



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI
XXXIV CICLO

**“La disciplina in materia di aiuti di Stato e la tutela
dell’ambiente nell’ordinamento dell’Unione europea”**

Tesi presentata da: dott.ssa Sophie Domaine

Tutor: prof.ssa Annamaria Viterbo

Settore scientifico-disciplinare di afferenza: IUS/14

Indice

INTRODUZIONE	5
I. LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PER L'AMBIENTE E IL CLIMA: IL GREEN DEAL EUROPEO	8
1. Le competenze dell'Unione europea in materia di ambiente	9
1.1. I principi eurounitari di diritto ambientale	11
2. Il Green Deal europeo	18
2.1. Il contenuto del Green Deal europeo	20
2.1.1. Politiche profondamente trasformative	20
2.1.2. Sostenibilità in tutte le politiche dell'UE	23
2.1.2.1. Finanziare il Green Deal europeo	27
2.2. Il Green Deal industriale	33
3. Il principio "Do no significant harm" (DNSH)	36
4. Gli effetti del Green Deal sulla programmazione dei fondi europei. Il legame con gli aiuti di Stato.	49
4.1. Brevi osservazioni critiche	52
II. LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO IN MATERIA AMBIENTALE .	55
1. La disciplina degli aiuti di Stato	56
1.1. Aiuti compatibili.....	58
1.2. La nozione di aiuto di Stato.....	62
1.2.1. Il beneficiario dell'aiuto: la nozione di impresa e di attività economica...	63
1.2.2. L'origine statale della misura.....	66
1.2.3. Il vantaggio economico.....	70
1.2.4. Il requisito della selettività.....	74
1.2.5. La distorsione della concorrenza e il pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri.....	80
1.3. Il ruolo della Commissione europea.....	82
2. Aiuti di Stato in materia ambientale.....	86
2.1. La sezione VII del GBER: aiuti a tutela dell'ambiente.....	90
2.1.1. Categorie di aiuto.....	91
2.1.2. Il 'nuovo' GBER 2023	97
2.2. Gli Orientamenti della Commissione a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia.....	100
2.2.1. Categorie di aiuti.....	111

2.2.2. Prime decisioni della Commissione basate sui nuovi Orientamenti.....	118
2.2.3. Brevi riflessioni critiche.....	121
III. IL CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO QUALE STRUMENTO PER POTENZIARE LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE.....	123
1. Integrare la protezione dell'ambiente e la sostenibilità... ..	123
1.1. ...nei quadri temporanei per le misure di aiuto di Stato.....	124
1.1.1. Il quadro temporaneo a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19	126
1.1.2. Il quadro temporaneo di crisi a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina	130
1.1.3. Il quadro temporaneo di crisi e transizione a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina.....	134
1.2. ...in NextGenerationEU	138
1.3. ...nei progetti di interesse comune nel settore dell'energia	140
2. Osservazioni critiche.....	144
2.1. Flessibilità degli aiuti e tutela dell'ambiente: binomio vincente o false aspettative?	144
2.2. Il potere discrezionale della Commissione e l'impatto degli aiuti di Stato sull'ambiente alla prova della CGUE.....	150
2.2.1. L'effetto negativo degli aiuti di Stato sull'ambiente: la giurisprudenza della CGUE.....	152
2.2.2. L'impatto della giurisprudenza della CGUE sulla discrezionalità della Commissione	159
CONCLUSIONI	165
BIBLIOGRAFIA	171

INTRODUZIONE

Nel dicembre 2019 la Commissione ha presentato il Green Deal europeo (GDE), una tabella di marcia per rendere sostenibile l'economia dell'Unione europea (UE), con l'intento di trasformare le sfide climatiche e ambientali in opportunità, in tutti i settori di intervento, definendo una strategia di crescita moderna e rendendo tale transizione giusta e inclusiva per tutti. La sfida principale del GDE è quella di trasformare l'intera economia dell'UE in un'economia improntata alla neutralità del carbonio – *carbon neutrality* – entro il 2050, il che implica la creazione di un nuovo modello economico, sostenibile, anche in linea con la transizione digitale e la ripresa economica dalla pandemia.

Per questo motivo, nel settembre 2020, la vicepresidente della Commissione Margrethe Vestager ha lanciato un dibattito sul ruolo delle autorità garanti della concorrenza nel raggiungimento degli obiettivi fissati dal GDE pubblicando un invito agli *stakeholders* – tra cui rappresentanti dell'industria, gruppi ambientalisti, organizzazioni dei consumatori e esperti di concorrenza – a presentare contributi, in cui si chiedeva come le regole della concorrenza e le politiche di sostenibilità possano essere interconnesse.¹ Il dibattito è poi confluito in una conferenza ospitata dalla vicepresidente della Commissione Vestager, che ha avuto luogo il 4 febbraio 2021, il cui focus è stato l'esame di come le regole eurounitarie relative alla concorrenza possano contribuire a sostenere le politiche ambientali e climatiche dell'UE.²

Sia le risposte alla consultazione che il dibattito in seno alla predetta conferenza hanno confermato che la politica di concorrenza deve avere un ruolo importante nel raggiungimento degli obiettivi del GDE, nel promuovere l'innovazione verde e nel realizzare la rivoluzione tecnologica necessaria per una crescita sostenibile, in linea con le regole e i valori dell'UE. Nel *Competition policy brief* di settembre 2021,³ intitolato appunto *Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*, la Direzione-

¹ Si veda https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-08/2021_green_deal_conf_call_for_contributions_en.pdf. Tutti i link sono stati verificati alla data dell'8 ottobre 2023.

² Si veda https://competition-policy.ec.europa.eu/about/green-gazette/conference-2021_en.

³ Alexandra Badea, Marin Bankov, Graça Da Costa, José Elías Cabrera, Senta Marenz, Kevin O'Connor, Ekaterina Rousseva, Johannes Theiss, Andrea Usai, Sofia Vasileiou, Alexander Winterstein, Marc Zedler, 'Competition policy brief - Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition', settembre 2021, disponibile online al seguente link: [file:///C:/Users/sophi/Downloads/competition%20policy%20brief%202021-01%20september%202021-KDAK21001ENN%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sophi/Downloads/competition%20policy%20brief%202021-01%20september%202021-KDAK21001ENN%20(1).pdf).

generale (DG) Concorrenza della Commissione europea, prendendo atto del suo ruolo, sottolineava quindi come “[w]ell-functioning and fair markets – with competition policy as their guardian and facilitator – are part and parcel of a comprehensive response. In this vein, competition policy supports and complements European solutions at various levels”.⁴ In primo luogo, la DG Concorrenza evidenziava che le politiche ambientali derivanti dal GDE potranno essere efficaci solo se i mercati risponderanno alle nuove norme e agli incentivi senza creare distorsioni della concorrenza e se le imprese saranno spinte a innovare competendo in modo leale tra loro. In secondo luogo, veniva rimarcato come una concorrenza vivace, una forte capacità di innovazione e un mercato unico ben funzionante siano essenziali a dar vita a una politica industriale intelligente, in grado di permettere alle imprese europee di diventare leader mondiali nelle tecnologie e processi di produzione ‘green’.⁵ Infine, la DG Concorrenza rilevava come la politica della concorrenza miri a sostenere una transizione verde e digitale, equa e giusta, allineandola alle regole e ai valori dell’UE e garantendo che nessuno Stato membro venga lasciato indietro.⁶

Nel quadro di questa idea di concorrenza, al servizio di una trasformazione verso un’economia più verde, con metodi di produzione più sostenibili, la disciplina degli aiuti di Stato ha un ruolo chiave. Nel GDE si legge, infatti, che “[è] essenziale promuovere nuove forme di collaborazione con l’industria e investimenti nelle catene di valore strategiche. (...) La Commissione sosterrà anche altre iniziative per la formazione di alleanze e l’aggregazione su vasta scala delle risorse, ad esempio in forma di progetti importanti di comune interesse europeo, in cui aiuti di Stato mirati e vincolati a scadenze precise possano contribuire alla creazione di nuove catene di valore innovative”.⁷

In riferimento alla consultazione condotta in materia dalla Commissione nel 2021, un gran numero di *stakeholder* sottolineava la necessità di limitare drasticamente l’accesso ai finanziamenti degli aiuti di Stato per i produttori di combustibili fossili, di inserire valutazioni di tipo ambientali nelle procedure degli aiuti di Stato e di rendere “più verde” i requisiti per la concessione di misure di aiuto. Più in generale, è emerso un consenso sulla richiesta di norme sugli aiuti di Stato chiare e semplici per gli Stati membri, i soggetti

⁴ *Ibid.*, 1.

⁵ *Ibid.*, 2.

⁶ *Ibid.*.

⁷ Comunicazione della Commissione dell’11 dicembre 2019 sul Green Deal europeo, COM(2019) 640 def, 9.

interessati e le imprese. Gli intervistati hanno, inoltre, richiesto trasparenza in relazione ad iniziative di aiuto di Stato potenzialmente dannose per l'ambiente. Molti *stakeholders* hanno, altresì, menzionato l'importanza dell'innovazione per supportare la transizione verde e la necessità di adattare la normativa sugli aiuti di Stato al fine di aumentare le possibilità di sostegno alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione (R&S&I). Infine, altri hanno ricordato il potenziale *green* dell'applicazione rigorosa del controllo degli aiuti di Stato, che preserva la parità di condizioni sul mercato e premia le imprese innovative ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

A partire da queste riflessioni ha origine la domanda di ricerca di questo elaborato, ovvero sia se, e come, la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, nel quadro del GDE, possa contribuire alla protezione dell'ambiente nell'UE. In altre parole, quale sia, nel bilanciamento tra politica industriale e tutela dell'ambiente dell'UE, il ruolo della disciplina degli aiuti di Stato.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca verrà condotta analizzando l'attuale quadro normativo eurounitario in materia di ambiente e di aiuti di Stato, con l'obiettivo di offrire una rassegna degli strumenti presenti nel diritto dell'UE, sottolineare le novità derivanti dal GDE e proporre possibili approcci che garantiscano un maggior controllo in relazione alla tutela dell'ambiente da parte della Commissione nella concessione di aiuti.

Il primo capitolo sarà dedicato all'inquadramento delle politiche relative all'ambiente nell'Unione europea. Verranno individuate le competenze dell'Unione in materia e i principi che guidano l'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri a tutela dell'ambiente; seguirà l'illustrazione delle politiche eurounitarie in materia, con particolare riferimento al GDE. La ricerca proseguirà poi, nel capitolo II, con l'analisi della disciplina che regola la concessione di aiuti di Stato a tutela dell'ambiente, preceduta da un inquadramento generale della disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato. Il capitolo III sarà dedicato all'esame del potere discrezionale che la Commissione europea detiene in materia di aiuti di Stato, in quanto organo che ha competenza esclusiva in merito alla valutazione della loro compatibilità con la disciplina della concorrenza e del mercato interno: per fare ciò, verranno analizzati, in particolare, i vari quadri temporanei adottati dalla Commissione a sostegno delle crisi che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi tre anni. L'ultima parte sarà, infine, dedicata alla presentazione di alcune considerazioni critiche alla luce dell'analisi svolta.

I. LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PER L'AMBIENTE E IL CLIMA: IL GREEN DEAL EUROPEO

Il primo capitolo di questo lavoro è dedicato a porre le basi dell'analisi del legame tra aiuti di Stato e protezione dell'ambiente, partendo proprio dall'inquadramento delle politiche relative all'ambiente nell'Unione europea. Verranno, infatti, illustrate, nella prima sezione (I.1), quali sono le competenze dell'Unione in materia e quali sono i principi che guidano le azioni dell'Unione e dei suoi Stati membri a tutela dell'ambiente (I.1.1).

L'esame della componente 'Ambiente' in seno all'Unione proseguirà, poi, nella seconda sezione del capitolo (I.2), con l'illustrazione delle politiche eurounitarie che sono state messe in atto in materia con i programmi di azione per l'ambiente dal 1973 in poi, fino ad arrivare all'adozione della Comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo (GDE) nel 2019. Grande attenzione verrà riservata al contenuto del GDE (I.2.1), in particolare alla parte relativa alla trasformazione dell'economia dell'UE per un futuro sostenibile attraverso "politiche profondamente trasformative" (I.2.1.1) nonché con l'integrazione "della sostenibilità in tutte le politiche dell'UE" (I.2.1.2). Tenendo a mente il fine ultimo di questo studio, e cioè la tematica degli aiuti di Stato e il suo legame con la tutela dell'ambiente, ci si concentrerà soprattutto sugli aspetti economico-finanziari del GDE (I.2.1.2.1) e, da ultimo, sulla recente Comunicazione concernente il Green Deal industriale (I.2.2).

La terza sezione del capitolo (I.3) si soffermerà sull'analisi di un principio di nuova costituzione nel panorama ambientale eurounitario, ovvero il principio "*Do Not Significant Harm*" (DNSH) per cui è necessario che determinate attività economiche vengano sottoposte a una valutazione di impatto che accerti che i loro effetti non arrechino un danno significativo all'ambiente. Tale principio è stato formulato nel GDE quale "impegno a favore dell'ambiente" di 'non nuocere' e poi ripreso nel Regolamento relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, c.d. Regolamento sulla "tassonomia," del 2020, il cui contenuto e atti delegati saranno oggetto di analisi nella predetta sezione I.3.

Nell'ultima parte del capitolo (I.4), si trarranno, infine, alcune osservazioni critiche in relazione alle politiche a tutela dell'ambiente dell'UE alla luce dell'attuazione del GDE

e del principio DNSH, mettendo in rilievo il legame tra questa materia e la disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato.

1. Le competenze dell'Unione europea in materia di ambiente

Dal punto di vista delle competenze, la tutela dell'ambiente trova nei Trattati diversi riferimenti. La politica economica e la politica sociale sono state incluse nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE)¹ fin dalla sua conclusione nel 1957, quali politiche della Comunità. La componente 'Ambiente' giunge invece a completare il quadro delle politiche nel 1986 con l'Atto Unico Europeo (AUE)² che aveva l'obiettivo di integrare i requisiti per la protezione dell'ambiente nelle altre politiche, con l'inserimento nel Trattato CEE del titolo VII, denominato "Ambiente" e relativo all'azione della Comunità in materia ambientale. Anche alla luce del quadro che si delineava a livello internazionale con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992,³ il Trattato di Maastricht,⁴ adottato nel 1992, rafforzava l'impegno della Comunità a salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente. Il trattato introduceva, infatti, tra i compiti fondamentali della Comunità la promozione di *"uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità [e di] una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente"* (articolo 2). Con il Trattato di Amsterdam⁵ del 1997, la politica ambientale viene elevata, nell'allora articolo 6 del Trattato CE, da politica settoriale a 'principio generale', configurabile come "clausola di integrazione ambientale" obbligatoria e trasversale, volta a tenere conto del concetto di sviluppo sostenibile.⁶

¹ Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957; entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

² Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e L'Aia il 28 febbraio 1986; entrato in vigore il 1° luglio 1987.

³ A conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992), conosciuta anche come "Summit della Terra", sono state adottate la Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC), la Convenzione sulla diversità biologica e L'Agenda 21.

⁴ Trattato sull'Unione europea (TUE) (Trattato di Maastricht), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992; entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁵ Trattato di Amsterdam, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997; entrato in vigore il 1° maggio 1999. Cfr. Banny Poostchi, 'The 1997 Treaty of Amsterdam - Implications for EU Environmental Law and Policy-Making' (1998) 7(1) Review of European Community & International Environmental Law 76.

⁶ Simone Lunenburger, Clemens Holtmann e Juliette Delarue, 'Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid' (2020) 19 European State Aid Quarterly 418, 419. Per approfondire il concetto di sviluppo sostenibile e il suo status nell'ordinamento dell'Unione europea si veda Hans Christian Bugge, Christina Voigt (eds.), *Sustainable development in national and international law* (Europa Law Publishing 2008); P.M. Barnes,

L'articolo 6 è ora divenuto l'articolo 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷ che, infatti, statuisce che “[l]e esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.” Questo obbligo si applica alla definizione e allo sviluppo delle politiche dell’Unione e alla loro attuazione da parte delle istituzioni dell’Unione europea e da parte degli Stati membri. L’articolo 7 del TFUE, parallelamente, dispone che “[l]’Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell’insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze”. L’articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull’Unione europea (TUE) stabilisce, infine, che l’Unione europea “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa [...] basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente”, quale parte integrante dello sviluppo del mercato interno dell’Unione. L’articolo 4(2)(e) del TFUE include la tutela dell’ambiente fra le competenze concorrenti fra Unione europea e Stati membri.⁸ Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria. Infine, il titolo XX del TFUE, composto dagli articoli 191-193 del TFUE, rappresenta la base giuridica vera e propria delle disposizioni in materia di ambiente.⁹

Ai fini di chiarezza espositiva, si segnala, fin da subito, che questo studio sostiene la posizione secondo cui la tutela dell’equilibrio climatico è parte integrante della politica ambientale dell’Unione europea, come enunciato all’articolo 191(1) del TFUE. Benché

T.C. Hoerber (eds.), *Sustainable development and governance in Europe: The evolution of the discourse on Sustainability* (Routledge 2013). Sul ‘concetto’ di sviluppo sostenibile cfr. Jorge E. Viñuales, ‘Sustainable Development’, in Lavanya Rajamani, Jacqueline Peel, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press 2021).

⁷ Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007; entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

⁸ Quando i trattati attribuiscono all’Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, ex articolo 2, paragrafo 2, del TFUE, l’Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore.

⁹ In materia, si veda, tra gli altri, Richard Macrory, *Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection?* (Europa Law Publishing 2006); Jan H. Jans, Hans H. B. Vedder, *European Environmental Law: After Lisbon* (Europa Law Publishing 2011); Astrid Epiney, ‘EU Environmental Law: Sources, Instruments and Enforcement: Reflections on Major Developments over the Last 20 Years’ (2013) 20(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 403; Maria Lee, *EU environmental law, governance and decision-making* (Bloomsbury Publishing 2014); David Langlet e Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University press 2016); Alicja Sikora, *Constitutionalisation of environmental protection in EU law* (Europa law publishing 2020); Patrick Thieffry, *Traité de droit européen de l’environnement et du climat* (Bruylant 2020); Elizabeth Fisher, ‘EU Environmental Law and Legal Imagination’ in Paul Craig, Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press 2021).

oggetto di specifiche disposizioni a livello eurounitario, si ritiene che la politica dell'Unione europea sul clima debba considerarsi parte della politica in materia di ambiente, che è finalizzata a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente (il quale dipende anche dall'equilibrio climatico), a proteggere la salute umana (che è a sua volta influenzata dai cambiamenti climatici) e a utilizzare le risorse naturali in maniera accorta e razionale (collegandosi direttamente con il problema delle emissioni di gas climalteranti).¹⁰ Il TFUE non fornisce una definizione di 'ambiente', ma pare logico convenire che questa si estenda anche al mantenimento dell'equilibrio climatico.¹¹ Anticipando in parte il tema della prossima sezione, si rileva, fin d'ora, che la Comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo¹² utilizza i termini 'clima' e 'ambiente' in modo distinto: ad ogni buon conto, la "neutralità climatica" del Green Deal deve essere intesa sia come obiettivo di politica ambientale riferita al clima, ma anche come integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente, ovverossia del clima, nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche – energetica, dei trasporti, industriale, agricola – dell'Unione, nel rispetto del principio di integrazione di cui al sopra menzionato articolo 11 del TFUE.¹³

1.1. I principi eurounitari di diritto ambientale

Tenendo a mente che la protezione dell'ambiente si configura quale obiettivo trasversale dei Trattati dell'UE, si procederà con l'illustrazione dei principi fondamentali in materia ambientale ivi ricompresi, partendo proprio da quello di integrazione.

Il principio di integrazione impone che la legislazione di altri settori di intervento sia modificata o emendata nel suo contenuto sostanziale per soddisfare i requisiti di protezione ambientale, quando necessario. Il riferimento, nell'articolo 11 del TFUE, alle "politiche e azioni dell'Unione" mira a raggiungere diverse aree di policy, identificate nella Comunicazione della Commissione recante "Partnership di integrazione – Una

¹⁰ Cfr. Marco Onida, 'Il Green Deal europeo' in Pietro Manzini, Michele Vellano (eds.), *Unione europea 2020 - 12 mesi che hanno segnato l'integrazione europea* (Wolters Kluwer CEDAM 2021), 262.

¹¹ *Ibid.* Vedi anche Chris Hilson, 'It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law' (2013) *Journal of Environmental Law* 359.

¹² COM(2019) 640 def, *cit.*.

¹³ Marco Onida, *op. cit.*, 263. Cfr., sul punto, Julian Nowag, 'The Environmental Integration Obligation of Article 11 TFEU' in *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws* (Oxford 2016).

strategia per integrare l'ambiente nelle politiche dell'Unione europea"¹⁴ del 1998: agricoltura, politica di coesione, sviluppo, piano di rilancio economico, occupazione, energia, imprese, pesca, mercato interno, ricerca, commercio e relazioni esterne, trasporti e affari economici e finanziari.

Vi sono due livelli di integrazione. Il primo livello di interpretazione del principio è quello 'verticale', per cui normativa ambientale e altre politiche devono essere integrate l'una con le altre.¹⁵ Ne è un esempio la Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento,¹⁶ ora revisionata e rifusa nella Direttiva relativa alle emissioni industriali,¹⁷ che istituisce un'autorizzazione integrata relativa alle prestazioni ambientali per ogni stabilimento, tenendo conto di tutti gli aspetti ambientali e dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico, dell'uso dell'acqua e del suolo, della produzione di rifiuti e dell'efficienza. Il secondo livello, l'interpretazione ampia del principio, è esplicitamente previsto dal TFUE: si tratta dell'integrazione e dell'attuazione di requisiti e obiettivi ambientali in altre aree – che possono essere anche in conflitto – con un'integrazione, quindi, "orizzontale" nelle aree e nei settori sopra menzionati.¹⁸ Un primo esempio dell'applicazione di questo principio nel settore della concorrenza è rappresentato dalla strategia per il mercato interno europeo, adottata nel 1999,¹⁹ che, alla luce delle revisioni che si susseguono, comincia a fare sempre più spesso riferimento a obiettivi di stampo ambientale. L'adozione di normative eurounitarie in materia di appalti

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea del 27 maggio 1998, Partnership di integrazione - Una strategia per integrare l'ambiente nelle politiche dell'Unione europea, COM (1998) 333, anche chiamata c.d. 'Cardiff process'.

¹⁵ Geert Van Calster, Léonie Reins, *EU Environmental law* (Elgar European Law 2017), 23.

¹⁶ Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 24/8.

¹⁷ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), GU L 334.

¹⁸ Geert Van Calster, Léonie Reins, *op.cit.*, 23.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 29 novembre 1999, La strategia per il mercato interno europeo, COM(1999) 624 definitivo. Si veda, per quanto riguarda le successive revisioni, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 novembre 2007, Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo, COM(2007) 724 definitivo.

pubblici,²⁰ di eco-labeling²¹ e di ecotasse²² sono il risultato dell'attuazione pratica di questa strategia.

Il principio di integrazione mira a integrare gli aspetti ambientali tanto sul piano procedurale che su quello sostanziale. L'integrazione procedurale è evidente, a titolo d'esempio, nelle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (VIS), che devono essere effettuate *ex ante* in caso di accordi commerciali dell'UE al fine di valutare le implicazioni economiche, sociali e ambientali di un negoziato commerciale, oppure nelle valutazioni d'impatto ambientale (VIA), che devono essere eseguite ai sensi della Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (*EIA directive*).²³ Un esempio di integrazione degli obiettivi ambientali nella normativa sostanziale si ha, invece, con il Regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti (*Waste shipment regulation*),²⁴ che prevede norme giuridiche per la protezione dell'ambiente con riferimento a scambi commerciali, quali l'obiezione alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento o al recupero nel caso in cui spedizione non è conforme alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente oppure il notificatore o il destinatario ha subito in precedenza condanne per spedizione illegale o taluni altri atti illeciti in relazione alla protezione dell'ambiente.²⁵

Ai sensi dell'articolo 191(2) del TFUE, la politica dell'Unione europea in materia ambientale "mira a un elevato livello di tutela tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione"²⁶ ed è fondata sui principi della precauzione e

²⁰ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, GU L 94/65; Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, GU L 94/243.

²¹ Regolamento (CE) 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE), GU L 27/1.

²² Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, GU L 283/51; Direttiva 95/60/CE del Consiglio del 27 novembre 1995 sulla marcatura fiscale dei gasoli e del petrolio lampante, GU L 291/46.

²³ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 124/1.

²⁴ Regolamento (CE) 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, GU L 190/1, articoli 11 e 12.

²⁵ Geert Van Calster, Léonie Reins, *op.cit.*, 23. Il principio di integrazione ambientale è previsto anche all'articolo 13 del TFUE, concernente il benessere degli animali, e all'articolo 193 de, TFUE, relativo all'energia, nonché all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁶ I principi generali di sussidiarietà, *ex* articolo 5(3) del TUE, e di proporzionalità, *ex* articolo 4(5) del TEU, sono da tenere altresì in considerazione.

dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all'ambiente e sul principio 'chi inquina paga'.²⁷

Il principio di precauzione,²⁸ introdotto con il Trattato di Maastricht del 1992, implica che se c'è un forte sospetto che una certa attività possa avere conseguenze dannose per l'ambiente, è meglio agire prima che sia troppo tardi piuttosto che aspettare che siano disponibili prove scientifiche complete che dimostrino in modo incontrovertibile il nesso di causalità.²⁹ In alcuni casi, pertanto, il principio impone un'azione di prevenzione del danno ambientale anche se il nesso di causalità non può essere chiaramente stabilito sulla base delle prove scientifiche disponibili,³⁰ in maniera da evitare potenziali rischi.³¹ Di conseguenza, l'Unione si riserva il diritto di stabilire il livello di protezione dell'ambiente, della salute umana, animale e vegetale che ritiene opportuno.³² Conformemente alle linee guida della Commissione in materia, il principio di precauzione è legato alla gestione del rischio, il che non significa che tutti i rischi debbano essere ridotti a zero.³³ Quando un'azione è ritenuta necessaria, le misure intraprese sulla base del principio di precauzione devono essere proporzionali al livello di protezione scelto, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con misure simili già adottate, basate su un esame dei benefici e dei costi potenziali dell'azione o dell'inazione e soggette a

²⁷ Per un'illustrazione più dettagliata dei principi dell'Unione europea in materia di ambiente si veda, in particolare, Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press 2020); Richard Macrory (ed.), *Principles of European Environmental Law, The Avosetta Series 4* (Europa Law Publishing 2004).

²⁸ Sul punto si veda Chris W. Backes e Jonathan M. Verschuuren, 'The Precautionary Principle in International, European, and Dutch Wildlife Law' (1998) 9 *Colorado Journal of International Environmental Law* 43; Akhtar-KhavariAfshin, *Global governance of the environment: environmental principles and change in international law and politics* (Edward Elgar 2010); Alan Randall, *Risk and Precaution* (Cambridge University Press 2011), 1-28; Joseph D. Mathis e L. D. A. Corrias, 'Law and Precaution in the European Risk Society: The Case of EU Environmental Policy (2017) 30(3) *Ratio Juris* 322; Jacqueline Peel, 'Precaution' in Lavanya Rajamani, Jacqueline Peel (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press 2021); Alan Boyle e Catherine Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment* (Oxford University Press 2021); Nicolas de Sadeleer, 'The principles of prevention and precaution in international law: two sides of the same coin?' in Malgosia Fitzmaurice, Marcel Brus, Panos Merkouris, Agnes Rydberg (eds.) *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2021), 151-187.

²⁹ Cfr. Principio n. 15 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, Report of the United Nations conference on environment and development del 12 agosto 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I): "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

³⁰ Alcuni autori hanno sintetizzato il principio nel brocardo "In dubio pro natura". Si veda Chris W. Backes e Jonathan M. Verschuuren, *op. cit.*, 43.

³¹ Tribunale dell'UE, sentenza dell'11 luglio 2007, causa T-229/04, *Sweden v. Commission* (2007), para. 161.

³² Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 final.

³³ *Ibid.*

revisione alla luce di nuovi dati scientifici.³⁴ Inoltre, le misure di protezione possono essere adottate solo se è stata effettuata una valutazione del rischio il più completa possibile, date le circostanze particolari del caso, dalla quale risulti che, alla luce del principio, l'attuazione di tali misure sia necessaria per garantire che non vi sia alcun pericolo per la salute umana e l'ambiente.³⁵ Un esempio concreto di come il principio di precauzione è inserito nel diritto derivato dell'Unione europea si rinviene nelle Direttive 2001/18/CE³⁶ e 2009/41/CE³⁷ relative agli organismi geneticamente modificati (OGM).³⁸

La politica europea in materia di ambiente si basa sul principio, fondamentale, dell'azione preventiva. Il principio di prevenzione,³⁹ introdotto nei Trattati dell'Unione dall'Atto unico europeo del 1986,⁴⁰ consente di intervenire per proteggere l'ambiente in una fase preliminare, per evitare che si verifichino danni: in breve, il vecchio adagio "prevenire è meglio che curare". Il principio non prende in considerazione i potenziali rischi sulla base dell'incertezza scientifica, bensì i rischi già noti e che potrebbero verificarsi durante lo svolgimento di una determinata attività o come risultato di inazione. Tuttavia, in maniera simile al principio di precauzione,⁴¹ l'applicazione del principio di prevenzione è subordinata al rispetto di due parametri principali, ossia il rapporto effettivo tra la probabilità dell'evento e l'entità del danno e l'analisi costi-benefici.⁴² Il principio di prevenzione, nell'ordinamento eurounitario, ha avuto origine con la normativa in materia

³⁴ *Ibid*, p. 17 e seguenti.

³⁵ Jan H. Jans, Hans H. B. Vedder, *cit.*, 43.

³⁶ Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, GU L 106/1.

³⁷ Direttiva 2009/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, GU L 125/75.

³⁸ Anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea troviamo diverse applicazioni del principio di precauzione: si veda, tra le altre, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, para. 74, relativo a un caso di non conformità della Francia alla predetta direttiva 2001/18/CE sugli OGM in cui la CGUE definisce il principio di precauzione come un "principio fondamentale" della protezione dell'ambiente.

³⁹ Vedi, in materia, Malgosia A. Fitzmaurice, *International Protection of the Environment*, (2001) 293 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, chapter V; Akhtar-KhavariAfshin, *op. cit.*, Leslie-Anne Duvic-Paoli, *The Prevention Principle in International Environmental Law*, (Cambridge University Press 2018); Alan Boyle e Catherine Redgwell, *op. cit.*; Nicolas de Sadeleer, 'The principles of prevention and precaution in international law: two sides of the same coin?', *op. cit.*

⁴⁰ Atto unico europeo, *cit.*

⁴¹ Ludwig Krämer, 'The Genesis of EC Environmental Principles' in Richard Macrory (ed.), *Principles of European Environmental Law, The Avosetta Series 4* (Europa Law Publishing 2004), 39.

⁴² Geert Van Calster, Léonie Reins, *op.cit.*, 34.

di rifiuti e inquinamento: la prevenzione dell'inquinamento è infatti la costante della Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.⁴³

Anche il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente è stato incluso nel diritto dell'Unione con l'Atto unico europeo.⁴⁴ Il principio è strettamente legato alla prevenzione, nel senso che interviene, in una fase molto precoce – ovvero alla fonte – riparando il danno quando l'applicazione del principio di prevenzione è venuta meno e questo si è già verificato. Sul punto, in materia di rifiuti pericolosi, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) è intervenuta statuendo che “*il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente (...) implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare.*”⁴⁵ Lo strumento principale per l'attuazione di questo principio è l'introduzione di standard di emissione per una determinata attività in combinazione con obiettivi di qualità, in modo da avere un ‘approccio combinato’,⁴⁶ come si può osservare nella Direttiva quadro in materia di acque,⁴⁷ che unisce valori massimi di emissione a standard di qualità al fine di raggiungere un buono stato ecologico e chimico delle acque oggetto della normativa.⁴⁸

L'ultimo principio da illustrare, quello per cui “chi inquina paga”,⁴⁹ è particolarmente importante ai fini di questo studio. Il principio era una delle pietre miliari della politica ambientale europea già prima di essere incorporato nei Trattati: è stato, infatti, richiamato

⁴³ Direttiva 2008/1/CE (cosiddetta *IPPC directive*), *cit.*, oggi sostituita dalla Direttiva 2010/75/UE, *cit.* Un altro esempio di normativa in cui la prevenzione è al centro è la Direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2011, sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, GU L 174/88.

⁴⁴ Cfr. Rosa Rota, ‘Profili di diritto comunitario dell'ambiente’, in Paolo Dell'Anno, Eugenio Picozza (eds.), *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali* (Cedam 2012), 175.

⁴⁵ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 9 luglio 1992, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio*, para. 34.

⁴⁶ Geert Van Calster, Léonie Reins, *op.cit.*, 36.

⁴⁷ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327/1.

⁴⁸ In relazione al principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente si veda, nel dettaglio, Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁹ Si veda, tra gli altri, OCSE, *The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation* (OECD Publishing 2008); Arne Bleeker, ‘Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice’ (2009) 18 (6) *European Energy and Environmental Law Review* 289; Dirk Heine, Michael G. Faure e Goran Dominioni ‘The polluter-pays principle in climate change law: An economic appraisal’ (2020) 10(1) *Climate law* 94.

come principio dell'Unione in materia di ambiente già nel Primo programma d'azione comunitaria per l'ambiente,⁵⁰ nel 1973.⁵¹ In sintesi, si tratta del principio secondo cui i costi delle misure di lotta all'inquinamento dovrebbero essere sostenuti da chi provoca l'inquinamento. Il principio "chi inquina paga" è illustrato nella raccomandazione del Consiglio del 1975 concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente,⁵² che stabilisce che le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, responsabili dell'inquinamento devono sostenere i costi delle misure necessarie per eliminarlo o ridurlo. Nel corso dei suoi cinquant'anni di esistenza, il principio è evoluto, da principio per evitare distorsioni della concorrenza – ed è per questo che rileva in particolare ai fini dell'analisi – a strumento di controllo dell'inquinamento.⁵³ Il principio "chi inquina paga" mira, infatti, a internalizzare le esternalità, ovvero i costi di produzione che non si riflettono direttamente nel prezzo di un prodotto. Oggi funge da base giuridica per diversi atti di legislazione secondaria, soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti, ad esempio per quanto riguarda la Direttiva sui rifiuti pericolosi,⁵⁴ la Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio⁵⁵ e la Direttiva relativa alle discariche di rifiuti.⁵⁶

I costi legati alla protezione dell'ambiente dall'inquinamento dovrebbero essere ripartiti secondo lo stesso principio del "chi inquina paga", applicato in maniera uniforme, in tutti gli Stati membri dell'Unione. Questo, da un lato, per evitare distorsioni della concorrenza che incidono sugli scambi commerciali e che sarebbero incompatibili con il corretto funzionamento del mercato interno e, dall'altro, per promuovere gli obiettivi stabiliti nei programmi d'azione per l'ambiente.⁵⁷ Far pagare a chi inquina i costi delle azioni messe in atto per combattere l'inquinamento che causa dovrebbe incoraggiare a ridurre l'inquinamento e a cercare di trovare prodotti o tecnologie meno inquinanti. Allo stesso tempo, il principio può essere attuato anche attraverso la formulazione di standard

⁵⁰ Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op.cit.*, 49.

⁵¹ Programma di azione (CECA, CEE, Euratom) in materia ambientale (1973-1976).

⁵² Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, GU L 194/1.

⁵³ Geert Van Calster, Léonie Reins, *op.cit.*, 37.

⁵⁴ Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, oggi modificata dalla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, GU L 312/3.

⁵⁵ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, GU L 365/10.

⁵⁶ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, GU L 182/1.

⁵⁷ V. *infra*, capitolo I, sezione 2.

ambientali: le aziende, che sono tenute a rispettare gli standard ambientali, dovranno effettuare diversi investimenti nel loro processo produttivo per poter rispettare tali standard, garantendo così che chi inquina si faccia carico del costo dell'inquinamento.⁵⁸ Il principio richiede, infine, che le norme eurounitarie evitino di imporre, a persone e imprese, oneri per l'eliminazione dell'inquinamento a cui non hanno contribuito o di attribuire a determinati detentori di rifiuti costi manifestamente sproporzionati rispetto ai volumi o alla natura dei rifiuti che essi producono.⁵⁹

Come si vedrà ampiamente nel secondo capitolo, il principio "chi inquina paga" è di particolare rilevanza nell'ordinamento dell'Unione in relazione alla materia degli aiuti di Stato a favore dell'ambiente. Ai sensi delle linee guida della Commissione, i costi associati alla protezione dell'ambiente dovrebbero essere compensati dalle imprese come i costi di produzione. Inoltre, sempre secondo la Commissione, il controllo degli aiuti e la politica ambientale devono sostenersi a vicenda per garantire un'applicazione più rigorosa del principio.⁶⁰

2. Il Green Deal europeo

Accanto ai principi sopra illustrati, e a una copiosa legislazione secondaria nei diversi settori concernenti la protezione dell'ambiente, la politica dell'Unione in materia di ambiente si basa su Programmi di azione per l'ambiente (PAA) pluriennali. La Comunità economica europea adottò il Primo programma d'azione per l'ambiente per il periodo 1973-1975. I PAA sono periodicamente approvati tramite Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla base dell'articolo 192(3) TFUE, per delineare gli obiettivi di politica ambientale e il quadro di insieme delle misure da approvare nell'ordinamento eurounitario. L'ottavo Programma generale di Azione dell'Unione per l'ambiente,⁶¹ adottato formalmente il 29 marzo 2022, orienta l'elaborazione e l'attuazione delle

⁵⁸ Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op.cit.*, 50.

⁵⁹ *Ibid.* Sul punto vi è copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE: sentenza del 29 aprile 1999, causa C-293/97, *The Queen v Secretary of State for the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others (Standley)*; sentenza del 24 giugno 2000, causa C-188/07, *Commune de Mesquer contro Total France SA e Total International Ltd*; sentenza del 16 luglio 2009, causa C-254/08, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura e altri contro Comune di Casoria*; sentenza del 25 febbraio 2010, causa C-172/08, *Pontina Ambiente Srl v Regione Lazio*. Cfr. anche Nicolas de Sadeleer, 'The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation' in *Pro Natura. Festschrift til H.-C. Bugge* (Universitetsforlaget 2012), 405-419.

⁶⁰ Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op.cit.*, 50-51.

⁶¹ Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, GU L 114/22.

politiche ambientali fino al 2030, sostenendo l'impegno comune dell'UE a favore della ripresa verde. Gli obiettivi del PAA 2021-2030 sono i seguenti: ridurre le emissioni di gas a effetto serra per il 2030 e neutralità climatica entro il 2050; rafforzare la capacità di adattamento, consolidare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici; progredire verso un modello di crescita rigenerativo, dissociando la crescita economica dall'uso delle risorse e dal degrado ambientale e accelerando la transizione verso un'economia circolare; perseguire l'ambizione in materia di inquinamento zero, compreso quello dell'aria, dell'acqua e del suolo, e proteggere la salute e il benessere degli europei; proteggere, preservare e ripristinare la biodiversità e rafforzare il capitale naturale (in particolare l'aria, l'acqua, il suolo e le foreste, le acque dolci, le zone umide e gli ecosistemi marini); ridurre le pressioni ambientali e climatiche connesse alla produzione e al consumo (in particolare nei settori dell'energia, dello sviluppo industriale, dell'edilizia e delle infrastrutture, della mobilità e dei sistemi alimentari).⁶²

L'ottavo PAA condivide gli obiettivi e la visione a lungo termine, rinforzandone l'impegno e coinvolgendo il Parlamento e il Consiglio, con la Comunicazione adottata dalla Commissione europea l'11 dicembre 2019 "Il Green Deal europeo" (GDE), che definisce una strategia di crescita finalizzata a coniugare l'affermazione di un'economia europea competitiva con l'attenzione al clima e all'ambiente.⁶³ Si tratta di una Comunicazione della Commissione, pertanto di un "atto atipico", non vincolante; tuttavia, è riduttivo considerare il GDE alla stregua di mera *soft law*, dal momento che la Comunicazione prevede lo sviluppo di numerose proposte legislative, già adottate o da discutere prossimamente da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.⁶⁴ Ai sensi della Comunicazione, verrà fatto un uso coerente di tutte le leve politiche dell'Unione europea, regolamentazione e normazione, investimenti e innovazione, riforme nazionali, dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale.⁶⁵ Il GDE è, infatti, un processo destinato a condizionare la legislazione dell'Unione europea e, di conseguenza, quella degli Stati membri.⁶⁶

⁶² *Ibid.*, articolo 2.

⁶³ COM(2019) 640 def, *cit.*

⁶⁴ Marco Onida, *op. cit.*, 263.

⁶⁵ COM(2019) 640 def, *cit.*, 4.

⁶⁶ Marco Onida, *op. cit.*, 263.

2.1. Il contenuto del Green Deal europeo

La Comunicazione sul GDE si compone di una introduzione e tre capitoli: «Trasformare l'economia dell'UE per un futuro sostenibile» (capitolo 2); «L'UE come leader mondiale» (capitolo 3); e «Il momento di agire insieme: un patto europeo per il clima» (capitolo 4). La parte più rilevante della Comunicazione è contenuta nel capitolo 2, il quale a sua volta è suddiviso in due parti: la prima (2.1) è dedicata all'elaborazione di “politiche profondamente trasformative”, mentre la seconda (2.2) si concentra sugli aspetti economico-finanziari e dell'integrazione “della sostenibilità in tutte le politiche dell'UE”.⁶⁷

2.1.1. Politiche profondamente trasformative

Le “politiche profondamente trasformative” prese in considerazione nella sezione 2.1 del GDE sono otto: obiettivi in materia di clima; approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura; industria ed economia pulita e circolare; edilizia efficiente; mobilità sostenibile e intelligente; produzione alimentare rispettosa dell'ambiente; ecosistemi e biodiversità;⁶⁸ obiettivo “inquinamento zero”.

Esula dallo scopo di questo studio analizzare le proposte relative a ogni area tematica analizzata nel GDE,⁶⁹ tuttavia, ve ne sono alcune di particolare interesse che saranno illustrate brevemente. Lo sviluppo degli obiettivi dell'UE in materia di clima per il 2030 e il 2050 è una di queste, in quanto si tratta di un obiettivo generale e trasversale del GDE,

⁶⁷ COM(2019) 640 def, *cit.*, 4-22.

⁶⁸ Alle ambizioni del GDE in materia di strategia “Dal produttore al consumatore” e strategia sulla biodiversità contribuiranno i piani strategici nazionali approvati dalla Commissione in materia di politica agricola comune (PAC). La PAC 2023-2027 è entrata in vigore il 1° gennaio 2023 e si fonda su tre regolamenti: Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il Regolamento (UE) n. 1306/2013, GU L 435/187; Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, GU L 435/1; Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, GU L 435/262.

⁶⁹ Per approfondire, si veda Ludwig Krämer, ‘Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal’ (2020) 17 *Journal for European Environmental & Planning Law* 267.

con ricadute su tutti gli altri settori. Inoltre, è un'area in cui sono già stati adottati atti legislativi e strategie di attuazione del GDE. L'obiettivo della "neutralità climatica" entro il 2050 era stato proposto dalla Commissione con la Comunicazione del 2018⁷⁰ "Un pianeta pulito per tutti: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra", confermato dal Consiglio europeo nonché dal Parlamento.⁷¹ Nel GDE, la Commissione si impegnava sia a proporre una legge europea sul clima, al fine di rendere vincolante l'impegno verso la neutralità climatica, sia a migliorare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra stabilito per il 2030, che fissava, prima dell'Accordo di Parigi del 2015,⁷² la riduzione del 40% rispetto al livello del 1990. Il Regolamento (UE) 2021/1119,⁷³ la cosiddetta "Normativa europea sul clima", adottato a giugno 2021 e direttamente applicabile, attuando il GDE, prescrive l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050⁷⁴ e aumenta l'obiettivo dell'UE ad almeno il 55% di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030,⁷⁵ rispetto ai livelli del 1990.⁷⁶ In relazione, invece, alla strategia dell'Unione europea in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, al fine di influenzare gli investimenti pubblici e privati, coinvolgendo i cittadini, le imprese, le compagnie di assicurazione, gli investitori e le città, la Commissione ha approvato nel dicembre 2020 il "Patto Europeo per il clima",⁷⁷ che affiancherà le iniziative della Commissione per l'attuazione del GDE con la creazione di movimenti per il clima e della Normativa europea sul clima.

⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 28 novembre 2018, Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra, COM (2018) 733 final.

⁷¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, Cambiamenti climatici, EUCO 29/19 e nella Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019, sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi, 2019/2582(RSP).

⁷² Accordo di Parigi sul clima, firmato il 12 dicembre 2015 a Parigi, nell'ambito della 21° Conferenza delle parti (COP21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC); entrato in vigore il 4 novembre 2016.

⁷³ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), GU L 243/1.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2021/1119, *cit.*, art. 1, para. 2.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 4.

⁷⁶ Sul punto, cfr. Dario Bevilacqua, 'La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?' (2022) Rivista giuridica dell'ambiente online, disponibile al seguente link: <https://rgaonline.it/article/la-normativa-europea-sul-clima-una-regolazione-strategica-o-un-passo-troppo-timido/>.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 9 dicembre 2020, Patto europeo per il clima, COM (2020) 788 final.

Un'altra politica particolarmente rilevante ai fini di questa analisi è quella dell'industria e dell'economia circolare. L'industria dell'UE, tra cui figurano il settore dell'estrazione di risorse e i processi di trasformazione di materiali, combustibili e alimenti, contribuisce ancora al 20% delle emissioni di gas a effetto serra presenti nell'Unione europea e concorre, pertanto, alla perdita di biodiversità e allo stress idrico.⁷⁸ Inoltre, solo il 12% dei materiali utilizzati nell'industria proviene dal riciclo.⁷⁹ Per conseguire gli obiettivi di lotta al cambiamento climatico e di tutela delle risorse naturali è dunque necessaria la piena transizione dell'industria verso un'economia pulita e circolare. L'economia "circolare" è quella in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo.⁸⁰ La nuova strategia industriale per l'Europa,⁸¹ al fine di affrontare la duplice sfida della trasformazione verde e digitale, è stata pubblicata nel 2020 e si concentra sulla posizione che l'industria occupa all'interno dell'economia europea nonché a livello globale.⁸² Assieme a questa strategia⁸³ è stato anche adottato un nuovo piano d'azione per l'economia circolare,⁸⁴ volto a puntare a un modello di crescita rigenerativa e a una "politica per i prodotti sostenibili" che dovrebbe portare a raddoppiare il tasso di utilizzo dei materiali riciclati entro il 2030.⁸⁵

Fra gli aspetti annunciati nell'allegato al piano d'azione di questa "politica di prodotto" si segnala, in particolare, l'intenzione di proporre iniziative, legislative e non, concernenti l'estensione della Direttiva sulla c.d. 'progettazione ecocompatibile'⁸⁶ – affinché non sia

⁷⁸ COM(2019) 640 def, *cit.*, 7.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2 dicembre 2015, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, COM(2015) 614.

⁸¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 10 marzo 2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa, COM(2020) 102 final.

⁸² La strategia è stata aggiornata nel 2021 con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 5 maggio 2021, Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa, COM(2021) 350 final.

⁸³ Strategia industriale e piano d'azione per l'economia circolare sono, infatti, strettamente legati, in quanto le imprese manifatturiere dell'Unione europea destinano in media circa il 40% della spesa all'acquisto di nuovi materiali. Cfr. Marco Onida, *op.cit.*, 267-268.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 marzo 2020, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva, COM(2020) 98 final.

⁸⁵ Ludwig Krämer, 'Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal', *op.cit.*, 278.

⁸⁶ Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia, GU L 285/10.

solo applicabile ai prodotti connessi all'energia, la disciplina del "diritto alla riparazione", la limitazione di prodotti monouso e la lotta contro l'obsolescenza prematura, il divieto di distruzione di beni durevoli non venduti, la promozione di modelli in cui i produttori mantengono la proprietà del prodotto o la responsabilità delle sue prestazioni per l'intero ciclo di vita dello stesso, il contrasto al *greenwashing*.⁸⁷ L'approccio proposto dal GDE sulla politica di prodotto, come rimarcato dall'illustre professor Kramer, è particolarmente rivoluzionario in quanto nell'ordinamento dell'Unione europea non era mai stata sviluppata una tale politica, fatta eccezione per alcune restrizioni nella legislazioni sui rifiuti per quanto concerne le sostanze pericolose negli imballaggi, dei veicoli a fine vita e delle apparecchiature elettroniche.⁸⁸

Nella parte relativa al tema dell'industria, viene, infine, fatto un riferimento preciso alla disciplina degli aiuti di Stato. Nel GDE, infatti, dopo aver ribadito l'importanza, di promuovere nuove forme di collaborazione con l'industria e gli investimenti nelle catene di valore strategiche, la Commissione chiarisce che verranno sostenute iniziative per la formazione di alleanze e l'aggregazione su vasta scala di risorse, ad esempio in forma di importanti progetti di comune interesse europeo (PIC), in cui aiuti di Stato mirati e vincolati a scadenze precise potranno contribuire alla creazione di nuove catene di valore innovative.⁸⁹ Di PIC, e del ruolo degli aiuti di Stato quali catalizzatori di investimenti transfrontalieri innovativi laddove il mercato da solo non se ne assumerebbe il rischio,⁹⁰ si parlerà in maniera estensiva nel secondo e terzo capitolo.

2.1.2. Sostenibilità in tutte le politiche dell'UE

Il GDE è stato proposto dalla Commissione prima che scoppiasse la pandemia da COVID-19, che ha notoriamente causato una notevole recessione economica per cui l'UE e i singoli Stati membri hanno messo a disposizione ingenti somme al fine di evitarne le conseguenze più gravi. In conseguenza, come vedremo, l'intero quadro finanziario pluriennale dell'UE è stato riconsiderato insieme ad altri strumenti finanziari. Ad ogni modo, l'attuazione della sezione 2.2 – "Integrare la sostenibilità in tutte le politiche dell'UE" – non dipende solo da misure finanziarie previste nel GDE, dal momento che,

⁸⁷ Ludwig Krämer, 'Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal', *op. cit.*, 279-280.

⁸⁸ *Ibid.*, 280.

⁸⁹ COM(2019) 640 def, *cit.*, 9.

⁹⁰ COM(2021) 350 final, *cit.*, 17.

come illustrato all’inizio di questo capitolo, l’articolo 11 del TFEU contiene comunque un obbligo chiaro e preciso per tutte le istituzioni dell’UE di integrare nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle attività dell’Unione le esigenze connesse alla tutela dell’ambiente.⁹¹

Secondo le stime effettuate dalla Commissione nel GDE, per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia sono necessari investimenti da 260 miliardi di euro l’anno – in particolare nei settori dell’energia, dell’edilizia e dei trasporti, ma anche dell’agricoltura e dell’economia circolare – equivalenti a circa l’1,5 % del PIL del 2018, il cui flusso deve essere mantenuto costante nel tempo. Una sfida di questa portata richiede la mobilitazione del settore pubblico, ma anche di quello privato.⁹² Il “Piano di investimenti per un’Europa sostenibile” del GDE, adottato a inizio 2020, prevedeva di mobilitare, attraverso il bilancio dell’Unione europea e strumenti associati, almeno 1.000 miliardi di euro entro il 2030, eventualmente integrati da capitali privati e risorse finanziarie degli Stati membri.⁹³ Il piano è strutturato attorno alle tre dimensioni del “finanziare”, “incentivare” e “mettere in opera”, che verranno analizzate, per semplificare l’esposizione, partendo dall’ultima.

La dimensione del “mettere in opera” consiste nello sviluppare una solida riserva di progetti di investimento in linea con il GDE: l’obiettivo è quello di fornire assistenza tecnica e consulenza al fine di individuare e preparare progetti sostenibili e di sviluppare le capacità dei promotori dei progetti per facilitare l’accesso ai finanziamenti. Tali attività di assistenza sono organizzate a diversi livelli. Vi è, da una parte, il sostegno alle amministrazioni pubbliche per l’elaborazione e l’attuazione di riforme strutturali volte a realizzare la duplice transizione climatica e digitale; dall’altra parte, i promotori dei progetti dovranno essere in ugual misura supportati nell’identificazione, nella preparazione, nello sviluppo, nella strutturazione, nelle procedure di appalto e nell’attuazione di progetti di investimento.⁹⁴

⁹¹ Ludwig Krämer, ‘Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal’, *op. cit.*, 299.

⁹² COM(2019) 640 def, *cit.*, 17.

⁹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 gennaio 2020, Piano di investimenti per un’Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo, COM(2020) 21 final.

⁹⁴ COM(2020) 21 final, *cit.*, 15.

Delineando la seconda dimensione del Piano di investimenti, denominata “incentivare”, di particolare interesse nell’ambito di questo studio, la Commissione si concentra sulla creazione di un quadro per la realizzazione di investimenti pubblici e privati sostenibili. In considerazione dei notevoli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi dell’UE in termini di clima e, più in generale, di sostenibilità, già nel marzo 2018 la Commissione aveva proposto il Piano d’azione per finanziare la crescita sostenibile.⁹⁵ Basandosi su tale Piano d’azione e alla luce del GDE, a luglio 2021 la Commissione ha presentato una strategia rinnovata volta a espandere ulteriormente la finanza sostenibile,⁹⁶ con l’obiettivo non solo di rendere sostenibile il capitale pubblico, ma anche di indirizzare i flussi finanziari privati verso attività economiche pertinenti. Tale scelta deriva dal fatto che l’interesse del settore privato negli investimenti sostenibili è aumentato considerevolmente negli ultimi anni, ma necessita di un quadro eurounitario della finanza sostenibile chiaro, coerente e solido.⁹⁷ L’altro strumento fondamentale per incentivare il settore privato è il Regolamento, adottato a giugno 2020,⁹⁸ sulla c.d. “tassonomia”, volta a identificare quali sono gli ‘investimenti sostenibili’, argomento su cui ci soffermerà *infra*.⁹⁹

Nell’ambito della seconda dimensione vi è, inoltre, il riferimento all’integrazione della sostenibilità nelle relazioni di ciascun paese nel quadro della procedura di governance economica del semestre europeo,¹⁰⁰ in base alla quale la Commissione monitora le politiche economiche di bilancio nazionali ed emette raccomandazioni anche in materia di politiche economiche e occupazionali che dovranno agevolare gli investimenti necessari per la trasformazione verde.¹⁰¹

⁹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell’8 marzo 2018, Piano d’azione per finanziare la crescita sostenibile, COM(2018) 97 final.

⁹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 6 luglio 2021, *Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy*, COM(2021) 390 final.

⁹⁷ COM(2021) 390 final, *cit.*, 2. Sul tema, il 6 luglio 2021 la Commissione ha presentato la proposta di un Regolamento che istituisce le “obbligazioni verdi europee” (EuGB), in via di negoziazione al Consiglio e al Parlamento: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle obbligazioni verdi europee, COM(2021) 391 final.

⁹⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088, in GU L, n. 198, del 22 giugno 2020.

⁹⁹ Cfr. capitolo I, sezione 3.

¹⁰⁰ COM(2020) 21 final, *cit.*, 11.

¹⁰¹ Marco Onida, *op. cit.*, 276.

Infine, ruolo essenziale nella dimensione dell’“incentivare” è quello del quadro degli aiuti di Stato, della cui disciplina, in particolare nei settori dell’ambiente e dell’energia, la Commissione auspicava alla luce degli obiettivi politici del GDE una revisione entro il 2021, al fine di sostenere una transizione efficace sotto il profilo dei costi e socialmente inclusiva in vista della neutralità climatica entro il 2050. È quindi in questo contesto che il GDE incontra gli aiuti di Stato, le cui norme avevano necessità di essere aggiornate e rese maggiormente flessibili, in particolare in un certo numero di settori considerati fondamentali per contribuire a raggiungere gli obiettivi di protezione ambientale e portare a compimento la transizione a un’economia climaticamente neutra. A questa importante revisione si fa riferimento già nel GDE e poi più specificatamente nel Piano di investimenti per un’Europa sostenibile.¹⁰² Quest’ultimo illustra in maniera piuttosto dettagliata l’intenzione della Commissione di approvare il sostegno fornito dagli Stati membri alle imprese per decarbonizzare o elettrificare i processi di produzione, a condizione che gli incentivi economici non giustifichino già l’investimento e che le imprese riducano il loro impatto sull’ambiente al di là degli standard o degli indici di riferimento dell’Unione. Il disegno era, inoltre, quello di dare più margine agli Stati membri per investire nell’efficienza energetica degli edifici, per sostenere progetti di teleriscaldamento e per concedere aiuti per la chiusura di centrali a carbone. Maggiore flessibilità era ritenuta, infine, opportuna per sostenere le misure necessarie per il passaggio da un’economia lineare a un’economia circolare, ad esempio attraverso il riciclaggio di rifiuti, la riutilizzazione del calore di scarto e della CO₂ o la raccolta differenziata dei flussi di rifiuti.¹⁰³

Tali revisioni, la cui adozione inizialmente prevista per il 2021 è stata ritardata a causa dell’emergenza pandemica – che, come si vedrà nell’ultimo capitolo, ha obbligatoriamente portato l’attenzione della Commissione su altre questioni, soprattutto sul tema degli aiuti di Stato¹⁰⁴ – sono state portate a compimento con l’adozione, prima, dei nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la tutela dell’ambiente e

¹⁰² Un riferimento alla necessità di revisionare la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato in modo da renderla più flessibile e in linea con gli obiettivi del GDE è riscontrabile anche nell’Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 5 maggio 2021, Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell’Europa, COM(2021) 350 final.

