

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

GIOVANNI LUCHENA*

**Politiche di sostegno delle imprese e recenti
tendenze della legislazione tra programmazione
della politica industriale e criteri di compatibilità
(banche, IPCEI, sviluppo economico, innovazione
tecnologica, ricerca)****

***Enterprises support policies and recent legislative
trends between industrial policy planning and
compatibility criteria (banks, IPCEI, economic
development, technological innovation, research)***

ABSTRACT [IT]: Il saggio esamina l'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato alla luce delle trasformazioni determinate dalle più recenti crisi economiche, finanziarie, sanitarie, energetiche e geopolitiche. Muovendo dalla progressiva

* Professore ordinario di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Lo scritto amplia il contributo dal titolo «*Il “grave turbamento dell'economia in uno Stato membro” e la “realizzazione di importanti progetti comuni di interesse europeo”: la “nuova vita” dell'art. 107, §3, lett. b), TFUE*»», pubblicato in A. BROZZETTI, G. LUCHENA, A. URBANI (a cura di), *Diritto, economia e governo dei mercati regolati – Liber Amicorum di Antonella Antonucci*, IV, Bari, 2026.

rivalutazione del ruolo dell'intervento pubblico nell'economia, l'analisi evidenzia come gli aiuti di Stato abbiano progressivamente superato la tradizionale funzione eccezionale e compensativa, assumendo una dimensione quale strumento di politica industriale e di programmazione economica multilivello. Particolare attenzione è dedicata all'evoluzione interpretativa dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, con specifico riguardo al criterio del "grave turbamento dell'economia" e alla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI), quali basi giuridiche di una più ampia legittimazione dell'intervento pubblico. Il lavoro ricostruisce il progressivo passaggio da una concezione fondata sulla contrapposizione tra tutela della concorrenza e intervento statale a un modello di cooperazione tra Commissione europea e Stati membri, orientato al perseguimento di obiettivi quali la resilienza economica, l'autonomia strategica, la transizione ecologica e digitale, l'innovazione tecnologica e la sicurezza delle catene del valore. In tale prospettiva, vengono analizzati i più recenti orientamenti della Commissione in materia di aiuti destinati alla ricerca, allo sviluppo, all'energia, all'ambiente e all'industria pulita, evidenziando le tensioni ancora esistenti tra esigenze di competitività, coesione del mercato interno e salvaguardia della concorrenza. Le considerazioni finali consentono di rilevare come le norme in deroga non abdicino al ruolo degli aiuti di Stato che, sebbene possano ritenersi in una fase espansiva, non possono considerarsi avulse dal contesto normativo di riferimento che sottopone le misure interne ad uno scrutinio attento e scrupoloso.

ABSTRACT [EN]: This essay examines the evolution of EU State aid law in light of the transformations triggered by recent financial, economic, health, energy and geopolitical crises. Starting from the renewed recognition of public intervention in the economy, the paper argues that State aid has gradually moved beyond its traditional role as an exceptional and corrective instrument, becoming instead a structural component of industrial policy and multilevel economic planning. It is

highlighted the evolving interpretation of Article 107(3)(b) TFEU, especially the concept of a “serious disturbance in the economy of a Member State” and the legal framework governing Important Projects of Common European Interest (IPCEIs), both of which have significantly expanded the scope for compatible public intervention. The essay traces the transition from a model centred on the opposition between competition protection and State intervention to one based on cooperation between the European Commission and the Member States in pursuing shared strategic objectives, including economic resilience, strategic autonomy, the green and digital transitions, technological innovation and the security of European value chains. So, the paper analyses the Commission’s most recent policy framework concerning State aid for research, development and innovation, climate, energy and clean industry, highlighting the persistent need to reconcile industrial competitiveness with the preservation of effective competition and the integrity of the internal market. The final remarks allow us to note that the derogating provisions do not abdicate the role of State aid which, although they may be in an expansionary phase, cannot be considered detached from the regulatory context which subjects domestic measures to careful and scrupulous scrutiny.

PAROLE CHIAVE: Aiuti di Stato, art. 107, 3, lett. b), TFUE, politica economica europea

KEYWORDS: State Aid, Article 107(3) (b) TFEU, European economic policy

SOMMARIO: 1. Crisi economiche e trasformazione del ruolo degli aiuti di Stato tra intensificazione delle opportunità e rispetto del libero gioco del mercato. – 2. Dalla

contrapposizione alla cooperazione: Stati membri e Commissione nella gestione delle crisi. – 3. Il criterio del “grave turbamento dell’economia”: natura, funzione e limiti applicativi. – 4. L’espansione interpretativa della deroga tra emergenza economica e tutela della concorrenza: le valutazioni economiche complesse. – 4.1. Il «grave turbamento» “temporaneo”. – 4.2. Aiuti di Stato per il clima, l’ambiente e l’energia. – 5. Aiuti di Stato e interesse comune europeo: politica industriale e interventi per la ricerca. – 5.1. Progetti di comune interesse europeo. – 5.2. Ampiezza della deroga (per la realizzazione della programmazione europea). – 5.3. Industria pulita: la recente Comunicazione della Commissione. Criteri orientativi per gli Stati e per le imprese – 6. Autonomia strategica europea e nuovi strumenti di intervento pubblico. – 7. Nota conclusiva.

1. Crisi economiche e trasformazione del ruolo degli aiuti di Stato tra intensificazione delle opportunità e rispetto del libero gioco del mercato

Le crisi degli ultimi anni hanno prodotto effetti diffusi sul piano economico e sociale, contribuendo a riportare al centro del dibattito giuridico – e in particolare della riflessione del giurista dell’economia – la disciplina degli aiuti di Stato. Tale “strumento” inizia ad essere considerato non soltanto come conseguente all’insorgenza di eventi eccezionali e, dunque, con una finalizzazione di contenimento degli effetti negativi delle fasi recessive, ma tende sempre più a configurarsi come leva dell’intervento pubblico. In questo senso, gli aiuti di Stato assumono una funzione che trascende, almeno *prima facie*, la dimensione meramente compensativa o correttiva dei fallimenti del mercato, inserendosi in una prospettiva più ampia di programmazione economica che coinvolge congiuntamente l’Unione europea e gli Stati membri.

Il mutamento prospettico diviene evidente se si considera la successione delle crisi sistemiche che hanno segnato l'ultimo quindicennio: dalla crisi finanziaria globale del 2008, alla crisi del debito sovrano europeo, fino alla pandemia da COVID-19 e, più recentemente, alle conseguenze economiche della crisi energetica e delle tensioni geopolitiche internazionali. In ciascuna di queste circostanze, il ricorso agli aiuti di Stato si è progressivamente intensificato, sotto varie forme e intensità, rivelando la sua capacità di adattarsi a contesti economici mutevoli e di fungere da meccanismo di stabilizzazione dei sistemi produttivi nazionali.

Parallelamente, e, potrebbe dirsi conseguentemente, si assiste alla "riconsiderazione", se non alla "rivalutazione" dell'intervento pubblico nell'economia¹. Se, per lungo tempo, il paradigma dominante è stato

¹ V., fra gli altri, G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 11/2008, p. 1083 ss.; S.K. AIKINS, *Political Economy of Government Intervention in the Free Market System*, in *Administrative Theory & Praxis*, n. 31/2009, p. 403 ss.; B. ZWINGMANN, *The continuing myth of euro-scepticism? The German Federal Constitutional Court two years after Lisbon*, in *Intern. Comp. Law Quarterly*, n. 3/2012; G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, p. 65 ss.; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014; A. CARRINO, *La dottrina dello Stato e la sua crisi. Problemi e prospettive*, Modena, 2016; M. MEZAGUER, *La Réglementation des aides d'État dans l'Union européenne comme mise en oeuvre combinée d'un ordre public économique composite*, in *Revue internationale de droit économique*, 2019, p. 75; G. DI GASPARE, *Coronavirus, come la BCE può trasferire subito la liquidità necessaria all'economia reale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 17 marzo 2020; P. PULSONI, *L'intervento dello Stato nell'economia all'epoca del CoViD-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, in www.dirittifondamentali.it, 4 maggio 2020; S. CAVALIERE, *Economia circolare intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, 31 marzo 2020, p. 930 ss.; G. DI GASPARE, S. CROSETTI, *Covid-19: come trasferire liquidità alle imprese con due strumenti innovativi in linea con le misure non convenzionali della BCE*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 giugno 2020; G.L. TOSATO, *The Decision of the German Constitutional Court in the Public Sector Purchase Programme of the European Central Bank: Preliminary Observation*, in *Luiss SEP, Policy Brief*, 24/2000, 6 maggio 2020,

caratterizzato da una concezione tendenzialmente restrittiva del ruolo dello Stato, volta principalmente a evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno, gli sviluppi più recenti sembrano evidenziare una progressiva rivalutazione della dimensione programmatica dell'azione pubblica².

In tale contesto, gli aiuti di Stato non si limitano più a rappresentare un'eccezione al principio generale del divieto di interventi selettivi a favore delle

disponibile al sito www.sep.luiss.it; F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di) *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, p. 9 ss.; G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n.4/2022, p. 57 ss.; F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022, p. 145 ss.; C. IANNELLO, *"Impresa", "mercato" e "concorrenza" fondamenti dell'ordine costituzionale neoliberale. Le politiche proconcorrenziali dall'ambito economico a quello sociale*, in ID. (a cura di), F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 916 ss.; G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 22 febbraio 2022; F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio Aic*, fasc. 6/2023, 7 novembre 2023, p. 10 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2023, p. 252 ss.; G. LUCHENA, *Il nuovo intervento pubblico nell'economia tra politiche globali e programmazione europea*, in *European Law and Finance Review*, n. 1/2023, p. 35 ss.; M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuove forme di intervento nell'economia*, in *Ambientediritto.it*, n. 3/2023, p. 1 ss. A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2024, p. 63 ss.; S. MAROTTA, *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Riv. trim. Sc. Amm.*, n. 1/2024, p. 1 ss.

² M. PASSALACQUA, *Planning public investments for recovery*, in *Open Review of Management, Banking and Finance*, 2021, p. 1 ss.; S. AMOROSINO, *Note sulle regolazioni delle transizioni economiche*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2022, p. 198 ss.; G. LUCHENA, *La programmazione dell'economia nello Stato resiliente: tendenze, obiettivi, regolazione per incentivi*, in *Dialoghi di Diritto dell'economia*, Dicembre 2024, p. 1 ss.

imprese, ma possono assumere la funzione di strumenti di politica economica funzionali al perseguimento di obiettivi strategici condivisi a livello europeo. Questa trasformazione si inserisce nel più ampio processo di ridefinizione del rapporto tra mercato e intervento pubblico che ha interessato l'ordinamento europeo negli ultimi anni. La crescente attenzione verso temi quali la resilienza economica, la sicurezza delle catene di approvvigionamento, la transizione ecologica e quella digitale, le nuove tecnologie, la tutela degli *asset* strategici e la questione energetica ha, infatti, reso evidente la necessità di un coordinamento più stretto tra le politiche economiche degli Stati membri e le strategie dell'Unione.

In tale prospettiva, dunque, la disciplina degli aiuti di Stato sembra essere considerata sempre più come un *pivot* attraverso cui tale coordinamento può realizzarsi in modo effettivo. Si può osservare come l'evoluzione delle politiche europee abbia contribuito a ridefinire la fisionomia degli aiuti di Stato, trasformandoli da strumenti prevalentemente difensivi – primariamente destinati a intervenire in situazioni di crisi o di fallimento del mercato – a motore in grado di accompagnare i processi di innovazione che interessano sempre di più le dinamiche interne ed esterne all'impresa, di promuovere la competitività industriale in settori nei quali l'Unione europea è indietro rispetto alle altre potenze economiche e di favorire la realizzazione di obiettivi di interesse comune europeo. Così, sembra profilarsi una “nuova” configurazione dell'intervento pubblico, considerato non soltanto quale risposta emergenziale a situazioni di difficoltà economica, ma anche come componente strutturale di una più ampia strategia di *governance* economica multilivello³.

³ P. BILANCIA, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA, (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, p. 3 ss.

La crescente centralità degli aiuti di Stato nel quadro delle politiche europee riflette, pertanto, una trasformazione più generale del ruolo delle istituzioni pubbliche nell'economia contemporanea. In un contesto caratterizzato dalle interdipendenze economiche e da sfide globali sempre più complesse e instabili, il coordinamento tra livello nazionale e livello sovranazionale diviene, infatti, condizione essenziale per garantire la stabilità dei mercati e la sostenibilità dello sviluppo economico. Ne deriva un modello di intervento che, pur rimanendo ancorato al principio del mercato aperto e in libera concorrenza, riconosce al contempo la necessità di un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche nel promuovere la crescita, l'innovazione e la resilienza del sistema economico europeo.

Com'è noto, la normativa in materia ha sempre posto gli aiuti pubblici alle imprese in un'ottica (tendenzialmente) negativa⁴, tenendo fede sia all'orientamento *mainstream* consolidatosi in decenni di politiche *pro-market* sul ruolo riduttivo dello Stato nell'economia sia in ragione dell'applicazione della normativa di riferimento, che, invero, di quello ne è stata piena attuazione, ponendo in luce l'«antagonismo fra dimensioni nazionali e dimensione europea»⁵ e confermando periodicamente, ove mai ve ne fosse bisogno, l'esercizio dei poteri di vaglio «saldamente nelle mani della Commissione»⁶.

Inoltre, con specifico riguardo alla nozione di aiuto, ontologicamente dinamica, la sua “ampiezza” ha consentito di «inanellare una serie di espansioni interpretative da giungere a privarla di valenza definitoria ulteriore rispetto all'elemento della riconducibilità della misura ad iniziativa pubblica»⁷. In

⁴ G. LUCHENA, *La nozione giuridica di aiuto nell'ordinamento sopranazionale tra “intransigenza” e “resistenza”*, in AA.Vv., *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Bari, 2002, p. 289.

⁵ A. ANTONUCCI, *Gli “aiuti di Stato” al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione*, in *Studi sull'Integrazione europea*, n. 1/2018, p. 587.

⁶ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 588.

⁷ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 589.

particolare, fino all'esplosione della crisi finanziaria, «i radi casi» di sostegno pubblico (al settore bancario, e non solo) «sono stati decisi basando sulla disciplina degli aiuti alle imprese in difficoltà» e, tuttavia, «l'evolvere impetuoso dei dissesti e le iniziative – protezionistiche – assunte dai maggiori Stati membri impongono un mutamento di prospettiva»⁸.

