



Gli aiuti di Stato tra interventi straordinari e stabilizzazione normativa

di

Giovanni Luchena*

SOMMARIO: 1. La crisi economica e gli aiuti di Stato. – 2. Semplificazione del controllo. – 2.1. Esenzioni e decisione di bilancio. – 2.2. Ridurre gli aiuti per estenderli ad una platea più ampia. – 2.3. Il criterio dell'interesse comune e l'effetto di incentivazione. – 3. Le esenzioni dalla notifica preventiva quale strumento di *governance* condivisa. – 4. Verso un'inversione di tendenza nella realizzazione della politica comune europea?

1. La crisi economica e gli aiuti di Stato

La crisi ha rappresentato un banco di prova significativo per l'Unione europea la quale, trovatasi di fronte a situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, ha dovuto affrontare con strumenti in parte nuovi la delicata situazione economica intervenendo sulla anche sulla disciplina degli aiuti di Stato, da sempre un ostacolo all'attuazione di iniziative volte a sostenere politiche di concorrenza dinamica.

Senza rinunciare ai suoi criteri-guida¹, la Commissione è stata "obbligata" ad allentare, almeno in parte, le maglie del controllo dietro l'ovvia pressione esercitata dagli Stati².

Le sollecitazioni statali, infatti, hanno prodotto un considerevole aumento degli aiuti concessi, solo nel periodo fra ottobre 2008 e la fine del 2009, per un

* Professore associato di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Economia e finanza.

¹ C. BRADLEY, *Transparency and Financial Regulation in the European Union: Crisis and Complexity*, in *Fordham International Law Review*, 2012, 1197.

² M REYNOLDS, S MACRORY, M CHOWDHURY, *EU Competition Policy in the Financial Crisis: Extraordinary Measures*, in *Fordham International Law Journal* vol. 33, n. 6, 2011, 1670-737.

ammontare complessivo di 3,63 trilioni di euro, pari al 29 per cento del P.I.L. europeo³.

La crisi, dunque, ha posto la Commissione dinanzi ad una situazione nuova, non prevista né dalle norme di diritto originario né di quelle di diritto derivato. Certo, un cenno alle situazioni eccezionali è presente in due norme del TFUE: una si riferisce alle calamità naturali⁴, l'altra, ad esempio, a talune situazioni imprevedibili, come le crisi finanziarie⁵.

In ogni caso, la Commissione è intervenuta con inusuale rapidità, consapevole delle difficoltà degli Stati e delle imprese europee. Essa è agito, ad esempio, definendo una serie di misure di carattere orizzontale che gli Stati avrebbero potuto adottare fino al 31 dicembre 2010, rendendo il controllo sì più flessibile⁶ ma mai derogatorio rispetto alle regole consolidate. L'elenco delle misure adottate dagli Stati per far fronte alla crisi economica sono molto numerose e sono state prese in più settori dell'economia⁷.

Il criterio comune è quello della straordinarietà dell'intervento pubblico, valevole solo se ricorrono precise circostanze, come ampiamente dimostrato nel

³ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sulla politica di concorrenza 2009*, Bruxelles, 2010, 19.

⁴ L'accesso agli aiuti alle calamità naturali e agli eventi eccezionali (art. 107, §2, TFUE) è previsto in una pluralità di comunicazioni e regolamenti di carattere settoriale.

⁵ V., in proposito, la Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2008, *sull'applicazione in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale* (2008/C 270/02), documento che ha agito da apripista per permettere agli Stati di adottare misure transitorie ed eccezionali volte ad affrontare le difficoltà derivanti dalla particolare contingenza economica.

⁶ V., ad esempio, gli aiuti sotto forma di garanzie, l'assicurazione del credito all'esportazione, gli aiuti per prodotti di alto *standard* ambientale e quelli sotto forma di tassi agevolati e il regime *de minimis* con l'innalzamento della soglia a 500.000 euro: cfr. Regolamento (CE) n. 1998/2006, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di importanza minore («de minimis»)*. Sulla flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti di Stato, A. CANEPA, *Dai salvataggi ai crediti deteriorati: la complessa applicazione delle regole sugli aiuti di Stato fra flessibilità e rigidità*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, n. 3, 2016, 259, *passim*.