¹⁰³ COM(2020) 21 final, *cit.*, 12-15.

¹⁰⁴ cfr. Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19, GU C 91 I/1, e successivi emendamenti e proroghe.

l'energia,¹⁰⁵ nel marzo 2022, e, poi, con le modificazioni, particolarmente rilevanti per la sezione “Ambiente e energia”, al 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,¹⁰⁶ apportate a marzo 2023.

Questi strumenti, le loro recenti modifiche e il loro rapporto con il GDE, oltre a rappresentare in qualche modo il cuore di questo elaborato, costituiscono il tema principale del secondo capitolo,¹⁰⁷ a cui si rinvia.

2.1.2.1. Finanziare il Green Deal europeo

L'ultima dimensione del Piano di investimenti del GDE da illustrare, ma la prima per rilevanza in quanto alla base delle altre due, è quella “finanziaria”. Si è deciso di analizzarla per ultima al fine di poter proseguire nell'esame dando atto di quanto sopravvenuto in materia dall'adozione del GDE ad oggi, premettendo – ad ogni modo – che l'intenzione è quella di limitarsi a tracciare un quadro generale delle fonti di finanziamento a disposizione.

Questa dimensione fa, appunto, riferimento al bilancio dell'Unione europea e agli strumenti a esso collegati. Come già detto, l'intero quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE e gli altri strumenti finanziari, inizialmente pensati per il GDE, sono stati rivisti alla luce di due storici avvenimenti: *in primis*, l'accordo sul bilancio di lungo periodo in Consiglio è stato ritardato dai negoziati conseguenti all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, dopo il referendum sulla “Brexit” del giugno 2016; nel 2020, poi, è stata la volta della disastrosa crisi economica legata all'emergenza sanitaria della pandemia da COVID-19, evento senza precedenti che ha influito profondamente sulla programmazione finanziaria proprio per poter fornire degli strumenti per farvi fronte. Tuttavia, proprio quest'ultimo evento ha paradossalmente contribuito ad alimentare il finanziamento del GDE.

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell'ambiente e l'energia 2022, GU C 80/1 (c.d. CEEAG).

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, come modificato dai regolamenti n. 1084/2017, 972/2020 e 452/2021, GU L 187/1 (c.d. GBER).

¹⁰⁷ Capitolo II, sezione 2.

Infatti, in occasione del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, gli Stati membri hanno convenuto che fosse necessario creare un fondo per la ripresa destinato a far fronte alla crisi generata dalla diffusione della pandemia e hanno incaricato la Commissione di elaborare una proposta in merito.¹⁰⁸ Il piano per la ripresa è stato presentato il 27 maggio 2020¹⁰⁹ e il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha adottato le proprie conclusioni sul piano per la ripresa *NextGenerationEU* (NGEU) – strumento temporaneo pensato appositamente per stimolare la ripresa – e sul QFP per il periodo 2021-2027.¹¹⁰ Entrambi gli strumenti sono stati conati per contribuire a “*trasformare l’Unione europea attraverso le sue principali politiche, in particolare il Green Deal europeo, la rivoluzione digitale e la resilienza*”.¹¹¹ Il pacchetto ammonta a 2018 miliardi di euro¹¹² ai prezzi correnti al 2022 (1800 miliardi di euro a prezzi del 2018), di cui 1211 miliardi di euro a prezzi correnti (1074 miliardi di euro a prezzi del 2018) per il QFP per il periodo 2021-2027 e 806,9 miliardi di euro a prezzi correnti (750 miliardi di euro a prezzi del 2018) per NGEU.¹¹³

Per questo motivo, per fare fronte alle maggiori spese, oltre a un incremento del bilancio dell’Unione, il nuovo bilancio di lungo periodo ha previsto importanti riforme dal punto di vista dell’aumento del massimale delle risorse proprie e dell’introduzione di nuove entrate. Il Consiglio ha, infatti, adottato il 14 dicembre 2020 un nuovo sistema relativo alle risorse proprie dell’Unione europea,¹¹⁴ che prevede, in particolare, un aumento “straordinario e temporaneo” di 0,6 punti percentuali dei massimali delle risorse proprie e che ha conferito alla Commissione il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali,

¹⁰⁸ Consiglio europeo, Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, disponibili online al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.

¹⁰⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 27 maggio 2020 Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, COM(2020) 456 def.

¹¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 EUCO 10/20 sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

¹¹¹ *Ibid.*, 2.

¹¹² Senza contare le risorse del programma c.d. SURE (Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19, GU L 159) e del Meccanismo europeo di stabilità (MES: COM(2020) 456 final, *cit.*, e Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, EUCO 10/20).

¹¹³ Gabriella Perotto, ‘Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie’ (2022) 7 *European Papers* 385, 390.

¹¹⁴ Decisione (UE, Euratom) n. 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, GU L 424.

garantiti dal bilancio dell'Unione, proprio per finanziare NGEU fino al 2026, la cui restituzione dovrà avvenire entro il 2058.¹¹⁵

È importante evidenziare il legame che corre tra NGEU e GDE e dare atto di come l'intero sistema delle risorse sia focalizzato su obiettivi di tutela ambientale. Infatti, il 30 per cento del QFP 2021-2027 e del NGEU è destinato ad azioni in favore del clima e dell'ambiente, in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Si tratta di un aumento considerevole – del 10% – rispetto alla programmazione precedente, in relazione a un budget decisamente più alto.¹¹⁶ Inoltre, per gli anni 2026 e 2027, il 10% della spesa annuale all'interno del QFP dovrà essere rivolto a investimenti in favore della tutela della biodiversità.¹¹⁷

Le risorse di NGEU sono destinate a programmi distinti. Quasi il 90% delle risorse sono destinate al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (€ 723,8 miliardi), il c.d. *Recovery and Resilience facility* (RRF),¹¹⁸ strumento volto a consentire l'erogazione di sovvenzioni (€ 338 miliardi) e prestiti (€ 385,8 miliardi) agli Stati membri a fronte della presentazione da parte di questi ultimi di un Piano per la ripresa e la resilienza (PNRR).¹¹⁹ È necessario che per almeno il 37% questi piani includano spese per investimenti e riforme che perseguono obiettivi climatici e che tutte le misure ivi previste rispettino il principio di “non arrecare un danno significativo” all'ambiente, come definito dall'articolo 17 del già citato Regolamento sulla c.d. tassonomia, che verrà illustrato nella prossima sezione. La transizione verde, per rendere l'economia dell'Unione europea più resiliente e promuovere la crescita sostenibile, è, infatti, la prima area di intervento indicata nell'articolo 3 del Regolamento istitutivo del RRF, che ha come traguardo, tra gli altri, il “raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del Regolamento (UE) 2018/1999, nonché [il] raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050”.¹²⁰

¹¹⁵ *Ibid.*, articoli 3, 5 e 6.

¹¹⁶ Marco Onida, *op. cit.*, 275.

¹¹⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, *cit.*, 7.

¹¹⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU L 57/17.

¹¹⁹ Cfr. Luca Calzolari e Francesco Costamagna, ‘La riforma del bilancio e la creazione di SURE’ in Pietro Manzini e Michele Vellano, *Unione europea 2020 - 12 mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, (Wolters Kluwer-CEDAM 2021), 186.

¹²⁰ Regolamento (UE) 2021/241, *cit.*, articolo 4, para. 1.

Altri programmi, rilevanti ai fini di questo studio, in cui sono ripartite le risorse del NGEU sono i seguenti: il Fondo per una transizione giusta (€ 10,9 miliardi), InvestEU (€ 6,1 miliardi) e il Fondo sociale per il clima (€ 86,7 miliardi). Il Fondo per una transizione giusta (*Just transition mechanism*) è uno strumento fondamentale per aiutare i territori maggiormente interessati dalla transizione verso la neutralità climatica, fornendo loro un sostegno su misura affinché nessun paese venga lasciato indietro. È attuato in regime di gestione concorrente,¹²¹ dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali, nell'ambito del quadro generale della politica di coesione nelle regioni e nei settori con minore capacità di finanziamento e maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione verde, in ragione della loro dipendenza di combustibili fossili o da processi industriali.¹²² InvestEU supporta il Fondo per la transizione giusta e ha l'obiettivo di stimolare gli investimenti erogando finanziamenti a lungo termine, il 30% dei quali deve essere orientato al conseguimento di obiettivi climatici. Si tratta di due programmi che esistevano già prima del 2020 ma che sono stati potenziati da NGEU.¹²³ La creazione di un Fondo sociale per il clima, invece, è stata proposta dalla Commissione¹²⁴ nel luglio 2021 con lo scopo di contribuire al finanziamento di misure e investimenti statali previsti nei piani sociali per il clima elaborati da ciascun Stato membro, a beneficio di famiglie vulnerabili, microimprese e utenti dei trasporti particolarmente colpiti dalla povertà energetica. La proposta è stata recentemente – il 18 aprile 2023 – approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio:¹²⁵ il Fondo sociale per il clima verrà istituito nel 2026 con l'obiettivo di garantire una transizione energetica equa e socialmente inclusiva e sarà finanziato dai ricavi della messa all'asta delle quote derivanti dal sistema di scambio di quote di emissione (ETS) fino a un importo di 65 miliardi di euro e con un

¹²¹ Tutti i programmi finanziati dal bilancio dell'UE rientrano in uno dei tre tipi di modalità di attuazione, a seconda della natura dei finanziamenti. Nei programmi a gestione diretta il finanziamento dell'UE è gestito direttamente dalla Commissione europea, mentre in quelli a gestione concorrente sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali. Nei programmi a gestione indiretta, infine, i finanziamenti sono gestiti da organizzazioni partner o da altre autorità all'interno o all'esterno dell'UE.

¹²² Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, GU L 231/1. Si veda, per approfondire: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_it#il-fondo-per-una-transizione-giusta.

¹²³ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, GU L 107/30. Si veda anche: https://investeu.europa.eu/index_en.

¹²⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 568 def della Commissione del 14 luglio 2021 che istituisce il Fondo sociale per il clima.

¹²⁵ Si veda <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230414IPR80120/pronti-per-il-55-il-pe-adotta-leggi-chiave-per-l-obiettivo-climatico-del-2030>.

ulteriore 25 per cento coperto da risorse nazionali, per un totale di circa 86,7 miliardi di euro. Il Fondo finanzia misure temporanee di sostegno diretto al reddito per fronteggiare la crescita dei prezzi dei carburanti per autotrazione e riscaldamento, ma anche investimenti strutturali di lunga durata quali ristrutturazione di edifici, soluzioni di decarbonizzazione e integrazione delle energie rinnovabili, acquisti di infrastrutture per veicoli a zero e basse emissioni e per servizi di mobilità condivisa. Solo le misure e gli investimenti che rispettano il principio del “non arrecare un danno significativo” e che mirano a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili potranno essere finanziate.

Il programma del Fondo sociale per il clima è parte del pacchetto “Pronti per il 55%”, uno strumento della Commissione composto da proposte interconnesse che coprono diversi settori strategici ed economici per rendere le politiche dell’UE in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità in linea con il GDE, e quindi idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e a preparare l’UE al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.¹²⁶ Nel citato pacchetto, oltre a misure orientate alla promozione della tutela dell’ambiente, è prevista l’introduzione di nuove entrate per finanziare le politiche dell’Unione per mezzo di una quota basata sul sistema di scambio delle quote ETS dell’UE e dell’istituzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM).¹²⁷ Il sistema ETS, esemplificativo del principio “chi inquina paga”, imponendo un prezzo alle emissioni di gas a effetto serra, ha innescato riduzioni significative di emissioni nell’UE, in quanto le industrie sono incentivate a diminuirle e a investire in tecnologie rispettose del clima.¹²⁸ La

¹²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 luglio 2021, “Pronti per il 55 %”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550 def.

¹²⁷ Il CBAM è un meccanismo di compensazione delle emissioni di carbonio incorporate nella merce prodotta fuori dalle frontiere dell’Unione europea, che vengono scontate mediante l’acquisto e l’annuale restituzione di certificati rappresentativi delle emissioni di CO₂ (certificati CBAM).

¹²⁸ L’EU ETS opera secondo il principio del “*Cap and Trade*”: viene fissato un tetto o limite, che stabilisce la quantità massima che può essere emessa dagli impianti che rientrano nel sistema ed entro questo limite, le imprese possono acquistare o vendere quote in base alle loro esigenze. Le quote rappresentano la valuta centrale del sistema: una quota dà al suo titolare il diritto di emettere una tonnellata di CO₂ o l’ammontare equivalente di un altro gas a effetto serra. Una volta l’anno, tutte le imprese che partecipano all’EU ETS devono restituire una quota di emissione per ogni tonnellata di CO₂ equivalente emessa. Un numero limitato di quote di emissione viene assegnato a titolo gratuito ad alcune imprese sulla base di regole armonizzate di assegnazione applicate in tutta Europa. Le imprese che non ricevono quote di emissione a titolo gratuito o in cui le quote ricevute non sono sufficienti a coprire le emissioni prodotte devono acquistare le quote di emissione all’asta o da altre imprese. Viceversa, chi ha quote di emissioni in eccesso rispetto alle emissioni prodotte, può venderle. Se una società non adempie agli obblighi di conformità (*compliance*), vengono applicate pesanti sanzioni.

Commissione, nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55%" ha proposto di modificare, sulla base dell'articolo 192(1) TFUE, la direttiva che disciplina il sistema vigente, prevedendo, in particolare, la sua estensione al settore marittimo, l'aumento delle aste delle quote di emissioni del trasporto aereo e l'istituzione di un nuovo sistema per lo scambio delle quote di emissioni per gli edifici e il trasporto stradale.¹²⁹ Le entrate derivanti dalla vendita all'asta delle quote di emissioni confluiscono, per il momento, nei bilanci nazionali; la proposta della Commissione è quella di prevedere che il 25 per cento di tali somme venga allocata al bilancio europeo come risorsa propria. Nell'ottica della Commissione, il sistema ETS deve essere integrato dal CBAM, un meccanismo con cui incentivare i paesi terzi ad accrescere le proprie ambizioni climatiche e a garantire che gli sforzi climatici globali dell'Unione non siano messi in pericolo dalla delocalizzazione della produzione in paesi extra UE con politiche climatiche meno ambiziose.¹³⁰ La proposta di Regolamento della Commissione intende imporre alle aziende che importano nell'UE prodotti coperti dal sistema ETS – ferro, acciaio, cemento, alluminio, fertilizzanti, elettricità, idrogeno ed emissioni indirette in determinate condizioni – l'obbligo di comunicare la quantità di emissioni contenute nelle merci alla frontiera, per poi acquistare certificati di carbonio corrispondenti al prezzo che avrebbero pagato per produrre i beni all'interno dell'UE.¹³¹ Questi due strumenti sono stati approvati – assieme al Fondo sociale per il clima – dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'aprile 2023:¹³² il CBAM sarà introdotto gradualmente dal 2026 al 2034, in concomitanza con l'eliminazione progressiva delle quote gratuite nell'ETS.¹³³

Le sopra descritte entrate si aggiungono, quali risorse proprie dell'Unione, ai contributi relativi al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro, introdotti nel QFP 2021-2027 a partire dal 1° gennaio 2021. Questi vengono

¹²⁹ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 551 def della Commissione del 14 luglio 2021 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del Regolamento (UE) 2015/757.

¹³⁰ C.d. *carbon leakage*.

¹³¹ Si veda, per approfondire: https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_it.

¹³² Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, GU L 130/134.

¹³³ Si veda <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230414IPR80120/pronti-per-il-55-il-pe-adotta-leggi-chiave-per-l-obiettivo-climatico-del-2030>.

calcolati sulla base dei dati forniti dagli Stati membri sulla produzione e riciclaggio di rifiuti di imballaggio di plastica: l'aliquota uniforme di prelievo applicata è pari a 0,80 euro per chilogrammo e dovrebbe incentivare gli Stati membri a ridurre questo tipo di rifiuti, stimolando la transizione verso un'economia circolare.¹³⁴ Per la prima volta, nuove fonti di entrata contribuiscono direttamente, oltre che al bilancio, a realizzare gli obiettivi ambientali dell'Unione europea, il che ben rappresenta le priorità politiche che l'Unione si è data per i prossimi anni.¹³⁵

Questa breve panoramica sul GDE, e in particolare sui suoi strumenti di finanziamento, sarà fondamentale per affrontare l'ultimo capitolo dell'elaborato, che metterà in connessione la disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato con gli investimenti in materia di ambiente e clima.

2.2. Il Green Deal industriale

Il quadro del GDE si completa con la Comunicazione della Commissione su “Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette”,¹³⁶ pubblicato il 1° febbraio 2023 per stimolare lo sviluppo delle tecnologie pulite nell'UE e garantire l'autonomia energetica riducendo la sua dipendenza dai Paesi terzi.¹³⁷ Questo nuovo piano industriale¹³⁸ fa parte del GDE e il suo obiettivo è quello di agevolare la strada della neutralità climatica e di consentire all'Europa di assumere un ruolo guida a livello mondiale nell'era industriale a zero emissioni nette.¹³⁹ Tre sono le proposte chiave previste dalla Commissione per incentivare la competitività industriale: una legge sull'industria a zero emissioni nette, per sostenere la produzione industriale di tecnologie chiave nell'UE; una normativa sulle materie prime critiche per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE, anche rafforzando l'impegno internazionale,

¹³⁴ Gabriella Perotto, *op. cit.*, 388.

¹³⁵ Marco Onida, *op. cit.*, 276.

¹³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 1° febbraio 2023, Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, COM(2023) 62 final.

¹³⁷ Per una panoramica del Green Deal industriale si veda Valentine Lemonnier, ‘The EU Green Deal Industrial Plan: Did the EU Just Avert a Revolution in State Aid Law?’ (2023) 22(2) *European State Aid Law Quarterly* 123.

¹³⁸ Il piano risponde anche all'esigenza di contrastare l'*Inflation Reduction Act* (IRA), iniziativa statunitense che, attraverso la mobilitazione di 370 miliardi di dollari in investimenti, si pone l'obiettivo di ridurre i costi energetici per le famiglie e le piccole imprese, accelerare gli investimenti privati in soluzioni energetiche pulite in ogni settore e rafforzare le catene di approvvigionamento, creando così anche nuove opportunità economiche per i lavoratori.

¹³⁹ COM(2023) 62 final, *cit.*, 3.

facilitando l'estrazione (se pertinente), la trasformazione e il riciclaggio, ma assicurando, al contempo, alti standard ambientali; e, infine, una riforma dell'assetto del mercato dell'energia elettrica, in linea con il piano REPowerEU, lanciato nel maggio 2022, per risparmiare energia, produrre energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico dell'UE, a seguito delle carenze energetiche dovute dall'aggressione russa dell'Ucraina.¹⁴⁰

Per raggiungere l'obiettivo di una industria a zero emissioni nette, grande rilevanza è data alla possibilità di accelerare l'accesso ai finanziamenti. Il collegamento con la disciplina degli aiuti di Stato è quindi necessario: come vedremo nel secondo capitolo, la politica della concorrenza dell'UE fornisce strumenti per sostenere lo sviluppo e la diffusione di tecnologie d'avanguardia che hanno un'importanza strategica per le transizioni verde e digitale, preservando allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e rispettando gli obblighi internazionali dell'UE. Si segnala, infatti, che nel solo 2022 la Commissione ha approvato regimi di aiuto per una dotazione complessiva di 51 miliardi di euro per sviluppare nuove capacità di produzione di energia rinnovabile e decarbonizzare la produzione industriale in tutta l'Unione.¹⁴¹ L'intenzione della Commissione, con il GDE industriale, è quella di accordare agli Stati membri una maggiore flessibilità nella concessione di aiuti limitati ad ambiti attentamente definiti e su base temporanea, al fine di accelerarli e semplificarli ulteriormente, con calcoli e procedure più semplici e approvazioni accelerate, in particolare per la realizzazione di progetti specifici nell'ambito dei piani nazionali per la ripresa (PNRR). Le linee d'intervento previste dalla Commissione sono cinque. La prima è la semplificazione degli aiuti per le energie rinnovabili, estendendo le disposizioni a tutte le tecnologie rinnovabili¹⁴² e allo stoccaggio dell'idrogeno rinnovabile e dei biocarburanti, eliminando la necessità di gare d'appalto aperte per le tecnologie meno mature e prorogando i termini per il completamento dei progetti. La seconda linea riguarda la semplificazione degli aiuti per la decarbonizzazione dei processi industriali, autorizzando gli aiuti con riferimento a percentuali standard dei costi di investimento per l'uso dell'idrogeno, l'efficienza energetica e l'elettrificazione. La terza prevede regimi potenziati di sostegno agli

¹⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 18 maggio 2022, Piano REPowerEU, COM(2022) 230 final.

¹⁴¹ COM(2023) 62 final, *cit.*, 9.

¹⁴² A norma della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GU L 328/82.

investimenti per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni nette, compresa la possibilità di concedere aiuti di maggiore entità per compensare gli aiuti ricevuti da concorrenti situati al di fuori dell'UE per progetti simili, garantendo comunque la proporzionalità degli aiuti erogati. La quarta linea d'intervento attiene all'erogazione, anche tramite agevolazioni fiscali, di più aiuti mirati per sostenere nuovi investimenti in impianti di produzione in specifici settori strategici a zero emissioni nette, tenendo conto delle carenze di finanziamento a livello globale. L'ultima linea prevede l'aumento significativo delle soglie di notifica degli aiuti di Stato nei settori interessati.¹⁴³

Le linee di intervento sopra descritte, già parzialmente presenti nel “Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina”,¹⁴⁴ sono confluite nel Quadro temporaneo di crisi e transizione per gli aiuti di Stato:¹⁴⁵ tale allentamento delle regole sugli aiuti di Stato rimarrà in vigore fino alla fine del 2025. Questi due quadri temporanei della Commissione saranno oggetto di analisi approfondita nell'ultimo capitolo di questo lavoro, dedicato, infatti, al nuovo approccio, più flessibile, della Commissione in materia di aiuti.

Occorre dare, nondimeno, atto dell'opposizione del Parlamento europeo (PE), con risoluzione del 16 febbraio, che segue la presentazione da parte della Commissione europea del GDE industriale, in relazione a qualsiasi tentativo di allentare le norme sugli aiuti di Stato senza fornire una soluzione per gli Stati membri che non dispongono di ampie capacità di bilancio per poter fare affidamento su massicci aiuti di Stato.¹⁴⁶ Pur rimarcando che le norme dell'UE sugli aiuti di Stato dovrebbero essere semplificate e accogliendo con favore il lavoro preparatorio della Commissione su un quadro temporaneo di crisi e transizione, il PE evidenzia, tuttavia, che un'eventuale flessibilità dovrebbe essere mirata, temporanea, proporzionata e coerente con gli obiettivi politici dell'UE.¹⁴⁷ Il PE sottolinea, infatti, che norme non coordinate nell'intera UE in materia

¹⁴³ COM(2023) 62 final, *cit.*, 9-11.

¹⁴⁴ Comunicazione della Commissione del 24 marzo 2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2022) 131 I/01.

¹⁴⁵ Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2023, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina C(2023) 1711 final.

¹⁴⁶ Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023 su una strategia dell'UE per stimolare la competitività industriale, gli scambi e posti di lavoro di qualità (2023/2513(RSP)), Una strategia dell'UE per stimolare la competitività industriale, gli scambi e posti di lavoro di qualità, P9_TA(2023)0053, para. 29.

¹⁴⁷ *Ibid.*, para. 36.

di aiuti di Stato ostacolerebbero la ripresa economica e metterebbero a rischio l'esistenza del mercato unico,¹⁴⁸ invitando, invece, la Commissione a lavorare sulla semplificazione intesa quale riforma e razionalizzazione del sistema di notifica, di modo che qualsiasi notifica sia portata a compimento al massimo entro sei mesi.¹⁴⁹

3. Il principio “*Do no significant harm*” (DNSH)

Nella stessa sezione relativa all'integrazione della “sostenibilità in tutte le politiche dell'UE”, la Commissione dedica un paragrafo del GDE a “Un impegno a favore dell'ambiente: ‘non nuocere’”,¹⁵⁰ che nella versione inglese, che dà il nome al principio, è tradotto: “*a green oath: ‘do not harm’*”. Il concetto, in linea con il principio di integrazione di cui all'articolo 11 del TFUE, è volto a far sì che tutte le azioni e le politiche dell'Unione europea convergano verso la realizzazione della transizione ecologica e digitale. Il principio, di natura procedurale, trova la sua base nell'esistente quadro di valutazione di impatto degli effetti delle proposte legislative, sull'ambiente, la società e l'economia, e di consultazione del pubblico (VIA¹⁵¹ e VAS¹⁵²) e si propone di migliorare il modo in cui vengono considerate le questioni connesse alla sostenibilità e all'innovazione non solo nei progetti e piani, pubblici e privati, ma anche in tutte le proposte legislative e gli atti delegati della Commissione, le cui relazioni di accompagnamento dovranno includere una sezione specifica per illustrare come viene garantito il rispetto del “*do not harm*”. La valutazione del rispetto del principio DNSH si colloca, quindi, a metà strada fra la VIA e la VAS, integrando gli strumenti già esistenti¹⁵³ con particolare concretezza e attualità. Come indicato nel GDE,¹⁵⁴ l'approccio del ‘non arrecare un danno significativo all'ambiente’, “*do not significant harm*”, è stato, in seguito, recepito e rafforzato con la Comunicazione della Commissione del 2021 “Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori”, c.d. “*Better regulation*”, programma della Commissione per progettare e valutare in modo trasparente le politiche e la normativa eurounitarie, basato su prove concrete e tenuto conto delle opinioni di

¹⁴⁸ *Ibid.*, para. 38.

¹⁴⁹ *Ibid.*, para. 40.

¹⁵⁰ COM(2019) 640 def, *cit.*, 21-22.

¹⁵¹ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 124/1.

¹⁵² Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, GU L 197/30.

¹⁵³ Oltre a VIA e VAS, anche valutazioni di incidenza e certificazioni ambientali.

¹⁵⁴ COM(2019) 640 def, *cit.*, 22.

cittadini e stakeholders, con l'obiettivo di rendere la normativa dell'UE più semplice, più mirata e più facile da rispettare.¹⁵⁵

Nella Comunicazione sulla *Better regulation*, infatti, si dà atto che la Commissione prevede di integrare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Millennium Development Goals* – MDGs)¹⁵⁶ delle Nazioni Unite, per far sì che ogni proposta legislativa contribuisca all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile,¹⁵⁷ e di assicurare che il principio DNSH sia applicato in tutte le politiche dell'Unione, in linea con l'impegno assunto nell'ambito del GDE.¹⁵⁸ Al fine di sostenere la duplice transizione, ecologica e digitale, la Commissione assicura il rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge europea sul clima e rispetterà gli obiettivi e i principi stabiliti nella Comunicazione “Bussola per il digitale 2030”¹⁵⁹ per mezzo della *Better regulation* la quale garantisce che: i) le consultazioni degli stakeholders riguardino esplicitamente gli aspetti ambientali e digitali, ove pertinenti; ii) la valutazione dell'opzione preferita nelle VIA venga estesa all'analisi dei principi DNSH e *digital by default* (digitale per definizione); iii) tutte le valutazioni pertinenti contengano una domanda specifica per determinare se sia possibile ridurre ulteriormente l'impatto ambientale e fare di più per conseguire la trasformazione digitale; iv) la relazione che accompagna tutte le proposte legislative spieghi in che modo ciascuna iniziativa rispetta il principio DNSH e contribuisce a realizzare il modello europeo di una società e un'economia digitali.¹⁶⁰

Questa sezione è piuttosto estesa perché di “*do no significant harm*” si parlerà ancora a lungo, in diverse parti successive della tesi. Il “banco di prova”¹⁶¹ dell'approccio DNSH è il Regolamento (UE) n. 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli

¹⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 aprile 2021, Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, COM(2021) 219 final.

¹⁵⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration, Resolution Adopted by the General Assembly*, 18 settembre 2000, A/RES/55/2.

¹⁵⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1.

¹⁵⁸ COM(2021) 219 final, *cit.*, 1.

¹⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 marzo 2021, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale, COM/2021/118 final.

¹⁶⁰ COM(2021) 219 final, *cit.*, 17.

¹⁶¹ Marco Onida, *op. cit.*, 278.

investimenti sostenibili, c.d. Regolamento sulla “tassonomia” del 2020,¹⁶² che – per la prima volta, facendo seguito al GDE – stabilisce che un’attività economica è considerata ecosostenibile se, tra altre condizioni, non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali prescritti nello stesso Regolamento.¹⁶³ Come accennato in precedenza, la finanza sostenibile è un elemento chiave del GDE, a complemento delle iniziative politiche sui cambiamenti climatici, la tutela dell’ambiente, l’economia circolare e l’inquinamento. Il concetto si è affermato con l’adozione dei già citati “Piano d’azione: Finanziamento della crescita sostenibile” del 2018 e “Strategia per il finanziamento della transizione verso un’economia sostenibile” del 2021. L’obiettivo è quello di integrare la sostenibilità nel mercato interno e di convogliare gli investimenti in attività economiche sostenibili. Al centro di questo quadro vi è il Regolamento sulla tassonomia. Sulla base della tassonomia, il Regolamento (UE) 2019/2088 sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari¹⁶⁴ e la Direttiva (UE) 2022/2464 sul reporting di sostenibilità (*Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD*),¹⁶⁵ recentemente entrata in vigore, richiedono alle imprese di divulgare informazioni relative alla sostenibilità delle loro operazioni commerciali. Benché l’ambito di applicazione della tassonomia appaia, inizialmente, circoscritto al settore finanziario, si tratta comunque di una novità significativa in quanto, per la prima volta, vengono stabiliti dei criteri di ecosostenibilità delle attività economiche che devono essere tenuti in considerazione in altri settori dell’ordinamento.¹⁶⁶

Il principio DNSH delinea la classificazione delle attività economiche sostenibili, i requisiti di divulgazione di informazioni per le imprese e le attività del gruppo Banca europea per gli Investimenti (BEI), nonché la transizione verde nella politica di coesione e nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza.¹⁶⁷ La tassonomia non definisce in quali

¹⁶² Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088, GU L 198/13.

¹⁶³ *Ibid.*, articolo 3.

¹⁶⁴ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, GU L 317/1.

¹⁶⁵ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il Regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, GU L 322/15.

¹⁶⁶ Giovanni Maria Caruso, ‘Il principio “do no significant harm”’: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivamente di sostenibilità ambientale’ (2022) 2 *La cittadinanza europea* 151, 160.

¹⁶⁷ Christoph Klika, ‘Sustainable finance in the EU: implementing the commitment to ‘Do No Significant Harm’’, EIPA Briefing, giugno 2022, 1, disponibile online all’indirizzo: <https://www.eipa.eu/publications/briefing/sustainable-finance-in-the-eu-implementing-the-commitment-to-do-no-significant-harm/>. Per quanto riguarda l’applicazione del principio DNSH nei piani nazionali di

settori o imprese i mercati finanziari sono obbligati a investire, ma va a classificare le attività economiche in relazione alla loro sostenibilità dal punto di vista ambientale. In quanto tale, è uno strumento programmatico e di trasparenza volto a incanalare i flussi di capitale verso investimenti sostenibili. In particolare, le attività economiche possono essere qualificate come ecosostenibili se soddisfano quattro condizioni.¹⁶⁸

In primo luogo, le attività devono contribuire “in modo sostanziale” al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all’articolo 9 dello stesso Regolamento sulla tassonomia:

- a) la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- b) l’adattamento ai cambiamenti climatici;
- c) l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- d) la transizione verso un’economia circolare;
- e) la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento;
- f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

In secondo luogo, tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un’attività economica, le attività non devono danneggiare nessuno dei sei obiettivi ambientali, da qui il principio “Non arrecare un danno significativo” all’ambiente.

In terzo luogo, le attività economiche devono essere svolte nel rispetto delle garanzie sociali minime di salvaguardia, in linea con le “Linee guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali”¹⁶⁹ e con i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.¹⁷⁰

Infine, per specificare ulteriormente le condizioni di ecosostenibilità che le attività economiche devono soddisfare, la tassonomia richiede la definizione di criteri di vaglio tecnico per ciascuno degli obiettivi ambientali sopra menzionati, stabiliti dalla Commissione attraverso atti delegati.¹⁷¹

ripresa e resilienza, a norma del RRF, si veda Comunicazione della Commissione, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, C(2021) 58/01.

¹⁶⁸ Regolamento (UE) 2020/852, *cit.*, articolo 3 (*Criteri di ecosostenibilità delle attività economiche*).

¹⁶⁹ OCSE, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD Publishing 2011).

¹⁷⁰ *Ibid.*, articolo 18. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding principles on business and human rights: implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework* (United Nations publishing service 2011).

¹⁷¹ Su cui v. *infra*.

L'articolo 17 del Regolamento sulla tassonomia si sofferma sull'inquadrare in cosa consista il danno significativo, per ogni tipo di obiettivo ambientale. Pertanto, un'attività economica arrecherà un danno significativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici quando questa conduce a significative emissioni di gas a effetto serra, nonché un danno per l'adattamento ai cambiamenti climatici se questa porta a un peggioramento degli effetti negativi sul clima attuale e futuro, sull'attività stessa, sulle persone, sulla natura o sui beni. Recherà un danno significativo all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine l'attività che nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o delle acque marine. Per quanto riguarda l'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, ci sarà un danno significativo se: (i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; (ii) la stessa comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, a eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o (iii) nel caso di smaltimento a lungo termine dei rifiuti. Un'attività economica produce, poi, un danno significativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento se questa comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio. Infine, vi è un danno significativo per la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi oppure nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie.¹⁷² Come stabilito al paragrafo 2 dello stesso articolo 17, nel valutare un'attività economica in base ai criteri appena indicati, si terrà conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa nonché dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione la produzione, l'uso e la fine vita di tali prodotti e servizi.

Come sopra specificato, la quarta e ultima condizione che le attività economiche devono soddisfare per essere ecosostenibili e non arrecare un danno significativo all'ambiente è il rispetto delle disposizioni previste dagli atti delegati della Commissione, ai sensi

¹⁷² Regolamento (UE) 2020/852, *cit.*, articolo 17, paragrafo 1.

dell'articolo 290 del TFUE. Prima di adottare questi atti delegati, la Commissione deve consultare gli esperti nazionali di tutti gli Stati membri, nonché stakeholders e altri esperti che rappresentano pertinenti portatori di interessi del settore privato, della società civile e del mondo accademico. Vi sono due gruppi di esperti: il Gruppo di esperti degli Stati membri sulla finanza sostenibile (di seguito “Gruppo di esperti”) e la Piattaforma sulla finanza sostenibile (di seguito “Piattaforma”). Il Gruppo di esperti è stato creato nel 2018 in seguito all'adozione del citato Piano d'azione ma ha ricevuto uno status formale con l'articolo 24 del Regolamento sulla tassonomia, mentre la Piattaforma è stata creata dall'articolo 20 del Regolamento. La principale differenza tra questi due strumenti è la loro composizione; il Gruppo di esperti è composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE, mentre la Piattaforma ha una rappresentanza più vasta: vi sono esperti dell'Agenzia europea dell'ambiente, delle autorità europee di vigilanza, del gruppo BEI e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali accanto a esperti degli stakeholders del settore privato, della società civile e del mondo accademico, ma anche esperti nominati a titolo personale in possesso di conoscenze e di comprovata esperienza in materia.

Il primo atto delegato adottato dalla Commissione, il cosiddetto Regolamento delegato sul clima relativo ai criteri tecnici di screening per le attività economiche legate alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici,¹⁷³ è entrato in vigore il 1° gennaio 2022. Il secondo atto delegato, anch'esso entrato in vigore il 1° gennaio 2022, ha specificato le informazioni che le imprese non finanziarie sono tenute a comunicare in relazione alle attività economiche che si qualificano come sostenibili dal punto di vista ambientale.¹⁷⁴ Nel marzo 2022, la Commissione ha adottato un terzo atto delegato, il cosiddetto ‘Atto delegato complementare sul clima’. Quest'ultimo stabilisce i criteri per alcune attività economiche del settore energetico che non erano incluse nel primo Regolamento delegato sul clima, in particolare per quanto riguarda il settore del gas e

¹⁷³ Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021, che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, GU L 442/1, c.d. *Climate Delegated Act*.

¹⁷⁴ Regolamento delegato (UE) 2021/2178 della Commissione del 6 luglio 2021 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio precisando il contenuto e la presentazione delle informazioni che le imprese soggette all'articolo 19 bis o all'articolo 29 bis della direttiva 2013/34/UE devono comunicare in merito alle attività economiche ecosostenibili e specificando la metodologia per conformarsi a tale obbligo di informativa, GU L 443/9, c.d. *Disclosures Delegated Act*.

dell'energia nucleare. Il Regolamento complementare allinea i criteri ivi ricompresi a quelli della tassonomia, facendo pertanto sì che il gas e il nucleare, in condizioni specifiche, possano essere considerati sostenibili dal punto di vista ambientale, contribuendo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento quali attività economiche "di transizione".¹⁷⁵

Sul punto, si segnala che, nella fase di formulazione del Regolamento sulla tassonomia, il Gruppo di esperti tecnici sulla finanza sostenibile allora previsto non aveva compreso tra le sue raccomandazioni l'inserimento di attività economiche nel settore dell'energia nucleare, poiché non era possibile fornire un parere definitivo sulla base delle prove scientifiche disponibili. Dopo l'adozione del Regolamento, tuttavia, la Commissione ha dato mandato al Centro comune di ricerca (*Joint research center* – JRC) di valutare gli aspetti legati al DNSH nell'energia nucleare. Il rapporto del JRC ha concluso che l'energia nucleare può dare un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici, senza comunque arrecare danni significativi agli altri obiettivi ambientali.¹⁷⁶ Nel corso del processo di elaborazione degli atti delegati, gli esperti hanno discusso a lungo sulla questione dell'energia nucleare dal punto di vista del DNSH, ma non è stato possibile trovare una intesa. La Commissione è stata criticata dai portatori di interesse in materia ambientale, tra cui ONG ambientaliste, e da alcuni europarlamentari per aver deciso di includere il gas e l'energia nucleare tra le attività ecosostenibili sulla base di criteri definiti 'politici' e non scientifici.¹⁷⁷ La preoccupazione è quella che l'atto complementare sul clima possa incentivare gli investimenti nel gas e nell'energia nucleare, compromettendo così gli obiettivi ambientali della tassonomia, proprio nel momento in cui la dipendenza dal gas è diventato un rischio geopolitico. Come sottolineato da diversi studiosi e *stakeholders*, tuttavia, rimane difficile comprendere come, in assenza di consenso scientifico, una tale decisione possa essere solo di tipo politico, indipendentemente dal fatto che la decisione venga presa dalla Commissione

¹⁷⁵ Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione del 9 marzo 2022 che modifica il Regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il Regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, GU L 188/1, c.d. *Complementary Climate Delegated Act*.

¹⁷⁶ Abousahl Said e altri, *Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')* (Publications Office of the European Union 2021).

¹⁷⁷ Christoph Klika, *cit.*, p. 3.

attraverso un atto delegato o eventualmente attraverso una revisione legislativa della tassonomia da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.¹⁷⁸

Il 5 aprile 2023, la Commissione ha avviato un periodo di consultazione di quattro settimane in merito a una nuova serie di criteri di tassonomia dell'UE per le attività economiche che contribuiscono in modo sostanziale a uno o più obiettivi ambientali non climatici, vale a dire l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento e la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. La Commissione sta inoltre effettuando una consultazione relativa a proposte di modifica del *Climate Delegated Act* e del *Disclosures Delegated Act*. I criteri si basano in larga misura su raccomandazioni della Piattaforma sulla finanza sostenibile. Gli atti delegati, come anticipato, avevano ricevuto numerose critiche sia dal Gruppo di esperti che dalla Piattaforma, che aveva espresso serie preoccupazioni riguardo all'inclusione del gas e dell'energia nucleare tra le attività ecosostenibili, anche se di transizione. Gli esperti della Piattaforma avevano, infatti, evidenziato che il *Complementary Climate Delegated Act* distingue tra criteri generali e criteri aggiuntivi relativi al contributo significativo in fatto di danni che una attività può arrecare all'ambiente; poiché questa distinzione non è stata, invece, fatta nel primo *Climate Delegated Act*, l'attuazione della tassonomia è stata considerata incoerente. Inoltre, la Piattaforma ha affermato che i criteri del *Complementary Climate Delegated Act* non sono coerenti con il Regolamento sulla tassonomia e che il gas e l'energia nucleare non possono quindi essere attività economiche sostenibili. Sia il Gruppo di esperti che la Piattaforma hanno contestato la definizione dei criteri tecnici, come, ad esempio, quello che definisce il ruolo dell'energia nucleare come attività transitoria, o l'arco di tempo previsto per il suo funzionamento, la copertura del ciclo di vita delle attività e, più in generale, l'impatto del gas e del nucleare sugli altri obiettivi ambientali. Il Regolamento delegato ha incontrato anche l'opposizione di alcuni Stati membri e del Parlamento europeo,¹⁷⁹ nonché di numerosi portatori di interesse in materia ambientale,¹⁸⁰ poiché, oltre alle critiche sostanziali espresse dal gruppo di esperti

¹⁷⁸ *Ibid.* Vedi anche Birgitte Jourdan-Andersen, Astrid Skjonborg Brunt, 'State Aid (CEEAG) and Taxonomy: Two Novel Pieces of Legislation at the Heart of Europe's Green Transition' (2022) 21(3) *European State Aid Law Quarterly* 275.

¹⁷⁹ In particolare, dalle commissioni ECON ed ENVI che erano congiuntamente responsabili del dossier.

¹⁸⁰ Tra queste vi sono Greenpeace, ClientEarth, European Policy Office – Transport & Environment (T&E) del WWF e BUND (Friends of the Earth Germany). Si veda, per esempio, Alice Tidey, 'Tassonomia europea, ricorso di 12 ong contro l'inclusione di gas e nucleare', Euronews, 19 settembre 2022, disponibile

e nella Piattaforma, in questo caso non era stata neppure condotta una consultazione pubblica sul dossier né effettuata alcuna valutazione d'impatto prima dell'adozione dell'atto.¹⁸¹

Il *Delegated Act for economic activities* è stato, da ultimo, adottato il 27 giugno 2023¹⁸² al fine di contribuire in modo sostanziale agli obiettivi di uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine, di transizione verso un'economia circolare, di prevenzione e controllo dell'inquinamento e di protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Il Regolamento introduce modificazioni al *Climate Delegated Act* al fine di aggiungere attività economiche all'elenco di quelle che contribuiscono in modo sostanziale agli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e di chiarire relativi obblighi di *reporting*.

Sono le imprese private, finanziarie e non finanziarie, i principali destinatari dei criteri della tassonomia. Esse devono rispettarne i requisiti che sono, per i prodotti finanziari, la divulgazione di informazioni sugli investimenti sostenibili a livello di prodotto e di portafoglio e, per le imprese non finanziarie, la rendicontazione delle attività economiche sostenibili. Come le autorità nazionali, gli attori privati sono interessati a rafforzare le loro capacità per consentire un adattamento efficace delle pratiche aziendali alla tassonomia, anche attraverso iniziative come i “Principi per l'investimento responsabile” (PRI) delle Nazioni Unite.¹⁸³ Tuttavia, chi lavora quotidianamente con il principio DNSH e i requisiti della tassonomia richiede esplicitamente di avere chiarezza sulla legislazione in corso nel quadro della finanza sostenibile, con indicazioni sufficienti su come applicare la tassonomia e uno spazio di interazione tra competenti autorità e imprese.

Il Regolamento sulla tassonomia è lo strumento principale per incentivare il settore privato, al fine di identificare gli investimenti sostenibili, ma esso è utilizzato anche dal settore pubblico. Gli impegni internazionali per il clima e la crescita sostenibile

online al seguente link: <https://it.euronews.com/my-europe/2022/09/19/tassonomia-europea-ricorso-di-12-ong-contro-linclusione-di-gas-e-nucleare>.

¹⁸¹ Christoph Klika, *cit.*, p. 2.

¹⁸² Regolamento delegato della Commissione del 27 giugno 2023 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 fissando i criteri di vaglio tecnico supplementari che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che talune attività economiche contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, C(2023) 3850 final.

¹⁸³ UN Principles for Responsible Investment (PRI), *Impact Investing Market Map* (United Nations 2018). Si veda: <https://www.unpri.org/download?ac=5426>.

dovrebbero incoraggiare gli Stati membri dell'UE a stabilire propri sistemi di classificazione ed etichettatura per indirizzare gli investimenti: questo potrebbe però portare alla frammentazione del sistema, disincentivando gli investimenti transfrontalieri, e, quindi, a minare l'integrazione dei mercati dei capitali nell'UE. Il Regolamento sulla tassonomia, basato sulla nozione di mercato interno derivante dai trattati dell'Unione, stabilisce invece un quadro comune in cui gli Stati membri si possono muovere e introdurre requisiti nazionali per le imprese, in termini di rendicontazione e classificazione dei prodotti finanziari.¹⁸⁴

A livello di settore pubblico, data la complessità dell'argomento e l'alto livello di specifiche tecniche per l'implementazione, le autorità nazionali devono essere dotate di sufficienti capacità amministrative e legali per applicare la tassonomia e per monitorarne l'applicazione da parte delle imprese. Come parte dello Strumento di sostegno tecnico (SST), istituito per sostenere Stati membri nel progettare e attuare le riforme, due Stati membri (Finlandia e Repubblica Ceca) hanno presentato progetti relativi allo sviluppo di metodologie e linee guida per l'attuazione del principio DNSH a livello nazionale.¹⁸⁵ Nel corso 2023 la SST includerà un progetto faro multinazionale intitolato "*Integration of environmental dimensions in public finances – Implementing the 'Do No Significant Harm' (DNSH) principle in public funding programmes*". Questi progetti mirano al miglioramento delle capacità degli Stati membri di applicare il principio DNSH agli investimenti pubblici sostenuti attraverso i fondi e i programmi dell'UE e nazionali e a una maggiore qualità e sostenibilità della spesa pubblica attraverso l'integrazione del principio nei processi di gestione delle finanze pubbliche nazionali, per contribuire a indirizzare un maggior numero di investimenti pubblici verso progetti e attività che sostengono gli obiettivi climatici e ambientali.¹⁸⁶ La modalità di lavoro dei progetti SST comprende l'analisi di *case-studies*, l'apprendimento tra pari (*peer-to-peer*) e lo scambio

¹⁸⁴ Christoph Klika, *cit.*, p. 2.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 3. Kaj Forsius, Kimmo Silvo, Timo Jouttijärvi, Mika Marttunen, Jyri Mustajoki, Tiina Karppinen, Kirsi Kostamo, Pälvi Salo, Seita Romppanen, Petrus Kautto and Riina Toivanen, 'Implementation of the DNSH principle for measures set out in Finland's recovery and resilience plan' (2022) 3en Reports of the Finnish Environment Institute. Vedi anche *Methodology for application of the DNSH principle in Czech national context*, disponibile online al seguente link: <https://trinomics.eu/project/study-on-oil-priority-users-studie-over-de-prioritaire-gebruikers-van-de-belgische-veiligheidsvoorraden-petroleum-en-petroleumproducten-in-het-geval-van-een-aardolie-bevoorradingscrisis-2/>.

¹⁸⁶ Si veda: https://reform-support.ec.europa.eu/integration-environmental-dimensions-public-finances_it.

di buone pratiche, nonché l'eventuale revisione della legislazione e degli orientamenti nazionali esistenti.

Tenendo conto del regolamento Tassonomia, è stato adottato, il 18 febbraio 2021, il già citato Regolamento (UE) 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), sulla cui base sono stati approvati i piani nazionali di ripresa e resilienza. L'articolo 5 del Regolamento dispone, infatti, che il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo».¹⁸⁷ Pertanto, tutti i progetti e le riforme proposti all'interno dei PNRR sono stati valutati dalle amministrazioni proponenti tenendo conto del DNSH. Tale processo di valutazione ha, quindi, condizionato la selezione degli investimenti e delle riforme e qualificato le caratteristiche di quelle selezionate con specifiche indicazioni da parte della Commissione perché i loro effetti sugli obiettivi ambientali fossero sostenibili.¹⁸⁸ La valutazione DNSH dovrà, poi, essere effettuata anche a livello di singola misura. Gli stati membri devono, dunque, fornire motivazioni in maniera dettagliata e specifica in merito a ciascuna misura di ogni componente del piano, indipendentemente dal fatto che la misura contribuisca o meno alla transizione verde.¹⁸⁹ Dovranno essere considerati sia gli effetti diretti che gli effetti indiretti di una misura: per effetti diretti si intendono degli effetti a livello di progetto (come uno stabilimento di produzione o una zona protetta) o a livello di sistema (come una rete ferroviaria o un sistema di trasporto pubblico), che si verificano al momento dell'attuazione della misura. Gli effetti indiretti sono, invece, quelli che si manifestano all'esterno di tali progetti o sistemi e si possono presentare dopo l'attuazione della misura, pur essendo ragionevolmente prevedibili.¹⁹⁰

Per quanto riguarda l'Italia, la Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e Finanze ha adottato, in data 30 dicembre 2021, una “Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente”¹⁹¹ destinata

¹⁸⁷ Regolamento (UE) 2021/241, articolo 5, para. 5.

¹⁸⁸ Francesco Spera, ‘Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro’ (2022) IV I Post di AISDUE 739, 745.

¹⁸⁹ Caruso, *op. cit.*, 163-164.

¹⁹⁰ Pier Luigi Petrillo e Alessandro Zagarella, ‘La transizione ecologica nel PNRR tra *climate tagging* e *do not harm*’ (2022) 2 Diritto Pubblico Europeo Rassegna online 71, 28.

¹⁹¹ Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria generale dello Stato, Circolare del 30 dicembre 2021, n. 32 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)”, aggiornata dalla Circolare del 13 ottobre 2022, n. 33 “Aggiornamento Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)”.

all'uso delle amministrazioni centrali, ma anche regionali, titolari di interventi PNRR che fornisce indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti. La guida si compone di i) una mappatura delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura le attività necessarie alla realizzazione degli interventi; ii) schede tecniche relative a ciascun settore di attività (a titolo d'esempio, la costruzione di nuovi edifici, il fotovoltaico, le piste ciclabili), la cui funzione è quella di contestualizzare i principi guida del DNSH per lo specifico settore e fornire i vincoli per garantire il principio, nonché i riferimenti normativi nazionali ed europei ed esempi di elementi di verifica; iii) una check list di verifica e controllo per ciascun settore di attività, che riassume in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica. Vi è comunque da precisare che, nella maggior parte dei casi, la normativa nazionale di riferimento è già conforme ai principi DNSH e sono previste nell'ordinamento nazionale certificazioni ambientali idonee. Nel caso in cui il rispetto del principio DNSH imponesse requisiti aggiuntivi, questi sono evidenziati nelle schede tecniche che compongono la guida, poiché è nella responsabilità di ciascuna amministrazione titolare di interventi PNRR attuare le misure secondo i principi derivanti dal DNSH che sono già codificati nella normativa nazionale e comunitaria. Lo scopo della guida è, infatti, quello di fornire un orientamento e suggerire possibili modalità alle amministrazioni.

È necessario, in chiusura della sezione, soffermarsi sulla natura del DNSH, a cui più volte, nel corso di questo lavoro, si farà ancora riferimento. Quello che emerge è che vi si sta una progressiva “codificazione” dell'iniziale ‘valutazione DNSH’, prevista nel regolamento Tassonomia, in “principio DNSH”, presente nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza.¹⁹² Tale valutazione è ormai il paradigma essenziale per l'utilizzo di ogni risorsa finanziaria europea, diventando una condizionalità il cui rispetto diviene indispensabile per il corretto utilizzo delle risorse europee e del PNRR.¹⁹³ Si può dire che il principio ‘*do no significant harm*’ non è comunque nuovo, ma è già presente nella normativa europea:¹⁹⁴ come già accennato all'inizio di questa sezione, in linea con il principio di integrazione, esso rappresenta la facciata ‘procedurale’ del c.d. diritto alla

¹⁹² Francesco Spera, *op. cit.*, 741.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Sulla natura del DNSH vi sono, comunque, opinioni diverse. Si veda Caruso, *op. cit.*, 188, secondo cui è legittimo dubitare della natura di ‘principio’ del DNSH in quanto lo stesso appare, agli occhi dell'autore, più che altro come un criterio che concorre alla qualificazione di determinate attività economiche, fungendo sostanzialmente da causa ostativa all'attribuzione del carattere di ecosostenibilità.

“non regressione” dello sviluppo umano e del nucleo essenziale dei diritti dell’uomo.¹⁹⁵ La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea richiama, infatti, insieme al diritto alla dignità, all’educazione, alla non-discriminazione, alla diversità culturale e alla salute, “*un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità*”¹⁹⁶ che implica il principio di non-regressione in materia ambientale, come formulato, per la prima volta nel 2012, dal Professor Prieur.¹⁹⁷ Questo principio alla “non regressione”, o di *standstill*, che sta iniziando a trovare applicazione anche in materia ambientale è stato in parte recepito nel documento finale della Conferenza di Rio+20 del 2012, “*The future we want*”,¹⁹⁸ e poi inserito nell’Accordo di Parigi.¹⁹⁹ In virtù di tale principio, è fatto divieto, tanto ai legislatori nazionali quanto alle pubbliche amministrazioni e ai giudici, di far regredire al di sotto di un determinato limite – direttamente o indirettamente – la soglia giuridica di protezione dell’ambiente già consolidatasi, a livello giurisprudenziale o legislativo, in un determinato ordinamento giuridico, facendo salvo esigenze eccezionali e contingenti, particolarmente gravi e di interesse pubblico, rigorosamente motivate, per le quali rimarrà comunque l’obbligo inderogabile di non regredire mai al di sotto di un livello adeguato di tutela ambientale.²⁰⁰

Gli obiettivi della tassonomia sono, inoltre, in parte correlati con i c.d. *entry-points* definiti dal *Global sustainable development report* del 2019²⁰¹ quali fattori trasversali rilevanti per tutti gli MDGs delle Nazioni Unite. Gli *entry-points* che dovranno essere presi in considerazione per ogni MDG sono sei: ostacoli al benessere e alle capacità umane; economie sostenibili e giuste; sistemi alimentari e modelli nutrizionali: decarbonizzazione dell’energia con accesso universale; sviluppo urbano e periurbano; e, infine, beni ambientali globali. Il messaggio della tassonomia e degli *entry-points* dei MDGs è quindi simile in quanto si concentra sull’analisi del quadro generale di ogni attività economica.

¹⁹⁵ Anna Silvia Bruno, ‘Il PNRR e il principio del *Do Not Significant Harm* (DNHS) davanti alle sfide territoriali’ (2022) 8 *Federalismi* 8.

¹⁹⁶ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, articolo 37.

¹⁹⁷ Michel Prieur e Cósimo Gonzalo Sozzo, *La non régression en droit de l’environnement* (Bruylant 2012).

¹⁹⁸ United Nations, United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20, Agenda item 10 Outcome of the Conference, “*The future we want*”, del 19 giugno 2012, A/CONF.216/L.1, para. 2035.

¹⁹⁹ Accordo di Parigi, firmato a Parigi il 12 dicembre 2015 e entrato in vigore il 4 novembre 2016, con particolare riferimento agli articoli 3 e 4.

²⁰⁰ Anna Silvia Bruno, *op. cit.*, p. 9.

