

POLITECNICO DI TORINO

**Corso di Laurea Magistrale  
in Ingegneria Gestionale**



Tesi di Laurea di II livello

**Aiuti di Stato e strategie dell'Unione europea:  
dalla modernizzazione al nuovo modello  
green e digitale**

**Relatore:**  
Prof. Carlo Cambini

**Candidato:**  
Gabriele Delpiano

Anno Accademico 2025/2026



## ABSTRACT

La disciplina degli aiuti di Stato costituisce uno degli strumenti centrali attraverso cui l'Unione Europea concilia la tutela della concorrenza con le esigenze di politica industriale e coesione economica. Negli ultimi anni, le crisi finanziaria, sanitaria e geopolitica, unitamente all'accelerazione della transizione verde e digitale, hanno profondamente trasformato il ruolo degli aiuti pubblici, ampliandone la portata e la funzione strategica.

Il presente elaborato analizza il quadro normativo della disciplina sugli aiuti di Stato, a partire dalle disposizioni primarie e ripercorrendone l'evoluzione per mettere in evidenza i principali driver. Viene, dunque, approfondito il crescente orientamento della disciplina verso la sostenibilità ambientale e l'innovazione tecnologica, sia per ambizioni climatiche ma soprattutto per motivazioni strategiche, esaminando i principali strumenti introdotti e/o adattati a tal fine in materia di aiuti di Stato. All'inquadramento teorico della disciplina segue un'analisi statistica svolta utilizzando il database *State Aid Scoreboard* della Commissione europea, al fine di esaminare l'evoluzione quantitativa degli aiuti concessi negli ultimi anni. Il lavoro indaga i cambiamenti nei trend complessivi e nella composizione degli aiuti, con particolare attenzione alle misure destinate alla transizione verde e digitale, e se gli stessi evidenziano fenomeni di convergenza/divergenza.

La tesi evidenzia, quindi, come la politica degli aiuti di Stato si stia progressivamente configurando come leva strutturale della competitività europea, alla ricerca di un difficile bilanciamento tra flessibilità e salvaguardia del mercato unico.



# SOMMARIO

LISTA DELLE FIGURE .....	i
INTRODUZIONE .....	iii

## CAPITOLO PRIMO

### **Regolare gli aiuti di Stato: normativa, evoluzione e flessibilizzazione del quadro generale**

<b>1. Le motivazioni alla base della disciplina degli aiuti di Stato.....</b>	<b>1</b>
1.1 Le ragioni del divieto: evitare distorsioni del mercato interno.....	2
1.2 Logiche economiche alla base degli aiuti di Stato: la correzione dei fallimenti di mercato.....	4
1.3 Aiuti di Stato come punto di incontro di interessi eterogenei .....	7
<b>2. Il divieto generale e le successive deroghe: l'art. 107 TFUE .....</b>	<b>9</b>
2.1 Il principio di incompatibilità: paragrafo primo .....	9
2.2 Le deroghe previste ai paragrafi successivi.....	11
<b>3. Il sistema di controllo e la suddivisione delle competenze.....</b>	<b>14</b>
3.1 La procedura di controllo in capo alla Commissione .....	15
3.2 Gli altri attori coinvolti nel controllo sugli aiuti di Stato .....	16
<b>4. L'evoluzione moderna della disciplina: dal formalismo all'approccio economico.....</b>	<b>17</b>
4.1 Politica e approccio della Commissione: cenni storici .....	17
4.2 Lo <i>State Aid Action Plan</i> del 2005.....	19
4.3 La <i>State Aid Modernisation</i> del 2012.....	20
4.4 La Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016 .....	21
<b>5. Il ruolo dei Temporary Frameworks nell'evoluzione del modello.....</b>	<b>25</b>
5.1 La natura tecnico-giuridica dei TF.....	27
5.2 Le risposte alle crisi causate dal Covid-19 e dalla guerra russo-ucraina .....	28
5.3 L'impatto sistemico sulla disciplina degli aiuti: verso un cambiamento di paradigma .....	31

## CAPITOLO SECONDO

### Le priorità strategiche dell'Unione e la trasformazione della disciplina: transizione verde, digitale e nuovi strumenti

<b>1. I policy driver dell'UE e il contesto internazionale .....</b>	<b>33</b>
<b>2. <i>Twin transition</i>: priorità strategiche e pressione per la revisione della disciplina.....</b>	<b>35</b>
2.1 La transizione verde: urgenza climatica ed esigenze di sicurezza energetica .....	36
2.2 La transizione digitale: competitività, sovranità tecnologica e sicurezza .....	39
2.3 Perché il mercato non è sufficiente: la necessità dell'intervento pubblico .....	41
<b>3. L'evoluzione delle strategie europee per la <i>twin transition</i>.....</b>	<b>43</b>
<b>4. Gli strumenti di aiuto al servizio delle transizioni verde e digitale.....</b>	<b>49</b>
4.1 GBER: l'esenzione dall'obbligo di notifica .....	49
4.1.1 <i>L'evoluzione del GBER</i> .....	49
4.1.2 <i>Le logiche alla base del GBER e il suo contributo alla <i>twin transition</i></i> .....	53
4.2 CEEAG: linee guida a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia.....	56
4.2.1 <i>Dalle EEAG alle CEEAG: obiettivi, razionalità e centralità nella transizione verde</i> .....	57
4.2.2 <i>Metodo di valutazione e contenuti delle CEEAG 2022</i> .....	58
4.2.3 <i>La complementarità con il GBER</i> .....	61
4.3 IPCEI: progetti strategici per la sovranità verde e digitale .....	63
4.4 CISAF: la risposta geopolitica della disciplina degli aiuti .....	65
<b>5. Schema temporale delle strategie UE e degli strumenti di aiuti di Stato destinati alla <i>twin transition</i> .....</b>	<b>67</b>

## CAPITOLO TERZO

### Gli aiuti di Stato in numeri: analisi statistiche per il periodo 2000-2024

<b>1. Obiettivi del capitolo e delle analisi statistiche .....</b>	<b>68</b>
<b>2. Descrizione del database e dei dati a disposizione .....</b>	<b>69</b>
2.1 Struttura e organizzazione dei dati.....	70
2.1.1 <i>Classificazione in base alla variabile Case Type</i> .....	70
2.1.2 <i>Classificazione in base alla variabile Objective</i> .....	71
2.1.3 <i>Classificazione in base alla variabile Instrument</i> .....	72
2.2 Costruzione del campione e metodologia .....	72

2.2.1	<i>Classificazione in base all'area geografica</i> .....	73
2.2.2	<i>Classificazione in base all'appartenenza all'eurozona</i> .....	74
2.2.3	<i>Classificazione in base al PIL</i> .....	76
2.2.4	<i>Classificazione in base al rapporto debito/PIL</i> .....	77
<b>3.</b>	<b>Evoluzione complessiva degli aiuti di Stato</b> .....	<b>78</b>
3.1	Unione europea e confronto tra i singoli Paesi .....	78
3.2	Confronto tra gruppi di Paesi.....	84
3.3	Analisi settoriale .....	89
<b>4.</b>	<b>Analisi di convergenza</b> .....	<b>91</b>
4.1	$\sigma$ -convergenza .....	92
4.2	$\beta$ -convergenza.....	96
4.3	Convergenza all'interno dei gruppi di Stati (classificati in base al PIL) .....	99
4.3.1	<i>Convergenza tra gruppi (Within vs Between)</i> .....	102
<b>5.</b>	<b>Gli aiuti destinati alla transizione verde</b> .....	<b>106</b>
5.1	Confronto tra i singoli Stati .....	107
5.2	Confronto tra gruppi di Stati.....	110
5.3	Analisi di convergenza sugli aiuti per la transizione verde.....	113
5.4	Analisi di concentrazione .....	114
<b>6.</b>	<b>Conclusioni</b> .....	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		<b>121</b>
Letteratura critica.....		121
Fonti istituzionali .....		124
Giurisprudenza.....		128
Sitografia.....		129

## LISTA DELLE FIGURE

Figura 1: Strategie UE e strumenti di aiuti di Stato, schema riassuntivo anni 2008-2018 .....	67
Figura 2: Strategie UE e strumenti di aiuti di Stato, schema riassuntivo anni 2019-2027 .....	67
Figura 3: Mappa rappresentativa dei gruppi suddivisi secondo area geografica .....	74
Figura 4: Anno di adozione dell'euro dei 27 Stati membri .....	76
Figura 5: Aiuti di Stato erogati nell'Unione europea nel periodo 2000-2024, in miliardi di euro .....	78
Figura 6: Peso dei Paesi entrati dal 2004 in poi, in percentuale .....	80
Figura 7: Aiuti di Stato erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in miliardi di euro.....	81
Figura 8: Correlazione tra il PIL medio e la media degli aiuti erogati, in miliardi di euro .....	82
Figura 9: Aiuti di Stato erogati dai singoli Paesi nel periodo 2000-2024, in percentuale del PIL .....	83
Figura 10: Confronto tra Paesi entrati prima e dopo il 2004, in percentuale del PIL .....	84
Figura 11: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione geografica), in percentuale del PIL.....	85
Figura 12: Confronto tra gruppi di Paesi (eurozona), in percentuale del PIL .....	86
Figura 13: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione in base al PIL), in percentuale del PIL.....	87
Figura 14: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione in base a debito/PIL), in percentuale del PIL ...	87
Figura 15: Confronto tra settori sul periodo 2000-2024 (valori costanti) .....	89
Figura 16: Trend della composizione settoriale degli aiuti (2000-2024) .....	90
Figura 17: Trend della composizione settoriale degli aiuti (2000-2024), aiuti esentati.....	91
Figura 18: Analisi di $\sigma$ -convergenza sul periodo 2013-2024 (EU27).....	93
Figura 19: Analisi di $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (senza BUL, ROM, CRO).....	94
Figura 20: Analisi di $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (EU14 vs Others).....	95
Figura 21: Analisi di $\beta$ -convergenza sul periodo 2013-2024 (EU27).....	97
Figura 22: Analisi di $\beta$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (senza BUL, ROM, CRO) .....	98
Figura 23: Analisi di $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024, classificazione in base al PIL .....	99
Figura 24: Analisi di $\beta$ -convergenza sul periodo 2004-2024, classificazione in base al PIL.....	101
Figura 25: Confronto convergenza all'interno dei gruppi e tra gruppi (2004-2024) .....	103
Figura 26: Peso della componente Between sulla dispersione totale degli aiuti .....	105
Figura 27: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati in UE (2000-2024), in miliardi di euro.....	106
Figura 28: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in miliardi di euro .....	107
Figura 29: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in percentuale del PIL.....	108
Figura 30: Rapporto tra aiuti verdi percentuali e aiuti totali percentuali.....	109
Figura 31: Confronto degli aiuti verdi tra gruppi di Paesi (classificazione geografica), in percentuale del PIL .....	110

Figura 32: Confronto degli aiuti verdi tra gruppi di Paesi (classificazione in base a debito/PIL), in percentuale del PIL.....	111
Figura 33: Correlazione tra aiuti verdi e rapporto debito/PIL .....	112
Figura 34: Analisi di $\sigma$ -convergenza sugli aiuti per la transizione verde (2004-2024).....	113
Figura 35: Analisi di concentrazione (HHI index) degli aiuti verdi vs complessivi, in valore assoluto...	115
Figura 36: Analisi di concentrazione (HHI index) degli aiuti verdi vs complessivi, in percentuale del PIL .....	116

## INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi due decenni la disciplina europea degli aiuti di Stato ha assunto un ruolo sempre più centrale nel contesto economico e politico dell'Unione europea. Tradizionalmente, gli aiuti erano concepiti come strumenti eccezionali di intervento pubblico e sottoposti a rigorosi limiti per preservare il corretto funzionamento del mercato interno; ora, invece, stanno progressivamente acquisendo una funzione più ampia nell'ambito delle politiche industriali e della strategia economica dell'Unione. Le profonde trasformazioni del contesto internazionale, insieme alle grandi transizioni tecnologiche ed energetiche in atto, infatti, hanno reso necessario ripensare il rapporto tra disciplina della concorrenza, intervento pubblico e obiettivi di sviluppo economico. Oggi l'Unione europea si trova ad affrontare sfide di natura strutturale che richiedono ingenti investimenti pubblici e privati. Da un lato, la transizione verso un'economia climaticamente neutra implica un profondo processo di trasformazione dei sistemi produttivi, energetici e infrastrutturali; dall'altro, l'accelerazione dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione dell'economia pone nuove esigenze di investimento in settori strategici. Contemporaneamente, le recenti crisi sistemiche hanno messo in difficoltà l'Unione e le crescenti tensioni geopolitiche hanno evidenziato la presenza di numerose vulnerabilità, su tutte la scarsità e la dipendenza da Paesi esteri per quanto riguarda combustibili e materie prime critiche fondamentali per le trasformazioni in atto. In questo contesto, dunque, gli aiuti di Stato sono sempre più utilizzati come strumenti di sostegno agli investimenti e alla competitività industriale europea, pur mantenendo la necessità di garantire condizioni di concorrenza eque all'interno del mercato unico come stabilito dai trattati.