⁷ Per una disamina di alcuni dei settori più significativi oggetto di misure anticrisi per il tramite di aiuti pubblici v., tra gli altri, R LUJA, *State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009, 145; E. MOAVERO MILANESI, *The importance of the State aids rules of the European Union in the context of the global financial and economic crisis*, in *Rivista italiana di antitrust*, n. 3, 2014, 1 ss.; A. CANEPA, *Il difficile equilibrio fra concorrenza e aiuti di Stato nella crisi: ruolo e scelte della Commissione nel settore bancario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 15 luglio 2016; A. ANTONUCCI, *Gli "aiuti di Stato" al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2018, 587 ss.

caso delle crisi bancarie, che fanno riferimento ad una grave perturbazione dell'economia⁸.

Gli anni a partire dal 2007 hanno indotto la Commissione a rivedere, almeno parzialmente, talune norme (soprattutto procedurali) in materia di *aiuti*, senza mai sconfessare, tuttavia, un orientamento *stabilizzato* che continua a lasciare pochi margini all'esercizio della sovranità economica dello Stato tenuto conto degli immutati e talvolta anche più rigorosi criteri di compatibilità. In alcuni casi, sono stati accelerati tempi e poteri di decisione⁹ ma dal punto di vista sostanziale non si registrano cambiamenti, per dir così, "rivoluzionari".

Il regolamento (UE) n. 1407/2013¹⁰, ad esempio, incentrato, fra l'altro, sulle garanzie statali e sui prestiti di lieve entità, ha chiarito le modalità con le quali consentire eventuali cumuli, precisato il concetto di impresa e introdotto criteri automatici per quel che concerne la nozione di impresa in difficoltà. Il regolamento da ultimo richiamato contiene un'espressa previsione normativa in materia di crisi economica generale, quale quella degli aiuti al salvataggio, *eccezionalmente* esentati dalla previa notifica ove supportati da un programma di ristrutturazione credibile, proporzionato e coincidente con gli interessi eurounitari.

Sotto questo angolo visuale, si è portati a pensare che si è dinanzi al tentativo di equilibrare, fra l'altro, le esigenze della socialità, garantite dallo Stato secondo il principio di responsabilità, con quelle di tutela del mercato garantite dalla Commissione la quale, solo in un momento successivo è chiamata a svolgere controlli.

Invero, si tratta di una *stabilizzazione normativa* sinonimo di *consolidamento dell'esperienza* acquisita dalla Commissione in ordine alla verifica della congruità

⁸ F. GUARRACCINO, *Le misure di sostegno pubblico straordinario*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, n. 4, 2017, 400.

⁹ C. BUZZACCHI, *Crisi finanziaria e deroghe alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009; A. CANEPA, *Dai salvataggi ai crediti deteriorati: la complessa applicazione delle regole sugli aiuti di Stato fra flessibilità e rigidità*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, n. 3, 2016, 265.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1407 del 2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*.

dei parametri valutativi ai fini della esenzione delle differenti categorie di aiuti, più che un cambiamento sostanziale di direzione nel vaglio di compatibilità che, al contrario, permane in tutta la sua complessità operativa.

2. Semplificazione del controllo

In questo quadro si inserisce il *General block exemptions regulation (GBER)* concernente gli aiuti di Stato esentati dalla notifica preventiva¹¹, che, mira al conseguimento di una forma di collaborazione più strutturata fra Commissione e Stati membri, da realizzare su diversi piani¹², considerato che «[l]’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato dipende fortemente dalla cooperazione degli Stati membri» (art. 4 TUE)¹³.