²⁰¹ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, (United Nations 2019)

Si tratta di una regola, quella del rispetto del principio DNSH, destinata ad assumere un ruolo crescente e centrale nei meccanismi di *governance* di tutte le politiche eurounitarie: il DNSH si è, infatti, manifestato nella sua trasversalità in molti strumenti di finanziamento europei, quali PNRR, fondi di coesione²⁰² e i progetti finanziati dal programma InvestEU.²⁰³ Quel che è chiaro è che, trattandosi di un principio procedurale, la sfida principale della tassonomia sarà il monitoraggio effettivo della sua corretta attuazione, affinché questa non rimanga solamente un vano onere amministrativo a carico di privati ed enti pubblici ma si sostanzi in risultati concreti per l'ambiente. Un'analisi di questo tipo è probabilmente ancora prematura, essendo il Regolamento in vigore soltanto da due anni: sicuramente, quando i dati sulla tassonomia saranno più facilmente disponibili questi saranno ampiamente utilizzati per altre politiche dell'Unione,²⁰⁴ in particolar modo – per quanto ci concerne – per la disciplina degli aiuti di Stato in quanto gli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia 2022, che verranno analizzati in maniera approfondita nel secondo capitolo, fanno esplicitamente riferimento al rispetto del principio DNSH.

4. Gli effetti del Green Deal sulla programmazione dei fondi europei. Il legame con gli aiuti di Stato.

La messa in atto del GDE ha fatto scaturire diverse conseguenze sia a livello di bilancio dell'Unione – come già visto in precedenza con il piano NGEU – sia a livello di programmazione europea. Dopo la pandemia da COVID-19, poi, dovendo ripensare al QFP, il legislatore di Bruxelles ha colto l'opportunità di rafforzare il legame fra il bilancio e gli obiettivi ambientali e climatici. L'obiettivo del GDE era, infatti, quello di integrare per il 25% delle risorse gli aspetti climatici in tutti i programmi dell'UE. Questo obiettivo riferito al clima, che con il nuovo QFP è divenuto del 30%, è complessivo; a ciascun fondo potenzialmente rilevante è però assegnata una soglia che varia dal 100% per il JTM, al 37%, per il RRF, al 40% per i fondi relativi all'agricoltura, al 30% per il fondo europeo di sviluppo regionale.²⁰⁵ Lo stesso meccanismo sarà utilizzato per gli investimenti a favore della biodiversità, con l'obiettivo di spendere almeno il 7,5% del bilancio annuale

²⁰² Su cui *infra*, I.4.

²⁰³ Regolamento (UE) 2021/523, *cit.*, articolo 8, para. 6.

²⁰⁴ Birgitte Jourdan-Andersen e Astrid Skjonnberg Brunt, *op. cit.*, 277.

²⁰⁵ Marco Onida, *op. cit.*, 275.

nel 2024 e il 10% nel 2026 e 2027 in questo ambito, tenendo comunque conto delle potenziali sovrapposizioni fra le azioni per il clima e quelle in favore della biodiversità.²⁰⁶

Il principio DNSH è divenuto, altresì, parte del Regolamento (UE) 2021/1060 sulle disposizioni comuni relative agli otto fondi europei gestiti, in maniera concorrente, dalla Commissione insieme agli Stati membri e alle regioni,²⁰⁷ che rappresentano un terzo del bilancio dell'UE. Questi fondi sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo di coesione, il Fondo per una transizione giusta (JTF), il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), il Fondo Asilo e migrazione (AMIF), il Fondo Sicurezza interna (ISF) e lo Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI). L'articolo 9 del Regolamento (UE) 2021/1060, che disciplina i "Principi orizzontali" concernenti tutti i fondi, al paragrafo 4, stabilisce che "*gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'Accordo di Parigi e del principio «non arrecare un danno significativo»*". Il Regolamento ribadisce, poi, in via generale, che gli stessi obiettivi sono "*perseguiti nel pieno rispetto dell'acquis ambientale dell'Unione*".²⁰⁸

²⁰⁶ *Ibid.* Percentuali confermate nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'8 settembre 2022, Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022, Conformarsi alle politiche ambientali per invertire la rotta, COM(2022) 438 final, 19.

²⁰⁷ 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, GU L 231/159.

²⁰⁸ *Ibid.*, articolo 9, para. 4. Nel Regolamento sulle c.d. 'disposizioni comuni' precedente (Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio), il paragrafo 2 dell'articolo 4 (*Principi generali*) stabiliva che la Commissione e gli Stati membri provvedevano, tenendo conto del contesto specifico di ciascuno Stato membro, affinché il sostegno dei fondi SIE fosse coerente con le pertinenti politiche e con i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 del Regolamento stesso; nel dettaglio, per quanto ci concerne, l'articolo 8 specificava che "[g]li obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio 'chi inquina paga'".

La Commissione europea, già a settembre 2021, aveva pubblicato una *explanatory note* sull'applicazione del principio DNSH nell'ambito della politica di coesione – e quindi in relazione a FESR, FSE+, fondo di coesione e JTF²⁰⁹ – e del Regolamento sulle disposizioni comuni (RDC).²¹⁰ Secondo tale *explanatory note*, alcuni tipi di investimenti ritenuti dannosi per l'ambiente sono esclusi di diritto dal campo di applicazione dei fondi.²¹¹ A titolo di esempio, il JTM, il FESR e il fondo di coesione non possono sostenere la disattivazione o la costruzione di centrali nucleari, la fabbricazione, la trasformazione e la commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco o gli investimenti legati alla produzione, alla trasformazione, al trasporto, alla distribuzione, allo stoccaggio o alla combustione di combustibili fossili.

Per quanto riguarda gli investimenti ammissibili nell'ambito della politica di coesione, il rispetto del principio DNSH è garantito dalle seguenti condizioni: a) il rispetto delle pertinenti norme ambientali dell'UE a livello di ogni operazione, requisito esplicito del RDC; b) l'obbligo di effettuare una VAS per i programmi della politica di coesione per i quali è necessaria in base ai requisiti della relativa direttiva; c) le condizioni di abilitazione tematica nell'ambito dell'Obiettivo 2 della politica di coesione – *Greener Europe* – subordinano il finanziamento al soddisfacimento di determinati criteri derivati dall'*acquis* ambientale. In caso di mancato rispetto di una qualsiasi norma, il quadro normativo prevede un meccanismo efficace per non erogare i fondi UE ai programmi interessati, preservando così l'obiettivo generale del principio DNSH.²¹²

Le disposizioni sopra illustrate favoriscono, benché non possano escludere automaticamente, la possibilità di individuare nei programmi fin da subito tipi di azioni che non sono conformi al principio DNSH. Pertanto, già durante la fase di programmazione deve essere operata una valutazione specifica per prevenire l'inclusione

²⁰⁹ Commissione europea, Directorates-general Regional and urban policy, Employment, Social affairs and inclusion, Commission explanatory note, Application of the “do no significant harm” principle under cohesion policy (European Regional Development Fund, European Social Fund Plus, Cohesion Fund, Just Transition Fund), 27 settembre 2021.

²¹⁰ Si veda anche Commissione europea, Commission Notice: Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01), ai sensi dell'articolo 19(3), lettera d) del Regolamento (EU) 2021/241.

²¹¹ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, GU L 231/60, articolo 7; Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, GU L 231/1, articolo 9.

²¹² Commission explanatory note, Application of the “do no significant harm” principle under cohesion policy, *cit.*, 2.

di attività o tipi di azioni nei programmi che potrebbero causare danni significativi.²¹³ Al fine di garantire un'applicazione coerente del principio in tutti gli strumenti di finanziamento dell'UE, la Commissione raccomanda di seguire l'approccio adottato nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), come previamente illustrato, adattato al fine di tenere conto del quadro giuridico della programmazione nell'ambito del RDC.²¹⁴ Analogamente all'approccio adottato nell'ambito del RRF, la compatibilità *ex-ante* con il principio del DNSH nell'ambito della politica di coesione dovrà essere garantita a livello di definizione dei tipi di azioni nei programmi. Gli Stati membri devono quindi valutare se le tipologie di azioni definite nei programmi presentino dei rischi per quanto riguarda il rispetto alla conformità con il principio DNSH prima di metterle in atto. Essendo, tuttavia, la programmazione 2021/2027 all'inizio della sua realizzazione,²¹⁵ risulta ancora prematuro fare delle riflessioni sull'effettività delle valutazioni in materia di DNSH: infatti, per l'Italia, a titolo d'esempio, l'Accordo di partenariato per la politica di coesione è stato approvato dalla Commissione nel luglio 2022.

4.1. Brevi osservazioni critiche

A conclusione del capitolo possiamo tornare sul legame tra ambiente e aiuti di Stato, con l'aiuto della Comunicazione della Commissione sul 'Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022'.²¹⁶ In tale Comunicazione, dopo un'analisi generale dei risultati del GDE – che sembrerebbe aver dato prova della validità dei suoi obiettivi e di flessibilità sufficiente per adattarsi all'evolversi della situazione – vi è, infatti, un paragrafo, intitolato "Finanziamento dell'attuazione delle politiche ambientali": affinché il GDE consegua i risultati auspicati, è essenziale che le politiche ambientali siano adeguatamente finanziate. È la prima volta che il riesame della Commissione, a riscontro del mandato definito nel piano di investimenti del GDE del 2020, prende in considerazione il fabbisogno di investimenti nell'attuazione delle politiche ambientali e lo confronta con le risorse messe a disposizione finora: quello che ne deriva è che, nel complesso, i fondi UE – quindi QFP 2021/2027 e NGEU – mobileranno 2.020 miliardi

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Commissione europea, Commission Notice: Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01), *cit.*

²¹⁵ Commissione europea, Decisione di esecuzione della Commissione del 15 luglio 2022 che approva l'accordo di partenariato con la Repubblica italiana, C(2022) 4787.

²¹⁶ COM(2022) 438 final, *cit.*

di euro a prezzi correnti per sostenere la ripresa dalla pandemia da COVID-19 e le priorità a lungo termine dell'UE, compresa la protezione ambientale.²¹⁷ La maggior parte delle politiche ambientali sarà sostenuta tramite la spesa pubblica degli Stati membri e i fondi privati degli operatori economici, la cui mobilitazione risulta fondamentale per sostenere tali strategie in quanto l'azione dell'UE da sola non pare sufficiente;²¹⁸ nondimeno, i fondi dell'UE forniscono un contributo fondamentale orientando l'attuazione e aiutando a soddisfare il fabbisogno di investimenti, ancora significativo, a favore dell'ambiente nell'UE. Il piano di investimenti del GDE, come visto in precedenza, crea collegamenti tra finanziamenti e investimenti ambientali e intende mobilitare 1.000 miliardi di euro di investimenti verdi – sia pubblici che privati – nell'arco di 10 anni. Dal 2021, inoltre, oltre che ai finanziamenti messi a disposizione attraverso la politica di coesione, l'attuazione delle politiche ambientali è sostenuta anche dal già citato dispositivo RRF, che esige – lo ribadiamo – che riforme e investimenti rispettino il principio DNSH.²¹⁹

Si segnala, infine, che anche nell'ultimo piano energetico della Commissione, adottato a maggio 2022 in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, REPowerEU,²²⁰ viene ribadita l'importanza della disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, che si applica integralmente alle riforme e agli investimenti inclusi nei capitoli di REPowerEU, la cui materia principale – l'energia – è ovviamente connessa alle politiche ambientali e, in particolare, al GDE. Alla luce dell'urgenza di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, la Commissione, per mezzo della Comunicazione REPowerEU, si è, inoltre, impegnata a esaminare nuove modalità per agevolare il controllo degli aiuti di Stato per le misure relative al piano energetico, prestando attenzione, in ogni caso, alle distorsioni della concorrenza. In particolare, la Commissione si impegna a controllare costantemente che il quadro temporaneo degli aiuti di Stato sia idoneo allo scopo, per assicurarsi che gli

²¹⁷ *Ibid.*, 18. Cfr. Commissione europea, Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures* (Publications Office of the European Union 2021), disponibile online al seguente indirizzo: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.

²¹⁸ Luca Lionello, 'Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione' (2020) 2 *Jus-Online* 106, 117.

²¹⁹ Cfr. Regolamento (UE) 241/2021, articolo 2, n. 6, articolo 5, para. 2, articolo 18, para. 4, lett d) e articolo 19, para. 3 lett d).

²²⁰ COM(2022) 230 final, *cit.*

Stati membri siano nella condizione di far fronte agli effetti dell'attuale situazione geopolitica, anche nel settore dell'energia.²²¹

Degli aiuti di Stato nell'UE – in via generale ma anche specificatamente in relazione all'ambiente – e delle modalità adottate dalla Commissione per garantirne la flessibilità in tempi di crisi si discuterà, rispettivamente, nel secondo e nel terzo capitolo della tesi.

²²¹ *Ibid.*, 20.

II. LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO IN MATERIA AMBIENTALE

L'obiettivo di questo capitolo è quello di fornire la necessaria base di conoscenza nella materia eurounitaria degli aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne gli aiuti a favore dell'ambiente, al fine di poter avere un quadro giuridico completo e poter trarre le opportune conclusioni nella parte finale di questo lavoro, anche alla luce delle analisi svolte nel capitolo precedente.

La prima parte sarà dedicata all'inquadramento generale della disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato (II.1), mettendo in rilievo cosa si intenda per aiuti compatibili (II.1.1). La nozione di aiuto (II.1.2) verrà poi illustrata soffermandosi sull'analisi dei requisiti necessari perché si abbia un aiuto di Stato: operatori economici che svolgono attività di impresa come beneficiari (paragrafo II.1.2.1.), origine statale delle risorse (II.1.2.2.), vantaggio economico (II.1.2.3.), selettività (II.1.2.4.) e, infine, alterazione della concorrenza e pregiudizio al commercio degli Stati membri (II.1.2.5.). Verrà, inoltre, evidenziato qual è il ruolo della Commissione europea in materia (II.1.3).

La seconda parte del capitolo verterà sugli aiuti di Stato in materia ambientale (II.2): la sezione II.2.1 analizzerà la disciplina compresa nella sezione VII 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,¹ che reca le disposizioni in materia di aiuti a tutela dell'ambiente, con particolare riferimento alle novità ivi introdotte dal Regolamento (UE) n. 2023/1315 del 23 giugno 2023;² la sezione II.2.² sarà, invece, dedicata agli Orientamenti della Commissione a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia³ entrati in vigore nel 2022, andando a esaminare anche le prime decisioni della Commissione adottate sulla base dei predetti recenti Orientamenti.

¹ Regolamento (UE) n. 651/2014, *cit.*

² Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 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 e del regolamento (UE) 2022/2473 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, GU L 167/1.

³ CEEAG 2022, *cit.*

1. La disciplina degli aiuti di Stato

Obiettivo del Trattato di Roma, che ha istituito la Comunità economica europea (CEE), era la creazione di un mercato comune – oggi mercato unico – fra gli Stati membri, nel quale i fattori di produzione, quali merci, persone, capitali e servizi, circolassero liberamente, senza restrizioni determinate dalle legislazioni nazionali.⁴ Nel rapporto che delineava la struttura del futuro Trattato di Roma, il cosiddetto ‘Rapporto Spaak’,⁵ veniva bene illustrato, infatti, che accanto alla creazione di un’unione doganale, all’eliminazione degli ostacoli non tariffari alla libera circolazione delle merci, all’attuazione del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, quale tappa fondamentale per la realizzazione del mercato unico dovesse esserci anche l’istituzione di regole in materia di concorrenza, relative sia al comportamento delle imprese, sia al sostegno finanziario che gli Stati accordano agli esercenti di attività economica. Per garantire la parità di accesso al mercato si riteneva, a ragione, non sufficiente eliminare solamente gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, tariffari e non, ma era necessario anche evitare che ogni Stato membro potesse favorire i propri operatori economici, tramite le più svariate forme di agevolazioni, rispetto ai concorrenti di un altro Stato membro. Interventi statali a sostegno di determinate imprese possono, infatti, rinforzare la posizione sul mercato dei beneficiari e, conseguentemente, produrre distorsioni della concorrenza fra i diversi operatori di un settore nel mercato unico.⁶ Il rapporto già precisava che “*sont incompatibles avec le marché commun les aides, sous quelque forme qu’elles soient accordées, qui faussent la concurrence et la répartition des activités en favorisant certaines entreprises ou certaines productions*”.⁷ Si tratta dello stesso principio dapprima incluso nell’articolo 92 del Trattato di Roma, istitutivo della CEE, poi nell’articolo 87 del Trattato di Maastricht sull’Unione europea e ora ricompreso nell’articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

⁴ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato ad uso delle amministrazioni locali* (Maggioli 2021), 11. Sul Trattato di Roma si veda, tra gli altri, Schütze R., *European Constitutional Law* (Cambridge University Press 2012); Fausto Pocar, Maria Caterina Baruffi, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione europea* (CEDAM 2014); Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur (eds), *European Union Treaties. A Commentary* (Hart Publishing 2015); Nigel Foster, *Foster on EU Law* (Oxford University Press 2021).

⁵ Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères (Rapport Spaak), Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, 21 aprile 1956.

⁶ Alberto Santa Maria, *Concorrenza e aiuti di Stato* (Giappichelli 2006), 1.

⁷ Rapport Spaak, *op. cit.*

L'articolo 107(1) TFUE stabilisce che “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”. La disposizione non contiene però una definizione di “aiuto di Stato”, né indica un elenco, anche solo esemplificativo, delle misure vietate: l'individuazione di cosa si intenda per aiuto di Stato si deve alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE che fin dalla sentenza *Steenkolenmijnen*⁸ ha attribuito un'ampia portata al divieto di aiuti di Stato, sancendo che l'intervento statale qualificato come aiuto è costituito da qualsiasi vantaggio concesso dalle autorità pubbliche a favore di una impresa, la cui forma non assume nessuna rilevanza. Tale descrizione va pertanto a ricomprendere non solo il sostegno pubblico statale in forma di sovvenzione dirette, ma anche qualunque altro tipo di sostegno pubblico,⁹ come misure finanziarie dirette e indirette¹⁰, garanzie statali¹¹, esenzioni fiscali¹² oppure la concessione di beni o servizi a un prezzo inferiore o in via preferenziale¹³.

L'articolo 107(1) TFUE elenca le condizioni che devono essere soddisfatte, cumulativamente, al fine di qualificare una misura come aiuto di Stato:

- a) la misura statale deve conferire un vantaggio economico che i beneficiari non avrebbero ottenuto nel normale svolgimento della loro attività;
- b) il vantaggio deve essere concesso direttamente o indirettamente dallo Stato (imputabilità allo Stato della misura) e con l'utilizzo di risorse statali (origine pubblica delle risorse);

⁸ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 23 febbraio 1961, causa C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, para. 19, nella quale dove si soffermava sul concetto di sovvenzione nell'ambito del Trattato CECA.

⁹ Si veda anche Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA, ora Banco Exterior de España SA c. Ayuntamiento de Valencia*, para. 13.

¹⁰ Si veda ad esempio: Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 21 marzo 1991, causa C-305/89 *Italia c. Commissione (Alfa Romeo)*; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 8 settembre 2011, causa C-279/08 P, *Commissione europea contro Regno dei Paesi Bassi (Dutch NOx)*.

¹¹ Si veda ad esempio: Tribunale dell'UE, sentenza del 20 settembre 2012, causa T-154/10, *Repubblica Francese c. Commissione*; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 8 dicembre 2011, causa C-275/10, *Residex Capital IV CV c. Gemeente Rotterdam*.

¹² Si veda ad esempio, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade; Banco Exterior de España, cit.*

¹³ Kelyn Bacon, *European Union Law of State Aid* (Oxford University Press 2017), 20-21. Si veda ad esempio: Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 29 febbraio 1996, causa C-56/93, *Belgio c. Commissione*; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 2 settembre 2010, causa C-290/07 P, *Commissione c. Scott SA*.

- c) l'intervento statale deve essere selettivo nei confronti dei beneficiari o favorire la produzione di certi beni;
- d) la misura falsi o minacci di falsare la concorrenza, comportando un pregiudizio agli scambi tra Stati Membri.

Il Trattato fornisce dunque l'elencazione delle condizioni che devono essere valutate al fine di qualificare una misura come aiuto di Stato. Per individuare l'estensione di ciascuno di questi requisiti, e pertanto comprendere l'effettiva portata della nozione di aiuto nell'ordinamento eurounitario, è necessario fare riferimento alla giurisprudenza della CGUE e alla prassi decisionale della Commissione in merito, che infatti saranno richiamate largamente nel corso di questo capitolo. Prima di passare all'esposizione delle predette condizioni (v. *infra*, paragrafo 1.2.), è opportuno, però, illustrare, brevemente, quali sono le norme eurounitarie di rango primario rilevanti per la disciplina degli aiuti di Stato.¹⁴

1.1. Aiuti compatibili

Come anticipato, la disciplina degli aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107(1) TFUE, si fonda sul principio di incompatibilità degli aiuti con le regole del mercato unico. L'intervento pubblico nell'economia non è però precluso a priori. L'articolo 345 del TFUE dichiara espressamente la propria neutralità rispetto al regime della proprietà, pubblica o privata, vigente negli Stati membri: l'interferenza pubblica nel libero gioco della concorrenza è da considerarsi a priori negativa, ma il presupposto dell'incompatibilità degli aiuti, previsto al già menzionato articolo 107 TFUE, non è assoluto né inderogabile.¹⁵ La presunzione per cui qualsiasi tipo di aiuto produca effetti distorsivi sulla concorrenza è superabile se è possibile dimostrare il beneficio apportato dalla misura sul mercato globalmente considerato. Le norme eurounitarie hanno cercato di bilanciare le due esigenze contrapposte, quella di garantire la libera concorrenza nel mercato unico e quella di riconoscere forme legittime di intervento statale nell'economia.

¹⁴ In materia di aiuti di Stato, in generale, si veda: Christiaan Timmermans, 'ECJ Doctrines on Competences' in Loïc Azoulay (ed), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press 2014); Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016); Pier Luigi Parcu, Giorgio Monti, Marco Botta (eds.), *EU State Aid Law, Emerging Trends at the National and EU Level* (Edward Elgar Publishing 2020); Leigh Hancker, Juan Jorge Piernas López (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law* (Edward Elgar Publishing 2021); Juan Jorge Piernas López, Leigh Hancker, Luca Rubini (eds.), *The Future of EU State Aid Law, Consolidation and expansion* (EU Law Live Press 2023).

¹⁵ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 22 marzo 1977, causa C-78/76, *Steinike*, para. 8.

Quest'ultimo, infatti, se da un lato produce effetti anticoncorrenziali negativi, dall'altro costituisce uno strumento di politica economica capace di correggere i fallimenti del mercato, migliorando, nei casi in cui il solo mercato non sia in grado di allocare efficientemente le risorse, il sistema economico.¹⁶

Sono, quindi, previste deroghe a favore di aiuti che abbiano una finalità particolare, ritenuta in qualche modo meritevole di godere di un regime alternativo. Si tratta dei casi previsti ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 107 del TFUE, che individuano delle deroghe al divieto generale previsto dal primo paragrafo del medesimo articolo. Nel caso ricorrano le condizioni previste dai suddetti paragrafi, talune categorie d'intervento sono considerate compatibili *ipso iure*, mentre altri interventi possono essere dichiarati compatibili a seguito di una valutazione discrezionale da parte dell'autorità centrale europea. Questo vaglio di compatibilità è operato dalla Commissione la quale deve dichiarare la misura compatibile nel caso in cui le condizioni stabilite all'articolo 107(2) TFUE¹⁷ siano soddisfatte (aiuti automaticamente compatibili), mentre può discrezionalmente ritenere compatibili quelle che rientrano nelle categorie previste all'articolo 107(3) TFUE¹⁸. Dal momento che i paragrafi 2 e 3 rappresentano eccezioni rispetto alla regola generale sancita nel paragrafo 1, la loro interpretazione risulta essere restrittiva. Gli Stati membri che hanno intenzione di intervenire a favore di determinate

¹⁶ Alice Pisapia, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali* (CEDAM 2012), 3.

¹⁷ Art 107(2) TFUE: “Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.” Cfr. Amedeo Arena A., ‘Commento all'articolo 117 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in Antonio Tizzano (ed.), Trattati dell'Unione europea (Giuffrè 2014); Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur, *op. cit.*.

¹⁸ Art 107(3) TFUE: “Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.” Cfr. Amedeo Arena, *op. cit.*; Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur, *op. cit.*.

imprese devono procedere alla notifica¹⁹ della misura di aiuto alla Commissione prima di dare esecuzione al provvedimento.²⁰

In generale, gli aiuti previsti dagli Stati membri sono sempre sottoposti a un sistema obbligatorio di autorizzazione preventiva da parte della Commissione. Fanno eccezione alcuni particolari aiuti che rientrano nei limiti e assumono le forme suggerite dalla Commissione nelle sue comunicazioni. Si tratta, in primo luogo, dei casi illustrati nel cd. ‘Regolamento di abilitazione’,²¹ ai sensi del quale la Commissione può dichiarare determinate categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, come per le fattispecie che rientrano nell’ambito di applicazione dei paragrafi 2 e 3 dell’articolo 107 TFUE, dispensandole pertanto dall’obbligo di notifica previsto dal Trattato.

Il Regolamento di esenzione per categoria (*General Block Exemption Regulation – GBER*)²², adottato dalla Commissione ai sensi dell’articolo 1 e dell’articolo 8 del citato Regolamento di abilitazione, a norma dell’articolo 107 TFUE, permette, infatti, di ritenere compatibili con la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, le misure che rispettano i requisiti previsti e rientrano nelle categorie di aiuti dettagliatamente indicate, esentando dunque gli Stati membri dall’onere di notifica alla Commissione di tali misure.²³ Inoltre, anche gli aiuti di Stato che non superino un determinato valore economico godono della medesima presunzione di compatibilità grazie alla disciplina prevista dal regolamento “*de minimis*”,²⁴ adottato a norma dell’articolo 2 e secondo la procedura di cui all’articolo 8 del predetto Regolamento di abilitazione. Quest’ultimo rappresenta di fatto un’applicazione del principio *de minimis praetor non curat*²⁵ e un limite alla rilevanza della misura ai fini del divieto di aiuti di Stato, soprattutto rispetto al requisito dell’alterazione della concorrenza e del pregiudizio al commercio degli Stati

¹⁹ Attraverso l’applicativo SANI - *State aid notification software*.

²⁰ Vedi Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite C-6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, para. 18-19.

²¹ Regolamento (UE) 2018/1911 del Consiglio, del 26 novembre 2018, che modifica il regolamento (UE) 2015/1588 sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, GU L 311/8.

²² Regolamento (UE) 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, GU L 187/1, come modificato dai regolamenti n. 1084/2017, 972/2020 e 452/2021.

²³ Per aiuti in favore della tutela dell’ambiente, ai sensi della sezione 7 del GBER, si veda *infra*, sezione 2.2.1.

²⁴ Regolamento (UE) 1407/2013 del 18 dicembre 2013 relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti «de minimis», GU L 352/1.

²⁵ Giovanni Luchena, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari* (Cacucci 2006), 64.

membri (si veda *infra*). Le norme attuali stabiliscono, infatti, che gli Stati membri possono concedere un sostegno fino a 200.000,00 euro in tre anni per ciascun beneficiario senza passare per la notifica alla Commissione e la preventiva approvazione di Bruxelles, in quanto – entro tali limiti – non ci si attende un impatto sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato unico dell’UE. Il regolamento “*de minimis*” attualmente in vigore ha sostituito, semplificandola, la precedente versione, risalente al 2006.²⁶ È al momento in corso, da parte della Commissione, la stesura di una ulteriore proposta di revisione del Regolamento, a seguito di consultazione pubblica rivolta alle autorità nazionali che si occupano di aiuti *de minimis*, ma anche a istituzioni, autorità pubbliche, cittadini, aziende e organizzazioni. L’intenzione della Commissione è quella di aggiornare l’attuale soglia *de minimis*, tenendo conto dell’inflazione stimata per il periodo 2014-2030 e dei recenti sviluppi economici, a seguito della crisi pandemica da COVID-19 e della crisi conseguente all’aggressione dell’Ucraina da parte della Federazione russa.

Il Trattato permette, inoltre, una deroga al generale divieto di aiuto di Stato in caso di compensazioni a imprese incaricate della gestione di un servizio di interesse economico generale (SIEG).²⁷ In applicazione dell’articolo 106(2) TFUE “le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”. È la sentenza *Altmark*,²⁸ pronunciata nel 2003 dalla Corte di Giustizia, ad aver dettato i criteri che permettono di qualificare una compensazione per lo svolgimento di servizio di interesse economico generale come aiuto di Stato o per determinarne la compatibilità con il mercato interno. Nel 2005 era stato adottato dalla Commissione un “Pacchetto SIEG”, revisionato nel 2011 per mezzo del “Pacchetto Almunia”, cui si deve la sistematizzazione del settore. Quest’ultimo pacchetto

²⁶ Cfr. Manuela Nita, ‘Analysis of New Legal Provisions for Granting of ‘De minimis Aid’ (2014) 149 *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 667.

²⁷ Kelyn Bacon, *op. cit.*; Tim Maxian Rusche, ‘General Theory on Compatibility of State Aid’ in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016), 229. Sui servizi di interesse economico generale, si veda: Markus Krajewski (ed), *Services of General Interest Beyond the Single Market* (Springer 2015); Francesco 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* (Edizioni Scientifiche Italiane 2011); Daniele Gallo, *I servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell’Unione europea* (Giuffrè 2010); Giandonato Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale* (Giappichelli 2008).

²⁸ Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*.

è composto da quattro strumenti: una Decisione²⁹ che prevede determinate condizioni che, se soddisfatte, permettono di considerare la misura come compatibile e non soggetta a notificazione e che può quindi essere considerata alla stregua di un regolamento di esenzione per categoria; due Comunicazioni che definiscono le nozioni fondamentali in materia di compensazioni per i SIEG³⁰ e che stabiliscono i criteri per valutare la compatibilità di tali misure con il Mercato interno;³¹ ed infine uno specifico Regolamento *de minimis*,³² che esclude le compensazioni di scarso valore economico dal vaglio della Commissione.

1.2. La nozione di aiuto di Stato

La ricostruzione della nozione di aiuto di Stato implica la necessaria analisi delle condizioni cumulative che devono essere presenti al fine della qualificazione di una misura come tale. Non è scopo del presente studio analizzare le varie condizioni in dettaglio; tuttavia, in vista della successiva discussione sull'utilizzo dello strumento degli aiuti di Stato quale possibile strumento di tutela ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea, nei seguenti paragrafi verranno esposti gli aspetti essenziali di ciascun requisito.³³

Nella presente sezione verrà innanzitutto illustrato quali sono i soggetti che possono essere considerati beneficiari di un aiuto (paragrafo II.1.2.1.); successivamente, verranno analizzati i requisiti dell'origine statale (paragrafo II.1.2.2.), del vantaggio economico

²⁹ Decisione della Commissione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, GU L 7/3.

³⁰ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GU C/4.

³¹ Comunicazione della Commissione sulla disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, GU C 8/15.

³² Regolamento (UE) 360/2012 del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU L 114/8.

³³ In generale, sulla nozione di aiuto di Stato si veda, *ex multis*, Andrea Biondi, 'State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid' (2013) 50(6) Common Market Law Review, 1719; Marie Sciskalová, Micheal Münster, 'Definition and Characteristics of State Aid' (2014) 110 Procedia-Social and Behavioral Sciences 223; Massimo Merola, Filippo Caliento, 'Is the Notion of Aid Broadening or Shrinking over Time, and if so, Why? A Subjective View on the Rationale of the Case Law' in Pier Luigi Parcu, Giorgio Monti, Marco Botta (eds), *EU State Aid Law. Emerging Trends at the National and EU Level* (Edward Elgar Publishing 2020).

(paragrafo II.1.2.3.), della selettività (paragrafo II.1.2.4.) e dell'alterazione della concorrenza e del pregiudizio al commercio degli Stati membri (paragrafo II.1.2.5.).

1.2.1. Il beneficiario dell'aiuto: la nozione di impresa e di attività economica

L'articolo 107(1) TFUE parla di misure di aiuto che devono favorire "talune imprese o talune produzioni". Il beneficiario dell'aiuto deve quindi essere un'impresa, come specificato dalla Commissione nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato: "[l]e norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo se il beneficiario di una misura è «un'impresa»".³⁴ Tuttavia, manca nei Trattati una qualificazione del termine impresa, utile a definire in tal senso il beneficiario. È ancora una volta la giurisprudenza della Corte di giustizia, nonché la prassi decisionale della Commissione, a fornirci gli elementi chiave per individuare le caratteristiche che permettono di qualificare il beneficiario, cioè il soggetto che effettivamente riceve un vantaggio dalla misura, quale impresa ai sensi dell'articolo 107(1) TFUE.³⁵

Consolidata giurisprudenza, a partire dal caso *Höfner*,³⁶ stabilisce che "nel contesto del diritto della concorrenza [...] 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"³⁷. Questa nozione di impresa ha un carattere estremamente elastico, rimanendo irrilevante la dimensione, la forma giuridica o il riconoscimento della personalità giuridica del soggetto beneficiario:³⁸ al centro

³⁴ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262/1, para. 6.

³⁵ Wolf Sauter, 'The Notion of Undertaking' in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016), 74. Sulla nozione di impresa si veda anche Christopher Townley, 'The Concept of an 'Undertaking': The Boundaries of the Corporation - A Discussion of Agency, Employees and Subsidiaries' in G. Amato & C. Ehlermann (eds), *EC Competition Law: A Critical Assessment* (Hart Publishing, 2007); Alison Jones, 'The Boundaries of an Undertaking in EU Competition Law' (2012) 8(2) *European Competition Journal* 301; Andreas Bartosch, 'Economic vs Non-Economic: A Long and Winding Road' (2021) 20 *European State Aid Law Quarterly* 507.

³⁶ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*. La giurisprudenza della Corte è rimasta costante: si vedano anche Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e altri c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*; Tribunale dell'UE, sentenza del 4 marzo 2003, causa T-319/99, *FENIN c. Commissione*, para. 35-41 e impugnazione davanti alla Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 11 luglio 2006, causa C-205/03 P *FENIN c. Commissione*.

³⁷ *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, cit., para. 21.

³⁸ Giandonato Caggiano, 'Il concetto di impresa' in Lorenzo F. Pace (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza* (Jovene Editore 2013), 47.

dell'indagine vi è solo il tipo di attività svolto dal beneficiario, che deve essere di natura economica.

In linea di principio, ogni attività destinata all'offerta, nel senso di produzione o commercializzazione, di beni o servizi in un mercato determinato è da considerarsi attività economica³⁹. Si tratta di una nozione ampia, che comprende sia le imprese private che quelle pubbliche, che prescinde, come si è detto, dalla natura giuridica, dalla presenza di un fine lucrativo, dalle modalità di finanziamento, pubbliche o private.⁴⁰ L'Avvocato Generale Jacobs nelle sue Conclusioni nel caso *AOK Bundesverband e altri* enunciava quanto segue: “[n]el valutare se un'attività abbia natura economica, il criterio fondamentale a mio giudizio consiste nello stabilire se, almeno in linea di principio, possa essere svolta da un'impresa privata a scopo di lucro. Se non vi è alcuna possibilità che un'impresa privata eserciti una data attività, non vi sarà motivo di applicare ad essa le norme sulla concorrenza.”⁴¹ Questo test, fatto poi proprio dalla CGUE, risulta fondamentale per stabilire se una determinata attività possa essere considerata economicamente rilevante ai fini della nozione di impresa: non rientrano nella nozione di impresa le attività svolte nel quadro delle prerogative normalmente esercitate dai pubblici poteri,⁴² in cui lo Stato agisce “esercitando il potere d'imperio” o gli enti pubblici agiscono “in veste di pubblica autorità”, in vista di finalità e secondo modalità non imprenditoriali, salvo che siano stati introdotti dei meccanismi di mercato e l'attività economica possa essere dissociata dall'esercizio dei pubblici poteri.⁴³

Vi anche è la possibilità che un'impresa svolga sia attività economiche che attività non qualificabili come tali: due sono le opzioni in tal caso. Se le attività sono facilmente

³⁹ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione c. Repubblica italiana*, para. 36.

⁴⁰ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese* (Maggioli 2018), 25.

⁴¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale F.G. Jacobs del 22 maggio 2003, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband e altri*, para. 27.

⁴² Si veda, a titolo d'esempio, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet et Pistre*, para. 18-19.

⁴³ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea', *cit.*, para. 17-18.

distinguibili e separabili sia la giurisprudenza⁴⁴ che la prassi della Commissione⁴⁵ sono concordi nel ritenere che l'entità sia da considerare come impresa limitatamente alle attività di carattere economico svolte. In questo caso, per evitare che il finanziamento dell'attività non economica (non aiuto di Stato) comporti vantaggi per l'attività economica, si dovrà ricorrere a un sistema di contabilità separata o di imputazione dei costi.⁴⁶ Qualora non sia, invece, possibile una chiara separazione fra le due attività, l'intera attività, ai fini della disciplina degli aiuti di Stato, sarà considerata come economica, se quest'ultima è prevalente.⁴⁷ Se, tuttavia, l'attività economica risulta meramente "ancillare"⁴⁸ rispetto a quella non economica, quindi del tutto secondaria e accessoria rispetto all'altra, essa non verrà presa in considerazione ai fini della qualificazione del soggetto.⁴⁹

Per il diritto della concorrenza, inoltre, un'impresa, per poter essere considerata una singola unità economica,⁵⁰ deve essere in grado di agire sul mercato in modo indipendente, disponendo della sufficiente autonomia necessaria per prendere decisioni commerciali, per modellare i propri parametri di concorrenza e per assumersi il rischio.⁵¹ Se, invece, più entità sono collegate fra loro e non dispongono, ognuna, di un sufficiente livello di discrezionalità nella gestione della propria attività, allora devono essere considerate alla stregua di una impresa singola.⁵² Nel compiere questa valutazione, ai fini dell'identificazione del beneficiario dell'aiuto, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale nel determinare se talune società appartenenti a un gruppo debbano

⁴⁴ Si veda ad esempio: Tribunale dell'UE, sentenza del 12 dicembre 2000, causa T-128/98, *Aéroports de Paris c. Commissione* e impugnazione davanti alla Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 24 ottobre 2002, causa C-82/01 P, *Aéroports de Paris c. Commissione*.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, *cit.*, para. 9.

⁴⁶ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, *op. cit.*, 30.

⁴⁷ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 25.

⁴⁸ Il concetto di 'ancillarità' è illustrato nella Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, GU C 198.

⁴⁹ Si veda, sul punto, il noto caso delle infrastrutture aeroportuali per cui l'attività economica è assorbente rispetto a quella non economica: Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 19 dicembre 2012, causa C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione*.

⁵⁰ Tim Maxian Rusche, Claire Micheau, Henri Piffaut, Koen Van de Castele, 'State Aid' in Jonathan Faull, Ali Nikpay (ed), *The EU Law of Competition* (Oxford University Press 2014), 1932.

⁵¹ Phedon Nicolaidis, Maria Kleis, Mihalis Kekelelis 'Cumulation of De minimis Aid to Enterprises that form a Single Economic Unit' (2008) 1 *European State Aid Law Quarterly* 48, 49-51.

⁵² Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 14 novembre 1984, causa C-323/82, *Intermills c. Commissione*, para. 11-12; Tribunale dell'UE, sentenza del 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, *British Airways e altri c. Commissione*, para. 313-314.

essere considerate come unità economica o come giuridicamente e finanziariamente autonome.⁵³ La Corte di Giustizia ha, altresì, affermato che per unità economica si intende “un’organizzazione unitaria di elementi personali, materiali e immateriali, che persegue stabilmente un determinato fine di natura economica”, indipendentemente dalla unitarietà del soggetto giuridico dal momento che l’unico aspetto che rileva è l’unitarietà del comportamento sul mercato.⁵⁴ La difficile individuazione del soggetto che si avvantaggia dell’aiuto si riscontra, in particolare, per quanto riguarda il contesto italiano, oltre al caso di imprese formalmente collegate o associate, nel caso di aggregazione di imprese, quali consorzi, associazioni temporanee di imprese e reti di imprese.⁵⁵ Per quanto riguarda poi il regime degli aiuti “*de minimis*”, ai fini della corretta applicazione della normativa, la Commissione ha introdotto e specificato un nuovo concetto di “impresa unica”, applicabile in tale circostanza.⁵⁶

1.2.2. L’origine statale della misura

Una ulteriore condizione che concorre a specificare la nozione di aiuto è il fatto che gli aiuti siano “*concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali*”.⁵⁷ Vi sono quindi due requisiti da valutare nell’analisi dell’articolo 107(1) TFUE: l’imputabilità della misura allo Stato e l’utilizzo di risorse pubbliche. Questi due sub-requisiti verranno prima analizzati singolarmente, per poi determinare il loro carattere cumulativo o alternativo

⁵³ Tribunale dell’UE, sentenza del 14 ottobre 2004, causa T-137/02, *Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG c. Commissione*, para. 51.

⁵⁴ Tribunale dell’UE, sentenza del 11 dicembre 2003, causa T-66/99, *Minoan Lines SA c. Commissione*, para. 121-151.

⁵⁵ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese, op.cit.*, 44.

⁵⁶ Regolamento (UE) 1407/2013, *cit.*, considerando n. 4. Si intende per impresa unica, ai sensi del Regolamento “*de minimis*”, l’insieme delle imprese fra le quali esiste almeno una delle relazioni di collegamento seguenti, da verificare sia a monte che a valle dell’impresa richiedente l’incentivo e lungo tutta la catena di partecipazioni:

- a) un’impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un’altra impresa;
- b) un’impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un’altra impresa;
- c) un’impresa ha il diritto di esercitare un’influenza dominante su un’altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest’ultima o in virtù di una clausola dello statuto di quest’ultima;
- d) un’impresa azionista o socia di un’altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell’altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest’ultima.

Il concetto di “impresa unica” riguarda esclusivamente la dimensione nazionale del gruppo: la dimensione del gruppo deve essere infatti calcolata solo a livello del singolo Stato membro, tenendo conto dei collegamenti solo delle imprese con sede in Italia.

⁵⁷ Art. 107(1) TFUE.

alla luce delle conclusioni a cui sono pervenute la giurisprudenza della Corte e la prassi della Commissione.

Per quanto riguarda il primo sub-requisito, l'imputabilità della misura allo Stato, il termine deve interpretarsi estensivamente. L'uso del termine 'Stato' ricomprende, infatti, le autorità centrali e periferiche, nonché gli enti territoriali, quali regioni, province e comuni. La riconducibilità di una misura a una decisione attribuibile alle autorità statali non risulta particolarmente complessa nel caso di misure che siano la diretta conseguenza di provvedimenti legislativi.⁵⁸ In altri casi, il collegamento fra la misura e la volontà statale non è di immediata individuazione ed è quindi fondamentale stabilire se il soggetto che ha adottato la misura è autonomo o se la sua azione sia in realtà attribuibile allo Stato.⁵⁹ La Commissione e la Corte hanno precisato che l'aiuto può essere conferito in via diretta, come si è detto attraverso l'erogazione da parte di un organo dell'apparato statale, oppure in via indiretta, concedendolo tramite l'intermediazione di altri organismi, pubblici o privati, che, pur rimanendo distinti dallo Stato, agiscono sotto l'influenza predominante del potere pubblico.⁶⁰ Nel caso *Stardust Marine*⁶¹, la Corte ha stabilito che l'imputabilità di una misura allo Stato non può essere oggetto di presunzione:⁶² non è possibile affermare l'imputabilità statale della misura sulla base di una presunzione basata sul fatto che il provvedimento in questione era stato voluto da un'impresa pubblica.⁶³ È necessario, invece, dimostrare che le autorità statali abbiano avuto un coinvolgimento effettivo nell'adozione della misura.⁶⁴

⁵⁸ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 66; Erika Szyszczak, 'Criterion of State Origin' in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016), 71.

⁵⁹ Luca Rubini, 'The 'Elusive Frontier': Regulation under EC State Aid Law' (2009) 3 *European State Aid Law Quarterly* 277, 284.

⁶⁰ Alice Pisapia, *op. cit.*, 15.

⁶¹ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 5 giugno 2012, C-124/10 P, *Commissione c. Électricité de France (EDF)*. Il caso riguardava misure, fra cui prestiti, garanzie e conferimenti di capitale di rischio, concesse da società controllate di Crédit Lyonnais nei confronti di Stardust Marine, una compagnia la cui attività principale si sviluppava sul mercato della navigazione da diporto.

⁶² *Ex multis* Christian Koenig, Jurgen Kühling, 'EC Control of Aid Granted Through State Resources: Public Undertakings, Funds, Imputability and the Importance of How Resources are Transferred – What do Preussen Elektra and Stardust Marine tell us' (2002) 1 *European State Aid Law Quarterly* 7; Andrea Biondi, 'Some Reflections on the Notion of 'State Resources' in European Community Law' (2007) 30 *Fordham International Law Journal* 1426, 1443. Più recenti: Theodoros G. Iliopoulos, 'State Resources Doctrine Rebooted' (2019) 18 *Eur St Aid LQ* 555; Daniel Vasbeck, D, 'State aid, the criterion of state resources and renewable energy support mechanisms: fresh wind from Luxembourg in EEG 2012' (2019) 4(2) *European Papers* 629; Antonios Bouchagiar, 'When Do Funds Become State Resources: The Notion of Aid in View of the Recent EEG and Achema Judgments' (2020) 19 *Eur St Aid LQ* 19.

⁶³ *Commissione c. Électricité de France (EDF)*, *cit.*, para. 51.

⁶⁴ *Ibid*, para. 52.

Nondimeno, la stessa sentenza *Stardust Marine* individua alcuni criteri indicativi al fine di valutare il requisito dell'imputabilità. La Corte richiama, quali indicazioni, lo status giuridico del soggetto, il livello di integrazione dell'impresa con la pubblica amministrazione, la natura delle attività esercitate dall'impresa, l'analisi dell'esercizio di queste attività in normali condizioni di mercato e la valutazione del livello di influenza delle autorità pubbliche in relazione all'approvazione del provvedimento.⁶⁵ Altri criteri sono desumibili dalla giurisprudenza e dalla prassi decisionale della Commissione:⁶⁶ a titolo d'esempio, si può fare riferimento al modo in cui l'impresa è stata costituita⁶⁷ e al grado di influenza dell'autorità pubblica nell'impresa, nel senso di partecipazione azionaria statale⁶⁸, al ruolo statale rispetto alla nomina del consiglio di amministrazione⁶⁹ e alla gestione delle risorse dell'impresa.⁷⁰ Il sistema d'imputabilità adottato risulta quindi caratterizzato da una flessibilità considerevole, giustificata dall'esigenza di evitare elusioni della disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato attraverso l'uso dell'intermediazione di enti terzi, autonomi solamente da un punto di vista formale, appositamente creati.⁷¹

Passando all'analisi del secondo sub-requisito, per risorse statali, cioè il finanziamento pubblico della misura, si intendono sia le risorse stanziato dallo Stato inteso come autorità centrale o federale, oltre che quelle concesse da entità regionali o territoriali e, in generale, da enti soggetti a un controllo diretto o indiretto da parte dello Stato, indipendentemente dalla propria qualificazione giuridica.⁷² Anche in questo caso, l'interpretazione della Commissione e della Corte è estensiva, al fine di garantire un pieno controllo dell'intervento pubblico nell'economia. La concessione di un aiuto determina un esborso di capitale pubblico, nel caso di trasferimenti effettivi, ma può anche determinare una

⁶⁵ Commissione c. *Électricité de France (EDF)*, cit., para. 55-56.

⁶⁶ Kelyn Bacon *op. cit.*, 66-67.

⁶⁷ Decisione della Commissione 2006/513/CE del 9 novembre 2005 relativa all'aiuto di stato al quale la Repubblica federale di Germania ha dato esecuzione a favore dell'introduzione della televisione digitale terrestre (DVB-T) nella regione di Berlino-Brandeburgo, GU L 200/14, para. 53.

⁶⁸ Si vedano ad esempio Tribunale dell'UE, sentenza del 10 novembre 2011, causa T-384/08, *Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou, Howaldtswerke-Deutsche Werft GmbH e ThyssenKrupp Marine Systems AG c. Commissione*, para. 56; Tribunale dell'UE, sentenza del 27 febbraio 2013, causa T-387/11, *Nitrogénművek Vegyipari Zrt. c. Commissione*.

⁶⁹ Si veda ad esempio *Repubblica italiana c. Commissione (Alfa Romeo)*, cit., para. 14-16.

⁷⁰ Si veda ad esempio Tribunale dell'UE, sentenza del 6 ottobre 2009, causa T-8/06, *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH c. Commissione*, para. 49.

⁷¹ Antoine Colin-Goguel, 'Le caractère public d'un avantage en droit communautaire : après les arrêts PreussenElektra et Stardust' (2003) 3 Competition policy newsletter 26.

⁷² Kelyn Bacon, *op. cit.*, 61.

mancanza di entrate quando ci siano delle potenziali passività a carico dello Stato, nel caso, ad esempio, di garanzie statali oppure di benefici fiscali. Si tratta, quindi, di una voce di bilancio negativa per lo Stato, che può concretizzarsi in una tipologia di risorse molto ampia e variegata, di difficile categorizzazione.⁷³ Indipendentemente dalla forma dell'aiuto e dall'ente che nella pratica lo eroga, però, la misura si riflette negativamente sulla finanza pubblica poiché è finanziata tramite risorsa statale.⁷⁴

Per tornare, infine, alla problematica circa l'alternatività o la cumulatività dei due sub-requisiti sopra descritti, la Commissione ha supportato per lungo tempo la tesi più estensiva, considerando il criterio dell'imputabilità e quello delle risorse statali come alternativi.⁷⁵ La Corte di Giustizia, pur avendo inizialmente sostenuto questa impostazione,⁷⁶ ha scelto di percorrere la strada dell'interpretazione restrittiva, ritenendo i due sub-requisiti cumulativi.⁷⁷ Il caso di riferimento, in questa materia, è la sentenza

⁷³ Esempi di decisioni della Commissione in cui è stata rilevata la presenza di risorse statali: Decisione della Commissione del 04 luglio 2006, n.162/A/2003 e n.317/A/2006, *Support of electricity production from renewable sources under the Austrian Green Electricity Act (feed-in tariffs)*, para. 48-58, GU C 221/8; Decisione della Commissione 2007/580/EC del 24 aprile 2007 relativa al regime di aiuti di Stato a cui la Slovenia ha dato esecuzione nel quadro della sua normativa relativa ai produttori d'energia qualificati, GU L 219/9, para. 66-74; Decisione della Commissione 2011/528/EU del 8 marzo 2011 relativa all'aiuto di Stato per imprese a forte consumo di energia (legge sull'elettricità verde), Austria, GU L 235/42. Esempi di decisioni in cui, invece, non è stata rilevata la presenza di risorse statali: Decisione della Commissione del 22 maggio 2002, n. 27/2000, *Legge che riconosce la priorità delle fonti di energia rinnovabili (legge sulle energie rinnovabili)*, Germania, GU C 164/5; Decisione della Commissione del 25 luglio 2001, n. 550/2000, *Certificati elettricità verde*, Belgio, GU C 330/3.

⁷⁴ Alice Pisapia, *op. cit.*, 16.

⁷⁵ Andrea Biondi, 'Some Reflections on the Notion of 'State Resources' in European Community Law', *op. cit.*, 1432. Si vedano, anche, Decisione della Commissione del 28 dicembre 1993, n. 3632/93, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera, GU L 329/12; Decisione della Commissione n. 93/147 del 23 dicembre 1992 relativa ad interventi finanziari della Repubblica federale di Germania a favore dell'industria carboniera nel 1993, GU L 58/60; Decisione della Commissione n. 90/632 del 14 febbraio 1990 relativa ad un intervento finanziario della Repubblica federale di Germania a favore dell'industria carboniera nel 1989 e ad un intervento finanziario complementare a favore dell'industria carboniera nel 1988, GU L 346/18.

⁷⁶ Si veda, per esempio, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 24 gennaio 1978, causa C-82/77, *Van Tiggele*, para. 24-26. In questa sentenza la Corte statuisce che l'utilizzo di risorse pubbliche, nel senso di sacrificio finanziario di uno Stato, è una caratteristica indispensabile per la qualificazione di una misura pubblica come aiuto di Stato.

⁷⁷ Luca Rubini, 'Brevi note a margine del caso PreussenElektra, ovvero come 'prendere seriamente' le norme sugli aiuti di Stato e la Tutela dell'Ambiente nel Diritto Comunitario' (2001) 3 Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali 473, 484. In merito all'evoluzione giurisprudenziale della Corte si veda, *ex multis*, Luca Rubini, 'The 'Elusive Frontier': Regulation under EC State Aid Law', *op. cit.*, 285-289; Tilman Kuhn, 'Implications of the 'Preussen Elektra' Judgment of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods. Preliminary Ruling of 13 March 2001, Case C-379/98, Preussen Elektra v. Schlesweg' (2001) Legal Issues of Economic Integration 361; Juan Jorge Piernas López, 'The Notion of Aid Granted by the State or through State Resources' in *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond* (Oxford University press 2015).

PreussenElektra,⁷⁸ che aveva a oggetto una misura del governo tedesco che obbligava i distributori di energia elettrica ad acquistarla solo da produttori di energia rinnovabile, a un prezzo minimo superiore a quello di mercato, conferendo evidentemente un vantaggio alle imprese produttrici.⁷⁹ La Corte ha considerato che tale misura non poteva considerarsi un aiuto di Stato in quanto “*solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali*” vanno considerati aiuti ai sensi dell’articolo 92, n. 1, del Trattato. Invero, la distinzione stabilita da questa disposizione tra gli “aiuti concessi dagli Stati” e gli aiuti concessi «mediante risorse statali» non significa che tutti i vantaggi consentiti da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati.”⁸⁰ L’imputabilità allo Stato della misura e il suo finanziamento con capitale pubblico sono quindi da considerarsi requisiti cumulativi per la qualificazione della misura come aiuto di Stato.⁸¹

1.2.3. Il vantaggio economico

Perché si abbia aiuto di Stato, occorre che uno o più soggetti qualificabili ‘impresa’ (paragrafo II.1.2.1) ottengano un vantaggio economicamente apprezzabile dal comportamento – un atto normativo, un provvedimento amministrativo, un rapporto contrattuale – dei poteri pubblici (paragrafo II.1.2.2), vantaggio che non sarebbe stato ottenuto in condizioni di mercato normali, tanto da porre il beneficiario in una posizione di favore rispetto alle imprese concorrenti nel mercato interno.⁸² La misura deve, quindi, comportare un miglioramento della posizione economica dell’impresa e il vantaggio deve

⁷⁸ Conclusioni dell’Avvocato Generale F. G. Jacobs, causa C-379/98, *PreussenElektra AG contro Schleswig AG*, para. 117. Si veda, anche, nello stesso senso, Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 15 luglio 2004, causa C-345/02, *Pearle e altri*.

⁷⁹ In merito alla sentenza *PreussenElektra* si veda: Luca Rubini, ‘Brevi note a margine del caso *PreussenElektra*, ovvero come ‘prendere seriamente’ le norme sugli aiuti di Stato e la Tutela dell’Ambiente nel Diritto Comunitario’ *op. cit.*; Antoine Colin-Goguel, *op. cit.*; Tilman Kuhn, *op. cit.*; Marco Bronckers, Rosalinde Van der Vlies, ‘The European Court’s *PreussenElektra* Judgment: Tensions Between E.U. Principles and National Renewable Energy Initiatives’ (2001) 10 *European Competition Law Review* 458, 462-464; Ann Goossens, Sam Emmerechts, ‘Case C-379/98, *PreussenElektra AG v. Schleswig AG*, Judgment of the Full Court of 13 March 2001’ (2001) 38(4) *Common Market Law Review* 991.

⁸⁰ Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswig AG*, para. 58.

⁸¹ Si vedano anche in materia: Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 17 marzo 1993, cause riunite C-27/91 e 73/91, *Solman Neptune*, para. 21; *Pearle*, *cit.*, para. 36; Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 23 marzo 2006, causa C-237/04, *Enirisorse c. Sotacarbo*.

⁸² Tribunale dell’UE, sentenza del 15 giugno 2010, causa T-177/07, *Mediaset c. Commissione*, para. 56-68.

essere “*un-market-like*” cioè non ottenibile nei medesimi termini in un mercato concorrenziale non influenzato dall’intervento pubblico.⁸³

Per quanto riguarda la prima condizione, lo Stato può conferire un vantaggio nei confronti dell’impresa in vari modi. La giurisprudenza delle Corti ci fornisce un ampio elenco di interventi, volti, tendenzialmente, a conseguire due tipi di risultati: la riduzione dei costi normalmente sopportati da un’impresa in normali condizioni di mercato oppure l’aumento dei profitti di quest’ultima. Tutte le misure che sono collegate al pubblico potere in qualità di ente impositore di tributi⁸⁴ rientrano nella prima tipologia di interventi, così come la concessione di sussidi diretti.⁸⁵ Altri esempi di aiuti sono misure per cui lo Stato agisce in veste di fornitore di capitale di rischio o di beni e servizi sul mercato permettendo una riduzione degli esborsi dei beneficiari sull’acquisto di questi o, in qualità di proprietario di infrastrutture, abbassando o eliminando il costo di accesso a queste ultime.⁸⁶ Per quanto riguarda la seconda categoria di misure, lo Stato può intervenire principalmente agendo nella veste di consumatore di beni e servizi poiché può influenzare il mercato portando a un aumento del prezzo, dal momento che esso può acquistare a un costo maggiorato, o della domanda, acquistando un volume di beni o servizi maggiore della necessità effettiva, determinando, pertanto, un aumento degli incassi dell’impresa che beneficia dell’intervento.⁸⁷ Altre volte, infine, il vantaggio economico può sembrare non immediato o ipotetico: è il caso dell’aiuto statale dato sotto forma di garanzia.⁸⁸

Venendo invece alle dinamiche di mercato, al fine di definire il vantaggio prodotto dall’intervento statale, la Commissione, a partire dal 1984, ha presentato un criterio oggettivo, il *market economy investor principle*, il c.d. ‘principio dell’investitore privato’, secondo cui “*non vi è aiuto pubblico quando, in occasione di un apporto di nuovo capitale in imprese, tale apporto si verifica in circostanze che sarebbero accettabili per un*

⁸³ Kelyn Bacon, *op cit.*, 117.