Il momento storico-giuridico si è poi consolidato seguendo la scia lunga delle successive crisi occorse e delle consequenziali misure assunte da parte sia dell'Unione europea sia degli Stati membri in un moto incalzante che merita di essere approfondito con riferimento ai *riflessi* che esso ha provocato sul versante della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese. Si discorre di *riflessi*, per l'appunto, o al massimo di conseguenze temporanee, ma non di trasformazione dell'impianto giuridico nel suo complesso, né di un mutamento ermeneutico in ordine alla nozione giuridica di aiuto di Stato, considerato che, almeno nel primo turno di approvazione delle misure temporanee o di integrazione di quelle esistenti, non consegue modifiche sostanziali al già stabilizzato quadro normativo. Ciò che forse può essere ritenuto un cambio di visuale è l'evoluzione avvenuta dopo la fase della crisi pandemica e, in parte, della crisi determinata dalla guerra russo-ucraina⁹ e da quella in Medio Oriente: nel primo caso, si è determinata l'esigenza di sostenere e di rilanciare l'economia nel suo complesso anche con indicazioni relativamente all'intervento in taluni settori individuati dalla Commissione; nel secondo, l'impennata dei costi dell'energia ha riproposto il tema degli approvvigionamenti delle materie prime determinando un corso

⁸ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 593.

⁹ A. POLISENO, *Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità*, in *Euro-Balkan Law and Economic Review*, n. 1/2022, p. 1 ss.; G. TORALDO, *Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?*, in *DPCE online*, n. 2/2025, p. 587 ss. V. da ultimo, Comunicazione della Commissione – Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e di transizione per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia, C/2024/3123.

politico-giuridico che ha posto la disciplina giuridica degli aiuti di Stato al centro del dibattito innescando l'utilizzo di talune deroghe per favorire gli investimenti (che, in particolar modo nel caso dell'energia, assumono una linea orizzontale essendo "coinvolti" numerosi comparti dell'economia). Oltre tutto, il "contagio" ad altri settori determina la necessità dell'azione di flessibilizzazione al fine di porre rimedio ai danni diretti ed indiretti causati dall'evento; si comprende, allora, come nel caso degli aiuti per fronteggiare tale situazione sia stato permesso agli Stati di "cumulare" gli interventi consentiti dal quadro temporanei anche attraverso l'applicazione del regolamento sulle esenzioni per gli aiuti orizzontali, del regolamento *de minimis*¹⁰.

2. Dalla contrapposizione alla cooperazione: Stati membri e Commissione nella gestione delle crisi

La dimensione europea e quella degli Stati nazionali – identificata, frequentemente, in termini di poli oppositivi – sta conoscendo una fase, per molti versi imprevista, probabilmente fortuita, nella quale l'entità sovranazionale e gli Stati membri dell'UE hanno dovuto cooperare (a differenza di quanto avvenuto nel corso della crisi finanziaria) al fine di non scontare uno svantaggio che invariabilmente avrebbe comportato una crisi ancora più pesante a seguito dell'evento pandemico. La cooperazione, necessitata anche dalla ricerca di un posizionamento nel mercato mondiale conseguente al rallentamento della globalizzazione e all'erompere delle nuove tecnologie, ha investito varie forme dell'intervento pubblico in campo economico, in forme sia dirette sia indirette. Nel mentre, la globalizzazione è entrata (solo temporaneamente) in crisi, o comunque in fase di riassetamento, gli attori istituzionali hanno cercato nuovi approdi

¹⁰ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 588.

interventistici (soprattutto collocandosi in «blocchi regionali» rimodellando la globalizzazione finanziaria da globale, per l'appunto, a regionale¹¹), riappropriandosi, almeno in parte, di talune prerogative che sembravano essere state definitivamente accantonate proprio in virtù del depotenziamento delle competenze degli Stati, nel caso di specie, in materia di concessione degli aiuti pubblici alle imprese e alle attività produttive.

All'applicazione formalistica delle misure d'incentivo se n'è aggiunta un'altra, potrebbe dirsi più *matura* o *funzionale* anche quale «effetto educativo» per gli Stati. Invero, com'è noto, in generale, il ruolo dello Stato nell'economia viene disegnato per tutelare l'interesse pubblico ed è specificato all'interno delle Costituzioni: la natura *liberal* dell'impianto europeo – senza volerne demonizzare i contenuti concettuali, alcuni dei quali possono essere certamente essere considerati come positivi per l'economia europea – non elimina, né elude, la competenza statale di programmazione dell'economia. Le garanzie apprestate dallo Stato, alla luce delle competenze ripartite tra Stati e Unione europea, devono riguardare, da un lato, le regole volte a salvaguardare il funzionamento del mercato, dall'altro, a stabilire, possibilmente, adeguati livelli di *welfare* in termini sia quantitativi sia qualitativi. Inoltre, lo Stato deve garantire il proprio intervento investendo tutto il suo potenziale sia nei momenti di crisi¹² sia per sostenere lo sviluppo dell'economia. L'evocato “ruolo educativo” dello Stato è insito nel processo cooperativo e si sostanzia nella responsabilità che ciascuna entità appronti misure che possano sostenere le imprese – non solo per uscire dalle maglie delle crisi – ma anche quale movente del rilancio dell'economia senza distorcere la concorrenza, che rimane l'obiettivo principale dell'Unione europea

¹¹ B. GAIES, *La globalization financières et ses crises: une continuité de l'Antiquité a nos jours?*, in *Management & Sciences Sociales*, n. 31, Juillet-Décembre 2021, p. 82 ss.

¹² G. DELLIS, *European Approach on State Aids and the Role of the State: Towards a Mutual Evolution?*, in *Social Science Research Network*, 20th February 2013.

come specificato dalle disposizioni contenute nel diritto originario e nella legislazione europea di attuazione.

L'antagonismo fra Stati e UE ha scontato, fino all'esplosione della crisi finanziaria, l'assenza di una normativa di riferimento di natura primaria, tanto è vero che il criterio di concessione degli aiuti per far fronte ad un «turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, §3, lett. b), TFUE) è stato utilizzato se non in modo sporadico e comunque alla luce di un'interpretazione restrittiva¹³ della disposizione *de qua*. Il caso degli aiuti alle banche e alle altre istituzioni finanziarie, come anche ad altri settori dell'economia, ha aperto una breccia nel cuneo delle disposizioni di riferimento schiudendo la strada all'approvazione di una serie di «pacchetti» di norme fra le quali la cosiddetta «comunicazione banche» con la quale, in effetti, è stato colmato il vuoto disciplinare nella *materia*¹⁴ ed è stato dato avvio a quella che è stata definita la «*evolving interpretation*» della disposizione precedentemente richiamata¹⁵.

La specificità del settore, in grave difficoltà nella crisi finanziaria, in particolare per le banche considerate *too big to fail*¹⁶, ma fondamentale quale supporto alle imprese in special modo nel corso di quella pandemica (come la stessa Commissione non ha mancato di rilevare all'esito dell'approvazione delle sue prime comunicazioni), ha determinato l'introduzione di una normativa che si è arricchita, nel tempo, delle altre disposizioni inerenti ai presupposti per la

¹³ A. ROSANÒ, *La verità, vi prego, sul criterio del creditore privato: Commissione c. FIH Holding e FIH Erhvervsbank*, in *European Papers*, vol. 4, n. 1/2019, p. 366. In passato, ad esempio, tale criterio è stato valutato positivamente dalla Commissione in riferimento agli aiuti che, negli anni Settanta, il governo italiano ha previsto per far fronte alla crisi economica e all'aumento della disoccupazione (unitamente a taluni aiuti concessi dalla Grecia negli anni Ottanta: *Ibidem*).

¹⁴ L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione di emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n. 10/2020, p. 284 ss.

¹⁵ P. NICOLAIDES, *The Evolving Interpretation of Article 107(3)(b) TFEU*, in *European State Aid Quarterly*, n. 1/2022, p. 1 ss.

¹⁶ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 574.

concessione degli aiuti, cioè prodromici all'assegnazione dei medesimi, migliorando, in tal modo, il quadro disciplinare, pur non completandolo in termini di sistema. L'antagonismo, almeno in questa circostanza, sembrerebbe essere stato smussato anche dal fatto che, in quell'occasione, sembrava non vi fosse alternativa. Un'alternativa che, invero, non si è ricercata nel caso del contemporaneo taglio alla spesa pubblica (*recte*: sociale) e all'aumento dell'imposizione fiscale, provvedimenti che, come molti hanno sostenuto, si sarebbero potuti evitare.

Si vuole sottolineare come nel caso degli aiuti conseguenti alla crisi finanziaria, si sia ricercata, per dir così, una “terza via”, cioè quella che contemperasse le esigenze di sostegno con quelle della tutela della concorrenza applicabile agli Stati utilizzando, per l'appunto, un criterio che avrebbe funto da àncora di salvezza rispetto alle finalità di entrambe le entità. E, come si diceva poc'anzi, l'art. 107, §3, lett. b) del TFUE ha “coperto”, per così dire, il cospicuo flusso economico per sostenere il settore finanziario (solo nel 2008 3.183 miliardi di sostegno alla liquidità delle banche¹⁷).

Invero, la discrezionalità¹⁸ con la quale opera la Commissione spesso diventa un elemento imprevedibile tanto che il profilo dell'imputabilità al soggetto pubblico (l'accezione Stato è, com'è notorio, da intendersi nella sua accezione in senso ampio¹⁹) sembrava aver prevalso sui più pregnanti criteri che la Commissione ha sovente utilizzato per qualificare la misura come aiuto di Stato. Il che, peraltro, non è nemmeno una novità nella pluridecennale vicenda degli aiuti di Stato. Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, infatti, il profilo soggettivo della

¹⁷ CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale, n. 21/2020, reperibile *online* al sito <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/>.

¹⁸ C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2019, p. 319 ss.

¹⁹ B. LUBRANO, *Le sovvenzioni nel diritto amministrativo. Profili teorici ed evoluzione storica nel contesto del diritto europeo*, Torino, 2008, p. 13.

misura ha sempre avuto confini assai ampi, tanto che persino la presenza di un componente di nomina pubblica (nella specie: il Presidente della Repubblica) del collegio sindacale di un istituto di credito francese avrebbe determinato lo stigma di aiuto di Stato, considerandolo incompatibile²⁰.

Inoltre, l'inclusione di una serie di soggetti, al di là degli enti territoriali (com'è ovvio) rientranti nella nozione di Stato, come quelli partecipati anche in forma minoritaria o che abbiano avuto un ruolo o abbiano incitato l'impresa pubblica nella adozione dell'aiuto²¹, ha esteso l'aspetto dell'imputabilità fino a farvi ricomprendere (secondo la linea adottata dalla Commissione) la disposizione di legge che stabilisce che i soggetti privati si autofinanziano al fine di creare una riserva per far fronte ad eventuali situazioni di crisi.

È noto che per aiuto debba intendersi anche una misura che non costituisca erogazione diretta di danaro ma attribuisca un vantaggio purchessia. Il punto non è tanto la raccolta volontaria di una somma che alimenta un fondo privato, quanto il fatto che la contribuzione medesima convogli in una determinata entità costituita per volontà del legislatore.

Insomma, il concetto di «emanazione dello Stato» – così la Commissione qualifica il fondo interbancario oggetto della nota vertenza *Tercas*²² – supera la nozione di Stato di cui all'art. 107, §1, TFUE, ampliandola a dismisura, non essendo tale entità né sotto il controllo dello Stato né soggetto alla sua autorità²³ (non integrando, in definitiva, alcuna delle ipotesi previste nella comunicazione

²⁰ G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006, p. 28 ss.

²¹ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01), punti 40 e 41.

²² A. ARGENTATI, *Sistema di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato*, in *Meriti concorrenza regole*, n. 1/2015, p. 327 ss.; F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione riconsidera la decisione sul caso Tercas in tema di aiuti (non) di Stato alle banche*, in *AISDUE*, n. 1/2019, p. 1 ss.

²³ A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e inizia la responsabilità*, in *Eurojus.it*, n. 2/2021, p. 194.

sulla nozione giuridica di aiuto di Stato del 2016). Del resto, l'art. 107, §1, TFUE, nell'individuare il profilo soggettivo dell'aiuto, aggiunge che esso deve essere concesso, per l'appunto, dallo Stato, o «mediante risorse statali»: il che non significa nemmeno che i vantaggi siano per ciò stesso considerati «aiuti», indipendentemente dal fatto se siano finanziati o meno dagli Stati; ciò che importa è evitare che il semplice fatto di costituire entità autonome che concedano un sostegno pecuniario alle imprese consenta di eludere la normativa sugli aiuti di Stato, a prescindere se le risorse utilizzate risultino permanentemente nel patrimonio dello Stato²⁴. E, inoltre, deve risultare un'influenza dominante da parte del soggetto pubblico e la capacità di orientamento ai fini dell'attribuzione di vantaggi a favore di altre imprese (nel caso, ad esempio, delle imprese pubbliche)²⁵.

3. Il criterio del “grave turbamento dell'economia”: natura, funzione e limiti applicativi

Negli ultimi anni il criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» di cui al richiamato art. 107, 3, lett. b), TFUE viene utilizzato con sempre maggiore frequenza quale base giuridica per l'ammissibilità agli aiuti di Stato, unitamente all'attivazione della clausola di salvaguardia che, di fatti, consente l'utilizzo degli aiuti di Stato in una misura più ampia²⁶.

In via preliminare, va rimarcato, come del resto è ampiamente noto, che il sistema normativo previsto dall'art. 107, TFUE consti di norme da ritenersi

²⁴ Sentenza della Corte del 28 marzo 2019, Germania/Commissione, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punti 53, 54 e 57.

²⁵ Sentenza della Corte del 13 settembre 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punto 31.

²⁶ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 581.

complementari fra loro, nel senso che il disegno complessivo tracciato dalla disposizione del diritto originario non implica un divieto assoluto di concessione di aiuti pubblici alle imprese ma prevede un sistema che, sotto il controllo della Commissione, vincola gli Stati al rispetto di una serie di criteri ai fini della messa in campo di misure di sostegno o di ripristino di situazioni di difficoltà o di carattere eccezionale o non dipendenti da fatto dell'uomo. In questo senso, può parlarsi di una disposizione che ha una valenza, allo stesso tempo, di natura politica e di natura tecnico-giuridica – consistente nella verifica delle condizioni di fatto (temporanee o frutto di una strategia programmatoria) a seguito della quale è possibile concedere aiuti di Stato “agganciando” la decisione a determinati criteri contenuti nelle disposizioni derogatorie e nelle norme tecniche previste dalle discipline singolari.

