

Aiuti di stato e competitività del sistema

Carlo Eugenio Baldi*

- *La disciplina degli aiuti di stato rappresenta un pilastro nella realizzazione del mercato comune, che sta alla base dell'Unione europea. La graduale eliminazione delle barriere tariffarie e degli ostacoli tecnici alla libera circolazione delle merci doveva essere accompagnata dal controllo sulle politiche di sostegno alle imprese messe in atto dai singoli stati.*
- *A termini di Trattato, gli aiuti di stato sono dichiarati in principio "incompatibili" con il mercato interno; sono tuttavia ammissibili quando possono favorire un obiettivo di "interesse comune" che compensi gli effetti negativi degli aiuti sulle condizioni di concorrenza. Alla Commissione spetta il compito di stabilire le regole cui gli stati devono attenersi nell'istituzione di misure di aiuto, adeguandole al contesto in continua evoluzione.*
- *Pur in un mercato globalizzato, la Commissione continua a privilegiare il contrasto agli effetti degli aiuti sugli scambi tra stati membri, in un'ottica eurocentrica, con regole che spesso si prestano a interpretazioni contrastanti e pongono concrete difficoltà applicative.*

JEL Classification: K210.

Keywords: concorrenza, aiuti di stato, Unione europea, competitività.

* cebaldi@europroject-online.it.

1. La disciplina degli aiuti di stato: un pilastro del mercato comune

La disciplina degli aiuti di stato ha la sua base giuridica negli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In particolare, l'art. 107 definisce il concetto di aiuto di stato, dichiarando incompatibili con il mercato interno (vale a dire, in principio, vietati) i comportamenti che rientrano in quella fattispecie (primo comma), ma stabilendo nel contempo alcune precise deroghe al divieto (secondo comma) e individuando situazioni che possono giustificare (rendere compatibili) gli aiuti, alle condizioni stabilite dalla Commissione caso per caso (terzo comma).

Quelle disposizioni riprendono pedissequamente¹ il testo degli articoli 92, 93 e 94 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea e costituiscono uno dei pilastri del mercato comune che quel Trattato ha inteso realizzare tra gli stati fondatori; progetto esteso ai paesi che hanno progressivamente aderito ad esso, nella sua evoluzione nell'Unione europea.

Che quello degli aiuti di stato sia un tema tutt'altro che marginale nella costruzione europea è testimoniato dal fatto che esso era stato posto sul tavolo già alla Conferenza di Messina del 1955, dove si evidenziò che "une des garanties essentielles qui doivent être données aux entreprises, c'est que le jeu ne risque pas d'être faussé par les avantages artificiels dont bénéficieraient leurs concurrents ... les aides accordées par les Etats doivent donc être examinées de très près"². Preoccupazione confermata, trent'anni dopo, dal Libro Bianco della Commissione sul completamento del mercato interno, dove si afferma che "una volta eliminate le barriere fisiche e tecniche all'interno della Comunità, la Commissione perseguirà l'applicazione di una politica rigorosa nei confronti degli aiuti concessi dagli stati, affinché le risorse pubbliche non vengano utilizzate per conferire vantaggi artificiali ad alcune imprese a scapito di altre"³.

La disciplina degli aiuti di stato è vista dunque come uno strumento indispensabile per garantire una reale concorrenza tra le imprese nel quadro del completamento del mercato interno, onde evitare il pericolo che gli stati reagiscano alla maggiore concorrenza prodotta dalla graduale eliminazione delle barriere tariffarie e tecniche "aumen-

¹ Le modifiche del tutto marginali apportate al testo originario non ne cambiano minimamente la sostanza.

² Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères*, Bruxelles, 21 aprile 1956 (il cosiddetto Rapporto Spaak), p. 57.

³ Commissione delle Comunità europee, *Il completamento del mercato interno: Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, Milano, 28-29 giugno 1985, Bruxelles, 14 giugno 1985, COM (85) 310 def, punto 158.

tando il volume degli aiuti destinati a proteggere e a promuovere le imprese nazionali”⁴.

E, in effetti, a partire dalla metà degli anni Ottanta, la Commissione non solo ha intensificato l'attività di controllo sugli aiuti concessi alle imprese dagli stati, ma ha tradotto i principi enunciati nelle disposizioni del Trattato citate in regole puntuali che indirizzassero – e limitassero – gli stati nelle loro strategie di sostegno all'economia. Sono così stati elaborati documenti – periodicamente sottoposti a revisione – che hanno tracciato i confini dell'intervento pubblico con riferimento alle diverse tipologie e finalità di questo (crescita delle imprese, ricerca e innovazione, acquisizione di competenze, promozione dell'occupazione, tutela dell'ambiente, accesso al credito), alle caratteristiche dei beneficiari (piccole e medie imprese, start up), al settore di attività (siderurgia, cantieristica, infrastrutture e servizi nel settore dei trasporti, agricoltura, pesca), al contesto in cui operano (regioni deboli o periferiche).

Questi documenti hanno assunto inizialmente la forma della comunicazione agli stati membri, per essere gradualmente sostituiti o affiancati, a partire dall'inizio del secolo presente, da regolamenti, cosiddetti “di esenzione per categoria”. A differenza di questi ultimi, le comunicazioni – che hanno assunto denominazioni diverse (Linee guida, Inquadramento, Orientamenti, Disciplina), tutte riconducibili alla stessa fattispecie – in quanto atti non previsti dai Trattati, sono prive di valore giuridico vincolante; esse hanno tuttavia dettato le regole cui gli stati membri si sono attenuti – e tuttora si attengono – in virtù del fatto che stabiliscono i criteri e le condizioni che la Commissione – cui il Trattato attribuisce competenze esclusive in materia – applicherà nella valutazione di compatibilità delle misure di aiuto che le verranno sottoposte dagli stati; alle sue indicazioni questi dovranno dunque, obbligatoriamente adeguarsi⁵. Ed i regolamenti “di esenzione”, che costituiscono oggi il riferimento principale per tutte le amministrazioni nazionali, ne sono una traduzione fedele, applicabile senza verifica preventiva della Commissione a tutti i casi – la stragrande maggioranza – che non richiedano una valutazione specifica in ragione della loro complessità o delicatezza⁶.

⁴ Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea*, Lussemburgo, 1989, ISBN 92-825-9537-4, p. 1.

⁵ In questo senso si sono espressi ripetutamente la Corte di Giustizia e il Tribunale di Prima Istanza. Si vedano, tra le altre: la sentenza del 24 marzo 1993, *CIRFS e. a./Commissione*, in Causa C-313/90, punti 34 e 36; la sentenza 12 dicembre 1996, *AIUFFASS e AKT/Commissione*, in Causa T-380/94, punto 57; la sentenza del 5 novembre 1997, *Etablissement R. Ducros/Commissione*, in Causa T-149/95, punto 61; la sentenza del 30 aprile 1998, *Vlaams Gewest/Commissione*, in Causa T-214/95, punto 79.

⁶ L'esenzione non si riferisce all'applicazione della disciplina degli aiuti di stato, bensì all'obbligo di notifica preventiva, previsto dall'art. 108: i regolamenti stabiliscono appunto le condizioni nel rispetto delle quali le diverse tipologie di aiuto disciplinate dal regolamento stesso sono comunque compatibili.

Comunicazioni e regolamenti costituiscono dunque la traduzione pratica, *pro tempore vigente*, della casistica indicata dal secondo e, soprattutto, dal terzo comma dell'art. 107 del TFUE come idonea a giustificare la deroga al divieto sancito dal primo comma. E se la formulazione del Trattato non è mutata nel tempo, l'interpretazione di quelle norme è in costante evoluzione, per tener conto delle mutate situazioni e delle mutate esigenze, che possono essere di lungo periodo, o anche transitorie⁷.