⁸⁴ A titolo d’esempio, con l’attenuazione dell’imposizione fiscale a diversi livelli.

⁸⁵ Phedon Nicolaides, Maria Kleis, ‘Where is the Advantage? The Case of Public Funding of Infrastructure and Broadband Networks’ (2007) 4 *European State Aid Law Quarterly* 615, 616. V. anche Aindrias Ó Caoimh, Wolf Sauter, ‘Criterion of Advantage’ in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Si veda, ad esempio, Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 3 aprile 2014, Causa C-559/12 P, *Repubblica francese c. Commissione*. Nei casi di misure di garanzie, il vantaggio va parametrato in relazione ai termini di prestito più favorevoli a cui il beneficiario ha accesso grazie alla garanzia statale e non all’ipotetico pagamento a cui lo Stato potrà dover far fronte.

investitore privato operante nelle normali condizioni di una economia di mercato".⁸⁹ Tale principio è stato ripreso dalla Corte di Giustizia che, nella sentenza *SFEI*,⁹⁰ ha affermato che per valutare se una misura statale costituisca un aiuto deve essere determinato se l'impresa beneficiaria riceve un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato.⁹¹

Il principio muove dal presupposto che, perseguendo l'operatore privato una logica di redditività immediata, egli avrebbe concluso la medesima operazione alle medesime condizioni solo seguendo la logica del mercato in libera concorrenza. Di talché, il *market investor test* si basa sulla premessa che l'investitore pubblico e quello privato siano uguali e agiscano spinti dalle stesse considerazioni.⁹² Lo Stato, però, è un soggetto diverso dal privato investitore, in quanto dispone di differenti risorse di capitali, è solitamente guidato da prospettive di rendita dell'investimento a medio-lungo termine ed è soggetto all'influenza di molteplici politiche, essendo la massimizzazione del profitto solo una di queste.⁹³ Per stabilire se un'operazione sia in linea con le condizioni di mercato, e dunque corrisponda al criterio dell'investitore privato, occorre effettuare una valutazione *ex ante*, che tenga "*in considerazione l'atteggiamento che avrebbe tenuto, [...] (sulla base delle informazioni disponibili al momento in cui viene presa la decisione), un investitore privato in normali condizioni di mercato, alla luce delle informazioni disponibili e degli sviluppi prevedibili a quel momento*".⁹⁴ La questione sottesa a questa analisi è la valutazione circa la capacità del beneficiario di ottenere lo stesso vantaggio anche senza

⁸⁹ Commissione, 'Partecipazione della autorità pubbliche nel capitale delle imprese', Bollettino CEE n. 9/1984. Il principio è stato ribadito quale "metodo di riferimento per valutare se una serie di operazioni economiche svolte da enti pubblici avvenga in condizioni normali di mercato e, pertanto, se comporti la concessione di un vantaggio (che non sarebbe stato ottenuto in normali condizioni di mercato) alle controparti" 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., para. 75.

⁹⁰ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 11 luglio 1996, causa C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. La Poste e altri*. La Corte di Giustizia, nondimeno, utilizza per la prima volta il principio il criterio dell'investitore privato in economia di mercato nella sentenza del 10 luglio 1986, causa C-234/84, *Regno del Belgio c. Commissione (Meura)*., para. 14: "*Onde accertare se un siffatto provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio indicato nella decisione della Commissione e, del resto, non contestato dal governo belga, che si basa sulle possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali*".

⁹¹ *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. La Poste e altri*, cit., para. 60.

⁹² Phedon Nicolaidis, Ioana Eleonora Rusu, 'Private Investor Principle: What Benchmark and Whose Money?' (2011) 2 European State Aid Law Quarterly 237, 237.

⁹³ Alice Pisapia, *op. cit.*, 13. Vedi anche Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia c. Commissione (Boussac)*, para. 20.

⁹⁴ Tribunale dell'UE, sentenza del 30 aprile 1998, causa T-16/96, *Cityflyer Express Ltd c. Commissione*, para. 76; Si vedano anche *Commissione c. Électricité de France (EDF)*, cit., para. 83-85 e 105; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese c. Commissione*, para. 71-72.

l'intervento statale.⁹⁵ Essa si basa su tre elementi: la verifica circa l'effettivo ottenimento di un beneficio economico o finanziario da parte dell'impresa, sia in termini di riduzione dei costi che di aumento dei profitti; la constatazione del fatto che i costi siano abnormemente maggiorati come effetto dell'intervento statale; la valutazione circa la presenza, anche astratta, sul mercato di un'impresa che sia in grado di offrire lo stesso prodotto a un prezzo inferiore o portare avanti lo stesso progetto a costi minori.⁹⁶ Se questi elementi trovano riscontro positivo, la misura conferisce un vantaggio economico indebito.⁹⁷

In alcuni casi è possibile sottrarsi alla predetta valutazione *ex ante*, formulando una presunzione di adeguatezza della misura e di coerenza con il *market economy investor principle*. Innanzitutto, si rileva ciò nelle c.d. transizioni *pari passu*, casi in cui l'operazione “viene effettuata alle stesse condizioni da investitori pubblici e privati, quando le due categorie di operatori agiscono in contemporanea e quando l'intervento dell'investitore privato ha una rilevanza economica effettiva”.⁹⁸ La seconda situazione nella quale è possibile presumere la coerenza con il mercato e, dunque l'assenza di misure qualificabili come aiuto di Stato, è l'aggiudicazione di appalti pubblici.⁹⁹ Alla luce di consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia e prassi decisionale della Commissione, sostenuta dalla dottrina maggioritaria, si ritiene, infatti, che una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria sia sufficiente per escludere la presenza di aiuti.¹⁰⁰ Nella decisione *London Underground Public Private Partnership*, la

⁹⁵Tribunale dell'UE, sentenza del 3 marzo 2010, causa T-163/05, *Bundesverband deutscher Banken c. Commissione.*, para. 58 e 175; Tribunale dell'UE, sentenza del 13 settembre 2010, cause riunite *Repubblica ellenica* (T-415/05), *Olympiakes Aerogrammes AE* (T-416/05) e *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE* (T-423/05) c. *Commissione*, para. 213; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 13 giugno 2013, causa C-287/12 P, *Ryanair Ltd c. Commissione*, para. 87-88.

⁹⁶ Phedon Nicolaides, Maria Kleis, *op. cit.*, 617.

⁹⁷ In relazione al *market economy investor principle* si veda, *ex multis*, Ben Slocock, 'The Market Economy Investor Principle' (2002) 2 Competition Policy Newsletter 23; Hans W. Friederiszick e Micheal Tröge, 'Applying The Market Economy Investor Principle To State Owned Companies - Lessons Learned From The German Landesbanken Cases' (2006) 1 Competition Policy Newsletter 105; Samuel Cornella, 'The 'Market Economy Investor Principle' to Evaluate State Aid: Latest Developments and New Perspectives' (2015) 22(4) Maastricht journal of European and comparative law 553; Małgorzata Agnieszka Cyndecka, 'The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle' (2016) 15(3) European State Aid Law Quarterly 381.

⁹⁸ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, GU C 19/4, para. 31; anche la posizione del Tribunale dell'UE risulta coerente con quella della Commissione, si veda ad esempio: Tribunale dell'UE, sentenza del 12 dicembre 2000, Causa T-296/97, *Alitalia c. Commissione*, para. 81.

⁹⁹ Albert Sánchez Graells, *Public Procurement and the EU Competition Rules* (Hart Publishing 2015), 125.

¹⁰⁰ Nora Tosics, Norbert Gaál, 'Public Procurement and State Aid Control — the Issue of Economic Advantage' (2007) 3 Competition Policy Newsletter 15, 16.

Commissione ha, infatti, affermato che: “*when these types of infrastructure arrangements are concluded after the observance of an open, transparent and non-discriminatory procedure, it is, in principle, presumed that the level of any market sector support can be regarded as representing the market price for the execution of the project. This conclusion should lead to the assumption that, in principle, no State aid is involved.*”¹⁰¹ Affinché la presunzione possa operare, la gara d'appalto deve essere stata eseguita nel rispetto della disciplina eurounitaria per gli appalti pubblici:¹⁰² detta presunzione non è quindi assoluta, essendo confutabile nel caso in cui si dimostri che, nonostante l'adempimento di tutti gli obblighi previsti dalla disciplina degli appalti pubblici, si configuri comunque la concessione di un vantaggio indebito in quanto i termini del contratto non riflettono le effettive condizioni di mercato.¹⁰³

1.2.4. Il requisito della selettività

Al fine della qualificazione della misura come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107 (1) TFUE, è necessario altresì verificare che la misura abbia favorito soltanto ‘talune’ imprese o ‘taluni’ settori di produzione e non sia, allo stesso tempo, giustificabile in base alla portata generale del sistema in cui la stessa si inserisce.¹⁰⁴ Per comprendere la portata della definizione della nozione di misura selettiva bisogna partire dal concetto di ‘misura generale’. La ricostruzione di questo concetto non è facilmente desumibile né dalla prassi

¹⁰¹ Decisione della Commissione del 2 ottobre 2002 n. 264/2002, *London Underground Public Private Partnership (UK)*, C(2002)3578fin, para. 79, GU C 309/15.

¹⁰² Albert Sánchez Graells, ‘*Public Procurement and the EU Competition Rules*’, *op. cit.*, 126. In materia di public procurement e aiuti di Stato si veda Wouter Devroe, Niels Philipsen, Sarah Schoenmaekers (eds.), *State aid and public procurement in the European Union* (Intersentia 2014).

¹⁰³ Albert Sánchez Graells, ‘Public Procurement and State Aid: Reopening the Debate?’ (2012) 6 *Public Procurement Law Review* 205, 205. Si vedano inoltre: Decisione della Commissione del 1 giugno 2005, n. 57/2005, *Regional broadband support in Wales(UK)*, C(2005)1482 fin, GU C 274/42; Decisione della Commissione del 19 novembre 2009, n. 517/2009, *Green Bus Fund (UK)*, C(2014) 1936 final, GU C 74/3; Decisione della Commissione del 28 novembre 2007 concernente il regime di aiuti a favore del riciclaggio della carta da stampa e da scrittura notificato dal Regno Unito (registrato con il numero C 45/05), GU L. 155/20; Decisione della Commissione del 8 aprile 2009, n. 74/2009, *CCS demonstration competition FEED(UK)*, C(2009) 2480 final, GU C 203/2; Decisione della Commissione del 25 settembre 2007 relativa all’Aiuto di Stato concesso dalla Polonia nell’ambito di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità e all’Aiuto di Stato che la Polonia prevede di concedere a titolo di compensazione per la risoluzione volontaria di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità, GU. L. 83/1; Decisione della Commissione del 21 febbraio 2008, n. 622/2007, *Small start-up scheme* (Malta), C(2008)768; GU C 117/3; Decisione della Commissione del 27 gennaio 2010, n. 675/2009, *Tender for new generation capacity* (Latvia), GU C 213/1.

¹⁰⁴ Alice Pisapia, *op. cit.*, 21. Si veda, anche, Roberto Cisotta, ‘Criterion of Selectivity’ in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016).

decisionale della Commissione, né dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.¹⁰⁵ In materia, è opportuno fare riferimento alla Comunicazione della Commissione relativa alle misure di tassazione diretta delle imprese che stabilisce che le misure fiscali che siano generali in relazione al loro scopo e che forniscano benefici all'economia nel suo insieme sono esenti dal divieto previsto dall'articolo 107(1) TFUE.¹⁰⁶ Questa definizione è applicabile in via generale anche a misure non fiscali che possono essere considerate generali quando i beneficiari non vengono definiti preliminarmente e l'accesso è condizionato al soddisfacimento di criteri oggettivi che permettano il conferimento potenziale a un numero indefinito di imprese.¹⁰⁷

Non rientreranno, pertanto, nella nozione di aiuto le misure a carattere e portata generale, di politica economica, che non favoriscono specificamente determinate imprese o determinate produzioni, ma che sono volte a sostenere lo sviluppo e l'equilibrio del sistema economico di un paese nel suo insieme.¹⁰⁸ Si pensi a una misura di riduzione dei tassi di interesse oppure a una riforma previdenziale per ridurre gli oneri sociali a carico delle imprese. È questo il caso inerente al settore tessile in Italia, considerato nella pronuncia *Italia c. Commissione*¹⁰⁹ del 1974, dove la Corte ha altresì ribadito che l'analisi della misura deve essere basata sugli effetti concreti prodotti da questa, verificando di volta in volta quale sia la *ratio* giustificatrice della stessa. Infatti, talvolta, anche misure

¹⁰⁵ Cristina Romariz, 'Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law - Or the Ghost of Yet-to-Come' (2014) 1 European State Aid Law Quarterly 39, 40.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese, GU C 384/3, para. 13 che cita: "*Le misure fiscali a favore di tutti gli agenti economici che operano sul territorio di uno Stato membro sono, in linea di principio, misure di carattere generale. Devono essere effettivamente destinate a tutte le imprese su una base di parità di accesso e il loro ambito non deve essere di fatto ridotto, ad esempio, dal potere discrezionale dello Stato nella loro concessione o attraverso altri elementi che ne limitino gli effetti pratici. Questa condizione non restringe tuttavia il potere degli Stati membri di scegliere la politica economica che ritengono più appropriata e, in particolare, di ripartire la pressione fiscale nella maniera prescelta sui diversi fattori di produzione. Non costituiscono aiuto di Stato, purché si applichino indistintamente a tutte le imprese e tutte le produzioni.*".

¹⁰⁷ Sulla selettività, in generale, si veda, *ex multis*, Andreas Bartosch, 'On Being Selective in Selectivity' (2009) 4 European State Aid Law Quarterly 433; Jakub Kociubiński, 'Selectivity Criterion in State Aid Control' (2012) 2(1) Wrocław Review of Law, Administration & Economics 4; Juan Jorge Piernas López, 'Selectivity Revised' (2016) 1 European State Aid Law Quarterly 115; Phedon Nicolaides, 'New Limits to the Concept of Selectivity: The Birth of a 'General Exception' to the Prohibition of State Aid in EU Competition Law' (2015) 6(5) Journal of European Competition Law & Practice 315; Péter Staviczky, 'De Facto Selectivity in the Light of the Recent Case Law of the General Court' (2015) 3 European State Aid Law Quarterly 332; Phedon Nicolaides, 'Can Selectivity Result from the Application of Non-Selective Rules? The Case of Engie' (2019) 1 European State Aid Law Quarterly 15.

¹⁰⁸ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 29 giugno 1999, causa C-256/97, *DMT*, para. 27; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferring*, para. 15.

¹⁰⁹ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 2 luglio 1974, Causa C-173/73, *Repubblica italiana c. Commissione*, para. 13.

statali che siano dirette a un numero indefinito di beneficiari possono essere considerate aiuti di Stato.¹¹⁰ Non saranno considerate, quindi, aiuto statale misure che, pur producendo un vantaggio economico, non discriminano alcun prodotto o settore. Al contrario, a titolo d'esempio, una misura di riduzione che agevoli i crediti all'esportazione, pur essendo una misura a beneficio generale, creerà un vantaggio selettivo per i soli prodotti esportati e dovrà dunque essere considerata un aiuto di Stato.¹¹¹

La misura può essere, inoltre, considerata generale anche dal punto di vista geografico, nel caso in cui tutte le aree geografiche dello Stato siano coinvolte.¹¹² Dobbiamo, pertanto, distinguere due elementi all'interno del concetto di selettività: da una parte quello geografico; dall'altra quello materiale.

Per quanto riguarda le misure selettive dal punto di vista geografico, la giurisprudenza in merito è piuttosto chiara e costante:¹¹³ sono misure di selettività geografica, anche denominata selettività regionale in quanto legata a strumenti solitamente destinati allo sviluppo regionale, quei provvedimenti applicabili solo a una parte del territorio nazionale, che garantiscono alle imprese di quel territorio un trattamento di favore rispetto alle altre.¹¹⁴ Il caso di riferimento è la pronuncia *Repubblica portoghese c. Commissione (Azzorre)*,¹¹⁵ in cui la Corte, confermando la posizione della Commissione¹¹⁶ in merito a una decisione relativa a uno schema fiscale di riduzione delle aliquote d'imposta nazionale sul reddito applicabile nella sola Regione autonoma delle Azzorre, ha stabilito che una misura può essere considerata generale nonostante non sia applicabile a tutto il territorio nazionale in quanto “*non si può escludere che un'entità infrastatale sia dotata di uno statuto di fatto e di diritto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al*

¹¹⁰ Bartłomiej Kurcz, Dimitri Vallindas 'Can General Measures be...Selective? Some Thoughts on the Interpretation of State Aid Definition' (2008) 45(1) Common Market Law Review 159, 168.

¹¹¹ Alice Pisapia, *op. cit.*, 22. Si veda, *ex multis*, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 7 giugno 1988, causa C-57/86, *Grecia c. Commissione*.

¹¹² Bartłomiej Kurcz, Dimitri Vallindas 'Can General Measures be...Selective? Some Thoughts on the Interpretation of State Aid Definition', *op. cit.*

¹¹³ Paolisa Nebbia, 'Il concetto di aiuto di stato' in Lorenzo F. Pace (ed.), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza* (Jovene Editore 2013), 503; Bartłomiej Kurcz, 'How Selective is Selectivity? A Few Thoughts on Regional Selectivity' (2007) 66 Cambridge Law Journal 313.

¹¹⁴ Mona Aldestam, *EC State Aid Rules Applied to Taxes – an Analysis of the Selectivity Criterion* (Iustus Förlag 2005), 6.

¹¹⁵ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee (Azzorre)*, para. 58.

¹¹⁶ Decisione della Commissione 2003/442/CE dell'11 dicembre 2002 relativa alla parte del regime recante adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre che riguarda le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito, GU L 150/52.

*governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese.”*¹¹⁷

Nel contesto della selettività geografica, il carattere generale di una misura dipende infatti dalle caratteristiche del sistema dello Stato: un'agevolazione disposta da un'autorità regionale dovrebbe per definizione essere selettiva, in quanto di essa potrebbero beneficiare solo le imprese che operano su un territorio delimitato rispetto a quello dello Stato. Questo, però, non accade se il sistema dello Stato attribuisce una determinata competenza ad autorità di livello decentrato – federale, regionale o locale.¹¹⁸ Alla luce della giurisprudenza eurounitaria, è possibile valutare la selettività o meno di una misura su base regionale (o locale) sulla base di tre scenari. Il primo scenario, che implica selettività, è quello in cui il governo centrale disponga autonomamente di differenziare l'effetto di una misura su base regionale. In questa categoria rientrano, ad esempio, i regimi fiscali di favore applicati o richiesti per determinati territori, volti a favorire lo sviluppo di determinate parti di territorio.¹¹⁹ Gli altri due scenari corrispondono a un sistema statale che prevede una devoluzione dei poteri, rispettivamente simmetrica – per cui tutti gli enti infrastatali allo stesso livello godono della stessa autonomia – e asimmetrica – in cui solo determinate autorità sub-statali possono adottare misure autonome applicabili su tutto il territorio di loro competenza.¹²⁰

Nel caso di misure adottate da un ente infrastratale diventa, quindi, centrale la valutazione circa il livello di autonomia di quest'ultimo rispetto al governo centrale. Nel caso *Azzorre*, la Corte, accogliendo l'impostazione proposta dall'Avvocato Generale Geelhoed¹²¹, ha

¹¹⁷ *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 58. Il paragrafo continua come segue: “In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato.”

¹¹⁸ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, op. cit., 35.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 37. È il caso delle “zone franche urbane”.

¹²⁰ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, op. cit., 37. Vedi anche: Paolisa Nebbia, op. cit., 503; Julie Bousin, Jorge Piernas, ‘Developments in the Notion of Selectivity’ (2008) 4 European State Aid Law Quarterly 634, 645.

¹²¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale L. A. Geelhoed presentate il 20 ottobre 2005 in relazione alla causa *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, cit. La Corte ha abbassato il livello di dipendenza richiesto rispetto a quanto previsto dall'analisi dell'Avvocato Generale, il quale richiedeva che l'ente fosse “effettivamente autonomo”.

illustrato tre criteri per stabilire la “sufficiente autonomia”¹²² dell’ente: la capacità di assumere decisioni in base a un proprio statuto costituzionale, politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale (autonomia istituzionale); la capacità di adottare provvedimenti discrezionali in maniera indipendente dallo Stato (autonomia procedurale); e, infine, il fatto che l’ente infrastatale debba assumersi tutte le conseguenze economiche e finanziarie dello sgravio disposto, in modo che le conseguenze economiche della misura non siano compensate dal bilancio statale (autonomia economico-finanziaria).¹²³

La selettività materiale, di più difficile applicazione rispetto a quella geografica, è la caratteristica di misure di sostegno dirette ad un numero ristretto di imprese, il cui apprezzamento richiede una valutazione in concreto dell’effettiva differenza di trattamento. È possibile individuare due fattispecie in cui misure che abbiano un effetto limitato a talune imprese non ricadano nella nozione di selettività. Ciò avviene quando il beneficiario della misura non sia in una posizione comparabile con quella dei soggetti esclusi, oppure quando il trattamento differente possa essere giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema.¹²⁴ Per arrivare a queste conclusioni, è necessario analizzare in concreto la selettività della misura. Questo tipo di analisi, elaborata in sede giurisprudenziale, ha natura comparativa ed è composta di tre livelli. Il primo livello richiede di individuare un sistema generale di riferimento pertinente; il secondo passaggio mira a valutare se la misura sia *prima facie* selettiva rispetto a tale sistema generale; infine, il terzo e ultimo livello riguarda il possibile giudizio di compatibilità della misura con la natura della misura o la struttura generale del sistema.¹²⁵ Il processo valutativo,

¹²² *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 58. Si veda anche Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 to C434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) e altri c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri*: ripercorrendo l’analisi prevista nel caso *Azzorre*, la Corte evidenzia altresì come non sia possibile derivare la mancanza di autonomia economica dell’ente territoriale dal mero fatto che vi siano dei trasferimenti di risorse finanziarie fra l’autorità centrale e quella territoriale. È necessario, in tal caso, che sia presente il nesso causale fra uno specifico trasferimento e la copertura dei costi derivanti da un determinato provvedimento.

¹²³ *Repubblica portoghese c. Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 67; cfr. Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, op. cit., 37.; Jakub Kociubiński, op. cit., 7; Paolisa Nebbia, op. cit., 503; Jose Luis da Cruz Vilaca, ‘Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments’ (2009) 4 *European State Aid Law Quarterly* 443, 449.

¹²⁴ Kelyn Bacon, op. cit., 68.

¹²⁵ Corte di Giustizia dell’UE, sentenza dell’8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wiertersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, para. 41-42.

applicazione nel settore degli aiuti di Stato del principio di equità di trattamento,¹²⁶ consisterà quindi nello stabilire se “*nell’ambito di un dato regime giuridico, la misura nazionale in discussione sia tale da favorire ‘talune imprese o talune produzioni’ rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell’obiettivo perseguito da detto regime e che sono quindi oggetto di un trattamento differenziato idoneo, in sostanza, ad essere qualificato come discriminatorio*”.¹²⁷

Nessun problema in relazione al primo livello di analisi, per cui dovrà essere identificato un modello – il quadro normativo normalmente applicabile¹²⁸ – rispetto al quale comparare la misura in modo da valutarne gli effettivi selettivi. Il secondo livello consiste, invece, nel verificare la selettività *prima facie* della misura controversa confrontandola con il paradigma generale identificato. L’individuazione di quest’ultimo non è sempre semplice: qualora questo paradigma generale non sia definibile in modo diretto, come nel caso delle misure fiscali in cui il modello di riferimento consiste sempre nel sistema di tassazione, è necessario operare un’analisi degli obiettivi perseguiti dalla misura in questione.¹²⁹

Il terzo livello dell’analisi riguarda misure che sono state considerate *prima facie* selettive, ma che, dopo ulteriore valutazione, possono essere considerate lecite poiché giustificate dalla natura o dalla struttura generale del sistema. Questo principio è stato affermato per la prima volta dalla Corte nel caso *Italia c. Commissione*¹³⁰, mettendo in rilievo la coerenza fra la misura e la *ratio* del sistema generale di riferimento di cui il provvedimento stesso fa parte.¹³¹ Lo Stato membro deve fondare le proprie

¹²⁶ Miro Prek, Silvere Lefèvre, ‘The Requirement of Selectivity in the Recent Case-Law of the Court of Justice’ (2012) 2 European State Aid Law Quarterly 335, 336.

¹²⁷ Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 21 dicembre 2016, causa C-20/15 P, *Commissione europea contro World Duty Free Group SA e a.*, para. 54. Cfr. Sébastien Thomas, ‘Sélectivité et discrimination : quelques réflexions autour des arrêts de la Cour du 21 décembre 2016 dans les affaires World Duty Free Group et Hansstadt Lübeck’ (2017) 58 Revue Lamy de la concurrence 37.

¹²⁸ Cristina Romariz, *op. cit.*, 41.

¹²⁹ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 69. Il riferimento all’obiettivo è però critico in quanto introduce nell’analisi un elemento che si colloca logicamente *ex ante* rispetto alla misura ed è quindi difficilmente conciliabile con una valutazione che si basa tipicamente sugli effetti *ex post* di quest’ultima. Sul punto, si vedano Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2008, causa C-487/06 P, *British Aggregates Association c. Commissione e Regno Unito*, e *Commissione europea contro Regno dei Paesi Bassi (Dutch NOx)*, *cit.*, su cui si tornerà *infra* in quanto entrambe aventi ad oggetto misure con implicazioni a livello di tutela ambientale. Queste sentenze non sono però risolutive quanto alla contraddizione relativa all’analisi degli obiettivi, né la dottrina è concorde sul punto.

¹³⁰ *Repubblica italiana c. Commissione*, para. 15. Principio riconfermato in successive pronunce, quali *Adria-Wien*, *cit.*, para. 42; Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 29 aprile 2004, causa C-159/01 *Regno dei Paesi Bassi c. Commissione*, para. 42.

¹³¹ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 77-78.

argomentazioni sul carattere non selettivo della misura proprio sulla base della coerenza di quest'ultima con la natura o la struttura generale del sistema, fornendo una argomentazione sufficientemente precisa e dettagliata.¹³² La giustificazione non può, infatti, essere basata su principi generici e ampi – quali, ad esempio, scopi ambientali o sociali – ma deve essere specifica, coerente con la logica interna del sistema e in linea con il principio di proporzionalità.¹³³

Per concludere sulla nozione di selettività, è necessario operare una ulteriore distinzione fra misure *ad hoc* e schemi di aiuto. La determinazione delle imprese beneficiarie dell'aiuto può avvenire in diversi modi: nelle misure *ad hoc* l'aiuto deriva da una decisione individuale, mentre negli schemi di aiuto questo deriva dall'adozione di un provvedimento di natura legislativa o amministrativa.¹³⁴ In entrambi i casi è necessario un vaglio per determinare la selettività della misura in quanto, come ampiamente evidenziato, misure che appaiano generali a un'analisi *prime facie* possono poi dimostrarsi selettive o vice versa.¹³⁵ Nondimeno, come affermato dalla Corte nella sua pronuncia nel caso *MOL*, nell'analisi che deve essere condotta per misure *ad hoc* il requisito della selettività può essere oggetto di una presunzione.¹³⁶

1.2.5. La distorsione della concorrenza e il pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri

Per completare il ventaglio di requisiti richiesti dal Trattato al fine di qualificare una misura come aiuto di Stato, occorre che il vantaggio che deriva ai soggetti che svolgono attività economica, beneficiari di finanziamento pubblico, sia tale da falsare la concorrenza e creare pregiudizio al commercio tra gli Stati membri dell'UE. Si tratta di un duplice requisito che prende in considerazione da un lato la distorsione della

¹³² *Ibid.*, *op. cit.*, 77.

¹³³ *Ibid.*, 78-79. Un caso in cui le misure sono state considerate non selettive in quanto giustificate dalla natura del sistema è quello di un sistema fiscale dove viene stabilita un'aliquota progressiva sul reddito oppure una tassazione sui profitti, poiché in queste situazioni i provvedimenti possono essere agilmente giustificati alla stregua del fine redistributivo perseguito dal sistema fiscale: Tribunale dell'UE, sentenza del 9 settembre 2009, cause da T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava e Comunidad autónoma del País Vasco - Gobierno Vasco e altri c. Commissione*, para. 179.

¹³⁴ Mona Aldestam, *op. cit.*, 80.

¹³⁵ *Ibid.*, 81-83.

¹³⁶ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 4 giugno 2015, causa C-15/14 P, *Commissione europea c. MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.*, para. 60.

concorrenza e dall'altro l'effetto della misura sugli scambi intra-comunitari.¹³⁷ Seppur separati dal punto di vista della formulazione letterale della norma, questi due requisiti sono stati solitamente considerati equivalenti dalla Corte.¹³⁸

Bisogna, innanzitutto, domandarsi se le misure statali che integrano tutti gli altri requisiti previsti dall'articolo 107(1) TFUE comportino un'inevitabile distorsione della concorrenza e pregiudichino gli scambi o se tali effetti debbano essere di volta in volta verificati. Nel primo caso, saremmo infatti di fronte a una sorta di presunzione, derogabile solo in caso di prova contraria, mentre nel secondo sarebbe di volta in volta necessaria un'analisi approfondita relativa alla misura di aiuto.

La Corte di Giustizia era, inizialmente, orientata verso la prima delle posizioni presentate. Nella sentenza relativa al caso *Phillip Morris*,¹³⁹ la Corte ha stabilito che “[a]llorché 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. [...] Queste circostanze [...] costituiscono una giustificazione sufficiente a consentire alla Commissione di ritenere che l'aiuto progettato sia tale da incidere sugli scambi fra Stati membri e minacci di falsare la concorrenza fra le imprese situate in diversi Stati membri.”¹⁴⁰ L'effetto distorsivo sulla concorrenza e il pregiudizio sul commercio sarebbe pertanto presumibile nel caso in cui gli altri criteri siano verificati. Si riteneva che il pregiudizio alla concorrenza fosse una conseguenza necessaria e costante di un beneficio selettivo.¹⁴¹

La Corte ha, in seguito, parzialmente modificato il suo orientamento, precisando che l'effetto distorsivo creato dalla misura non può essere presunto ma deve essere dimostrato concretamente. La Corte ha cominciato a richiedere alla Commissione una prova dell'effetto distorsivo della misura che tenga conto del mercato rilevante, della sua struttura, del volume degli scambi intracomunitari, della durata della misura, della quota di mercato detenuta dal beneficiario e di quelle detenute dai concorrenti, dell'obiettivo

¹³⁷ Erika Szyszczak, 'Distortion of Competition and Effect on Trade between UE Member States' in Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016).

¹³⁸ Paolisa Nebbia, *op. cit.*, 509.

¹³⁹ Corte di giustizia dell'UE, sentenza del 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris Holland BV c. Commissione*.

¹⁴⁰ *Ibid*, para. 11-12.

¹⁴¹ Alice Pisapia, *op. cit.*, 24.

della misura e dell'eventuale rafforzamento del beneficiario di una posizione dominante.¹⁴² Ai fini della valutazione della distorsione della concorrenza e degli effetti sul commercio, non rilevano, però, solo gli effetti attuali delle misure di aiuto, ma anche quelli potenziali.¹⁴³ Invero, la Corte, nella sentenza *Libert e altri*,¹⁴⁴ ha confermato che “*per qualificare una misura nazionale come aiuto di Stato, non è necessario dimostrare una reale incidenza di tale aiuto sugli scambi tra gli Stati membri e un’effettiva distorsione della concorrenza, ma basta esaminare se l’aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza*”.¹⁴⁵

Occorre ricordare, inoltre, che nel caso in cui la misura sia rivolta a un’impresa che svolge la sua attività in un mercato non aperto alla concorrenza – quindi in un mercato monopolistico – la disciplina degli aiuti di Stato non opera;¹⁴⁶ nel caso in cui il settore venga successivamente liberalizzato, l’aiuto assumerà rilevanza e andrà considerato alla stregua di un aiuto esistente.¹⁴⁷ Si rammenta, infine, che la Commissione ha previsto che le misure statali concesse ai sensi del Regolamento *de minimis*,¹⁴⁸ e quindi inferiori a una certa soglia su un periodo di tre esercizi finanziari, pur potendo falsare la concorrenza tra il beneficiario e i suoi concorrenti, non hanno impatto sugli scambi e sulla concorrenza tra gli Stati membri.¹⁴⁹

1.3. Il ruolo della Commissione europea

La Commissione europea detiene, *ex* articolo 108 TFUE, la competenza esclusiva sull’attività di controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato rispetto alla disciplina

¹⁴² *Ibid.* Vedi anche Tribunale dell’UE sentenza del 25 marzo 1999, causa T-37/97, *Clabecq c. Commissione*.

¹⁴³ Paolisa Nebbia, *op. cit.*, 510.

¹⁴⁴ Corte di Giustizia dell’UE, sentenza dell’8 maggio 2013, cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Eric Libert e altri c. Gouvernement flamand e All Projects & Developments NV e a. c. Vlaamse Regering*.

¹⁴⁵ *Ibid.*, para. 76. Si veda anche Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 15 dicembre 2005, causa C-148/04, *Unicredito Italiano SpA c. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, para. 54; Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *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*, para. 140.

¹⁴⁶ Paolisa Nebbia, *op. cit.*, 510.

¹⁴⁷ Tribunale dell’UE, sentenza del 15 giugno 2000, 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, *Alzetta Mauro e altri c. Commissione*, para. 143. Per ‘aiuto esistente’ si intendono tutte le misure, sia i regimi di aiuto che gli aiuti individuali, a cui è stata data esecuzione prima dell’entrata in vigore del Trattato CE e dei relativi Trattati di adesione, secondo quanto previsto dall’articolo 1 del Regolamento (CE) 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell’articolo 93 del trattato CE.

¹⁴⁸ Regolamento (UE) 1407/2013 del 18 dicembre 2013, *cit.*

¹⁴⁹ Alice Pisapia, *op. cit.*, 26.

eurounitaria in materia. Tale procedura di controllo presuppone che la Commissione sia informata preventivamente, da parte degli Stati membri, dei progetti di aiuto, attraverso apposito sistema di notifica.¹⁵⁰ La notifica deve avvenire, non solo antecedentemente all'erogazione dell'aiuto, ma ancora prima della conclusione del processo normativo o amministrativo che permette a un'autorità pubblica il potere di concederlo:¹⁵¹ gli aiuti erogati senza previa notifica o gli aiuti erogati dopo la notifica ma prima di una decisione della Commissione in merito, o anche gli aiuti che eccedono la misura autorizzata dalla stessa, sono, infatti, aiuti illegali, per i quali vi è un obbligo di recupero al fine di ripristinare la concorrenza sul mercato.¹⁵² All'obbligo di notifica, per rafforzare il sistema di controllo, è affiancata una *standstill obligation* che implica il divieto per gli Stati di dare attuazione alle misure di aiuto prima dell'autorizzazione da parte della Commissione.

La Commissione è l'organo responsabile dell'attuazione e dell'orientamento della politica eurounitaria della concorrenza. Ma non solo: decidendo circa l'allocazione delle risorse statali che prenderanno la forma di aiuti di Stato, essa opera anche scelte di indirizzo politico.¹⁵³ Attraverso la sua attività di controllo, l'intervento pubblico degli Stati membri viene indirizzato verso obiettivi di politica industriale conformi con quelli dell'Unione europea, facendo sì che la stessa Commissione possa concretamente contribuire alla definizione di tali politiche.¹⁵⁴ Molte considerazioni insite nella valutazione della compatibilità di una misura di aiuto travalicano, infatti, l'aspetto prettamente economico e vanno in qualche modo a vagliare anche le linee di politica industriale degli Stati membri, onde evitare il rischio di discrasie nel sistema del mercato unico.¹⁵⁵ Invero, nel caso *British Aggregates Association c. Commissione*, il Tribunale dell'UE ha evidenziato come la valutazione della compatibilità di una misura di aiuto nazionale, oltre a essere in linea con il sistema fiscale in vigore nello Stato, debba tenere conto delle caratteristiche tipiche del mercato di riferimento, inteso anche quale mercato unico.¹⁵⁶ Dal caso, e dalla costante giurisprudenza della Corte, si deduce che le valutazioni

¹⁵⁰ Attraverso il già citato portale SANI.

¹⁵¹ Tribunale dell'UE, sentenza del 14 gennaio 2004, causa T-109/01, *Fleuren Compost BV*, para. 74.

¹⁵² Nel caso sia applicabile un regolamento di esenzione (ad esempio il GBER), la notifica è sostituita da una comunicazione che consenta alla Commissione di verificare l'effettivo rispetto di tutte le condizioni stabilite dal regolamento di riferimento.

¹⁵³ Alice Pisapia, *op. cit.*, 68.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 4.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 69.

¹⁵⁶ Tribunale, sentenza del 13 settembre 2006, causa T-210/02, *British Aggregates Association c. Commissione*, para. 91-92.

vanno effettuate sulla base di fattori oggettivi e considerando le ripercussioni che una misura avrà sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, senza che assumano rilevanza i motivi o gli scopi che hanno portato gli Stati alla sua adozione.¹⁵⁷ Come accennato in precedenza,¹⁵⁸ il riferimento all'obiettivo perseguito da una misura può essere fuorviante per il ruolo ambiguo che questo riveste nell'ambito dell'analisi del requisito della selettività materiale. L'introduzione nell'analisi di un elemento che si colloca logicamente *ex ante* rispetto alla misura è infatti difficilmente conciliabile con una valutazione da parte della Commissione che si basa tipicamente sugli effetti *ex post* di quest'ultima sulla concorrenza e sul mercato.¹⁵⁹

Questo avviene anche nel caso di misure aventi a oggetto implicazioni a livello di protezione dell'ambiente: è il caso dalla già citata pronuncia *British Aggregates*¹⁶⁰ e della sentenza *Dutch NOx (Ossidi d'azoto)*,¹⁶¹ che concernevano, rispettivamente, un'ecotassa sui c.d. aggregati e un sistema di scambio di diritti di emissione per gli ossidi di azoto. Nonostante il chiaro intento di tutela ambientale delle due misure, la giustificazione sulla base della protezione dell'ambiente proposta dagli Stati membri non è stata accettata dalla Corte poiché le misure costituivano un aiuto di Stato in quanto fornivano, selettivamente, un vantaggio a un piccolo gruppo di imprese. Il ragionamento sottostante è che i costi di riduzione delle emissioni sono normali costi aziendali che le imprese devono sostenere, senza poter accedere a vantaggi.¹⁶² La Commissione deve dunque operare un controllo oggettivo sulla compatibilità degli aiuti: parte di questa verifica potrà consistere anche nel valutare se la misura è efficace o meno nel raggiungere l'obiettivo ambientale,¹⁶³ ma non è in questo modo che potrà incidere sulla tutela ambientale e climatica.

Dopo aver enunciato quali sono i compiti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato – ovvero il controllo della loro compatibilità – andiamo ora a esporre in che modo la stessa interviene nella disciplina. Come già detto nel corso del capitolo, l'articolo 107(3) TFUE stabilisce deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con

¹⁵⁷ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 2 luglio 1974, causa C-173/73, *Italia c. Commissione*, para. 13; statuizione ripresa più volte dalla Corte, fra cui: Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 8 dicembre 2011, causa C-81/10 P, *France Télécom c. Commissione*, para. 17.

¹⁵⁸ Vedi *supra*, capitol II.1.2.4.

¹⁵⁹ Andreas Bartosch, 'Is there a Need for a Rule of Reason in European State Aid Law? Or How to Arrive at a Coherent Concept of Material Selectivity?' (2010) 3 *Common Market Law Review* 729, 729.

¹⁶⁰ *British Aggregates Association c. Commissione*, *cit.*; Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2008, causa C-487/06 P, *British Aggregates Association c. Commissione e Regno Unito*.

¹⁶¹ *Commissione europea contro Regno dei Paesi Bassi*, *cit.*

¹⁶² Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op. cit.*, 322.

¹⁶³ *Ibid.*, 327.

l'ordinamento eurounitario, elencando una serie di situazioni che possono giustificare un aiuto. Tali indicazioni generiche sono state tradotte in precise prescrizioni: se inizialmente le valutazioni relative alle varie notifiche di aiuto erano effettuate caso per caso, tenendo a riferimento solo i principi del Trattato, la Commissione ha, in seguito, adottato delle linee guida, a uso degli Stati membri, per individuare idonei criteri dettagliati a stabilire la compatibilità delle tipologie di aiuto più ricorrenti, in conformità con le deroghe stabilite dal predetto articolo 107(3) TFUE.¹⁶⁴ Tali documenti hanno preso le più svariate denominazioni: 'Orientamenti', 'Inquadramenti', 'Discipline', 'Linee Guida', più in generale 'Comunicazioni'. Si tratta, comunque, sempre di atti qualificati atipici che, seppur privi di valore giuridico vincolante, sono di fondamentale importanza, vista la competenza esclusiva assegnata alla Commissione in materia. Il loro contenuto, infatti, oltre a fornire indirizzi utili alle autorità nazionali che intendessero istituire regimi di aiuto o concedere aiuti *ad hoc* a singoli beneficiari, rappresentava un vincolo per la Commissione stessa che avrebbe dovuto seguire, nelle sue valutazioni, quegli stessi indirizzi.¹⁶⁵

Constatata questa proficua esperienza, dal 2001, il Consiglio dell'Unione, *ex* articolo 107(3)(e) TFUE, ha autorizzato la Commissione ad adottare i primi Regolamenti di esenzione¹⁶⁶ che abilitavano gli Stati membri a istituire e concedere aiuti senza l'obbligo di preventiva notifica, purché l'aiuto fosse conforme a tutte le condizioni stabilite nei suddetti Regolamenti. Tali Regolamenti hanno dapprima affiancato e poi integrato le Comunicazioni della Commissione, fino a sostituirli quasi totalmente.¹⁶⁷ Allo stato attuale, siamo di fronte a un quadro di riferimento frammentato: restano alcuni settori disciplinati solo da Comunicazioni della Commissione (*e.g.* Orientamenti),¹⁶⁸ alcuni nei quali le notifiche devono basarsi sulla prassi e sui principi di carattere generali, in mancanza sia di Orientamenti che di Regolamento di esenzione di riferimento,¹⁶⁹ altri ancora nei quali Regolamento di esenzione e Orientamenti convivono, come nel caso del settore dell'ambiente.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato ad uso delle amministrazioni locali*, *op. cit.*, 107.

¹⁶⁵ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 24 marzo 1993, causa C-313/90, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) c. Commissione*.

¹⁶⁶ Si veda *supra*, capitolo II.1.1.

¹⁶⁷ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato ad uso delle amministrazioni locali*, *op. cit.*, 108.

¹⁶⁸ È il caso degli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

¹⁶⁹ Si tratta di nuove tipologie di aiuto per le quali devono ancora essere stabilite delle regole generali.

¹⁷⁰ Oltre all'ambiente, è il caso, ad esempio, dei settori dell'agricoltura, della pesca, della banda larga, dell'audiovisivo, degli aeroporti, della ricerca.

Nella seconda parte di questo capitolo, saranno proprio la sezione del Regolamento (UE) generale di esenzione per categoria n. 651/2014 (GBER) dedicata alla tutela dell'ambiente (sezione VII) e gli Orientamenti della Commissione a favore dell'ambiente (e del clima e dell'energia) a essere oggetto di analisi.

2. Aiuti di Stato in materia ambientale

Come illustrato nel primo capitolo di questo studio, l'obbligo di garantire un livello elevato di protezione e di migliorare la qualità dell'ambiente è una delle principali politiche alla base dell'istituzione del mercato interno, come stabilito dall'articolo 3(3) TUE. Per raggiungere questo obiettivo, l'articolo 11 TFUE richiede infatti che gli obiettivi di politica ambientale siano integrati in tutte le politiche e le attività dell'UE. Il vigente GBER e gli Orientamenti della Commissione a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, adottati nel 2022 per sostituire gli Orientamenti 2014-2020 in materia, mirano appunto a garantire che il controllo degli aiuti di Stato sia coerente con le politiche dell'UE in questi ambiti. Prima di passare a un esame più dettagliato dei due menzionati strumenti (sezioni II.2.1 e II.2.2), è però opportuno riprendere, brevemente, le condizioni cumulative che devono essere rispettate al fine della qualificazione di una misura come aiuto di Stato, mettendo in luce le peculiarità del settore ambientale.¹⁷¹

Le misure di sostegno nel settore dell'energia e dell'ambiente non rientrano nelle norme sugli aiuti di Stato se non soddisfano tutte le condizioni di cui all'articolo 107(1) TFUE: aiuti in materia possono, infatti, essere concessi non solo a imprese¹⁷² oppure potrebbero soddisfare il *market investor test*. Per quanto riguarda i beneficiari dell'aiuto, ad esempio, le sovvenzioni volte a incoraggiare i singoli consumatori o gli enti che non svolgono attività economiche – come le scuole – a investire nelle energie rinnovabili o nel risparmio energetico non sono quindi aiuti di Stato a favore di questi diretti destinatari,¹⁷³ anche se possono costituire aiuti indiretti alle imprese del settore.¹⁷⁴ Rientrano, inoltre, nell'articolo 107(1) gli investimenti pubblici nella fornitura di energia effettuati, per esempio, attraverso il coinvestimento in centrali elettriche, qualora risulti che un investitore privato

¹⁷¹ In materia si veda: Suzanne Kingston, *Greening EU Competition Law and Policy* (Cambridge University Press 2011), 379-433; Olivier Peiffert, *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement* (Bruylant 2015); Julian Nowag, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws* (Oxford University press 2016); Hubert Delzangles, *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union Européenne* (Bruylant 2019).

¹⁷² Nell'ampio senso individuato *supra*, capitolo II.1.2.3.

¹⁷³ Si veda, tra gli altri, N 94/2007 *Aid for the use of renewable energies* (22 marzo 2007).

¹⁷⁴ Si veda, tra gli altri, N386/2010 *Pilot scheme for purchase of electric vehicles* (8 marzo 2011) para. 28.

operante in normali condizioni di mercato avrebbe realizzato il medesimo investimento.¹⁷⁵ La produzione di energia può, altresì, comportare obblighi configurabili come servizio pubblico, come l'obbligo di sicurezza dell'approvvigionamento,¹⁷⁶ e quindi essere considerata un servizio di interesse economico generale (SIEG): se le misure di compensazione in tal senso soddisfano le condizioni della giurisprudenza *Altmark* non ci sarà dunque aiuto di Stato.¹⁷⁷

Inoltre, in generale, una misura che non comporta alcun effetto diretto o indiretto sulle risorse statali non costituisce un aiuto di Stato. Questa è la situazione illustrata nella fondamentale pronuncia *PreussenElektra*, caso in cui la Germania aveva richiesto ai fornitori di energia elettrica di acquistare elettricità da fonti rinnovabili a prezzi minimi fissi. Questo è anche l'approccio seguito dalla Commissione in relazione ai primi obblighi di acquisto di 'energia verde' attuati dagli Stati membri.¹⁷⁸ Più recentemente, tuttavia, la Commissione e la Corte hanno differenziato il caso *PreussenElektra* dai casi in cui le risorse pubbliche sono vincolate da un obbligo di acquisto di energia elettrica finanziato attraverso un prelievo imposto ai consumatori o ai fornitori di energia elettrica, simile quindi a un'imposta parafiscale, in cui i proventi sono destinati a uno scopo specifico stabilito dallo Stato e versati a un ente da esso designato per la loro raccolta e gestione.¹⁷⁹ Questo principio si applica anche quando l'ente incaricato di riscuotere i tributi è un ente di diritto privato invece che un ente pubblico.¹⁸⁰

Le misure di aiuto per l'energia e l'ambiente sono, infine, spesso selettive: ne sono un esempio le esenzioni dalle imposte sull'energia e sull'ambiente. In questi casi, come abbiamo visto in precedenza, gli obiettivi di politica energetica o ambientale della misura non le porteranno automaticamente al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo

¹⁷⁵ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 227. Si veda, a titolo d'esempio, la Decisione della Commissione SA.36591 *Waste-to-energy facility* (7 maggio 2014), nella quale la Commissione ha ritenuto nel caso di un progetto di partenariato pubblico-privato per la costruzione e la gestione di un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti su larga scala a Dublino si potesse applicare il principio dell'investitore privato.

¹⁷⁶ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 27 aprile 1994, causa C-393/92, *Almelo*, para. 48.

¹⁷⁷ Si veda *supra*, capitolo II.1.1. A titolo d'esempio, si veda la Decisione 2007/580/EC *Slovenian green electricity scheme*, para. 98-123, confermata dal Tribunale dell'UE, sentenza del 3 dicembre 2014, causa T-57/11, *Castelnou Energia c. Commissione*.

¹⁷⁸ Kelyn Bacon, *op. cit.* 227. Si vedano le decisioni della Commissione N 550/2000 *Green electricity certificates* (25 luglio 2001); N 415/2001 *Green certificate mechanism* (28 novembre 2001); NN 27/2000 *German feed-in laws for renewable electricity* (22 maggio 2002); NN 68/2000 *Law on the protection of electricity generated from CHP* (22 maggio 2002); N 14/2002 *Federal renewable energy scheme* (2 agosto 2002); N 254/2006 *Panneaux photovoltaïques* (24 ottobre 2006).

¹⁷⁹ Tribunale dell'UE, sentenza dell'11 dicembre 2014, causa T-251/11, *Austria c. Commissione*, para. 42 e seguenti.

¹⁸⁰ Kelyn Bacon, *op. cit.* 228.

107(1).¹⁸¹ Tuttavia, in alcuni casi, le imprese che subiscono trattamenti diversi non possono essere comparate con altre, per cui una specifica misura non sarà selettiva.¹⁸² Allo stesso modo, la misura non è selettiva quando il trattamento differenziato è coerente con la natura e la logica del sistema di riferimento,¹⁸³ come dimostrato nel più volte citato caso *British Aggregates*.

La valutazione di una misura di aiuto in campo ambientale o dell'energia potrà, dunque, avvenire seguendo i seguenti passaggi. Bisognerà, innanzitutto, domandarsi se siamo in presenza di un aiuto, interrogandosi sulla sua compatibilità alla luce delle condizioni sopra esposte. Come si evince dai paragrafi precedenti, numerosi regimi di aiuto volti alla protezione dell'ambiente e all'efficientamento energetico non costituiscono aiuto di Stato. Successivamente, se c'è aiuto, il GBER consente di prescindere dalla notifica e dall'autorizzazione da parte della Commissione per la concessione di misure, purché i requisiti sostanziali e procedurali del Regolamento siano rispettati dagli Stati. Le misure di aiuto non esentate dal predetto Regolamento potranno essere autorizzate, individualmente, dalla Commissione, a seguito di notifica e di *standstill*, in conformità con gli Orientamenti della Commissione a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia. Oltre al GBER e agli Orientamenti, infine, ulteriori specifiche disposizioni si applicano a tre aree relative alla politica energetica. Innanzitutto, nel settore dell'energia elettrica, la

¹⁸¹ *Adria-Wien Pipeline*, cit., para. 52; *British Aggregates*, cit., para. 92; *Commissione c. Paesi Bassi (Dutch NOx)*, cit., para. 50-68.

¹⁸² Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 4 giugno 2015, causa C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, para. 79. La sentenza citata viene normalmente ricordata perché la Corte ha valutato la compatibilità con l'articolo 267 TFUE dell'articolo 100, para. 1, prima frase, della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania dal quale deriva l'obbligo per il giudice comune il quale nutra dei dubbi riguardo alla compatibilità di una normativa nazionale tanto con il diritto dell'Unione quanto con la Costituzione, di sottoporre al Bundesverfassungsgericht la questione e di sospendere il procedimento principale, privandolo in tal modo della facoltà o, eventualmente, dispensandolo dall'obbligo di rinviare alla Corte di giustizia le questioni concernenti l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione. Per quanto riguarda la selettività, la Corte statuisce che l'imposta sui combustibili nucleari dovuta dalla società Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH (KLE) che gestisce la centrale nucleare Emsland a Lingen, in applicazione della legge dell'8 dicembre 2010 disciplinante l'imposta sui combustibili nucleari (KernbrStG), non costituisce una misura selettiva, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e, dunque, non costituisce un aiuto di Stato vietato da tale disposizione in quanto le produzioni di elettricità diverse da quelle che utilizzano combustibile nucleare non sono interessate dal regime istituito dal KernbrStG e, in ogni caso, non si trovano in una situazione, di fatto e di diritto, paragonabile a quella delle produzioni di elettricità che utilizzano combustibile nucleare, stante che soltanto queste ultime generano rifiuti radioattivi derivanti da un'utilizzazione siffatta. L'obiettivo perseguito dal regime del KernbrStG di istituire un'imposta sull'utilizzazione di combustibile nucleare per la produzione commerciale di elettricità, al fine di generare introiti fiscali che dovevano in particolare contribuire, nel contesto di una manovra di bilancio, in applicazione del principio «chi inquina paga», a ridurre gli oneri derivanti per il bilancio federale dal necessario risanamento del sito minerario di Asse II, nel quale sono stoccati rifiuti radioattivi provenienti dall'utilizzazione di combustibile nucleare.

¹⁸³ Kelyn Bacon, *op. cit.* 228.

Commissione ha adottato degli orientamenti sui criteri di compatibilità che saranno applicati alle misure di aiuto di Stato volte a mitigare gli effetti del sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (*Emission trading system* – ETS) per i settori più vulnerabili nei campi della produzione e del consumo di elettricità.¹⁸⁴ Inoltre, la Commissione, con una comunicazione, ha autorizzato alcune misure di aiuto per compensare i costi ‘incagliati’ a seguito della liberalizzazione del mercato dell'elettricità (cosiddetti *stranded costs*).¹⁸⁵ In secondo luogo, nel settore del nucleare si rileva una complessa relazione tra le norme sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 TFUE e le disposizioni del Trattato Euratom.¹⁸⁶ Infine, in relazione al carbone, sebbene il Trattato CECA sia scaduto nel luglio 2003, permangono alcune norme transitorie specifiche.¹⁸⁷

Ci sono anche altre norme sugli aiuti di Stato che possono consentire l'autorizzazione di aiuti per l'ambiente e l'energia, sia di tipo orizzontale – come gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese¹⁸⁸ o gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo¹⁸⁹ – che di tipo regionale – come gli aiuti concessi alla luce della mappa per gli aiuti a finalità regionale.¹⁹⁰ Gli Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale¹⁹¹ stabiliscono, poi, specifiche misure di aiuto per l'ambiente, come gli aiuti relativi agli impegni agro-climatico-ambientali, gli aiuti per gli svantaggi connessi alle zone Natura 2000¹⁹² e alla direttiva quadro sulle acque¹⁹³. Gli aiuti per l'ambiente e l'energia, se di piccola entità, possono, infine, rientrare nell'ambito di applicazione del Regolamento “*de minimis*”.¹⁹⁴

¹⁸⁴ Comunicazione della Commissione, Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2021 del 25 settembre 2020, GU C 317/04.

¹⁸⁵ Decisione dell'Autorità di vigilanza EFTA n. 262/02/COL, del 18 dicembre 2002, che modifica per la trentacinquesima volta le norme procedurali e sostanziali in materia di aiuti di Stato introducendo nuovi orientamenti alla metodologia per l'analisi degli aiuti di Stato connessi ai cosiddetti costi incagliati (*stranded costs*), GU L 139/1.

¹⁸⁶ Kelyn Bacon, *op. cit.* 225.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà del 31 luglio 2014, GU C 249/1.

¹⁸⁹ Regolamento (UE) 651/2014, *cit.*, (di seguito GBER), sezione 4 (*Aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*).

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione, Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, GU C 153/1.

¹⁹¹ Commissione europea, Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 del 1° luglio 2014, GU C 204/1.

¹⁹² La piattaforma del network Natura 2000 è consultabile online al seguente link: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

¹⁹³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque del 22 dicembre 2000, GU L 327.