L'evoluzione della disciplina riflette chiaramente questo cambiamento di prospettiva. La normativa primaria stabilisce il principio di generale incompatibilità degli aiuti con il mercato interno salvo specifiche eccezioni, ma ad essa sono seguiti numerosi interventi che hanno contribuito al progressivo adattamento della disciplina alle nuove esigenze economiche e politiche dell'Unione. È stata revisionata la nozione di aiuto di Stato cercando di integrare un approccio più economico nell'ambito della sua applicazione, sono stati introdotti quadri temporanei che hanno incrementato la

flessibilità della disciplina durante i più gravi periodi di crisi e diverse riforme hanno ampliato gli strumenti disponibili per sostenere determinati obiettivi di interesse comune. In particolare, hanno visto la luce strumenti come il *General Block Exemption Regulation* (GBER), le *Climate, Environmental and Energy Aid Guidelines* (CEEAG), gli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) e, più recentemente, il *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF). Si tratta di strumenti che testimoniano la crescente integrazione tra politica della concorrenza e politica industriale europea e che, oggi, compongono il quadro principale degli aiuti di Stato destinati alla tutela ambientale, all'energia e al progresso tecnologico.

Il presente elaborato si propone di analizzare il ruolo degli aiuti di Stato nel contesto delle grandi transizioni economiche in atto nell'Unione europea, con particolare riferimento alla transizione verde e digitale. Articolato in tre capitoli, il primo ricostruisce il quadro normativo della disciplina europea degli aiuti, analizzandone i fondamenti nel diritto primario dell'Unione e le principali fasi evolutive, dalla modernizzazione fino ai quadri temporanei adottati in risposta alle recenti crisi economiche e geopolitiche. Il secondo capitolo, invece, approfondisce il ruolo degli aiuti di Stato nel sostenere la transizione verde e digitale. Esamina le motivazioni e le caratteristiche delle trasformazioni, il ruolo degli aiuti al loro interno e gli strumenti, in questo senso, più rilevanti introdotti negli ultimi anni, citati precedentemente.

Alla luce di queste trasformazioni, la presente tesi si propone di analizzare il ruolo degli aiuti di Stato nel contesto delle grandi transizioni economiche in atto nell'Unione europea, con particolare riferimento alla transizione verde e digitale. L'obiettivo è duplice: da un lato ricostruire l'evoluzione del quadro normativo e delle principali strategie europee in materia di aiuti di Stato; dall'altro esaminare, attraverso un'analisi empirica dei dati disponibili, come tali trasformazioni si riflettano nei pattern di concessione degli aiuti tra gli Stati membri. Infine, il terzo capitolo utilizza il database *State aid Scoreboard* per sviluppare analisi statistiche e descrittive rilevanti, con l'obiettivo di esaminare l'evoluzione dei livelli e della composizione degli aiuti concessi dagli Stati membri. In particolare, detto del progressivo aumento degli aiuti erogati durante gli ultimi due decenni, è stata indagata l'eventuale presenza di fenomeni di convergenza o divergenza nelle politiche nazionali di intervento pubblico, estremamente rilevanti data l'esigenza, in capo alla disciplina, di tutela della concorrenza e di evitare

frammentazioni del mercato interno. Il focus, poi, è ricaduto sul tentativo di individuare eventuali pattern significativi in grado di dimostrare lo stretto legame della disciplina degli aiuti di Stato con le politiche industriali e le strategie dell'Unione, con particolare riferimento alla transizione verde.

La tesi, dunque, mira a contribuire alla comprensione del ruolo che gli aiuti di Stato stanno assumendo nella trasformazione del modello economico europeo, evidenziando le opportunità e i vantaggi connessi a tali strumenti, ma anche e soprattutto le criticità derivate da un loro crescente utilizzo nel perseguimento degli obiettivi di competitività, sostenibilità e innovazione dell'Unione europea.

# CAPITOLO PRIMO

## Regolare gli aiuti di Stato: normativa, evoluzione e flessibilizzazione del quadro generale

### 1. Le motivazioni alla base della disciplina degli aiuti di Stato

L'intervento pubblico nell'economia è sempre stato oggetto di un equilibrio delicato fra due principi che, a un primo sguardo, possono sembrare opposti: da un lato, il principio di libera concorrenza, dall'altro il principio di mercato. Quest'ultimo è «un principio di razionalità economica e, in definitiva, di democrazia»<sup>1</sup>: la produzione è guidata dai segnali della domanda e ogni attore del mercato, nelle sue scelte, è mosso verso un razionale utilizzo delle risorse. Si tratta, dunque, di una somma di scelte individuali che determinano l'esito collettivo: in questo senso può essere letto anche come un meccanismo democratico. In altre parole, il mercato segue un funzionamento ottimale tale per cui, in modo autonomo, permette un'allocazione efficiente delle risorse. Tale principio è limitato da quello di libera concorrenza: in sua assenza, gli attori con maggiore potere di mercato sarebbero in grado di influenzare e distorcere dimensioni quali prezzi, innovazione, accesso al mercato<sup>2</sup>. Suddetto principio permette, quindi, di impedire che il sistema degeneri e che il mercato fallisca in partenza.

Risulta, allora, immediato il riconoscimento del ruolo della disciplina europea sugli aiuti di Stato quale regolatrice di questa tensione e garante del fatto che, all'interno del mercato unico, la concorrenza non venga compromessa da interventi nazionali potenzialmente distorsivi. Infatti, un trasferimento di risorse pubbliche a favore di un'impresa può avvantaggiarla in modo artificiale rispetto ai concorrenti, alterando il

---

<sup>1</sup> A. Cerri, *Gli aiuti di Stato nel quadro degli interventi pubblici in economia*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, Roma, 2006, p. 1.

<sup>2</sup> A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, Astrid Online, 2010, p. 10. G. M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, p. 205.

*level playing field*<sup>3</sup>. Per tale ragione, il controllo sugli aiuti è un pilastro imprescindibile per il corretto funzionamento del mercato interno. Inoltre, senza vincoli europei, il pericolo sarebbe rappresentato dalle inevitabili politiche di sovvenzione intraprese dagli Stati a favore delle proprie imprese, determinando un'allocazione inefficiente delle risorse ed effetti negativi sul benessere collettivo.

D'altro canto, però, l'aiuto di Stato può assumere anche un'accezione positiva, in quanto strumento di politica economica in grado di perseguire obiettivi di interesse comune europeo e di correggere potenziali fallimenti di mercato<sup>4</sup>. Per questo motivo, il divieto generale imposto dall'art. 107, par. 1, TFUE viene attenuato dalle deroghe dei paragrafi successivi, mediante i quali la Commissione ha la facoltà di dichiarare taluni aiuti, se rispondenti a obiettivi di interesse generale e se proporzionati e necessari, compatibili con il mercato interno<sup>5</sup>.

Ne consegue che la disciplina sugli aiuti di Stato dà la possibilità agli Stati membri di intervenire quando il mercato, da solo, non produce risultati efficienti e socialmente desiderabili, regolando tale intervento, oltre ad avere la funzione di impedire l'erogazione di sussidi nazionali distorsivi<sup>6</sup>. Questa dinamica è centrale per comprendere il diritto europeo in materia e trova riscontro nella struttura dell'art. 107 TFUE, nel quale a un iniziale divieto generale seguono le deroghe che ne delimitano l'ambito di applicazione.

### **1.1 Le ragioni del divieto: evitare distorsioni del mercato interno**

La volontà di perseguire l'istituzione di un mercato unico nel Vecchio Continente risale agli anni Cinquanta e ai primi istanti di vita della Comunità europea, corrispondenti

---

<sup>3</sup> Per *level playing field* si intende quella condizione per cui tutte le imprese operano in un contesto competitivo, con le stesse regole e senza vantaggi selettivi. Tale nozione è più volte usata dalla stessa Commissione europea: si rimanda, ad esempio, a [https://commission.europa.eu/topics/competition/state-aid\\_en](https://commission.europa.eu/topics/competition/state-aid_en).

<sup>4</sup> G. M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., pp. 210 ss.

<sup>5</sup> A proposito, si veda la sentenza in riferimento al caso Philip Morris, attraverso la quale la Corte di giustizia riconosce alla Commissione europea ampio margine di discrezionalità nella valutazione degli aiuti con il mercato unico: Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209.

<sup>6</sup> C. Schepisi, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011, p. 18.

alla firma del Trattato di Roma del 1957<sup>7</sup>. Con esso si pongono le basi, ma è con l'Atto Unico Europeo del 1986 che si stabilisce ufficialmente l'obiettivo di abbattere le barriere alla circolazione di merci, servizi, persone e capitali tra i paesi europei coinvolti, ovvero di dare vita al Mercato Unico Europeo<sup>8</sup>. Ma l'efficace realizzazione di un mercato unico presuppone la libera concorrenza al suo interno e tale necessità rappresenta il motivo principale per cui l'Unione europea ha scelto di disciplinare gli aiuti di Stato<sup>9</sup>. L'obiettivo è regolare e dare una direzione comune all'intervento nell'economia degli Stati membri per evitare il presentarsi di situazioni indesiderate, molto probabili in assenza di una disciplina in materia. Sarebbero, infatti, molteplici i rischi di un intervento non regolato, sia da un punto di vista macro-istituzionale, riguardante gli Stati membri, sia microeconomico, riguardante le imprese.

Il pericolo principale, in assenza di limiti imposti da un'autorità europea, è rappresentato dal fatto che gli Stati concentrerebbero i propri sforzi esclusivamente sul sostegno dell'economia locale e delle proprie imprese, dando vita a delle vere e proprie "gare di sovvenzioni"<sup>10</sup>. Ciò comporterebbe la probabile diffusione di politiche nazionali sempre più protezionistiche, ostacolando la realizzazione di un mercato unico<sup>11</sup>. Le conseguenze sarebbero, dunque, un utilizzo improprio delle già scarse risorse europee e la graduale frammentazione del mercato interno.

Amplificatrici di suddetto aspetto sono le asimmetrie fiscali fra i diversi Stati membri<sup>12</sup>: ognuno di essi dispone di casse e capacità finanziarie molto eterogenee fra

---

<sup>7</sup> Il 25 marzo 1957 i sei Paesi fondatori (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale di Germania) firmano il Trattato di Roma e istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE), che segue la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) del 1951 e getta le basi per la nascita della futura Unione Europea. Con la firma di questo Trattato si inizia a parlare di unione doganale, libera circolazione, politiche comuni, regole di concorrenza, e non solo.

<sup>8</sup> Il 17 febbraio 1986 viene firmato dai dodici Paesi membri l'Atto Unico Europeo (AUE), con l'obiettivo di incentivare ulteriore il processo di integrazione europea e di unione economica che sarebbe stata successivamente sancita dal Trattato di Maastricht nel 1992.

