 2002
- B. SMULDER, *A Temporary Framework for Every Crisis: Covid and Ukraine*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022
- A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in *www.sidiblog.org*, 2022
- D. SPECTOR, *The Economic Policy of State Aids: The Assessment Criteria*, in *Concurrences*, n. 2, 2006
- F. SPITALERI, *Recenti sviluppi in materia di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato: i casi CELF e Wienstrom*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010
- P. STAVICZKY, *The European Answer to the Inflation Reduction Act*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2023
- O. STEFAN, *European Soft Law Competition in European Courts. A Matter of Hard Principles?*, in *European Law Journal*, 2008
- A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Il mulino*, 2018
- G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2010
- G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce delle norme sull'Unione: l'interazione fra i livelli europei e interni*, in *Rivista di diritto internazionale*, Fascicolo I, 2014

- A. TOURNEPICHE, *Les communications: instruments privilégiés de l'action administrative de la Commission européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002
- A. UCKMAR, *Aspetti fiscali nelle regole della Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO)*, in V. UCKMAR, *Diritto tributario internazionale*, Padova, 2005
- D. UTRILLA, *State aid and COVID-19: further extension of the State aid Temporary Framework*, in *EU Law Live*, 2020
- G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden-Boston, 2016
- S. VANONI, *I crediti subordinati*, Torino, 2000
- M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 2022
- G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2015
- M. VESTAGER, *State Aid for the Really Big Challenges, Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2022
- U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020
- L. VOGEL, *European State aid law*, Parigi, 2017
- D. VON STEBUT, *Subsidies as an instrument of economic policy*, in T. DAINIETH, *Law as an instrument of economic policy. Comparative and critical approaches*, Berlino, 1988
- A. WACHSMANN, *Les aides d'Etat doivent-elles encore avoir une origine étatique? Les cas des aides versées par les entreprises publiques à travers l'arrêt Air France/CDC*, in *Europe*, n. 5, 1997
- M. WAELBROECK, *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. IV, Bruxelles, 1972

- L. WAGNER, *Aides d'Etat: la Commission européenne confrontée au risque systémique*, in *Europe*, 2009
- J. WEBBER, *Taking advantage of the opportunity presented by the UK's new subsidy control regime*, in *UK State Aid Law Association*, 2021
- W. WEIß, *Revisione d'ufficio delle sovvenzioni per paesi terzi: somiglianze e differenze con la procedura per gli aiuti di Stato*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022
- R. WHISH, D. BAILEY, *Competition Law*, Oxford, 2011
- J. WICKERS, *Concept of competition*, in *Oxford economic papers*, 1995
- T. WILSON, P. GNATZY, *COVID-19 and EU State aid recapitalisation*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2020
- J. S. WOLSKI, *Legal Basis of the Proposal for a Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market*, in *European State aid Law Quarterly*, 2022
- A. WYROZUMSKA, *Withdrawal from the Union*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlino-Heidelberg, 2012
- U. ZAGHUM, P. ONUR, C. SUN-YONG, T. TEPLOVA, *The impact of the Russia-Ukraine conflict on the connectedness of financial markets*, in *Finance Research Letters*, Vol. 48, 2022
- S. ZAHRA, *Institutional change and international entrepreneurship after the war in the Ukraine*, in *British Journal of Management*, 2022
- G. P. ZANETTA, *L'Europa e la salute*, Milano, 2003

## INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa C-26-62, ECLI:EU:C:1963:1

Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Causa C-6-64, ECLI:EU:C:1964:66

Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 1973, *Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e altri*, Causa C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152

Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 173-73, ECLI:EU:C:1974:71

Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weiling c. Repubblica federale di Germania*, Causa C 78/76, ECLI:EU:C:1977:52

Sentenza della Corte del 24 gennaio 1978, *Pubblico ministero del Regno dei Paesi Bassi c. Jacobus Philippus van Tiggele*, Causa 82/77, ECLI:EU:C:1978:10

Sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal S.p.A.*, Causa C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49

Sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl*, Causa 61/79, ECLI:EU:C:1980:100

Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 730/79, ECLI:EU:C:1980:209

Sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., e Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., c. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, Cause riunite 213 a 215/81, ECLI:EU:C:1982:351

Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1984, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 84/82, ECLI:EU:C:1984:117

Sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 1984, *SA Intermills c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345

Sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, Causa 290/83, ECLI:EU:C:1985:37

Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 1985, *Regno dei Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek BV c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite 296 e 318/82, ECLI:EU:C:1985:113

Sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA ed altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-169/84, ECLI:EU:C:1986:42