¹⁹⁴ Regolamento (UE) 1407/2013, *cit.*

2.1. La sezione VII del GBER: aiuti a tutela dell'ambiente

La sezione VII del GBER, che copre gli articoli da 36 a 49, è dedicata agli aiuti per la tutela dell'ambiente. Ai fini del Regolamento, per tutela dell'ambiente si intende “*qualsiasi azione volta a porre rimedio o a prevenire un danno all'ambiente fisico o alle risorse naturali causato dalle attività di un beneficiario, a ridurre il rischio di un tale danno o a promuovere un uso più razionale delle risorse naturali, ivi inclusi le misure di risparmio energetico e l'impiego di fonti di energia rinnovabili*”.¹⁹⁵ La disciplina degli aiuti in campo ambientale del GBER comprende dunque anche gli incentivi al risparmio energetico e per la produzione di energie da fonti rinnovabili.

Il GBER attualmente in vigore era stato previsto per il periodo 2014/2020. Alla luce, però, delle conseguenze economiche e finanziarie che la pandemia da COVID-19 stava avendo sulle imprese, ma anche per attendere i risultati del ‘*Fitness check*’¹⁹⁶ in corso sulla “*State Aid Modernisation initiative*”¹⁹⁷ (SAM, di cui faceva parte anche il GBER), la Commissione, nel luglio 2020, ha adottato il Regolamento (UE) 2020/972 al fine di modificare il Regolamento “*de minimis*” vigente, per quanto riguarda la sua proroga, e il regolamento GBER, sia per quanto riguarda la proroga che per altri adeguamenti pertinenti,¹⁹⁸ anche al fine di garantire la coerenza con la risposta politica generale adottata dall'Unione europea al tempo. L'ultima modifica al GBER è avvenuta con Regolamento (UE) 2021/1237 del 23 luglio 2021 il quale apporta anche due modifiche alla sezione VII, introducendo l'articolo 36bis, relativo agli investimenti per infrastrutture di ricarica o di rifornimento accessibili al pubblico per veicoli stradali a emissioni zero o a basse emissioni, e sostituendo l'articolo 39, sugli investimenti per progetti di efficienza energetica nell'edilizia sotto forma di strumenti finanziari.¹⁹⁹

¹⁹⁵ GBER, articolo 2, definizione 101.

¹⁹⁶ Nei termini della Commissione, un *fitness check* è una valutazione politica completa che mira a verificare se il quadro normativo di un settore è adeguato allo scopo. Il suo obiettivo è quello di individuare gli oneri amministrativi eccessivi, le sovrapposizioni, le lacune, le incoerenze o le misure obsolete che possono essere comparse nel corso del tempo e di aiutare a identificare l'impatto complessivo della legislazione. I risultati dei fitness check costituiscono la base per trarre conclusioni politiche sul futuro del quadro normativo in questione.

¹⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 8 maggio 2012, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM(2012) 209 final.

¹⁹⁸ 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. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, L 215/3.

¹⁹⁹ 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, L 270/39.

Brevemente, per inquadrare questi aiuti nel contesto del GBER, si segnala che, in via generale, la soglia oltre cui è necessario procedere a notifica per gli aiuti agli investimenti per la tutela dell'ambiente ammonta a 15 milioni di euro per impresa, per progetto.²⁰⁰ Anche agli aiuti in campo ambientale vanno applicate le disposizioni comuni e procedurali dei capitoli I e II del GBER, in particolare le esclusioni generali e settoriali, i requisiti di trasparenza e dell'effetto di incentivazione e le disposizioni in materia di cumulo, rendicontazione, monitoraggio e revoca. Non vi è qui spazio per indagare più a fondo queste condizioni, così come le norme di dettaglio sul calcolo dei costi ammissibili e dell'intensità di aiuto concedibile, per le quali si rinvia direttamente al Regolamento stesso e alle *GBER Frequently asked questions (FAQs)*²⁰¹ messe a disposizione dalla Commissione. Ci si limiterà, invece, a delineare una panoramica delle varie tipologie di aiuto.

2.1.1. Categorie di aiuto

Possiamo raggruppare le misure di aiuto previste dal GBER nelle seguenti, otto, categorie.

- **Aiuti per il superamento o l'anticipazione di norme europolitiche obbligatorie**

Una prima tipologia di aiuti riguarda l'incentivo a superare o anticipare le prescrizioni di legge in materia ambientale. Ai sensi dell'articolo 36, sono compatibili e esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti concessi alle imprese per investimenti effettuati al fine di coprire i costi aggiuntivi derivanti dall'aumento del livello di protezione ambientale, purché tali investimenti consentano al beneficiario di innalzare il livello di tutela dell'ambiente risultante dalle sue attività andando oltre le norme applicabili dell'Unione, indipendentemente dall'esistenza di norme nazionali obbligatorie più rigorose rispetto a quelle europolitiche (a), oppure in loro assenza (b). Se le norme dell'Unione sono già state adottate ma non ancora in vigore, non possono essere concessi aiuti agli investimenti effettuati per permettere alle imprese di adeguarsi.²⁰² In generale, gli aiuti destinati ad aiutare le imprese a rispettare gli obblighi legali di conformità alle norme ambientali

²⁰⁰ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese, op.cit.*, 409.

²⁰¹ General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions, July 2015, disponibili online al seguente link: <https://www.politicheeuropee.gov.it/files/Esenzione%20-%20guida%20pratica%20EN.pdf>.

²⁰² GBER, Articolo 36 (*Aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di andare oltre le norme dell'Unione in materia di tutela ambientale o di innalzare il livello di tutela ambientale in assenza di tali norme*).

dell'Unione europea non sono compatibili. Tuttavia, l'articolo 37 del GBER consente di adottare misure volte a incoraggiare le imprese a sostenere costi aggiuntivi per il raggiungimento dell'obbligo di rispetto di nuove norme eurounitarie che innalzano il livello di tutela dell'ambiente ma non sono ancora in vigore. Per beneficiare dell'esenzione, l'investimento deve però essere ultimato almeno un anno prima della data di entrata in vigore delle norme in questione.²⁰³

- **Aiuti agli investimenti per infrastrutture di ricarica o di rifornimento accessibili al pubblico per veicoli stradali a emissioni zero o a basse emissioni**

L'articolo 36bis è stato inserito dal predetto Regolamento (UE) 2021/1237 del 23 luglio 2021 recante le modificazioni più recenti al GBER. Possono essere concessi alle imprese, in esenzione, aiuti volti alla realizzazione di infrastrutture di ricarica o di rifornimento destinate alla fornitura di energia, a fini di trasporto, ai veicoli stradali a emissioni zero o a basse emissioni, ovvero a energia elettrica e a idrogeno rinnovabile. Lo Stato membro deve garantire che l'obbligo di fornire idrogeno rinnovabile sia rispettato per tutta la vita economica dell'infrastruttura. Questo tipo di aiuti è accordato tramite una procedura di gara competitiva ed è concesso esclusivamente per la costruzione, l'installazione o l'ammodernamento di infrastrutture di ricarica o di rifornimento accessibili al pubblico. L'accesso non dovrà essere discriminatorio per gli utenti, anche in relazione alle tariffe, ai metodi di autenticazione e di pagamento e ad altri termini e condizioni d'uso.²⁰⁴

- **Misure di efficienza energetica e cogenerazione**

Le misure a favore dell'efficienza energetica mirano a contrastare le esternalità negative che sorgono quando l'impresa non si fa carico dell'intero costo dell'inquinamento, creando incentivi individuali che permettono di raggiungere gli obiettivi ambientali relativi alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.²⁰⁵ Una situazione particolare di fallimento di mercato riguarda le misure di efficienza energetica nell'edilizia, dal momento che, quando sono necessari dei lavori di ristrutturazione, di norma è il proprietario a sostenere i costi, benché siano solitamente i locatari a trarne vantaggio.²⁰⁶ Sono pertanto necessarie misure di aiuto per promuovere tali investimenti. Il GBER

²⁰³ GBER, Articolo 37 (*Aiuti agli investimenti per l'adeguamento anticipato a future norme dell'Unione*).

²⁰⁴ GBER, Articolo 36bis (*Aiuti agli investimenti per infrastrutture di ricarica o di rifornimento accessibili al pubblico per veicoli stradali a emissioni zero o a basse emissioni*).

²⁰⁵ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese, op.cit.*, 417.

²⁰⁶ *Ibid.*

disciplina tre tipologie di aiuti riconducibili a questo obiettivo: aiuti agli investimenti a favore di misure di efficienza energetica per le imprese (articolo 38) e negli immobili (articolo 39) e aiuti per gli investimenti a favore della cogenerazione ad alto rendimento (articolo 40).

Gli aiuti agli investimenti possono, quindi, essere concessi per consentire alle imprese di raggiungere un'efficienza energetica superiore agli standard attualmente adottati dall'Unione europea, sempre che essi non siano ancora stati adottati. Gli aiuti possono essere concessi anche per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici: in tal caso le misure possono riguardare anche la facilitazione dei contratti di prestazione energetica.²⁰⁷ Il GBER adottato nel 2014 introduceva, all'articolo 39, una nuova esenzione per alcune forme di aiuti agli investimenti per progetti di efficienza energetica relativi esclusivamente a edifici, veicolati attraverso un fondo per l'efficienza energetica o un altro intermediario finanziario.²⁰⁸ Questo articolo è stato modificato nel 2021, con il Regolamento (UE) 2021/1237, prescrivendo disposizioni specifiche per edifici residenziali o destinati all'offerta di servizi educativi e sociali oppure adibiti ad attività connesse alla pubblica amministrazione o ai servizi giudiziari, di polizia o antiincendio. Gli aiuti agli investimenti, ex articolo 40, a favore della cogenerazione ad alto rendimento sono compatibili con il mercato interno ed esentati da notifica qualora essi siano concessi a capacità installate o ammodernate di recente. Il miglioramento di un'unità di cogenerazione esistente o la conversione di un impianto di produzione di energia esistente in un'unità di cogenerazione consentono di ottenere un risparmio di energia primaria rispetto alla situazione di partenza.²⁰⁹

- **Sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili**

Ai sensi dell'articolo 41, possono essere concessi aiuti a nuove installazioni per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili:²¹⁰ gli aiuti sono concessi solamente a nuovi impianti, mentre non sono concessi né erogati se l'impianto è già iniziato in attività. Gli aiuti agli investimenti per la produzione di biocarburanti sono esentati dall'obbligo di notifica nella misura in cui gli investimenti sovvenzionati sono utilizzati esclusivamente

²⁰⁷ GBER, Articolo 38 (*Aiuti agli investimenti a favore di misure di efficienza energetica*).

²⁰⁸ GBER, Articolo 39 (*Aiuti agli investimenti per progetti di efficienza energetica nell'edilizia sotto forma di strumenti finanziari*).

²⁰⁹ GBER, Articolo 40 (*Aiuti agli investimenti a favore della cogenerazione ad alto rendimento*).

²¹⁰ Per fonti di energia rinnovabile si intendono energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, energia derivata da biomassa, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e da biogas. Si veda GBER, articolo 2, definizione 109.

per la produzione di biocarburanti sostenibili diversi da quelli prodotti da colture alimentari, a meno che tale produzione sia ridotta proporzionalmente alla nuova capacità. Non sono invece concessi aiuti per i biocarburanti soggetti a un obbligo di fornitura o di miscelazione. Si segnala anche che l'aiuto non è concesso per i nuovi impianti delle centrali idroelettriche che non sono conformi alla Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo.²¹¹

Il GBER regola, poi, due tipi di aiuti al funzionamento (*operating aid*) per la promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili che sono compatibili con il mercato interno ed esentati dall'obbligo di notifica. L'articolo 42 disciplina gli aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Essi devono essere concessi nell'ambito di una procedura di gara competitiva aperta a tutti i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili. Gli aiuti possono essere concessi a favore di tecnologie nuove e non comprovate rispetto allo stato dell'arte del relativo settore, che comportano un rischio di insuccesso tecnologico o industriale e non consistono in un'ottimizzazione o un potenziamento di una tecnologia esistente.²¹² L'articolo 43 stabilisce, invece, le condizioni di compatibilità degli aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili in impianti su scala ridotta, ovvero impianti con una capacità installata inferiore a 500kW. Gli aiuti possono essere concessi solo a impianti che producono biocarburanti sostenibili diversi da quelli prodotti da colture alimentari.²¹³

L'articolo 44 prevede, infine, la possibilità di concedere aiuti sotto forma di sgravi fiscali, consistenti in una riduzione dell'aliquota d'imposta ambientale, nel pagamento di un importo di compensazione fisso o nella combinazione di queste due modalità. I beneficiari degli sgravi devono essere individuati mediante criteri trasparenti e oggettivi e devono essere soggetti al pagamento almeno del livello minimo di imposizione stabilito

²¹¹ GBER, Articolo 41 (*Aiuti agli investimenti volti a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili*).

²¹² GBER, Articolo 42 (*Aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*). La procedura di gara può essere evitata nel caso di concessione di aiuti per impianti con una capacità installata inferiore a 1 MW.

²¹³ GBER, Articolo 43 (*Aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili in impianti su scala ridotta*). Si veda GBER, articolo 2, definizione 113, per individuare quali siano biocarburanti prodotti da colture alimentari.

dall'allegato I della Direttiva 2003/96/CE²¹⁴ sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.²¹⁵

- **Incentivi per la realizzazione di impianti di teleriscaldamento e teleraffreddamento**

L'articolo 46 disciplina gli aiuti agli investimenti per la realizzazione di impianti di teleriscaldamento e teleraffreddamento, efficienti sotto il profilo energetico ai sensi della Direttiva 2012/27/UE.²¹⁶ Le condizioni sono diverse a seconda che l'aiuto sia destinato all'impianto di produzione di energia o alla rete di distribuzione.²¹⁷

- **Aiuti per il risanamento di siti contaminati e per il riciclaggio dei rifiuti**

Come illustrato nel primo capitolo di questo studio,²¹⁸ uno dei cardini della legislazione eurounitaria in materia ambientale è costituito dal principio secondo cui “chi inquina paga” (*polluter pays principle*), in base al quale i costi delle misure di contrasto all'inquinamento devono essere sostenuti da colui che ha inquinato l'ambiente. Se correttamente applicato, questo principio permette al sistema dei prezzi di svolgere la sua funzione di informazione al consumatore, trasformando in costi gli effetti negativi sull'ambiente di un particolare prodotto o processo produttivo. A lungo si è ritenuto che se uno Stato membro avesse deciso di aumentare il livello di protezione ambientale, questo avrebbe comportato un aumento dei costi per le imprese e quindi un conseguente indebolimento della posizione dell'industria nazionale.²¹⁹ La maggior parte dei tentativi nazionali di implementare il *polluter pays principle* è, infatti, stata accompagnata da una parziale eccezione per le industrie particolarmente inquinanti, che avrebbero dovuto pagare molto di più.²²⁰ La Commissione sul punto è stata però sempre risoluta: gli aiuti di Stato non possono essere concessi se sono in contrasto con il principio del “chi inquina paga” di cui all'articolo 191(2) TFUE. È il caso di una decisione relativa a un regime di aiuto austriaco per la bonifica di un terreno, su cui stazionavano rifiuti abbandonati, in

²¹⁴ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, GU L 283/51.

²¹⁵ GBER, Articolo 44 (*Aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali in conformità della direttiva 2003/96/CE*).

²¹⁶ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, GU L 315/1, articolo 2, para. 41-42.

²¹⁷ GBER, Articolo 46 (*Aiuti agli investimenti per teleriscaldamento e teleraffreddamento efficienti sotto il profilo energetico*).

²¹⁸ Si veda *supra*, capitolo I, sezione 1.

²¹⁹ Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op. cit.*, 317.

²²⁰ *Ibid.*

cui la Commissione ha stabilito che tali misure possono essere autorizzate solo nei casi in cui l'inquinatore non è responsabile ai sensi del diritto eurounitario o nazionale, non può essere identificato o non può essere costretto a sostenerne i costi.²²¹ Anche nel caso *Cartiere del Garda*, la Commissione ha ribadito che i costi delle misure necessarie a ridurre i disagi e a portare l'inquinamento a un livello accettabile devono essere sostenuti dalle imprese le cui attività ne sono responsabili. Per questo motivo, la concessione generalizzata di aiuti di Stato comporta, semplicemente, che alla fine a pagare è la collettività e non chi inquina.²²² Di talché, gli aiuti di Stato dovrebbero essere concessi solo quando gli obiettivi considerati essenziali per l'ambiente sono seriamente in conflitto con altri obiettivi sociali o economici anch'essi di importanza prioritaria o quando le forze del mercato non sono di per sé sufficienti a indurre le persone ad agire in modo tale da raggiungere gli obiettivi ambientali.²²³

A partire da questo assunto, la Commissione ha inserito nel GBER disposizioni relative ad aiuti a favore degli investimenti per il risanamento di siti contaminati e ad aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 45, gli aiuti per i siti contaminati possono essere concessi solo nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento, in base al diritto applicabile nello Stato interessato, non sia stato individuato oppure non è possibile imputargli giuridicamente il costo del risanamento.²²⁴ Quanto agli aiuti per la gestione dei rifiuti, ex articolo 47, essi sono compatibili se risultano soddisfatte le seguenti condizioni: l'investimento è finalizzato a ridurre rifiuti prodotti da imprese diverse dal beneficiario; gli aiuti non esentano direttamente chi ha inquinato dagli oneri incombenti in forza della legislazione eurounitaria o nazionale; gli investimenti devono andare oltre lo "stato dell'arte" al fine di sostenere la creazione di un'economia circolare; in assenza di aiuto, i materiali sarebbero altrimenti trattati con un approccio meno rispettoso dell'ambiente; e, infine, gli investimenti non si limitano ad accrescere la domanda di materiali da riciclare senza potenziarne la raccolta.²²⁵

²²¹ Commissione europea, Decisione C(2008) 8116N del 4 dicembre 2008, 383/2008 – *Austria 2008 Guidelines for Remediation of Inherited Waste*, para. 27.

²²² Commissione europea, Decisione del 22 luglio 1993, *Cartiere del Garda*, para. 51-57.

²²³ Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder, *op. cit.*, 318.

²²⁴ GBER, Articolo 45 (*Aiuti agli investimenti per il risanamento di siti contaminati*).

²²⁵ GBER, Articolo 47 (*Aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti*).

- **Aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche**

Ai sensi dell'articolo 48, sono compatibili ed esentati gli aiuti agli investimenti per la realizzazione di infrastrutture energetiche nelle regioni assistite,²²⁶ cioè unicamente in quelle zone inserite nella Carta degli aiuti a finalità regionale.²²⁷ Per 'infrastruttura energetica' si intende qualsiasi attrezzatura fisica o impianto ubicato all'interno dell'Unione europea o che collega l'Unione a uno o più paesi terzi, nel campo dell'energia elettrica, del gas o della CO₂.²²⁸

- **Aiuti per gli studi ambientali**

L'ultima categoria di aiuto a tutela dell'ambiente che può essere concessa in esenzione ai sensi del GBER è quella degli aiuti per gli studi ambientali, ivi compresi gli audit ambientali direttamente collegati agli investimenti di cui a tutta la sezione VII testé analizzata.

2.1.2. Il 'nuovo' GBER 2023

La revisione del GBER, inizialmente prevista per l'ultimo quadrimestre del 2022, è slittata al primo quadrimestre del 2023. L'obiettivo generale è quello di facilitare il sostegno pubblico alla transizione verde e digitale dell'UE e di porre le giuste basi per un'economia sostenibile in un periodo di ripresa. Recependo i principi del Green Deal, il 'nuovo' GBER diventa, pertanto, uno strumento che consente agli Stati membri di avere una maggiore flessibilità nel sostenere misure in settori chiave per la transizione verso un'economia a zero emissioni, come l'idrogeno, la raccolta e lo stoccaggio del carbonio, i veicoli a zero emissioni e il rendimento energetico degli edifici.

La Commissione, in data 9 marzo 2023, invece dell'adozione di una nuova versione del Regolamento, ha annunciato che avrebbe apportato ampie e importanti modifiche al GBER, per mezzo di un allegato di più di cento pagine contenenti il testo, approvato con Regolamento (UE) 2023/1315 del 23 giugno 2023.²²⁹ Le modificazioni sono volte, in

²²⁶ GBER, Articolo 48 (*Aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche*).

²²⁷ Comunicazione della Commissione, Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, *cit.*. Per quanto riguarda l'Italia: Decisioni della Commissione, SA.100380 *Regional aid map for Italy (2022-2027)* e SA.101134 *Amendment to the Regional aid map for Italy (1 January 2022 – 31 December 2027)*.

²²⁸ Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese, op.cit.*, 436.

²²⁹ Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 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 e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

particolare, a garantire la coerenza tra le sezioni pertinenti del GBER con i nuovi Orientamenti a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia e ad allineare lo stesso Regolamento alle priorità politiche dell'Unione espresse nel Green Deal europeo e nella Strategia industriale e digitale. Le modifiche consentiranno altresì agli Stati membri di sostenere la ripresa economica a seguito degli effetti della pandemia da COVID-19 e di contrastare l'impatto negativo dell'invasione russa dell'Ucraina sull'economia. Gli emendamenti al GBER sono infatti stati presentati dalla Commissione insieme alla modifica e proroga del Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina adottato il 23 marzo a sostegno dell'economia nel contesto della guerra in Ucraina e poi emendato il 20 luglio e il 28 ottobre dello scorso anno alla luce della crisi energetica e delle spinte inflazionistiche. Insieme alla modifica del GBER, il rivisto 'Quadro temporaneo di crisi e transizione'²³⁰ (corsivo dell'autore) servirà ad accelerare gli investimenti *net-zero* per la produzione di energia pulita nell'Unione, proteggendo allo stesso tempo la parità di condizioni nel mercato unico e gli obiettivi di coesione eurounitari.²³¹

Le principali modifiche apportate al GBER si possono riassumere, per facilità, nei seguenti punti:

- Estensione e facilitazione delle possibilità di aiuto nei settori della protezione dell'ambiente e dell'energia, ad esempio per sostenere l'introduzione delle energie rinnovabili, facilitare gli investimenti nell'idrogeno verde, sostenere i progetti di decarbonizzazione, aumentare l'efficienza energetica o sostenere la mobilità verde;
- Semplificazioni per l'attuazione di alcuni Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo,²³² attraverso intensità di aiuto e soglie di notifica più elevate;

alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

²³⁰ 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.*.

²³¹ Le proposte della Commissione relative al nuovo Quadro temporaneo di crisi e transizione e alle modifiche mirate al GBER, come in generale tutto il Green deal industrial plan, rappresentano anche una risposta all'*Inflation Reduction Act* (IRA) degli Stati Uniti.

²³² *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI). Si veda Comunicazione della Commissione europea, 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, GU C 188/4.

- Estensione delle possibilità di formazione e riqualificazione delle competenze delle micro, piccole e medie imprese (PMI), attraverso l'aumento della soglia di notifica per gli aiuti alla formazione a tre milioni di euro;
- Introduzione di nuovi articoli per esentare gli aiuti concernenti misure istituite dagli Stati membri per regolare i prezzi dell'energia (elettricità, gas e calore prodotto da gas naturale o elettricità);
- Aumento molto significativo delle soglie di notifica per gli aiuti ambientali e per gli aiuti ai progetti di RSI;
- Allineamento delle disposizioni del GBER non solo con gli Orientamenti per gli aiuti di Stato a favore del clima, dell'energia e dell'ambiente ma anche con i nuovi Orientamenti per gli aiuti a finalità regionale,²³³ con le Linee guida sul finanziamento del rischio,²³⁴ con il Quadro per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione²³⁵ e con le Linee guida sulla banda larga.²³⁶
- Proroga del GBER fino alla fine del 2026, per garantire certezza del diritto e stabilità giuridica.²³⁷

Con riferimento alle novità sostanziali introdotte nella sezione VII del GBER, 'Protezione ambientale e aiuti per l'energia', si segnala, in particolare, che l'articolo 36, ora rubricato "*Investment aid for environmental protection, including decarbonisation*", è stato sostituito e ha ora un campo di applicazione più ampio che copre la protezione ambientale in generale, e non solo gli aiuti per le imprese per andare oltre gli standard dell'Unione in materia di tutela ambientale. L'articolo consente, inoltre, di concedere aiuti per la decarbonizzazione.

Viene aggiunto un articolo 36b concernente gli aiuti agli investimenti per l'acquisto di veicoli 'puliti' o a emissioni zero e per il loro ammodernamento: l'aiuto potrà raggiungere

²³³ Comunicazione della Commissione, Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, *cit.*.

²³⁴ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, *cit.*.

²³⁵ Decisione (UE) 2021/764 del Consiglio del 10 maggio 2021 che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE, GU L 167 I/1.

²³⁶ Comunicazione della Commissione, Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, GU C 25/1.

²³⁷ Per una prima disamina delle modifiche al GBER di cui alla Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2023 si veda Phedon Nicolaides, 'A More Comprehensive and Generous GBER', State Aid Uncovered Blog, 28 marzo 2023, disponibile online al seguente link: <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/a-more-comprehensive-and-generous-gber/>.

il massimo del 100% dei costi ammissibili se viene concesso tramite gara d'appalto. Sono inseriti anche gli articoli 38a, riguardante aiuti agli investimenti per misure di efficienza energetica negli edifici, e 38b, relativo agli aiuti per agevolare i contratti di rendimento energetico. Disposizioni relative agli aiuti sotto forma di riduzioni delle imposte ambientali o di prelievi parafiscali sono infine inserite nel nuovo articolo 44a.

Sono, invece, aboliti l'articolo 37, "Aiuti agli investimenti per l'adeguamento anticipato a future norme dell'Unione", ormai ricompreso nel nuovo articolo 36, e l'articolo 40, "Aiuti agli investimenti a favore della cogenerazione ad alto rendimento", il cui contenuto è in parte confluito nell'articolo 38b.

2.2. Gli Orientamenti della Commissione a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia

Gli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell'ambiente e l'energia 2022²³⁸ forniscono indicazioni su come la Commissione debba valutare la compatibilità delle misure di aiuto per la protezione dell'ambiente, compresa la protezione del clima, e dell'energia soggette all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 107(3)(c) TFEU. Gli orientamenti definiscono le condizioni in cui la Commissione autorizza gli aiuti per la tutela dell'ambiente o per gli obiettivi energetici che non rientrano nell'ambito del GBER. I nuovi Orientamenti, applicabili a partire da gennaio 2022, hanno sostituito quelli precedenti, denominati "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020",²³⁹ al fine di sostenere gli obiettivi del Green Deal europeo in modo efficiente, nondimeno riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza. Le disposizioni attualmente in vigore prevedono un allineamento con gli importanti obiettivi e traguardi dell'UE stabiliti nel Green Deal europeo e con le altre recenti modifiche normative nei settori dell'energia e dell'ambiente,²⁴⁰ tenendo conto della crescente importanza della protezione del clima.²⁴¹

²³⁸ CEEAG 2022, *cit.*

²³⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, GU C 200/1.

²⁴⁰ Vedi *supra*, capitolo I, sezione 2.

²⁴¹ Thomas Buettner, Daniel Coublucq, Rossitza Kotzeva, Lluís Sauri-Romero, Pierre Régibeau, 'Recent Developments at DG Competition: 2021/2022' (2022) 61 *Review of Industrial Organization* 449, 463; Aleksandra Granat e Malgorzata Kozak, 'The Implementation of the European Green Deal - Tensions between a Market-Based Approach and State Aid for Renewables' (2021) 23 *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 69, 95.

La disciplina degli Orientamenti si applica agli aiuti di Stato concessi per agevolare lo sviluppo di attività economiche in maniera tale da migliorare la tutela dell'ambiente, nonché di attività nel settore dell'energia che sono disciplinate dai trattati dell'UE. Essa si applica anche ai settori soggetti a norme eurounitarie specifiche in materia di aiuti di Stato, salvo qualora norme di settore dell'Unione stabiliscano diversamente o contengano disposizioni in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente o nel settore dell'energia che si applicano alla medesima misura, nel qual caso prevalgono le norme settoriali specifiche.²⁴² Gli Orientamenti, in ogni caso, non si applicano nei seguenti casi: agli aiuti di Stato concessi per la concezione e la fabbricazione di prodotti, macchinari, attrezzature o mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente, che contribuiscono quindi alla transizione verde;²⁴³ agli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, soggetti a una propria disciplina eurounitaria in materia di aiuti;²⁴⁴ agli aiuti di Stato contemplati da altre norme in materia di aiuti di Stati nel settore agricolo e forestale²⁴⁵ o nel settore della pesca e dell'acquacoltura,²⁴⁶ disciplinati da specifici orientamenti della Commissione; agli aiuti di Stato a favore dell'energia nucleare.²⁴⁷

In una visione generale, rispetto agli Orientamenti precedenti, la nuova disciplina amplia le categorie degli investimenti e delle tecnologie che gli Stati membri possono sostenere includendovi sia nuovi settori – quali infrastrutture per la mobilità pulita, efficienza delle risorse, biodiversità – sia tutte le tecnologie che possono contribuire a realizzare il Green Deal – a titolo d'esempio, l'idrogeno rinnovabile, lo stoccaggio di energia elettrica e gestione della domanda, la decarbonizzazione dei processi di produzione. Le norme rivedute consentono generalmente di coprire fino al 100% del deficit di finanziamento se gli aiuti sono concessi a seguito di una procedura di gara competitiva e introducono nuovi

²⁴² CEEAG 2022, para. 12.

²⁴³ Ad esempio, veicoli a zero emissioni o elettrolizzatori.

²⁴⁴ Comunicazione della Commissione, Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, GU C 198.

²⁴⁵ Comunicazione della Commissione, Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020, GU C 204.

²⁴⁶ Comunicazione della Commissione, Orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura, GU C 217.

²⁴⁷ CEEAG 2022, para. 13. Il sostegno alla produzione di altre fonti energetiche basate sul nucleare, ad esempio l'idrogeno a basse emissioni di carbonio prodotto utilizzando l'energia nucleare, è però possibile ai sensi della disciplina, purché i progetti producano riduzioni delle emissioni e non comportino un aumento della domanda di energia elettrica generata da combustibili fossili. Sul tema, si segnala Sebastian J. Kasper, 'State Aid for New Nuclear Power Plants under the Plethora of EU Environmental Regulations' (2022) 21 European State Aid Law Quarterly 251.

strumenti di aiuto, come i contratti per differenza.²⁴⁸ Con gli Orientamenti 2022 viene aumentata la flessibilità e vengono razionalizzate le norme esistenti, introducendo una valutazione semplificata delle misure trasversali in un'unica sezione della disciplina: è il caso della sezione sugli aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra, che potrà essere operata anche attraverso il sostegno alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica. Viene, inoltre, eliminato l'obbligo di notifica individuale per i grandi progetti verdi inseriti in regimi di aiuti precedentemente approvati dalla Commissione. Sono, altresì, introdotte misure di salvaguardia: si segnala, in particolare, l'introduzione dell'obbligo di consultazione pubblica al di sopra di determinate soglie, al fine di garantire che gli aiuti siano effettivamente diretti al miglioramento della tutela del clima e dell'ambiente, si limitino a quanto necessario per conseguire gli obiettivi ambientali e non falsino indebitamente la concorrenza o l'integrità del mercato unico. La nuova disciplina garantisce, infine, la coerenza con le pertinenti normative e politiche dell'UE nei settori dell'ambiente e dell'energia, eliminando tra l'altro gradualmente le sovvenzioni per i combustibili fossili.²⁴⁹

Vi sono una serie di principi comuni che la Commissione deve analizzare nel caso di notifica di progetti di misure che rientrano nell'ambito di applicazione degli Orientamenti, principi che erano già presenti negli orientamenti precedenti.²⁵⁰ Al fine di procedere alla valutazione della compatibilità di una misura di aiuto a norma dell'articolo 107(3)(c) TFUE, la Commissione dovrà accertare che l'aiuto sia compatibile con il mercato interno (condizione positiva) e che lo stesso non alteri indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune (condizione negativa).²⁵¹

Per quanto riguarda la condizione positiva, in occasione della notifica degli aiuti, gli Stati membri dovranno individuare le attività economiche agevolate dall'aiuto e il modo in cui viene sostenuto il loro sviluppo: gli aiuti volti a evitare o ridurre gli effetti negativi di tali attività sul clima o sull'ambiente possono agevolare lo sviluppo di altre attività

²⁴⁸ Un contratto per differenza conferisce al beneficiario il diritto a un pagamento pari alla differenza tra un prezzo di esercizio (*strike price*) fisso e un prezzo di riferimento, ad esempio un prezzo di mercato, per unità di produzione. Negli ultimi anni questi contratti sono stati utilizzati per misure di produzione di energia elettrica ma potrebbero anche prevedere un prezzo di riferimento legato al sistema ETS, come i contratti per differenza sul carbonio. V. CEEAG 2022, para. 121.

²⁴⁹ Commissione europea, Domande e risposte - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, 27 gennaio 2022, disponibile online all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_566.

²⁵⁰ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 235-238.

²⁵¹ CEEAG 2022, para. 22.

economiche aumentando la sostenibilità dell'attività economica in questione e garantendo che essa possa proseguire in futuro senza creare danni ambientali sproporzionati, nonché sostenendo la creazione di nuove attività economiche e di nuovi servizi.²⁵² Gli Stati membri devono inoltre descrivere come l'aiuto contribuirà al conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'Unione in materia di clima, ambiente ed energia e, più specificamente, i benefici attesi dall'aiuto in termini di contributo concreto alla tutela dell'ambiente, anche per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici, o al funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia.²⁵³

La misura di aiuto deve, poi, avere un effetto di incentivazione che modifichi il comportamento dell'impresa o delle imprese beneficiarie in modo da aumentare il livello di tutela ambientale o migliorare il funzionamento di un mercato dell'energia stabile, accessibile e sostenibile.²⁵⁴ Questo requisito non è soddisfatto se il beneficiario ha già iniziato a lavorare al progetto. I beneficiari degli aiuti devono presentare nella loro domanda uno scenario controfattuale, ossia un'ipotesi di situazione in assenza di aiuti, e gli Stati membri devono effettuare un controllo di credibilità su tale valutazione. Gli aiuti non devono in ogni caso essere intesi a sostenere i costi di un'attività che il beneficiario dell'aiuto svolgerebbe comunque e non devono compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica.²⁵⁵ Di regola, possono avere un effetto di incentivazione soltanto gli aiuti che consentono di andare oltre le norme dell'Unione. Ciononostante, nei casi in cui la pertinente norma eurounitaria sia già stata adottata ma non sia ancora in vigore, l'aiuto può avere un effetto di incentivazione se l'investimento è realizzato e completato almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore della norma. Per non dissuadere gli Stati membri dal fissare norme nazionali vincolanti più rigorose o più ambiziose delle corrispondenti norme dell'Unione, le misure di aiuto possono avere un effetto di incentivazione a prescindere dalla presenza di disposizioni nazionali. Lo stesso vale per gli aiuti concessi in presenza di norme nazionali vincolanti adottate in assenza di norme dell'Unione.²⁵⁶ Tuttavia, dato che gli obiettivi di neutralità climatica del Green Deal

²⁵² È il sostegno allo sviluppo della cosiddetta "economia verde".

²⁵³ CEEAG 2022, para. 23-25.

²⁵⁴ Cfr. Vittoria Musardo, 'Green Deal and Incentive Effect: What Is Truly Environmental Aid?' (2021) 20(2) European State Aid Law Quarterly 217, 219. Sull'effetto incentivante, di recente pubblicazione, si veda Phedon Nicolaides, 'Incentive Effect of State Aid: Necessity and Counterfactual' (2023) 22(2) European State Aid Law Quarterly 132.

²⁵⁵ Corte di giustizia dell'UE, sentenza del 13 giugno 2013, *HGA srl e altri/Commissione*, C-630/11 P, para. 104.

²⁵⁶ CEEAG 2022, para. 32.

europeo mirano a raggiungere standard tra i più elevati applicabili in tutta l'UE, resta da vedere se le imprese saranno realisticamente in grado di andare oltre questi obiettivi e di ricevere aiuti per realizzarli.²⁵⁷

Quale ultima condizione positiva che deve essere rispettata per valutare un aiuto come compatibile vi è l'assenza di violazioni di altre disposizioni "pertinenti" del diritto dell'Unione. Come per tutti i tipi di aiuti notificati alla Commissione, gli aiuti non possono essere approvati se comportano una violazione "relevant" del diritto dell'UE.²⁵⁸ I contributi destinati a finanziare le misure di aiuto per l'energia devono essere conformi, in particolare, agli articoli 30 e 110 TFUE,²⁵⁹ mentre gli aiuti ambientali devono rispettare tutti i requisiti di protezione ambientale di cui all'articolo 11 TFUE e il principio "chi inquina paga" di cui all'articolo 191 TFUE.²⁶⁰ A contrario, si rammenta, nondimeno, che nella già citata sentenza *Castelnuovo Energia*, la Corte di Giustizia dell'UE ha chiarito che, nel valutare una misura di aiuto che non persegue un obiettivo ambientale, la Commissione non è tenuta a tenere conto delle norme ambientali nella valutazione dell'aiuto e degli aspetti a esso indissociabilmente legati, poiché la tutela dell'ambiente non costituisce, di per sé, una delle componenti del mercato interno.²⁶¹ Su questa sentenza si tornerà, più ampiamente, nella seconda parte del terzo capitolo.

Per quanto riguarda le condizioni negative che la Commissione dovrà valutare, al fine di accertarsi che gli aiuti non alterino indebitamente gli scambi tra gli Stati membri, si segnala, preliminarmente, la necessità che un intervento statale sia volto a rimediare a un fallimento del mercato legato a specifici obiettivi ambientali o energetici. Questo può derivare da esternalità negative (come accade di solito per le misure di aiuto ambientale, quando le imprese non devono sostenere l'intero costo dell'inquinamento), esternalità

²⁵⁷ Steven Verschuur, Cecilia Sbrilli, 'The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy Towards the Future' (2020) 3 European State Aid Law Quarterly 284, 288.

²⁵⁸ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 234. Si veda anche CEEAG 2022, para. 33. In italiano, violazione delle disposizioni 'pertinenti' del diritto dell'Unione. Esempio fornito dai CEEAG è la situazione in cui l'aiuto è soggetto a clausole che subordinano direttamente o indirettamente la sua concessione all'origine dei prodotti o delle attrezzature, come l'obbligo per il beneficiario di acquistare prodotti di origine nazionale

²⁵⁹ Si veda Commissione, decisione SA.36204, *Aid to photovoltaic installations and other renewable energy installations* (24 ottobre 2014) e decisione SA.43756, *Support to electricity from renewable sources in Italy* (28 aprile 2016), nelle quali Danimarca e Italia, rispettivamente, hanno dovuto impegnarsi ad allargare le gare d'appalto o il regime di sostegno ai produttori stabiliti in altri Stati dello Spazio economico europeo per evitare violazioni degli articoli 30 e 110 del TFUE. Vedi anche *British Aggregates*, *cit.*, para. 91-92.

²⁶⁰ Tribunale dell'UE, sentenza del 16 luglio 2014, T-295/12, *Germany v. Commissione*, confermata in appello dalla Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 18 febbraio 2016, C-446/14.

²⁶¹ Kelyn Bacon, *op. cit.*, 234. *Castelnuovo Energia c. Commissione*, *cit.*, para. 189. La sentenza *Castelnuovo Energia* verrà analizzata nel dettaglio alla sezione 2.2.1 del capitolo III.

positive (quando il beneficio di un investimento va anche ad altri partecipanti al mercato, cosicché ogni singolo partecipante tende a sottoinvestire), informazioni asimmetriche tra i partecipanti ai diversi livelli del mercato, o carenze di coordinamento derivanti, ad esempio, da interessi e incentivi divergenti tra gli investitori. La semplice presenza di fallimenti del mercato in un determinato contesto non è tuttavia sufficiente per giustificare la necessità di un aiuto di Stato. Potrebbero già essere in atto altre politiche e misure volte a risolvere alcuni dei fallimenti del mercato individuati.²⁶² Le misure aggiuntive, tra cui gli aiuti di Stato, possono essere destinate unicamente ai fallimenti del mercato residuali, ossia quelli che rimangono irrisolti nonostante le altre politiche e misure adottate, che gli Stati membri devono quindi essere in grado di dimostrare.²⁶³

La misura di aiuto deve essere, inoltre, uno strumento appropriato per raggiungere l'obiettivo in questione: in altre parole, il fallimento non può essere affrontato con mezzi meno distorsivi – come la regolamentazione e gli strumenti basati sul mercato – o con strumenti di aiuto di tipo meno distorsivo – ad esempio anticipi rimborsabili rispetto a sovvenzioni dirette. Questo può essere dimostrato producendo una valutazione d'impatto che includa considerazioni sull'utilizzo di opzioni strategiche diverse dagli aiuti di Stato.²⁶⁴

La misura di aiuto deve, poi, essere considerata proporzionata, cosa che avviene quando l'importo dell'aiuto per il beneficiario è limitato al minimo necessario per realizzare l'attività o il progetto sovvenzionato. In via generale, questo è il caso quando l'aiuto corrisponde ai costi supplementari netti (deficit di finanziamento)²⁶⁵ necessari per raggiungere l'obiettivo della misura di aiuto, rispetto a uno scenario controfattuale in cui non sono concessi aiuti.²⁶⁶ Il deficit di finanziamento corrisponde alla differenza tra i ricavi e i costi economici di un'attività che contribuisce al conseguimento di standard climatici, energetici o ambientali più elevati (compresi l'investimento e il funzionamento) rispetto ai costi e ai ricavi di un'attività analoga meno rispettosa dell'ambiente che verrebbe realizzata in assenza degli aiuti. Pertanto, il deficit di finanziamento

²⁶² Tra gli esempi figurano la regolamentazione settoriale, le norme ambientali obbligatorie dell'Unione, gli obblighi di fornitura, i meccanismi di fissazione dei prezzi, come il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione (ETS) e le tasse sulle emissioni di CO₂.

²⁶³ CEEAG 2022, para. 34-35.

²⁶⁴ *Ibid.*, para. 38-46. Kelyn Bacon, *op. cit.*, 235.

²⁶⁵ In inglese *funding gap*.

²⁶⁶ CEEAG 2022, para. 47-48.

corrisponderà all'aiuto minimo necessario per incentivare l'attività sovvenzionata.²⁶⁷ Una valutazione dettagliata dei costi supplementari netti non sarà necessaria se gli importi di aiuto sono determinati mediante una procedura di gara competitiva, giacché questa fornisce una stima attendibile dell'aiuto minimo richiesto dai potenziali beneficiari.²⁶⁸

Gli aiuti possono essere accordati anche nell'ambito di più regimi di aiuto o cumulati con aiuti *ad hoc*, in esenzione o *de minimis* in relazione agli stessi costi ammissibili, a condizione che l'importo totale dell'aiuto a favore di un progetto o di un'attività non determini una sovracompensazione o non superi l'importo massimo di aiuto consentito a norma degli Orientamenti. Si sottolinea come i finanziamenti dell'Unione gestiti a livello centrale, che non sono direttamente o indirettamente controllati dallo Stato membro, non costituiscono aiuti di Stato.²⁶⁹ Qualora tali finanziamenti siano combinati con misure di aiuto lo Stato membro dovrà garantire che l'importo totale del finanziamento pubblico concesso in relazione agli stessi costi ammissibili non determini una sovracompensazione.²⁷⁰ Quanto al requisito della trasparenza, al fine di assicurare che i concorrenti abbiano accesso a informazioni pertinenti riguardo alle attività sostenute, lo Stato membro interessato deve garantire la pubblicazione sulla piattaforma *Transparency Award Module*²⁷¹ della Commissione o in un sito web esaustivo, a livello regionale o nazionale, delle informazioni relative al regime di aiuto autorizzato (con le relative disposizioni applicative) oppure relative a ogni singolo aiuto concesso *ad hoc* di importo superiore a 100.000 euro.²⁷²

L'ultima condizione che deve essere valutata dalla Commissione è la prevenzione degli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi. L'applicazione di questa condizione impone, innanzitutto, di valutare l'effetto distorsivo degli aiuti sulle condizioni degli scambi tra Stati membri. Invero, per sua stessa natura, qualsiasi misura di aiuto rischia di generare distorsioni della concorrenza e produrre un effetto sugli scambi in quanto va a rafforzare la posizione concorrenziale dei beneficiari, anche se la misura di aiuto risulta necessaria, adeguata, proporzionata e trasparente.²⁷³ Gli aiuti concessi per

²⁶⁷ Commissione europea, Domande e risposte - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, *cit.*.

²⁶⁸ CEEAG 2022, para. 49.

²⁶⁹ *Ibid.*, para. 46.

²⁷⁰ *Ibid.*, para. 47.

²⁷¹ Ricerca pubblica della banca dati per la trasparenza degli aiuti di Stato, disponibile al seguente indirizzo: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=it>.

²⁷² CEEAG 2022, para. 58.

²⁷³ *Ibid.*, para. 64.

fini ambientali tendono, per loro natura, a favorire prodotti e tecnologie rispettosi dell'ambiente a discapito di alternative più inquinanti: questo effetto non è considerato alla stregua di una distorsione indebita della concorrenza, in quanto, in primo luogo, è volto a contrastare i fallimenti del mercato che rendono necessario l'aiuto e poiché, in secondo luogo, il sostegno a prodotti e tecnologie rispettosi del clima contribuisce al conseguimento degli obiettivi per il 2030 e per il 2050 della Normativa europea sul clima.²⁷⁴ Per quanto riguarda le misure di aiuto volte alla tutela dell'ambiente, la Commissione dovrà pertanto tenere conto degli effetti distorsivi nei confronti dei concorrenti che operano, anch'essi, nel rispetto dell'ambiente, anche in assenza di aiuti.²⁷⁵ In tal senso, i regimi di aiuto aperti a una vasta gamma di beneficiari potenziali, ovverosia tutti i concorrenti che intendono fornire lo stesso servizio, prodotto o vantaggio, hanno un effetto distorsivo sulla concorrenza più limitato rispetto al sostegno indirizzato soltanto a un ristretto numero di beneficiari specifici, con una misura *ad hoc*.²⁷⁶ Per quanto riguarda la selettività geografica, invece, la Commissione constaterà che gli aiuti per il conseguimento di obiettivi ambientali ed energetici che determinano solamente una dislocazione dell'attività economica senza migliorare il livello di tutela ambientale esistente negli Stati membri non sono compatibili con il mercato interno.²⁷⁷ Infine, ai sensi della presente disciplina gli aiuti possono essere approvati per un periodo massimo di dieci anni:²⁷⁸ questo perché, nel lungo termine, le distorsioni derivanti da misure di aiuto potrebbero avere l'effetto indesiderato di compromettere i meccanismi di mercato che premiano i produttori più efficienti e innovativi, ostacolando, in un senso contrario all'efficienza auspicata, l'accesso di potenziali concorrenti innovativi e soffocando l'innovazione e l'adozione di tecnologie più pulite.²⁷⁹

Una novità contenuta negli Orientamenti 2022, rispetto a quelli precedenti, è la previsione per la Commissione di operare, al fine di valutare la compatibilità di una misura di aiuto, un raffronto tra gli effetti negativi della misura sulle condizioni della concorrenza e i suoi effetti positivi sulle attività economiche sostenute, tenendo conto del contributo dell'aiuto alla tutela dell'ambiente e agli obiettivi della politica energetica. Più in particolare, la

²⁷⁴ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), *cit.*

²⁷⁵ CEEAG 2022, para. 65.

²⁷⁶ *Ibid.*, para. 66.

²⁷⁷ *Ibid.*, para. 69.

²⁷⁸ *Ibid.*, para. 70.

²⁷⁹ *Ibid.*, para. 67.

Commissione dovrà tenere conto della transizione verso attività ecosostenibili e del conseguimento degli obiettivi giuridicamente vincolanti previsti dalla Normativa europea sul clima e dagli Obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima.²⁸⁰ Tale novità si interseca con le novità introdotte dalle politiche dell'Unione per l'ambiente, nell'ultimo quinquennio, illustrate nel primo capitolo, partendo dal Green Deal, passando per il regolamento sulla Tassonomia UE, fino al più recente Green Deal industriale. Il paragrafo 72 degli Orientamenti 2022 stabilisce, infatti, che nell'ambito del raffronto, la Commissione deve prestare particolare attenzione all'articolo 3 del citato Regolamento sulla Tassonomia²⁸¹ (UE) 2020/852, tenendo conto del principio DNSH.²⁸² Nella sua valutazione, la Commissione potrà, inoltre, se opportuno, esaminare se vi siano esternalità negative dell'attività sovvenzionata che alterino la concorrenza e gli scambi tra Stati membri in misura contraria al comune interesse, creando o aggravando inefficienze di mercato e, soprattutto, ostacolando il conseguimento degli obiettivi climatici previsti dalle norme dell'Unione.²⁸³ Gli aiuti di Stato, nell'ambito del CEEAG, dovranno, pertanto, essere valutati e interconnessi con i criteri di screening previsti dalla Tassonomia.²⁸⁴

Alla luce della predetta analisi, la Commissione riterrà una misura di aiuto compatibile con il mercato interno soltanto se gli effetti positivi superano quelli negativi. Nei casi in cui la misura di aiuto proposta non affronti in modo adeguato e proporzionato un fallimento del mercato ben individuato, ad esempio, come sopra menzionato, per via del carattere temporaneo del beneficio apportato o delle distorsioni a lungo termine che ne derivano, gli effetti distorsivi negativi sulla concorrenza tenderanno ad essere superiori agli effetti positivi della misura e la Commissione dichiarerà incompatibile la misura proposta.²⁸⁵

Oltre alla predetta novità relativa al raffronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e quelli negativi sulla concorrenza, che, come detto, la Commissione dovrà valutare anche alla luce del principio DNSH, le altre novità degli Orientamenti 2022 legate agli obiettivi strategici del Green Deal europeo possono essere riassunte come segue.

²⁸⁰ *Ibid.*, para. 71.

²⁸¹ Regolamento (UE) 2020/852, *cit.*

²⁸² V. *supra*, capitolo I, sezione 3.

²⁸³ CEEAG 2022, para. 72.

²⁸⁴ Birgitte Jourdan-Andersen e Astrid Skjonnberg Brunt, *op. cit.*, 277.

²⁸⁵ *Ibid.*, para. 73.

La nuova disciplina si appropria nella stessa maniera verso tutte le tecnologie che possono contribuire alla riduzione o all'eliminazione dei gas a effetto serra: tuttavia, possono essere organizzate specifiche procedure di gara per determinate tecnologie, ad esempio nei casi in cui il diritto dell'Unione prevede specifici obiettivi settoriali o tecnologici, come in materia di energie rinnovabili.²⁸⁶ Per facilitare l'attuazione della strategia "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa",²⁸⁷ gli Orientamenti comprendono, per la prima volta, una sezione dedicata alle prestazioni energetiche e ambientali degli edifici, che consentirà agli Stati membri di combinare gli aiuti per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici con gli aiuti a favore di qualsiasi altro investimento volto a migliorare le prestazioni energetiche o ambientali degli edifici. La disciplina fornisce, altresì, norme chiare per il sostegno alla mobilità pulita, in linea con l'omonimo pacchetto della Commissione.²⁸⁸ In particolare, gli Orientamenti contengono una sezione dedicata agli aiuti per l'acquisto di veicoli puliti e per l'ammodernamento dei veicoli, nonché per la realizzazione di infrastrutture di ricarica e rifornimento.²⁸⁹ La disciplina promuove, altresì, lo sviluppo dell'economia circolare, in linea con il Piano d'azione dell'UE per l'economia circolare,²⁹⁰ prevedendo norme più chiare in materia di aiuti per aumentare il livello di efficienza delle risorse delle imprese. Infine, in linea con gli obiettivi della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030,²⁹¹ la disciplina fornisce agli Stati membri norme chiare sulle possibilità di sostegno per la tutela e il ripristino della biodiversità, il recupero degli ecosistemi naturali e l'attuazione di soluzioni basate sulla natura,²⁹² ambiti per i quali non esistevano ancora orientamenti specifici in materia di aiuti di Stato.²⁹³

²⁸⁶ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GU L 328/82.

²⁸⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita, COM(2020) 662 final.

²⁸⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita, COM(2018) 293 final.

²⁸⁹ CEEAG 2022, sezione 4.3 (*Aiuti a favore di una mobilità pulita*).

²⁹⁰ COM(2020) 98 final, *cit.*.

²⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita, COM(2020) 380 final.

²⁹² CEEAG 2022, sezione 4.6 (*Aiuti per la riparazione di danni ambientali, il ripristino di habitat naturali ed ecosistemi, la tutela o il ripristino della biodiversità e l'attuazione di soluzioni basate sulla natura per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione degli stessi*).

²⁹³ Commissione europea, Domande e risposte - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, *cit.*.

Come visto in precedenza, gli Orientamenti a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia sono altresì collegati alla disciplina della tassonomia dell'UE: si tratta di pilastri importanti del Green Deal europeo, che svolgono ruoli diversi ma complementari.²⁹⁴ Se gli Orientamenti sono il corpus di norme dell'UE relativo al sostegno degli Stati membri nei settori dell'energia e dell'ambiente, la tassonomia dell'UE, come illustrato nel primo capitolo, è, invece, uno strumento che è stato messo a punto per consentire agli investitori privati di riorientare gli investimenti verso tecnologie e imprese più sostenibili, con l'obiettivo di ridefinire le norme per la finanza sostenibile. La tassonomia dell'UE è comunque uno strumento molto utile nel contesto delle valutazioni della Commissione in materia di aiuti di Stato. Se le misure soddisfano i requisiti della tassonomia dell'UE, infatti, la valutazione sulle misure di aiuto può essere semplificata. Come visto in precedenza, infatti, nell'operare il raffronto tra gli effetti positivi e quelli negativi dell'aiuto, la Commissione dovrà prestare particolare attenzione al rispetto del principio "non arrecare un danno significativo". Questa analisi non esaurisce, tuttavia, il lavoro della Commissione in quanto le norme in materia di concorrenza prevedono l'applicazione di ulteriori condizioni, sopra menzionate, per garantire che gli aiuti siano necessari e proporzionati: ad esempio, benché le energie rinnovabili secondo la tassonomia dell'UE siano considerate sostenibili, gli aiuti a sostegno delle stesse dovranno comunque essere concessi mediante procedure di gara competitive. Al contrario, possono essere concessi aiuti anche a progetti che non soddisfano le norme previste dalla tassonomia dell'UE, purché i loro effetti positivi siano dimostrati e in ogni caso venga evitato il fenomeno del *lock-in*²⁹⁵ di attività non sostenibili.²⁹⁶

Gli Orientamenti 2022 contribuiscono anche ad affrontare il problema degli attuali prezzi elevati dell'energia in Europa, che dipendono principalmente dall'evoluzione a livello mondiale della domanda e dell'offerta nel mercato del gas naturale. Nell'ottobre 2021, la Commissione aveva adottato un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno quale

²⁹⁴ Birgitte Jourdan-Andersen e Astrid Skjonborg Brunt, *op. cit.*, 277.

²⁹⁵ L'effetto *lock-in* si basa su una dipendenza dal percorso in essere e ostacola il progresso di alternative migliori nonostante la loro inferiorità. Cfr. Birgitte Jourdan-Andersen e Astrid Skjonborg Brunt, *op. cit.*, 275-276.

²⁹⁶ Commissione europea, Domande e risposte - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, *cit.*.

risposta all'aumento dei prezzi dell'energia,²⁹⁷ compatibile con la transizione verde, contenente i principali strumenti a disposizione della Commissione e degli Stati membri per affrontare il problema. Dalla Comunicazione si deduce come il modo migliore per ridurre i costi energetici a medio e lungo termine sia quello di ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili, accelerando così la transizione energetica verso un sistema elettrico efficiente sotto il profilo energetico, basato sulle energie rinnovabili. Gli Orientamenti 2022 sono in linea con questo obiettivo: nel suo ambito di applicazione rientrano, infatti, misure di sostegno volte ad aiutare le imprese ad adattarsi rapidamente e a partecipare pienamente alla transizione energetica, tra cui, a titolo d'esempio, misure a favore della decarbonizzazione o di una maggiore efficienza energetica, oppure misure che puntano alla riduzione dell'impatto dell'aumento dei prezzi dell'elettricità o del gas per le imprese. Trattandosi, poi, di beneficiari persone fisiche, la normativa eurounitaria in materia di aiuti di Stato consente agli Stati membri di adottare una serie di misure che non falsano indebitamente la concorrenza sul mercato, tra cui il sostegno diretto alle persone fisiche più vulnerabili o persone in condizioni di povertà energetica, tramite pagamenti di fatture o abbuoni energetici. Anche le misure di carattere generale, che aiutano indiscriminatamente tutti i consumatori di energia, non costituiscono aiuti di Stato:²⁹⁸ queste misure non selettive possono assumere la forma di sgravi generali da imposte o prelievi oppure di aliquote ridotte per la fornitura di gas naturale, energia elettrica o teleriscaldamento.²⁹⁹

2.2.1. Categorie di aiuti

Diversamente dal GBER, la disciplina degli Orientamenti è stata concepita per coprire misure di aiuto di più ampia portata.³⁰⁰ Essa si applica in parallelo con il Regolamento generale di esenzione per categoria, che prevede invece, come illustrato in precedenza, la possibilità di attuare alcuni regimi più piccoli senza previa approvazione della Commissione. Con l'adozione delle ultime modifiche al GBER, anche quest'ultimo, come gli Orientamenti, è ora in linea con gli obiettivi del Green Deal: le norme del

²⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno, COM(2021) 660 final.