<sup>9</sup> Riguardo la tutela della concorrenza è importante evidenziare anche la rilevanza dell'art. 101 TFUE (ex art. 85 del Trattato di Roma), che limita gli accordi tra imprese in grado di falsare la concorrenza, e dell'art. 102 TFUE (ex art. 86 del trattato di Roma), che vieta l'abuso di posizione dominante.

<sup>10</sup> Commissione europea, *Relazione sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, 10.6.2011, COM (2011) 328, par. 19.

<sup>11</sup> G. Luchena, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., pp. 62 e ss.

<sup>12</sup> L. Labriola, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, Eurojus, 2025, p. 239.

loro, con Paesi con maggiore capacità fiscale e spazio di bilancio, da un lato, e Paesi con risorse più limitate e vincoli più stringenti, dall'altro. Questo aspetto diventa un problema perché l'Unione Europea non è uno Stato federale con un bilancio comune sufficiente a compensare gli squilibri. Pertanto, alcuni Stati potrebbero sostenere programmi plurimiliardari di sussidi pubblici, mentre altri non potrebbero permetterselo. Ciò determinerebbe un vantaggio competitivo strutturale per le imprese dei Paesi più ricchi e un conseguente indebolimento della convergenza economica e della coesione territoriale tanto perseguite dall'Unione. La disciplina in esame mira a neutralizzare tali asimmetrie anche se, come vedremo in seguito, con i quadri temporanei adottati dalla Commissione europea in risposta alle recenti crisi, tali disparità non sono, quantomeno, diminuite<sup>13</sup>.

Accanto al rischio di interferenze tra politiche nazionali e interessi collettivi europei, gli aiuti di Stato possono produrre effetti distorsivi anche a livello microeconomico. Una sovvenzione o un vantaggio economico selettivo, infatti, può consentire a un'impresa di sostenere costi più elevati, ridurre i prezzi, aumentare la capacità produttiva o espandersi più rapidamente rispetto ai concorrenti. Il rischio è di favorire imprese meno efficienti e creare posizioni dominanti artificiali, oltre che determinare uno spiazzamento dei concorrenti più innovativi e meritevoli o disincentivare l'innovazione.

## **1.2 Logiche economiche alla base degli aiuti di Stato: la correzione dei fallimenti di mercato**

Viste le motivazioni per le quali si è deciso di vietare, in linea generale, la concessione di sovvenzioni pubbliche in grado di alterare la concorrenza all'interno del mercato unico, si affrontano ora le logiche economiche che ne giustificano, in via eccezionale e al rispetto di determinate condizioni, l'erogazione. Essa è permessa quando l'obiettivo è di comune interesse e non viene distorta la concorrenza intra-comunitaria<sup>14</sup>. In particolare, vi sono situazioni in cui il mercato non è in grado di allocare le risorse in

---

<sup>13</sup> Commissione europea, *Relazione sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, 2.6.2023, COM (2023) 184, parr. 1.3-1.4.

<sup>14</sup> Commissione europea, *State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document, Bruxelles, 7.6.2005, COM (2005) 107, par. 10.

modo efficiente e l'equilibrio concorrenziale non corrisponde a un esito socialmente desiderabile. Le cause possono essere diverse, come la struttura stessa del mercato che impedisce il raggiungimento di un equilibrio efficiente o la presenza di alcuni costi o benefici che non sono presi in considerazione dagli attori privati. Si parla, in questi casi, di fallimenti di mercato, in presenza dei quali la letteratura ritiene non solo legittimo, ma necessario, l'intervento dello Stato nell'economia<sup>15</sup>.

È bene spendere alcune parole per parlare della teoria che sta alla base dei fallimenti di mercato. L'idea esposta in precedenza per cui i mercati competitivi producono risultati efficienti rappresenta uno dei capisaldi dell'economia neoclassica. Un mercato in concorrenza perfetta raggiunge un equilibrio che prende il nome di *Pareto-efficienza*, rappresentante un ottimo sociale e in corrispondenza del quale non è possibile migliorare la condizione di un individuo senza peggiorare quella di un altro<sup>16</sup>. Il principio alla base di tale risultato è l'uguaglianza tra il prezzo di un bene scambiato e il suo costo marginale privato di produzione ( $P = MC^{priv}$ ): questa condizione assicura che la quantità scambiata rifletta il punto d'incontro tra beneficio marginale per il consumatore e costo marginale per il produttore. Essendo in assenza di esternalità, asimmetrie informative o potere di mercato, inoltre, si verificano anche le condizioni per cui la somma dei benefici privati corrisponde al beneficio sociale ( $MB^{priv} = MB^{soc}$ ) e la somma dei costi privati al costo sociale ( $MC^{priv} = MC^{soc}$ ). Tuttavia, tali ipotesi, necessarie per l'esistenza di un mercato di concorrenza perfetta, e dunque alla base di questa teoria, sono molto fragili, se non impossibili, portando nella realtà a mercati inefficienti e al necessario intervento da parte di un'autorità pubblica.

Al mancato rispetto di una delle ipotesi di concorrenza perfetta si è in presenza, come detto, di un fallimento del mercato. Una delle forme più rilevanti riguarda le esternalità, ossia fenomeni tali per cui la produzione di un certo bene genera effetti indiretti anche sugli altri operatori di mercato. Il mercato fallisce in quanto tali effetti non sono internalizzati nel prezzo di mercato, creando uno squilibrio tra la quantità di ottimo sociale e quella effettivamente prodotta. Si possono avere esternalità di tipo negativo quando gli effetti indiretti sono negativi, determinando un costo privato di produzione

---

<sup>15</sup> Commissione europea, *State Aid Action Plan*, cit., par. 23.

<sup>16</sup> A. R. M. Salah, *Why Markets Fail: Externalities, Information Gaps, and Policy Solutions*, Il Cairo, 2025, p. 15.

inferiore al costo sociale ( $MC^{soc} > MC^{priv}$ ), ovvero una sovrapproduzione rispetto all'equilibrio socialmente efficiente. L'esempio più comune è quello delle emissioni inquinanti, tali per cui la produzione di un bene o servizio genera effetti negativi su tutta la società che non sono, senza pubblico intervento, incorporati nel prezzo di vendita. Viceversa, le esternalità positive determinano effetti indiretti positivi, ovvero i benefici generati superano quelli appropriabili dal produttore privato ( $MB^{soc} > MB^{priv}$ ) e il risultato è un sotto investimento rispetto all'ottimo sociale. È il caso delle transizioni verde e digitale o di tutte quelle attività ad alto contenuto innovativo<sup>17</sup>. In modo simile alle esternalità positive, anche nel caso dei cosiddetti beni pubblici è necessario l'intervento pubblico per colmare il divario tra utilità sociale e redditività privata ( $MB^{soc} > MB^{priv}$ ). Essi sono caratterizzati dalla non escludibilità e non rivalità, ovvero nonostante la produzione da parte di un operatore privato dà la possibilità anche ad altri di poterne usufruire senza contribuire: tale problema determina una sottoproduzione di questi beni e prende il nome di *free-riding*<sup>18</sup>. Altro tipo di fallimento è il potere di mercato: la posizione dominante di una determinata impresa le permette di fissare il prezzo al di sopra del costo marginale ( $P > MC^{priv}$ ), riducendo la quantità scambiata e generando una perdita secca di benessere. Tale fenomeno non necessariamente deriva da comportamenti anticoncorrenziali, ma spesso può emergere naturalmente in settori con forti economie di scala o barriere all'ingresso elevate. Ulteriori fallimenti di mercato possono essere determinati dalla presenza di asimmetrie informative, quando gli operatori dispongono di informazioni diverse o incomplete, o di problemi di coordinamento. Quest'ultimo caso riguarda settori o attività in cui il rendimento di un investimento privato dipende dalla simultaneità di investimenti complementari: dipendendo dalle scelte degli altri, nessun operatore è incentivato a prendere iniziativa ed essere *first mover*<sup>19</sup>.

Spiegate numerose tipologie di fallimento di mercato, risulta evidente come l'intervento pubblico non può essere visto solamente come un fattore di distorsione del *level playing field*, ma anche e soprattutto come una risposta necessaria quando l'allocazione competitiva non coincide con l'ottimo sociale. L'ordinamento europeo sente il bisogno di correggere inefficienze strutturali di mercato e orientare il sistema produttivo

---

<sup>17</sup> K. A. Bryan, H. L. Williams, *Innovation: market failures and public policies*, Cambridge, 2021, pp. 5-7.

<sup>18</sup> C. D. Kolstad, *Public goods agreements with other-regarding preferences*, Cambridge, 2011, pp. 1-3.

<sup>19</sup> R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The new economics of industrial policy*, Cambridge, 2023, p. 5.

verso esiti più efficienti e coerenti con l'interesse generale dell'Unione. Per farlo, all'iniziale divieto di concessione di aiuti susseguono una serie di deroghe che lasciano agli Stati, pur rispettando determinate condizioni, la possibilità di intervenire nell'economia.

### **1.3 Aiuti di Stato come punto di incontro di interessi eterogenei**

Nelle precedenti sezioni si sono principalmente affrontati i principi di efficienza economica e i concetti di natura tecnica sui quali si fonda la disciplina degli aiuti di Stato. Da un lato vi è la volontà di non alterare la concorrenza all'interno del mercato unico, dall'altro la necessità di intervenire laddove il mercato non è in grado, autonomamente, di raggiungere un equilibrio efficiente. Ma questa non è l'unica tensione tra "forze opposte" individuabile, bensì la materia in esame si colloca al centro di interessi discordanti anche di natura politico-istituzionale, oltre che economica.

Esiste, in primo luogo, un'evidente divergenza tra l'autonomia economica statale e l'integrazione sovranazionale. Gli Stati membri, infatti, tendono a intervenire nell'economia per finalità che riflettono, anzitutto, priorità politiche, sociali ed economiche interne, quali la protezione dell'occupazione in regioni vulnerabili, il sostegno alla competitività delle imprese nazionali, la promozione di settori e attività considerati strategici per lo sviluppo locale. Tali priorità possono essere molto diverse fra un Paese e l'altro a causa di shock esterni specifici, contesti economico-sociali differenti o per motivazioni legate al consenso politico. In tal senso, evitare che politiche nazionali potenzialmente divergenti possano compromettere l'integrazione economica è compito dell'Unione europea<sup>20</sup>: l'obiettivo delle istituzioni europee non è proteggere specifiche economie locali, bensì preservare l'integrità del mercato unico e assicurare la presenza di condizioni concorrenziali al suo interno. Inoltre, tale bilanciamento è rilevante anche dal punto di vista politico: la capacità di concedere aiuti è parte integrante della sovranità degli Stati, ma, al tempo stesso, l'integrazione economica europea richiede regole comuni e una limitazione di tale sovranità.

---

<sup>20</sup> G. Luchena, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., pp. 62 e ss.

Gli obiettivi delle istituzioni europee, poi, non sono solamente la prevenzione dell'integrità del mercato e della concorrenza tra imprese e tra Stati, ma anche guidare le politiche industriali dell'Unione e incentivare lo sviluppo in ambiti di interesse comune<sup>21</sup>. La competizione crescente di superpotenze come USA e Cina, lo sviluppo di nuovi mercati emergenti e le nuove sfide da affrontare richiedono unità d'intenti e politiche efficaci al fine di mantenere il mercato unico europeo nella posizione di principale mercato a livello globale<sup>22</sup>. Negli ultimi anni l'Unione europea si è fatta sempre più promotrice di programmi e politiche comuni in settori strategici per il mercato europeo. Non essendo uno Stato federale e disponendo di fondi limitati, però, il coinvolgimento degli Stati membri è imprescindibile e, per questo motivo, gli aiuti di Stato sono diventati uno dei principali strumenti mediante i quali guidare tali iniziative. In particolare, si vedrà più avanti come, con le recenti crisi scaturite dalla pandemia di Covid-19 e dalla guerra russo-ucraina, l'Unione europea abbia assunto un ruolo sempre più centrale in questo senso<sup>23</sup>. Una maggiore flessibilità da parte della Commissione riguardo la concessione di aiuti di Stato, però, porta con sé il rischio di perderne il controllo e di alterare, dunque, le condizioni di partenza del *level playing field*.