Si tratta di un elemento molto importante nelle dinamiche applicative della disciplina sugli aiuti perché dal fattore cooperativo dipende gran parte dell’efficacia operativa delle norme nella materia *de qua*.

¹¹ 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*; L. TEBANO, *State Aid for Employment after the New General Block Exemption Regulation*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2015, 241 ss.

Il regolamento citato prevede l’esenzione per numerose categorie di aiuti fra cui quelli a finalità regionale, alle PMI, alla tutela dell’ambiente, alla ricerca e sviluppo, alla formazione e all’occupazione, agli aiuti sociali, a quelli per ovviare ai danni provocati dalle calamità naturali, alle infrastrutture locali, sportive e a banda larga, nonché agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio.

Di recente, peraltro, è stata avanzata la proposta di modifica del regolamento n. 1588 del 2015 che estende ad altre due categorie di aiuti orizzontali l’esenzione dalla notifica preventiva [Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali*]. Si tratta di una proposta che, sulla scorta del progetto di bilancio pluriennale 2021-2027, intende implementare le possibilità di interventi – semplificandone l’applicazione – quali gli investimenti direttamente finanziati dall’Unione europea e quelli alla cooperazione territoriale. Si tratta di due “settori” nei quali la stessa Unione europea è presente sia come soggetto finanziatore sia come promotore di progetti complessivi di sviluppo: v. P. NICOLAIDES, *Revision of the GBER*, in www.stateaidhub.eu, 3.7.2018.

¹² A titolo di esempio, il principio collaborativo viene costantemente riaffermato come uno degli elementi portanti della normativa di settore, un principio che ha ampliato di molto l’azione cooperativa tra le due entità richiamate, soprattutto fra giudici nazionali e *european bodies*.

¹³ *Considerando* n. 15, reg. 651/2014.

Fra le finalità perseguite per il tramite del sistema delle esenzioni, possono essere poste in luce quelle volte ad assicurare l'assorbimento del controllo degli aiuti nel quadro della programmazione dei *fondi strutturali* (strumento-chiave della politica di coesione sociale e territoriale¹⁴), a facilitare e canalizzare i flussi informativi fra la Commissione e gli Stati (nella specie le autonomie regionali), a monitorare l'ammontare delle azioni di sostegno individuale, ad identificare e risolvere questioni dettate da problemi amministrativi e organizzativi e a proporre, eventualmente, raccomandazioni ai singoli Stati membri nel contesto del semestre europeo.

2.1. Esenzioni e decisione di bilancio

Il menzionato il raccordo con il semestre europeo costituisce un incrocio con un altro *momento chiave* della programmazione eurounitaria, che è quello del controllo sui bilanci statali.

La *passerella* nell'ambito del semestre europeo – di fatto una procedura di regolazione eteronoma – è sì prova della volontà di intensificare l'aspetto collaborativo ma non può sfuggire come proprio nell'indicato "ciclo negoziale" la Commissione e gli organi finanziari dell'Unione svolgano una funzione di controllo della legge di bilancio per quanto concerne il rispetto dei vincoli di natura finanziaria (è, infatti, in quella sede che si prevede il rifinanziamento di una certa legge d'incentivazione o l'aumento o la riduzione delle poste in bilancio destinate al sostegno delle imprese o alle agevolazioni fiscali.

Va poi soggiunto che, ad esempio, pure gli strumenti di programmazione delle infrastrutture strategiche devono essere inseriti nel D.E.F. divenendo anch'essi oggetto di negoziazione.

Oltre all'esame, per dir così, "classico" sulle misure di aiuto, si aggiunge, dunque, un'altra forma di controllo – forse ancora più stringente – che è quella che pone gli interventi di sussidio al vaglio della stabilità finanziaria

¹⁴ H. PONGERARD-PAYET, *La politique régional et de cohésion: étude rétrospective d'une politique-clé au service de l'Europe*, in *Revue de l'Union européenne*, n. 619, 2018, 351 ss.

allorquando la manovra di finanza pubblica viene “presentata” in ambito europeo.