Come si è avuto modo di osservare in altre occasioni, si tratta di una disciplina adattiva a forte duttilità²⁷, che trova applicazione concreta all'interno di dispositivi specifici o settoriali che ne tracciano le coordinate in riferimento ad una determinata circostanza – perlopiù susseguente a valutazioni in ordine ai cicli economici o alle crisi o allo sviluppo di un determinato territorio o attività economica.

L'elemento fattuale e quello giuridico convergono verso un'armonia disciplinare, che consente agli Stati di disporre di linee guida in ordine alle modalità concessive. Si tratta, in definitiva, di un vero e proprio indirizzo politico che demarca la sottilissima linea che intercorre tra legittimità e compatibilità.

Questo aspetto viene particolarmente in luce nelle situazioni non disciplinate, o non ancora disciplinate, dinanzi alle quali la Commissione e gli Stati possono trovarsi a causa di eventi imprevisti. In questo caso, vengono in evidenza due diverse esigenze: da una parte, la necessità di rispondere alle criticità temporanee

²⁷ G. LUCHENA, *Il governo degli aiuti di Stato nell'economia in transizione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 1/2024, p. 24.

o strutturali di un determinato Paese o di un territorio che implica una valutazione eminentemente politica delle scelte compiute o da compiere; dall'altra, il rispetto delle regole in materia di concorrenza applicabili agli Stati che importa sì un esame di tipo tecnico – ad esempio: le valutazioni economiche complesse, l'investitore privato in un'economia di mercato, la redditività del progetto di aiuti, e così via – ma connotato di politicità intrinseca incidendo, come si diceva poc'anzi, sull'intervento statale in campo economico.

Come si vede, soprattutto in quest'ultimo caso, la commistione fra tecnica e politica crea non pochi fattori di criticità, anche perché subentra un ulteriore e significativo elemento che è quello della natura delle istituzioni coinvolte: mentre la Commissione è organo (asseritamente) tecnico – oltre tutto, nel caso degli aiuti, avente competenza esclusiva in materia – gli Stati, al di là di qualunque valutazione sulla rinascita dei sovranismi, sono comunità politiche all'interno delle quali vi sono entità rappresentative, soggetti intermedi, strumenti di democrazia economica, finalità sociali, vincoli costituzionali, ecc., che, come ovvio, mostrano il lato oppositivo dinanzi alla loro limitazione dell'esercizio della sovranità economica.

Lo scenario di riferimento è, dunque, quello di una perenne disputa fra le ragioni delle finalità statali e quelle del rispetto del mercato aperto e in libera concorrenza che connota la fisionomia dell'entità sovranazionale fin dalla sua nascita.

Ecco che, nel caso degli aiuti di Stato, i criteri o le deroghe o le discipline singolari o i casi di esenzione dalla notifica preventiva possono divenire anche strumenti di politica economica, ma pur sempre nel disegno delineato dalle norme del diritto UE che, com'è noto, prevede l'adozione del modello dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva di cui all'art. 3, TUE²⁸.

²⁸ V., fra gli altri, R. SKIDELSKY, *The Social Market Economy*, in *Social Market Foundation*, paper n. 1/1989, reperibile online al sito <https://www.smf.co.uk>; B. NORMAN, *The Social*

Ora, il criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», come si diceva, non è stato frequentemente utilizzato in passato e, anzi, quando esso è “comparso” per le prime volte sulla scena è stato oggetto di un'interpretazione restrittiva, se non rigida. Questa interpretazione si fondava sopra un'argomentazione che, fundamentalmente, ne escludeva o ne limitava fortemente l'applicabilità giacché il criterio *de quo* sarebbe stato “utilizzabile”, per così dire, soltanto nel caso di un coinvolgimento di tale grave turbamento dell'economia di tutto lo Stato membro e non soltanto una regione o una parte del territorio economicamente «arretrata»²⁹ e, pertanto, la Commissione non lo ha considerato un criterio valevole per il settore bancario, a maggior ragione se si trattava di una singola istituzione finanziaria. Questo aspetto indicava come il trattamento riservato dalla Commissione alle banche non differiva da quello riservato a qualunque impresa in base al quale le condizioni di ammissibilità delle misure avrebbero dovuto concernere la presentazione e il monitoraggio di un piano inerente alla sua concreta realizzabilità oltre che alla adozione di misure compensative. Ne scaturiva un modello che, come si diceva, presentava maglie assai ristrette come nel caso, ad esempio, della decisione negativa della Commissione scaturita dalla concessione di vantaggi fiscali alle banche relativamente ai *restructuring schemes* in quanto ritenuti discriminatori in base alla nazionalità e alle dimensioni dell'impresa³⁰. Inoltre, in un caso relativo alla

market economy, in *Social Philosophy and Policy*, n. 2/1993, p. 1 ss.; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 544 ss.; P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione europea*, n.1/2014, p. 265 ss.; B. THOMAS, *Universalizing the social market economy c. 1978: stepping away from institutions and towards discourse*, in *European Review of History*, n. 32/2025, p. 506 ss.

²⁹ Sentenza della Corte 30 settembre 2003, Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH, procedimenti riuniti C-57/00 P e C-61/00 P.

³⁰ R. IANUS, M.F. ORZAN, *Aid Subject to a Discretionary Assessment under Article 107(3) TFEU*, in H.C.H. HOFMANN, C. MICHEAU (eds.), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016, p. 267.

concessione di aiuti ad una banca austriaca, la Commissione ne determinò la non compatibilità adducendo la mancanza di una motivazione convincente sotto il profilo del criterio della necessità dell'aiuto concludendo, per l'appunto, per la non applicabilità della deroga prevista dall'art. 107, §3, lett. b)³¹. Non solo, ma nei casi *Northern Rock* e *Landesbanken* la Commissione aveva confermato la eccezionalità dell'applicazione del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» sulla base del fatto che la concessione degli aiuti alle banche avrebbe dovuto riguardare la singola entità e conseguentemente la valutazione in punto di ammissibilità avrebbe dovuto conformarsi ai criteri esistenti, cioè quelli contenuti nella Comunicazione del 2009 relativa al Quadro temporaneo per la concessione di aiuti di Stato per sostenere l'accesso ai finanziamenti a seguito della crisi finanziaria ed economica³².

Dopo il riconoscimento da parte dell'ECOFIN del 7 ottobre 2008 dell'importanza della stabilità del settore bancario, la c.d. *Comunicazione banche*³³ ne ha tratto spunto per ricordare come la deroga ex art. 107, §3, lett. b)³⁴ sia stata prevista quale “strumento” per far fronte al sostegno delle imprese

³¹ R. IANUS, M.F. ORZAN, *op. cit.*, p. 268.

³² Comunicazione della Commissione, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (2009/C 16/01).

³³ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (2013/C 216/01).

³⁴ Cfr. la citata *La comunicazione* sul settore bancario, punto 5: «Il riemergere di tensioni sui mercati del debito sovrano evidenzia in modo eclatante la persistente volatilità dei mercati finanziari. L'elevato livello di interconnessione e di interdipendenza che caratterizza il settore finanziario nell'Unione continua a far sì che sui mercati venga percepito un rischio di contagio. La grande instabilità dei mercati finanziari e l'incertezza sulle prospettive economiche – e, di conseguenza, il persistente rischio di un grave turbamento dell'economia degli Stati membri – giustificano il mantenimento della rete di sicurezza costituita dalla possibilità, per gli Stati membri, di concedere misure di sostegno collegate alla crisi a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato per quanto riguarda il settore finanziario».

bancarie già nelle sei precedenti comunicazioni emanate³⁵. Si è trattato, dunque, del riconoscimento di necessità di sostegno delle imprese bancarie per il tramite della deroga che in passato, come detto, non aveva avuto gran che “credito” nelle

³⁵ Comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale (2008/C 270/02); Comunicazione relativa alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza (2009/C 10/03); Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario («la comunicazione sulle attività deteriorate»); Comunicazione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato 2009/C 195/04); Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (2011/C 356/02); comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria C(2011) 8744). Per alcuni contributi dottrinali inerenti alla disciplina degli aiuti di Stato al settore bancario, senza pretesa di esaustività, v. D. VATTERMOLI, G. ROTONDO, *Gli aiuti di stato alle imprese bancarie in difficoltà*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, n. 1/2000, p. 247 ss.; V. GIGLIO, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1/2009, p. 23 ss.; E. ADLER, J. KAVANAGH, A. DER UGRYUMOV, *State Aid to Banks in the Financial Crisis: The Past and the Future*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 1, n. 1, January 2010, p. 66 ss.; G. LO SCHIAVO, *State Aids and Credit Institutions in Europe: What Way Forward?*, *European Business Law Review*, vol. 25, n. 3/2014, p. 427 ss.; F.-C. LAPRÉVOTE, M. PARON, *The Commission's Decisional Practice on State Aid to Banks: An Update*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 14, no. 1, 2015, p. 88 ss.; V. GIGLIO, R. SETOLA, *La disciplina degli aiuti di stato e le crisi bancarie italiane*, in *Mercato, concorrenza e regole*, n. 1/2012, p. 213 ss.; A. CANEPA, *Il difficile equilibrio fra concorrenza e aiuti di stato nella crisi: ruolo e scelte della commissione nel settore bancario*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 15 luglio 2016; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, 2016, p. 271; N. RUCCIA, *Le crisi bancarie al vaglio della Corte di giustizia. Osservazioni sulla sentenza del 19 luglio 2016, causa C-526/14, Tadej Kotnik e altri*, in *Rivista.eurojus.it*, 5 settembre 2016; A. CANEPA, *Dai salvataggi bancari ai crediti deteriorati: la complessa applicazione delle regole sugli aiuti di stato fra flessibilità e rigidità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 3, 2016, p. 258 ss.; I. MECATTI, *Il decreto salva risparmio*, in *Rivista.dirittobancario.it*, luglio/settembre, 2017, p. 327 ss.; S. LUCCHINI, J. MOSCIANESE, I. DE ANGELIS, F. DI BENEDETTO, *State Aid and the Banking System in the Financial Crisis: From Bail-out to Bail-in*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8, Issue n. 2, February 2017, p. 88 ss.; P. NICOLAIDES, *State aid after the Banking Union: serious disturbance and public interest*, in *Journal of Banking Regulation*, n. 23/2021, p. 79 ss.

intenzioni politiche della Commissione ai fini della compatibilità degli aiuti di Stato.

In tale contesto, anche dal punto di vista procedurale è stato adottato uno schema di valutazione che ha autorizzato (*id est*: suggerito) la Commissione ad approvare gli aiuti in 24 ore³⁶, una “tecnica” che, per così dire, sarà utilizzata anche a seguito dell’esplosione della crisi pandemica. Fra le tante, vengono in evidenza due esigenze fondamentali: la prima è quella di garantire stabilità al sistema bancario, la seconda è quella di intervenire rapidamente. Il tutto, sotto l’ombrello giuridico dell’art. 107, §3, lett. *b*) del TFUE che ha fornito la base giuridica per consentire interventi anche molto significativi incidenti sul sistema.

Oltre tutto, quando uno Stato concede una misura a favore di un’impresa bancaria, la valutazione in punto di compatibilità deve attenersi a taluni elementi che attengono piano di ristrutturazione in termini di idoneità del medesimo a ripristinare la redditività a lungo termine; l’adeguatezza della condivisione degli oneri dei detentori di azioni e dei titoli subordinati; la limitazione al minimo dei costi di ristrutturazione, conformemente ai requisiti di cui alla comunicazione sul settore bancario. Inoltre, il vaglio deve tenere conto del fatto che il piano di ristrutturazione contenga garanzie sufficienti per limitare le distorsioni indebite della concorrenza e che vi sia un sistema di vigilanza adeguato attinente, ad esempio, alla verifica, da parte statale, degli impegni assunti in sede di notificazione³⁷; il tutto nell’interesse pubblico (di cui, invero, non si fa menzione nella Comunicazione del 2013), consistente nel garantire la stabilità finanziaria e minimizzare i costi a carico dei contribuenti³⁸.

³⁶ Cfr. la *Comunicazione* sul settore bancario, punto 53.

³⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) 31 gennaio 2023, causa C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58.

³⁸ P. NICOLAIDES, *State aid after the Banking Union: serious disturbance and public interest*, cit., p. 79.

Nel corso del tempo, l'emersione di nuove situazioni emergenziali – perlopiù consequenziali ad eventi improvvisi, nozione ora allargata anche agli eventi bellici – ha spostato l'asse della disamina su altre questioni che non ineriscono alla natura sostanziale e oggettiva della nozione di aiuto di Stato ma consentono di scorgere tratti innovativi di un criterio che riduce le strettoie applicative del diritto degli aiuti di Stato.

Il contesto, dunque, si muove su una linea prospettica che, per effetto della dinamicità e della adattività ai diversi contesti delle deroghe, lascia spazio, per così dire, ad una nuova visuale dell'intervento pubblico in campo economico (pur traendosi la doverosa cautela da tenere presente alla luce del contesto normativo in vigore) che, come si diceva, trascende l'esclusiva riferibilità alla stabilità dinanzi a situazioni di crisi finanziarie ma muove verso un cammino di progressiva adattabilità, per l'appunto, della normativa sia alle situazioni di contingenza sia a quelle che delineano i confini della rinnovata programmazione dell'economia fattasi strada negli ultimi anni.

4. L'espansione interpretativa della deroga tra emergenza economica e tutela della concorrenza: le valutazioni economiche complesse

Il «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, oggi, rappresenta uno dei criteri più utilizzati in circostanze di crisi (insieme all'art. 107, §2, lett. b), TFUE), richiamando appunto situazioni di carattere eccezionale, com'è dimostrato anche dal fatto che il suo impiego è stato indicato fra quelli inerenti la potenziale ammissibilità di un aiuto durante l'evento pandemico³⁹ (con particolare riguardo, ad esempio, al settore

³⁹ D. JOUVE, *Le rôle du droit des aides d'État pour sortir de la crise*, in *Revue française de finances publiques*, n. 4/2020, p. 55 ss.; A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a*

aereo)⁴⁰, al sostegno ai costi fissi non coperti nell'ambito della pandemia (a condizione che l'impresa beneficiaria abbia visto la riduzione del 30 per cento del suo fatturato)⁴¹, alla ricapitalizzazione per il sostegno delle imprese strategiche ⁴² (in una pluralità di forme fra cui anche quella fiscale in termini di moratoria sul pagamento di tasse e diritti aeronautici⁴³), e durante la crisi russo-ucraina⁴⁴.