Sentenza della Corte di giustizia del 24 febbraio 1987, *Deufil GmbH & Co. KG c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 310/85, ECLI:EU:C:1987:96

Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, Causa 118/85, ECLI:EU:C:1987:283

Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Causa C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452

Sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1988, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite 67, 68 e 70/85, ECLI:EU:C:1988:38

Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 1988, *Repubblica ellenica c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 57/86, ECLI:EU:C:1988:284

Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125

Ordinanza della Corte di giustizia del 13 giugno 1990, *Imm. Zwartveld e altri*, Causa C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:315

Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 1990, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, Causa C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320

Sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1990, *Repubblica francese c. Commissione ("Boussac")*, Causa C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67

Sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest c. Hauptzollamt Itzehoe e Hauptzollamt Paderborn*, Cause riunite C-143/88 e C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65

Sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 1991, *Delimitis c. Henniger Bräu AG*, Causa C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91

Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136

Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, Causa C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161

Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e altri c. Francia*, Causa C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440

Sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 1992, *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e altri c. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*, Cause riunite C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 e C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118

Sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 1993, *Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, Cause riunite C-72/91 e C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97

Sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 1993, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-313/90, ECLI:EU:C:1993:111

Sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH c. Eurocontrol*, Causa C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7

Sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e altri c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Causa C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369

Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI e altri*, Causa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285

Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 1996, *IJssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken*, Causa C-311/94, ECLI:EU:C:1996:383

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Compagnie nationale Air France c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione ampliata) del 12 dicembre 1996, *Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques et de soie naturelle (AIUFFASS) e Apparel, Knitting & Textiles Alliance (AKT) c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-380/94, ECLI:EU:T:1996:195

Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 1997, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10

Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, Causa C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303

Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 15 settembre 1998, *Gestelevision Telecinco SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-95/96, ECLI:EU:T:1998:206

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione ampliata) del 30 aprile 1998, *Cityflyer Express Ltd c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) del 25 marzo 1999, *Forges de Clabecq SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66

Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210

Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, Causa C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332

Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, Causa C-67/96, ECLI:EU:C:1999:43

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 15 dicembre 1999, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-132/96 e T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326

Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Repubblica francese c. Ladbroke Racing Ltd e Commissione delle Comunità europee*, Causa C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151

Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavel Pavlov e altri c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, Cause riunite C-180/98 e C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428

Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290

Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra AG c. Schhleswag AG*, con l'intervento di: *Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein*, Causa C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160

Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2001, *Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, Causa C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627

Sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, Causa C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 30 gennaio 2002, *Keller SpA e Keller Meccanica SpA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-35/99, ECLI:EU:T:2002:19

Sentenza della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002, *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs BV c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, con l'intervento di *Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, Causa C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) del 28 febbraio 2002, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-155/98, ECLI:EU:T:2002:53

Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 6 marzo 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-127/99), Comunidad Autónoma del País Vasco e Gasteizko Industria Lurra, SA (T-129/99) e Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (T-148/99) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, ECLI: ECLI:EU:T:2002:59

Sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2002, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-310/99, ECLI:EU:C:2001:279

Ordinanza del presidente del Tribunale di primo grado del 4 aprile 2002, *Technische Glaswerke Illmenau GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-198/01 R, ECLI:EU:T:2002:90

Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294

Sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, Causa C-287/00, ECLI:EU:C:2002:388

Sentenza della Corte di giustizia del 24 settembre 2002, *Falck SpA e Acciaierie di Bolzano SpA c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, ECLI:EU:C:2002:524

Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, Causa C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603

Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 4 marzo 2003, *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57

Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in presenza di Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415

Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 5 agosto 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya), SA (T-116/01) e Diputación Foral de Vizcaya (T-118/01) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-116/01 e T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217

Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2003, *Belgische Staat c. Eugène van Calster e Felix Cleeren (C-261/01) e Openbaar Slachthuis NV (C-262/01)*, Cause riunite C-261/01 e C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571

Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-91/01, ECLI:EU:C:2004:244

Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *GIL Insurance Ltd e altri c. Commissioners of Customs & Excise*, Causa C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252

Sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P), Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH e altri (C-202/02 P), KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P), LR af 1998 A/S (C-206/02 P), Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P), LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P) e ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, ECLI:EU:C:2005:408

Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano SpA c. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, Causa C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774

Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768

Sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, Causa C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8

Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione ampliata) del 22 febbraio 2006, *EURL Le Levant 001 e altri c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-34/02, ECLI:EU:T:2006:59

Sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 2006, *Giuseppe Atzeni e a. (C-346/03), Marco Scalas e Renato Lilliu (C-529/03) c. Regione autonoma della Sardegna*, Cause riunite C-346/03 e C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130