2.2. Ridurre gli aiuti per estenderli ad una platea più ampia

Va detto, in ogni caso, che uno degli obiettivi del GBER è proprio la riduzione della quantità di aiuti (razionalizzazione delle risorse pubbliche) in funzione di una sua “distribuzione” più estesa ad una pluralità di soggetti beneficiari.

In tal modo, le categorie di aiuti esentati dalla notifica preventiva, erogati sotto il controllo statale, possono essere indirizzati verso settori dell’economia maggiormente bisognosi di risorse come previsto dall’art. 1, § 1, reg. n. 651/2014, cioè in campo ambientale, per interventi di carattere sociale, per la formazione, per le piccole e medie imprese («struttura portante nel tessuto europeo e nazionale»¹⁵), la ricerca, l’innovazione e lo sviluppo, e così via.

Il contesto normativo *apparentemente* più favorevole agli Stati dovrebbe abilitare i medesimi a programmare meglio le eventuali strategie di sostegno delle imprese, grazie ad un approccio cooperativo rafforzato.

Invero, non si tratta di maglie allentate ma più semplicemente di un alleggerimento delle procedure.

Sul piano quantitativo, poi sono previste una serie di soglie per una serie di categorie di aiuti, superate le quali non è possibile fare applicazione del regime esentativo, a conferma della previsione di un *tetto* determinato limitativo di un’azione espansiva da parte statale.

Basta poi considerare i settori nei quali *non* si applica il regolamento *de quo* alla luce di quanto previsto dall’art. 1, § 1 e 2, reg. 651/2014 [aiuti al funzionamento inerenti le attività finanziarie ed assicurative (art. 13, reg. 651/2014), agricoltura, produzione e distribuzione di energia)] per avere un’ulteriore conferma della volontà politica della Commissione di mantenere sotto il suo controllo settori chiave dell’economia a potenziale impatto sulla concorrenza per il

¹⁵ C. GOLINO, *Strumenti giuridici ed incentivi economici a favore dell’imprenditoria giovanile e femminile*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2017, 327.

perseguimento dell'interesse comune, criterio eminentemente politico che si presta ad una pluralità di "letture".

2.3. Il criterio dell'interesse comune e l'effetto di incentivazione

Il criterio del *comune interesse*¹⁶ dovrebbe ispirare l'azione statale e la misura di sostegno possedere carattere incentivante¹⁷: si tratta, in definitiva, di criteri allo stesso tempo complementari e funzionali che obbligano lo Stato ad attenersi ad una serie di prescrizioni che, in pratica, ne circoscrivono sensibilmente l'azione "riservandogli", per così dire, quasi esclusivamente funzioni di conformità consistenti per lo più nel dimostrare la sussistenza dell'interesse comune alla predisposizione di un determinato aiuto.

Anzi, si potrebbe dire che, forse, l'effetto incentivante presuppone l'interesse comune considerato che, ad esempio, qualunque aiuto al funzionamento o forme di sostegno economico al mantenimento dell'occupazione devono ritenersi in linea di principio vietati.

Nel quadro disciplinare del *GBER*, gli aiuti hanno un effetto di incentivazione se nella richiesta di finanziamento sono contenute le seguenti informazioni: il beneficiario, fra gli altri adempimenti, deve aver presentato la domanda di concessione dell'aiuto prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività; il progetto deve essere descritto in modo dettagliato inserendovi i riferimenti sull'ubicazione e sulle dimensioni dell'impresa; devono, inoltre, essere indicate le date d'inizio e fine dell'erogazione dell'aiuto, l'elenco dei costi, la tipologia dell'aiuto (si tratti, cioè, di una sovvenzione, di prestiti, di forme di garanzia o altro).