Factor Shaping EU State Aid Law, in *European Papers*, vol. 5, n. 1/2020, p. 621 ss.; A. CLAICI, *European Union: economists' perspective on State aid*, in *Globalcompetitionreview.com*, 24th June 2022; V. CORREIA, *The General Court's Decisions on State Aid Law in Times of COVID-19 Pandemic*, in *Air & Space Law*, vol. 47, n. 1/2022, p. 1 ss.

⁴⁰ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 7 novembre 2024 — Ryanair DAC / Commissione europea, Repubblica francese, Repubblica di Finlandia (Causa C-588/22 P; Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 30 maggio 2024 – Ryanair DAC/Commissione europea, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica di Finlandia (C-353/21 P) . Su tali aspetti, v., tra gli altri, P. NICOLAIDES, *Individual Aid to Counter the Effects of Serious Economic Disturbance Is Legally Possible, but Is it Appropriate?*, in <https://www.lexxion.eu/en>, 28 giugno 2022; M. BARBANO, *Gruppi societari destinatari di aiuti di Stato da più Stati membri: prime riflessioni sulla sentenza KLM II del Tribunale dell'Unione (T-146/22)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1/2024, p. 1 ss.

⁴¹ Sentenza della Corte (Nona Sezione) del 4 ottobre 2024 – Falke KGaA / Commissione europea (Causa C-127/23 P), ECLI:EU:C:2024:861.

⁴² Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 giugno 2024 – Ryanair DAC / Commissione europea, Regno di Spagna, Repubblica francese (Causa C-441/21 P).

⁴³ R. MICELI, *La disciplina degli aiuti di Stato fiscali nell'emergenza Covid-19*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 30 maggio 2020.

⁴⁴ S. CAVALIERE, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, Bari, 2025, p. 44 ss. Per quel che concerne le misure per far fronte alle conseguenze causate dalla guerra russo-ucraina v. Comunicazione della Commissione – Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e di transizione per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia, cit., punto 10 (che modifica il punto 56 della precedente comunicazione): «Gli aiuti di Stato sono in particolare giustificati e possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, se servono a porre rimedio alla carenza di liquidità delle imprese direttamente o indirettamente colpite dal grave turbamento dell'economia causato dall'aggressione militare russa contro l'Ucraina e dai suoi effetti diretti e indiretti, comprese le sanzioni imposte e le contromisure adottate, ad esempio dalla Russia. In tale contesto, la Commissione prende atto che, sebbene il turbamento economico colpisca ampiamente l'economia in tutti gli Stati membri, l'attuazione di determinate misure per porre rimedio efficacemente a tali effetti potrebbe richiedere più tempo, in particolare nei settori della

La sua ampiezza interpretativa ne favorisce l'applicazione in contesti di particolare complessità: da deroga soggetta ad una lettura tradizionalmente restrittiva e, in taluni casi, rigidamente contenitiva, essa si trasforma nel fondamento normativo per la gestione non solo contingente ma anche strutturale del sistema degli aiuti almeno in riferimento a taluni settori.

In questo senso, il termine “turbamento” si emancipa dalla mera sinonimia con la “crisi”, acquisendo una portata più ampia e meno vincolata. Come si diceva poc'anzi, esso non viene più considerato come elemento sotteso ad un evento improvviso o eccezionale che compromette l'equilibrio di un sistema economico, ma diventa un elemento capace di descrivere dinamiche più estese e, per dir così, progressive. Il turbamento non è necessariamente riconducibile a una cesura netta, come il crollo di un mercato o l'insolvenza generalizzata, ma può riferirsi anche a un'alterazione sistemica, a una distorsione che agisce nel tempo e modifica l'assetto ordinario dei rapporti economici.

In termini generali, nel campo giuridico, tale concetto si inserisce trasversalmente in ambiti diversi: dalle misure straordinarie in ambito contrattuale, alle politiche di intervento pubblico, fino alla disciplina dell'emergenza economica. Non è raro, infatti, che il legislatore utilizzi l'idea di “turbamento dell'economia” per giustificare deroghe temporanee ai principi generali, come la libertà contrattuale, la concorrenza o la stabilità normativa. In questo senso, il turbamento assume un valore definibile performativo: non solo descrive una condizione, ma autorizza risposte eccezionali, anche in termini di

produzione primaria di prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura. In questi settori specifici, caratterizzati da una quota particolarmente elevata di piccole imprese, il processo di adeguamento per superare efficacemente l'attuale crisi richiede tempi più lunghi. Inoltre, in particolare per la produzione primaria di prodotti agricoli e, in una certa misura, anche per l'acquacoltura, la dipendenza dalle stagioni di crescita annuali e dai cicli di raccolta sono caratteristiche specifiche del settore da considerare, tra cui la necessità di acquisire fattori di produzione in un periodo di prezzi particolarmente elevati, vendendo i prodotti risultanti agli attuali prezzi depressi. Ciò giustifica un periodo di attuazione eccezionalmente più lungo per questi settori».

potere amministrativo.

Allo stesso modo, la giurisprudenza ha cominciato a riconoscere che il *turbamento* può influenzare la stessa validità degli atti giuridici, specie quando altera in modo significativo l'equilibrio tra le prestazioni. Il concetto di eccessiva onerosità sopravvenuta, per esempio, trae linfa proprio da una nozione estesa di turbamento economico, che legittima la revisione o lo scioglimento dei contratti. In questo ambito, il diritto mostra la sua natura ontologicamente dinamica, attenta a cogliere non solo gli strappi evidenti, ma anche le trasformazioni meno visibili e comunque fattori che trascendono da condizioni di “normalità”.

Gli aspetti ora evidenziati consentono di formulare considerazioni relativamente ad un ulteriore elemento che appare degno di rilievo nella disamina delle questioni qui discusse e, in particolare, per quel che concerne la sussistenza di un legame con un altro e pregnante criterio discrezionale, cioè quello dell'interesse comune europeo; dal che ne deriva lo svincolo dal consueto scrutinio basato sul bilanciamento tra la natura distorsiva dell'aiuto e i benefici da esso generati per l'intera economia⁴⁵: in definitiva, la valutazione può ritenersi positivamente conclusa in punto di applicazione della deroga, purché le misure siano necessarie e proporzionate, garantiscano un giusto equilibrio tra i loro effetti benefici e i loro effetti negativi sul mercato interno e rispondano, di conseguenza, al comune interesse dell'Unione⁴⁶. Misure come, ad esempio, il sostegno alla liquidità volte a prevenire situazioni di insolvenza è effettivamente un rimedio ad un grave turbamento dell'economia che può riverberarsi nell'economia nazionale, soprattutto in settori considerati strategici e di grande rilevanza rispetto al PIL (come nel caso della aviazione civile)⁴⁷.

⁴⁵ R. FEDERICO, *Turbulences ahead: nazionalismo economico o legittima tutela dell'economia nazionale negli aiuti di Stato al trasporto aereo?*, in *Rivista.eurojus.it*, n. 2/2021, p. 182.

⁴⁶ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) 23 novembre 2023. causa C-209/21 P.

⁴⁷ R. FEDERICO, op. cit., p. 179.

Nei suoi aspetti, per dir così, evolutivi, l'applicazione della deroga *de qua* potrebbe essere anche inquadrata in termini di aiuto positivo presuntivo⁴⁸, fondato su una valutazione che supera – o quanto meno sospende – la tradizionale lettura in termini di presunzione di negatività dell'intervento pubblico. In quest'ottica, il sostegno alle imprese rappresenterebbe una forma di compensazione positiva rispetto alla natura potenzialmente distorsiva dell'aiuto.

È evidente, allora, che l'autorizzazione di un intervento pubblico ai sensi di tale criterio si configuri come uno strumento capace di incorporare una pluralità di valutazioni, comprese quelle relative a una crisi potenziale (instabilità geopolitiche o crisi energetica o effetti prodotti dai dazi) o alla necessità di proteggere l'economia di uno Stato membro e, indirettamente, dell'Unione nel suo complesso.

La novità consiste nell'estensione dell'ambito applicativo di un criterio ora proiettato anche verso scenari volti a prevenire un «possibile», «potenziale» o «previsto» grave turbamento dell'economia. Gran parte degli aiuti concessi sulla base di tale disposizione mira, infatti, al perseguimento di obiettivi già enunciati fin dalla prima comunicazione sul quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato (per fronteggiare l'emergenza pandemica⁴⁹): una sorta di clausola abilitante che, sebbene non incida formalmente sull'applicabilità dell'art. 107, §3, TFUE, ne amplia l'orizzonte ermeneutico, rendendo politicamente ed economicamente sostenibile il ricorso a forme di aiuto che, in condizioni di “normalità”, difficilmente sarebbero ammissibili.

Non sempre, tuttavia, il ricorso al criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» può considerarsi un *passe-partout* incondizionato per

⁴⁸ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato...o aiuti tra Stati? Dal temporary framework al Recovery Plan nel “comune interesse europeo”*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2021, p. 123.

⁴⁹ Il riferimento è al Quadro temporaneo per le misure di aiuto a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, 19 marzo 2020, COM(2020) 1863 final, che, com'è noto, è stata più volte integrata.

l'adozione di misure di incentivazione economica, trattandosi, comunque, di aiuti sottoposti al vaglio preventivo della Commissione. Vi sono, infatti, circostanze in cui l'applicazione di tale parametro solleva questioni di rilievo, in particolare rispetto a profili valutativi che si spingono oltre i confini classici del diritto degli aiuti di Stato, sino a lambire – per analogia o per implicazione – altre fattispecie riconducibili all'ambito della disciplina della concorrenza.

In tale contesto, merita attenzione il riferimento al criterio del «significativo potere di mercato», evocato in occasione della concessione di un aiuto alla compagnia aerea *Lufthansa* alla luce di quanto previsto dal *Temporary Framework*⁵⁰. Trattasi di un parametro non previsto né dal *Quadro temporaneo* né da altra normativa specifica in materia di aiuti di Stato alle imprese. La questione è stata portata all'attenzione dalla compagnia concorrente *Ryanair*, la quale ha contestato, tra l'altro, che l'intervento in forma di ricapitalizzazione non ha tenuto in adeguata considerazione il ruolo preponderante dell'impresa beneficiaria nel mercato di riferimento. A giudizio della ricorrente, l'aiuto avrebbe favorito una condizione di vantaggio competitivo potenzialmente idonea a produrre una «espansione aggressiva finanziata dall'aiuto», in contrasto con le norme in materia di concorrenza leale. L'arresto che ne è conseguito pare introdurre, seppur indirettamente, un nuovo parametro valutativo nel sistema degli aiuti di Stato, mutuato – per così dire – da una disciplina contigua ma distinta. Se, infatti, l'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE consente, nel contesto emergenziale delineato dal *Temporary Framework* – tendenza poi seguita anche dopo la crisi pandemica e, segnatamente, nel corso della crisi economica determinata dai conflitti bellici⁵¹ –

⁵⁰ F. MARCONI, *Aiuti di Stato nell'emergenza pandemica: il caso delle compagnie aeree tra circostanze eccezionali e grave turbamento dell'economia*, in *Eurojus.it*, n. 2/2022, p. 154 ss.

⁵¹ V. a titolo esemplificativo, la 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 2023/C 101/03, C/2023/1711; Comunicazione della Commissione — Modifica del quadro temporaneo di crisi e

la concessione di aiuti volti a fronteggiare difficoltà sistemiche di uno Stato membro, ciò non esonera le autorità concedenti dal vaglio sugli effetti concreti prodotti dal sostegno concesso. Nel caso di specie, il contributo economico, pur autorizzato dalla Commissione, avrebbe potuto produrre effetti discorsivi della concorrenza, in ragione della posizione di rilievo detenuta dal beneficiario sul mercato. Il concetto di «significativo potere di mercato» richiamato a tal riguardo, trova riscontro all'art. 63 della direttiva (UE) 2018/1972⁵², relativa al *Codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, dove viene definito come una situazione equivalente alla posizione dominante prevista dall'art. 102 del TFUE. Tale posizione è caratterizzata, secondo la norma, dalla «forza economica che consente a un'impresa di agire in modo sostanzialmente indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in ultima istanza, dai consumatori». Tale nozione si sovrappone concettualmente a quella della posizione dominante così come delineata dalla giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui essa si identifica con «una forza economica che consente all'impresa di impedire il mantenimento di una concorrenza effettiva nel mercato rilevante»⁵³. Una descrizione che ben si attaglia, nel caso in esame, alla compagnia aerea tedesca, la quale detiene quote di mercato significative in numerosi scali aeroportuali. Le quote di mercato, in effetti, rappresentano un utile indicatore per misurare la rilevanza delle imprese attive e per comprendere la struttura competitiva del mercato di riferimento. Ne discende che l'invocazione

transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C/2023/8045; European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness*, Brussels, Novembre 19th 2025, COM(2025), 845 final. 14. Communication from the Commission – Middle East Crisis Temporary State Aid Framework, C/2026/2947.

⁵² Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

⁵³ Tribunale, cause riunite T-34/21 e T-87/21, Ryanair DAC c. Commissione e Condor Flugdienst GmbH c. Commissione, 10 maggio 2022, punto 370.

del «grave turbamento dell'economia» debba essere accompagnata da un'attenta valutazione di proporzionalità, secondo la quale l'aiuto non può superare quanto strettamente necessario per fronteggiare la crisi. Il criterio in parola, sebbene prezioso nella gestione di eventi congiunturali critici, esige, dunque, cautele applicative che ne limitino l'estensione automatica, mediante una ponderazione complessiva degli effetti che il sostegno pubblico può generare in un articolato contesto concorrenziale. In tal senso, la nozione di proporzionalità non può essere ridotta a un mero controllo aritmetico dell'ammontare dell'aiuto, ma deve implicare una valutazione sostanziale, in chiave sistemica, della sua necessità, adeguatezza e coerenza rispetto agli obiettivi perseguiti (peraltro frequentemente richiamato nelle discipline singolari): il che, indica, in definitiva, che la decisione della Commissione si fonda anche su parametri di natura politica e su valutazioni inerenti l'interesse comune e, dunque, la stessa proporzionalità può essere sindacata in modo, per dir così, relativo nel senso che le argomentazioni della Corte UE non possono sostituirsi a quelle della Commissione⁵⁴. Si tratta di un'analisi che presuppone non solo la quantificazione dell'impatto economico diretto, ma anche la considerazione degli effetti indiretti sull'assetto competitivo del mercato, sulla tenuta delle catene del valore e sull'allocazione ottimale delle risorse. Un'analisi accurata non può prescindere da valutazioni che attengono altresì a situazioni potenzialmente lesive della concorrenza nella misura contraria all'interesse comune, Laddove, infatti, l'intervento pubblico si rivolga a imprese già caratterizzate da un significativo potere di mercato, il rischio è quello di consolidare o aggravare posizioni dominanti, a discapito della concorrenza effettiva e del pluralismo imprenditoriale. È in questi casi che l'autorità concedente, e ancor più la Commissione, devono esercitare un controllo rafforzato, verificando la coerenza dell'aiuto non soltanto con l'urgenza

⁵⁴ Corte giust., 12 ottobre 2004, Causa C-87/00, Roberto Nicoli c. Eridania, ECLI:EU:C:2004:604, punto 37.

dell'intervento, ma anche con l'equilibrio dell'ecosistema economico di riferimento. Non può sottovalutarsi, inoltre, la possibilità che misure concesse in buona fede per contrastare un turbamento congiunturale divengano, in assenza di un'adeguata *exit strategy*, forme di sostegno strutturale travestite da eccezione temporanea. Tale slittamento rischia di compromettere i principi fondamentali del diritto della concorrenza, traducendosi in una distorsione permanente della dinamica di mercato, soprattutto nei settori in cui l'effetto leva dell'aiuto pubblico è particolarmente rilevante.