La disciplina degli aiuti di Stato si pone al crocevia di diversi interessi tra loro contrastanti: Stati membri da un lato e Unione europea dall'altro, imprese beneficiarie e competitor, divieto di concessione di aiuti per tutelare la concorrenza e aiuti come strumento di policy. Il terreno in cui si muove è estremamente complicato e delicato, fatto accentuato dalla velocità con cui è cambiato il contesto politico ed economico-sociale negli ultimi decenni. Nel presente capitolo si vedrà la normativa primaria alla base della disciplina e la sua evoluzione dell'ultimo periodo, dettata dal delicato equilibrio che deve garantire e dalle numerose sfide che l'Europa ha dovuto affrontare.

---

<sup>21</sup> M. Draghi, *The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Luxembourg, 2024, pp. 17-18.

<sup>22</sup> L. Labriola, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, cit., p. 235.

<sup>23</sup> L. Labriola, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, cit., pp. 236-237.

## **2. Il divieto generale e le successive deroghe: l'art. 107 TFUE**

Gli aiuti di Stato sono parte integrante della normativa europea sin dalle sue origini. La materia è regolata sin dal 1957, anno in cui viene firmato il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE), ovvero uno dei due Trattati di Roma<sup>24</sup>. Le relative norme erano contenute precisamente negli articoli 92, 93 e 94 TCEE. La storia dell'Unione europea ha visto, poi, il susseguirsi di diversi trattati che hanno modificato l'iniziale TCEE: il trattato oggi in vigore è il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in vigore in seguito alla firma del Trattato di Lisbona del 2007. Si tratta di un'evoluzione dell'iniziale TCEE e, per questo motivo, molte norme sono rimaste invariate: tra queste, le disposizioni in materia di aiuti di Stato, le quali non sono state modificate nella sostanza ma solamente rinumerate. Oggi, gli articoli di riferimento sono il 107, 108 e 109 TFUE, che mantengono la struttura originaria: un divieto generale all'articolo 107, paragrafo 1, accompagnato da deroghe automatiche o discrezionali nei paragrafi successivi, e un meccanismo procedurale affidato alla Commissione ai sensi dell'articolo 108.

### **2.1 Il principio di incompatibilità: paragrafo primo**

L'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al primo paragrafo, stabilisce che: *«Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»*. Come detto, questa disposizione è rimasta immutata rispetto al testo originario dell'art. 92 TCEE e rappresenta il cardine dell'intera disciplina europea sugli aiuti di Stato. Essa introduce un divieto di principio, fondandosi sull'idea che l'intervento statale possa alterare artificialmente le condizioni concorrenziali e compromettere il corretto funzionamento del mercato interno. Il legislatore ha scelto di dare una definizione di ampio respiro; ciò ha permesso alla Commissione europea, ovvero l'organo competente a esprimersi in

---

<sup>24</sup> L'altro è il Trattato Euratom, o Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica. La sua peculiarità è quella di essere ancora formalmente in vigore, non essendo stato modificato dai successivi trattati.

materia di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108 TFUE, di avere ampia discrezionalità in merito, come si vedrà in seguito. La necessità di interpretazione ha condotto la Corte di giustizia, per mezzo delle sue pronunce, e la Commissione stessa, nella prassi, a integrare e dettagliare la nozione di aiuto di Stato. Infatti, oltre alla normativa primaria, il punto di riferimento della disciplina oggi è la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016<sup>25</sup>.

Il carattere generale della disposizione ha permesso alle istituzioni di ricomprendere nella nozione di aiuto di Stato qualsiasi misura statale in grado di produrre effetti distorsivi. Ad esempio, la definizione prevede l'intervento statale ma, a primo impatto, è difficile capire che cosa si intenda per "intervento statale". In questo senso, sia la Commissione sia la Corte di Giustizia hanno confermato che ciò che davvero conta è l'effetto della misura e non tanto la forma con cui interviene lo Stato o lo scopo per il quale lo fa<sup>26</sup>. Prevale, dunque, la tutela del mercato unico e della concorrenza rispetto alle ragioni che giustificano l'intervento dello Stato, ovvero gli obiettivi economici, industriali e sociali che lo stesso vorrebbe perseguire. In realtà, tale concezione è forse venuta a mancare dallo scoppio della pandemia di Covid-19 in poi: la extra-ordinarietà della situazione ha spinto la Commissione ad accantonarla, preferendo un intervento massiccio per porre rimedio alle gravi condizioni in cui si trovava tutto il panorama europeo.

Ciò che è certo è che l'intervento statale debba conferire un vantaggio in capo alla beneficiaria: tale vantaggio deve essere economicamente rilevante. Ciò si evince anche dall'introduzione della c.d. soglia *de minimis*<sup>27</sup>, al di sotto della quale una misura di intervento pubblico non è considerata aiuto né tantomeno rientra nel campo di applicazione dell'art. 107, par. 1. Inoltre, sono altresì necessarie la gratuità e l'artificialità del beneficio, cioè non è prevista la remunerazione di beni e servizi e deve trattarsi di un

---

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C/2016/2946, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa 173-73, ECLI:EU:C:1974:71, p. 27. "L'art. 92 non distingue gli interventi di cui trattasi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti". Si precisa che in quel periodo era in vigore il TCEE, motivo per cui si fa riferimento all'art. 92.

<sup>27</sup> Per un approfondimento, si veda: 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*», in GUUE del 15 dicembre 2023, Serie L.

beneficio che l'azienda non avrebbe avuto in condizioni normali<sup>28</sup>. La locuzione “favorendo talune imprese o talune produzioni”, poi, rimanda al carattere selettivo della misura affinché possa essere considerata un aiuto di Stato. Il divieto non riguarda, quindi, misure di carattere generale, ma solo quelle che favoriscono un gruppo ristretto di operatori. All'apparenza sembra essere un criterio di facile giudizio, anche se si sono affrontati svariati dubbi in tal senso. Ad esempio, la Corte di Giustizia ha dovuto chiarire che si ha il carattere della selettività anche quando una misura si riferisce a un intero settore economico o una generalità di prodotti<sup>29</sup>, mentre non lo si ha nel caso in cui un beneficio, pur essendo concesso solo a determinati operatori, sia “giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inserisce”<sup>30</sup>. Di fatto, il carattere della selettività richiede un'attenta analisi, caso per caso, dell'ambito economico cui effettivamente si applica la misura. Infine, la misura deve incidere sugli scambi intracomunitari e falsare o minacciare di falsare la concorrenza. L'analisi di tale criterio non richiede la dimostrazione di un effetto concreto, ma è sufficiente verificare che l'aiuto possa potenzialmente rafforzare la posizione del beneficiario rispetto ai concorrenti. Non è necessario che il beneficiario operi in un mercato aperto agli scambi fra Stati, ma tale pregiudizio potrebbe verificarsi anche quando opera solo sul mercato interno e l'aiuto determina una maggiore difficoltà per le imprese estere nel penetrare tale mercato<sup>31</sup>.

## **2.2 Le deroghe previste ai paragrafi successivi**

L'articolo 107, al paragrafo 1, esordisce con le parole “Salvo deroghe previste dai trattati”: i successivi due paragrafi dello stesso articolo presentano, appunto, deroghe al divieto generale e, dunque, casi di compatibilità di una misura pubblica con il mercato interno.

---

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 66.

<sup>29</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *Belgio c. Commissione*, del 19 giugno 1999, Causa C-75/97, par. 33.

<sup>30</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *AdriaWien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, dell'8 novembre 2001, causa C143/99, par. 42.

<sup>31</sup> G. Strozzi, G. Vitale, *Gli Aiuti di Stato*, in G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea*, Parte Speciale, Giappichelli, 2021, p. 417.

Il primo dei due, ovvero il secondo paragrafo dell'articolo 107 TFUE, individua una serie di eccezioni che vengono applicate in modo automatico, senza lasciare spazio alla discrezionalità della Commissione: essa verifica solamente il rispetto dei requisiti necessari, senza analizzare potenziali effetti distorsivi e benefici attesi. Si dice che tali misure sono compatibili *de iure* e sono il risultato di una valutazione compiuta *ex ante* dal legislatore.

La prima categoria di aiuti automaticamente compatibili è quella degli «*aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti*». Possono rientrare in questa categoria determinate misure di sostegno al reddito o alla domanda che non favoriscano specifiche imprese, ma che siano indirizzate indistintamente a tutti i consumatori di un certo territorio o di un certo prodotto o servizio appartenente a un determinato settore. Alcuni esempi sono i contributi a particolari categorie di cittadini, come studenti, pensionati, residenti nelle isole, oppure incentivi per l'acquisto di un'auto elettrica, indipendentemente da brand e modello.

La seconda eccezione riguarda «*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*», nel cui caso l'intervento dello Stato ha come obiettivo quello di ristabilire condizioni economiche e produttive preesistenti. Assume, dunque, una funzione compensativa, ed è importante che la misura non conferisca al beneficiario un *surplus* rispetto alla situazione precedente l'evento dannoso: vi deve essere un nesso diretto e proporzionato tra l'indennizzo e il danno subito, in modo da evitare che il sostegno alteri la concorrenza<sup>32</sup>. La disposizione in esame rappresenta una delle basi giuridiche su cui hanno trovato fondamento numerose misure erogate dai Paesi europei in risposta al Covid-19.

Infine, la terza deroga del paragrafo fa riferimento agli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Germania colpite dalla divisione del Paese: infatti, all'epoca dell'adozione del Trattato si presentò la necessità di sostenere aree che furono svantaggiate da quello che, di fatto, è un evento politico eccezionale, al pari di quelli cui si fa riferimento al punto precedente. Ormai storicamente superata, è stata prevista la

---

<sup>32</sup> P. Nicolaides, *State Aid to Combat Covid-19*, Luiss SEP, 2020, p. 4.

possibilità di abrogare questo punto cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avvenuta nel 2009<sup>33</sup>.

Passando al terzo paragrafo dell'articolo 107 TFUE, invece, le deroghe ivi presentate hanno la caratteristica di essere potenzialmente compatibili con il mercato interno. Ciò significa che la Commissione ha il dovere e il potere di analizzare i possibili effetti della misura in esame ed esprimersi di conseguenza: se il suo ruolo è limitato in relazione al paragrafo 2, con il terzo la Commissione assume un ruolo valutativo ampio e discrezionale. Sono cinque le lettere e, dunque, le categorie di aiuti previste dall'art. 107 TFUE, par. 3.

Alla lettera a) si fa riferimento ad aiuti concessi a favore di regioni particolarmente svantaggiate, aventi basso tenore di vita o alta disoccupazione: l'obiettivo è ridurre gli squilibri territoriali all'interno dello spazio europeo e, per stabilire quali regioni vi rientrano, la Commissione stessa ha introdotto degli indici di riferimento in relazione al livello medio presente all'interno dell'UE<sup>34</sup>.

Anche alla lettera c) si parla di aiuti regionali, ma la portata è, in questo caso, molto più ampia: centrale è *«lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»*. Questa categoria ha un ruolo significativo perché dà alla Commissione ampio margine di movimento ed è, dunque, quella mediante la quale la Commissione esercita la propria funzione di indirizzo della politica economica europea.

Allo stesso modo, sulla lettera b) si basa un importante strumento attraverso il quale la Commissione sta guidando la politica economica europea in questi anni, ovvero gli IPCEI, che riguardano *«gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo»*. Al medesimo punto, inoltre, si fa riferimento agli aiuti erogati in risposta *«a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro»*: non è sufficiente che venga colpita una singola regione, ma il “grave turbamento” deve riferirsi allo Stato nella sua interezza. Come la deroga alla lett. b), par. 2, quest'ultima ha rappresentato il fondamento di molteplici misure emesse in seguito al Covid-19.