Sentenza della Corte di giustizia del 30 marzo 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl c. Giuseppe Calafiori*, Causa C-451/03, ECLI:EU:C:2006:208

Sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, *Deutsche Bahn AG c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104

Sentenza del Tribunale di primo grado del 31 maggio 2006, *Kuwait Petroleum (Nederland) BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-354/99, ECLI:EU:T:2006:137

Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, *Regno del Belgio (C-182/03) e Forum 187 ASBL (C-217/03) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416

Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511

Sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, *Transalpine Olleitung in Österreich*, Causa C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644

Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 29 marzo 2007, *Scott SA c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99

Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini*, Causa C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434

Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 12 settembre 2007, *Repubblica italiana (T-239/04) e Brandt Italia SpA (T-323/04) c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-239/04 e T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260

Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *CELF et Ministre de la Culture et de la Communication*, Causa C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79

Sentenza della Corte (grande sezione) del 22 aprile 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Salzgitter AG*, Causa C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236

Sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, *Essent Netwerk Noord BV con l'intervento di Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV c. Aluminium Delfzijl BV*, Causa C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413

Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) e altri c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri*, Cause riunite C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488

Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, Causa C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619

Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates Association c. Commissione delle Comunità europee e Regno Unito*, Causa C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757

Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2009, *Kattner Stahlbau GmbH c. Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft*, Causa C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127

Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2009, *Sandra Puffer c. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*, Causa C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254

Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 4 settembre 2009, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 15 giugno 2010, *Mediaset SpA c. Commissione europea*, Causa T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233

Sentenza del Tribunale del 1 luglio 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA c. Commissione europea*, Causa T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268

Sentenza del Tribunale del 1 luglio 2010, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, Causa T-53/08, ECLI:EU:T:2010:267

Sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2010, *Commissione europea c. Scott SA*, Causa C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480

Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG c. BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, Causa C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl (C-78/08), Adige Carni Soc. coop. arl, in liquidazione c. Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-79/08) e Ministero delle Finanze c. Michele Franchetto (C-80/08)*, Cause riunite C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, Causa C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551

Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione europea (C-106/09 P) e Regno di Spagna (C-107/09 P) c. Government of Gibraltar e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, Cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732

Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, Causa C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV CV c. Gemeente Rotterdam*, Causa C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione ampliata) del 7 marzo 2012, *British Aggregates Association c. Commissione europea*, Causa T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110

Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione europea c. Électricité de France (EDF)*, Causa C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318

Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la concurrence e altri*, Causa C-226/11, ECLI:EU:C:2012:795

Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, Causa C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525

Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, Causa C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755

Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, *Commissione europea c. Irlanda e altri*, Causa C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812

Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, *Association Vent De Colère! Fédération nationale e altri c. Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, Causa C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851

Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, Causa C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 12 giugno 2014, *Scheepsbouwkundig Advies- en Rekencentrum (Sarc) BV c. Commissione europea*, Causa T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497

Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione c. Germania*, Causa C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 7 novembre 2014, *Autogrill España, SA c. Commissione europea*, Causa T-219/10, ECLI:EU:T:2014:939

Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2015, *OTP Bank*, Causa C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015, *Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e altri*, Causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555

Sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 2016, *Regno del Belgio c. Commissione europea*, Causa C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489

Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Hansestadt Lübeck*, Causa C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971

Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Aer Lingus*, Cause riunite C-164/15 P e C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990

Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione europea c. World Duty Free Group SA e a.*, Causa C-20/15 P, ECLI:EU:C:2016:981

Sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2017, *ENEA S.A. c. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki*, Causa C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671

Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, Causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999

Sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, Causa C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51

Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2019, *Eesti Pagar AS c. Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus e Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, Causa C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 19 marzo 2019, *Repubblica italiana e a. c. Commissione europea*, Cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167

Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, Causa C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268

Sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 2019, *AB «Achema» e a. c. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK)*, Causa C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione ampliata) del 24 settembre 2019, *Granducato di Lussemburgo e Fiat Chrysler Finance Europe c. Commissione europea*, Causa T-755/15, ECLI:EU:T:2019:670

Sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, Causa C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321

Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Repubblica d'Austria c. Commissione europea*, Causa C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742

Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2020, *Eco TLC c. Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire e Ministre de l'Économie et des Finances*, Causa C-556/19, ECLI:EU:C:2020:844

Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *Commissione europea c. Repubblica italiana e a.*, Causa C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154

Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe e Irlanda c. Commissione europea*, Cause riunite C-885/19 P e C-898/19 P, ECLI:EU:C:2022:859