La vicenda Lufthansa, conclusasi di recente con una sentenza della Corte Ue che stabilisce che il Tribunale ha agito correttamente nella vertenza *de qua* e che il potere discrezionale della Commissione non può sostanzialmente essere messo in discussione soprattutto in contesti economici complessi, prova che la verifica della sussistenza del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» ai fini della declaratoria di compatibilità dell'aiuto (nel caso di specie, di misure plurime) non debba ritenersi immune dallo scrutinio che la Commissione compie in base ai criteri stabiliti dalla Comunicazione, a seguito della quale essa di certo si autovincola ma che le pone l'obbligo di considerare le circostanze eccezionali che ne sono il presupposto. E, su questo, il controllo giurisdizionale può ben poco, dovendosi attestare soltanto sugli aspetti procedurali, sulla motivazione, sulla verifica dell'esattezza materiale dei fatti, sulla verifica dell'assenza di errori manifesti nella valutazione e sullo sviamento di potere⁵⁵. In definitiva, la valutazione economica complessa impone che le misure emergenziali non si traducano in vantaggi competitivi ingiustificati per alcune imprese a scapito di altre operanti nello stesso mercato o in mercati contigui. Ecco perché, l'evocata cooperazione tra autorità nazionali e Commissione europea assume un ruolo fondamentale per garantire l'armonizzazione

⁵⁵ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 23 aprile 2026, Deutsche Lufthansa AG contro Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH, Causa C-457/23 P, punti 53 ss.

dell'approccio valutativo, evitando disallineamenti interpretativi che potrebbero sfociare in tensioni tra ordinamenti nazionali e diritto dell'Unione. Particolarmente rilevante è anche la necessità di tener conto delle differenze settoriali nella valutazione del turbamento economico: non tutti i comparti produttivi reagiscono allo stesso modo alle perturbazioni di mercato, né tutti sono in grado di assorbire con eguale resilienza le conseguenze di un intervento pubblico asimmetrico. Il principio di proporzionalità, quindi, deve necessariamente interagire con il principio di differenziazione, che riconosce la specificità di ciascun settore e orienta l'intensità e la durata dell'aiuto in modo calibrato.

4.1. Il «grave turbamento» “temporaneo”

Alla luce di queste considerazioni, appare sempre più evidente come l'applicazione del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» debba essere inserita in un contesto regolatorio evoluto, capace di coniugare l'urgenza dell'azione pubblica con le esigenze di una concorrenza equa, di uno sviluppo sostenibile e di una coesione economica e sociale tra gli Stati membri.

Il quadro temporaneo, ad esempio, che si fonda, com'è noto, sulla previsione di misure di alleggerimento dei criteri di vaglio ma che riveste un'importanza ancora più significativa sul versante della semplificazione delle norme procedurali, è preordinato a far fronte a situazioni eccezionali, e, in altri casi, anche potenziali. Ma la norma ex art. 107, §3, lett. b), TFUE individua gli aiuti discrezionali che la Commissione è chiamata a valutare godendo di un ampio potere discrezionale e, pertanto, il suo vaglio non può essere avulso da considerazioni che assumono anche una valenza “politica”, oltre che tecnica.

In definitiva, si conferma come nella disciplina degli aiuti di Stato, pur facendosi strada un'interpretazione evolutiva ed estensiva di taluni parametri di vaglio, non possano essere ritenute superate le valutazioni compiute sulla base del rispetto del principio concorrenziale.

Si tratta, com'è evidente, di considerazioni che attengono alla regolazione di una materia da maneggiare con cura: il supposto allargamento delle maglie resta pur sempre razionalizzato, cioè costruito su base temporanea e in ragione di eventi straordinari e le stesse deroghe non possono collocarsi quale strumento da traslare stabilmente verso la stabilizzazione: piuttosto, potrebbe configurarsi una stabilizzazione in un processo di transizione lunga, nella quale, cioè, c'è un principio ed un termine.

Insomma, la stagione delle deroghe, sebbene sia prolungata, non autorizza a porre in campo la bandiera della sconfitta del divieto degli aiuti di Stato. Ciò che può ragionevolmente porsi in termini di possibilità o di tendenza è la circostanza che la struttura delle norme in materia di aiuti Stato non escluda più le esigenze di intervento nell'economia, ma pur sempre seguendo la linea tracciata dalle disposizioni di principio che connotano il modello economico prescelto. Del resto, una eccessiva apertura delle maglie sarebbe in contraddizione con le norme di diritto originario e rappresenterebbero un *vulnus* difficilmente superabile. Gli Stati, dal canto loro, consapevoli dell'allargamento dell'orizzonte interpretativo, operano nel segno della riconquista di spazi di sovranità economica, ma pur sempre all'interno del quadro disciplinare europeo.

Del resto, occorre sempre tenere presente quanto o fino a quanto possa estendersi la deroga, potendo la medesima essere considerata come giustificata da una determinata situazione di carattere eccezionale ovvero come un cambiamento di direzione che esorbita dal perimetro dell'ordinamento: l'elemento di sintesi della forbice interpretativa potrebbe essere rinvenuto nella salvaguardia dell'interesse comune che, in caso contrario, potrebbe risultare

compromesso dall'applicazione rigida della normativa. Oltre tutto, qualunque emergenza, indipendentemente dalla sua natura, è foriera di inneschi negativi per il mercato interno e, dunque, per l'interesse comune: le disposizioni "caso per caso" o, potrebbe dirsi *by design* – settore per settore, per tipologia di aiuto, per categorie e interessi diversi, e così via – regolano o possono regolare in deroga nella misura in cui l'interesse comune non supera la soglia della curvatura della norma di carattere generale (un principio generale europeo). Un elenco delle situazioni nelle quali potrebbe essere invocato il comune interesse parrebbe anche superfluo, sol che consideri l'alluvionale disciplina in materia di aiuti negli ultimi anni. Va da sé che il turbamento dell'economia è temporaneo e scaturisce da fallimenti del mercato o da situazioni determinate da una crisi finanziaria o da eventi eccezionali (come la guerra): per tale ragione, la prospettiva statale si aggiunge alla tutela del comune interesse a eliminare il grave turbamento dell'economia per il tramite di una normativa che ponga anche, eventualmente, le premesse della ripresa dell'economia, come nel caso della programmazione posta in essere nel quadro del *Next Generation EU* e della altre forme di programmazione settoriali. E, dunque, la deroga attiene ad una dinamica di bilanciamento tra la flessibilizzazione della normativa e l'esigenza di non alterare il quadro ordinamentale generale: si tratta, in sintesi, di ragionare non soltanto in termini di eccezione al principio di legalità ma anche quale strumento giuridico rilevante che permette di elevare l'intervento nell'economia a interesse comune in presenza di circostanze particolari non riconducibili esclusivamente ad una crisi ma, in qualche caso, a prevenirla. Ora, se l'interesse comune europeo fosse soltanto quello della tutela del mercato aperto e in libera concorrenza, la strada da percorrere sarebbe stretta; se, al contrario, si volesse assumere come effettivamente operante sul versante della concretezza degli interventi anche il principio della coesione economica e sociale o quello della solidarietà (la cui ricostruzione in quanto principio, dunque norma, è ormai alla crescente

attenzione della dottrina e sempre più parametro della giustizia UE) allora l'opzione in deroga non può essere ritenuta una curvatura dell'ordinamento ma parte integrante del medesimo. Sarebbe allora coerente con l'ordinamento europeo sia una misura di flessibilizzazione sia una più strutturata nel tempo, tenendo conto sia del primato del diritto UE sia della autonomia degli Stati. La dialettica fra autonomia statale e impianto giuridico sovranazionale richiede, anzi, un costante ricorso alla flessibilità normativa non in termini elusivi o sospensivi dei principi fondamentali dell'ordinamento UE ma, potrebbe dirsi, in funzione di essi. In questa visione prospettica, la tutela dell'interesse comune europeo assume un rilievo ermeneutico nella dimensione applicativa del medesimo quale presupposto dell'esercizio della deroga: nella "materia" degli aiuti di Stato, la questione appare in maniera del tutto evidente allorché i margini di flessibilità si dilatano o si restringono in ragione della potenziale compromissione dell'interesse comune europeo il quale, com'è ovvio, nel caso non fosse conforme ai principi di proporzionalità o di leale collaborazione, può essere sindacato dalla Corte UE qualora essi minaccino l'effettività e l'unità del diritto UE.

4.2. Aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia

Si tratta, dunque, di contemperare due esigenze (in apparenza) contrapposte: da un lato, evitare che l'aiuto pubblico diventi strumento di distorsione permanente; dall'altro, utilizzarlo come leva di trasformazione positiva, in linea con i grandi obiettivi strategici dell'Unione europea, quali la transizione verde, la digitalizzazione, la sovranità tecnologica e l'autonomia strategica.

Le *Linee guida sugli aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia (CEEAG 2022)*, ad esempio, assumono un ruolo centrale, poiché orientano gli interventi pubblici, fra l'altro, verso la decarbonizzazione e l'efficienza energetica, limitando

al contempo il rischio di sovvenzioni dannose per la concorrenza. Parallelamente, il *Quadro Temporaneo di Crisi e Transizione* (adottato nel 2023 a seguito della crisi energetica⁵⁶ e delle sfide geopolitiche) ha introdotto misure eccezionali per sostenere settori strategici, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità.

Sul piano operativo, ciò significa che il sostegno pubblico deve essere mirato, temporaneo e appunto proporzionato, evitando interventi generalizzati che possano cristallizzare vantaggi indebiti a favore di pochi operatori economici. L'orientamento si indirizza, fra l'altro, verso strumenti "a termine" e "condizionati", fra cui le sovvenzioni vincolate a investimenti in ricerca e sviluppo o le garanzie pubbliche legate a progetti di transizione ecologica.

Su questo versante, uno strumento significativo è rappresentato dal Regolamento (UE) n. 651/2014, il cosiddetto Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)⁵⁷, che consente agli Stati membri di concedere talune tipologie di aiuto senza previa notifica alla Commissione, a condizione che siano rispettati criteri predefiniti: il che consente, di rendere più celeri i tempi di attuazione e di ridurre il carico burocratico, pur tenendo conto della necessità della *compliance* normativa in materia di aiuti. Oltre tutto, gli aiuti devono essere sempre connotati dal carattere dell'"effetto incentivante": il sostegno pubblico è giustificato solo se induce i beneficiari a intraprendere attività che non avrebbero realizzato senza l'aiuto e non se si limita a finanziare ciò che avrebbero comunque fatto. Questo criterio, oltre a garantire l'uso efficiente delle risorse pubbliche, è strumentale per evitare i cosiddetti effetti "*windfall gains*", cioè la produzione di vantaggi finanziari ingiustificati.

⁵⁶ A. POLISENO, *Transizione energetica transnazionale*, in *Economia pubblica*, n. 1/2023, p. 97 ss.

⁵⁷ 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.

Dal punto di vista della coerenza strategica, e soprattutto, per dir così, tenendo fede all'approccio cooperativo, gli obiettivi dell'aiuto devono essere integrati nei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) e nei programmi cofinanziati dai fondi europei strutturali e di investimento, a conferma del fatto che la sinergia tra politiche nazionali e quadro normativo dell'UE risulta essere un elemento qualificante (anche dal punto di vista politico-istituzionale) per massimizzare l'impatto economico e sociale, evitando frammentazioni e sovrapposizioni⁵⁸.

Non meno rilevante è il rispetto del principio di neutralità tecnologica⁵⁹, anche alla luce di quanto enucleato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE⁶⁰, che impone di non discriminare *a priori* tra tecnologie diverse quando tutte sono idonee al raggiungimento dell'obiettivo dell'interesse comune. In altre parole, il sostegno pubblico deve essere guidato da criteri oggettivi e verificabili, non da preferenze politiche contingenti.

Infine, di particolare valenza è il monitoraggio *ex post* delle misure di aiuto: la raccolta di dati, la valutazione periodica degli effetti e la possibilità di ricalibrare gli strumenti in base ai risultati ottenuti sono elementi imprescindibili per garantire la legittimità e l'efficacia dell'intervento. La Commissione europea, in tal senso, richiede agli Stati membri *report* dettagliati e trasparenti, che consentano di verificare il rispetto delle condizioni autorizzate e di intervenire tempestivamente in caso di deviazioni.

⁵⁸ G. LUCHENA, *Programmazione multilivello e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.

⁵⁹ F. MATTASSOGLIO, *Algoritmi e regolazione. Circa i limiti del principio di neutralità tecnologica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2018, p. 240; F. CIRAIOLO, *L'ecosistema digitale e l'evoluzione dei mercati*, *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. al n. 4/2022, p. 346.

⁶⁰ V., a titolo di esempio, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 15 settembre 2020, Telenor Magyarország Zrt. c. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, cause riunite C-807/18 e C-39/19, ECLI:EU:C:2020:708.