---

<sup>33</sup> Si tratta di una clausola inserita all'interno dello stesso articolo 107, paragrafo 2, lettera c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Essa è ancora formalmente presente, anche se ormai sostanzialmente inattuale.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione recante gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, 2021/C 153/01, in GUUE C153/1 del 29 aprile 2021.

Infine, la lettera d) attiene agli «aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio», mentre la lettera e) ha natura residuale e permette alla Commissione di proporre al Consiglio altri tipi di aiuti non rientranti nelle disposizioni precedenti e sui quali è chiamato a esprimersi a maggioranza qualificata. Di fatto, quest'ultima categoria amplia ulteriormente la discrezionalità della Commissione.

Nella prassi si sono, comunque, identificati alcuni requisiti fondamentali che vanno rispettati affinché una misura possa essere concessa. Tra questi, l'efficacia, l'indispensabilità e la proporzionalità dell'aiuto, racchiusi nel principio della *compensatory justification*<sup>35</sup>; il carattere temporaneo della misura e il fatto che deve gradualmente diminuire nel tempo; la trasparenza richiesta in termini di valore, durata e forma.

### **3. Il sistema di controllo e la suddivisione delle competenze**

Analizzato l'articolo 107 TFUE, ovvero il divieto generale e le deroghe allo stesso, la disciplina degli aiuti di Stato prosegue con la definizione di un meccanismo di controllo sugli stessi. Tale procedura è affidata quasi esclusivamente alla Commissione europea, che ha il compito di vigilare sul rispetto delle norme e di valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato interno. Al suo fianco, il Consiglio dell'Unione europea possiede un ruolo marginale in materia, così come gli Stati membri hanno un ruolo per lo più legato alla cooperazione procedurale e non sono coinvolti nella valutazione di compatibilità. La fonte primaria che regola questi aspetti è l'articolo 108 TFUE, ma oggi rappresenta un punto di riferimento importante il Regolamento (UE) 2015/1589<sup>36</sup>, meritevole di aver fissato la prassi preesistente e le regole procedurali in materia di aiuti di Stato.

---

<sup>35</sup> Principio formulato nella sentenza *Philip Morris*: Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, cit.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE L248/9 del 25 settembre 2015.

### 3.1 La procedura di controllo in capo alla Commissione

La procedura di controllo sulla concessione degli aiuti di Stato si fonda su due pilastri essenziali: l'obbligo di notifica preventiva e il conseguente obbligo di *standstill*. Però, è necessario prima introdurre la distinzione tra aiuti esistenti e aiuti nuovi. Per aiuti esistenti si intendono tutte quelle misure aventi data di esecuzione precedente all'entrata in vigore del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e che sono ancora applicabili dopo tale data<sup>37</sup>. Per questa tipologia di aiuti è previsto un rapporto di collaborazione e cooperazione tra la Commissione e lo Stato membro: lo Stato fornisce informazioni periodiche mediante relazioni annuali<sup>38</sup> o su richiesta specifica della Commissione, mentre quest'ultima si assicura che le condizioni originarie sussistano e l'aiuto continui a essere compatibile con il mercato interno. Se così non fosse viene informato lo Stato interessato, che può presentare delle osservazioni, e successivamente viene emessa una raccomandazione con le modifiche da apportare<sup>39</sup>. Passando agli aiuti nuovi, identificati in modo residuale rispetto agli aiuti esistenti, essi sono soggetti al doppio obbligo procedurale introdotto in precedenza. Infatti, «*qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato*»<sup>40</sup>, in modo da permettere alla Commissione di avviare il procedimento d'indagine. Durante tale procedimento vige una clausola di sospensione, secondo la quale lo Stato non può dare esecuzione dell'aiuto prima di ricevere autorizzazione dalla Commissione<sup>41</sup>. Tale obbligo di *standstill* riguarda gli aiuti notificati e, quindi, è una conseguenza dell'obbligo di notifica. Ma quest'ultimo è soggetto a delle eccezioni: si tratta degli aiuti *de minimis* e di quelli rientranti nelle categorie esenti da obbligo di notifica, di cui tratteremo più avanti. In relazione ai suddetti obblighi, è rilevante precisare che una loro violazione rende l'aiuto "illegale", la cui procedura può prevedere, su richiesta della Commissione, la sospensione dell'erogazione o il recupero

---

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., art. 1, lett. b)

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., art. 26.

<sup>39</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., artt. 21-22.

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., art. 2.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., art. 3.

dell'aiuto già erogato<sup>42</sup>. Un aiuto erogato in violazione di una decisione della Commissione, invece, prende il nome di "aiuto abusivo"<sup>43</sup>.

### 3.2 Gli altri attori coinvolti nel controllo sugli aiuti di Stato

Riferendosi alla procedura appena esposta, si nota come la Commissione europea sia il perno di tutta la materia riguardante gli aiuti di Stato. La scelta non è casuale; bensì gli aiuti di Stato sono strettamente legati alle politiche industriali dei Paesi membri e dell'Unione nel suo complesso, le quali possono evolvere anche molto rapidamente. Per questa ragione, la profonda conoscenza del panorama europeo da parte della Commissione e la sua particolare organizzazione altamente specializzata permettono una valutazione migliore e più efficace. La competenza non è, però, del tutto esclusiva: seppur in modo marginale, anche altri attori sono coinvolti in materia. In primo luogo, il Consiglio dell'Unione europea può, ai sensi dell'articolo 109 TFUE, adottare «*regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108*», ovvero disciplinare taluni aspetti procedurali o definire categorie di aiuti esentate dall'obbligo di notifica. Gli Stati membri, invece, pur dovendo sottostare alla normativa europea, sono i promotori delle misure di aiuto: hanno un arbitrio illimitato nella fase di progettazione della misura, limitato nel caso in cui la stessa dovesse ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE. Infine, anche i giudici nazionali subentrano nell'ambito del controllo sugli aiuti, secondo quella politica di decentramento che ha riguardato tutto il diritto della concorrenza<sup>44</sup>. Essi agiscono in nome della Commissione quando un aiuto è concesso in violazione degli obblighi di notifica o di *standstill*, potendo disporre la sospensione e/o il recupero dell'aiuto, oltre che il risarcimento dei danni eventualmente subiti da terzi<sup>45</sup>. In ogni caso, non possono esprimersi nella valutazione della compatibilità, che rimane competenza esclusiva della Commissione europea.

---

<sup>42</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., artt. 12-16.

<sup>43</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, cit., art. 1, lett. g)

<sup>44</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in GUUE L 1 del 4 gennaio 2003.

<sup>45</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Hansestadt Lübeck*, Causa C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, par. 29.

#### **4. L'evoluzione moderna della disciplina: dal formalismo all'approccio economico**

Detto della normativa primaria che regola gli aiuti di Stato, e precisato che essa è rimasta pressoché invariata sin dal Trattato di Roma del 1957, la disciplina ha comunque conosciuto un'evoluzione importante se si fa riferimento all'interpretazione e all'applicazione che la Commissione ne ha dato. Si è passati da una concezione prevalentemente formale e giuridica a una sempre più orientata agli effetti economici dell'aiuto, da un iniziale controllo molto limitato a una maggiore rigidità fino alla flessibilità tipica delle crisi più recenti. Lo scopo di questa sezione è quello di ricostruire le principali tappe di tale evoluzione, partendo da uno sguardo generale sulle diverse "fasi" dell'atteggiamento della Commissione e concentrandosi, poi, sui più recenti momenti di svolta della modernizzazione della disciplina.

##### **4.1 Politica e approccio della Commissione: cenni storici**

Nelle prime fasi di applicazione del Trattato di Roma, il controllo sugli aiuti di Stato è risultato essere estremamente limitato, con un intervento quasi assente della Commissione in materia. Tra gli anni Sessanta e Ottanta si è attraversato un periodo di boom economico che ha caratterizzato tutto il Continente e durante il quale gli Stati membri, il cui numero era però ancora ridotto, hanno mantenuto un ampio margine di autonomia nelle politiche industriali. L'aiuto era considerato uno strumento ordinario di intervento e la Commissione ne ha presi in carico un numero limitato<sup>46</sup>. Il risultato di tale approccio è stato il raggiungimento, durante la prima metà degli anni Ottanta, di un elevato volume di aiuti concessi e un'eccessiva spesa pubblica, come evidenziato dalle prime osservazioni svolte dalla Commissione<sup>47</sup>. La situazione non più sostenibile ha portato la Commissione a una forte presa di posizione e un approccio più rigoroso, volto

---

<sup>46</sup> G. Luchena, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, cit., p. 62.

<sup>47</sup> Per approfondimenti si rimanda a: Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea*, Bruxelles - Lussemburgo, 1989, pp. 9 e ss.

a limitare la presenza degli Stati nell'economia e a garantire una maggiore integrazione del mercato unico, che intanto si stava configurando<sup>48</sup>.

A queste due “fasi” diametralmente opposte, è seguito un periodo di riequilibrio dall'inizio degli anni Duemila. L'Unione europea, infatti, si è trovata a dover affrontare nuove sfide legate alla globalizzazione, alla competizione internazionale e alla necessità di promuovere innovazione e crescita. Allo stesso tempo, è cresciuta la consapevolezza che un controllo basato solamente su criteri formali fosse inadeguato per valutare gli effetti reali che una misura avrebbe avuto sull'economia: si è rafforzata l'esigenza di introdurre strumenti di valutazione economica per stimare con maggiore precisione il trade-off tra effetti distorsivi e capacità di correggere fallimenti di mercato e di sostenere obiettivi di interesse comune<sup>49</sup>. Da qui in poi, l'approccio della Commissione è tornato a essere meno restrittivo e la disciplina ha conosciuto alcune modifiche che ne hanno incrementato la flessibilità. È il periodo dell'introduzione degli aiuti *de minimis* e di quelli esenti dall'obbligo di notifica.

Ad accentuare tale prospettiva ci hanno pensato le recenti crisi, a partire da quella finanziaria del 2008 per arrivare a quella causata dal Covid-19 prima e dalla guerra russo-ucraina poi. Infatti, gli aiuti di Stato sono stati gli strumenti principali per fronteggiare tali crolli: in tutti i casi, la Commissione ha promosso un percorso temporaneo di allentamento della disciplina, permettendo ai Paesi di adottare gli strumenti più idonei al sostegno di banche e imprese. Arrivando fino ai nostri giorni, si può dire che il percorso seguito dalla Commissione, per volontà e necessità, l'ha portata a cambiare completamente concezione riguardo gli aiuti di Stato: oggi sono uno strumento di policy industriale fondamentale, mediante il quale guidare in modo uniforme l'Unione verso le sfide che l'aspettano. Superate le crisi mediante i Temporary Frameworks, oggi l'obiettivo della Commissione è quello di disciplinare gli aiuti di Stato al fine di permettere all'Unione di rispondere in modo efficace alle sfide messe sul piatto dalle transizioni verde e digitale.

---

<sup>48</sup> È, infatti, il periodo dell'Atto Unico Europeo (1987) e del Trattato di Maastricht (1992), che sanciscono la nascita del mercato unico e introducono controlli e vincoli più severi sugli Stati membri.

<sup>49</sup> H. W. Friederiszick, L. Roller, V. Verouden, *European State Aid Control: an economic framework*, 2005, pp. 1-2.

## 4.2 Lo *State Aid Action Plan* del 2005

Lo *State Aid Action Plan* (di seguito anche “SAAP”) è stato adottato dalla Commissione nel 2005 e rappresenta un punto di svolta nella disciplina europea degli aiuti di Stato. Con esso viene esplicita l’esigenza di passare da un controllo fondato prevalentemente su criteri formali a una valutazione economica degli effetti delle misure. «*Less and better targeted State aid*»<sup>50</sup> è lo slogan che dà il nome al documento. L’obiettivo è quello di favorire interventi mirati alla correzione di fallimenti di mercato e a obiettivi di interesse comune e, al contrario, limitare quelli aventi effetti distorsivi sulla concorrenza.