2. Le deroghe al divieto di aiuti di stato. Il criterio dell'interesse comune

Il secondo comma dell'art. 107 individua direttamente due tipologie di aiuto⁸ che gli stati membri possono mettere in atto, senza che siano necessarie ulteriori precisazioni o interpretazioni: si tratta degli aiuti "destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali" e degli "aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori".

Per quanto riguarda i primi, in realtà la Commissione ha delimitato il campo di applicazione della deroga ad alcune tipologie di calamità, oggi elencate nell'art. 50 del regolamento 651/2014⁹, lasciando alle autorità nazionali il compito di stabilire quando, in concreto, un determinato evento rientri in una di tali categorie, ma non la possibilità di qualificare come calamità naturale altri eventi di diversa natura, ancorché essi non siano direttamente imputabili alle attività umane e abbiano causato danni ingenti alle attività economiche¹⁰. Nel settore agricolo, alle calamità naturali sono equiparati gli eventi climatici

⁷ Così, accanto ad una revisione periodica che tiene conto di nuove priorità, sensibilità o strategie (gli aiuti in campo ambientale, che non erano presi in considerazione come categoria specifica, costituiscono ora una priorità), sono state adottate misure straordinarie e temporanee per far fronte ad improvvise emergenze: si pensi alle misure autorizzate a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008-2009, in occasione della pandemia da Covid-19, o per fronteggiare gli effetti della guerra in Ucraina e a quelle che la Commissione ha iniziato ad adottare per ridurre le conseguenze della guerra nel Golfo.

⁸ In realtà, le situazioni individuate dalla norma sono tre, ma la terza è oggi indiscutibilmente superata dai fatti. Si tratta degli aiuti necessari a compensare gli svantaggi cui si sarebbero potute confrontare le imprese di certe regioni della Germania in conseguenza della divisione del paese successiva al secondo conflitto mondiale. Il riferimento, in origine, era al territorio di Berlino Ovest e può essere esteso alle regioni della ex Repubblica Democratica Tedesca nel periodo immediatamente successivo all'unificazione. Anche se non è stata valutata l'opportunità di eliminare questa deroga (come ipotizzato dalla stessa norma), l'insussistenza da tempo delle condizioni che ne hanno giustificato l'esistenza la rendono di fatto superata.

⁹ Si tratta di terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale.

¹⁰ La Commissione ha autorizzato i risarcimenti dei danni causati alle attività extra-agricole dalle eccezionali precipitazioni nevose verificatesi in Emilia-Romagna nel 2012, ma non con riferimento a questa deroga, bensì alla generica deroga di cui alla lettera c) del terzo comma dell'art. 107, di cui si dirà (*Aiuto di Stato SA.39539 (2014N)*).

avversi assimilabili a calamità naturali, che producano danni rilevanti alle colture o ai mezzi di produzione¹¹. Nel caso delle calamità naturali, l'aiuto non può superare il danno effettivamente subito e certificato, detratti eventuali rimborsi assicurativi: in sostanza, l'aiuto può, tutt'al più, ripristinare la situazione preesistente all'evento calamitoso, allo scopo di rimettere l'impresa danneggiata nelle stesse condizioni di competitività che la caratterizzavano in precedenza¹².

Quanto agli "aiuti a carattere sociale", il fatto che beneficiari siano "singoli consumatori" (non, quindi, imprese) dovrebbe di per sé escludere la presenza di aiuti di stato, più che giustificarli. La loro menzione nella norma è dovuta al fatto che il vantaggio per il consumatore può comportare un beneficio indiretto per il fornitore dei beni/servizi di cui quello è indotto ad avvalersi in virtù dell'aiuto: i produttori dei beni per i quali è riconosciuto un "incentivo" per la rottamazione dell'usato; i fornitori dei servizi di trasporto degli alunni delle scuole, che beneficino dello sconto sull'uso del mezzo; i residenti nelle isole che godono di una tariffa di favore sui voli da e per il continente; e così via. Per questa ragione, la compatibilità di questi aiuti è subordinata al fatto che essi siano accordati "senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti"¹³; condizione che esclude un aiuto ai produttori.

Il terzo comma dell'art. 107 individua alcuni obiettivi il cui perseguimento può giustificare la concessione di aiuti di stato, alle condizioni stabilite dalla Commissione, lasciando peraltro aperta la possibilità che il Consiglio, su proposta della stessa Commissione, ne aggiunga altri.

Si tratta degli aiuti che possono favorire lo sviluppo delle regioni meno sviluppate (i cosiddetti aiuti a finalità regionale), di quelli che promuovono la realizzazione di un grande progetto di comune interesse europeo, degli aiuti finalizzati a contrastare le conseguenze di eventi eccezionali che influiscono pesantemente sull'economia di uno o più stati membri¹⁴, degli aiuti in campo culturale.

¹¹ Si tratta di gelo, tempeste e grandinate, ghiaccio, precipitazioni forti o persistenti o grave siccità che distruggano almeno il 30% della produzione.

¹² Per quanto riguarda l'Italia, stante l'obbligo per tutte le imprese di contrarre polizze assicurative a copertura dei danni causati da sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni, introdotto dal comma 101 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2023, n. 213 e le conseguenze attribuite all'inadempimento a quell'obbligo dal Codice degli incentivi, adottato con D.Lgs. 27 novembre 2025, n. 184 (esclusione da qualsiasi tipo di agevolazione pubblica, anche non costituente aiuto di stato), verosimilmente, gli indennizzi potranno riguardare, in futuro, solo il danno economico causato dalla calamità, non quello materiale, se non, eventualmente, per l'importo non rimborsato dall'assicurazione, o per i danni a beni per i quali non è prescritto l'obbligo assicurativo.

¹³ Discriminazione che si realizzerebbe se l'aiuto fosse subordinato all'acquisto di beni prodotti, o di servizi offerti da fornitori ubicati nello stato che concede il beneficio.

¹⁴ È stato il caso delle misure straordinarie e temporanee già citate autorizzate a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008-2009, degli aiuti autorizzati a seguito della pandemia da Covid-19 e di quelli, ancora oggi in parte vigenti, giustificati dalla guerra in Ucraina.

Per ciascuna di queste tipologie di aiuti la Commissione ha tradotto le indicazioni generiche del Trattato in regole dettagliate che stabiliscono, con riferimento ad un determinato periodo, quando e in che modo la deroga possa operare: individuazione dei beneficiari, esclusioni, attività agevolabili, costi ammissibili, entità/intensità massime degli aiuti, possibilità di cumulo con altre agevolazioni, oltre agli adempimenti di carattere procedurale. E – come si è detto – mentre il testo dell'art. 107 è rimasto invariato nel tempo, la sua traduzione in regole puntuali da parte della Commissione si è evoluta in continuazione, per tener conto delle mutate circostanze, dell'evoluzione dei mercati e delle strategie e priorità che via via venivano individuate a livello europeo.

Le casistiche specificamente richiamate dal terzo comma dell'art. 107 – in particolare alle lettere a) e b) – rispondono a esigenze sentite fin dalle origini dell'integrazione europea: il riequilibrio regionale, per frenare il fenomeno migratorio a livello europeo e, in Italia, fra regioni; il contrasto ad eventuali situazioni straordinarie che, anche per effetto dell'integrazione economica che si andava a costruire, potessero ripercuotersi sull'economia di uno stato membro¹⁵; la realizzazione di progetti di interesse comune a più stati membri.