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, l'effetto di incentivazione si verificherà se saranno soddisfatte talune condizioni, in particolare se la misura introduce un diritto di beneficiare aiuti in base a criteri oggettivi, senza cioè che lo Stato eserciti i suoi poteri discrezionali (il che implicherebbe l'esistenza di una

¹⁶ Considerando n. 13, reg. 651/2014.

¹⁷ Art. 6, reg. 651/2014.

discriminazione che, verosimilmente, condannerebbe ad una decisione di incompatibilità).

In generale, per una serie di categorie di aiuto, la misura deve concorrere a realizzare progetti di interesse comune¹⁸ (o unionale¹⁹) e indurre un effetto di incentivazione che consiste nel contribuire alla modifica di un certo comportamento da parte dell'impresa beneficiaria volto a stimolare lo sviluppo di ulteriori attività imprenditoriali che in assenza dell'aiuto non avrebbe svolto o avrebbe svolto in modo limitato²⁰.

L'interesse comune e l'effetto di incentivazione della misura costituiscono, dunque, fattori decisivi per la tollerabilità dell'aiuto di Stato in ambito europeo.

Occorre tenere presente, infatti, che la misura è pur sempre considerata un aiuto ai sensi dell'art. 107, TFUE e che bisogna ricercare ogni elemento "giustificativo" che permetta di considerarla compatibile con il diritto UE che, per la verità, va arricchendosi di principi che assomigliano sempre di più a criteri politici come il principio di libera concorrenza che sfugge a qualsivoglia determinazione concreta e predeterminata: invece, proprio nella materia degli aiuti di Stato, diviene sempre più necessario disporre di una normativa «caratterizzata da un alto grado di chiarezza e prevedibilità»²¹.

In realtà, attraverso l'utilizzo di criteri indeterminati come quello ora evocato, la Commissione finisce per ingerirsi anche nelle competenze statali, orientando le politiche interne, indirizzando l'azione legislativa, svolgendo una vera e propria attività sussidiaria di programmazione con cui, in definitiva, stabilisce anche le modalità con le quali gli Stati sono tenuti ad applicare il

¹⁸ Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione* (2014/C 198/01), punto 4.

¹⁹ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*, (2014/C 99/03), punto 8.

²⁰ Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punto 62; Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*, cit., punto 80.

²¹ M. ORLANDI, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Roma, 2018, 371.

diritto interno e, come nel caso delle incentivazioni tributarie, menomando la sovranità fiscale degli Stati²².

Il *balancing test* dell'interesse comune, peraltro, fa riferimento agli aiuti discrezionali di cui all'art. 107, par. 3, TFUE, benché la disposizione in questione non ne faccia menzione. I criteri come quello dell'efficienza, dell'equità o dell'appropriatezza della misura conferiscono alla Commissione un potere discrezionale così ampio da ritenere che la medesima agisca in chiave politica piuttosto che tecnica. Il criterio dell'equità, in particolare, utilizzato, ad esempio, nella valutazione degli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione o a quelli per favorire l'inserimento professionale dei soggetti svantaggiati e dei disabili, difficilmente sembrerebbe idoneo ad essere comparabile con l'effetto della restrizione della concorrenza eventualmente generato dall'aiuto, criterio, quest'ultimo eminentemente economico²³.

3. Le esenzioni dalla notifica preventiva quale strumento di governance condivisa

Le esenzioni *obbligano* gli Stati ad una maggiore *responsabilità procedurale e sostanziale* nella prospettiva del sostegno economico delle imprese anche in ragione dell'aumentato numero di aiuti sottratti alla notifica preventiva. Il controllo delle misure ausiliative, infatti, è stato, fino a qualche tempo fa, quasi del tutto canalizzato verso la fase *ex ante*.

La maggiore responsabilità statale consiste proprio nell'evitare che in futuro possano verificarsi situazioni per cui, a seguito di un controllo successivo, le imprese possano essere oggetto di una procedura di recupero.

²² M. ORLANDI, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, cit., 372.

²³ L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid, WTO and EC in Comparative Perspective*, Oxford, 2011, 165 ss.