Alla base del SAAP vi è la consapevolezza che il precedente approccio formale e l’applicazione rigida del divieto non permettono di valutare in modo efficace le differenti misure. Esse, infatti, non producono tutti effetti equivalenti e, talvolta, grandi benefici possono giustificare un effetto distorsivo minore. Ciò si riflette nel *balancing test*, che basa la valutazione della compatibilità degli aiuti sulla comparazione tra benefici e distorsioni, e si struttura in tre punti fondamentali. In primo luogo, occorre verificare se la misura persegua un obiettivo di interesse comune o la correzione di un fallimento di mercato. In secondo luogo, è necessario accertare se l’aiuto sia idoneo e necessario a conseguire tale obiettivo, ovvero se produca un effetto di incentivazione e se non esistano strumenti meno distorsivi in grado di ottenere lo stesso risultato<sup>51</sup>. Infine, si deve valutare se le distorsioni della concorrenza e degli scambi generate dall’aiuto siano limitate e proporzionate rispetto ai benefici attesi, ovvero che il saldo complessivo risulti positivo per il mercato interno.

Inoltre, il documento incentiva anche una maggiore collaborazione in materia fra l’Unione e gli Stati membri, una “condivisione di responsabilità” atta a snellire e facilitare il lavoro della Commissione, alla quale spetta comunque sempre la discrezionalità che la caratterizza<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Commissione europea, *State Aid Action Plan*, cit.

<sup>51</sup> Commissione europea, *State Aid Action Plan*, cit., par. 23.

<sup>52</sup> Commissione europea, *State Aid Action Plan*, cit., par. 18 e parr. 48 e ss.

### 4.3 La *State Aid Modernisation* del 2012

Il processo di modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato prosegue nel 2012 con una nuova Comunicazione da parte della Commissione, denominata *State Aid Modernisation*<sup>53</sup> e di seguito indicata anche come “SAM”. Rappresenta il naturale sviluppo dell’approccio economico introdotto con il SAAP e si colloca in un contesto che segue la crisi finanziaria del 2008, caratterizzato ancora dalle sue conseguenze, da pressioni competitive crescenti a livello globale e dall’esigenza di allineare la politica degli aiuti agli obiettivi della strategia *Europa 2020*<sup>54</sup>.

In particolare, è triplice l’obiettivo perseguito dalla Commissione con la comunicazione in esame<sup>55</sup>. In linea con la strategia *Europa 2020*, il primo obiettivo consiste nel favorire una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva all’interno di un mercato competitivo. Viene riconosciuto che gli aiuti di Stato rappresentano strumenti utili per contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla suddetta strategia<sup>56</sup>, sostenere investimenti in settori chiave e favorire crescita, occupazione e competitività<sup>57</sup>. Il requisito minimo è che siano “aiuti buoni”, ovvero utili a colmare inefficienze del mercato, a perseguire obiettivi di interesse comune e che abbiano il minor impatto possibile sugli scambi e la concorrenza<sup>58</sup>. Il secondo obiettivo riguarda la concentrazione degli sforzi di controllo della Commissione sugli aiuti con maggiore potenziale distorsivo, ovvero la riduzione dei casi richiedenti un esame *ex ante*<sup>59</sup>. Ciò significa ridurre le misure soggette a notifica preventiva e, infatti, le proposte in merito riguardano revisioni ed eventuali estensioni del regolamento *de minimis* e del regolamento generale di esenzione

---

<sup>53</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, COM (2012) 209 final.

<sup>54</sup> Si tratta della strategia che l’Unione europea avrebbe dovuto adottare negli anni ’10 del Duemila. L’obiettivo era la ripresa post-crisi del 2008, che richiedeva ai Paesi di agire in modo unitario. Per farlo, ci si è prefissati la realizzazione di una crescita che fosse “sostenibile, intelligente e inclusiva”, così da raggiungere “alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale”. In merito, si veda: Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 final.

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, cit., par. 8.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, cit., par. 10.

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, cit., par. 12.

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, cit., par. 12.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE*, cit., par. 19.

per categoria<sup>60</sup>. I benefici sono una concentrazione maggiore delle risorse della Commissione sui casi di maggiore rilievo, il rafforzamento dei controlli *ex post* e una migliore allocazione delle risorse pubbliche.

Il terzo obiettivo è rappresentato dall'esigenza di una maggiore chiarezza della disciplina e una maggiore rapidità ed efficienza delle procedure. Vi è, dunque, un'ammissione riguardo la necessità di chiarire, possibilmente semplificando, la nozione di aiuto di Stato<sup>61</sup>: tale chiarimento arriverà con la Comunicazione del 2016, che si affronterà nella prossima sezione. D'altro canto, sempre in ottica ottimizzazione del tempo e delle risorse della Commissione, emerge la necessità di una revisione anche delle procedure di controllo ed esecuzione<sup>62</sup>. Tale punto confluirà, infatti, qualche anno più tardi, nel Regolamento (UE) 2015/1589 che aggiorna il quadro procedurale degli aiuti di Stato.

#### **4.4 La Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato del 2016**

Nel 2016 arriva, finalmente, il tanto atteso chiarimento circa la nozione di aiuto di Stato, introdotto dalla Commissione europea mediante una Comunicazione. Si tratta di un atto di *soft law* avente il vantaggio di essere soggetto a una rapida adozione ed eventuale modifica, seppur non sia formalmente vincolante ma produca effetti solamente in modo indiretto. Nonostante ciò, nella prassi, atti di questo tipo vengono seguiti sia dagli attori direttamente coinvolti sia dai giudici, e la Commissione stessa è chiamata al loro rispetto. Tale comunicazione non ha introdotto nuove regole, ma ha assunto un carattere principalmente interpretativo: ha avuto il merito di raccogliere in un unico testo e fare chiarezza circa la giurisprudenza della Corte di Giustizia. L'obiettivo era quello di chiarire come dovesse essere interpretato l'articolo 107, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riducendo l'incertezza legata alla sua applicazione. Vengono affrontati il concetto di impresa e i requisiti fondamentali che fanno sì che una misura di intervento pubblico rientri nella definizione di aiuto di Stato<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, cit., par. 20, parr. a) – c).

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, cit., par. 23, par. d).

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, cit., par. 23, par. e).

<sup>63</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., parr. 1 e ss.

Anzitutto, il presupposto imprescindibile per l'applicazione della disciplina in esame è che il beneficiario della misura sia un'impresa. Essendo l'attività d'impresa disciplinata dal diritto dei singoli Paesi, è soggetta a normative che possono differire tra di loro<sup>64</sup> e necessitava, quindi, di una definizione univoca da applicare in tutta l'Unione. La comunicazione stabilisce che per impresa si intende “qualsiasi ente che esercita un'attività economica”<sup>65</sup>, ossia che consista nell'offerta di beni e servizi<sup>66</sup>. Essa prescinde, quindi, da stato giuridico, dimensioni e natura pubblica o privata dell'ente, dando rilevanza solamente alla natura dell'attività svolta. Oltre che enti commerciali in senso stretto, possono rientrare nella categoria di “impresa” anche enti pubblici, fondazioni, associazioni o organismi senza scopo di lucro.

Segue l'analisi che riguarda i requisiti necessari per aversi aiuto di Stato, i quali si possono riassumere nell'acronimo “VIST”: vantaggio, incidenza su scambi e concorrenza, selettività e trasferimento di risorse pubbliche. In merito al primo dei quattro, si definisce il vantaggio come un “beneficio economico” ricevuto dall'impresa<sup>67</sup>. Non sono rilevanti la causa o lo scopo dell'intervento, ma solamente gli effetti prodotti: pertanto, la valutazione del vantaggio viene fatta confrontando la situazione finanziaria dell'impresa prima e dopo il conferimento della misura<sup>68</sup>. Altrettanto irrilevante è la forma della misura, la quale può essere sia una concessione positiva sia una riduzione di oneri in capo alla beneficiaria<sup>69</sup>. Il criterio di maggior peso è la non ordinarietà della misura: non deve poter essere ricondotta alle normali condizioni di mercato, ossia deve trattarsi di una misura che non sarebbe esistita senza l'intervento dello Stato. In tal senso, è stato introdotto il cosiddetto “criterio dell'investitore in un'economia di mercato”, secondo il quale *«il comportamento degli enti pubblici dovrebbe essere paragonato a*

---

<sup>64</sup> Nel sistema giuridico italiano, ad esempio, l'art. 2082 c.c. definisce la categoria dell'imprenditore e lo identifica facendo riferimento a oggetto e dimensioni dell'impresa e alla natura del soggetto che la esercita.

<sup>65</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 7.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, Cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, par. 75.

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 66.

<sup>68</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 13.

<sup>69</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, Causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, par. 84.

*quello di operatori economici privati simili che operano in normali condizioni di mercato, onde stabilire se le operazioni economiche svolte da tali enti concedano un vantaggio alle loro controparti»<sup>70</sup>. Se lo Stato ha agito come avrebbe fatto un qualsiasi operatore di mercato non si è in presenza di aiuto di Stato; mentre, in caso contrario, l'intervento conferisce un vantaggio che l'impresa non avrebbe avuto in condizioni normali. L'esistenza del vantaggio economico, perciò, può essere stabilita facendo riferimento a fattori quali il rendimento dell'investimento, la situazione finanziaria in salute o meno della beneficiaria e l'eventuale presenza di altri investitori. Inoltre, tali valutazioni vanno effettuate *ex ante*, ossia utilizzando informazioni disponibili al momento dell'intervento, e non dopo<sup>71</sup>.*

Il secondo requisito riguarda l'incidenza sugli scambi tra Stati membri e sulla concorrenza tra gli operatori di mercato. Sono due elementi distinti in sé, ma, nella pratica, si ritengono “indissociabilmente congiunti” e, pertanto, vanno valutati assieme<sup>72</sup>. Non è necessario dimostrare un effetto concreto e attuale, ma è sufficiente che la misura possa avere anche solo conseguenze potenziali. Nonostante ciò, vanno comunque accertate le ragioni tali per cui la misura potrebbe essere idonea a falsare la concorrenza e incidere sugli scambi<sup>73</sup>. A tal fine, si deve far riferimento al mercato rilevante, alla posizione eventualmente di dominanza detenuta dall'impresa, al volume degli scambi, alla durata della concessione. La situazione del beneficiario non deve necessariamente migliorare, ma la misura potrebbe semplicemente consentire allo stesso di mantenere una posizione sul mercato che non avrebbe avuto altrimenti<sup>74</sup>. Per quanto riguarda l'incidenza sugli scambi, è importante specificare che l'impresa beneficiaria potrebbe anche non partecipare direttamente agli scambi intraunionali: ad esempio, la misura statale potrebbe

---

<sup>70</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 75.

<sup>71</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione/EDF*, Causa C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, par. 83-84-85-105.

<sup>72</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 186.

<sup>73</sup> Sentenza del Tribunale del 6 luglio 1995, *AITEC e altri/Commissione*, Cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, ECLI:EU: T:1995:130, par. 141.

<sup>74</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 189.

permettere all'impresa di rafforzare la sua posizione nel mercato locale e, di conseguenza, disincentivare l'accesso a tale mercato da parte di operatori di altri Stati membri<sup>75</sup>.

Il terzo elemento è quello della selettività, cioè la capacità della misura di favorire "talune imprese o talune produzioni"<sup>76</sup>. Si può trattare di una misura che riporta esplicitamente i beneficiari, ma anche di una che limita i potenziali beneficiari a determinati settori o aree geografiche. Rimangono, invece, fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 107, par. 1, TFUE, le misure di portata generale, quali quelle di politica fiscale e monetaria, ad esempio. Andando nel dettaglio, la selettività può essere di diversi tipi: si divide in selettività materiale e selettività regionale. La prima si ha quando i beneficiari della misura sono solo determinate imprese o gruppi di imprese oppure quando fanno parte solo di determinati settori<sup>77</sup>. Essa può essere stabilita di diritto o di fatto. La prima scaturisce dai criteri giuridici previsti dallo Stato per la concessione, facendo riferimento a elementi come dimensioni, settore, forma giuridica, quotazione in un mercato regolamentato<sup>78</sup>. La seconda, invece, si realizza quando, pur essendo in presenza di criteri formulati in termini generali, essi hanno una struttura tale da impedire ad alcune imprese di beneficiare della misura: a titolo esemplificativo, si pensi a una misura fiscale a favore di investimenti sopra una certa soglia, tale da escludere, di fatto, le imprese di minori dimensioni<sup>79</sup>. La selettività regionale si verifica quando la misura è circoscritta a imprese di specifiche regioni o determinati territori. Solo quelle misure che si applicano a tutto il territorio esulano sempre dalla disciplina in esame; ciò nonostante, anche se il riferimento non è l'intero Stato membro, una misura potrebbe comunque essere considerata non selettiva<sup>80-81</sup>.