²⁹⁸ V. *supra*.

²⁹⁹ Commissione europea, Domande e risposte - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, *cit.*.

³⁰⁰ Cfr. Maria Segura, Marianne Clayton, 'The new environmental and energy state aid guidelines: one year in place' (2023) 24 ERA Forum 135, 142.

Regolamento rimangono comunque più flessibili, rispetto a quelle degli Orientamenti, per quanto riguarda la definizione dei costi ammissibili e delle intensità di aiuto.

Gli Orientamenti comprendono sezioni dedicate alle misure per la riduzione dell'inquinamento, agli aiuti per l'efficienza energetica, per la mobilità pulita, alle misure per le infrastrutture, per l'economia circolare, per la protezione e il ripristino della biodiversità, nonché alle misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Alcune categorie di aiuto rispecchiano quelle già ricomprese nel GBER. Anche in questo caso, le categorie di aiuto verranno brevemente illustrate nel loro contenuto, senza però scendere nell'analisi dell'intensità di aiuto concedibile e dei costi ammissibili.

– Aiuti per la riduzione dell'inquinamento

Si tratta di una categoria di aiuti che non è presente nel GBER. La prima misura in questione è quella degli aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra anche tramite il sostegno a favore di tutte le energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, al fine di raggiungere gli ambiziosi e vincolanti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 e il 2050 inclusi Regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima³⁰¹ e nella Normativa europea sul clima. Sempre in relazione alla diminuzione dell'inquinamento, sono previsti aiuti per la prevenzione o la riduzione dell'inquinamento non dovuto ai gas a effetto serra.³⁰²

Tra le misure volte alla riduzione dell'inquinamento possiamo fare rientrare anche gli aiuti per l'economia circolare. Per mezzo di misure per l'uso efficiente delle risorse e per sostenere la transizione verso un'economia circolare,³⁰³ in linea con il Piano d'azione per l'economia circolare,³⁰⁴ che promuove i processi dell'economia circolare, incoraggia il consumo e la produzione sostenibili e mira a evitare gli sprechi e mantenere le risorse utilizzate il più a lungo possibile all'interno dell'economia dell'Unione – propositi

³⁰¹ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 328/1.

³⁰² CEEAG 2022, sezione 4.1.

³⁰³ *Ibid.*, sezione 4.4.

³⁰⁴ COM(2020) 98 final, *cit.*, c.d. *Circular Economy Action Plan* o CEAP.

rinvenibili anche nell'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione entro il 2050 – possono essere concessi aiuti per investimenti volti a ridurre le risorse consumate o sostituire le materie prime primarie con materie prime secondarie o recuperate e, in generale, a prevenire, preparare per il riutilizzo, recuperare il materiale, decontaminare e riciclare i rifiuti.³⁰⁵ Quest'ultima tipologia di aiuto si rinviene anche nel GBER.

– **Aiuti per l'efficienza energetica degli edifici**

Nel settore dell'edilizia possono verificarsi fallimenti di mercato direttamente collegati alle prestazioni energetiche e ambientali. Qualora si rendano necessari lavori di ristrutturazione di edifici, per esempio, i proprietari dell'immobile, che di norma ne sostengono i costi, traggono vantaggio dai benefici delle misure a favore delle prestazioni energetiche e ambientali, ma del vantaggio beneficiano anche e soprattutto i locatari. Le misure volte a migliorare le prestazioni energetiche e ambientali nel settore dell'edilizia mirano, pertanto, a contrastare le esternalità negative creando incentivi individuali che permettono di raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e inquinanti dell'aria. La Commissione ritiene, infatti, che possano essere necessari aiuti di Stato per promuovere investimenti volti a migliorare le prestazioni energetiche e ambientali in questo settore.³⁰⁶ Si tratta di misure di aiuto ricomprese, con diverse regole e modalità semplificate, anche nel GBER.

– **Aiuti per la mobilità pulita**

La sezione 4.3 stabilisce le condizioni alle quali si può ritenere che alcuni investimenti volti a ridurre o eliminare le emissioni di CO₂ e altri inquinanti dai settori del trasporto aereo, stradale, ferroviario, marittimo e per vie navigabili agevolino lo sviluppo di un'attività economica nel rispetto dell'ambiente, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse dell'Unione europea. Si segnala che non rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina gli aiuti a favore di investimenti nei veicoli leggeri e pesanti utilizzati per il trasporto su strada che utilizzano gas, in quanto, in base all'attuale stadio di sviluppo del mercato, si prevede che tali tecnologie possano contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e alla riduzione dell'inquinamento atmosferico in misura notevolmente inferiore rispetto ad alternative più pulite e più

³⁰⁵ CEEAG 2022, para. 220.

³⁰⁶ *Ibid.*, sezione 4.2.

innovative e che pertanto siano probabilmente destinate a causare distorsioni indebite della concorrenza, sostituendosi agli investimenti nelle alternative più pulite.

Nella sezione sono incluse due misure di aiuto. La prima inquadra gli aiuti per l'acquisto e il leasing di veicoli puliti e attrezzature mobili di servizio pulite e per l'ammodernamento dei veicoli e delle attrezzature mobili di servizi,³⁰⁷ ora disciplinati anche nel GBER stante le modifiche effettuate nel 2023. Questa misura di aiuto è stata inserita negli Orientamenti 2022 al fine di perseguire all'obiettivo giuridicamente vincolante dell'Unione in materia di neutralità climatica entro il 2050 previsto nel Green Deal europeo e riprende la Comunicazione della Commissione su una strategia per una mobilità sostenibile e intelligente³⁰⁸ che definisce un percorso di avvicinamento a tale obiettivo attraverso la decarbonizzazione delle singole modalità di trasporto e dell'intera catena dei trasporti.³⁰⁹ La seconda misura riguarda gli aiuti per la diffusione di infrastrutture di ricarica o rifornimento,³¹⁰ con l'intento di consentire l'ampia diffusione dei veicoli puliti di cui sopra e la transizione verso una mobilità a emissioni zero. Le due misure sono legate in quanto, finché la quota di veicoli puliti in esercizio rimane limitata, il mercato da solo non può riuscire a offrire le infrastrutture di ricarica e rifornimento necessarie,³¹¹ ed infatti la misura è presente anche nel GBER.

– Aiuti per le infrastrutture energetiche

Per quanto riguarda la categoria di aiuti per il miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali, possiamo farvi rientrare, anche ai fini di una più efficace illustrazione, diversi tipi di aiuti disciplinati negli Orientamenti 2022. Il sostegno per le infrastrutture energetiche³¹² riguarda gli aiuti per investimenti nella costruzione o nell'ammodernamento di infrastrutture consistenti in digitalizzazione, in interventi per rendere intelligenti le infrastrutture energetiche, ad esempio per consentire l'integrazione di energie rinnovabili o a basse emissioni di carbonio, nonché in ammodernamenti

³⁰⁷ *Ibid.*, sezione 4.3.1.

³⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 dicembre 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, COM (2020) 789 final.

³⁰⁹ Come si legge nella nota n. 78 dei CEEAG 2022, la Commissione ambisce ad avere entro il 2030 almeno 30 milioni di automobili e 80 000 autocarri a zero emissioni ed entro il 2050 la quasi totalità di automobili, furgoni, autobus e veicoli pesanti nuovi a zero emissioni.

³¹⁰ CEEAG, sezione 4.3.2.

³¹¹ La Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 disciplina la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (GU L 307), ma tali politiche da sole potrebbero non essere sufficienti per risolvere pienamente i fallimenti del mercato residuali.

³¹² CEEAG 2022, sezione 4.9.

realizzati nell'ottica della resilienza ai cambiamenti climatici. I costi operativi legati a queste azioni di ammodernamento dovrebbero essere sostenuti, in generale, dagli utenti della rete; pertanto, gli aiuti a copertura di tali costi non dovrebbero in genere essere necessari. Tuttavia, come nei casi di fallimento di mercato nelle ristrutturazioni edilizie, quando lo Stato membro dimostra che i costi operativi non possono essere recuperati dagli utenti della rete e qualora l'aiuto al funzionamento determini un cambiamento di comportamento che consente di garantire il conseguimento degli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento e di tutela dell'ambiente, l'aiuto al funzionamento per le infrastrutture può essere considerato compatibile.

La costruzione o l'ammodernamento dei sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento può ugualmente dare un contributo positivo alla tutela dell'ambiente, aumentando l'efficienza energetica e la sostenibilità del sistema sovvenzionato. La Direttiva (UE) 2018/2001³¹³ sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili impone specificamente agli Stati membri di adottare le opportune misure intese a sviluppare l'infrastruttura per il teleriscaldamento e il teleraffreddamento efficienti, promuovendo quelle da fonti di energia rinnovabili. Anche in questo caso le esternalità ambientali associate al funzionamento di tali sistemi possono determinare una insufficienza di investimenti: misure di aiuto per il teleriscaldamento e il teleraffreddamento³¹⁴ possono contribuire a combattere questo fallimento del mercato, incoraggiando investimenti supplementari efficienti o sostenendo costi operativi eccezionali.

L'abbandono della produzione di energia elettrica basata su carbone, torba e scisto bituminoso è uno dei principali motori della decarbonizzazione del settore energetico dell'Unione, ma accelerare tale transizione energetica, soprattutto negli Stati membri con un reddito pro capite molto basso, è particolarmente difficile. Al fine di sostenere la transizione verde nelle regioni maggiormente in difficoltà attraverso l'abbandono graduale delle fonti di energia più inquinanti, gli Stati membri, parallelamente alla chiusura di centrali elettriche che utilizzano carbone, torba o scisto bituminoso e di attività estrattive legate all'estrazione di carbone, torba o scisto bituminoso, potranno concedere aiuti per investimenti paralleli in tipologie di produzione più rispettose dell'ambiente,

³¹³ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GU L 328/82.

³¹⁴ CEAAG 2022, sezione 4.10.

quali il gas naturale. Tali misure possono essere accordate, titolo eccezionale, fino al 31 dicembre 2023, qualora il progetto comporti la chiusura delle centrali ad oggi funzionanti, aventi almeno la stessa capacità, entro e non oltre il 2026, riguardino Stati membri che si impegnano a intraprendere le riforme del mercato necessarie a garantire in futuro la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e, infine, rientrino in una strategia di decarbonizzazione credibile e ambiziosa.³¹⁵ Diversamente dalle due misure precedentemente illustrate, si tratta di una categoria di aiuti che non ha corrispondente nel GBER.

- **Aiuti per la protezione e il ripristino della biodiversità**

Gli Orientamenti 2022, così come quelli precedenti e come il GBER, prevedono aiuti per la riparazione di danni ambientali, il ripristino di habitat naturali ed ecosistemi, la tutela o il ripristino della biodiversità e l'attuazione di soluzioni basate sulla natura per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione degli stessi.³¹⁶ La già citata Strategia sulla biodiversità per il 2030,³¹⁷ elemento centrale del Green Deal, mira a proteggere la natura, invertendo il degrado degli ecosistemi e portando la biodiversità dell'Unione sulla via della ripresa entro il 2030. Il sostegno finanziario sotto forma di aiuti di Stato può contribuire in modo sostanziale all'obiettivo ambientale di proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi, fornendo incentivi per riparare i danni presso siti contaminati, ripristinare gli habitat naturali e gli ecosistemi degradati e realizzare investimenti per la tutela degli ecosistemi.

- **Aiuti sotto forma di sgravi fiscali**

Gli aiuti sotto forma di sgravi da tasse o prelievi parafiscali³¹⁸ sono articolati in due sottosezioni: da un lato, vi sono tasse o prelievi che sanzionano i comportamenti dannosi per l'ambiente e dunque mirano a orientare le imprese e i consumatori verso scelte più rispettose dell'ambiente; dall'altro, gli Stati membri possono scegliere di incoraggiare le imprese, mediante sgravi mirati da tasse o prelievi, a modificare o adeguare il proprio comportamento impegnandosi in progetti o attività più rispettosi dell'ambiente. Gli Orientamenti prevedono anche il caso particolare di aiuti sotto forma di sgravi da prelievi

³¹⁵ *Ibid.*, sezione 4.12.

³¹⁶ *Ibid.*, sezione 4.6.

³¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita, COM(2020) 380 final.

³¹⁸ CEAAG 2022, sezione 4.7.

sull'energia elettrica per gli utenti ad alta intensità energetica,³¹⁹ ovvero per imprese attive in settori che sono particolarmente esposti al commercio internazionale e che dipendono fortemente dall'energia elettrica per la loro creazione di valore, per cui eventuali prelievi rischierebbero di scoraggiare l'elettrificazione dei processi di produzione. Si tratta di una categoria di aiuto che non è disciplinata nel GBER e che è compresa per la prima volta nel 2022 dagli Orientamenti.

– **Aiuti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico**

La significativa trasformazione del settore dell'energia elettrica dovuta ai cambiamenti tecnologici e alle sfide climatiche, assieme ai fallimenti di mercati del settore, rende problematico garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. Gli aiuti della sezione 4.8, "Aiuti per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica", ricomprendono le misure volta ad affrontare problemi di sicurezza dell'approvvigionamento a lungo e breve termine derivanti da fallimenti del mercato che impediscono investimenti sufficienti nella capacità di generazione di energia elettrica, nello stoccaggio o nella gestione della domanda e nell'interconnessione, nonché quelle da applicare in caso di congestione della rete per ovviare all'insufficienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica.³²⁰ Tali misure possono anche essere strutturate per sostenere obiettivi di tutela ambientale, ad esempio attraverso l'esclusione di capacità maggiormente inquinanti, oppure possono direttamente o indirettamente favorire lo sviluppo di attività economiche connesse alla produzione di energia elettrica, allo stoccaggio e alla gestione della domanda, inclusi i nuovi investimenti e la ristrutturazione e la manutenzione efficienti di attivi esistenti. Queste misure di aiuto si trovano anche, con regole ovviamente diverse, nel GBER.

- **Aiuti per studi in materia ambientale**

L'ultima categoria di aiuto disciplinata dagli Orientamenti 2022 è quella degli aiuti per studi o servizi di consulenza in materia di clima, tutela dell'ambiente ed energia, già prevista in quelli precedenti e nel GBER stesso. Si tratta di aiuti per studi o servizi di consulenza direttamente collegati a progetti o attività ammissibili agli aiuti ai sensi degli Orientamenti. Gli aiuti possono essere concessi indipendentemente dal fatto che allo studio o al servizio di consulenza faccia seguito un investimento che rientra nel campo di

³¹⁹ *Ibid.*, sezione 4.11.

³²⁰ *Ibid.*, sezione 4.8.

applicazione della presente disciplina, ma lo studio non deve costituire un'attività continuativa o periodica né riferirsi ai costi operativi usuali dell'impresa.³²¹

2.2.2. Prime decisioni della Commissione basate sui nuovi Orientamenti

Si segnala fin da subito che per alcune categorie di aiuto – per lo più nuove – incluse negli Orientamenti CEEAG 2022, gli Stati membri non hanno ancora presentato alcuna notifica.³²² La maggior parte delle notifiche avvenute finora riguardano la decarbonizzazione dei processi produttivi, in particolare della produzione di acciaio. Nel febbraio 2023, la Spagna ha concesso 460 milioni di euro per sostenere ArcelorMittal nella decarbonizzazione della sua produzione di acciaio a Gijón,³²³ mentre la Germania ha finanziato con 55 milioni di euro il progetto di decarbonizzazione della sua acciaieria ad Amburgo.³²⁴ Tra giugno e luglio 2023, Belgio e Francia hanno altresì concesso, rispettivamente, 280 milioni di euro per aiutare ArcelorMittal a decarbonizzare la sua produzione di acciaio a Gand³²⁵ e 850 milioni di euro al progetto per la decarbonizzazione parziale della produzione a Dunkerque,³²⁶ facendo di ArcelorMittal uno dei principali beneficiari degli aiuti in favore di clima, protezione dell'ambiente ed energia. Anche altre aziende hanno ricevuto aiuti simili.³²⁷ Ad esempio, la Germania ha fornito finanziamenti a ThyssenKrupp Steel Europe per decarbonizzare i suoi processi di produzione dell'acciaio e accelerare l'adozione di idrogeno rinnovabile.³²⁸

A titolo esemplificativo, si illustrerà, brevemente, il contenuto della decisione SA.63733 relativa al progetto di decarbonizzazione dell'acciaieria ArcelorMittal ad Amburgo. Lo scopo dell'aiuto tedesco, erogato tra il 2023 e il 2026, è quello di sostenere un progetto di decarbonizzazione (denominato 'H2First') che prevede un uso innovativo dell'idrogeno, puntando a sviluppare una produzione di "ferro ridotto diretto"³²⁹ su scala industriale completamente basata sull'idrogeno. Utilizzando l'idrogeno, ArcelorMittal

³²¹ *Ibid.*, sezione 4.13.

³²² Maria Segura, Marianne Clayton, *op. cit.*, 144.

³²³ Commissione europea, Decisione SA.104904, 17 febbraio 2023, *ENER - CEEAG on Hydrogen 2022 - Industry Wave*.

³²⁴ Commissione europea, Decisione SA.63733, 17 febbraio 2023, *Germany: Aid to ArcelorMittal Hamburg for a decarbonisation project*.

³²⁵ Commissione europea, Decisione SA.104897, 22 giugno 2023, *Project ArcelorMittal (Ghent)*.

³²⁶ Commissione europea, Decisione SA.104903, 10 luglio 2023, *ArcelorMittal France*.

³²⁷ Phedon Nicolaides, 'Decarbonisation of Steel Production', State Aid Uncovered Blog, 7 agosto 2023, disponibile online al seguente indirizzo: <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/decarbonisation-of-steel-production/>.

³²⁸ Commissione europea, Decisione SA.105244, 20 luglio 2023, *Aid to ThyssenKrupp for project tkH2Steel*.

³²⁹ *Direct reduced iron (DRI)*.

intende ridurre le proprie emissioni di CO₂ di 715 kt nell'arco di vita dell'impianto, pari a circa 15 anni, che al momento utilizza gas naturale. Il nuovo impianto potrebbe stimolare l'espansione della nuova tecnologia su scala industriale e avere un effetto dimostrativo per il resto dell'industria.

In primo luogo, la Commissione, nell'analizzare lo scenario controfattuale, afferma che in assenza di aiuti, il beneficiario non intraprenderebbe né l'investimento né alcun investimento alternativo di decarbonizzazione: ArcelorMittal Hamburg GmbH continuerebbe a utilizzare il processo di riduzione diretta del minerale di ferro basato sul gas naturale e non si impegnerebbe nella costruzione di un impianto di riduzione diretta basato esclusivamente sull'idrogeno.³³⁰

Secondariamente, la Commissione valuta la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno sulla base della sezione 4.1 dei CEEAG – che stabilisce le condizioni da soddisfare per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas serra, anche attraverso il sostegno alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica – in combinati disposto con i principi della sezione 3, che si applicano a tutte le misure di aiuto di Stato a norma dell'articolo 107(3), lettera c), TFUE. La Commissione ha ritenuto che la misura soddisfacesse, cumulativamente, la condizione 'positiva' per la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, vale a dire che 1) l'aiuto contribuisce allo sviluppo di un'attività economica, 2) ha un effetto di incentivazione e 3) non viola alcuna disposizione pertinente del diritto dell'UE.³³¹ Per quanto riguarda l'effetto di incentivazione dell'aiuto, si segnala che in campo ambientale ha un doppio significato.³³² Come illustrato dalla Commissione, l'effetto di incentivazione si verifica quando l'aiuto induce il beneficiario a modificare il proprio comportamento verso lo sviluppo di un'attività economica più rispettosa dell'ambiente e se questo cambiamento di comportamento non si verificherebbe altrimenti senza l'aiuto.³³³ In altre parole, l'aiuto deve essere necessario per la realizzazione di un progetto e quest'ultimo deve causare un minore deterioramento ambientale rispetto alla situazione priva di aiuti, come da scenario controfattuale.³³⁴

La Commissione prosegue, poi, nell'esame del rispetto della condizione 'negativa' dell'aiuto di Stato, ovvero sia l'assenza di alterazioni degli scambi in contrasto con

³³⁰ Decisione SA.63733, *cit.*, para. 47.

³³¹ *Ibid.*, para. 74-93

³³² Phedon Nicolaidis, 'Decarbonisation of Steel Production', *op. cit.*

³³³ Decisione SA.63733, *cit.*, para. 78.

³³⁴ Vittoria Musardo, *op. cit.*, 219.

l'interesse comune: pertanto, 1) l'intervento statale deve essere necessario, 2) l'aiuto deve essere proporzionale, 3) caratterizzato da trasparenza, 4) appropriato e, infine, 5) la misura deve evitare indebiti effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza.³³⁵ Per quanto riguarda i principi di trasparenza e proporzionalità, gli Orientamenti CEEAG affermano che gli aiuti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovrebbero, in generale, essere concessi attraverso una procedura di gara che, in linea di principio, dovrebbe essere aperta a tutti i beneficiari ammissibili, al fine di assegnare aiuti efficaci sotto il profilo dei costi e ridurre le distorsioni della concorrenza.³³⁶ In questo caso, la Commissione osserva che la misura in esame rientra nell'eccezione all'obbligo di assegnare l'aiuto mediante una procedura di gara aperta, di cui al punto 107, lettera a), degli Orientamenti, in quanto, come dimostrato dalla Germania, il numero di potenziali offerenti non è sufficiente a garantire la concorrenza, dal momento che la misura può essere attuata con successo solo in un sito in cui è già disponibile l'infrastruttura per trattare ulteriormente il ferro ridotto diretto, attualmente fruibile solo presso l'acciaieria ArcelorMittal di Amburgo.³³⁷ Per quanto riguarda, invece, la prevenzione degli indebiti effetti negativi dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi, la Commissione osserva che l'aiuto è limitato a non più di 10 anni,³³⁸ che le emissioni saranno ridotte e non ci dovrebbe essere un aumento del consumo di combustibili fossili³³⁹ e che, infine, la produzione di ferro ridotto diretto non avrebbe distorto i parametri di mercato, in quanto sarebbe stata interamente utilizzata dalle attività siderurgiche di ArcelorMittal a un prezzo maggiorato.³⁴⁰ La Commissione non ha esaminato, cumulativamente, i potenziali vantaggi di tutti i progetti per cui ArcelorMittal beneficia di aiuti in Europa e le loro ripercussioni sul mercato; conclude, invece, valutando che il progetto sovvenzionato non avrebbe portato alla creazione, o al rafforzamento, di una posizione dominante sul mercato, in quanto la sua produzione sarebbe stata molto ridotta rispetto a quella di altri impianti ferro ridotto diretto.³⁴¹

Da ultimo, dato che di norma gli strumenti strategici non sono sufficienti – da soli – a conseguire gli obiettivi climatici dell'UE, la Commissione presume che gli aiuti in

³³⁵ Decisione SA.63733, *cit.*, para. 94-115.

³³⁶ CEEAG, punti 103-104.

³³⁷ Decisione SA.63733, *cit.*, para. 101.

³³⁸ CEEAG, punto 70.

³³⁹ *Ibid.*, punti 116, 117 e 127.

³⁴⁰ *Ibid.*, punto 123.

³⁴¹ Phedon Nicolaidis, 'Decarbonisation of Steel Production', *op. cit.*

oggetto, trattandosi di misure per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, siano idonei a conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione, a condizione che siano soddisfatte tutte le altre condizioni di compatibilità, di cui al punto 93 degli Orientamenti CEEAG.³⁴²

Si segnala, infine, che le autorità tedesche hanno subordinato l'aiuto a una condizione piuttosto insolita: ArcelorMittal dovrà diffondere e divulgare le conoscenze acquisite grazie al progetto H2First, attraverso la condivisione del *know-how* in occasione di conferenze riservate a tecnici o per mezzo di pubblicazioni su riviste specializzate.

Per questi motivi, la Commissione, nella sua opera di ponderazione, ritiene che gli effetti positivi dell'aiuto superino quelli negativi e approva la misura tedesca.

2.2.3. Brevi riflessioni critiche

La Commissione, con i CEEAG 2022, ha fornito uno strumento che copre molti più tipi di misure rispetto agli Orientamenti precedenti e con una maggiore varietà, che spazia dall'economia circolare alla protezione della biodiversità. A poco più di un anno dall'entrata in vigore, è opportuno, tuttavia, notare che per alcune categorie di aiuto – per lo più nuove – incluse nel CEEAG, gli Stati membri non hanno ancora presentato alcuna notifica. Le ragioni possono essere diverse: alcune considerazioni sono puramente legate alla tempistica (solo un anno di attuazione), oppure al fatto che le misure erano già state messe in atto in molti Stati membri o ancora all'attuale contesto geopolitico.³⁴³ Un'altra ragione, più sostanziale, potrebbe essere la seguente: vi sono settori, quali le prestazioni ambientali degli edifici, l'efficienza delle risorse, la mobilità pulita e l'economia circolare, che, sotto una certa soglia di aiuto, si prestano a essere gestite meglio nell'ambito del GBER, senza previa notifica. Le autorità nazionali e regionali hanno, quindi, verosimilmente deciso di attendere l'adozione del Regolamento rivisto per attuare tali misure di aiuto.³⁴⁴

D'altra parte, anche il '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' – su cui ci si soffermerà nel capitolo III – "fa concorrenza" ai CEEAG. Infatti, sebbene anche quest'ultimo richieda la notifica delle misure di aiuto, sembra essere più facile da usare. Questo perché gli Stati membri possono semplicemente copiare le sue disposizioni

³⁴² Decisione SA.63733, *cit.*, para. 124.

³⁴³ Maria Segura, Marianne Clayton, *op. cit.*, 144.

³⁴⁴ *Ibid.*, 145.

in un dispositivo normativo o in uno strumento amministrativo e inoltrarlo alla Commissione,³⁴⁵ per un’approvazione molto più rapida.³⁴⁶ Un esempio è rappresentato dal regime tedesco relativo ad aiuti per sostenere la transizione a un’economia a zero emissioni che è stato notificato alla Commissione il 19 giugno 2023 ed è stato approvato esattamente un mese dopo, il 19 luglio 2023.³⁴⁷

È, quindi, opportuno monitorare con attenzione l’interazione tra i nuovi CEEAG e il rivisto GBER. Per incoraggiare l’adozione di misure nazionali, regionali o locali nell’ambito dei CEEAG, la Commissione potrebbe valutare l’opportunità di pubblicare chiarimenti e modelli di notifica,³⁴⁸ affinché il procedimento di notificazione sia più semplice per gli Stati membri. In mancanza, questi continueranno a essere più propensi a utilizzare il GBER, o anche il Quadro temporaneo, dal momento che le sue fasi procedurali sono molto meno restrittive e lunghe di una notifica alla Commissione per una misura ricompresa nei CEEAG.

Vi è poi un’ultima questione, che costituisce un limite intrinseco degli aiuti di Stato: la Commissione può fornire agli Stati membri gli strumenti necessari per concedere misure di aiuto, ma in ultima analisi spetta sempre a questi ultimi decidere se vogliono o possono fornire il sostegno o meno. Se non c’è la volontà politica o la capacità finanziaria da parte degli Stati membri, gli aiuti di Stato non saranno concessi – a prescindere dalle possibilità previste a livello eurounitario – e le politiche stabilite dalla Commissione non saranno sostenute.³⁴⁹

³⁴⁵ Tramite il già citato portale SANI.

³⁴⁶ Phedon Nicolaides, ‘Transition to a Net-Zero Economy’, State Aid Uncovered Blog, 5 settembre 2023, disponibile online al seguente link: <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/transition-to-a-net-zero-economy/>.

³⁴⁷ Commissione europea, Decisione SA.108068, *Germany TCTF: Aid to support the transition to a net-zero economy*, 19 luglio 2023.

³⁴⁸ Maria Segura, Marianne Clayton, *op. cit.*, 146.

³⁴⁹ *Ibid.*, 146-147.

III. IL CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO QUALE STRUMENTO PER POTENZIARE LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Quest'ultimo capitolo è dedicato all'esame del potere discrezionale che la Commissione europea detiene in materia di aiuti di Stato, quale organo che ha competenza esclusiva in relazione alla valutazione della loro compatibilità con la disciplina della concorrenza e del mercato interno. In particolare, l'obiettivo del capitolo è indagare se il controllo della Commissione sulle misure di aiuto notificate dagli Stati membri possa portare a un potenziamento della protezione dell'ambiente.

Il capitolo è diviso in due parti. Nella prima parte (III.1) verranno analizzati i vari quadri temporanei adottati dalla Commissione a sostegno delle crisi che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi tre anni. Verranno inoltre esaminati due altri strumenti fondamentali per la ripresa: NGEU e gli importanti Progetti di Comune Interesse (PIC) europeo. Tenendo a mente, come guida, il principio di cui all'articolo 11 TFEU, secondo il quale *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*, l'analisi verterà, specificatamente, sull'integrazione della sostenibilità e di condizioni per la protezione dell'ambiente negli strumenti sopra elencati.

La seconda parte del capitolo reca alcune osservazioni (III.2), alla luce di quanto esposto in relazione ai quadri temporanei di aiuto, ma anche, più in generale, all'attuazione del Green Deal e delle politiche eurounitarie in materia di ambiente. Segnatamente, i temi su cui ci si focalizzerà saranno la tendenza a una sempre più grande flessibilità in materia di aiuti di Stato e la discrezionalità della Commissione nel valutare la compatibilità delle misure di aiuto, alla luce della giurisprudenza della CGUE.

1. Integrare la protezione dell'ambiente e la sostenibilità...

In questa sezione, verrà analizzato come alcune condizioni relative alla protezione dell'ambiente, e alla sostenibilità in generale, sono state integrate in recenti strumenti adottati dalla Commissione europea per fare fronte alla crisi pandemica prima e, poi, energetica (causata dall'aggressione russa all'Ucraina). In particolare, verrà prestata attenzione a ogni riferimento al principio “non arrecare un danno significativo” (DNSH) all'ambiente, di cui al Regolamento UE 2020/852 sulla tassonomia, ampiamente illustrato al capitolo I.

Gli strumenti presi in considerazione sono, innanzitutto, i quadri temporanei per le misure di aiuto di Stato (III.1.1): prima il quadro temporaneo a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19 adottato nel 2020, poi il quadro temporaneo di crisi a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina del 2022 e infine il quadro temporaneo di crisi e transizione a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, da ultimo riveduto nel 2023.

L'analisi proseguirà, poi, rilevando come la sostenibilità sia integrata anche nella gestione dei fondi finanziati con le risorse provenienti da NGEU (III.1.2) e nei progetti di interesse comune nel settore dell'energia (III.1.3).

1.1. ...nei quadri temporanei per le misure di aiuto di Stato

Nel capitolo II è stata analizzata la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, in generale, e, in particolare, quella degli aiuti in favore dell'ambiente e per l'energia. La loro trattazione, tuttavia, non sarebbe esaustiva se non si prendesse in considerazione anche l'evoluzione della disciplina in materia, caratterizzata da una grande flessibilità. Infatti, per giungere alla sintesi di questo lavoro, di rilevante importanza è l'esame delle norme relative agli aiuti concessi ai sensi di quadri temporanei adottati dalla Commissione europea negli ultimi tre anni, ancorché il loro obiettivo principale non sia la tutela dell'ambiente.

A seguito della diffusione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, nel marzo 2020, la Commissione europea ha, infatti, adottato un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia.¹ Si tratta di una misura che consentiva agli Stati membri di garantire che imprese di tutti i tipi disponessero di liquidità sufficiente nonché di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza. Non era la prima volta che la Commissione adottava un quadro temporaneo: a seguito della crisi finanziaria del 2008, la Commissione aveva adottato il "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al

¹ Comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, GU C 91 I/1.

finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica",² nel contesto della Comunicazione "Un piano europeo di ripresa economica".³

La Commissione aveva, al tempo, utilizzato l'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del Trattato che istituisce la Comunità europea⁴ quale base giuridica per considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Il Piano europeo di ripresa economica del 2008 comprendeva, infatti, "*iniziative volte ad applicare le norme sugli aiuti di Stato in modo tale da disporre della massima flessibilità per affrontare la crisi, pur mantenendo condizioni di parità ed evitando indebite restrizioni della concorrenza*".⁵ Gli obiettivi del Quadro di riferimento temporaneo erano due: sbloccare i prestiti bancari e consentire alle imprese di effettuare nuovi investimenti. La Commissione europea aveva chiarito che avrebbe tenuto conto, in quanto compatibili con il mercato interno, solo dei regimi di aiuti di Stato che non avessero superato una concessione di 500.000 euro per impresa, la quale a sua volta non doveva trovarsi difficoltà al 1° luglio 2008. Inoltre, gli aiuti sotto forma di garanzie statali per prestiti a premio ridotto, tassi di interesse agevolati e prestiti agevolati per la produzione di prodotti allora definiti 'verdi' sarebbero stati considerati compatibili con il mercato interno.⁶

Questa esperienza ha rappresentato il modello per la reazione della Commissione europea quando il Coronavirus ha iniziato a diventare un problema diffuso.⁷ L'impostazione delle misure adottate nel contesto della crisi del 2008 e di quelle adottate per far fronte alla pandemia da COVID-19 è sostanzialmente uguale. Si segnala, tuttavia, che per la misura più usata delle pubbliche amministrazioni, che consentiva di concedere, fino al 31 dicembre 2010, aiuti di importo complessivo pari a 500.000 euro in equivalente sovvenzione lorda, concorrevano al raggiungimento di tale massimale anche eventuali aiuti che l'impresa aveva già ricevuto in base al regime "de minimis" generale dal 1°

² Comunicazione della commissione del 7 aprile 2009, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, GU C 83/1.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, COM(2008) 800

⁴ Divenuto, dopo il Trattato di Lisbona, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE.

⁵ *Ibid.*, 1. Per una analisi del Quadro di riferimento temporaneo 2008 si veda Raymond Luja, 'State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework' (2009) 2 European State Aid Law Quarterly 145.

⁶ COM(2008) 800, *cit.*, 9.

⁷ Cfr. Alessandro Rosanò, 'Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law' (2020) 5 European Papers 623.

gennaio 2008: si trattava dunque di una sorta di “maxi de minimis” temporaneo.⁸ Questa previsione, come vedremo *infra*, non è stata inserita nei quadri temporanei post Covid, secondo i quali gli aiuti si possono cumulare fino a un massimo di un milione di euro su spese ammissibili diverse.

Nella sua Comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione dava, pertanto, atto che l’articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE costituiva la base giuridica adeguata per dichiarare l’intervento pubblico compatibile con le norme dell’Unione.⁹ Per “*grave turbamento dell’economia di uno Stato membro*”, in linea con l’interpretazione restrittiva di norme derogatorie quali quelle contenute al paragrafo 3 dell’articolo 107 del TFUE, si intende un turbamento che colpisce la totalità o quantomeno una parte importante dell’economia di uno Stato membro e non solo quella di una sua regione o parte del territorio.¹⁰ La disposizione è, quindi, applicabile anche nel caso di un turbamento che coinvolga più Stati membri o addirittura la totalità del territorio dell’Unione,¹¹ come avvenuto per la crisi economica del 2008, prima, e la crisi da COVID-19, dopo.

1.1.1. Il quadro temporaneo a sostegno dell’economia nell’emergenza del COVID-19

Il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell’economia nel contesto dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 (*Temporary Framework*, di seguito TF) è stato approvato, con Comunicazione della Commissione, il 19 marzo 2020 e stabiliva i requisiti di compatibilità da tenere in considerazione nella valutazione delle misure di aiuto di Stato legate alla pandemia, alla luce dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE.¹² Come regola generale, i regimi di aiuto di Stato che non superavano gli 800.000

⁸ Carlo Eugenio Baldi, ‘Aiuti di Stato e crisi economica - Le deroghe della Commissione’, europroject-online, 7 aprile 2009, disponibile online al seguente link: https://europroject-online.it/aiutiStato/DerogheAnticrisi_CRI070409.htm.

⁹ 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, COM(2020) 112 final, 10.

¹⁰ Vedi Tribunale dell’UE, sentenza del 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*, punto 167; Corte di Giustizia dell’UE, sentenza del 30 settembre 2003, causa C-301/96, *Germania c. Commissione*, punto 66.

¹¹ Martina Previatello, ‘Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato’ (2022) 2 Eurojus 90.

¹² Sul TF, *ex multis*, si veda José Luis Buendía, Angela Dovalo, ‘State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework’, (2020) 1 European State Aid Law Quarterly 3; José Luis Buendía Sierra, ‘State Aid in Time of Cholera’, (2020) 1 European State Aid Law Quarterly 2; Michel Debroux, ‘State Aid & COVID-19: a Swift Response to a Massive Challenge’, e-Competitions Special Issue State aid & Covid-19 State aid & Covid-19, 16 aprile 2020; Jorge Padilla, Nicolas Petit, ‘Competition

euro per impresa erano considerati compatibili con il mercato interno. Il TF prevedeva inizialmente cinque tipi di aiuti, da concedere a imprese che non erano già in difficoltà al 31 dicembre 2019: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti; garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese; prestiti pubblici agevolati alle imprese; garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale; e assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

La durata del TF era prevista, in principio, dal 19 marzo 2020 al 31 dicembre 2020. Vi sono stati poi emendamenti¹³, nella primavera del 2020, che hanno esteso i tipi di aiuti che gli Stati membri possono concedere, estendendone la base giuridica al paragrafo 3, lettera c), dell'articolo 107 del TFEU, per cui potevano considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterassero le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. In particolare, si trattava di i) sostegno per le attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus, alla costruzione e all'ammodernamento di impianti di prova per elaborare e testare prodotti (compresi i vaccini) utili a fronteggiare la pandemia e alla loro produzione; ii) di sostegno mirato sotto forma di differimento del pagamento delle imposte o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali, per i settori, le regioni o i tipi di imprese particolarmente colpiti dalla emergenza, oppure sotto forma di integrazioni salariali per i dipendenti; e iii) di aiuti mirati alla ricapitalizzazione per le società non finanziarie, qualora non fosse disponibile altra soluzione adeguata.

La Commissione decide di riconoscere,¹⁴ altresì, che la pandemia da COVID-19 costituisce un evento calamitoso eccezionale, *ex* articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFEU in quanto non prevedibile e chiaramente distinguibile dagli eventi ordinari in virtù della sua natura e dei suoi effetti sull'economia. Gli Stati membri, dunque, non essendo in questo caso necessario fornire elementi per un esame di compatibilità, avrebbero

Policy and the Covid-19 Opportunity', (2020) 2 Concurrences 2; Paula Riedel, Thomas Wilson, Shane Cranley, 'Learning from the Commission's Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak' (2020) 2 European State Aid Law Quarterly 115.

¹³ Comunicazioni della Commissione del 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final (primo emendamento), dell'8 maggio 2020, C(2020) 3156 final (secondo emendamento) e del 29 giugno 2020, C(2020) 218/03 (terzo emendamento).

¹⁴ Con la prima Decisione relativa al caso SA.56685, 12 marzo 2020, *Denmark - Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19*.

dovuto dimostrare solo il nesso causale e la proporzionalità dell'aiuto.¹⁵ A differenza di quanto previsto da altre categorie di deroghe discrezionali, la valutazione di compatibilità che la Commissione deve porre in essere, ai sensi del predetto articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, non richiede di effettuare alcun bilanciamento tra i vantaggi ottenuti dalle imprese beneficiarie degli aiuti e gli effetti distorsivi sulla concorrenza provocati dall'erogazione degli stessi, dovendo assicurare unicamente che non si verificino abusi e che gli aiuti concessi in virtù di tale deroga costituiscano una compensazione *ex post* dei danni effettivamente e direttamente subiti dalle imprese in conseguenza dell'evento eccezionale.¹⁶ Al fine di agevolare gli Stati membri nell'identificazione del nesso causale tra evento eccezionale e effetto sul tessuto economico, per gli aiuti notificati ai sensi dell'articolo 107(2)(b) TFUE, il cui ricorso a questa base giuridica è piuttosto limitato per le ragioni di cui sopra,¹⁷ la Commissione pubblica anche una apposita *check-list* che aiuta a descrivere le circostanze dell'evento eccezionale.¹⁸

Il TF è stato oggetto di altri tre emendamenti. Con il quarto emendamento,¹⁹ la Commissione europea ha disposto la proroga della validità del TF fino al 30 giugno 2021, ad eccezione delle misure di ricapitalizzazione delle imprese rispetto alle quali la proroga era concessa fino al 30 settembre 2021. Con la Comunicazione del 28 gennaio 2021, la Commissione, tenuto conto del perdurare dell'impatto della pandemia lo ha ulteriormente prorogato, fino al 31 dicembre 2021.²⁰ L'ultimo emendamento, il sesto,²¹ ha disposto una proroga finale, al 30 giugno 2022, del TF e apportato ulteriori modifiche al suddetto quadro, tra le quali, in particolare, l'innalzamento della soglia prevista per gli aiuti di importo limitato a 2.300.000 euro per impresa²² e per gli aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti a 12 milioni.²³ L'ultima Comunicazione della Commissione prevedeva, inoltre, che le misure concesse sotto forma di anticipi rimborsabili, prestiti, garanzie o altri strumenti rimborsabili fossero convertibili in altre forme di aiuto, come le

¹⁵ Massimo Merola e Alessandro Cogoni, 'Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide' (2021) 8(1) Eurojus 49, 52.

¹⁶ Previatello, *op. cit.*, 91; Cristina Schepisi, 'Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"' (2021) 1 Rivista della Regolazione dei mercati 110, 119.

¹⁷ Massimo Merola e Alessandro Cogoni, *op. cit.*, 52.

¹⁸ Reperibile online al seguente link:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf.

¹⁹ Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2020, C(2020) 340 I/01 (quarto emendamento).

²⁰ Comunicazione della Commissione del 28 gennaio 2021, C(2021) 564 final (quinto emendamento).

²¹ Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2021, C(2021) 8442 final (sesto emendamento).

²² TF, sezione 3.1 (*Aiuti di importo limitato*).

²³ *Ibid.*, sezione 3.12 (*Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti*).

sovvenzioni, purché la conversione avvenisse, nel rispetto delle condizioni previste dalla sezione di riferimento, entro il 30 giugno 2023. Con il sesto emendamento sono stati, infine, previsti due nuovi strumenti di aiuto: il sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile,²⁴ con scadenza al 31 dicembre 2022, e il sostegno alla solvibilità,²⁵ con scadenza al 31 dicembre 2023.

I regimi adottati sulla base del TF, da tutti gli Stati membri, sono stati innumerevoli.²⁶ A titolo d'esempio, il regime "ombrello" italiano,²⁷ notificato dall'Italia alla Commissione, che prevedeva inizialmente 9 miliardi di euro a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza del coronavirus, è stato approvato il 21 maggio 2020.²⁸ Nell'ambito del regime, anche le regioni e le province autonome italiane, altri enti territoriali e le Camere di commercio sono state abilitate a fornire sostegno a imprese di tutte le dimensioni, inclusi lavoratori autonomi, piccole e medie imprese (PMI) e grandi imprese. La Commissione, con decisione SA.57021,²⁹ ha constatato che il regime italiano era in linea con le condizioni stabilite nel quadro temporaneo concludendo che la misura era necessaria, opportuna e proporzionata per porre rimedio al grave turbamento dell'economia di uno Stato membro in linea con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE. La misura era inoltre necessaria, adeguata e proporzionata per combattere la crisi sanitaria e contribuire a soddisfare le esigenze comuni di produzione europea nell'attuale crisi, in linea con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

Nell'ambito di questo lavoro, è rilevante soffermarsi sugli aiuti per il sostegno agli investimenti verso una ripresa sostenibile. Si tratta di una misura di sostegno agli investimenti per aiutare gli Stati membri a colmare il divario di investimenti lasciato dalla crisi. Gli Stati membri possono creare incentivi per gli investimenti intrapresi dalle

²⁴ *Ibid.*, sezione 3.13 (*Sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile*).

²⁵ *Ibid.*, sezione 3.14 (*Sostegno alla solvibilità*).

²⁶ Si veda il documento della Commissione europea, Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework, aggiornato al 5 maggio 2023, disponibile online al seguente link: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-05/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf.

²⁷ Il sistema italiano c.d. "ad ombrello" consente che le Regioni italiane, le Province autonome, gli altri enti territoriali e le Camere di commercio possano sostenere le imprese di tutte le dimensioni, compresi i lavoratori autonomi, le piccole e medie imprese (PMI) e le grandi aziende, attraverso sovvenzioni dirette, garanzie sui prestiti e tassi agevolati per prestiti, aiuti per la ricerca e lo sviluppo e aiuti agli investimenti, senza notificare di volta in volta l'aiuto, in quanto la notifica è stata portata avanti, in maniera accentrata, dallo Stato. Tutti gli Stati membri hanno adottato regimi ombrello (v. nota precedente).

²⁸ Anche il regime ombrello è stato modificato e prorogato alla luce degli emendamenti al TF.

²⁹ Commissione europea, Decisione SA.57021 (2020/N, ex 2020/PN) – Italy - COVID-19 Regime Quadro, del 21 maggio 2020, C(2020) 3482 final.

imprese e utilizzare questo strumento per accelerare le transizioni verde e digitale. La misura include salvaguardie per evitare indebite distorsioni della concorrenza, come il fatto che il sostegno dovrebbe essere destinato a un ampio gruppo di beneficiari e gli importi degli aiuti dovrebbero essere di dimensioni limitate. Nel valutare gli effetti positivi degli aiuti rispetto agli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi commerciali, la Commissione si impegna a prestare particolare attenzione all'articolo 3 del già citato regolamento (UE) 2020/852 sulla c.d. tassonomia dell'UE,³⁰ compreso il principio DNSH, o ad altre metodologie comparabili. Nel sesto emendamento al TF viene, infatti, statuito come la Commissione ritenga improbabile che investimenti che provocano un danno significativo agli obiettivi ambientali, di cui all'articolo 17 del suddetto regolamento (UE) 2020/852 – come illustrato nel capitolo I – abbiano effetti positivi sufficienti a compensarne gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi commerciali.³¹

Vediamo, quindi, in questo caso, una prima applicazione del principio del DNSH anche nel quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19, strumento di flessibilità in materia di aiuti che nulla ha a che vedere – in principio – con le esigenze di protezione dell'ambiente. Ma anche nel TF, dopo una prima attuazione di mero sostegno all'economia degli Stati membri a seguito della crisi dovuta all'epidemia, la Commissione comincia, con l'ultimo emendamento, a introdurre elementi che mirano alla transizione verde. L'obiettivo è, dunque, quello di concedere aiuti per gli investimenti alle imprese, garantendo che questi non abbiano effetti negativi sulla concorrenza ma neanche sull'ambiente.

1.1.2. Il quadro temporaneo di crisi a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina

Il TF adottato a seguito dell'epidemia da COVID-19 non era neppure scaduto, quando una nuova crisi ha colpito l'Unione europea e i suoi Stati membri: il 24 febbraio 2022, dopo aver riconosciuto illegalmente come entità indipendenti le zone non controllate dal governo ucraino delle regioni di Donetsk e Luhansk, la Russia ha dato l'avvio a

³⁰ V. *supra*, capitolo I, sezione 3.

³¹ Sesto emendamento (C(2021) 8442 final), para. 90.

un'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina.³² L'Unione europea e altri attori internazionali³³ hanno reagito immediatamente a questa grave violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina, violazioni del diritto internazionale che hanno indotto a comminare sanzioni nei confronti della Russia, ma anche della Bielorussia per il ruolo di favoreggiamento svolto.³⁴ Nelle settimane e nei mesi successivi, ulteriori misure restrittive sono state adottate, arrivando, al 23 giugno 2023, all'approvazione dell'undicesimo pacchetto di sanzioni.³⁵

La Federazione russa non ha tardato ad adottare alcune azioni economiche restrittive. Tali misure hanno avuto ripercussioni sull'intero mercato interno e le imprese operanti nell'Unione ne sono state, direttamente o indirettamente, colpite. L'aggressione militare russa contro l'Ucraina, e le successive sanzioni e reazioni russe, hanno comportato una perturbazione nelle catene di approvvigionamento per le importazioni e le esportazioni di taluni prodotti verso l'UE dall'Ucraina, e viceversa. Il mercato dell'energia ha risentito in modo significativo di questa situazione facendo registrare un aumento dei prezzi dell'elettricità e del gas nell'UE. I prezzi elevati dell'energia hanno avuto un impatto su diversi settori economici, tra cui alcuni di quelli già particolarmente colpiti dalla pandemia, come i trasporti e il turismo. L'impatto si è fatto sentire anche sui mercati finanziari mondiali, in particolare per quanto riguarda la liquidità e la volatilità del mercato nel commercio di materie prime. L'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina ha inoltre provocato un significativo sfollamento di cittadini ucraini sia

³² Sull'aggressione della Russia all'Ucraina tanto è stato scritto: si veda, *ex multis*, Andrea Spagnolo, 'Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina', SIDIBlog, 25 febbraio 2022, disponibile online al seguente link: <http://www.sidiblog.org/2022/02/25/prime-considerazioni-sul-tentativo-della-russia-di-justificare-lintervento-armato-in-ucraina/>; Ewa Salkiewicz-Munnerlyn, Bartolomiej Zylka, 'Russia's Aggression Against Ukraine' (2022) 1 Ukrainian Journal of International Law 24. Di particolare rilevanza, anche se non oggetto di questo studio, sono le ricerche relative agli effetti sul mercato interno dell'UE: Marco Lossani, 'Gli effetti economici delle sanzioni imposte alla Russia: una prima valutazione', SIDIBlog, 13 aprile 2022, disponibile online al seguente link: <http://www.sidiblog.org/2022/04/13/gli-effetti-economici-delle-sanzioni-imposte-alla-russia-una-prima-valutazione/>; Sara Poli, 'La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina', SIDIBlog, 22 marzo 2022, disponibile online al seguente link: <http://www.sidiblog.org/2022/03/22/la-portata-e-i-limiti-delle-misure-restrittive-dellunione-europea-nel-conflitto-tra-russia-e-ucraina/>.

³³ In stretta cooperazione con l'UE hanno imposto sanzioni anche gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Canada, la Norvegia, il Giappone, la Corea del Sud, la Svizzera e l'Australia.

³⁴ 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, GU L 42 I/95.

³⁵ Decisione (PESC) 2023/1217 del Consiglio del 23 giugno 2023 che modifica la decisione 2014/512/PESC, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, GU L 159 I/451.

all'interno del paese che verso i paesi vicini, con un afflusso senza precedenti di rifugiati nell'UE e gravi conseguenze umanitarie ed economiche. La crisi geopolitica provocata dall'aggressione della Russia ha ripercussioni particolarmente gravi anche sui settori agricolo, della trasformazione alimentare, della pesca e dell'acquacoltura in quanto gli elevati prezzi dell'energia si traducono in elevati prezzi dei fertilizzanti.³⁶

Alla luce di tutto ciò, il 24 marzo 2022 e cioè un mese dopo l'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, la Commissione, avvalendosi pienamente della flessibilità prevista dalle norme eurounitarie in materia, e in linea con la prassi sviluppatasi negli anni,³⁷ ha deciso di adottare il “Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina”³⁸ (*Temporary Crisis Framework*, di seguito TCF) al fine di specificare i criteri da utilizzare per la valutazione della compatibilità con il mercato interno di misure di aiuto che gli Stati membri possono adottare per porre rimedio alle sopra riportate ripercussioni economiche dovute all'aggressione e alle sanzioni russe.³⁹

Il TCF si fonda sul già citato articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per cui possono essere considerati compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a rimediare a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Posto che tutta l'economia dell'UE affrontava un grave turbamento, ma essendo necessario garantire che il mercato interno non venisse frammentato con una corsa alle sovvenzioni da parte degli Stati membri con maggiori disponibilità economiche, a scapito della coesione all'interno dell'Unione,⁴⁰ il TCF prevedeva tre tipi di aiuti: i) regimi per concedere aiuti di importo limitato, anche sotto forma di sovvenzione, fino a 35.000 euro per le imprese colpite dalla crisi che operano nel settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura e fino a 400.000 euro per le imprese colpite dalla crisi che operano negli altri settori, non necessariamente collegati a un aumento dei prezzi dell'energia; ii) sostegno alla liquidità sotto forma di

³⁶ Comunicazione della Commissione del 24 marzo 2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2022) 131 I/01, para. 3-4.

³⁷ Francesca Cagossi, 'Il Green Deal Industrial Plan: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?', BlogDUE, 7 marzo 2023, 3, disponibile online all'indirizzo: <https://www.aisdue.eu/francesca-cagossi-il-green-deal-industrial-plan-verso-ladozione-dellennesimo-quadro-temporaneo-in-materia-di-aiuti-di-stato/>.

³⁸ C(2022) 131 I/01, *cit.*.

³⁹ Ben Smulders, 'A Temporary Framework for Every Crisis: Covid and Ukraine' (Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels) (2022) 21 European State Aid Law Quarterly 348.

⁴⁰ C(2022) 131 I/01, para. 20.

garanzie statali e prestiti agevolati; e iii) aiuti destinati a compensare i prezzi elevati dell'energia a favore di imprese, in particolare quelle a forte consumo di energia, per i costi aggiuntivi dovuti ad aumenti eccezionali dei prezzi del gas e dell'elettricità. Mentre le prime due tipologie di misure hanno il loro corrispettivo anche nel TF, l'ultima costituisce un elemento caratteristico del TCF, il cui inserimento è stato necessario a causa dell'aumento eccezionalmente elevato dei prezzi del gas e dell'energia elettrica a partire da ottobre 2021,⁴¹ aggravato ulteriormente dagli effetti della crisi geo-politica.⁴²

Oltre alle garanzie sulla proporzionalità tra l'importo dell'aiuto che può essere concesso alle imprese e la portata dell'esposizione agli effetti economici della crisi sulla loro attività economica, e sulle condizioni di ammissibilità per essere definiti utenti a forte consumo di energia,⁴³ la Commissione ha deciso di prevedere dei requisiti di sostenibilità. Ai sensi del paragrafo 24 del TCF, nel concedere aiuti per ovviare ai costi aggiuntivi sostenuti a causa dei prezzi eccezionalmente elevati del gas e dell'energia elettrica,⁴⁴ gli Stati membri sono invitati a considerare, in modo non discriminatorio, la previsione, per le imprese, di requisiti relativi alla protezione dell'ambiente o alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia.

La Commissione elenca, a titolo di esempio, una serie di misure che gli Stati membri potrebbero mettere in atto al fine di assicurare il rispetto di questi requisiti di sostenibilità. Tra le altre, figurano: le richieste al beneficiario dell'aiuto di soddisfare una determinata quota del fabbisogno energetico con energie provenienti da fonti rinnovabili, mediante accordi per l'acquisto di energia elettrica o investimenti diretti nella produzione di energia proveniente da fonti rinnovabili; le richieste di effettuare investimenti in misure di efficienza energetica, riducendo il consumo di energia relativo alla produzione economica, contenendo i consumi che riguardano i processi produttivi, il riscaldamento o i trasporti; ovvero ancora, le richieste di realizzare investimenti per ridurre o diversificare il consumo di gas naturale, ad esempio mediante misure di elettrificazione

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno, del 13 ottobre 2021, COM(2021) 660.

⁴² Martina Previatello, *op. cit.*, p. 96.

⁴³ Si veda l'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283/51) che fa riferimento alle imprese per le quali l'acquisto dei prodotti energetici è pari ad almeno il 3% del loro valore produttivo.

⁴⁴ TCF, misura 2.4.

che utilizzano fonti di energia rinnovabili o soluzioni circolari come il riutilizzo dei gas di scarico.⁴⁵

La Commissione invita, inoltre, gli Stati membri ad avvalersi delle possibilità di concedere aiuti che erano già stati approvati a norma degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022⁴⁶ (su cui vedi *supra*, Cap. II e che al momento dell'adozione del TCF erano stati da poco approvati), in particolare per quanto riguarda le energie rinnovabili, l'efficienza energetica o altre misure di decarbonizzazione. In continuità con il TF, l'obiettivo della Commissione pare, pertanto, essere quello di aiutare le imprese ad affrontare la crisi dovuta all'aggressione russa dell'Ucraina, e delle relative conseguenze, ponendo al contempo le basi per una ripresa sostenibile.