Il programma di modernizzazione²⁴, all'interno del quale è inserito il progetto di semplificazione, ha prodotto risultati degni di menzione fra i quali quello di aver "liberato" la Commissione da taluni oneri di controllo al fine di dedicare la sua "attenzione" ai casi più meritevoli di approfondimento come quelli, ad esempio, relativi agli aiuti di maggiore consistenza e complessità, cioè quelli alle imprese di grandi dimensioni.

Il metodo cooperativo/funzionale ha dato luogo a momenti di dialettica positiva e di confronto costruttivo fra le istituzioni, comunitarie e nazionali, non di rado in conflitto fra loro su un terreno di forte impatto politico quale quello della programmazione economica (politica industriale, agricola, dei servizi, energetica e così via). Ne è prova l'innalzamento di talune soglie²⁵ al di sotto delle quali l'aiuto viene considerato compatibile con il mercato aperto e concorrenziale.

Quanto alla valutazione *ex post*, essa interessa l'insieme degli aiuti concessi e prevede una sequenza di controlli riguardanti l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati, gli eventuali effetti di traboccamento e i benefici indotti: l'esito non positivo di questi *test* può far scaturire una decisione di revoca dell'esenzione²⁶.

Viene, inoltre, predisposto il monitoraggio dei *block exempted schemes*, consistente nel verificare la sussistenza di aiuti concessi in eccesso, l'eventuale omissione della comunicazione concernente le condizioni giuridiche di applicazione della misura, la reiterata mancata o parziale applicazione di talune norme specifiche riguardanti, ad esempio, il controllo degli effetti dell'incentivo. Appare evidente come la "catena" di controlli prevista miri a monitorare

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, Bruxelles, 8 maggio 2012, COM (2012) 209, final.

²⁵ Art. 4, reg. n. 651/2014.

²⁶ Queste valutazioni sono espressamente previste per alcune categorie di aiuti, cioè quelle ritenute più "sensibili" come gli aiuti regionali, quelli alle piccole e medie imprese, alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, alla tutela dell'ambiente e, infine, gli aiuti per l'implementazione della banda larga. Tale valutazione è prorogabile da parte della Commissione dopo l'approvazione di un programma che descriva gli scopi della valutazione medesima, gli indicatori di risultato, i metodi utilizzati e il *timeline*.

costantemente non solo la fase procedurale ma anche quella che si può definire come dell'effettività dell'intervento ausiliativo.

Si vuole, in definitiva, porre il massimo rilievo alla prospettiva del consolidamento del controllo armonizzato. La *governance* rinforzata, caratterizzata, per l'appunto, da un lato, dal consolidamento della responsabilità statale sia nella fase della progettazione sia in quella del monitoraggio, dall'altro, dal ruolo sia di "controllore" sia di "valutatore" da parte della Commissione, dovrebbe poter consentire maggiore "prevenzione/precauzione" degli interventi al fine di evitare che ci siano casi di dubbia compatibilità.

4. Verso un'inversione di tendenza nella realizzazione della politica comune europea?

Invero, la "politica europea della concorrenza", in questo settore, non sempre è in grado di valutare la complessità di interessi convergenti, pubblici e privati, come il contemporaneo riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'occupazione in regioni economicamente svantaggiate. Si pensi alla recente decisione – procedimento attivato su quattro denunce di concorrenti del mercato di riferimento – con la quale la Commissione ha ritenuto che due delle cinque misure concesse all'I.L.V.A. dallo Stato italiano siano da considerarsi aiuti di Stato vietati (si tratta della garanzia statale su un prestito di 400 milioni di euro e di un prestito pubblico di 300 milioni di euro) in quanto ritenute forme di sostegno alla liquidità dell'impresa e non di sostegno dei costi della bonifica ambientale²⁷.