La lettera c) dello stesso comma esprime una deroga più generale, dichiarando che possono essere riconosciuti compatibili¹⁶ “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino la condizione degli scambi in misura contraria al comune interesse”. Non si tratta, come potrebbe sembrare per la sua collocazione nella norma, di una deroga residuale, ma di una sostanziale “delega in bianco” alla Commissione: e infatti con riferimento ad essa sono state stabilite le condizioni di compatibilità della maggior parte degli aiuti che gli stati possono concedere alle imprese: gli aiuti alle PMI, alla ricerca e sviluppo, alla formazione, all'occupazione, gli aiuti a carattere ambientale, gli aiuti alle infrastrutture sportive, ai porti e agli aeroporti e così via¹⁷.

In quella frase è riassunta tutta la logica sulla quale si deve basare la valutazione di compatibilità degli aiuti di stato: tutte le altre sono specificazioni non indispensabili, individuate – come si è detto – nella fase di primo sviluppo del processo di integrazione europea¹⁸. Ciò

¹⁵ Situazioni che, in realtà, si sono verificate solo con le crisi internazionali del terzo millennio e non per effetto dell'integrazione europea.

¹⁶ Naturalmente, tale riconoscimento è demandato alla Commissione.

¹⁷ La deroga per gli aiuti in campo culturale prevista dalla lettera d), introdotta esplicitamente dal Trattato di Lisbona, era già implicitamente compresa nella deroga generale di cui alla lettera c) e nulla aggiunge, rispetto alla situazione precedente, per quanto riguarda le condizioni di compatibilità degli aiuti in questo settore.

¹⁸ Si pensi agli aiuti volti a favorire lo sviluppo delle regioni meno sviluppate, che vanno visti nella logica alla quale si è ispirata la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975 e la riforma dei Fondi strutturali del 1992.

che è espresso nella formulazione di quella norma è che qualsiasi aiuto può essere dichiarato compatibile, anche se altera gli scambi tra stati membri (quello che l'art. 107 intende evitare, dichiarando incompatibili gli aiuti che producono quell'effetto), a condizione che quell'alterazione sia controbilanciata dal perseguimento di un obiettivo di interesse comune (l'effetto positivo) di almeno ugual peso sul piano europeo¹⁹. Così un aiuto per un progetto di ricerca concesso da uno stato, che può rendere più competitive le imprese di quello stato che ne beneficiano (effetto negativo sul piano della parità di condizioni sul mercato), è controbilanciato da una verosimile, o presunta maggiore competitività del sistema delle imprese europee sui mercati internazionali (effetto positivo); e la graduazione dell'intensità degli aiuti in funzione della tipologia di ricerca agevolata è motivata dalla maggiore o minore probabilità che quella ricerca produca gli effetti desiderati, per l'impresa beneficiaria (il rischio d'impresa) e, di conseguenza, per il sistema: maggiore è la distanza dal mercato, maggiore sarà l'aiuto ammesso.

3. La leva fiscale: inevitabile fonte di disparità a livello transnazionale

Il primo comma dell'art. 107 del Trattato stabilisce che l'intervento pubblico a favore dell'economia costituisce aiuto di stato se produce effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra stati membri "favorendo talune imprese o talune produzioni". L'uso dell'aggettivo "taluno", tutt'altro che casuale, sta ad indicare che l'aiuto, per essere tale ai fini delle regole della concorrenza, deve essere rivolto solo ad alcuni e non ad altri: deve essere, cioè, selettivo.

Ciò significa che una misura generale, di cui tutte le imprese di uno stato possano, in principio, godere, ancorché produca un vantaggio per coloro che ne beneficeranno, non costituisce aiuto di stato.

Rientrano in questa fattispecie sgravi fiscali o contributivi di cui siano potenzialmente destinatarie tutte le imprese (a prescindere dal fatto che solo un numero limitato di esse ne benefici effettivamente)²⁰, istituiti appositamente per incentivare determinati comportamenti delle imprese; e, soprattutto, il regime fiscale generale, che si differen-

¹⁹ Sull'argomento mi sono già espresso, tra l'altro, in Baldi C.E., "Il concetto di interesse comune nella disciplina degli aiuti di stato. Tra tutela del mercato e incentivo alla competitività", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2025, n. 3-4, p. 363 ss.

²⁰ Uno sgravio contributivo per l'assunzione di giovani o di donne è utilizzabile da tutte le imprese. Non tutte assumono e dunque solo alcune ne potranno effettivamente beneficiare; tuttavia tutte potrebbero assumere giovani o donne. Di un credito d'imposta per attività di ricerca si avvarranno solo le imprese che effettuano investimenti in ricerca, ma tutte le imprese, se volessero, potrebbero fare ricerca e dunque godere della relativa detrazione.

zia notevolmente da stato a stato²¹, costituendo una leva strategica fondamentale per l'attrazione e il radicamento delle imprese in un determinato territorio, agendo come fattore di competitività nella scelta di localizzazione degli investimenti. Ed è fuor di dubbio che le imprese meno gravate fiscalmente siano - a parità delle altre condizioni - più competitive.

Un regime fiscale uniforme dovrebbe essere dunque un obiettivo primario nella realizzazione di un mercato unico, che pretende di mettere tutte le imprese in condizioni di parità. Ma ciò attualmente non è possibile, in quanto, per motivi facilmente comprensibili, la materia fiscale rientra solo limitatamente fra le competenze dell'Unione.

Il tema meriterebbe un'attenzione maggiore di quella che ad esso si può dedicare in questo contesto. Mi limiterò a ricordare a chi, come per altri argomenti (la politica estera, o la difesa comune, per citare i più dibattuti), sia portato a ritenere Bruxelles responsabile di ciò che non funziona, o che preferirebbe funzionasse diversamente, che le istituzioni dell'Unione hanno competenze unicamente nelle materie che sono state loro trasferite dagli stati con i Trattati istitutivi e la potestà tributaria - come la politica estera o la difesa - è tuttora una prerogativa fondamentale degli stati, espressione della loro sovranità²², che essi hanno ritenuto di trasferire all'Unione limitatamente alle misure necessarie per il funzionamento del mercato unico, come l'armonizzazione dell'IVA, essenziali per la libera circolazione delle merci.

In questo contesto, è evidente che i paesi con le finanze più solide non solo sono in grado di destinare una maggior quantità di risorse per sostenere le proprie imprese con aiuti di stato²³, ma possono favorirne la competitività con una fiscalità di vantaggio che non sottostà alle condizioni e ai limiti stabiliti dalle regole della concorrenza.

Questa situazione non è dissimile - negli effetti - da ciò che si è verificato in passato con riferimento all'innalzamento dei tassi di interesse che ha caratterizzato gli anni Ottanta; effetti non dovuti alle limitate prerogative della Commissione, bensì all'esercizio di quelle prerogative.

Il caso, per ciò che è di interesse in questa sede, può essere sintetizzato come segue. In considerazione dei tassi di interesse anormalmente

²¹ Per fare un esempio, in Europa, le aliquote di tassazione societaria variano dal 9% dell'Ungheria al 12,5% di Irlanda e Cipro, a valori variabili tra il 20% e il 30% negli altri paesi.

²² Sul tema si rinvia, in particolare a Boria P., *Il potere tributario. Politica e tributi nel corso dei secoli*, Bologna, Il Mulino, 2021.