Il TCF, la cui scadenza era stata inizialmente fissata al 31 dicembre 2022, è stato emendato il 20 luglio 2022⁴⁷ con una proroga della durata al 31 dicembre 2023 e un aumento degli importi massimi di aiuto. Per accelerare e agevolare gli investimenti in energie rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU,⁴⁸ sono state altresì previste nuove misure di aiuto sia per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, dello stoccaggio e del calore rinnovabile,⁴⁹ che per favorire la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale attraverso l'elettrificazione o l'uso di idrogeno.⁵⁰ Il TCF è stato poi revisionato per intero con l'adozione del *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF), di cui alla prossima sezione.

1.1.3. Il quadro temporaneo di crisi e transizione a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina

Venendo alla situazione attuale, il nuovo Quadro temporaneo di crisi e transizione per gli aiuti di Stato a seguito dell'aggressione della Russia all'Ucraina (in inglese *Temporary Crisis and Transition Framework*, di seguito TCTF) è stato adottato con la

⁴⁵ TCF, para. 24, lettere a), b) e c).

⁴⁶ V. *supra*, capitolo II, sezione 2.2.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione del 20 luglio 2022, 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, C(2022) 5342 final.

⁴⁸ V. *supra*, capitolo I, sezione 2.2.

⁴⁹ TCF, misura 2.5.

⁵⁰ TCF, misura 2.6.

Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2023⁵¹ e da tale data sostituisce il TCF, modificato, da ultimo, il 28 ottobre 2022 con l’inserimento di una misura di aiuto per una riduzione supplementare del consumo di energia elettrica.⁵² La predetta Comunicazione arricchisce il pacchetto del TCF di altri strumenti per gli aiuti di Stato, già a disposizione degli Stati membri, facendo esplicitamente riferimento alle misure che prevedono un risarcimento alle imprese per i danni direttamente subiti a causa di circostanze eccezionali, a norma dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, e a quelle ammissibili all’esonero dall’obbligo di notifica a norma del GBER, modificato lo stesso giorno dell’adozione del TCTF, alla luce del GDE e di REPowerEU.

In particolare, nel TCTF, viene prorogata fino al 31 dicembre 2025 la possibilità per gli Stati membri di concedere misure di sostegno per favorire la transizione – da qui il titolo revisionato del quadro temporaneo – verso un’industria a zero emissioni, quali aiuti per accelerare l’introduzione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio dell’energia e per la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale,⁵³ già presenti nel TCF. Viene però modificato il campo di applicazione di tali misure, semplificando le condizioni per la concessione di aiuti per piccoli progetti e tecnologie meno mature, ampliando le possibilità di sostegno e di supporto alla decarbonizzazione passando a combustibili derivati dall’idrogeno e, in generale, prevedendo massimali di aiuto più elevati e calcoli di aiuto semplificati.

In linea con gli obiettivi di REPowerEU, vengono introdotti altresì nuovi aiuti (misura 2.8), applicabili fino al 31 dicembre 2025, per accelerare ulteriormente gli investimenti in settori strategici per la transizione verso un’economia a zero emissioni nette – *net-zero*, attraverso il sostegno agli investimenti per la produzione di attrezzature strategiche quali batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e dispositivi per la cattura e lo stoccaggio del carbonio (*carbon capture and storage*).⁵⁴ Secondo la Commissione, infatti, al fine di combattere la dipendenza dai combustibili fossili – fattore che aggrava considerevolmente la crisi – e di accelerare la transizione verde – garantendo nel contempo la resilienza del futuro sistema energetico a basse emissioni di carbonio

⁵¹ Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2023, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina C(2023) 1711 final.

⁵² Comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2022, C(2022) 426/01, misura 2.7.

⁵³ TCTF, misure 2.5. e 2.6.

⁵⁴ TCTF, misura 2.8.

dell'UE – questi ulteriori investimenti strategici sono indispensabili.⁵⁵ Sebbene gli aiuti di cui alla sezione precedente – misure 2.5 (aiuti per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, dello stoccaggio e del calore rinnovabile) e 2.6 (aiuti per favorire la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale attraverso l'elettrificazione o l'uso di idrogeno) – prevedano considerevoli aiuti per diffondere progetti di produzione di energia rinnovabile e attuare misure di decarbonizzazione industriale, tali strumenti hanno ripercussioni indirette sulla produzione dei dispositivi e dei componenti necessari per la transizione verso un'economia *net-zero*. Gli aiuti in esame, di cui alla sezione 2.8, dovrebbero, invece, offrire agli Stati membri un'ulteriore possibilità di concedere aiuti che sostengano direttamente investimenti produttivi nei beni strategici sopra elencati.

Rimangono, invece, applicabili fino al 31 dicembre 2023 le misure già disciplinate dal TCF, ovverosia gli aiuti di importo limitato, il sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e prestiti agevolati, gli aiuti per compensare i prezzi elevati dell'energia e gli aiuti volti a sostenere una riduzione supplementare del consumo di energia elettrica,⁵⁶ legate più all'attuale crisi energetica, dovuta alle conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina, che alla necessità di una doppia transizione, verde e digitale.

I requisiti di sostenibilità, che le imprese devono rispettare per poter accedere agli aiuti, rimangono validi anche nel TCTF, per cui per la concessione di aiuti a norma della sezione 2.4 – aiuti per i costi supplementari dovuti ad aumenti eccezionalmente marcati dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica – e della sezione 2.8 – aiuti per accelerare gli investimenti in settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette – gli Stati membri sono invitati a valutare l'opportunità di determinare delle condizioni relative alla protezione dell'ambiente. Anche in questo caso, la Commissione si limita a riportare degli esempi di requisiti che gli Stati membri possono considerare di mettere in atto, quali la richiesta di soddisfare una determinata quota del fabbisogno energetico con energie provenienti da fonti rinnovabili, di effettuare investimenti per ridurre o diversificare il consumo di gas naturale e di rendere flessibili gli investimenti per facilitare un miglior adeguamento dei processi aziendali ai segnali di prezzo sui mercati dell'energia elettrica, già elencati nel TCF. Rispetto a quest'ultimo, tuttavia, la Commissione aggiunge che la richiesta al beneficiario degli aiuti di effettuare

⁵⁵ TCTF, para. 30.

⁵⁶ TCTF, misure 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.7.

investimenti in misure di efficienza energetica, riducendo il consumo di energia relativo alla produzione economica, possa, in particolare, essere effettuata mediante misure di attuazione delle raccomandazioni degli audit energetici effettuati a norma paragrafi 2) – per le PMI – o 4) – per le imprese che non sono PMI – dell’articolo 8 e dell’allegato VI (*Criteri minimi per gli audit energetici, compresi quelli realizzati nel quadro dei sistemi di gestione dell’energia*) della Direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica.⁵⁷

Nel TCTF, la Commissione fa un ulteriore passo in avanti verso la sostenibilità e, in armonia con il GDE e con il regolamento c.d. sulla tassonomia,⁵⁸ dispone che nel concedere aiuti per accelerare e ampliare la disponibilità di energie rinnovabili, prevista dal piano REPowerEU,⁵⁹ sia nella forma di aiuti agli investimenti che di aiuti al funzionamento, lo Stato membro deve garantire il rispetto del principio del “*non arrecare un danno significativo*” all’ambiente.⁶⁰ Nel concedere tali misure, fondamentali per ridurre rapidamente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, accelerare la transizione energetica e ottenere prezzi per l’energia più bassi e meno volatili, non è quindi più possibile prescindere da una valutazione, almeno procedurale, dell’impatto che l’investimento avrà sull’ambiente.

Le nozioni e i principi del GDE si fanno pertanto largo anche nei quadri temporanei per le misure di aiuti di Stato, segno che la tutela dell’ambiente non può più essere estromessa da alcuna politica eurounitaria: essendo diventata la transizione verde uno degli obiettivi cardine e trainante dell’UE, le misure a sostegno dell’economia dovranno sempre essere adottate a seguito di un bilanciamento degli interessi economici *versus* quelli ambientali, con la specifica che un impatto negativo sui secondi non potrà comunque essere consentito. Resta da capire come intendere la previsione del TCTF, già presente nel TCF, secondo la quale la Commissione invita gli Stati membri a considerare di fissare dei requisiti relativi alla protezione dell’ambiente o alla sicurezza dell’approvvigionamento per la concessione degli aiuti relativi alla ai costi supplementari dovuti ad aumenti eccezionalmente marcati dei prezzi del gas naturale e dell’energia elettrica e per l’accelerazione degli investimenti in settori strategici per la transizione verso

⁵⁷ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull’efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, GU L 315/1, articolo 8 (*Audit energetici e sistemi di gestione dell’energia*).

⁵⁸ Di cui *supra*, al capitolo I, sezione 3.

⁵⁹ TCTF, misura 2.5.

⁶⁰ TCTF, para. 77(q) e 78(p).

un'economia a zero emissioni nette⁶¹: non è chiaro, infatti, se si tratti di un dovere oppure di una mera raccomandazione. Sembrerebbe comunque che sia fortemente raccomandato che gli Stati prevedano requisiti di sostenibilità al fine di ottenere l'approvazione della notifica della misura di aiuto.

1.2. ...in NextGenerationEU

Come già illustrato nel primo capitolo, l'obiettivo di NGEU, alla luce del GDE, è quello di sostenere azioni a favore del clima e dell'ambiente, in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'Accordo di Parigi e con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Le varie misure nazionali presentate nel contesto dello strumento NGEU, a eccezione di alcune misure, come quelle per gli investimenti infrastrutturali e per il sostegno diretto ai cittadini, devono essere notificate *ex ante* alla Commissione per l'approvazione preventiva, a meno che non rientrino in una delle disposizioni di esenzione per categoria previste dal GBER.⁶² Questo ricorso al controllo degli aiuti di Stato non ha precedenti poiché, secondo quanto previsto dall'articolo 107 del TFUE, uno dei criteri essenziali per classificare una misura come aiuto di Stato è l'esistenza di “risorse statali”.⁶³ In altre parole, per rientrare nella disciplina degli aiuti di Stato, le misure di aiuto devono essere finanziate da bilanci nazionali o essere imputabili allo Stato o a una sua emanazione. Tuttavia, secondo il meccanismo previsto da NGEU, le risorse incluse nei piani di recupero, che sono finanziate da risorse dell'UE e non da bilanci nazionali, devono comunque essere conformi all'articolo 107 del TFUE.

La Commissione ha deciso di applicare il regime degli aiuti di Stato anche alle misure finanziate con risorse dell'UE ma – si noti – gestite dagli Stati membri, al fine di poter verificare costantemente che le risorse dell'UE siano spese in modo efficiente, rispettando sia l'articolo 107 del TFUE sia il principio di non discriminazione sancito dall'articolo

⁶¹ TCF, misura 2.4, 3 TCTF, misure 2.4 e 2.8.

⁶² Irene Agnolucci, 'Public support during the pandemic: evaluation on the use of State aid control between the Temporary Framework and the Recovery and Resilience Facility', EU Law Live's Competition Corner, 8 febbraio 2023, disponibile al seguente link: <https://eulawlive.com/competition-corner/public-support-during-the-pandemic-evaluation-on-the-use-of-state-aid-control-between-the-temporary-framework-and-the-recovery-and-resilience-facility-by-irene-agnolucci/>.

⁶³ V. capitolo II, sezione 1.2.2.

18 del TFUE.⁶⁴ La Commissione subordina, quindi, l'uso delle risorse di NGEU, da un lato, al raggiungimento di obiettivi comuni e, dall'altro, al controllo delle distorsioni della concorrenza e degli effetti sul commercio, attraverso le norme sugli aiuti di Stato. Pertanto, la gestione da parte degli Stati membri dei fondi PNRR, finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)⁶⁵ nel quadro di NGEU, seguirà tutte le regole della disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, anche – e soprattutto – il principio del DNSH, con tutte le conseguenze, pro-ambiente, che ne derivano. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza stabilisce, infatti, all'articolo 18, che tutte le misure (ovvero tutti gli interventi) dei PNRR – siano esse riforme che investimenti – devono soddisfare il principio di “*non arrecare un danno significativo*” agli obiettivi ambientali europei. Tale vincolo si traduce in una obbligatoria valutazione di conformità degli interventi al principio del DNSH, con riferimento al sistema di Tassonomia delle attività ecosostenibili, di cui all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852. Nei fatti, le amministrazioni titolari di investimenti sono chiamate a garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi. L'obiettivo deve essere quello di indirizzare gli interventi finanziati e lo sviluppo delle riforme verso le ipotesi di conformità o sostenibilità ambientale previste, coerentemente con quanto riportato nelle valutazioni DNSH operate per le singole misure nel PNRR.⁶⁶

Il collegamento di NGEU con il Fondo per una transizione giusta (JTF) – che, come illustrato nel capitolo I, è riservato a finanziare progetti destinati ad alleviare in tutta l'UE i costi socioeconomici delle comunità che dipendono fortemente dai combustibili fossili o dalle industrie ad alta intensità di gas a effetto serra e che devono diversificare l'economia locale – garantirà anche che gli Stati che possiedono meno risorse non rimangano indietro, assicurando la compatibilità con il mercato interno senza falsare la concorrenza. La quota degli investimenti forniti dai finanziamenti dell'UE (cofinanziamento) è fissata a un massimo di 85% per le regioni meno sviluppate, 70% per le regioni in transizione e 50% per le regioni più sviluppate.⁶⁷ Inoltre, i quadri temporanei

⁶⁴ Articolo 18 TFEU: “*Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.*”

⁶⁵ Regolamento (UE) 241/2021, *cit.*

⁶⁶ Francesco Spera, *op. cit.*, 754.

⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, *cit.*, articolo 10.

a sostegno dell'economia, di cui alla sezione precedente, potranno essere applicati anche ai progetti specifici che rientrano nei PNRR.

La Commissione sta, infatti, valutando l'opzione di proporre NGEU come strumento a lungo termine per raggiungere gli obiettivi della politica industriale e ambientale dell'UE, continuando al contempo a controllare le misure di distorsione della concorrenza.

1.3. ...nei progetti di interesse comune nel settore dell'energia

I progetti di interesse comune (PIC) europeo sono importanti progetti transfrontalieri di infrastrutture energetiche che hanno lo scopo di costruire un mercato interno dell'energia dell'UE più integrato e resiliente e di perseguire gli obiettivi europolitani in materia di energia e clima. Come stabilito dal GDE, ma anche dalla precedente Comunicazione della Commissione "Un Pianeta pulito per tutti" del 2018,⁶⁸ le infrastrutture energetiche sono un fattore chiave per la transizione energetica. La Commissione europea, dal 2013, istituisce ogni due anni una lista di PIC ai sensi del Regolamento (UE) 347/2013 sulle infrastrutture energetiche transeuropee (c.d. Regolamento TEN-E).⁶⁹ Per essere selezionati, i progetti – che ricadono negli ambiti generali di elettricità, sviluppo di reti offshore, idrogeno e elettrolizzatori, reti elettriche intelligenti, reti del gas intelligenti e reti di CO₂ – devono avere un impatto significativo sui mercati dell'energia e sull'integrazione dei mercati in almeno due paesi dell'UE, stimolandone la concorrenza e sostenendo la sicurezza energetica dell'UE tramite la diversificazione delle fonti, e, infine, devono contribuire agli obiettivi climatici ed energetici dell'UE, attraverso l'integrazione delle energie rinnovabili. La selezione si basa su un processo aperto, trasparente e inclusivo, in linea con le disposizioni del Regolamento (UE) 347/2013, che coinvolge diversi portatori di interesse, quali autorità di regolazione, ONG e promotori dei progetti.⁷⁰ I progetti selezionati beneficiano di procedure di autorizzazione e di

⁶⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 28 novembre 2018, Un pianeta pulito per tutti Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra, COM(2018) 773 final.

⁶⁹ Regolamento (UE) 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009, GU L 115/39.

⁷⁰ Regolamento (UE) 347/2013, *cit.*, articolo 3.

conformità regolamentare semplificate e possono essere ammessi a fruire di un sostegno finanziario attraverso il meccanismo per collegare l'Europa (MCE).⁷¹

Il 19 novembre 2021, la Commissione europea ha adottato, con regolamento delegato, il quinto elenco dei PIC nel settore dell'energia.⁷² I 98 progetti approvati sono così distribuiti: 67 per la trasmissione elettrica e stoccaggio di elettricità, 5 per le reti intelligenti, 20 per il gas e 6 progetti transfrontalieri per reti di trasporto del biossido di carbonio. I 67 progetti per la trasmissione e lo stoccaggio dell'energia elettrica sono stati scelti per fornire un importante contributo alla politica in materia di energie rinnovabili prevista dal GDE, mentre i cinque progetti nel settore delle reti intelligenti puntano a migliorarne l'efficienza, il coordinamento transfrontaliero dei dati e la loro gestione, rendendo più sicura la rete. L'elenco non prevede di erogare sostegno a nuovi progetti relativi a infrastrutture del gas: i progetti selezionati nel settore del gas – venti – figuravano già nel quarto elenco dei PIC e sono stati ritenuti, dalla Commissione, necessari per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia da parte di tutti gli Stati membri. Una valutazione dei criteri di sostenibilità di cui all'articolo 4 del Regolamento (UE) 347/2013,⁷³ rafforzata alla luce del GDE, ha determinato, infatti, che una serie di progetti nel settore del gas non fossero più considerati PIC.

La realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo spesso richiede una partecipazione significativa da parte delle autorità pubbliche, in particolar modo nei casi in cui altrimenti il mercato non finanzierebbe progetti del genere, pertanto la

⁷¹ Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, GU L 249/38, in inglese *Connecting Europe Facility*, articolo 3, para. 2, lett. b): “*Gli obiettivi specifici dell’MCE sono i seguenti: (...) b) nel settore dell’energia, i) contribuire allo sviluppo di progetti di interesse comune relativi all’ulteriore integrazione di un mercato interno dell’energia efficiente e competitivo, e all’interoperabilità transfrontaliera e intersettoriale delle reti, facilitare la decarbonizzazione dell’economia, promuovere l’efficienza energetica e garantire la sicurezza dell’approvvigionamento; e ii) agevolare la cooperazione transfrontaliera in tema di energia, compresa l’energia rinnovabile;*”.

⁷² Regolamento delegato (UE) 2022/564 della Commissione del 19 novembre 2021 che modifica il Regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco unionale dei progetti di interesse comune, GU L 109/14. I progetti sono 98, rispetto ai 149 del 2019 (IV lista), ai 173 del 2017 (III lista), ai 195 del 2015 (II lista) e ai 250 indicati nel 2013 (I lista).

⁷³ Regolamento (UE) 347/2013, articolo 4, para. 2, lettera a), ii): “*sostenibilità, inter alia tramite l’integrazione dell’energia rinnovabile nella rete e la trasmissione di energia rinnovabile ai principali centri di consumo e siti di stoccaggio;*” e lettera b), iv): “*sostenibilità, inter alia riducendo le emissioni, promuovendo la produzione intermittente di energia a partire da fonti rinnovabili e aumentando la diffusione di gas rinnovabile;*”.

Commissione, con la Comunicazione C(2021) 528/02,⁷⁴ ha stabilito le norme applicabili quando il finanziamento pubblico di tali progetti costituisce un aiuto di Stato, affinché tali aiuti risultino compatibili con il mercato interno e non pregiudichino indebitamente le condizioni degli scambi tra Stati membri e gli effetti sulla concorrenza. Queste misure possono essere considerate compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE in quanto destinate a “*promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo*”.

Tra gli orientamenti stabiliti dalla Comunicazione in relazione ai criteri generali – cumulativi – di ammissibilità che la Commissione dovrà applicare per valutare, e quindi per concedere aiuti di Stato per la realizzazione di un PIC, ritorna quello della ‘sostenibilità’, ridefinito alla luce del GDE. Gli Stati membri devono, infatti, dimostrare che il progetto è conforme al principio DNSH, ai sensi del citato regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia.⁷⁵ Nella valutazione complessiva degli effetti positivi e negativi dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi, effettuata individualmente per ciascun progetto, la Commissione deve, quindi, assegnare al rispetto del principio DNSH notevole rilevanza. La Comunicazione va anche oltre, statuendo, in generale, che è improbabile che gli investimenti che arrecano danni significativi agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 – rubricato “*Danno significativo agli obiettivi ambientali*” – possano avere effetti positivi sufficienti a compensarne gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi.

Per quanto riguarda invece i criteri specifici dettati dalla già menzionata Comunicazione, i progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti, della salute o della tecnologia digitale – non classificabili come progetti di ricerca, innovazione e sviluppo (RSI) – devono rivestire una grande importanza per le strategie dell'Unione relative ai rispettivi settori, ma anche contribuire in misura significativa al mercato interno globalmente. Infine, per le misure dei PIC che sono identiche a quelle dei piani di ripresa e resilienza, a norma del dispositivo per la ripresa e la resilienza,⁷⁶ già approvati

⁷⁴ 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, C(2021) 528/02, GU C 528/10.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 20.

⁷⁶ V. *supra*, capitolo I, sezione 2.1.2.1.

dal Consiglio, la conformità al principio DNSH è considerata soddisfatta in quanto previamente verificata.

Il GDE faceva esplicito riferimento alla necessità di una revisione del citato regolamento (UE) 347/2013 al fine di assicurarne la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica.⁷⁷ Tale regolamento è stato, al tal fine, abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2022/869,⁷⁸ in vigore dal 23 giugno 2022, che ha stabilito i nuovi criteri e procedure per la selezione dei PIC e i benefici che sono a essi accordati. L'obiettivo del nuovo regolamento è quello di contribuire *“ad assicurare l'attenuazione dei cambiamenti climatici, in particolare il conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di energia e clima per il 2030 e il suo obiettivo della neutralità climatica entro il 2050,”*⁷⁹ promuovendo l'integrazione delle energie rinnovabili e delle nuove tecnologie per l'energia pulita nel sistema energetico. Il regolamento si propone di continuare a promuovere il collegamento con le regioni attualmente isolate dai mercati energetici europei, di rafforzare le interconnessioni transfrontaliere esistenti e di favorire la cooperazione e i progetti transfrontalieri con gli Stati membri e con gli Stati terzi, garantendo concorrenza e prezzi dell'energia accessibili.

Oltre ai PIC – progetti necessari per l'attuazione dei corridoi e delle aree prioritari dell'infrastruttura energetica – il regolamento (UE) 2022/869 disciplina i “progetti di interesse reciproco” (PIR), progetti promossi dall'Unione in cooperazione con paesi terzi che contribuiscono agli obiettivi globali dell'Unione in materia di energia e clima.⁸⁰ Rispetto al regolamento precedente, per quanto di interesse ai fini del presente studio, si segnala, inoltre, che, per entrambi i tipi di progetti, i promotori dovranno elaborare uno studio di fattibilità e di progettazione relativo all'adattamento ai cambiamenti climatici e al rispetto della legislazione ambientale e del principio DNSH, nonché presentare una relazione annuale, anche su questi aspetti, entro il 31 dicembre di ogni anno successivo all'anno di inclusione di un progetto nell'elenco dei PIC o PIR.⁸¹

⁷⁷ COM(2019) 640 def, *cit.*, 7.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2009, (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 e le direttive 2009/73/CE e (UE) 2019/944, e che abroga il Regolamento (UE) n. 347/2013, GU L 152/45.

⁷⁹ *Ibid.*, articolo 1.

⁸⁰ *Ibid.*, articolo 2, punto 6.

⁸¹ *Ibid.*, articolo 5.

Nell'autunno 2022, la Commissione ha avviato il processo per la creazione del primo elenco dell'Unione ai sensi del nuovo regolamento TEN-E (UE) 2022/869. Il primo elenco di PIC e PIR adottati secondo le nuove regole dovrebbe essere approvato a fine 2023, per entrare in vigore nel corso del 2024.

2. Osservazioni critiche

Tenendo bene a mente il principio di integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione, *ex* articolo 11 del TFUE, che ci accompagna fin dal primo capitolo, alla luce di quanto sopra riportato in relazione ai quadri temporanei, ma anche di quanto esposto nei precedenti capitoli – in particolare per quanto riguarda il GDE (soprattutto industriale), il GBER recentemente modificato e gli Orientamenti CEAAG 2022, possiamo provare ora a trarre alcune osservazioni critiche.

Per prima cosa, ci concentreremo sulla flessibilità che ha caratterizzato la disciplina degli aiuti di Stato negli ultimi tre anni, andando a indagare se tale scelta ha portato conseguenze positive per l'ambiente o se le aspettative riposte nei quadri temporanei siano state disattese (III.2.1). In secondo luogo, l'attenzione sarà rivolta al potere discrezionale della Commissione europea nel controllo delle misure di aiuto, e del loro impatto sull'ambiente, e del ruolo ricoperto della Corte di Giustizia dell'Unione europea (III.2.2).

2.1. Flessibilità degli aiuti e tutela dell'ambiente: binomio vincente o false aspettative?

Come ha affermato la Commissaria Vestager nel suo discorso di apertura dell'annuale Conferenza della rivista *European State Aid Law Quarterly* (EStALI), tenutasi a Bruxelles il 22-23 settembre 2022, la disciplina sugli aiuti di Stato non è mai stata così attuale.⁸² Tra gli ingredienti della positiva risposta dell'UE alle crisi vi è indubbiamente la flessibilità. Secondo la Commissaria e vicepresidente della Commissione, le regole eurounitarie in materia di aiuti di Stato in risposta alla crisi pandemica, prima, e alle conseguenze dell'aggressione russa, poi, sono state concepite all'insegna della flessibilità

⁸² Irene Agnolucci, 'Are State Aid Instruments Fit for Purpose and Do They Match EU Goals in a Crisis Context?' (Conference Report, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels) (2022) 21(4) *European State Aid Law Quarterly* 468.

e i *temporary framework* non hanno fatto altro che applicare tale flessibilità alla luce delle nuove necessità e circostanze. Secondo Vestager, si tratta di un'azione che l'UE non dovrebbe esitare a porre in essere di nuovo, se necessario: infatti, tale approccio – che poggia su principi ben saldi ma che allo stesso si è rivelato flessibile – è il modo in cui, secondo la Commissione, l'UE dovrebbe cercare di affrontare le sfide del domani nel panorama degli aiuti di Stato.⁸³

Questa flessibilità è certamente stata fondamentale negli ultimi anni: molte imprese, nel territorio europeo, senza le 'misure Covid' non sarebbero sopravvissute, lasciando il tessuto economico fortemente condizionato; tuttavia, la concessione di un quantitativo così grande di contributi in un periodo piuttosto contenuto ha – ovviamente – generato delle conseguenze nel panorama degli aiuti di Stato a livello di UE. Gli aiuti pandemici potrebbero aver, infatti, prodotto delle distorsioni settoriali.⁸⁴ Mentre prima della pandemia vi era una tendenza chiaramente positiva a dare aiuti di Stato tendenzialmente indirizzati alla protezione dell'ambientale, alla ricerca, sviluppo e innovazione (RSI)⁸⁵ e al sostegno regionale, durante la pandemia gli Stati membri hanno sostanzialmente concesso risorse pubbliche unicamente per alleviare le imprese dalle conseguenze economiche della pandemia. Se la cosa ci appare piuttosto normale e inevitabile, e il TF è stato sicuramente un successo, tale strategia non è stata comunque priva di effetto per l'intero sistema.

Questo si desume chiaramente dallo *State aid Scoreboard* relativo al 2022. Il 24 aprile 2023 la Commissione ha, infatti, pubblicato la versione 2022 del quadro di valutazione degli aiuti di Stato, che copre gli aiuti di Stato concessi nel 2021 e contiene informazioni sulle misure COVID-19 e sugli aiuti non legati alla pandemia.⁸⁶ Gli aiuti legati al COVID-

⁸³ Margrethe Vestager, 'State Aid for the Really Big Challenges' (Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels), (2022) 21(3) European State Aid Law Quarterly, 346-347.

⁸⁴ Irene Agnolucci, *Public support during the pandemic*, op. cit. Vedi anche Irene Agnolucci, 'Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures' (2022) 13(1) Journal of European Competition Law & Practice 3.

⁸⁵ In inglese, R&D&I.

⁸⁶ Commissione europea, DG Concorrenza, State aid Scoreboard 2022, 24 aprile 2023, disponibile online al seguente link: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/state_aid_scoreboard_note_2022.pdf.

Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, la Commissione europea deve pubblicare annualmente una sintesi relativa agli aiuti di Stato basata sulle relazioni di spesa fornite dagli Stati membri. Lo *scoreboard* è una componente fondamentale per il monitoraggio degli aiuti di Stato al fine di tracciare e valutare gli effetti dei principali sviluppi delle politiche pregresse e in corso nel settore degli aiuti di Stato.

19 hanno raggiunto i 191 miliardi di euro, pari al 57% della spesa totale per gli aiuti. Gli aiuti non legati alla crisi hanno, invece, rappresentato 144 miliardi di euro, pari al 43% del totale, l'1,7% in meno rispetto al 2021. L'importo totale degli aiuti ha raggiunto i 335 miliardi di euro e corrisponde al 2,3% del PIL dell'UE a 27 Stati membri. La maggior parte degli aiuti non legati alla crisi ha riguardato tre obiettivi politici che insieme hanno assorbito più del 70% di tutti gli aiuti. Le sovvenzioni per la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico – settore che ha ricevuto più aiuto – hanno raggiunto i 69 miliardi di euro nel 2021 e hanno rappresentato il 48% di tutti gli aiuti non legati alla crisi. Il secondo obiettivo in termini di finanziamenti pubblici è stato quello della RSI, con 19 miliardi di euro, superando gli aiuti per lo sviluppo regionale, fermi a 14 miliardi di euro, che nel 2020 erano al secondo posto.⁸⁷

Gli aiuti per la tutela dell'ambiente, tra gli aiuti non legati alla crisi (solamente pandemica dal momento che si tratta di un'analisi relativa all'anno 2021), rimangono,⁸⁸ quindi, il principale obiettivo degli Stati membri. Tuttavia, si segnala che la crescita osservata fino al 2020 (da 61,89 miliardi di euro nel 2016 a 76,31 miliardi di euro nel 2020) si è invertita nel 2021, quando, per la prima volta, la spesa per gli aiuti ambientali è diminuita del 10% in termini reali rispetto al 2020.⁸⁹ Tale diminuzione dipende da una riduzione della spesa per le misure notificate (52,40 miliardi di euro nel 2021, pari a un calo del 13% dal 2020), mentre la spesa per le misure GBER è rimasta stabile (16,11 miliardi di euro nel 2021, +1% dal 2020).⁹⁰ Guardando più da vicino la cartina geografica dell'UE, nel 2021, la Germania è lo Stato membro che ha speso di più, in termini reali, per la protezione dell'ambiente e il risparmio energetico, ovvero l'1,14% del PIL nazionale. La Germania è seguita da Repubblica ceca, Croazia, Finlandia, Malta, Romania, Svezia, Estonia e Paesi Bassi, che sono tutti al di sopra della media dell'UE del 0,47% del PIL. Portogallo e Italia sono gli Stati membri che hanno speso meno per gli aiuti ambientali, con meno dello 0,02% del PIL nazionale.⁹¹

⁸⁷ Per una breve ma efficace illustrazione dello State aid Scoreboard 2022 si veda Phedon Nicolaides, 'State aid Scoreboard, 2022', State Aid Uncovered Blog, 2 maggio 2023, disponibile al seguente link: <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/state-aid-scoreboard-2022/>.

⁸⁸ Lo erano già nello *State aid Scoreboard 2021*.

⁸⁹ *State aid Scoreboard 2022, cit.*, 51.

⁹⁰ *Ibid.*, 76-77.

⁹¹ *Ibid.*, 52.

La Commissione, nello *Scoreboard*, sostiene che, nonostante una significativa dispersione della spesa tra gli Stati membri, il quadro che emerge mostra che le misure temporanee di aiuto di Stato adottate durante la crisi sono state proporzionate e necessarie, in linea con i danni economici subiti e che, inoltre, non vi è conferma del fatto che alcuni Stati membri hanno concesso un importo decisamente maggiore rispetto ad altri.⁹² La questione delle distorsioni settoriali e dell'integrità del mercato interno rimane comunque aperta e dovrà essere affrontata per evitare che alcuni Stati membri rimangano indietro rispetto agli obiettivi specifici della politica industriale, quale, per quanto di interesse per questo lavoro, la materia della protezione ambientale. Inoltre, la capacità degli Stati membri di concedere aiuti varia in modo significativo:⁹³ dati ufficiali pubblicati dalla Commissione mostrano, ad esempio, una riduzione della spesa per obiettivi non legati alla crisi negli Stati membri con una capacità fiscale limitata, come Malta, Lituania, Polonia, Slovacchia, Estonia e Bulgaria.⁹⁴

Che non tutti gli Stati membri abbiano lo stesso spazio fiscale per gli aiuti di Stato è un dato di fatto e che ciò costituisca un rischio per l'integrità del mercato interno è stato dichiarato anche dalla stessa, già citata, Vestager, in una lettera inviata in vista di una riunione del Consiglio ai ministri delle Finanze degli Stati membri dell'UE il 13 gennaio 2023.⁹⁵ Si sottolinea, all'uopo, che alla sfida che l'Europa sta affrontando, ovvero la pandemia da COVID-19 e l'aggressione russa all'Ucraina, senza dimenticare il sempre presente cambiamento climatico, si è aggiunta, ad agosto 2022, l'adozione da parte degli Stati Uniti dell'*Inflation Reduction Act*, che prevede un budget di 738 miliardi di dollari per il raggiungimento di una serie di obiettivi quali la riduzione dell'inflazione attraverso

⁹² *Ibid.*, 11.

⁹³ Lena Hornkohl, Jens van't Klooster, 'With Exclusive Competence Comes Great Responsibility: How the Commission's Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU', *VerfBlog*, 29 aprile 2020, disponibile online al seguente link: <https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>; Alfonso Lamadrid de Pablo, José Luis Buendía, 'State Aid Asymmetries and the Covid-19 Outbreak- An Update and an Offer', *Chillin'Competition*, 19 maggio 2020, disponibile online al seguente link: <https://chillingcompetition.com/2020/05/19/state-aid-asymmetries-and-the-covid-19-outbreak-an-update-and-an-offer/>.

⁹⁴ Irene Agnolucci, *Public support during the pandemic*, *op. cit.*

⁹⁵ Vedi, per la notizia, János Allenbach-Ammann, 'EU Commission's Vestager proposes change to state aid rules', *Euractiv*, 13 gennaio 2023, disponibile online al seguente link: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-commissions-vestager-proposes-change-to-state-aid-rules/>.

la riduzione del deficit, l'abbassamento dei prezzi dei medicinali e l'incentivazione degli investimenti in energia pulita.⁹⁶

La vicepresidente della Commissione Vestager, nella lettera di cui sopra, affermava che la Commissione stava valutando di dare ulteriore impulso al piano REPowerEU dell'UE ed eventualmente di istituire un fondo collettivo europeo per sostenere i Paesi in modo equo e paritario. Tale fondo potrebbe basarsi sui contributi obbligatori degli Stati e le imprese operanti nel territorio dell'UE vi si potrebbero rivolgere in caso di difficoltà, indipendentemente dalla loro nazionalità. La base giuridica potrebbe essere l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, in quanto il fondo potrebbe essere dichiarato compatibile come importante progetto di comune interesse europeo,⁹⁷ di cui alla sezione precedente. Un'altra opzione sarebbe quella di allargare lo scopo del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), istituito nel 2002, che offre un aiuto finanziario ai paesi dell'Unione colpiti da grandi catastrofi naturali.⁹⁸ Già in risposta alla pandemia da COVID-19, nel 2020, il FSUE aveva, infatti, visto le sue norme modificate per permettergli di fornire assistenza finanziaria non solo ai paesi in cui si verificano catastrofi naturali, ma anche per le principali emergenze sanitarie.⁹⁹

In merito all'istituzione di un tale fondo collettivo europeo non vi è però accordo tra gli Stati membri, trattandosi di un tema molto controverso: non vi sono infatti novità quanto alla sua costituzione. Quanto all'ulteriore impulso a REPowerEU, invece, come visto nel capitolo I, a febbraio 2023 è stato adottato un regolamento modificativo finalizzato all'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza, al fine di rafforzare l'autonomia strategica dell'UE diversificandone l'approvvigionamento energetico e cercando di porre fine alla sua dipendenza dalle

⁹⁶ Dell'*Inflation Reduction Act* si è accennato nel capitolo I, alla nota n. 134. Cfr. Péter Staviczky, 'The European Answer to the Inflation Reduction Act: Has Unleashing State Aid Control Any Potential to Enhance the European Competitiveness?' (2023) 22(1) *European State Aid Law Quarterly* 78.

⁹⁷ Irene Agnolucci, *Public support during the pandemic*, *op. cit.*

⁹⁸ Regolamento (CE) 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, GU L 311/3.

⁹⁹ Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, GU L 99/9. Cfr. Alfonso Lamadrid de Pablo, José Luis Buendía, 'A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund', *Chilling Competition*, 31 marzo 2020, disponibile online al seguente link: <https://chillingcompetition.com/2020/03/31/a-moment-of-truth-for-the-eu-a-proposal-for-a-state-aid-solidarity-fund/>.

importazioni di combustibili fossili russi.¹⁰⁰ Gli Stati membri potranno, dunque, aggiungere un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU nei rispettivi PNRR, nell'ambito di NGEU, allo scopo di finanziare investimenti e riforme, soprattutto in materia di energia.

Nella medesima lettera di gennaio 2023, Vestager proponeva il “Quadro temporaneo di crisi e di transizione” per gli aiuti di Stato, previsto poi nel Green Deal industriale del 1° febbraio 2023¹⁰¹ e adottato il 9 marzo 2023. Come visto in precedenza, per promuovere ancora di più la transizione verde e digitale, la Commissione ha valutato che GBER e CEEAG non fossero sufficienti e che la concessione di aiuti di Stato dovesse essere effettuata nel modo più semplice possibile:¹⁰² la portata delle esenzioni del GBER, pur recentemente modificato, è piuttosto rigida ed è limitata da soglie relative all'importo degli aiuti e all'intensità degli stessi, mentre gli Orientamenti CEEAG sembrano non coprire tutti i potenziali scenari, soprattutto quelli derivanti dalle sfide specifiche poste dall'*Inflation Reduction Act* statunitense. Pertanto, la Commissione europea ha deciso di elaborare un nuovo strumento in grado di fornire una sufficiente certezza giuridica a tutte le parti coinvolte: l'idea era quella di proteggere il mercato interno, applicando le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e mantenendo parità di condizioni tra gli Stati membri, senza allo stesso tempo impedire alle imprese dell'UE di tenere il passo con le migliori del mondo. L'uso di un quadro di riferimento temporaneo, che peraltro era già in vigore, è parsa la soluzione più consona.¹⁰³

I quadri temporanei sembrano quasi essere divenuti la norma. È opportuno, però, soffermarsi sul fatto che il TCTF non sembra particolarmente ‘*temporary*’: per “quadro temporaneo” si intende uno strumento concepito per una determinata crisi, con una durata temporanea predefinita e per esigenze urgenti a essa collegate. Diversi sono gli strumenti ‘limitati’ nel tempo, come, il GBER o gli Orientamenti CEEAG. Sebbene non vi siano dubbi sul fatto che la crisi climatica è di natura urgente, questa non ha assolutamente un carattere temporaneo. Scegliendo di agire con un quadro temporaneo, la Commissione,

¹⁰⁰ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la Direttiva 2003/87/CE, GU L 63/1.

¹⁰¹ COM(2023) 62 final, *cit.*, 8.

¹⁰² Valentine Lemonnier, *op. cit.*, 127.

¹⁰³ *Ibid.*.

in un certo senso, allarga il campo di applicazione delimitato di tale quadro, rendendolo accessibile a strumenti di aiuto a medio e lungo termine, compito che normalmente è affidato a linee guida, come quelle CEEAG.¹⁰⁴ Le misure di aiuto del TCTF possono, infatti, essere chiaramente divise in due gruppi: a breve termine ('crisi')¹⁰⁵ e a medio termine ('transizione').¹⁰⁶ Sarebbe stato forse più opportuno separare il quadro di crisi temporanea, già in vigore, da un quadro di transizione, con una portata nettamente diversa.

La flessibilità degli aiuti di Stato ha permesso di superare le crisi degli ultimi anni, ma i dati dello *Scoreboard* sono chiari: gli aiuti destinati alla tutela dell'ambiente sono diminuiti, nel 2021, e hanno subito una battuta d'arresto, nel 2022, a favore di misure legate alla crisi pandemica. È necessario, quindi, un bilanciamento di interessi al fine di garantire l'integrità del mercato interno, come statuito in precedenza. La valutazione delle misure del TCTF è ancora prematura dal momento che la loro attuazione è piuttosto recente,¹⁰⁷ ma sembrerebbe, sulla carta, che, diversamente dai precedenti quadri temporanei, anche per la sua finalità, questo strumento di c.d. transizione, integrato nel sistema di NGEU, sia in grado di potenziare la protezione dell'ambiente, del clima e il sistema dell'energia nell'UE, in linea con la sua transizione verde.

2.2. Il potere discrezionale della Commissione e l'impatto degli aiuti di Stato sull'ambiente alla prova della CGUE

Visti tutti gli strumenti elencati finora, soprattutto a partire dall'adozione del GDE, sembrerebbe che il controllo da parte della Commissione europea sulla disciplina degli aiuti di Stato possa consentire di contribuire alla definizione delle linee di politica industriale dell'UE che sono strategiche per la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici. Gli aiuti di Stato diventano, quindi, uno strumento per indurre le imprese a fare qualcosa che non farebbero nelle normali condizioni di mercato. L'obiettivo è quello di incentivare le imprese ad agire in modo da generare benefici per

¹⁰⁴ *Ibid.*, 130.

¹⁰⁵ TCTF, misure 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.7.

¹⁰⁶ TCTF, misure 2.5, 2.6 e 2.8.

¹⁰⁷ Vedi, per esempio, Jakub Kociubiński, 'The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control: Emerging Trends in Interpretation and Legislative Approach to Member States' Aid Measures' (2023) 22(1) *European State Aid Law Quarterly* 4.

la società, per mezzo di misure di aiuto concesse da autorità pubbliche.¹⁰⁸ Gli Stati membri non possono, però, compensare le differenze transfrontaliere in termini di concorrenza mediante aiuti di Stato, a prescindere dall'utilità o dalla necessità dell'aiuto in questione. Come abbiamo già visto nella famosa sentenza *British Aggregates* – già esaminata al capitolo II – la CGUE ha statuito che gli Stati membri non sono liberi di imporre tasse per proteggere l'ambiente, in quanto l'obiettivo della misura (ovverosia la tutela dell'ambiente) è irrilevante ai fini della sua classificazione o meno come aiuto di Stato, ma è la sua selettività nei confronti di altre imprese che deve essere considerata.¹⁰⁹ L'obiettivo di tutela ambientale di una misura di aiuto o la necessità di un intervento statale non possono di per sé escludere una misura di aiuto dall'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 107(1) TFUE.¹¹⁰ Agli Stati membri rimane, dunque, la facoltà di elaborare misure generali, che si applicano allo stesso modo a tutte le imprese che si trovano in una situazione simile, al fine di affrontare questioni ambientali.

Non esiste, poi, alcuna norma nella legislazione eurounitaria in materia di aiuti di Stato che obblighi gli Stati membri a concedere aiuti o che autorizzi le imprese a chiedere aiuti, qualora i loro concorrenti in altri Stati membri ne ricevano.¹¹¹ La decisione di concedere o meno un aiuto rientra interamente nella discrezionalità degli Stati membri, dal momento che le risorse pubbliche per finanziarlo appartengono allo stesso o a un suo ente pubblico territoriale.¹¹² Pertanto, gli Stati membri sono liberi di decidere se concedere aiuti e a quale scopo. La Commissione non può utilizzare i poteri che le sono stati concessi dall'articolo 108 TFUE per costringere gli Stati membri a concedere aiuti anche se questi migliorerebbero la società in generale.¹¹³ La competenza, esclusiva, della Commissione rimane, invece, quella di valutare la compatibilità degli aiuti proposti con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107(3) TFUE, nella quale gode di un'ampia

¹⁰⁸ Phedon Nicolaidis, 'Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?' (2023) 22(1) *European State Aid Law Quarterly* 18. Gli aiuti di Stato non sono, tuttavia, l'unico strumento politico a disposizione delle autorità pubbliche e potrebbero anche non essere lo strumento più appropriato per sostenere la transizione verde. Gli Stati membri possono infatti ricorrere anche alla tassazione o alla regolamentazione; quest'ultime, non comportano il finanziamento attraverso risorse statali, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107(1) TFUE.

¹⁰⁹ *British aggregates, cit.*, para. 86.

¹¹⁰ Phedon Nicolaidis, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 21.

¹¹¹ *Ibid.*, 19.

¹¹² Vedi articolo 107(1) TFUE: "aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali".

¹¹³ Phedon Nicolaidis, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 19. Vedi anche Julian Nowag, *op. cit.*, 145-147.

discrezionalità,¹¹⁴ pur rispettando gli Orientamenti che la stessa adotta e i vari regolamenti di esenzione in vigore.¹¹⁵ Il fatto che una misura di aiuto sia volta ad agevolare la transizione verde può essere preso in considerazione solo a livello di valutazione della sua compatibilità con il mercato interno: un compito riservato alla Commissione.¹¹⁶

2.2.1. L'effetto negativo degli aiuti di Stato sull'ambiente: la giurisprudenza della CGUE

Ma c'è un altro attore sulla scena eurounitaria che finora non abbiamo praticamente considerato: la CGUE. La Corte e il Tribunale dell'UE non hanno mai sindacato gli orientamenti o i regolamenti in materia di aiuti di Stato adottati dalla Commissione, né hanno posto limiti sul tipo o la forma di aiuto che la Commissione considera compatibili con il mercato interno. Non esiste una sentenza che vieti o comunque imponga restrizioni agli aiuti di Stato che sostengono la tutela dell'ambiente o che incentivano la riduzione degli inquinanti atmosferici. Per quanto riguarda gli effetti positivi degli aiuti di Stato sull'ambiente e sulla transizione verde, gli organi giurisdizionali dell'UE non hanno, pertanto, mai sollevato alcuna obiezione, se non la menzione del principio generale secondo cui i regolamenti e gli Orientamenti della Commissione devono essere coerenti con l'interpretazione della Corte di giustizia degli articoli 107 e 108 del TFUE.¹¹⁷

Per quanto riguarda, invece, i possibili effetti negativi che una misura di Stato potrebbe avere sull'ambiente e le azioni che la Commissione deve o può intraprendere in tale situazione, vi sono tre recenti sentenze che devono essere esaminate.

La prima sentenza da prendere in considerazione è la già citata – al capitolo II – *Castelnou Energia c. Commissione europea* del 2014, che trae origine dal fatto che la Spagna aveva emanato una legge che consentiva a dieci centrali elettriche di utilizzare carbone locale come combustibile. L'obiettivo della misura era quello di creare una domanda di carbone

¹¹⁴ Cfr. Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 29 luglio 2019, causa C-654/17, *Bayerische Motoren Werke and Freistaat Sachsen c. European Commission*, para. 80.

¹¹⁵ GBER, ABER (per l'agricoltura), SIEG e per i settori della pesca e dell'acquacoltura si veda 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.

¹¹⁶ Phedon Nicolaidis, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 21.

¹¹⁷ *Ibid.* Si veda anche, per quanto riguarda le procedure di notifica delle misure di aiuto, Leigh Hancher, 'Milestone or Tombstone? Climate Change and State Aid Procedures – Tempus Fugit?' (2022) 21(1) *European State Aid Law Quarterly* 72.

in modo che le miniere di carbone spagnole potessero rimanere economicamente redditizie ed essere mantenute operative, così da garantire la sicurezza energetica del Paese. Poiché il carbone era più costoso rispetto ad altre fonti di energia, la Spagna aveva altresì concesso aiuti di Stato a queste centrali per mitigare il loro onere finanziario aggiuntivo. Castelnou Energia, gestore di una centrale elettrica a gas, concorrente dei beneficiari dell'aiuto, supportata da Greenpeace, aveva presentato un ricorso di annullamento contro la decisione della Commissione che autorizzava l'aiuto, motivando, in particolare, che l'aiuto era incompatibile con il mercato interno in quanto avrebbe comportato un aumento delle emissioni di CO₂. Respingendo tutte le argomentazioni presentate dal ricorrente, il Tribunale dell'UE ha statuito che l'obbligo per la Commissione di valutare la compatibilità di una misura di aiuto con disposizioni eurounitarie diverse da quelle della materia degli aiuti di Stato è imposto *“unicamente nel caso delle modalità di un aiuto così indissociabilmente connesse con l'oggetto dell'aiuto da far sì che sia impossibile valutarle isolatamente (...). Esso non si impone, per contro, in caso di condizioni o elementi di un aiuto che, pur facendo parte dell'aiuto stesso, possono essere considerati non necessari ai fini della realizzazione del suo oggetto o al suo funzionamento.”*¹¹⁸ Il Tribunale, in questo caso, rileva che *“l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, il sistema di chiamata prioritaria e la compensazione finanziaria costituiscono modalità inscindibilmente connesse all'oggetto dell'aiuto in questione ai sensi di tale giurisprudenza, come ha del resto ritenuto implicitamente la Commissione, nella decisione impugnata, nel procedere al loro esame alla luce di disposizioni diverse da quelle relative agli aiuti di Stato conformemente a detta giurisprudenza.”*¹¹⁹

Giunto a questa conclusione, il Tribunale esaminava, quindi, se la Commissione avesse preso in considerazione eventuali violazioni del diritto dell'Unione al di fuori dell'ambito degli aiuti di Stato. La decisione del Tribunale è la seguente: *“(...) nel valutare una misura di aiuto che non persegue un obiettivo ambientale, la Commissione non è tenuta a prendere in considerazione la normativa in materia ambientale nell'ambito dell'esame relativo all'aiuto e alle modalità ad esso inscindibilmente connesse. Infatti, sebbene un aiuto a favore della tutela dell'ambiente possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere b) o c), TFUE, un aiuto*

¹¹⁸ *Castelnou Energia c. Commissione europea, cit.*, para. 182.

¹¹⁹ *Ibid.*, para. 185.

da cui derivino effetti dannosi per l'ambiente non è, per ciò solo, lesivo dell'istituzione del mercato interno. La tutela dell'ambiente non costituisce, in quanto tale, anche se va integrata nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in particolare quelle destinate a istituire il mercato interno (...), una componente di tale mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (articolo 26, paragrafo 2, TFUE).”¹²⁰ Alla luce dei precedenti giurisprudenziali della CGUE, che hanno esteso la portata del controllo della Commissione nell'ambito di un procedimento relativo agli aiuti di Stato al di là della mera osservanza delle disposizioni dell'articolo 107(3) TFUE, il Tribunale ne deriva quindi che “il giudice dell'Unione limita le norme diverse da quelle relative agli aiuti di Stato, la cui osservanza deve essere verificata, a quelle che possono avere un impatto negativo sul mercato interno. Esso considera, infatti, che «la Commissione deve effettuare una valutazione riguardo alle disposizioni pertinenti che non rientrano, in senso stretto, nel diritto degli aiuti soltanto qualora talune modalità dell'aiuto in questione siano tanto indissolubilmente connesse con il suo oggetto che la loro eventuale mancanza di conformità alle dette disposizioni inficerebbe necessariamente la compatibilità di tale aiuto con il mercato [interno].»”¹²¹

Alla luce di quanto statuito, la Commissione non può prendere in considerazione alcun effetto negativo della misura di aiuto sull'ambiente – che sia esso diretto o indiretto – se questo non crea anche ostacoli o distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Si tratta di una affermazione molto importante, che fondamentalmente neutralizza il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFEU.¹²²

Castelnou Energia non ha presentato appello contro la decisione del Tribunale, per cui non sappiamo cosa la Corte avrebbe deciso, ma la stessa ha avuto l'opportunità di riesaminare se la Commissione avesse il dovere di proteggere l'ambiente dagli effetti nocivi degli aiuti di Stato sei anni dopo, nella sentenza *Austria c. Commissione europea* del 2020 relativa alla centrale nucleare inglese Hinkley Point C.¹²³ Il caso in esame è il

¹²⁰ *Ibid.*, para. 189.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Phedon Nicolaidis, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 23.

¹²³ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 22 settembre 2020, causa C-594/18 P, *Austria c. Commissione europea (Hinkley Point C)*. Per una ricostruzione della causa, si veda Suzanne Kingston, 'State aid and the European Green Deal: the implications of Austria v European Commission (C-594/18 P)' (2021) 46(3) *European Law review* 365.

primo in cui la Corte ha delineato in modo esauriente la relazione tra il trattato Euratom e le disposizioni del TFUE in materia di aiuti di Stato.¹²⁴ Le conclusioni della Corte sono di fondamentale importanza. Esse divergono da quelle dall'Avvocato generale e annullano quelle del Tribunale. In primo luogo, la Corte ha ritenuto che il Trattato Euratom non impedisce l'applicazione nel settore del nucleare delle norme del diritto dell'Unione in materia di ambiente.¹²⁵ La Corte, in secondo luogo, si è spinta oltre, aggiungendo che lo stesso vale per le disposizioni di diritto derivato dell'UE in materia di ambiente:¹²⁶ *“la Corte ha già stabilito che gli aiuti di Stato che violano le disposizioni o i principi generali del diritto dell'Unione non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno. Ne consegue che, poiché l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE si applica agli aiuti di Stato nel settore dell'energia nucleare oggetto del trattato Euratom, un aiuto di Stato a favore di un'attività economica appartenente a tale settore, il cui esame riveli una violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia ambientale, non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno in applicazione di tale disposizione.”*¹²⁷ In terzo luogo, la Corte ha sottolineato che i requisiti di protezione ambientale devono essere integrati nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione, basandosi in particolare sull'articolo 194, paragrafo 1, lettera c), del TFUE.¹²⁸

Tuttavia, proprio ai sensi dell'articolo 194(1) e (2) TFUE,¹²⁹ la Corte ha ritenuto che il mancato riconoscimento da parte del Tribunale dei principi ambientali, invocati dalla Repubblica d'Austria e previsti dai Trattati dell'UE, non fosse pregiudizievole, in quanto le misure contestate potevano essere giustificate per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia.¹³⁰ La Corte ha precisato, infatti, che la scelta

¹²⁴ Leigh Hancher, 'Euratom, State aid and environmental protection: Hinkley Point' (2021) 58(5) Common Market Law Review 1491.

¹²⁵ *Austria c. Commissione europea* (di seguito *Hinkley Point C*), *cit.*, para. 42.

¹²⁶ Leigh Hancher, 'Euratom, State aid and environmental protection: Hinkley Point', *op. cit.*, 1509.

¹²⁷ *Austria c. Commissione europea (Hinkley Point C)*, *cit.*, para. 44, che cita Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 18 aprile 2008, causa C-390/06, *Nuova Agricast*, para. 50-51.

¹²⁸ Leigh Hancher, 'Euratom, State aid and environmental protection: Hinkley Point', *op. cit.*, 1509. *Austria c. Commissione europea (Hinkley Point C)*, *cit.*, para. 45.

¹²⁹ TFUE, articolo 194(2): *“Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).”*

¹³⁰ *Austria c. Commissione europea (Hinkley Point C)*, *cit.*, para. 48.

energetica di uno Stato membro può ricadere sull'energia nucleare, affermando altresì che “*non si può ritenere che i principi di protezione dell'ambiente, di precauzione, di «chi inquina paga» e di sostenibilità si oppongano, in qualunque circostanza, alla concessione di aiuti di Stato per la costruzione o la gestione di una centrale nucleare*”.¹³¹

Tutte le conclusioni della sentenza sono sintetizzate ai paragrafi 100 e 101. Dopo aver statuito che vi è “*l'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, espressa in particolare all'articolo 37 della Carta, dall'articolo 11 e dall'articolo 194, paragrafo 1, TFUE, così come le norme del diritto dell'Unione in materia ambientale sono applicabili nel settore dell'energia nucleare*” e che quindi “*quando la Commissione verifica se un aiuto di Stato a favore di un'attività economica appartenente a tale settore soddisfi la prima condizione posta dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, (...) essa deve (...) verificare che detta attività non violi norme del diritto dell'Unione in materia*”, la Corte afferma che se la stessa Commissione “*constata una violazione di tali norme, (...) è tenuta a dichiarare detto aiuto incompatibile con il mercato interno senza ulteriore esame*”.¹³² Senonché, per quanto riguarda la questione relativa al fatto che una misura di aiuto soddisfi la seconda condizione posta dall'articolo 107(3), lettera c), TFUE, secondo cui l'aiuto non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, la Corte dispone che è necessaria una “*ponderazione degli effetti positivi dell'aiuto previsto per lo sviluppo delle attività che esso mira a sostenere e gli effetti negativi che tale aiuto può avere sul mercato interno. Orbene, l'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, dispone che tale mercato «comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati*». ”.¹³³ La CGUE conclude, pertanto, stabilendo che l'esame della seconda condizione prevista all'articolo 107(3), lettera c), TFUE implica che la Commissione prenda in considerazione solo gli effetti negativi dell'aiuto di Stato sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri, e non eventuali effetti negativi diversi da questi ultimi, come quelli sull'ambiente o il clima.