5. Aiuti di Stato e interesse comune europeo: politica industriale e interventi per la ricerca

Tornando al criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», esso non sembra esaurirsi nel rappresentare un mero strumento di attenuazione degli effetti negativi gravanti sull'impresa in situazione di crisi – circostanza che, se intesa come aiuto al funzionamento, verrebbe in linea di principio qualificata negativamente e, di conseguenza, *ictu oculi* dichiarata incompatibile – ma assume una valenza ben più estesa. Esso consente allo Stato non solo di fronteggiare emergenze contingenti, ma anche di predisporre interventi programmati su una scala temporale di più ampio terreno, in considerazione del fatto che gli effetti del «grave turbamento» possono propagarsi con intensità tale da generare impatti sistemici non solo sull'economia del singolo Stato membro, ma sull'equilibrio economico dell'intera Unione. Anzi, si può ormai affermare che questo parametro stia assumendo un carattere quasi strutturale, considerata la costanza con cui la Commissione ne sancisce la rilevanza quale condizione preliminare per la valutazione dell'ammissibilità degli aiuti (c.d. aiuti preventivi).

La logica compensativa, tradizionalmente marginale o comunque subordinata, ma pur sempre criterio di ammissibilità in termini valutazione del minor danno possibile alla concorrenza infrastatale, acquisisce una funzione sussidiaria sempre più marcata, come dimostrano i casi relativi agli aiuti concessi alle imprese ad alta intensità energetica in base alla recente approvazione delle iniziative di sostegno conseguenti al *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF)⁶¹. Si tratta, in effetti, di una dinamica relativamente inedita nell'ambito dell'applicazione del divieto generale di aiuti di Stato, quanto meno perché la crisi energetica di così vaste dimensioni non si era mai affacciata nello scenario

⁶¹ Communication from the Commission, Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework), C/2025/7600.

europeo, la quale lascia intravedere un'evoluzione interpretativa fondata su un ampliamento del perimetro operativo della nozione di “interesse comune europeo”. Tale evoluzione alimenta un effetto moltiplicatore nelle iniziative di sostegno pubblico, che si declinano sempre più spesso in chiave europea e, addirittura, transnazionale. Il riferimento è, in particolare, alla legislazione di nuova generazione – articolata, complessa e in continua evoluzione – che tende a premiare gli interventi a favore di imprese virtuose, ovvero quelle che non inquinano, che investono nel settore energetico e ambientale, che favoriscono l'occupazione tramite progetti rigenerativi, che riducono i consumi o che contribuiscono in modo significativo al processo di decarbonizzazione e al rafforzamento della resilienza industriale⁶².

Nel contesto attuale, contrassegnato da transizioni multiple, le congiunture economiche, le politiche energetiche e ambientali e quelle per l'innovazione tecnologica contribuiscono a rimodellare la fisionomia della politica europea degli aiuti. Essa si configura oggi come un *corpus* in continuo adattamento, ispirato a una logica di flessibilità normalizzata o, potrebbe ancora dirsi, a contenuto controllato, capace di rispondere alle esigenze mutevoli del mercato e di accompagnare le trasformazioni strutturali. Rendere duttile la disciplina sugli aiuti di Stato diviene significativo non solo sotto il profilo giuridico, ma anche politico ed economico, poiché ciò consente di allineare le misure di sostegno agli obiettivi strategici definiti a livello sovranazionale.

Gli strumenti di incentivazione, lungi dall'essere semplici eccezioni motivate da esigenze di carattere straordinario, ma ormai un vero e proprio “strumento” di politica economica, divengono sempre più frequenti nella regolazione pubblica dell'economia: una straordinarietà quasi strutturale e, in definitiva, un cambio di

⁶² Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (disciplina per gli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita) (C/2025/3602).

passo non dichiarato né ammesso, ma certamente di segno opposto rispetto alla normativa “rigorista” in vigore.

A tale riguardo, si ribadisce come la morfologia dell’aiuto appare sempre più in termini di leva strategica per l’attuazione di politiche pubbliche attive, finalizzate al conseguimento di obiettivi politici coerenti con una visione di sviluppo sostenibile e orientato all’innovazione, fra cui la competitività, la sicurezza energetica, la sostenibilità ambientale e la sovranità tecnologica. Del resto, si tratta di “settori” divenuti un vero e proprio asse strategico dell’Unione europea, che, senza il sostegno pubblico a favore delle imprese, appare non realizzabile.

L’osservazione delle linee di indirizzo adottate negli ultimi anni evidenzia, infatti, un chiaro orientamento verso la costruzione di un sistema sempre più articolato, che consenta di sostenere una pluralità di settori per il tramite di una varietà di strumenti fra cui: 1) aiuti al finanziamento al capitale di rischio delle piccole e medie imprese⁶³; 2) supporto economico alle misure ambientali⁶⁴; 3) sostegno tramite il fondo *InvestEU* che facilita la concessione degli aiuti di Stato a favore delle PMI «che hanno subito ripercussioni negative dalla crisi COVID-19 e che non si trovavano già in difficoltà ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato alla fine del 2019»⁶⁵; 4) aiuti ai settori dell’elettricità e del gas; 5) incentivi all’innovazione⁶⁶; 6) incentivi al comparto marittimo e alle industrie strategiche

⁶³ Comunicazione della Commissione recante modifica degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese (2010/C 329/05).

⁶⁴ G. LUCHENA, A. POLISENO, L. RODIO NICO, *La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti di Stato*, in *Economia pubblica*, n. 1/2024, p. 85 ss.; G. LUCHENA, *Declinazioni della sostenibilità ambientale e politica del diritto dell’economia. Un’analisi delle politiche legislative in chiave eco-giuseconomica*, in *Economic Law and Finance Review*, n.1/2025, p. 5 ss.

⁶⁵ 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, art. 3 e punti 25 e 32 dei considerando.

⁶⁶ L. RODIO NICO, *La programmazione euro-statale degli interventi per la coesione digitale*, in *Rivista di diritto bancario*, Suppl. al n. 4/2023, p. 251 ss.

emergenti.

Si approda così a un ampliamento del perimetro di azione degli Stati membri, inserito all'interno di una cornice comune europea, che si salda alla strategia dell'"autonomia strategica aperta"⁶⁷. Si tratta di una visione politica che esprime l'ambizione dell'Unione europea di dotarsi degli strumenti necessari per affermare una propria autonomia, per l'appunto, nel quadro della più generale interdipendenza globale, coerente con i propri interessi economici e i valori fondamentali di riferimento.

5.1. Progetti di comune interesse europeo

Gli aiuti di Stato, come si è ripetuto più volte nel corso delle presenti riflessioni, assumono un nuovo volto (sebbene temporaneo): non più soltanto come

⁶⁷ Gli aiuti di Stato diventano così strumenti integrati per rispondere ad un'esigenza politica più ampia che vede l'Europa nel tentativo di affermare la propria capacità di azione autonoma, pur restando ancorata ai principi dell'apertura commerciale e della cooperazione multilaterale. È il concetto di *open strategic autonomy*, realizzata in base all'art. 207 del TFUE, che ha l'obiettivo di garantire che le scelte strategiche europee – in materia di energia, materie prime critiche, infrastrutture digitali e tecnologie verdi – non siano ostaggio di dipendenze esterne non sostenibili: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM/2021/66 final. In definitiva, l'evoluzione degli aiuti di Stato in termini di strumento ordinario di politica economica riflette la maturazione dell'Unione europea quale soggetto normativo e politico in grado di operare in modo proattivo nei mercati globali. L'accento posto dalla Commissione su resilienza, sostenibilità e competitività chiarisce la direzione di marcia: non si tratta più solo di rimuovere ostacoli alla concorrenza, ma di creare le condizioni per uno sviluppo coerente con gli obiettivi fondamentali dell'Unione. Certo, ritenere che possa diventare uno strumento ordinario di politica economica dipende anche da altri fattori non secondari che attengono al ruolo che l'Unione europea vorrà assumere nello scenario geopolitico in via di formazione e alla prospettiva di un'unione politica sempre più stretta che consegnerà, in definitiva, un quadro istituzionale riformato. Si pensi alle politiche per il riarmo, alle forme di incentivo per le industrie strategiche e al sostegno delle imprese che operano nel campo dell'intelligenza artificiale.

meccanismo correttivo volto a neutralizzare fallimenti del mercato o a contenere esternalità negative, ma strumento attivo di sostenibilità, crescita e coesione industriale. Ne sono testimonianza le linee guida in materia di energia e ambiente, con cui l'Unione intende guidare l'industria europea attraverso la transizione ecologica, in riferimento sia alla disciplina sugli aiuti per l'industria pulita⁶⁸, sia alla disciplina degli IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*)⁶⁹, che rappresentano la forma forse più evoluta di collaborazione tra Stati membri e «centro del *policy making* dell'Unione»⁷⁰ nella realizzazione di una politica industriale ambiziosa (anche nel campo della collaborazione nel settore della ricerca scientifica come il farmaceutico e sanitario⁷¹), integrata e proiettata oltre i

⁶⁸ V. infra.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, Bruxelles, 25.11.2021 C(2021) 8481 final. La possibilità di ricorrere a finanziamenti tramite la deroga relativa agli «importanti progetti comuni di interesse europeo» è presente in una pluralità di iniziative di sostegno pubblico: v., ad esempio, l'art. 3, Regolamento (UE) 2021/523; inoltre, a livello interno, v. quanto previsto dall'art. 1, c. 203, della legge n. 145/2018, come integrato e modificato dall'art. 1, c. 232, della legge n. 160/2019. Per quel che concerne le modalità di funzionamento, v. il decreto interministeriale del 21 aprile 2021, come integrato dal decreto interministeriale (Ministero delle imprese e del Made in Italy e dell'Economia e delle finanze) del 27 febbraio 2026.

⁷⁰ G.P. MANZELLA, *Gli IPCEI come modello di politica industriale europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2025, p. 69.

⁷¹ G. LUCHENA, *La decisione della Commissione sugli aiuti a favore di Important projects comuni di interesse europeo (IPCEI) in campo sanitario: il caso Med4Cure*, in *Diritto e salute*, n. 3/2023, p. 11 ss.

Le imprese farmaceutiche, ad esempio, anche con il sostegno dello Stato, possono contribuire ad investire in ricerca e sviluppo per curare e prevenire situazioni complesse (come nel caso delle pandemie). Su questo versante, le azioni dell'UE trovano un costante punto di riferimento nelle regole in materia di aiuti di Stato per la ricerca in campo sanitario come dimostra la struttura giuridica della regolazione degli IPCEI ai fini della concessione di aiuti economici per favorire lo scambio transfrontaliero per sviluppare la ricerca di nuovi dispositivi. Diverse imprese farmaceutiche investono in ricerca per produrre farmaci più accessibili e sostenibili, riducendo allo stesso tempo l'uso di materiali inquinanti nei processi di produzione. Il dato di rilievo è l'assoggettamento alla disciplina degli aiuti di Stato alle imprese che favorisce la realizzazione di ricerche in campo tecnologico in un inedito rapporto tra Stati, istituzioni

confini nazionali in termini di transnazionalità della progettualità, tanto che lo stesso Rapporto Draghi li inserisce fra gli elementi strategici per ridurre il divario esistente con le grandi potenze economiche mondiali⁷².

La finalità della promozione degli IPCEI è volta al sostegno delle iniziative attuative di politiche e azioni dell'Unione europea come, ad esempio, il *Green Deal*, la strategia digitale, la nuova strategia industriale per l'Europa, la strategia europea per i dati e il *Next Generation EU*⁷³. Non solo, ma a conferma dell'utilizzo della base giuridica ex art. 107, 3, lett. c) quale «deroga potenziale» al divieto degli aiuti di Stato⁷⁴, gli IPCEI sono volti anche ad affrontare le «gravi perturbazioni» dell'economia che possono inverarsi, in particolare, a causa di eventi eccezionali

scientifiche e, appunto, imprese farmaceutiche. Si tratta di un approccio che attiene alla necessità di favorire investimenti in ricerca aventi finalità preventive che possono contribuire sia alla riduzione di patologie sia a migliorare di cure. Non sorprende, peraltro, come la disciplina degli aiuti di Stato, sempre più “aperta” alle imprese che operano (anche) nella ricerca scientifica, consenta di rendere sostenibili le iniziative di supporto per finalità di carattere generale come può essere il caso della ricerca in campo sanitario (v., ad esempio, l'IPCEI Med4Cure o Salute 1). Nel settore della salute, di recente, è stato approvato un altro IPCEI denominato Tech4Cure o Salute 2 inerente al potenziamento dei dispositivi medici riguardanti la medicina predittiva, preventiva e personalizzata.

Nel settore della microelettronica la Commissione, nel 2018, ha autorizzato un progetto congiunto Italia-Francia-Germania-Regno Unito (successivamente vi aderito anche l'Austria) denominato “*Connecting Europe's microelectronic industry to foster digitisation in Europe*”: si tratta di attività di ricerca sviluppo e innovazione inerente ai chip efficienti sul piano energetico, semiconduttori di potenza, sensori intelligenti, attrezzatura ottica avanzata e materiali compositi. Sempre nel campo della microelettronica, la Commissione ha recentemente autorizzato un IPCEI nel quale figurano ben 14 Paesi riguardanti la trasformazione verde e digitale e, in particolare, per addivenire ad avanzamenti nella guida autonoma e nella produzione efficiente e a basso consumo energetico.

Di rilievo sono, infine, gli IPCEI nel campo della ricerca sulle batterie e sull'idrogeno.

⁷² M. DRAGHI, *Rapporto sul futuro della competitività europea*, B, 2024, p. 28 ss.

⁷³ G.P. MANZELLA, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁴ L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in *Eurojus.it*, n. 3/2025, p. 235.

e per il rafforzamento della resilienza economica e sociale⁷⁵.

Per tali ragioni, laddove il mercato non riuscisse a finanziare adeguatamente le iniziative di sviluppo comune, si reputa come essenziale l'intervento delle autorità pubbliche al fine del sostegno di quelle attività che, diversamente, sarebbe difficile portare a compimento.

Per la realizzazione del progetto è fondamentale che esso sia concepito come in presenza di un fallimento di mercato e richiede la presenza finanziaria significativa del beneficiario (in termini di cofinanziamento)⁷⁶. I vantaggi devono ripercuotersi nell'intera economia e nella società dell'Unione europea con effetti positivi identificabili e valutabili. La Commissione, inoltre, valuta positivamente, anzi, potrebbe dirsi quale fattore determinante, il rispetto del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente come prescritto dall'art. 17 del reg. 852 del 2020.

A conferma anche del livello partecipativo degli Stati (quale elemento che qualifica la validità della fase ascendente/collaborativa), la Commissione tiene in considerazione quanto i medesimi hanno suggerito ai fini della predisposizione del progetto di comune interesse: a) partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, quale la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti, alla concezione del progetto; (b) la partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, a condizione che agisca come struttura esecutiva, alla selezione del progetto; (c) la partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, e degli Stati membri partecipanti alla struttura di

⁷⁵ 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, cit., punto 4.