²³ È significativo il fatto che, in sede di consultazione sull'aumento del massimale triennale per gli aiuti *de minimis*, concedibili alle imprese con procedure semplificate, diversi ministeri abbiano espresso parere negativo, motivandolo con la considerazione che ciò favorirebbe i paesi che hanno bilanci più sani e maggiori risorse da erogare alle imprese.

alti vigenti in Italia²⁴, che penalizzavano, tra gli altri, i trasportatori italiani rispetto ai loro concorrenti del Nord Europa nelle tratte che collegavano i grandi porti del mare del Nord al Mediterraneo, la Regione Friuli Venezia Giulia notificò alla Commissione europea una misura attraverso la quale, per il tramite della Finanziaria regionale, intendeva concedere prestiti agevolati alle imprese di trasporto ubicate nella regione, ad un tasso di interesse comparabile a quello praticato in Germania e nei Paesi Bassi. L'obiettivo era – come si può comprendere – di consentire alle imprese locali di competere ad armi pari con i concorrenti tradizionali. La Commissione giudicò l'aiuto incompatibile, in quanto ritenne che i tassi più elevati vigenti in Italia erano "insiti nel sistema" (erano, cioè, l'espressione del contesto in cui le imprese italiane operavano)²⁵ e l'intervento della Regione avrebbe rappresentato una modifica di quel sistema: dunque, un aiuto di stato. In sostanza, al ripristino di condizioni di concorrenza "normali" si preferì il rispetto formale delle regole che impediscono allo stato di sostenere le imprese, al di fuori delle deroghe stabilite dalla Commissione applicabili in ogni stato.

4. Un approccio formalista ed eurocentrico al concetto di interesse comune

Si è detto che le disposizioni del Trattato che disciplinano gli aiuti di stato sono state pensate in funzione della realizzazione del mercato comune: negli anni Cinquanta, si voleva evitare che l'intervento degli stati sull'economia potesse condizionare il processo di integrazione dei mercati che sarebbe stato favorito, oltre che dallo sviluppo economico, dalla graduale eliminazione delle barriere tariffarie e degli ostacoli tecnici esistenti tra gli stati membri. Alla gradualità dell'integrazione ha dunque corrisposto una gradualità nell'applicazione delle regole di concorrenza, e queste si sono evolute nel tempo per tener conto dei cambiamenti che si sono verificati nei decenni²⁶.

Dai primi documenti con i quali la Commissione stabiliva criteri di valutazione di carattere generale che dava in primo luogo a se stessa, in quanto giudice del comportamento degli stati, si è arrivati a regolamenti dettagliati che danno definizioni, individuano le categorie di soggetti ammissibili e le cause di esclusione, fissano condizioni, prescrivono modalità di calcolo degli aiuti, che consentono alle am-

²⁴ Sempre a due cifre, anche attorno al 20%, con un differenziale, rispetto a paesi come la Repubblica Federale Tedesca, anche di 10 punti percentuali.

²⁵ Peraltro ulteriormente penalizzante per le imprese italiane.

²⁶ Se negli anni Cinquanta le arance della Sicilia difficilmente raggiungevano la provincia nel Nord Italia, venti anni dopo erano in concorrenza, sul mercato del Nord Europa, oltre che in Italia, con gli agrumi spagnoli e, da alcuni decenni, con quelli israeliani o sudafricani.

ministrazioni nazionali di gestire in autonomia la maggior parte delle agevolazioni.

Se ciò ha consentito una semplificazione delle procedure e un'accelerazione dei tempi burocratici²⁷ e rappresenta evidentemente un'evoluzione positiva, il sostanziale abbandono della valutazione caso per caso ha eliminato quell'elasticità di giudizio che la varietà delle situazioni può giustificare. Inoltre, la necessità di fornire definizioni, classificare situazioni e uniformare comportamenti, in una realtà – quella dei ventisette stati membri – estremamente variegata, conduce inevitabilmente a rigidità spesso incomprensibili o, quanto meno, discutibili.

A quasi settant'anni dall'entrata in vigore del Trattato di Roma, è lecito domandarsi se i principi in esso enunciati, per gli aspetti che qui interessano, sono tuttora attuali e se la loro traduzione in regole puntuali è compatibile con lo spirito che li informa.

La risposta alla prima domanda è indubbiamente positiva. È vero che l'art. 107 del Trattato – in particolare il terzo comma – è stato pensato in funzione della realizzazione di un mercato comune tra sei stati, con lo scopo di evitare che gli sforzi volti ad eliminare gli ostacoli alla circolazione delle merci fossero vanificati dalle politiche che ciascuno di essi avrebbe potuto adottare per sostenere le proprie imprese; ma la sua formulazione è tale da consentirne l'applicazione, ancorché in un ambito significativamente ampliato ed in un contesto politico ed economico radicalmente mutato, in un'ottica diversa e più ampia di quella che ha caratterizzato la sua applicazione nei primi decenni.

Quanto al secondo interrogativo, la risposta è necessariamente più articolata. La disciplina degli aiuti di stato non deve essere vista solo in un'ottica "censoria" (gli aiuti sono vietati, salvo limitate eccezioni), ma come strumento di politica economica, che deve adeguarsi ai tempi e alle circostanze. In un mercato globalizzato, il perseguimento dell'interesse comune cui si riferisce la lettera c) del terzo comma dell'articolo non deve essere considerato la giustificazione che autorizza la deroga al divieto, ma l'obiettivo che sarà perseguito dall'Unione con le sue politiche (a cominciare dalla programmazione dei fondi strutturali e dagli strumenti finanziari a gestione diretta) e che, sotto il suo controllo, potranno perseguire gli stati, anche con le proprie politiche di sostegno alle imprese.

D'altra parte, la stessa Unione sottrae alla disciplina degli aiuti di stato i finanziamenti che accorda alle imprese selezionate nell'ambito di

²⁷ Una notifica richiedeva – e richiede – diversi mesi e spesso anche una decisione favorevole è accompagnata da indicazioni e condizionamenti che impongono condizioni o aggiustamenti che, oltre a rallentarne l'operatività, possono influire sulle strategie e sugli obiettivi che ne sono il presupposto.

determinati programmi a gestione diretta; e ciò in quanto ritiene che i progetti selezionati, rispondendo ad una priorità individuata dalla Commissione stessa, giustifichino il superamento o l'attenuazione delle regole di concorrenza, in nome, appunto, dell'interesse comune.

Ma, salvo in occasione di eventi eccezionali, quali quelli che hanno colpito l'economia europea negli ultimi quindici anni, la Commissione fatica a sposare sistematicamente questo approccio nel dettare le regole cui devono attenersi gli stati nelle loro politiche di sostegno alle imprese. Nemmeno quando vengono individuate priorità, alle quali vengono assegnate risorse straordinarie, si ritiene di dover allentare la rigidità delle regole. Un esempio è dato dal regolamento 2024/795²⁸, che ha istituito una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (*Strategic Technologies for Europe Platform - STEP*), con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione.

Il regolamento parte dalla considerazione che "l'industria europea ha dimostrato di essere intrinsecamente resiliente, ma occorre altresì garantirne la competitività in futuro". Per questa ragione è necessaria "un'azione immediata per sostenere lo sviluppo e la fabbricazione nell'Unione di tecnologie critiche, che costituiscono le principali carenze strategiche dell'Unione"; occorre dunque "salvaguardare e rafforzare le catene del valore di tali tecnologie critiche e dei relativi servizi essenziali e specifici per le attività di sviluppo o fabbricazione di tali tecnologie critiche, in modo da ridurre le dipendenze strategiche"²⁹.