---

<sup>75</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, cit., par. 78.

<sup>76</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 117.

<sup>77</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 120.

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 121.

<sup>79</sup> Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, *Ramondin SA e Ramondín Cápsulas SA/Commissione*, Cause riunite T-92/00 e T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, par. 39.

<sup>80</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, Causa C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, par. 57.

<sup>81</sup> La Comunicazione, secondo quanto stabilito precedentemente dalla Giurisprudenza, precisa le condizioni secondo le quali una misura, a prima vista regionale o locale, non è considerata selettiva. Si veda:

L'ultimo punto fa riferimento all'origine statale della misura, che implica la verifica dell'esistenza di un trasferimento di risorse statali e l'imputabilità delle stesse allo Stato. Quest'ultimo fattore significa che la misura deve essere riconducibile a un atto o a un'influenza determinante di un'autorità pubblica: l'obiettivo è quello di evitare che interventi pubblici "mascherati" sfuggano al controllo<sup>82</sup> e, allo stesso tempo, delimitare la nozione in modo da non attrarre automaticamente qualsiasi comportamento di imprese pubbliche, richiedendo un'analisi concreta degli indizi di imputabilità e del ruolo effettivo dell'autorità pubblica<sup>83</sup>. Oltre alle misure concesse mediante risorse di autorità pubbliche, possono, quindi, rientrare anche quelle concesse mediante risorse imputabili a imprese pubbliche, enti infrastatali (federati, regionali, decentrati o altri) e addirittura enti privati<sup>84</sup>: condizione necessaria è la dimostrazione del cosiddetto nesso di derivazione. Si precisa, inoltre, che non si fa riferimento solo a un trasferimento positivo di risorse statali (come nel caso di sovvenzione dirette), ma anche a una rinuncia di entrate statali altrimenti dovute (entrate fiscali e contributive, ammende, sanzioni pecuniarie e non solo)<sup>85</sup>.

## 5. Il ruolo dei Temporary Frameworks nell'evoluzione del modello

La ricostruzione del quadro normativo della disciplina sugli aiuti di Stato e l'analisi della sua evoluzione moderna hanno evidenziato il passaggio da un controllo molto serrato e focalizzato sugli aspetti giuridici di aiuto alla progressiva affermazione dell'approccio economico con la modernizzazione della nozione di aiuto. La seguente riflessione sui Temporary Frameworks (di seguito anche TF) permetterà di chiarire fino in fondo quale sia stato il percorso di trasformazione del modello europeo riguardo gli

---

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 142 e ss.

<sup>82</sup> Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, *Air France/Commissione*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, par. 62.

<sup>83</sup> Per approfondimenti circa gli indizi relativi all'imputabilità, si veda: Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 43.

<sup>84</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., par. 48-49.

<sup>85</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, Causa C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, par. da 48 a 51.

aiuti di Stato, passati di fatto dall'essere strumenti da limitare il più possibile a delle leve attive di policy, in grado di orientare l'intervento pubblico nazionale verso obiettivi comuni europei.

Si tratta di quadri temporanei adottati dalla Commissione europea per consentire agli Stati membri di intervenire rapidamente e in modo coordinato in situazioni di crisi sistemica. Rappresentano il punto di incontro tra le regole formali e vincolanti della normativa e l'interpretazione flessibile della stessa attraverso le deroghe: non incidono sul diritto primario, ma si fondano sulle deroghe previste dall'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE. A seguito di eventi eccezionali, infatti, queste ultime possono essere applicate e interpretate in modo più o meno elastico, a dimostrazione di quanto la disciplina sugli aiuti, pur formalmente stabile, sia in grado di adattarsi a seconda delle esigenze. Si nota, inoltre, che tali quadri temporanei hanno sempre avuto un carattere cumulativo rispetto alle altre misure già attuate in materia di aiuti di Stato: gli aiuti previsti dai TF possono combinarsi fra loro, ma anche con quelli soggetti a esenzione dall'obbligo di notifica (regolamento GBER e *de minimis*).

L'utilizzo dei Temporary Frameworks, quindi, si colloca in corrispondenza di momenti di forte discontinuità economica. Il primo caso risale alla crisi finanziaria del 2008, quando si resero necessari interventi pubblici estesi per preservare la stabilità del sistema finanziario e produttivo europeo. Successivamente, strumenti analoghi sono stati adottati in occasione della pandemia da Covid-19, al fine di sostenere imprese e settori colpiti dalle misure di lockdown, e in seguito all'aggressione russa dell'Ucraina, che ha provocato un grave shock energetico e inflazionistico. Con questi quadri temporanei più recenti, la risposta alla crisi si intreccia sempre di più con gli obiettivi strategici dell'Unione: ciò risulta evidente con l'ultimo Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF), che si allontana un po' dallo stampo emergenziale dei suoi predecessori sfruttando la flessibilità della disciplina per incentivare investimenti in settori strategici.

## 5.1 La natura tecnico-giuridica dei TF

Come detto in precedenza, i Temporary Frameworks costituiscono strumenti di *soft law* attraverso i quali la Commissione precisa come intende applicare le deroghe previste dall'articolo 107 TFUE in presenza di circostanze eccezionali. La base giuridica principale è rappresentata dall'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, che consente di dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Si tratta di una deroga che non è mai stata utilizzata prima del 2008, ma che poi ha assunto un ruolo centrale in occasione di tutte le più gravi crisi che hanno colpito il Continente. Il motivo è dato dalla sua ampia portata e dal fatto che richiede che lo Stato sia colpito nella sua interezza<sup>86</sup>: in caso contrario, si è sempre preferito ricorrere alla deroga alla lettera c) del terzo paragrafo. Quest'ultima consente la concessione di aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche. Non ha, quindi, uno stampo emergenziale, ma può utilizzarsi anche in situazioni di ordinarietà. Viene utilizzata al fine di stimolare lo sviluppo dei settori strategici di maggiore interesse per l'Unione, motivo per cui è stata particolarmente rilevante nel corso dell'ultimo periodo.

Infine, un ultimo riferimento è rappresentato dall'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE, riguardante gli aiuti destinati a compensare i danni causati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. È stata utilizzata durante la pandemia da Covid-19 per giustificare misure di compensazione per i danni subiti da imprese e settori specifici a causa delle restrizioni e misure di contenimento imposte. È evidente che la pandemia rientra negli "eventi eccezionali"<sup>87</sup>, ma nel caso di questa disposizione è necessario dimostrare la presenza di un nesso diretto fra tale evento eccezionale e il danno subito, quantificando poi quest'ultimo per evitare un *surplus*<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in GUUE C 91I del 20 marzo 2020, par. 17.

<sup>87</sup> Decisione della Commissione del 12 marzo 2020, Caso SA.56685, *Compensation scheme for cancellation of events related to COVID19, Member State: Denmark*, in GUUE C 125 del 17 aprile 2020, p. 8.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, cit., par. 15.

## 5.2 Le risposte alle crisi causate dal Covid-19 e dalla guerra russo-ucraina

Il Temporary Framework per il Covid-19 è stato adottato il 19 marzo 2020 in risposta a una crisi senza precedenti: la diffusione del virus ha richiesto l'adozione di misure di contenimento estreme, causando una limitazione delle libertà individuali, *in primis*, ma anche una brusca interruzione delle attività economiche e gravi problemi di liquidità per la maggior parte delle imprese. Vi è stato uno shock negativo, da un lato, dell'offerta, causato dal congelamento delle attività cui sono state obbligate le imprese, e, dall'altro, della domanda, dovuto a consumi minori, incertezza sugli investimenti e mancanza di liquidità<sup>89</sup>. In questa situazione, l'obiettivo era quello di unificare l'intervento degli Stati membri e dare vita a un piano d'azione a livello europeo, consentendo ai membri di intervenire nell'economia per sostenere le imprese altrimenti sane ma colpite dalle restrizioni<sup>90</sup>. Tale intervento doveva basarsi su due principi cardine: la solidarietà, per garantire sostegno alle imprese in difficoltà ed evitare il loro fallimento, e la proporzionalità, non alterando il *level playing field* e garantendo continuità al mercato unico<sup>91</sup>. Tra i due, sembra però essere prevalso il primo: la Commissione, infatti, ha applicato la piena flessibilità della normativa degli aiuti di Stato, oltre che in materia di bilancio<sup>92</sup>, e ha semplificato le procedure di approvazione per permettere una risposta più rapida<sup>93</sup>. Si può dire, quindi, che in questa fase gli aiuti di Stato hanno assunto un valore di segno positivo, concepiti come parte della soluzione e non del problema<sup>94</sup>. Inizialmente, sono state introdotte diverse tipologie di aiuti volti a garantire sostegno alle

---

<sup>89</sup> C. Massa, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in Eurojus, Numero speciale: *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 150.

<sup>90</sup> Si nota, infatti, che le misure introdotte con il Temporary Framework in risposta al Covid-19 possono essere concesse alle sole imprese che non si trovavano in una situazione di difficoltà al 31 dicembre 2019, ovvero quelle che si sono trovate in una situazione di difficoltà solo in seguito alla pandemia. Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, cit., par. 22, lett. c).

<sup>91</sup> Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak, Bruxelles, 2020, consultabile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/Statement\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/Statement_20_479)

<sup>92</sup> C. Massa, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, cit., p. 150.

<sup>93</sup> C. Massa, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, cit., p. 152.

<sup>94</sup> F. Rossi Dal Pozzo, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in Eurojus, 2021, p. 60.

imprese e aventi scadenza al 31 dicembre 2020. Nel corso della pandemia, però, si sono susseguite numerose modifiche e integrazioni, che hanno ampliato l'ambito delle misure ammissibili, i limiti quantitativi e la durata del quadro, giunta fino al 31 dicembre 2021. Esse confermano, dunque, il carattere dinamico e adattabile dello strumento, particolarmente efficace nella gestione di una crisi.

Quando il Continente sembrava uscire dalla crisi dovuta al Covid-19, poi, fu colpito da un altro evento che lo riportò indietro in una fase di recessione: l'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022. I Paesi europei, e non solo, risposero alla Russia emettendo diversi pacchetti di sanzioni nei suoi confronti, escludendo le sue banche dal sistema SWIFT, congelandone i beni, rimuovendo le proprie multinazionali dal mercato russo e cercando di bloccare le sue forniture energetiche<sup>95</sup>. Le conseguenze si riversarono anche sull'Unione stessa, data l'elevata esposizione dei mercati finanziari alla Russia e la dipendenza dalle sue fonti energetiche, creando problemi di approvvigionamento per le imprese e riducendo il reddito reale delle famiglie a causa dell'inflazione sempre più alta, soprattutto in merito all'energia e ai prodotti alimentari<sup>96</sup>. All'interno di tale contesto, il 24 marzo 2022 la Commissione ha adottato il Temporary Crisis Framework (TCF). Si tratta di uno strumento analogo al precedente, con misure simili ma anche alcune peculiarità. Da un lato, le misure previste dal TCF non possono essere concesse a imprese soggette alle sanzioni imposte dall'UE<sup>97</sup>. Dall'altro, tali misure hanno avuto una specificità maggiore per quanto riguarda il settore di appartenenza dei soggetti beneficiari, con un focus principale per il settore energetico e le imprese ad alta intensità energetica. I successivi due emendamenti<sup>98</sup>, in linea anche con gli obiettivi del

---

<sup>95</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 131I del 24 marzo 2022, sez. 1.1.