⁷⁶ 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, cit., punto 19.

governance del progetto; (d) il progetto prevede importanti interazioni collaborative in termini di numero di *partner*, coinvolgimento di organizzazioni di settori diversi o di imprese di dimensioni diverse e, in particolare, cooperazione tra imprese di grandi dimensioni e PMI, comprese le *start-up*, in diversi Stati membri e promuove lo sviluppo di regioni più svantaggiate; (e) il progetto comporta il cofinanziamento da parte di un fondo dell'Unione in regime di gestione diretta, (f) il progetto comporta un contributo significativo di investitori privati indipendenti; (g) il progetto si prefigge di porre rimedio ad una dipendenza strategica chiaramente identificata e significativa⁷⁷.

Un capitolo a parte è dedicato ai progetti di ricerca che devono essere fortemente innovativi e costruire un valore aggiunto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione. Di particolare interesse risulta la disciplina in materia di progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti, della salute o della tecnologia digitale, i quali devono rivestire una grande importanza per le strategie dell'Unione relative ai settori dell'ambiente, del clima, dell'energia (ivi compresa la sicurezza dell'approvvigionamento), dei trasporti, della salute, dell'industria o della tecnologia digitale, oppure contribuire in misura significativa al mercato interno⁷⁸.

5.2. Ampiezza della deroga (per la realizzazione della programmazione europea)

La normativa europea prevede un ambito di applicazione molto ampio

⁷⁷ 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, cit., punto 21.

⁷⁸ 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, cit., punto 25.

potendosi attuare in tutti settori dell'economia alla luce di quanto previsto dall'art. 107, §3, lett. b). I campi di applicazione per materia si estendono dall'energia all'ambiente, dalle infrastrutture alla ricerca e all'innovazione tecnologica⁷⁹, comprendendo tutti quei settori in cui si avverte in modo marcato l'esigenza di ridurre squilibri e disparità che si manifestano a livello europeo.

La deroga prevista dal diritto originario dell'Unione Europea assume un ruolo di rilievo, in quanto strumento giuridico idoneo a consentire l'attuazione di progetti di ampia portata, finalizzati a generare benefici diffusi per l'intera collettività e non soltanto per singoli Stati membri o territori. La logica che sottende a tali interventi è quella di garantire che lo sviluppo economico e tecnologico proceda in maniera armonica e coordinata, favorendo l'integrazione tra le diverse economie nazionali e stimolando l'adozione di soluzioni innovative in grado di rispondere alle sfide comuni.

Le iniziative che si collocano in questa prospettiva spesso beneficiano della deroga alle norme sugli aiuti di Stato, proprio in quanto si tratta di *progetti comuni di interesse europeo*, capaci di generare un impatto positivo e duraturo su più Paesi e regioni. L'elemento qualificante di tali politiche è la capacità di coniugare crescita economica e inclusione sociale, evitando che le disparità territoriali si traducano in ostacoli strutturali allo sviluppo complessivo dell'Unione. Ciò implica non solo la promozione di investimenti strategici in infrastrutture materiali e immateriali (dalle reti energetiche e di trasporto fino alle piattaforme digitali e ai sistemi di comunicazione avanzati) ma anche il sostegno a programmi di ricerca e innovazione che possano essere condivisi e utilizzati da tutti i Paesi membri.

Da questo angolo di osservazione, l'art. 174 TFUE rappresenta il faro dell'azione politica e legislativa dell'Unione. Esso impone di orientare le risorse verso le aree e

⁷⁹ L. RODIO NICO, *La tecnologia economicamente sostenibile nella transizione ambientale: spunti di riflessione*, in F. RIGANTI (a cura di), *Sostenibilità e mercati vigilati: regolatori e operatori nella "galassia" ESG*, Torino, 2024, p. 685 ss.

le comunità in ritardo di sviluppo, al fine di ridurre il divario economico e migliorare le condizioni di vita dei cittadini in ogni parte del territorio europeo. A tale principio si affiancano le disposizioni degli articoli 179 e seguenti del TFUE, che riconoscono alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica un ruolo centrale nella competitività europea e nell'integrazione dei mercati⁸⁰.

Particolare importanza riveste poi il coordinamento tra politiche nazionali e strategie comuni europee, affinché gli interventi non si traducano in azioni isolate, ma costituiscano parte di un disegno coerente e sinergico. In tal senso, il sostegno a iniziative congiunte in materia di sviluppo tecnologico, infrastrutturale e ambientale favorisce la creazione di reti di collaborazione transnazionali, rafforzando il tessuto produttivo e innovativo dell'intera Unione. Questo approccio non si limita a stimolare la crescita economica in senso stretto, ma mira a creare le condizioni per uno sviluppo equilibrato, in cui la competitività vada di pari passo con l'inclusione, e l'innovazione si traduca in opportunità concrete per cittadini e imprese in ogni regione.

In particolare, possono essere previsti aiuti alle imprese in difficoltà quali definite dagli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione ad eccezione delle imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 ma che sono divenute imprese in difficoltà il 1° gennaio 2020 o successivamente, per tutta la durata dell'applicazione del quadro temporaneo relativo all'emergenza da COVID-19; gli aiuti a favore di imprese destinatarie di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente decisione della Commissione che dichiara gli aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno; le misure di aiuto che di per sé, in virtù delle condizioni cui sono subordinate o per il metodo di finanziamento previsto, rappresentano una violazione indissociabile del diritto dell'Unione e, in

⁸⁰ C. GEIGER, B.J. JÜTTE, *Il diritto alla ricerca come garanzia di sostenibilità, innovazione e giustizia nel diritto d'autore dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di Informatica e diritto*, n. 1/2023, p. 17 ss.

particolare, le misure di aiuto in conformità delle quali la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di avere la propria sede nello Stato membro interessato o di essere stabilito prevalentemente in questo Stato e quelle in conformità delle quali la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di utilizzare prodotti o servizi nazionali; e, infine, le misure di aiuto che limitano la possibilità per il beneficiario di utilizzare in altri Stati membri i risultati ottenuti dalla ricerca, dallo sviluppo e dall'innovazione⁸¹.

Ai fini dell'identificazione del progetto comune europeo, esso deve riguardare un set di *policy* che attengono alle strategie dell'Unione europea in termini di realizzazione di un importante contributo concreto, chiaro e identificabile sulla crescita sostenibile, ad esempio in quanto riveste particolare rilevanza, tra gli altri, per il *Green Deal* europeo⁸², la strategia digitale, il decennio digitale e la strategia europea per i dati e il suo aggiornamento, la nuova strategia industriale per l'Europa, *Next Generation EU*, l'Unione europea della salute, il nuovo spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, il nuovo piano d'azione per l'economia circolare⁸³ o l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁸⁴.

Tradizionalmente, l'intervento pubblico è stato giustificato soprattutto in

⁸¹ 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, cit., punto 10.

⁸² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il *Green Deal* europeo, Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM(2019) 640 final.

⁸³ S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 930 ss.

⁸⁴ 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, cit., punto 14.

presenza di fallimenti di mercato⁸⁵, ossia quando il libero funzionamento del mercato non consente di raggiungere risultati socialmente desiderabili. Tuttavia, l'evoluzione delle politiche europee ha introdotto un approccio proattivo⁸⁶, in cui gli investimenti pubblici, anche di lungo periodo, vengono concepiti come leve per stimolare la concorrenza, promuovere l'innovazione e rafforzare la competitività industriale dell'Unione.

In tale visuale, il sostegno pubblico non si limita a correggere inefficienze preesistenti, ma mira a favorire la realizzazione di progetti di ampio respiro, il cui impatto positivo si distribuisca in maniera equilibrata tra tutti gli Stati membri, generando benefici durevoli per l'economia e la società europea. Un altro elemento qualificante è il rispetto del principio del “non arrecare un danno significativo” all'ambiente (DNSH – *Do No Significant Harm*)⁸⁷, previsto dall'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 (c.d. “Regolamento Tassonomia”)⁸⁸ e ribadito dalla relativa Comunicazione interpretativa della Commissione⁸⁹. Questo criterio

⁸⁵ Invero, il richiamo all'uso misurato degli aiuti, in particolare tenendo conto della presenza dei fallimenti di mercato, è costantemente sottolineato dalla Commissione in pressoché tutti i documenti con i quali stabilisce le norme per la concessione degli aiuti.

⁸⁶ G. LUCHENA, *Il rilancio statale dell'economia attraverso aiuti proattivi e condizionati*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1/2021, p. 162 ss.; ID., *Interventi per il rilancio dell'economia*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D'ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGIU, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, III, Napoli, 2022, p. 1083 ss.; ID., *Misure convergenti per una strategia comune di contrasto alla crisi generate dall'emergenza pandemica*, in P. CARNEVALE, E. CASTORINA, G. GRASSO, R. MANFRELOTTO (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti – Liber Amicorum Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, p. 561 ss.

⁸⁷ R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, in A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità – Finanza Mercati Ambiente*, Atti del Convegno – Bari, 16-17 maggio 2024, Bari, 2025, p. 223 ss.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Comunicazione della Commissione sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche degli atti delegati “Ambiente”, “Clima” e “Informativa” della tassonomia dell'UE (C/2025/1373).

impedisce la qualificazione di un progetto come di interesse comune europeo se esso comporta impatti ambientali negativi rilevanti. Pur potendo apparire improbabile che un progetto centrato su ambiti come la salute o la sostenibilità presenti tali rischi, la previsione del DNSH come requisito qualificante ha la funzione di garantire il pieno allineamento dell'iniziativa con le prescrizioni del *Green Deal* e con le condizioni di finanziamento del *Next Generation EU*, contribuendo così a un modello di sviluppo integrato in cui progresso economico e tutela ambientale si “sostengano”, per così dire, reciprocamente.

Il vaglio di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno viene condotto sulla base di criteri giuridici consolidati, talvolta adattati alle congiunture economiche, altre volte “integrati” grazie al contributo della giurisprudenza UE. tale processo adattivo ha avuto un particolare sviluppo nella lunga stagione delle crisi.

In termini generali, la valutazione della Commissione si concentra sull'analisi del potenziale impatto dell'aiuto sulla concorrenza, verificando se gli effetti positivi derivanti dalla misura siano tali da superare gli effetti negativi, i quali, come noto, possono manifestarsi sotto forma di distorsioni attuali e/o potenziali della concorrenza nel mercato interno. Quando tale bilanciamento pende a favore degli effetti positivi, si dischiude la possibilità di applicare la deroga prevista dall'art. 107, §3, lett. b) TFUE, anche alla luce della determinazione dei costi ammissibili del progetto. Il primo parametro di riferimento è il principio di necessità dell'aiuto, consolidato nella prassi applicativa dell'Unione. Esso implica che l'intervento pubblico sia elemento indispensabile per la realizzazione del progetto, il quale, in assenza del sostegno, non verrebbe intrapreso o subirebbe una riduzione significativa in termini di scala o portata. Tale necessità emerge tipicamente in presenza di un ammontare di investimento particolarmente elevato; un carattere non compensativo dell'aiuto, ossia non finalizzato a ristorare spese già sostenute; un rischio economico e tecnologico tale da scoraggiare

l'iniziativa privata. A questo principio si affianca quello della proporzionalità dell'aiuto, che richiede di dimostrare l'impossibilità di conseguire gli stessi risultati con un sostegno di entità inferiore. Proprio questo requisito giustifica la possibilità di cumulo con altre fonti di finanziamento, ivi comprese quelle di origine europea, nella misura in cui l'ammontare complessivo non ecceda quanto strettamente necessario alla realizzazione del progetto. Ciò risulta particolarmente rilevante nei settori ad alta intensità di capitale, come la ricerca e l'innovazione, caratterizzati da investimenti strutturalmente consistenti. Un ulteriore aspetto valutativo riguarda gli effetti attesi, ossia l'impatto concreto del progetto di interesse comune europeo⁹⁰. La Commissione è chiamata a verificare non solo la sostenibilità economica dell'intervento, ma anche la sua capacità di generare un cambiamento effettivo e misurabile rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione. Infine, rientra nel vaglio anche il criterio dell'adequatezza dell'intervento, che si traduce nella verifica della capacità della misura di perseguire l'obiettivo dichiarato in modo efficace, coerente e proporzionato.

5.3. Industria pulita: la recente Comunicazione della Commissione. Criteri orientativi per gli Stati e per le imprese

Si faceva cenno poc'anzi alla strategia per incentivare l'industria pulita. Gli orientamenti della Commissione nell'ambito del Patto per un'industria pulita⁹¹

⁹⁰ Come, ad esempio, nel caso degli IPCEI: «L'esecuzione del progetto deve essere oggetto di relazioni periodiche. Se del caso, la Commissione può chiedere di svolgere una valutazione ex post» (cfr. 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, cit., punto 5.2).

⁹¹ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (disciplina per gli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita), C/2025/3602).

costituiscono l'ultimo tassello di un ordito disciplinare che orienta gli Stati per la concessione di aiuti di Stato (anche, in verità, per il tramite dei già richiamati IPCEI)⁹².

La Commissione delinea l'obiettivo politico della Comunicazione al fine di «migliorare l'accesso all'energia a prezzi accessibili, stimolare la domanda e l'offerta di prodotti tecnologici puliti, mobilitare investimenti pubblici e privati, alimentare l'economia circolare, sviluppare partenariati internazionali e garantire competenze e posti di lavoro di qualità per l'equità sociale. Fornisce una strategia di crescita globale per un'industria competitiva, resiliente e decarbonizzata nell'Unione, offrendo opportunità agli investitori e contribuendo alla coesione sociale e all'equità in tutte le regioni. Il patto rappresenta un impegno ad accelerare la decarbonizzazione, la reindustrializzazione e l'innovazione, simultaneamente e in tutto il continente, rafforzando al tempo stesso la resilienza dell'Europa»⁹³. Si ribadisce la necessità di realizzare un sistema integrato di investimenti coinvolgenti sia il settore privato sia quello pubblico e di semplificare misure specifiche per favorire, in particolare, il processo di decarbonizzazione entro un quadro giuridico non frammentato che consenta agli Stati di agire in condizioni di parità al fine di favorire la coesione economica.