Ai progetti che saranno considerati prioritari la Commissione assegnerà un "marchio di sovranità" e ciò consentirà loro di accedere alle risorse messe in campo dai programmi e strumenti finanziari esistenti³⁰, integrati da un aumento di 1,5 miliardi di euro della dotazione del Fondo europeo per la difesa.

Si tratta dunque di un programma straordinario che risponde ad esigenze essenziali e prioritarie dell'Unione: un programma che persegue indubbiamente – agli occhi della Commissione – un obiettivo prioritario di interesse comune. Tuttavia, il regolamento dispone che l'assegnazione del marchio "e l'erogazione del finanziamento cumulativo non pregiudicano le norme applicabili in materia di aiuti di stato"³¹.

²⁸ Regolamento (Ue) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), in GUUE L del 29 febbraio 2024.

²⁹ Le frasi qui riportate sono tratte dal preambolo del regolamento.

³⁰ InvestEU, Horizon Europe, Fondo europeo per la difesa, Fondo per l'innovazione, Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo sociale europeo Plus, Fondo per la transizione giusta, dispositivo per la ripresa e resilienza, programma Ue per la salute, programma Europa digitale.

³¹ Art. 4, comma 8. Il concetto è anticipato nel considerando 28.

Ciò significa che alla concentrazione delle risorse sui progetti considerati strategici non corrisponde uno standard incentivante diverso da quello stabilito dalla disciplina degli aiuti di stato per qualsiasi altro progetto: i progetti contrassegnati dal “marchio di sovranità” saranno trattati – sotto questo profilo – come la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di scarpe, o il rinnovo della piscina da parte di una struttura ricettiva.

Ciò significa, tra l'altro, che gli incentivi saranno possibili, nei territori più sviluppati (quelli caratterizzati dalla maggiore presenza di imprese e di servizi), solo per le piccole e medie imprese, mentre le grandi imprese saranno incentivabili, in misura differenziata, solo nelle aree caratterizzate da un ritardo di sviluppo o da problemi strutturali o congiunturali che sono al tempo stesso causa ed effetto di una ridotta presenza di investimenti³².

Ora, pensare di incentivare gli investimenti strategici in misura significativa e di richiamare attività delocalizzate creando condizioni “favorevoli” solo nelle regioni meno sviluppate è probabilmente illusorio. Se si vuole perseguire la finalità che si propone il regolamento – l'obiettivo di interesse comune – occorre rivedere, in funzione di queste priorità e solo per queste – le regole degli aiuti di stato applicabili nelle regioni più sviluppate, dove le imprese possono trovare, oltre al sostegno pubblico, un contesto più favorevole ai loro investimenti: ciò che è avvenuto, ad esempio, con gli aiuti emergenziali autorizzati in conseguenza delle crisi provocate prima dalla pandemia da Covid-19, poi dalla guerra in Ucraina; aiuti che non hanno derogato alla disciplina sancita dall'art. 107 del TFUE, ma hanno applicato correttamente i principi su cui questa si basa, avendo come obiettivo ciò che in quelle circostanze era considerato l'interesse comune. In altri termini, l'interesse comune non è sempre rappresentato dal rispetto di regole appropriate in condizioni normali; e situazioni straordinarie o il contesto generale mutato possono giustificare, o addirittura richiedere un ripensamento delle regole che hanno rappresentato il punto di equilibrio per decenni.

La Commissione, nell'intento di garantire condizioni di concorrenza nel mercato domestico, sembra non accorgersi che le imprese europee, in quel mercato, si trovano spesso in condizioni di sfavore rispetto alle loro concorrenti extraeuropee (in particolare asiatiche), che godono di un sostegno pubblico non soggetto alle limitazioni imposte dalle regole che essa stabilisce. Ciò, tra l'altro, favorisce l'emigrazione delle stesse imprese europee verso paesi più ospitali e non tanto per conquistare nuovi mercati, quanto per competere più efficacemente sullo stesso mercato europeo.

³² In Italia, le regioni del Sud e nel Centro-Nord piccoli territori nei quali l'intensità degli aiuti (10-15% per una grande impresa) non sono tali da costituire un reale incentivo.

5. Il riferimento acritico alla giurisprudenza della Corte. Un problema di certezza giuridica. Il caso dell'individuazione del beneficiario degli aiuti

Alla ridotta attenzione al contesto internazionale – se non nel caso di eventi eccezionali – si aggiunge la farraginosità delle regole che disciplinano gli aiuti di stato. La regolamentazione della materia si è sviluppata negli anni fino a comporre un intreccio di norme e principi non sempre di facile interpretazione, sia per le autorità che istituiscono le misure di aiuto che per le imprese che intendono accedere ad esse (e – mi sento di aggiungere – per le stesse istituzioni europee). A ciò ha contribuito anche la preoccupazione della Commissione di adeguarsi alla giurisprudenza della Corte; preoccupazione che ha portato all'introduzione acritica di concetti espressi da questa in contesti diversi da quelli che hanno determinato l'orientamento giurisprudenziale.

Si è detto che un aiuto di stato è tale, ai sensi dell'art. 107, primo comma, se produce un beneficio per determinate imprese, con la conseguenza di falsare la concorrenza e gli scambi tra stati membri; e la compatibilità di un aiuto può variare a seconda del contesto nel quale questo si inserisce e della natura del soggetto che ne trae vantaggio. È dunque fondamentale individuare, caso per caso, chi sia l'impresa beneficiaria e quali siano le sue caratteristiche³³.

Un primo criterio distintivo delle imprese è stato introdotto quando, negli anni Novanta, la Commissione ha ritenuto che, ai fini della valutazione della compatibilità degli aiuti, si dovesse distinguere – tra l'altro – in base alla dimensione delle imprese che ne erano beneficiarie³⁴. Nel 1996 fu dunque adottata la prima definizione di piccola e media impresa³⁵, perfezionata nel 2003 con quella tuttora utilizzata per classificare le imprese in base alla loro dimensione³⁶. La definizione, adottata nella forma della Raccomandazione, fu poi allegata a tutti i regolamenti di esenzione per categoria, assumendo il valore giuridico vincolante di questi. Anche se il beneficiario degli aiuti era sempre individuato nel singolo soggetto giuridico, la sua appartenenza ad un gruppo, o meglio, i rapporti di tipo societario esistenti con altre imprese, da quel momento hanno costituito un elemento rilevante per l'ammissibilità a determinate agevolazioni e/o per la

³³ Sull'argomento si rinvia alle considerazioni svolte in Baldi C.E., "L'individuazione del beneficiario di aiuti di Stato", in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 2024, n. 1-2, p.81 ss.

³⁴ In ossequio allo slogan "piccolo è bello", particolarmente in voga in quegli anni, si ritenne che un aiuto ad un'impresa di ridotte dimensioni incidesse sugli scambi meno dello stesso aiuto concesso ad una grande impresa e, nello stesso tempo, favorisse lo sviluppo di attività portatrici di ricchezza diffusa: l'interesse comune.

³⁵ Raccomandazione della Commissione 96/280/CE (GUCE L 107 del 30.4.1996, p. 4 ss.).

³⁶ Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE (GUCE L 124 del 20.5.2003, p. 36 ss.).

quantificazione di queste. E i criteri utilizzati dalla definizione di PMI attualmente vigente non sono sempre di facile verifica³⁷.