Inoltre, il panorama competitivo non dovrebbe permettere forme di isolamento dell'Unione dal contesto internazionale: la disciplina degli aiuti di Stato, infatti, sembra talvolta porre in secondo piano le dinamiche del commercio internazionale – che ha provocato la perdita del controllo statale sulle imprese

²⁷ F. ALBERTI, *La Commissione europea impone all'Italia il recupero degli aiuti di Stato illegalmente concessi ad Ilva*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 23 gennaio 2018.

nazionali²⁸ – concentrandosi principalmente sui divieti piuttosto che sulle “azioni positive”, in un ostinato atteggiamento a volte protezionistico, potenzialmente in grado di provocare situazioni che ingenerano fenomeni di nuclearizzazione dell’economia all’interno dell’Unione.

Sotto questo angolo visuale, si può notare come la disciplina relativa ai *grandi progetti di comune interesse europeo*²⁹ provi ad affrontare in chiave statale-comunitaria la questione delle azioni comuni per contribuire all’attuazione dei principi dell’Unione europea. L’ottica è pur sempre quella del controllo degli Stati quando investono in iniziative in favore delle imprese ma – va segnalato quale nota positiva in parziale controtendenza –, in questo caso, la Commissione agisce in funzione unitiva «al fine di ovviare ai gravi fallimenti sistemici o del mercato e alle sfide sociali che non potrebbero essere affrontati»³⁰.

L’obiettivo è quello di favorire l’adozione di progetti su ampia scala alla luce di una prospettiva che sembra promuovere azioni di collaborazione fra pubblico e privato secondo una logica programmatica che investe più settori e più iniziative comunitarie.

Gli aiuti alla ricerca e sviluppo, ad esempio, pur se destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di interesse comune³¹, sono sempre più parcellizzati sotto forma di micro-interventi e, quindi, confinati in ambito “regionale/locale” e non, “europeo”, certamente non globale. Esentare dalla previa notifica alla Commissione gli aiuti alla ricerca e sviluppo ha moltiplicato le piccole azioni ma potrebbe ridurre sensibilmente, fino a renderle totalmente inefficaci, quelle di più ampio spettro.

²⁸ M. ORLANDI, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Padova, 2016, 702 ss.

²⁹ 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*, 20.6.2014, C 188/4.

³⁰ *Considerando* n. 3, della 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.

³¹ Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punto 5.

In definitiva, benché i progetti comuni di interesse europeo abbraccino complessivamente settori di sicuro interesse “eurounitario”, la logica sembra ancora essere quella “statale”, cioè del controllo dell’aiuto come proposto dagli Stati.

Una parziale inversione di tendenza in ordine ai profili ora segnalati merita, però, di essere segnalata.

Le iniziative di finanziamento statale delle imprese sono volte a contribuire alla competitività e alla crescita sostenibile ed essere in grado di far fronte alle sfide sociali e alla creazione di valore nell’Unione.

Gli obiettivi generali, dunque, non cambiano: ciò che, invece, pare mutare è il tentativo meritorio di uscire proprio dalla logica dei micro-interventi, facendo confluire in un unico progetto di sviluppo iniziative che abbiano un respiro più ampio e che favoriscano la collaborazione proficua fra Stati.

Non solo, ma i medesimi progetti dovrebbero presentare vantaggi anche per i Paesi che non vi partecipano in ragione di obiettivi programmatici determinati come, ad esempio, quelli rivolti alla promozione di politiche connesse all’agenda digitale europea³² oppure all’attuazione del quadro 2030 per le politiche del clima e dell’energia³³ o, ancora, alla realizzazione delle cosiddette «iniziative faro»³⁴, tutte progetti e propositi che possono coinvolgere potenzialmente una pluralità di Stati.

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Un’agenda digitale europea», COM(2010) 245 def/2 del 26.8.2010.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Quadro per le politiche dell’energia e del clima per il periodo dal 2010 al 2030», COM(2014) 15 final.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Iniziativa faro Europa 2020 – L’Unione dell’innovazione», COM(2010) 546 def del 6.10.2010.