Un elemento significativo è quello dell'intersezione operativa fra le comunicazioni che attengono al perseguimento del medesimo obiettivo. Infatti, le norme contenute sia nel regolamento sulle esenzioni dalla notifica preventiva sia quelle contenute nella comunicazione CEEAG restano pienamente utilizzabili da parte degli Stati e continuano ad essere incentivate nel loro impiego quale fonte di legittimazione giuridica. Oltre tutto, proprio laddove non si riscontri, per così dire, piena aderenza alle norme contenute nella comunicazione *de qua*, restano valide,

⁹² G.P. MANZELLA, *op. cit.*, p. 72; L. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 237.

⁹³ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 1, punto 2.

per l'appunto, quelle contenute in quelle precedentemente citate, con l'aggiunta della disciplina degli aiuti a finalità regionale e a quelle sul finanziamento del rischio.

Anche in questo caso, la base giuridica è rappresentata dall'art. 107, §3, lett. c), TFUE e la valutazione di compatibilità si fonda, sinteticamente, sui seguenti criteri: a) l'aiuto deve agevolare lo sviluppo economico e ingenerare un effetto di incentivazione: si tratta di un criterio ben noto nella prassi applicativa della Commissione che fa riferimento alle potenzialità di sviluppo che l'aiuto è in grado di produrre "spingendo" il beneficiario a realizzare iniziative che, in assenza dell'aiuto, non avrebbe intrapreso; inoltre, gli Stati sono incoraggiati a includere nel progetto di aiuti misure che conseguano obiettivi sociali e ambientali, anche grazie al coinvolgimento delle parti sociali, ponendo in campo forme di partecipazione attiva da parte degli *stakeholder*⁹⁴; b) l'aiuto non deve essere contrario al comune interesse alterando le condizioni degli scambi: in questo caso, le condizioni di compatibilità fanno riferimento alla valutazione della necessità, della proporzionalità e dell'adeguatezza della misura prevista; inoltre, la Commissione è chiamata a verificare la sussistenza di effetti negativi derivanti dalla concessione dell'aiuto e che siano garantiti il monitoraggio e alle modalità di comunicazione⁹⁵ sul sito *web* dello Stato concedente o su quello della stessa Commissione inerenti alle misure superiori a 100.000 euro⁹⁶; gli aiuti possono essere concessi sotto qualsiasi forma, lasciando agli Stati ampi margini di scelta delle modalità attraverso le quali individuare la tipologia della misura.

Le due condizioni, positiva (*sub a*) e negativa (*sub b*), costituiscono l'architrave del vaglio di compatibilità di tali tipi di aiuti: come si evince da quanto

⁹⁴ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 3, punto 3.1.

⁹⁵ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 3, punto 3.2.

⁹⁶ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 9.

sommariamente riportato, la discrezionalità della Commissione permane in tutta la sua latitudine operativa nel senso che, in entrambe le “condizioni”, emerge chiaramente il suo ampio potere di valutare gli effetti della misura prevista dagli Stati; il che indica, com’è evidente, un apprezzamento che può esulare dallo stretto ambito giuridico per collocarsi nella sfera della valutazione politica nella misura in cui, ad esempio, sia che si tratti di esaminare le potenzialità dello sviluppo economico sia che si esamini la sussistenza del comune interesse e la non incidenza sugli scambi, l’analisi verte su elementi che attengono alle dinamiche economiche e a “fattori” che ne possono condizionare l’ammissibilità come l’ambiente o la coesione sociale. Invero, nemmeno questa sembra essere una novità assoluta nel panorama regolatorio degli aiuti di Stati, perché tale approccio si riscontra ormai da tempo nella prassi della Commissione che, al fine dell’adozione di un approccio economico sempre più preciso, dettaglia in maniera sempre più accurata i criteri di ammissibilità degli aiuti e il più possibile oggettivi, unitamente al requisito della trasparenza⁹⁷.

6. Autonomia strategica europea e nuovi strumenti di intervento pubblico

L’orizzonte delineato dalla Commissione evidenzia, infine, la necessità di assicurare il buon funzionamento del mercato interno, la tutela delle catene del valore e la resilienza del sistema produttivo europeo nel suo complesso. In tale direzione si muove anche la strategia per l’economia circolare, che rafforza l’impegno dell’UE a proteggere le imprese europee da pratiche distorsive provenienti da attori globali e, al tempo stesso, a promuovere una transizione

⁹⁷ C. SCHEPISI, *La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità della Commissione e i suoi limiti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2019, p. 321 ss.

giusta e competitiva.

È in questo scenario che gli aiuti di Stato acquistano nuova centralità, divenendo una componente strutturale dell'architettura economica dell'Unione quale promotore di investimenti in capitali pazienti (per dirla alla Mariana Mazzucato), che sviluppino i loro effetti nel lungo periodo.

La crescente articolazione del quadro giuridico in materia di aiuti riflette un potenziale cambiamento di paradigma che dovrà testarsi nel prossimo futuro: da strumenti eccezionali e subordinati, gli aiuti di Stato si trasformano in leve strategiche per la realizzazione di politiche industriali europee integrate e coordinate. Questa evoluzione si lega alla consapevolezza che il perseguimento di obiettivi collettivi – quali la neutralità climatica, l'autonomia energetica, la sovranità digitale e la sicurezza economica – non può prescindere da un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche nell'orientare e sostenere (cioè “governare”) la trasformazione dei sistemi produttivi.

Laddove una volta prevaleva la logica del *non intervento*, oggi si afferma una visione, per dir così, più pragmatica, secondo cui l'intervento statale – purché mirato, proporzionato e temporaneamente definito – può rappresentare uno strumento essenziale per colmare divari di competitività, correggere squilibri sistemici e accelerare processi di riconversione. In questo senso, gli aiuti di Stato si allineano con le politiche europee di lungo periodo (il ben noto *long termism* che nutre di sé la programmazione degli ultimi anni, anche quale forma di contrasto alla «finanza del breve respiro – esclusivamente focalizzata sull'obiettivo della massimizzazione del valore nel tempo più contratto reso possibile dalle infrastrutture e dalla tecnologie disponibili»⁹⁸), contribuendo alla costruzione di una base industriale rafforzata, innovativa e sostenibile.

Un esempio emblematico è costituito dai richiamati IPCEI che, come si diceva,

⁹⁸ A. ANTONUCCI, *Conclusioni*, in I. SABBATELLI (a cura di), *Banche ed etica*, Padova, 2013, p. 74.

rappresentano una forma di avanzamento in termini di cooperazione fra Stati membri in settori tecnologici chiave, come i semiconduttori, le batterie, l'idrogeno⁹⁹, il *cloud computing* e la microelettronica, e così via. Tali iniziative possono essere considerate come strumenti di sovranità economica europea, capaci di mobilitare ingenti risorse pubbliche e private nel rispetto delle regole del mercato interno.

In parallelo, anche il citato *Green Deal* europeo e il programma *REPowerEU*¹⁰⁰ offrono una cornice giuridica e finanziaria entro cui gli aiuti di Stato possono essere impiegati per sostenere la transizione ecologica. I criteri di compatibilità fissati nelle *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy* (CEEAG)¹⁰¹ indicano chiaramente le condizioni alle quali il sostegno pubblico può essere ritenuto conforme al diritto dell'Unione: in particolare, l'assenza di effetti distorsivi sproporzionati, il principio di inquinatore-pagatore, la

⁹⁹ S. LANDINI, G. LUCHENA, *Hydrogen in Energy scenarios: insurance coverage of related risk and incentives to enterprises to develop innovation: Economic law framework and political aims*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 1/2025, p. 13 ss.

¹⁰⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18 maggio 2022 COM(2022) 230 final, accompagnata da una serie di misure legislative fra le quali v. 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. Appositi capitoli dedicati all'attuazione del RePowerEU sono stati inseriti nel PNRR (Missione 7). Fra le riforme previste dal PNRR meritano di essere segnalati il progetto di semplificazione delle procedure per le procedure per le energie rinnovabili a livello sia centrale sia locale, la riduzione dei SAD (sussidi dannosi per l'ambiente, la riduzione dei costi di connessione, la mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti PPA da energie rinnovabili e il piano denominato Nuove Competenze Transizione inerente all'aggiornamento del quadro regolatorio della formazione al fine di rendere operativi gli strumenti di contrasto tra domanda ed offerta di competenze.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione — Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 C/2022/481. Sull'argomento, v., tra gli altri, M. PORZEŻYŃSKA, *A Green Light for a Green Aid? Between Challenges and Opportunities resulting from the European Green Deal for EU State Aid Law*, in *CERIDAP*, n. 1/2024, p. 238 ss.

rilevanza strategica degli interventi, nonché l'apporto concreto al raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050.

7. Nota conclusiva

I criteri considerati, in conclusione e riassumendo le considerazioni qui sviluppate, lungi dal costituire un'eccezione episodica nel contesto degli aiuti di Stato, si sono progressivamente affermati come strumenti giuridici duttili e strutturalmente rilevanti nel governo dell'economia. Dalla crisi finanziaria del 2008 alla pandemia e fino alla crisi energetica, le deroghe esaminate hanno dimostrato una capacità adattiva che trascende il momento emergenziale, per integrarsi in modo stabile nella cassetta degli attrezzi dell'intervento pubblico.

La nozione di "turbamento", in particolare, sembra emanciparsi da una visione statica e binaria fondata sulla contrapposizione crisi/normalità, per assumere le forme di una categoria giuridica definibile variabile o mobile, comunque non più rigida, che ingloba instabilità sistemiche, squilibri persistenti e tensioni geopolitiche capaci di produrre effetti economici diffusi. Il riferimento al "grave turbamento" diventa, quindi, la base normativa per risposte rapide, ma anche per strategie programmate, indirizzate alla resilienza e alla trasformazione dei sistemi produttivi.

Tale evoluzione determina anche uno slittamento del baricentro nel diritto degli aiuti di Stato: da un impianto rigidamente difensivo e vincolato alla tutela della concorrenza in senso tradizionale, verso un equilibrio più sofisticato che combina esigenze di competitività, coesione, sostenibilità ambientale (naturalmente «senza rinunciare ai vantaggi connessi alla libertà d'iniziativa e all'operare dei

meccanismi concorrenziali»¹⁰²) e sovranità economica¹⁰³.

La Commissione, dal canto suo, dinanzi ai mutamenti economico-politici, da interprete rigida, diviene progressivamente regista attiva di una politica industriale europea (tenendo in debito conto il tema/problema delle competenze¹⁰⁴ e degli effetti potenziali¹⁰⁵), in cui la discrezionalità assume connotati sempre più riferibili alla programmazione, come dimostra la varietà degli interventi attuati a livello europeo su vari fronti.

Tuttavia, la valorizzazione del criterio del turbamento non è priva di rischi: da un lato, la sua estensione eccessiva potrebbe compromettere la certezza del diritto e favorire approcci discrezionali e asimmetrici soprattutto alla luce della differente capacità fiscale degli Stati¹⁰⁶; dall'altro, il suo utilizzo in contesti di potere di mercato significativo, come nel caso Lufthansa, richiede un'attenta valutazione della proporzionalità e degli effetti distorsivi potenziali. Ai fini dell'applicazione di tale criterio viene in evidenza la necessità di predisporre meccanismi trasparenti di controllo, valutazione *ex ante* ed *ex post*, nonché di un'armonizzazione delle prassi interpretative a livello UE.

Non solo, ma occorre sottolineare come l'impostazione di fondo non sia mutata dal punto di vista giuridico e, quindi, se è vero che l'estensione interpretativa del concetto di «grave turbamento dell'economia in uno Stato

¹⁰² E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, p. 178.

¹⁰³ Sulla sovranità economica, v., tra gli altri, G. DI GASPARE, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I Luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, p. 201 ss.; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e sovranità economica*, ivi, p. 215 ss; L. BARTOLUCCI, *La "sovranità economica" all'intersezione tra Unione europea e Stati membri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2021, p. 315 ss.

¹⁰⁴ J. HETTNE, *European Industrial Policy and State Aid – a competence mismatch?*, in *European Policy Analysis*, January n. 1/2020, p. 1 ss.

¹⁰⁵ L. BRANDAO MARQUES. H. TOPRAK, *A Bitter Aftertaste - How State Aid Affects Recipient Firms and Their Competitors in Europe*, in *IMF Working Papers*, December 2024.

¹⁰⁶ L. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 239.

membro» “aiuta” a costruire il potenziale flusso degli incentivi economici alle imprese in una chiave di contenimento del suddetto turbamento, è anche vero che le condizioni di applicabilità del criterio risultano essere pur sempre stabilizzate nel quadro del diritto europeo della concorrenza.

In questa prospettiva, la stessa nozione di “interesse comune europeo” riqualifica gli aiuti non solo come strumenti correttivi, ma come leve proattive di *policy* pubblica, capaci di orientare investimenti e innovazione in settori strategici. Si tratta di un orientamento che vede sempre di più affermarsi la necessità di un ritorno del “pubblico” in campo economico con il ruolo sempre più attivo da parte delle Istituzioni europee non soltanto quali “controllori” delle dinamiche statali e della spesa pubblica ma anche quali soggetti che partecipano alla programmazione dello sviluppo economico. L’integrazione di tale logica con le priorità del *Green Deal*, della transizione digitale e dell’autonomia strategica conferisce al diritto degli aiuti di Stato una funzione inedita: non più solo garante della neutralità del mercato, ma architetto di uno sviluppo coerente, competitivo e sostenibile in termini di un vero e proprio riorientamento della strategia degli aiuti di Stato (certificata, per così dire, dalle più recenti comunicazioni volte a disciplinare il processo di transizione attraverso investimenti consistenti nei settori considerati)¹⁰⁷.

In conclusione, il grave turbamento dell’economia, da criterio eccezionale e limitato, si è trasformato in punto di accesso ad una nuova stagione del diritto europeo dell’economia: una stagione che, pur rimanendo ancorata ai principi fondamentali del mercato interno, riconosce l’esigenza di una *governance* economica più flessibile, e una politica degli aiuti di Stato che sebbene razionalizzata e strategicamente orientata, dia «il via a un nuovo corso economico,

¹⁰⁷ V., a tale riguardo, l’*Editorial Comment* della *Common Market Law Review*, n. 61/2024, p. 5 ss.

sociale e politico»¹⁰⁸ anche, eventualmente, con forme di solidarietà economica¹⁰⁹ che, in molti casi, «fa ancora fatica a penetrare» nel quadro regolatorio della gestione delle crisi¹¹⁰.

¹⁰⁸ S. CAVALIERE, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, cit., p. 306.

¹⁰⁹ F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Rivista.eurojus.it*, n. 4/2021, p. 81.

¹¹⁰ A. ANTONUCCI, *Crediti deteriorati, discriminazione, proporzionalità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 2 al n. 2/2019, p. 47.