Un secondo criterio è stato introdotto con i regolamenti che, a partire dal 2014, hanno disciplinato gli aiuti cosiddetti *de minimis*, concedibili fino ad un determinato massimale triennale per beneficiario³⁸. Ora, mentre fino al 2013 il massimale era attribuito all'impresa intesa come singolo soggetto giuridico, con i regolamenti successivi deve essere considerata beneficiaria degli aiuti – e dunque titolare del massimale – la cosiddetta “impresa unica” (*single undertaking*), individuata nell'insieme delle imprese legate da un rapporto di “collegamento”³⁹. Di conseguenza, ad un'impresa (intesa come soggetto giuridico) potrebbe essere precluso un aiuto per esaurimento del massimale da parte di altre imprese del “gruppo”, senza che essa, nel triennio, abbia beneficiato di alcun aiuto *de minimis*.

La Commissione ha motivato l'introduzione del concetto di “impresa unica” con l'esigenza di adeguarsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, quale risulterebbe dalla sentenza relativa al caso cosiddetto dei benzinai olandesi⁴⁰.

Il caso riguardava un aiuto concesso nei Paesi Bassi ai benzinai ubicati in prossimità del confine tedesco, per consentire loro di competere con i colleghi d'oltre confine che beneficiavano di diritti di accisa inferiori. La misura prevedeva che, in caso di aumento dei diritti d'accisa tedeschi, l'importo delle sovvenzioni sarebbe stato ridotto.

La Corte, confermando le valutazioni della Commissione, ritenne che beneficiarie degli aiuti, nel caso di distributori controllati da compagnie petrolifere o legati ad esse da clausole di gestione dei prezzi, dovevano essere considerate le compagnie stesse. Queste, infatti, per effetto di quella clausola, avrebbero pagato importi compensativi meno elevati rispetto a quelli che avrebbero pagato se l'aiuto non fosse esistito. L'aiuto al gestore si traduceva dunque in un risparmio per la compagnia, alla quale, di fatto, veniva trasferito l'aiuto, a prescindere dalla circostanza che il distributore fosse da essa controllato

³⁷ Ad esempio, non è sempre facile per un'amministrazione verificare se un'impresa ha diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa, o se esistono accordi tra azionisti o soci che determinino una maggioranza di controllo su un'impresa: elementi che possono essere rilevanti per stabilire la dimensione di un determinato soggetto giuridico. E le cose si complicano, naturalmente, se le imprese coinvolte sono ubicate in paesi diversi, magari extra UE.

³⁸ Gli aiuti *de minimis* sono aiuti che, per la loro ridotta entità, si ritiene non siano tali da poter incidere sugli scambi tra stati membri: mancando una delle caratteristiche che contraddistinguono gli aiuti di stato, non sono considerati tali. Per stabilire se un aiuto rientra in questa categoria, i regolamenti non considerano l'importo dell'aiuto stesso, ma l'insieme degli aiuti concessi a quel titolo ad un determinato beneficiario, in un triennio.

³⁹ Si fa riferimento ad alcuni dei criteri utilizzati per stabilire il collegamento tra imprese dalla definizione di PMI.

⁴⁰ Causa C-382/99, *Regno dei Paesi Bassi/Commissione delle Comunità europee* (Racc. 2002, p. I-5163).

o ad essa affiliato. Come ho argomentato più approfonditamente in altre sedi⁴¹, non si trattava, dunque, di un problema di cumulo di più aiuti sullo stesso soggetto economico, ma del trasferimento su un altro soggetto di un aiuto concesso ad una determinata entità giuridica ed economica (il gestore del distributore), dovuto alla particolarità dei rapporti esistenti tra i due (non di tipo societario, ma “commerciali”). Non contesto la scelta di attribuire il massimale *de minimis* ad un aggregato particolare di imprese – scelta che rientra nelle prerogative della Commissione⁴² – metto in discussione la derivazione di quella scelta da quella sentenza, che altro ha statuito⁴³.

Peraltro, considerata la difficoltà per le autorità concedenti di verificare il rispetto del massimale nel caso di aggregazioni costituite da imprese di diversi paesi, ha introdotto una limitazione al perimetro dell'impresa unica, stabilendo che si debbano prendere in considerazione solo le imprese ubicate nello stesso stato membro, favorendo così i gruppi internazionali (quelli che sicuramente operano su un mercato transnazionale), i quali possono usufruire dell'intero massimale in ogni stato in cui sono insediati.

Con l'adozione del regolamento *de minimis* generale attualmente vigente⁴⁴, la Commissione ha introdotto una precisazione che già era stata oggetto di segnalazione in alcune risposte a quesiti pubblicati sulla piattaforma EU-Wiki. Con riferimento ad una sentenza di molti anni fa⁴⁵, essa ha ricordato che “an entity owning controlling shareholdings in a company and which actually exercises that control by involving itself directly or indirectly in the management thereof must be considered as taking part in the economic activity of that company”: essa deve dunque essere considerata un'impresa. Da ciò discende che, se una persona fisica detiene partecipazioni di controllo in più imprese nelle quali svolge anche funzioni gestionali, quelle imprese costituiscono una impresa unica ai fini dell'applicazione del regolamento *de minimis*.

⁴¹ Si veda Baldi C.E., *Se questo è mercato... Gli aiuti di Stato in un'Europa tecnocratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014 e, da ultimo, Baldi C.E., *La disciplina degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni, delle imprese e dei consulenti*, Rimini, Maggioli ed., 2024, p. 259 ss.

⁴² Peraltro, il problema sarebbe risolto semplicemente stabilendo una soglia che ogni singolo aiuto può raggiungere per essere considerato irrilevante sotto il profilo della distorsione della concorrenza e degli scambi; soluzione che ridurrebbe drasticamente l'onere gestionale delle innumerevoli misure di aiuto che ricorrono a questa modalità.

⁴³ Del resto, la stessa Commissione, nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di stato di cui all'art. 107, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUUE C 262 del 19.7.2016, p. 1 ss.) non cita quella sentenza dove si definisce il concetto di impresa e di attività economica, ma dove si parla di vantaggio indiretto (paragrafo 4.3, punto 115, nota 178).

⁴⁴ Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione del 13 dicembre 2023 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* (GUUE L del 15.12.2023).

⁴⁵ Sentenza della Corte di Giustizia del 10 gennaio 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze contro Cassa di Risparmio di Firenze e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8.

Ora, a prescindere dal fatto, non secondario, che l'entità considerata in quel giudizio non era una persona fisica titolare delle quote di maggioranza di un'impresa, ma una Fondazione bancaria che controllava una banca, si tratta di una novità non irrilevante, che comporta verifiche non sempre agevoli, che dovrebbe trovare riscontro anche nell'applicazione della definizione di PMI; ma in quell'ambito viene invece preso in considerazione il controllo di più imprese da parte "di una persona fisica o di un gruppo di persone fisiche che agiscono di concerto", a condizione che tali imprese "esercitino le loro attività o una parte delle loro attività sullo stesso mercato rilevante o su mercati contigui"; situazione che - per ragioni di semplificazione - non è invece presa in considerazione ai fini dell'individuazione del perimetro dell'impresa unica. Dunque, a seconda dei contesti, il ruolo delle persone fisiche è diverso.

Il quadro è stato ulteriormente complicato dalla bozza del nuovo regolamento generale di esenzione per categoria che disciplina la stragrande maggioranza degli aiuti di stato compatibili, attualmente in fase di consultazione. All'art. 3 si afferma che "the relevant entity for assessing whether the block exemption conditions set out in this regulation are met is the undertaking", entità che, all'art. 2 (definizioni), viene equiparata alla *single undertaking* (*undertaking or single undertaking*: dunque le due nozioni si equivalgono?), affermando che "several separate legal entities may be considered to form one economic unit, and therefore one undertaking, because of controlling shares and other functional, economic and organic links"; ma precisando che "the mere fact of holding shares, even controlling shareholdings, is insufficient to characterise such a link".