La sentenza della CGUE nel c.d. caso *Hinkley Point C* è estremamente interessante non solo per ciò che afferma, ma anche per ciò che non afferma, in quanto non cita da nessuna parte le parole “*indissoluble link*” – legame indissolubile o indissociabile dell'oggetto

¹³¹ *Ibid.*, para. 49.

¹³² *Ibid.*, para. 100.

¹³³ *Ibid.*, para. 101.

dell'aiuto dalla violazione – che il Tribunale aveva utilizzato nel caso *Castelnuovo Energia*.¹³⁴ La CGUE ha, tuttavia, avallato indirettamente tale sentenza dal momento che ribadisce che l'eventuale impatto negativo sull'ambiente non deve essere preso in considerazione nella ponderazione degli effetti positivi e negativi degli aiuti di Stato, se questi non distorcono la concorrenza o non creano ostacoli nel mercato interno.¹³⁵ La CGUE, inoltre, dopo aver affermato che se la Commissione riscontrasse, invece, che un'attività economica viola le norme del diritto dell'UE in materia di ambiente sarebbe tenuta a dichiarare l'aiuto incompatibile con il mercato interno senza alcuna altra forma di esame,¹³⁶ non chiarisce però in che modo tale misura di aiuto di Stato debba violare il diritto ambientale, visto che non era richiesto nel caso di specie. Sembrerebbe che, per provare l'incompatibilità dell'aiuto, si debba dimostrare che tali misure perturbano il funzionamento del mercato interno. È però difficile immaginare come gli effetti di una misura di aiuto a tutela dell'ambiente possano ostacolare la libera circolazione nel mercato interno: pertanto, *sic stantibus rebus*, la Commissione non potrebbe vietare una misura con effetti dannosi sull'ambiente se il suo oggetto non è anche in contrasto con il diritto della concorrenza dell'UE.¹³⁷

L'ultima sentenza da esaminare è piuttosto recente: nella causa T-101/18,¹³⁸ che riguardava un'altra centrale nucleare, quella di Paks II in Ungheria, il Tribunale ha di fatto confermato la sentenza della CGUE, aggiungendo che il nesso tra l'aiuto e la violazione deve essere indissociabile (*indissoluble link*).¹³⁹ Innanzitutto, il Tribunale afferma che non si può trarre alcuna conseguenza dal fatto che la Corte non abbia esaminato, nella precedente sentenza *Hinkley*, l'esistenza di un legame indissociabile, dal momento che, nella causa che ha dato origine a tale sentenza, la presunta violazione dei principi del diritto dell'Unione derivava dalla finalità stessa dell'aiuto, ossia lo sviluppo di una centrale nucleare, e di conseguenza non si poneva la questione dell'esistenza di un legame con una forma di aiuto distinta dalla sua finalità.¹⁴⁰ Il Tribunale prosegue, poi,

¹³⁴ Leigh Hancher, Antonios Bouchagiar, 'Hinkley Point C: Trimming the SAM, While Extending the Reach of Wider EU Law Infringements?' (2021) 20(4) *European State Aid Law Quarterly* 539.

¹³⁵ Phedon Nicolaides, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 24.

¹³⁶ *Austria c. Commissione europea (Hinkley Point C)*, *cit.*, para. 45 e 100.

¹³⁷ Phedon Nicolaides, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 24.

¹³⁸ Tribunale dell'UE, sentenza del 30 novembre 2022, causa T-101/18, *Austria c. Commissione europea (Paks II)*.

¹³⁹ Per una analisi dettagliata della sentenza si veda Tamás Kende e Gábor Puskás, 'Inextricably Linked? The Limits of a State Aid Inquiry Annotation on the Judgment of the General Court of 30 November 2022' (2023) 22(2) *European State Aid Law Quarterly* 205.

¹⁴⁰ *Paks II*, *cit.*, para. 28.

statuendo che “*contrairement à ce que fait valoir la République d’Autriche, il ne ressort pas de l’arrêt du 22 septembre 2020, Autriche/Commission (...), que la Cour aurait entendu élargir l’étendue du contrôle qui incombait à la Commission dans le cadre d’une procédure visant à vérifier la compatibilité d’une aide d’État avec le marché intérieur. En effet, c’est en faisant référence à l’arrêt du 15 avril 2008, Nuova Agricast (...), que la Cour a rappelé (...) qu’elle avait déjà jugé qu’une aide d’État qui violait des dispositions ou des principes généraux du droit de l’Union ne pouvait être déclarée compatible avec le marché intérieur. (...) Par conséquent, étant donné que, au point 44 de l’arrêt du 22 septembre 2020, Autriche/Commission (...), la Cour a fait référence à une jurisprudence constante, rien ne permet de conclure qu’elle a entendu abandonner sa jurisprudence selon laquelle il convenait d’opérer une distinction entre les modalités présentant un lien indissociable avec l’objet de l’aide et celles qui n’en avaient pas.*”¹⁴¹

Il caso aveva avuto inizio nel 2015, quando erano state avviate sia una procedura di infrazione che una procedura per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato. Il Tribunale si sofferma, quindi, sulla differenza e sulla relazione tra le due. In qualità di custode dei Trattati, la Commissione può avviare la procedura di infrazione di cui agli articoli 258 o 260 TFUE, ma non ha il potere di vietare una misura nazionale. L’accertamento della violazione è riservato esclusivamente alla CGUE. Al contrario, nel campo degli aiuti di Stato, l’attore principale è la Commissione che può vietare l’attuazione di una misura nazionale e richiedere il recupero dell’aiuto, senza alcuna conferma preliminare da parte della Corte di giustizia.¹⁴² Al paragrafo 31 della sentenza *Paks II*, viene, infatti, deliberato che, indipendentemente dal legame tra la modalità e l’oggetto dell’aiuto in questione, l’obbligo della Commissione di prendere una posizione definitiva, nell’ambito di un procedimento di aiuto sull’esistenza o sull’assenza di una violazione di disposizioni del diritto dell’Unione diverse da quelle contemplate dagli articoli 107 e 108 del TFUE, si scontrerebbe con, da un lato, le regole e le garanzie procedurali proprie delle procedure appositamente previste per gli aiuti di Stato (che in alcuni casi sono molto diverse e comportano conseguenze giuridiche diverse) e, dall’altro,

¹⁴¹ *Ibid.*, para. 29-30.

¹⁴² Phedon Nicolaidis, ‘The Link between State Aid and Environmental Provisions of EU Law’, State Aid Uncovered Blog, 3 gennaio 2023, disponibile online al seguente link: <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/the-link-between-state-aid-and-environmental-provisions-of-eu-law/>.

con il principio dell'autonomia dei procedimenti amministrativi e dei ricorsi giurisdizionali.¹⁴³

2.2.2. L'impatto della giurisprudenza della CGUE sulla discrezionalità della Commissione

Come affermato recentemente anche dal noto professore Nicolaides, la conclusione inevitabile è che, allo stato attuale della giurisprudenza della CGUE, la Commissione deve vietare gli aiuti di Stato il cui oggetto è indissolubilmente legato a una violazione del diritto ambientale dell'UE. Se questo legame indissolubile non esiste, invece, la Commissione non può vietare gli aiuti di Stato che generano effetti dannosi per l'ambiente se tali effetti non costituiscono un ostacolo alla libera circolazione nel mercato interno. Di conseguenza, se uno Stato sostiene con misure di aiuto un'attività che può causare danni all'ambiente senza che tale attività sia illegale, la Commissione non può comunque vietarne l'aiuto: la Commissione non può, quindi, incidere agevolando, ad esempio, alternative più rispettose dell'ambiente, rispetto, per esempio, al trasporto di merci su strada o all'uso di autocarri pesanti. La Commissione non ha, infatti, l'obbligo di concedere aiuti solo o soprattutto a progetti che soddisfino i più elevati requisiti ambientali. Vi è una conseguenza anche per la fase di attuazione della misura di aiuto: se la violazione delle norme a tutela dell'ambiente è causata da una decisione del beneficiario dell'aiuto dopo la sua concessione e se lo Stato membro interessato non agisce per far rispettare le norme ambientali, la Commissione potrà solamente avviare la procedura di infrazione. Non potrà, invece, richiedere il recupero dell'aiuto, a meno che la violazione non derivi da un suo uso improprio.¹⁴⁴

Prendendo, ad esempio, la recente decisione SA.63733, notificata ai sensi degli Orientamenti CEAAG 2022, relativa agli aiuti tedeschi per la decarbonizzazione della produzione dell'acciaieria ArcelorMittal di Amburgo, analizzata in coda al capitolo precedente, vediamo che la Commissione cita la giurisprudenza della CGUE. Nella parte in cui analizza le condizioni 'positive' per la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, tra le quali spicca il fatto che l'aiuto non deve violare alcuna "disposizione pertinente del diritto dell'UE", come da punto 33 dei CEEAG, la Commissione cita il paragrafo 44 della sentenza *Hinkley Point C*. Quel paragrafo, nello specifico, statuisce

¹⁴³ *Paks II, cit.*, para. 31.

¹⁴⁴ Phedon Nicolaides, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 25.

che “*gli aiuti di Stato che violano le disposizioni o i principi generali del diritto dell’Unione non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno*”¹⁴⁵ e, come già visto, richiama la sentenza *Nuova Agricast* in cui la Corte aveva sancito che gli aiuti di Stato le cui condizioni sono contrarie ai principi generali del diritto dell’UE non possono essere dichiarati dalla Commissione compatibili con il mercato interno.

Nessuna delle due sentenze citate menziona, però, le “disposizioni pertinenti del diritto dell’UE” di cui al punto 33 degli Orientamenti CEAAG, secondo il quale “*se l’attività sostenuta o la misura di aiuto o le condizioni alle quali è subordinata (compreso il metodo di finanziamento quando è parte integrante della misura) comportano una violazione del pertinente diritto dell’Unione l’aiuto non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno. Ciò può accadere ad esempio quando l’aiuto è soggetto a clausole che subordinano direttamente o indirettamente la sua concessione all’origine dei prodotti o delle attrezzature, ad esempio l’obbligo per il beneficiario di acquistare prodotti di origine nazionale.*”¹⁴⁶ Il punto 33 chiarisce la natura dell’infrazione, ma non precisa cos’è una disposizione “pertinente”. Poiché nelle cause *Hinkley Point C* e *Nuova Agricast* la Corte non ha individuato quali tipi di norme in materia di ambiente debbano essere violate, si potrebbe dedurre che la norma “pertinente” possa essere qualsiasi disposizione del diritto primario o secondario. Ma se le linee guida della Commissione devono essere conformi alla giurisprudenza, allora anche la sentenza *Castelnou Energia* deve essere presa in considerazione. Quest’ultima, ricordiamo, stabiliva che la Commissione deve effettuare una valutazione riguardo alle disposizioni pertinenti che non rientrano, in senso stretto, nel diritto degli aiuti soltanto qualora talune modalità dell’aiuto in questione siano indissolubilmente connesse con il suo oggetto, di talché la loro eventuale mancanza di conformità inficerebbe necessariamente la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno.¹⁴⁷ “Pertinente” – *relevant* – potrebbe avere, pertanto, lo stesso significato di “*indissoluble link*”: l’effetto negativo della violazione sarebbe così da tenere in considerazione solo se impatta sulla concorrenza e sulla regolarità degli scambi.

Ora, il caso esaminato non dava luogo a un impatto negativo sull’ambiente, anche perché si trattava di aiuti di *default* a tutela dell’ambiente, ma è chiaro che vi si legge un adeguamento della Commissione alla giurisprudenza della CGUE. Ci si chiede, tuttavia,

¹⁴⁵ *Hinkley Point C*, cit., para. 44.

¹⁴⁶ CEAAG, para. 33.

¹⁴⁷ *Castelnou Energia*, cit., para. 189.

se, dato il suo riconosciuto potere discrezionale nel determinare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, la Commissione non possa spingersi a vietare gli aiuti di Stato che danneggiano l'ambiente, senza che questi non siano indissolubilmente legati a una violazione del diritto ambientale dell'UE. Se cioè, nel bilanciamento di interessi tra i potenziali effetti positivi della misura di aiuto sulle attività economiche rilevanti e gli effetti negativi che l'aiuto può avere sulle condizioni degli scambi, non vi sia spazio anche per considerazioni sugli impatti negativi sull'ambiente. La Commissione non si è mai espressa in tal senso; pertanto, la CGUE non ha avuto l'opportunità di sindacare una sua decisione applicando effettivamente la giurisprudenza costante derivante dalle cause *Castelnou Energia* e *Hinkley Point C*.

I sostenitori di un potere di controllo più rigoroso sui possibili impatti negativi sull'ambiente degli aiuti di Stato da parte della Commissione segnalano che, mentre le norme sugli aiuti di Stato si sono evolute nel corso degli anni in direzione del primato delle considerazioni economiche e di concorrenza, il principio generale di integrazione sancito dall'articolo 11 TFUE – a norma del quale le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile – è stato a lungo trascurato.¹⁴⁸ Essi sostengono, inoltre, che il medesimo articolo 11, in combinato disposto con l'articolo 7 TFEUE che stabilisce che “l'Unione assicura la coerenza tra le sue politiche e azioni”, rende necessaria la sistematica razionalizzazione degli obiettivi ambientali e climatici nelle norme e nelle decisioni sugli aiuti di Stato.

D'altronde, nella già citata sentenza *Nuova Agricast* e nella più recente *Hinkley Point C*,¹⁴⁹ la Corte ha statuito che “un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato [interno]”.¹⁵⁰ Da ultimo, il Tribunale dell'UE si è così espresso: “la violazione da parte di una misura nazionale, precedentemente qualificata come aiuto di Stato, di disposizioni del Trattato FUE diverse da quelle relative

¹⁴⁸ ClientEarth, *A State Aid Framework for a Green Recovery Mainstreaming climate protection in EU State aid law*, settembre 2020, disponibile online al seguente link: <https://www.clientearth.org/latest/documents/a-state-aid-framework-for-a-green-recovery-mainstreaming-climate-protection-in-eu-state-aid-law/>, 11. Vedi anche Simone Lunenbirger, Clemens Holtmann e Juliette Delarue, *op. cit.*, 427-428.

¹⁴⁹ *Hinkley Point C*, *cit.*, para. 44.

¹⁵⁰ *Nuova Agricast*, *cit.*, para. 50.

*agli aiuti di Stato può essere utilmente invocata per contestare la legittimità di una decisione con la quale la Commissione ritiene che un siffatto aiuto sia compatibile con il mercato interno”.*¹⁵¹

Ciò posto, in contrasto con l’approccio ristretto della Commissione che finora si è concentrata solo sulla distorsione della concorrenza, un aiuto che violi il principio di integrazione di cui all’articolo 11 TFUE dovrebbe essere dichiarato incompatibile con il mercato interno. Gli obiettivi ambientali e climatici potrebbero, così, essere sistematicamente integrati nelle norme e nelle decisioni in materia di aiuti di Stato e le misure di aiuto potrebbero influire sul raggiungimento dei target climatici nazionali e dell’UE.¹⁵² La base giuridica del ragionamento sarebbe da rinvenire nell’articolo 107(3), lettera b), TFUE (aiuti destinati a porre rimedio a gravi turbative dell’economia di uno Stato membro), ma anche nelle disposizioni più generali dell’articolo 107(3), lettera c), TFUE (aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di attività economiche). Per quanto riguarda l’articolo 107(3) lettera c), la compatibilità con il mercato interno dovrebbe ovviamente essere valutata alla luce di un mercato interno orientato a una crescita economica sostenibile e pienamente coerente con gli obiettivi europei in materia di clima e ambiente.¹⁵³

ClientEarth propone, altresì, un ulteriore criterio di valutazione per la Commissione nella sua regolare valutazione della compatibilità delle misure di aiuto di Stato con il mercato interno, al fine di integrare gli obiettivi di protezione del clima e di transizione energetica nella disciplina degli aiuti di Stato. Questo criterio di valutazione riguarderebbe l’impatto del progetto o dell’attività sostenuta dall’aiuto sul raggiungimento degli obiettivi di Green Deal. In pratica, dopo aver verificato la conformità di un progetto o di un’attività sostenuta con gli obblighi di legge dell’UE (e con la legislazione nazionale del beneficiario), la Commissione dovrebbe effettuare una valutazione di “*climate and environment compatibility*” con gli obiettivi del GDE e delle politiche climatiche e ambientali dell’UE.¹⁵⁴ Come parametro di riferimento minimo, una misura di aiuto che non sia coerente con gli obiettivi nazionali di protezione del clima e di transizione

¹⁵¹ Tribunale dell’UE, sentenza del 9 giugno 2021, causa T-47/19, *Dansk Erhverv c. Commissione europea*, para. 61.

¹⁵² ClientEarth, *op. cit.*, 11.

¹⁵³ *Ibid.*, 12.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 13.

energetica stabiliti nei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) non soddisferebbe il test.¹⁵⁵

Vero è che sono pochissimi i riferimenti all'articolo 11 TFUE nella giurisprudenza della CGUE. E i pochi che vi sono non sembrano avvalorare la tesi sopra esposta. Ricordiamo infatti che nella causa *Castelnou Energia*, il Tribunale ha stabilito che “*nel valutare una misura di aiuto che non persegue un obiettivo ambientale, la Commissione non è tenuta a prendere in considerazione la normativa in materia ambientale nell'ambito dell'esame relativo all'aiuto e alle modalità ad esso inscindibilmente connesse*”.¹⁵⁶ E il Tribunale torna alla storica sentenza *British Aggregates*, secondo la quale il fatto che una misura pubblica miri a proteggere l'ambiente non è sufficiente per escludere l'aiuto dall'ambito di applicazione dell'articolo 107(1) TFUE, per sottolineare che gli effetti positivi sull'ambiente possono essere presi in considerazione nella fase di valutazione della compatibilità con il mercato interno. Ma la CGUE non ha mai reputato di considerare effetti negativi diversi da quelli sul commercio e sulla concorrenza derivanti dalla misura.¹⁵⁷

La combinazione di prove scientifiche schiaccianti in relazione all'incombente crisi climatica e di obblighi sempre più stringenti derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione per affrontarla sembra richiedere, tuttavia, una nuova interpretazione dei principi fondamentali dei trattati dell'UE, compresi quelli relativi al mercato interno e alla concorrenza. L'articolo 11 TFUE, vista la sua fondamentale importanza, dovrebbe finalmente essere letto quale “disposizione di applicazione generale” – come da Titolo II TFUE – e pertanto obbligare le istituzioni, *in primis* la Commissione europea, a prendere in considerazione le esigenze ambientali nelle valutazioni relative alla compatibilità non solo degli aiuti di Stato a tutela dell'ambiente, ma anche – e soprattutto – di tutti i tipi di aiuti.¹⁵⁸

¹⁵⁵ I PNIEC sono disciplinati all'articolo 4 del Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il Regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 328/1.

¹⁵⁶ *Castelnou Energia*, cit., para. 89.

¹⁵⁷ *British Aggregates*, cit., para. 92.

¹⁵⁸ ClientEarth, *op. cit.*, 29.

Alle grandi riforme del GDE e di NGEU, al modificato GBER e ai nuovi CEEAG 2022, al fine di potenziare la tutela dell'ambiente nell'UE, dovrebbe essere affiancato un potere discrezionale più esteso della Commissione, che, durante il suo esclusivo compito di valutazione della compatibilità delle misure di aiuto con gli articoli 107 e 108 TFUE, possa evidenziare se vi sono effetti negativi sull'ambiente e tenerne conto nella ponderazione degli interessi, eventualmente dichiarando l'aiuto incompatibile. Coordinare gli obiettivi di protezione dell'ambiente e del clima con le misure nazionali di aiuto è, infatti, l'unico modo per garantire che esse siano giuridicamente coerenti con i trattati dell'UE, con l'Accordo di Parigi e con tutti gli strumenti europolitani analizzati nel corso di questo studio, i.e. GDE, obiettivi climatici ed energetici dell'UE per il 2030, neutralità climatica – *net-zero* – entro il 2050 e Normativa europea sul clima.

CONCLUSIONI

Per raggiungere gli obiettivi politici molto ambiziosi che l'Unione si è prefissata con la Comunicazione sul GDE dell'11 dicembre 2019, tra cui, su tutti, una transizione efficiente verso la neutralità climatica entro il 2050 e la progressiva eliminazione dei combustibili fossili, nei prossimi anni saranno necessari ingenti investimenti. La Comunicazione presentava una tabella di marcia delle politiche e delle misure chiave necessarie per realizzare il GDE e prevedeva che tutte le azioni e le politiche dell'UE avrebbero dovuto contribuire al raggiungimento dei suoi obiettivi. La disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato è – a tutti gli effetti – uno strumento chiave a disposizione della Commissione per puntare al conseguimento di questi obiettivi. Ciò è stato anche recentemente messo in evidenza nel discorso sullo stato dell'Unione, tenuto dalla Presidente della Commissione von der Leyen il 13 settembre 2023, nel quale è stato ribadito che anche nella prossima fase del GDE l'industria europea continuerà a essere sostenuta nella transizione verde.¹

La revisione degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell'ambiente e l'energia (CEEAG), avvenuta nel 2022, è stata, infatti, portata avanti, come previsto dal GDE, al fine di allineare le disposizioni relative agli aiuti ambientali con gli importanti obiettivi e traguardi dell'UE in materia di clima e con le altre recenti modifiche normative nei settori dell'energia e dell'ambiente. Rispetto agli Orientamenti precedenti, la nuova disciplina amplia le categorie degli investimenti e delle tecnologie che gli Stati membri possono sostenere includendovi sia nuovi settori sia tutte le tecnologie che possono contribuire a realizzare il Green Deal, aumentando la flessibilità delle norme esistenti. Vengono, altresì, introdotte misure di salvaguardia, come l'introduzione dell'obbligo di consultazione pubblica al di sopra di determinate soglie, al fine di garantire che gli aiuti siano effettivamente diretti al miglioramento della tutela del clima e dell'ambiente. La nuova disciplina garantisce, inoltre, la coerenza con le pertinenti normative e politiche dell'UE nei settori dell'ambiente e dell'energia, andando a eliminare gradualmente le sovvenzioni per i combustibili fossili. Alla luce dei CEEAG 2022, infine, nell'accertare che l'aiuto sia compatibile con il mercato interno, oltre a verificare che l'aiuto contribuirà al conseguimento degli obiettivi delle politiche

¹ Ursula von der Leyen, 'State of the Union 2023', disponibile online, nella sua trascrizione, all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

dell'Unione in materia di clima, ambiente ed energia, la Commissione dovrà accertare che gli aiuti non comportino una violazione del diritto dell'UE.²

In particolare, un'importante novità contenuta nei CEEAG 2022 è la previsione per la Commissione di operare, al fine di valutare la compatibilità di una misura di aiuto, un raffronto tra gli effetti negativi della misura sulle condizioni della concorrenza e i suoi effetti positivi sulle attività economiche sostenute, tenendo conto del contributo dell'aiuto alla tutela dell'ambiente e agli obiettivi della politica energetica. Gli Orientamenti³ stabiliscono, infatti, che nell'ambito del raffronto, la Commissione deve prestare particolare attenzione al principio DNSH e al Regolamento sulla cd. Tassonomia.⁴ Gli aiuti di Stato, nell'ambito del CEEAG, dovranno, pertanto, essere valutati e interconnessi con i criteri di *screening* previsti dalla Tassonomia. Il principio DNSH, introdotto anch'esso dal GDE prevede che un'attività economica sia considerata ecosostenibile se, tra altre condizioni, non arreca un danno significativo all'ambiente: in linea con questo principio, non dovranno essere concessi aiuti in favore ad attività economiche non ecosostenibili.

Il principio DNSH è sicuramente destinato ad assumere un ruolo crescente e centrale nei meccanismi di *governance* di tutte le politiche eurounitarie, anche se, trattandosi di un principio procedurale, la sfida principale sarà il monitoraggio effettivo della sua corretta attuazione, affinché questa non rimanga solamente un vano onere amministrativo a carico di privati ed enti pubblici ma si sostanzi in risultati concreti per l'ambiente. Una valutazione di questo tipo è tuttavia ancora prematura, dal momento che il Regolamento sulla c.d. Tassonomia, primo vero banco di prova del principio DNSH, è in vigore soltanto da due anni. La portata del principio DNSH risulta, comunque, ampliata dal fatto che nella gestione dei fondi PNRR, finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza nel quadro di NGEU, gli Stati membri dovranno seguire tutte le regole della disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, anche il principio del DNSH.

Gli aiuti a favore dell'ambiente possono, nondimeno, essere concessi – in alcuni casi – senza previa notifica alla Commissione. Il Regolamento (UE) 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti di per sé compatibili con il mercato interno,⁵ è stato adottato con

² CEEAG, para. 33.

³ CEEAG, para. 72.

⁴ Regolamento (UE) 2020/852, *cit.*.

⁵ GBER.

l'obiettivo di semplificazione della normativa in materia di aiuti di Stato – secondo cui la Commissione si deve concentrare solo sui casi più importanti – e contiene misure che possono essere utilizzate per fornire aiuti di Stato legittimi senza passare attraverso la notifica.

Anche il GBER è stato recentemente modificato, in linea con gli obiettivi del GDE, al fine di garantire la coerenza della sezione VII relativa agli aiuti per ambiente energia con i nuovi CEEAG, di consentire agli Stati membri di sostenere la ripresa economica a seguito degli effetti della pandemia da COVID-19 e di contrastare l'impatto negativo dell'attuale situazione geopolitica sull'economia. Gli emendamenti al GBER sono stati, infatti, presentati dalla Commissione insieme alla revisione del 'Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina'.⁶

Nel prossimo futuro sarà pertanto opportuno monitorare con attenzione l'interazione tra i nuovi CEEAG e il rivisto GBER. Ulteriori indicazioni di chiarimento e modelli di notifica da parte della Commissione potrebbero essere rivelarsi infatti necessari per incoraggiare misure nazionali, regionali o locali nell'ambito dei CEEAG.⁷ In mancanza, gli Stati membri continueranno a essere più propensi a utilizzare il GBER, poiché le sue fasi procedurali sono molto meno restrittive e lunghe di una notifica completa alla Commissione.

Anche la percentuale di aiuti a tutela dell'ambiente che saranno concessi nei prossimi anni sarà da monitorare: dallo *State aid scoreboard 2022* risulta chiaramente che nel 2021, per la prima volta, la spesa per gli aiuti ambientali si è ridotta rispetto all'anno precedente, in quanto sono diminuite le misure notificate, mentre la spesa per le misure GBER nel settore è rimasta stabile. Questo perché, come era prevedibile, la maggior parte degli aiuti concessi dagli Stati membri è andata, invece, a favore di misure anticrisi, notificate ai sensi del TF Covid o del TCF Ucraina. La flessibilità dei quadri temporanei per gli aiuti di Stato ha permesso di superare le crisi degli ultimi anni, ma i dati dello *Scoreboard* sono chiari: gli aiuti destinati alla tutela dell'ambiente sono diminuiti, nel 2021, e hanno subito una battuta d'arresto, nel 2022, a favore di misure legate alla crisi pandemica. Un bilanciamento di interessi è pertanto necessario per garantire l'integrità del mercato

⁶ COM(2023) 101/03.

⁷ Maria Segura, Marianne Clayton, *op. cit.*, 146.

interno ed evitare che alcuni Stati membri, con una capacità di concessione di aiuti ridotta, rimangano indietro rispetto agli obiettivi specifici di politica industriale dell'UE, soprattutto in materia di protezione ambientale.

Il vigente Quadro temporaneo di crisi e transizione (TCTF) pare differenziarsi dai precedenti quadri temporanei per la sua finalità: non si tratta solo di misure per arginare la crisi economica, ma di un vero e proprio strumento, integrato nel sistema di NGEU, in grado di potenziare la protezione dell'ambiente, del clima e il sistema dell'energia nell'UE, in linea con la transizione verde e digitale prevista dal GDE. Una valutazione sul suo funzionamento è ancora prematura, ma ci si aspetta – anche grazie all'adozione dei nuovi CEEAG e del GBER revisionato – che le percentuali di aiuti in favore di ambiente ed energia aumenti considerevolmente nei prossimi anni.

Alla luce di tutto ciò, in particolare tramite gli strumenti adottati nel quadro del GDE sopra ricordati, è possibile affermare che la Commissione europea, per mezzo del suo controllo sulla concessione di misure di aiuto notificate, contribuisce alla definizione delle linee di politica industriale dell'UE che sono strategiche per la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici. Il fatto che una misura di aiuto sia volta ad agevolare la transizione verde deve essere preso in considerazione a livello di valutazione della sua compatibilità con il mercato interno: un compito riservato, appunto, alla Commissione.⁸

Nondimeno, la Commissione potrebbe essere più audace nella sua valutazione sui possibili effetti negativi di un aiuto di Stato sull'ambiente. Secondo giurisprudenza costante della CGUE,⁹ la Commissione deve vietare gli aiuti di Stato solo quando il loro oggetto è *'indissolubilmente legato'* a una violazione del diritto ambientale dell'UE. Se questo legame indissolubile, peraltro di difficile rilevamento, non esiste, la Commissione non può vietare gli aiuti di Stato che generano effetti dannosi per l'ambiente se non quando tali effetti costituiscono un ostacolo alla libera circolazione nel mercato interno. Di conseguenza, se uno Stato sostiene con misure di aiuto un'attività che può causare danni all'ambiente senza che tale attività sia illegale, la Commissione non può comunque vietarne l'aiuto. Nei CEEAG si parla, invece, di un'attività che comporta una *"violazione*

⁸ Phedon Nicolaidis, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, *op. cit.*, 21.

⁹ Sentenze *Castelnou Energia* (2014), *Hinkley Point C* (2020) e *Paks II* (2022), *cit.*.

del pertinente diritto dell'Unione".¹⁰ In linea con la giurisprudenza della CGUE, "pertinente" sembrerebbe avere lo stesso significato di *'indissolubilmente legato'*: l'effetto negativo di un aiuto di Stato sull'ambiente sarebbe così da tenere in considerazione solo se questo impatta sulla concorrenza e sulla regolarità degli scambi, limitando sensibilmente il ruolo della Commissione nella valutazione delle misure di aiuto.

Nel corso dell'analisi ci si è chiesti se, dato il suo riconosciuto potere discrezionale nel determinare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, la Commissione non possa spingersi a vietare gli aiuti di Stato che danneggiano l'ambiente, senza che questi non siano indissolubilmente legati a una violazione del diritto ambientale dell'UE. Se cioè, nel bilanciamento di interessi tra i potenziali effetti positivi della misura di aiuto sulle attività economiche rilevanti e gli effetti negativi che l'aiuto può avere sulle condizioni degli scambi, non vi sia spazio anche per considerazioni relative agli impatti negativi sull'ambiente. La Commissione non si è tuttavia mai espressa in tal senso e, pertanto, la CGUE non ha avuto l'opportunità di sindacare una sua decisione applicando la sua giurisprudenza costante.

La ricerca perviene alla conclusione secondo cui, in contrasto con l'approccio ristretto della Commissione che finora si è concentrata solo sulla distorsione della concorrenza, un aiuto che violi il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE – ai sensi del quale *"[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"* – dovrebbe essere dichiarato incompatibile con il mercato interno, in quanto in violazione di un principio generale dell'UE. Gli obiettivi ambientali e climatici potrebbero, così, essere sistematicamente integrati nelle norme e nelle decisioni in materia di aiuti di Stato e le misure di aiuto potrebbero influire sul raggiungimento dei target climatici nazionali e dell'UE.¹¹ È vero che sono pochissimi i riferimenti all'articolo 11 TFUE nella giurisprudenza della CGUE, ma la stessa non ha ancora avuto modo di esprimersi sulla specifica questione: ci si augura che, con eventuali ricorsi avverso le decisioni della Commissione in merito a misure di aiuto nell'ambito dei CEEAG, la CGUE abbia l'opportunità di pronunciarsi in materia,

¹⁰ CEEAG, para. 33.

¹¹ ClientEarth, *op. cit.*, 11.

chiarendo finalmente cosa intenda per *'indissociable link'* e, auspicabilmente, ritenendo l'articolo 11 TFUE una disposizione di applicazione generale che obbliga le istituzioni, *in primis* la Commissione europea, a prendere in considerazione le esigenze ambientali nella valutazione della compatibilità di tutti gli aiuti di Stato.

Alle grandi riforme del GDE e di NGEU, al modificato GBER e ai nuovi CEEAG 2022, è necessario che venga affiancato un potere discrezionale più esteso della Commissione, che, nell'esplicare il suo esclusivo compito di valutazione della compatibilità delle misure di aiuto con gli articoli 107 e 108 TFUE, possa evidenziare se vi sono effetti negativi sull'ambiente e tenerne conto nella ponderazione degli interessi, eventualmente dichiarando l'aiuto incompatibile. Coordinare gli obiettivi di protezione dell'ambiente e del clima con le misure nazionali di aiuto è, infatti, l'unico modo per garantire che tali misure siano giuridicamente coerenti con i trattati dell'UE, con l'Accordo di Parigi e con tutti gli strumenti eurounitari analizzati nel corso di questo studio. Solo così facendo, la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato potrà concretamente contribuire alla protezione dell'ambiente nell'UE.

BIBLIOGRAFIA

Abousahl, S., Carbol, P., Farrar, B., Gerbelova, H., Konings, R., Lubomirova, K., Martin Ramos, M., Matuzas, V., Nilsson, K., Peerani, P., Peinador Veira, M., Rondinella, V., Van Kalleveen, A., Van Winckel, S., Vegh, J., Wastin, F., *Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')* (Publications Office of the European Union 2021)

Agnolucci I., 'Are State Aid Instruments Fit for Purpose and Do They Match EU Goals in a Crisis Context?' (Conference Report, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels) (2022) 21(4) *European State Aid Law Quarterly* 468

Agnolucci I., 'Public support during the pandemic: evaluation on the use of State aid control between the Temporary Framework and the Recovery and Resilience Facility', *EU Law Live's Competition Corner*, 8 febbraio 2023

Agnolucci I., 'Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures' (2022) 13(1) *Journal of European Competition Law & Practice* 3

Akhtar-Khavari A., *Global governance of the environment: environmental principles and change in international law and politics* (Edward Elgar 2010)

Aldestam M., *EC State Aid Rules Applied to Taxes – an Analysis of the Selectivity Criterion* (Iustus Förlag 2005)

Allenbach-Ammann J., 'EU Commission's Vestager proposes change to state aid rules', *Euractiv*, 13 gennaio 2023

Arena A., 'Commento all'articolo 117 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in Tizzano A. (ed.), *Trattati dell'Unione europea* (Giuffrè 2014)

Backes C.W., Verschuuren J., 'The Precautionary Principle in International, European and Dutch Wildlife Law' (1998) *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 43

Backes C.W., Verschuuren J.M., 'The Precautionary Principle in International, European, and Dutch Wildlife Law' (1998) 9 Colorado Journal of International Environmental Law 43

Bacon, *European Union Law of State Aid* (Oxford University Press 2017)

Badea A., Bankov M., Da Costa G., Cabrera J.E., Marenz S., O'Connor K., Rousseva E., Theiss J., Usai A., Vasileiou S., Winterstein A., Zedler M., 'Competition policy brief - Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition', settembre 2021

Baldi C.E., 'Aiuti di Stato e crisi economica - Le deroghe della Commissione', europroject-online, 7 aprile 2009

Baldi C.E., *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese* (Maggioli 2018)

Baldi C.E., *La disciplina degli aiuti di Stato ad uso delle amministrazioni locali* (Maggioli 2021)

Barnes P.M., Hoerber T.C. (eds.), *Sustainable development and governance in Europe: The evolution of the discourse on Sustainability* (Routledge 2013)

Bartosch A., 'On Being Selective in Selectivity' (2009) 4 European State Aid Law Quarterly 433

Bartosch A., 'Is there a Need for a Rule of Reason in European State Aid Law? Or How to Arrive at a Coherent Concept of Material Selectivity?' (2010) 3 Common Market Law Review 729

Bartosch A., 'Economic vs Non-Economic: A Long and Winding Road' (2021) 20 European State Aid Law Quarterly 507

Bevilacqua D., 'La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?' (2022) Rivista giuridica dell'ambiente online

Biondi A., 'Some Reflections on the Notion of 'State Resources' in European Community Law' (2007) 30 Fordham International Law Journal 1426

- Biondi A., 'State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid' (2013) 50(6) Common Market Law Review 1719
- Bleeker A., 'Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice' (2009) 18 (6) European Energy and Environmental Law Review 289
- Bouchagiar A., 'When Do Funds Become State Resources: The Notion of Aid in View of the Recent EEG and Achema Judgments' (2020) 19 European State Aid Law Quarterly 19
- Bousin J., Piernas J., 'Developments in the Notion of Selectivity' (2008) 4 European State Aid Law Quarterly 634
- Boyle A., Redgwell C., *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment* (Oxford University Press 2021)
- Bronckers M., Van der Vlies R., 'The European Court's PreussenElektra Judgment: Tensions Between E.U. Principles and National Renewable Energy Initiatives' (2001) 10 European Competition Law Review 458
- Bruno A.S., 'Il PNRR e il principio del *Do Not Significant Harm* (DNHS) davanti alle sfide territoriali' (2022) 8 Federalismi 8
- Buendía J.L., Dovalo A., 'State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework', (2020) 1 European State Aid Law Quarterly 3
- Buendía Sierra J.L., 'State Aid in Time of Cholera', (2020) 1 European State Aid Law Quarterly 2
- Buettner T., Coublucq D., Kotzeva R., Sauri-Romero L., Régibeau P., 'Recent Developments at DG Competition: 2021/2022' (2022) 61 Review of Industrial Organization 449
- Bugge H.C., Voigt C. (eds.), *Sustainable development in national and international law* (Europa Law Publishing 2008)

Caggiano G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale* (Giappichelli 2008)

Caggiano G., 'Il concetto di impresa' in Pace L.F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza* (Jovene Editore 2013)

Cagossi F., 'Il Green Deal Industrial Plan: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?', BlogDUE, 7 marzo 2023

Calzolari L., Costamagna F., 'La riforma del bilancio e la creazione di SURE' in Manzini P., Vellano M., *Unione europea 2020 - 12 mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, (Wolters Kluwer-CEDAM 2021)

Caruso G.M., 'Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale' (2022) 2 *La cittadinanza europea* 151

Cisotta R., 'Criterion of Selectivity' in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)

ClientEarth, *A State Aid Framework for a Green Recovery Mainstreaming climate protection in EU State aid law*, settembre 2020

Colin-Goguel A., 'Le caractère public d'un avantage en droit communautaire : après les arrêts PreussenElektra et Stardust' (2003) 3 *Competition policy newsletter* 26

Cornella S., 'The 'Market Economy Investor Principle' to Evaluate State Aid: Latest Developments and New Perspectives' (2015) 22(4) *Maastricht journal of European and comparative law* 553

Costamagna F., *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* (Edizioni Scientifiche Italiane 2011)

Cyndecka M.A., 'The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle' (2016) 15(3) *European State Aid Law Quarterly* 381

da Cruz Vilaca J.L., 'Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments' (2009) 4 *European State Aid Law Quarterly* 443

de Sadeleer N., 'The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation' in *Pro Natura. Festschrift til H.-C. Bugge* (Universitetsforlaget 2012)

de Sadeleer N., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press 2020)

de Sadeleer N., 'The principles of prevention and precaution in international law: two sides of the same coin?' in Fitzmaurice M., Brus M., Merkouris P., Rydberg A. (eds.) *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2021)

Debroux M., 'State Aid & COVID-19: a Swift Response to a Massive Challenge', e-Competitions Special Issue State aid & Covid-19 State aid & Covid-19, 16 aprile 2020

Delzangles H., *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union Européenne* (Bruylant 2019)

Devroe W., Philipsen N., Schoenmaekers S. (eds.), *State aid and public procurement in the European Union* (Intersentia 2014)

Epiney A., 'EU Environmental Law: Sources, Instruments and Enforcement: Reflections on Major Developments over the Last 20 Years' (2013) 20(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 403

Fisher E., 'EU Environmental Law and Legal Imagination' in Craig P., de Búrca G. (eds.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press 2021)

Forsius K., Silvo K., Jouttijärvi T., Marttunen M., Mustajoki J., Karppinen T., Kostamo K., Salo P., Romppanen S., Kautto P., Toivanen R., 'Implementation of the DNSH principle for measures set out in Finland's recovery and resilience plan' (2022) 3en Reports of the Finnish Environment Institute

Foster N., *Foster on EU Law* (Oxford University Press 2021)

Friederiszick H. W., Tröge M., 'Applying The Market Economy Investor Principle To State Owned Companies - Lessons Learned From The German Landesbanken Cases' (2006) 1 Competition Policy Newsletter 105

Gallo D., *I servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea* (Giuffrè 2010)

Goossens A., Emmerechts S., 'Case C-379/98, PreussenElektra AG v. Schleswag AG, Judgment of the Full Court of 13 March 2001' (2001) 38(4) Common Market Law Review 991

Granat A., Kozak M., 'The Implementation of the European Green Deal - Tensions between a Market-Based Approach and State Aid for Renewables' (2021) 23 Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies 69

Hancher L., 'Euratom, State aid and environmental protection: Hinkley Point' (2021) 58(5) Common Market Law Review 1491

Hancher L., 'Milestone or Tombstone? Climate Change and State Aid Procedures – Tempus Fugit?' (2022) 21(1) European State Aid Law Quarterly 72

Hancher L., Bouchagiar A., 'Hinkley Point C: Trimming the SAM, While Extending the Reach of Wider EU Law Infringements?' (2021) 20(4) European State Aid Law Quarterly 539

Hancher L., López J.J.P. (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law* (Edward Elgar Publishing 2021)

Heine D., Faure M.G., Dominioni G., 'The polluter-pays principle in climate change law: An economic appraisal' (2020) 10(1) Climate law 94

Hilson C., 'It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law' (2013) Journal of Environmental Law 359

Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)

Hornkohl L., van't Klooster J., 'With Exclusive Competence Comes Great Responsibility: How the Commission's Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU', VerfBlog, 29 aprile 2020

Iliopoulos T.G., 'State Resources Doctrine Rebooted' (2019) 18 *European State Aid Law Quarterly* 555

Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law: After Lisbon* (Europa Law Publishing 2011)

Jones A., 'The Boundaries of an Undertaking in EU Competition Law' (2012) 8(2) *European Competition Journal* 301

Jourdan-Andersen B., Skjonborg Brunt A., 'State Aid (CEEAG) and Taxonomy: Two Novel Pieces of Legislation at the Heart of Europe's Green Transition' (2022) 21(3) *European State Aid Law Quarterly* 275

Kasper S.J., 'State Aid for New Nuclear Power Plants under the Plethora of EU Environmental Regulations' (2022) 21 *European State Aid Law Quarterly* 251

Kende T., Puskás G., 'Inextricably Linked? The Limits of a State Aid Inquiry Annotation on the Judgment of the General Court of 30 November 2022' (2023) 22(2) *European State Aid Law Quarterly* 205

Khan D-E., Kotzur M. (eds), *European Union Treaties. A Commentary* (Hart Publishing 2015)

Kingston S., *Greening EU Competition Law and Policy* (Cambridge University Press 2011)

Kingston S., 'State aid and the European Green Deal: the implications of Austria v European Commission (C-594/18 P)' (2021) 46(3) *European Law review* 365

Klika C., 'Sustainable finance in the EU: implementing the commitment to 'Do No Significant Harm'', EIPA Briefing, giugno 2022

Kociubiński J., 'Selectivity Criterion in State Aid Control' (2012) 2(1) *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* 4

Kociubiński J., 'The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control: Emerging Trends in Interpretation and Legislative Approach to Member States' Aid Measures' (2023) 22(1) *European State Aid Law Quarterly* 4

Koenig C., Kühling J., 'EC Control of Aid Granted Through State Resources: Public Undertakings, Funds, Imputability and the Importance of How Resources are Transferred - What do Preussen Elektra and Stardust Marine tell us' (2002) 1 *European State Aid Law Quarterly* 7

Krajewski M. (ed), *Services of General Interest Beyond the Single Market* (Springer 2015)

Krämer L., 'The Genesis of EC Environmental Principles' in Richard Macrory (ed.), *Principles of European Environmental Law, The Avosetta Series 4* (Europa Law Publishing 2004)

Krämer L., 'Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal' (2020) 17 *Journal for European Environmental & Planning Law* 267

Kuhn T., 'Implications of the 'Preussen Elektra' Judgment of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods. Preliminary Ruling of 13 March 2001, Case C-379/98, Preussen Elektra v. Schleswag' (2001) *Legal Issues of Economic Integration* 361

Kurcz B., 'How Selective is Selectivity? A Few Thoughts on Regional Selectivity' (2007) 66 *Cambridge Law Journal* 313

Kurcz B., Vallindas D., 'Can General Measures be...Selective? Some Thoughts on the Interpretation of State Aid Definition' (2008) 45(1) *Common Market Law Review* 159

Lamadrid de Pablo A., Buendía J.L., 'A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund', *Chillin'Competition*, 31 marzo 2020

- Lamadrid de Pablo A, Buendía J. L., 'State Aid Asymmetries and the Covid-19 Outbreak- An Update and an Offer', *Chillin' Competition*, 19 maggio 2020
- Langlet D., Mahmoudi S., *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University press 2016)
- Lee M., *EU environmental law, governance and decision-making* (Bloomsbury Publishing 2014)
- Lemonnier V., 'The EU Green Deal Industrial Plan: Did the EU Just Avert a Revolution in State Aid Law?' (2023) 22(2) *European State Aid Law Quarterly* 123
- Lionello L., 'Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione' (2020) 2 *Jus-Online* 106
- López J.J.P., 'The Notion of Aid Granted by the State or through State Resources' in *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond* (Oxford University press 2015)
- López J. J. P. 'Selectivity Revised' (2016) 1 *European State Aid Law Quarterly* 115
- López J.J.P., Hancher L., Rubini L. (eds.), *The Future of EU State Aid Law, Consolidation and expansion* (EU Law Live Press 2023)
- Lossani M., 'Gli effetti economici delle sanzioni imposte alla Russia: una prima valutazione', *SIDIBlog*, 13 aprile 2022
- Luchena G., *Aiuti pubblici e vincoli comunitari* (Cacucci 2006)
- Luja R., 'State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework' (2009) 2 *European State Aid Law Quarterly* 145
- Lunenburger S., Holtmann C., Delarue J., 'Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid' (2020) 19 *European State Aid Quarterly* 418
- Macrory R. (ed.), *Principles of European Environmental Law, The Avosetta Series 4* (Europa Law Publishing 2004)

Macrory R., *Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection?* (Europa Law Publishing 2006)

Mathis J.D., Corrias L.D.A., 'Law and Precaution in the European Risk Society: The Case of EU Environmental Policy (2017) 30(3) Ratio Juris 322

Merola M., Caliento F., 'Is the Notion of Aid Broadening or Shrinking over Time, and if so, Why? A Subjective View on the Rationale of the Case Law' in Pier Luigi Parcu, Giorgio Monti, Marco Botta (eds), *EU State Aid Law. Emerging Trends at the National and EU Level* (Edward Elgar Publishing 2020)

Merola M., Cogoni A., 'Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide' (2021) 8(1) Eurojus 49

Musardo V., 'Green Deal and Incentive Effect: What Is Truly Environmental Aid?' (2021) 20(2) European State Aid Law Quarterly 217

Nebbia P., 'Il concetto di aiuto di stato' in Pace L.F. (ed.), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza* (Jovene Editore 2013), 503

Nicolaides P., 'New Limits to the Concept of Selectivity: The Birth of a 'General Exception' to the Prohibition of State Aid in EU Competition Law' (2015) 6(5) Journal of European Competition Law & Practice 315

Nicolaides P., 'Can Selectivity Result from the Application of Non-Selective Rules? The Case of Engie' (2019) 1 European State Aid Law Quarterly 15

Nicolaides P., 'Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?' (2023) 22(1) European State Aid Law Quarterly 18

Nicolaides P., 'Incentive Effect of State Aid: Necessity and Counterfactual' (2023) 22(2) European State Aid Law Quarterly 132

Nicolaides P., 'The Link between State Aid and Environmental Provisions of EU Law', State Aid Uncovered Blog, 3 gennaio 2023

Nicolaides P., 'A More Comprehensive and Generous GBER', State Aid Uncovered Blog, 28 marzo 2023

Nicolaides P., 'State aid Scoreboard, 2022', State Aid Uncovered Blog, 2 maggio 2023

Nicolaides P., 'Decarbonisation of Steel Production', State Aid Uncovered Blog, 7 agosto 2023

Nicolaides P., 'Transition to a Net-Zero Economy', State Aid Uncovered Blog, 5 settembre 2023

Nicolaides P., Kleis M., 'Where is the Advantage? The Case of Public Funding of Infrastructure and Broadband Networks' (2007) 4 European State Aid Law Quarterly 615

Nicolaides P., Kleis M., Kekelekis M., 'Cumulation of De minimis Aid to Enterprises that form a Single Economic Unit' (2008) 1 European State Aid Law Quarterly 48

Nicolaides P., Rusu I.E., 'Private Investor Principle: What Benchmark and Whose Money?' (2011) 2 European State Aid Law Quarterly 237

Nita M., 'Analysis of New Legal Provisions for Granting of "De minimis Aid"' (2014) 149 Procedia-Social and Behavioral Sciences 667

Nowag J., *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws* (Oxford University press 2016)

Ó Caoimh A., Sauter W., 'Criterion of Advantage' in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds.), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)

OCSE, *The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation* (OECD Publishing 2008)

OCSE, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD Publishing 2011)

Onida M., 'Il Green Deal europeo' in Pietro Manzini, Michele Vellano (eds.), *Unione europea 2020 - 12 mesi che hanno segnato l'integrazione europea* (Wolters Kluwer CEDAM 2021)

- Padilla J., Petit N., 'Competition Policy and the Covid-19 Opportunity' (2020) 2 *Concurrences* 2
- Parcu P.L., Monti G., Botta M. (eds.), *EU State Aid Law, Emerging Trends at the National and EU Level* (Edward Elgar Publishing 2020)
- Peel J., 'Precaution' in Rajamani L., Peel J. (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press 2021)
- Peiffert O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement* (Bruylant 2015)
- Perotto G., 'Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie' (2022) 7 *European Papers* 385
- Petrillo P.L., Zagarella A., 'La transizione ecologica nel PNRR tra *climate tagging* e *do not harm*' (2022) 2 *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online* 71
- Pisapia A., *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali* (CEDAM 2012)
- Pocar F., Baruffi M.C., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea* (CEDAM 2014)
- Poli S., 'La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina', *SIDIBlog*, 22 marzo 2022
- Poostchi B., 'The 1997 Treaty of Amsterdam - Implications for EU Environmental Law and Policy-Making' (1998) 7(1) *Review of European Community & International Environmental Law* 76.
- Prek M., Lefèvre S., 'The Requirement of Selectivity in the Recent Case-Law of the Court of Justice' (2012) 2 *European State Aid Law Quarterly* 335
- Previatello M., 'Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato' (2022) 2 *Eurojus* 90
- Prieur M., Gonzalo Sozzo C., *La non régression en droit de l'environnement* (Bruylant 2012)

- Randall A., *Risk and Precaution* (Cambridge University Press 2011)
- Riedel P., Wilson T., Cranley S., ‘Learning from the Commission’s Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak’ (2020) 2 *European State Aid Law Quarterly* 115.
- Romariz C., ‘Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law - Or the Ghost of Yet-to-Come’ (2014) 1 *European State Aid Law Quarterly* 39
- Rosanò A., ‘Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law’ (2020) 5 *European Papers* 623
- Rota R., ‘Profili di diritto comunitario dell’ambiente’, in Dell’Anno P., Picozza E. (eds.), *Trattato di diritto dell’ambiente, Principi generali* (CEDAM 2012)
- Rubini L., ‘Brevi note a margine del caso PreussenElektra, ovvero come ‘prendere seriamente’ le norme sugli aiuti di Stato e la Tutela dell’Ambiente nel Diritto Comunitario’ (2001) 3 *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali* 473
- Rubini L., ‘The ‘Elusive Frontier’: Regulation under EC State Aid Law’ (2009) 3 *European State Aid Law Quarterly* 277
- Rusche T.M., ‘General Theory on Compatibility of State Aid’ in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)
- Rusche T.M., Micheau C., Piffaut H., Van de Castele K., ‘State Aid’ in Faull J., Nikpay A. (ed), *The EU Law of Competition* (Oxford University Press 2014)
- Salkiewicz-Munnerlyn E., Zylka B., ‘Russia’s Aggression Against Ukraine’ (2022) 1 *Ukrainian Journal of International Law* 24
- Sánchez Graells A., ‘Public Procurement and State Aid: Reopening the Debate?’ (2012) 6 *Public Procurement Law Review* 205
- Sánchez Graells A., *Public Procurement and the EU Competition Rules* (Hart Publishing 2015)
- Santa Maria A., *Concorrenza e aiuti di Stato* (Giappichelli 2006)

Sauter W., 'The Notion of Undertaking' in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)

Schepisi C., 'Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"' (2021) 1 *Rivista della Regolazione dei mercati* 110

Schütze R., *European Constitutional Law* (Cambridge University Press 2012)

Sciskalová M., Münster M., 'Definition and Characteristics of State Aid' (2014) 110 *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 223

Segura M., Clayton M., 'The new environmental and energy state aid guidelines: one year in place' (2023) 24 *ERA Forum* 135

Sikora A., *Constitutionalisation of environmental protection in EU law* (Europa law publishing 2020)

Sloccock B., 'The Market Economy Investor Principle' (2002) 2 *Competition Policy Newsletter* 23

Smulders B., 'A Temporary Framework for Every Crisis: Covid and Ukraine' (Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels) (2022) 21 *European State Aid Law Quarterly* 348

Spagnolo A., 'Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina', *SIDIBlog*, 25 febbraio 2022

Spera F., 'Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro' (2022) IV *I Post di AISDUE* 739

Staviczky P., 'De Facto Selectivity in the Light of the Recent Case Law of the General Court' (2015) 3 *European State Aid Law Quarterly* 332

Staviczky P., 'The European Answer to the Inflation Reduction Act: Has Unleashing State Aid Control Any Potential to Enhance the European Competitiveness?' (2023) 22(1) *European State Aid Law Quarterly* 78

Szyszczyk E., 'Criterion of State Origin' in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016), 71

Szyszczyk E., 'Distortion of Competition and Effect on Trade between UE Member States' in Hofmann H.C.H., Micheau C. (eds), *State Aid Law of the European Union* (Oxford University Press 2016)

Thieffry P., *Traité de droit européen de l'environnement et du climat* (Bruylant 2020)

Thomas S., 'Sélectivité et discrimination : quelques réflexions autour des arrêts de la Cour du 21 décembre 2016 dans les affaires World Duty Free Group et Hansestadt Lübeck' (2017) 58 *Revue Lamy de la concurrence* 37

Tidey A., 'Tassonomia europea, ricorso di 12 ong contro l'inclusione di gas e nucleare', *Euronews*, 19 settembre 2022

Timmermans C., 'ECJ Doctrines on Competences' in Azoulay L. (ed.), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press 2014)

Tosics N., Gaál N., 'Public Procurement and State Aid Control — the Issue of Economic Advantage' (2007) 3 *Competition Policy Newsletter* 15

Townley C., 'The Concept of an 'Undertaking': The Boundaries of the Corporation - A Discussion of Agency, Employees and Subsidiaries' in Amato G., Ehlermann C. (eds), *EC Competition Law: A Critical Assessment* (Hart Publishing, 2007)

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding principles on business and human rights: implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework* (United Nations publishing service 2011)

Van Calster G., Reins L., *EU Environmental law* (Elgar European Law 2017)

Vasbeck D., 'State aid, the criterion of state resources and renewable energy support mechanisms: fresh wind from Luxembourg in EEG 2012' (2019) 4(2) *European Papers* 629

Verschuur S., Sbrolli C., 'The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy Towards the Future' (2020) 3 European State Aid Law Quarterly 284

Vestager M., 'State Aid for the Really Big Challenges' (Keynote Speech, EStALI Conference 22-23 September 2022, Brussels) (2022) 21(3) European State Aid Law Quarterly, 346

Vesterdorf B., 'A Further Comment on the New State Aid Concept' (2005) 3 European State Aid Law Quarterly 393

Viñuales J.E., 'Sustainable Development', in Rajamani L., Peel J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press 2021)