Pur utilizzando il termine "impresa unica" proprio dei regolamenti *de minimis*, non si riprende la definizione utilizzata in quel caso, ma si fa riferimento al concetto di *economic unit* (unità economica), già richiamato dalla Commissione nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di stato, dove si afferma che "ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di stato, diversi enti con personalità giuridica distinta possono essere considerati come una singola unità economica. Si considera quindi che tale unità economica costituisca l'impresa interessata"⁴⁶. E si cita specificamente la sentenza relativa al caso ACEA⁴⁷.

Quella sentenza aveva sancito la correttezza della decisione con la quale la Commissione aveva subordinato l'erogazione di un aiuto concesso alla società AEP - in sé compatibile - alla previa restituzione da parte della controllante ACEA di un precedente aiuto da que-

⁴⁶ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di stato di cui all'art. 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUUE C 262 del 19/7/2016, p. 1 ss., punto 11).

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA contro Commissione*, C-480/09 P, ECLI:EU: C:2010:787.

sta ricevuto, di cui era stato ingiunto il recupero, in quanto illegale e incompatibile (la cosiddetta condizione Deggendorf). La ragione per cui la Commissione aveva subordinato l'erogazione di un nuovo aiuto alla restituzione di un aiuto illegale e incompatibile ricevuto da un soggetto diverso risiedeva nella particolare situazione in cui si trovava il gruppo facente capo ad ACEA. Questa, successivamente alla concessione ad essa dell'aiuto poi giudicato incompatibile, aveva trasferito ad AEP il ramo d'azienda che aveva beneficiato di tale aiuto; inoltre, la commercializzazione dell'energia prodotta da AEP veniva effettuata da AE Trading, detenuta all'84,17% da AceaElectrabel, controllata da ACEA per il 59,41%. Infine, le decisioni di AEP nelle materie più importanti richiedeva l'accordo di uno dei membri rappresentanti ACEA; il che conferiva a tale società un potere di veto. In tali circostanze, la Corte, confermando il giudizio del Tribunale di prima istanza, ha riconosciuto che la Commissione potesse legittimamente ritenere⁴⁸ che, a seguito della ristrutturazione effettuata da ACEA con il sostegno di Electrabel, ACEA ed AEP appartenessero ad un gruppo coerente con riguardo all'aiuto precedente e all'aiuto nuovo⁴⁹. Per questa ragione, l'estensione ad AEP degli obblighi incombenti su ACEA era giustificata e legittima.

Il concetto – e la sua aleatorietà – è stato ribadito in una più recente sentenza⁵⁰, nella quale la Corte ha precisato che “la medesima società madre può far parte di diverse unità economiche costituite, a seconda dell'attività economica interessata, da essa stessa e da varie combinazioni delle sue società figlie, tutte appartenenti allo stesso gruppo di società”. Occorre dunque, caso per caso, valutare tutte le circostanze pertinenti e, in ciascuna situazione, stabilire se si configuri tale realtà e con riguardo a quali delle società facenti parte di un gruppo di imprese. Al concetto di unità economica non corrisponde pertanto una definizione applicabile in linea generale. E non potrà essere il singolo gestore di una misura di aiuto ad effettuare le valutazioni necessarie.

Di ciò non tiene conto la Commissione quando individua il beneficiario di determinati aiuti nell'unità economica di cui faccia parte il soggetto giuridico cui l'aiuto viene formalmente concesso. E, a cascata, non ne tiene conto nemmeno chi, a livello nazionale, applica pedissequamente le indicazioni della Commissione, senza avere l'onere della gestione delle misure di aiuto.

⁴⁸ Si trattava dunque di una facoltà, non di un obbligo: la Commissione “non è incorsa in manifesto errore di valutazione laddove è giunta alla conclusione dell'esistenza di un'unica entità economica tra l'ACEA e l'AEP con riguardo all'aiuto precedente ed all'aiuto di cui trattasi” (punto 63 della sentenza).

⁴⁹ Solo queste società del gruppo (non l'intero gruppo) e solo in relazione all'aiuto contestato.

⁵⁰ Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2021, *Sumal S.L. c. Mercedes Benz Trucks España S.L.*, C-882/19, EU:C:2021:800.

Cito, a mo' di esempio, il caso degli aiuti previsti dalla sezione 3.1 del Quadro temporaneo Covid⁵¹. La Comunicazione della Commissione fissava il massimale per gli aiuti concedibili in base a quella misura in 800mila euro per impresa (*per undertaking*). Fin dalle prime consultazioni sul testo proposto ci si domandò se quel massimale dovesse essere attribuito all'impresa in quanto soggetto giuridico autonomo o all'impresa unica definita all'art. 2, par. 2 dei diversi regolamenti *de minimis*. Incomprensibilmente, nonostante le ripetute richieste formulate anche in tutte le consultazioni avvenute in occasione delle successive proroghe del Quadro temporaneo, la Commissione non si è mai espressa in proposito. Ciò ha indotto a pensare che, in considerazione dell'eccezionalità del momento, si ritenesse opportuno riconoscere quell'importo ad ogni singola impresa, intesa come soggetto giuridico.

Di conseguenza, nulla fu precisato in proposito nella misura di aiuto predisposta dall'Italia per dare attuazione alle misure del Quadro temporaneo⁵², né lo fece la Commissione nella decisione di autorizzazione⁵³.

Giunse dunque del tutto inaspettata la precisazione della circolare del Dipartimento politiche europee⁵⁴ che prescriveva, evocando il punto 11 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di stato e la giurisprudenza ivi richiamata, che “le verifiche sul rispetto delle soglie e del cumulo devono essere effettuate rispetto non alla singola impresa ma rispetto al concetto di singola unità economica, anche nel caso in cui un'unità economica ricomprenda diverse entità giuridiche”. Da ciò discende – continuava la Circolare – che, “quando si fa riferimento a soglie e limiti di cumulo per impresa, il calcolo deve essere effettuato rispetto all'unità economica a cui la singola impresa appartiene”, identificando tale unità economica con il gruppo. Alla nota 10, infatti, con riferimento agli aiuti di cui alla sezione 3.1 del Quadro temporaneo, si sostiene che “se si è in presenza di diverse entità legali che fanno tutte parte di uno stesso gruppo, è il gruppo che deve essere considerato impresa ai fini della soglia massima di 800mila euro”.

Questo mutamento di indirizzo deriva da un quesito informale rivolto dallo stesso Dipartimento alla Commissione, al quale questa ha rispo-

⁵¹ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (GUUE C 91I del 20.3.2020, p. 1).

⁵² Le misure furono inserite nel D.L. 19 maggio 2020, n. 34, agli articoli da 54 a 61: il cosiddetto “Regime Quadro” nazionale.

⁵³ State Aid SA.57021 (2020/N, ex 2020/PN) – Italy – Covid-19 *Regime Quadro*. C(2020) 3482 final.

⁵⁴ Circolare del 18 giugno 2020, n. 5531 del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri che fornisce “chiarimenti e indicazioni operative” in merito al Regime quadro di cui agli articoli da 53 a 64 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

sto, in maniera altrettanto informale, che “le verifiche sul rispetto delle soglie e del cumulo devono essere effettuate rispetto non alla singola impresa ma rispetto al concetto di singola unità economica”, come definita nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di stato⁵⁵. La confusione, per chi deve gestire le misure di aiuto, è totale, complice chi deve tenere i rapporti con la Commissione (senza avere responsabilità nella gestione pratica delle norme): non solo viene fornito in via del tutto informale un indirizzo sul quale si era sorvolato – nonostante i solleciti – nelle occasioni ufficiali, ma si traduce grossolanamente la nozione di unità economica in quella generica di gruppo, a dispetto delle pronunce della Corte di Giustizia, da cui quella nozione deriva, che esplicitamente distinguono i due concetti.

La Commissione, nell’esercizio della discrezionalità che le attribuisce il Trattato, può stabilire le condizioni di compatibilità di qualsiasi tipologia di aiuto e dunque anche chi ne debba essere considerato beneficiario nel caso di imprese appartenenti ad un gruppo. Ma le sue scelte devono essere tradotte in regole e concetti chiari e facilmente applicabili dalle autorità concedenti e dagli stessi beneficiari. Nessuno intende contestarle la possibilità di utilizzare il concetto di unità economica, ma, trattandosi di un concetto che – come sottolinea la stessa Corte di Giustizia – va adattato alle circostanze, per farlo diventare di uso universale nell’ambito della disciplina degli aiuti di stato, lo si deve tradurre in una definizione chiara, che non lasci spazio all’interpretazione discrezionale.

6. Considerazioni conclusive

Le regole che disciplinano gli aiuti di stato sono state inserite nei Trattati allo scopo di impedire che i singoli stati ostacolassero il processo di realizzazione del mercato comune con interventi che favorissero le imprese nazionali. Il contesto nel quale quelle disposizioni sono nate è cambiato nel tempo: non solo è stato in larga misura realizzato un unico grande mercato disciplinato da regole tendenzialmente comuni, o tra loro compatibili, ma il mercato di riferimento, per la stragrande maggioranza delle imprese, non è più quello europeo, ma si è esteso al mondo intero, se non come mercato di sbocco dei propri prodotti, per l’origine della concorrenza. Ciò non significa che quelle norme del Trattato siano superate, ma semplicemente che esse devono essere interpretate alla luce del contesto in continua evoluzione.

⁵⁵ L’argomento è trattato in maniera più articolata nei seguenti articoli: Baldi C.E., “L’individuazione del beneficiario di aiuti di Stato. Dall’impresa unica all’unità economica. Il fragile paravento della giurisprudenza della Corte europea”, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 2020, n. 5, p. 1341 ss.; Baldi C.E., “Incertezze interpretative e complessità applicative nelle misure emergenziali e di rilancio”, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 2023, n. 1, p. 33 ss.

Se – come si è detto – il principio ispiratore della disciplina degli aiuti di stato è il perseguimento dell'interesse comune, la traduzione di quel principio in regole e comportamenti concreti da parte della Commissione – che è responsabile della sua applicazione⁵⁶ – deve tener conto di tutte le circostanze pertinenti.

Effettivamente, le regole puntuali che traducono i principi contenuti nell'art. 107 del Trattato si sono evolute nel tempo per tener conto delle priorità che sono state via via individuate e dell'esigenza di sostenere le imprese nel processo di adeguamento. Così, per fare un esempio, la maggiore apertura nei confronti degli aiuti in campo ambientale ed energetico è stata determinata dalla consapevolezza che, senza adeguati incentivi agli investimenti nel settore, sarebbe stato difficile realizzare l'obiettivo della transizione ecologica. E le misure eccezionali autorizzate in occasione delle grandi crisi internazionali degli ultimi anni sono state giustificate dalle difficoltà oggettive delle imprese che dovevano fronteggiare gli effetti della crisi economica e finanziaria del 2008-2009, del *lockdown* imposto dalla pandemia da Covid-19, della crisi energetica causata dall'aggressione russa all'Ucraina e, ora, della guerra nel Golfo persico. Ma, a ben vedere, quello della Commissione è stato ed è tuttora un approccio eurocentrico, che solo marginalmente ha tenuto conto delle conseguenze della globalizzazione sulle dinamiche del mercato; un mercato in cui le imprese europee si trovano spesso a competere con concorrenti che operano in condizioni di vantaggio, in paesi che non tutelano il lavoro, che spesso non riconoscono i diritti di proprietà industriale e che sovente sostengono le proprie imprese con aiuti di stato.

Su proposta della Commissione, a fine 2022, Parlamento e Consiglio hanno adottato il regolamento 2022/2560 sulle sovvenzioni estere⁵⁷, al fine di contrastare il sistema di contributi finanziari che molti stati al di fuori dall'Unione concedono ad imprese che svolgono attività nel continente europeo, consentendo loro di migliorare la propria posizione competitiva. È presto per vederne e valutarne gli effetti, ma è verosimile che esso potrà forse avere qualche ricaduta sull'aggiudicazione degli appalti pubblici o in materia antitrust; ma difficilmente potrà porre rimedio alle conseguenze delle politiche di sostegno che alcuni paesi a forte espansione industriale mettono in atto per rendere comunque competitive le proprie imprese sul mercato europeo. E ciò, tra l'altro, mentre tutte le regole europee in materia di aiuti di stato, in ossequio agli impegni assunti in sede WTO (impegni che hanno sottoscritto anche gli altri paesi), vietano genericamente gli aiuti all'esportazione, lasciando, tra l'altro, le amministrazioni nel

⁵⁶ La disciplina degli aiuti di stato è di competenza della Commissione. Il Consiglio può intervenire in materia solo eccezionalmente, deliberando all'unanimità.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (GUUE L 330 del 23.12.2022, p. 1 ss.).

dubbio se tale divieto impedisca persino gli incentivi agli investimenti nel settore del commercio elettronico.

A tutto ciò si aggiunga la difficoltà, tanto per le autorità concedenti che per le imprese, di interpretare le regole che disciplinano la materia, a dispetto della naturale esigenza di certezza del diritto. Il caso illustrato nel paragrafo precedente è solo un esempio; i problemi interpretativi sono all'ordine del giorno, alimentati spesso dai diversi livelli di controllo in ambito statale, che tendono ad essere più restrittivi della stessa Commissione, ingenerando preoccupazioni nei responsabili della gestione delle misure di aiuto, che temono, nel caso dei Fondi strutturali europei, la decertificazione della spesa e, in generale, la contestazione del danno erariale⁵⁸.

La Commissione ha in corso la revisione periodica dei principali regolamenti che disciplinano la materia, nell'ottica – si afferma – della loro semplificazione. In effetti, qualche novità si intravede nelle bozze in consultazione, ma le aperture sono funzionali agli obiettivi interni e, sul piano della chiarezza, non risolvono i numerosi problemi interpretativi derivanti dall'applicazione delle regole. È stata ipotizzata la predisposizione di FAQ, sulla base delle risposte date nel tempo ai quesiti sottoposti dagli stati. Non condivido questa impostazione: per ragioni di certezza giuridica, le norme vanno scritte in maniera che siano chiare e facilmente interpretabili, tenendo conto anche dei dubbi sollevati in precedenza. Si potrà ricorrere alle FAQ (documento senza valore giuridico vincolante) se in corso di applicazione si riscontreranno problemi interpretativi ulteriori, non rilevati in sede di adozione della norma.

⁵⁸ Gli organi di controllo dovrebbero sapere che, in caso di applicazione errata della disciplina degli aiuti di stato, le conseguenze della concessione di aiuti "illegali e incompatibili" ricadono sui beneficiari di questi, che dovranno restituire gli aiuti indebiti. Il danno erariale potrà essere imputato ai responsabili della concessione/erogazione solo qualora il recupero non sia materialmente possibile, non essendo invocabile, da parte dei percettori degli aiuti, il legittimo affidamento. Sul tema rinvio a quanto scritto in Baldi C.E., "Il recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili. Il caso delle "ex municipalizzate", in *Studi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 185 ss.