<sup>96</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., par. 3-6.

<sup>97</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., par. 33.

<sup>98</sup> Il primo emendamento arriva il 20 luglio 2022. A proposito si veda: Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 280 del 21 luglio 2022.

Il secondo, e ultimo, emendamento modifica definitivamente il TCF il 28 ottobre 2022. Per approfondire la versione finale, si veda: Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 28 ottobre 2022, C (2022) 7945 final.

*REPowerEU*<sup>99</sup>, hanno introdotto ulteriori tipologie di aiuti volti ad accelerare la diffusione di energie rinnovabili, stoccaggio e calore rinnovabile, a favorire la decarbonizzazione dei processi industriali e a ridurre il consumo di energia elettrica.

In seguito, il TCF è stato ulteriormente modificato e trasformato nel Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) il 9 marzo 2023. Nonostante il perpetrarsi della guerra in Ucraina, il primo più critico periodo di crisi era, ormai, superato e il nuovo TCTF ha perso parte del suo connotato emergenziale abbracciando una visione e obiettivi ancora più ampi. È evidente, infatti, l'influenza dell'allora nuovissimo *Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*<sup>100</sup>, pubblicato il 1° febbraio 2023 con l'obiettivo di accelerare la transizione verde verso le zero emissioni e rafforzare la competitività dell'industria europea. Il nuovo TCTF ricalca le orme del suo predecessore, lasciando invariate le prime sezioni riguardanti le misure messe a disposizione delle imprese direttamente colpite dalle conseguenze della guerra e aventi, dunque, scadenza il 31 dicembre 2023<sup>101</sup>. Le successive sezioni presentano, però, delle novità, in linea con la nuova direzione della politica industriale europea: quelle riguardanti le misure a favore della diffusione di energie rinnovabili e stoccaggio di energia e della decarbonizzazione dei processi industriali<sup>102</sup> sono state emendate, modificando anche la data di scadenza e spostandola al 31 dicembre 2025. In aggiunta, una nuova sezione si riferisce agli aiuti indirizzati a settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni, anch'essi con scadenza al 31 dicembre 2025<sup>103</sup>. In realtà, nonostante queste sezioni con scadenza a fine 2025, è importante precisare che già il 25 giugno 2025 è entrato in vigore

---

<sup>99</sup> Il 18 maggio 2022 la Commissione ha presentato tale piano con l'obiettivo di porre fine alla sua dipendenza dai combustibili fossili russi. Il piano prevede la diversificazione degli approvvigionamenti, l'accelerazione dello sviluppo delle energie rinnovabili e dell'idrogeno e il miglioramento dell'efficienza energetica delle infrastrutture europee. Per approfondimenti consultare: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18 maggio 2022, COM (2022) 230 final.

<sup>100</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, Bruxelles, 1 febbraio 2023, COM (2023) 62 final.

<sup>101</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 9 marzo 2023, COM (2023) 1711 final, sezz. 2.1 - 2.2 - 2.3 - 2.4.

<sup>102</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit. sezz. 2.5 - 2.6.

<sup>103</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit. sez. 2.8.

il *Clean Industrial Deal State aid Framework* (CISAF), sostituendo il TCTF ma lasciando in vigore i regimi già approvati fino a scadenza<sup>104</sup>. In ogni caso, il CISAF verrà approfondito nel prossimo capitolo due, alla sezione 4.4.

### **5.3 L'impatto sistemico sulla disciplina degli aiuti: verso un cambiamento di paradigma**

L'esperienza dei Temporary Frameworks ha inciso in modo profondo sull'assetto complessivo della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Da un lato, ne ha evidenziato l'elevata flessibilità e capacità di adattamento a contesti economici straordinari, dall'altro, ha altresì messo in luce alcune tensioni legate al funzionamento del mercato interno. I TF hanno mostrato, infatti, come la Commissione disponga di un ampio margine di discrezionalità nell'interpretazione e nell'applicazione delle deroghe previste dall'articolo 107 TFUE, consentendo, di conseguenza, un rapido riorientamento delle politiche in base alle necessità momentanee. Tale aspetto si è rivelato fondamentale per fronteggiare le crisi sistemiche degli ultimi anni: la Commissione ha potuto autorizzare interventi pubblici su larga scala e come mai prima di allora, preservando la continuità del tessuto economico, sostenendo l'occupazione e riducendo il rischio di fallimenti a catena<sup>105</sup>. Si è, quindi, consolidata una visione degli aiuti di Stato come strumenti positivi di gestione delle crisi, lontana dall'iniziale concezione che vedeva l'aiuto esclusivamente come fattore di distorsione. Tuttavia, l'ampia flessibilità e la necessaria rapidità di concessione degli aiuti hanno messo sotto pressione uno degli obiettivi tradizionali della disciplina: la tutela del *level playing field* all'interno del mercato interno. Essa rappresentava uno degli obiettivi dichiarati all'interno degli stessi frameworks, ma l'esperienza concreta, soprattutto post-Covid-19, ha evidenziato un aumento delle asimmetrie tra Stati membri. I Paesi con maggiore capacità fiscale hanno speso di più e ognuno di essi ha investito maggiormente in alcuni settori piuttosto che altri, anche in

---

<sup>104</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, Bruxelles, 25 giugno 2025, COM (2025) 3602, parr. 216 – 218.

<sup>105</sup> C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, p. 113.

base alle caratteristiche del tessuto economico e industriale locale, incrementando le divergenze<sup>106</sup>.

Questo rischio di frammentazione del mercato interno è principalmente dovuto al fatto che il modello di intervento è stato fortemente decentralizzato nelle situazioni di crisi. Tuttavia, nella valutazione complessiva si deve considerare l'efficacia dei TF nel superare le fasi di emergenza e nel prevenire conseguenze economiche potenzialmente irreversibili. Inoltre, superate, ormai, tali situazioni emergenziali, la Commissione può ora godere di un più ampio margine di programmazione delle politiche dell'Unione, per poter così rendere omogeneo l'intervento degli Stati membri: in questo senso, gli aiuti di Stato continuano ad avere un ruolo centrale, consolidando la propria posizione come strumenti di policy pienamente integrati nella governance economica europea, oltre che di gestione delle crisi. Nella sezione precedente, infatti, si è evidenziato come, soprattutto con il *Temporary Crisis and Transition Framework*, gli obiettivi di intervento non si limitano alla stabilizzazione economica, ma incorporano esplicitamente le priorità strategiche dell'Unione, focalizzate sulla transizione verso un'economia a zero emissioni, sull'innovazione tecnologica e sul rafforzamento della propria posizione nel panorama internazionale.

Nel prossimo Capitolo 2, dunque, verranno approfondite le recenti politiche strategiche intraprese dall'Unione e il relativo ruolo degli aiuti come leve strategiche di tali politiche, analizzando i nuovi piani e gli strumenti introdotti in materia di aiuti di Stato al fine di raggiungere tali obiettivi.

---

<sup>106</sup> C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, pp. 110 ss.

## CAPITOLO SECONDO

### Le priorità strategiche dell'Unione e la trasformazione della disciplina: transizione verde, digitale e nuovi strumenti

#### 1. I policy driver dell'UE e il contesto internazionale

Richiamando brevemente il primo capitolo, si è osservato come la disciplina sugli aiuti di Stato abbia conosciuto una profonda trasformazione: inizialmente concepita come strumento per prevenire distorsioni della concorrenza e del mercato interno, limitando l'intervento pubblico nazionale, è oggi diventata un meccanismo flessibile in grado di adattarsi a contesti eccezionali e di rappresentare la più importante leva di politica industriale per l'Unione. In particolare, tale concezione positiva degli aiuti di Stato è un'eredità delle recenti crisi e dei relativi Temporary Frameworks, che hanno evidenziato come le deroghe previste dal Trattato possano essere utilizzate, in primo luogo, in risposta a situazioni emergenziali e, successivamente, per orientare in modo coordinato le politiche nazionali verso obiettivi comuni. Oggi, quindi, è consolidata la visione dell'aiuto come *policy tool*, legittimato dalla rilevanza sistemica degli obiettivi perseguiti.

Tali obiettivi fanno riferimento all'implementazione di determinate politiche da parte dell'Unione in risposta alle esigenze attuali e future. In questo senso, i principali *policy driver* si possono individuare nella doppia transizione verde e digitale (in relazione alla quale è diffuso il termine *twin transition*), che va di pari passo con la necessità di ridurre le proprie vulnerabilità strategiche<sup>107</sup>. Infatti, le sfide da affrontare non si limitano alla crisi climatica e ambientale e alla necessaria introduzione delle nuove tecnologie, ma riguardano anche fattori di natura strategica. In particolare, si possono individuare tre forze che modellano le politiche economiche e industriali dell'Unione. In primo luogo, la domanda estera per prodotti e servizi europei sta diminuendo e, di pari passo, sta crescendo la competizione delle imprese cinesi; secondo, è necessario aumentare il grado

---

<sup>107</sup> C. Giordano, G. Roma, A. Schiavone, F. V. Caffarelli, S. Villa, *EU industrial policy between crises and the twin transition*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 2025, pp. 17 ss.

di innovazione per mantenere la leadership nell'industria manifatturiera, per rimanere al passo delle nuove tecnologie avanzate e per trasformare la propria economia in un'economia basata su fonti rinnovabili, riducendo la dipendenza dalle fonti energetiche di Paesi terzi; terzo, la stabilità geopolitica ai minimi storici rende tali dipendenze cause di vulnerabilità e di minaccia per la propria sicurezza, incrementando ulteriormente la necessità di trovare soluzioni alternative<sup>108</sup>.

Strettamente collegato a quest'ultimo punto, e causa di forte pressione, sono le mosse dei principali player globali, su tutti USA e Cina, che non si sono fatte attendere. Essi hanno intrapreso politiche industriali di ampia portata caratterizzate da un intervento pubblico massiccio e mirato, volto a sostenere settori strategici, orientare gli investimenti privati e rafforzare la propria posizione competitiva nelle catene globali del valore. Gli Stati Uniti hanno adottato piani di grande ambizione, come l'*Inflation Reduction Act* e il *CHIPS and Science Act*, i cui investimenti sono tali da aumentare l'attrattività del territorio statunitense e il rischio di spiazzamento dell'industria europea<sup>109</sup>. In modo ancora più marcato, in Cina la politica industriale rappresenta da tempo uno strumento centrale di sviluppo economico. L'iniziativa più importante è il *Made in China 2025* intrapresa nel 2015, con l'obiettivo dichiarato di raggiungere l'indipendenza dai fornitori esteri e conquistare posizioni di leadership globale in settori ad alta intensità tecnologica<sup>110</sup>.

Ciò che distingue l'Unione europea da questi due Paesi è sicuramente la struttura istituzionale, che incide pesantemente sulla capacità di attuare politiche industriali efficaci e dalle ingenti risorse. Gli Stati Uniti sono uno stato federale, con un governo centrale dagli ampi poteri e un'elevata capacità fiscale, fattori che permettono di superare i problemi di coordinamento interno, garantire stabilità, prevedibilità e investimenti di un determinato calibro. La Cina, dal canto suo, opera in condizioni estremamente differenti da quelle dei Paesi occidentali, con un partito unico che esercita un controllo diretto sull'economia ed è in grado di incentivare le proprie imprese e orientarne le scelte,

---

<sup>108</sup> M. Draghi, *The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*, cit., pp. 14-15.

<sup>109</sup> L. Ciotti, *L'Unione europea di fronte all'Inflation Reduction Act americano*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2023, p. 4.

<sup>110</sup> L. G. Branstetter, G. Li, *Does "Made in China 2025" work for China? Evidence from Chinese listed firms*, in *National Bureau of Economic Research*, 2022, p. 4.

realizzando politiche industriali di ampiezza e intensità difficilmente replicabili nei sistemi pluralisti occidentali. Al contrario, l'Unione europea opera in un contesto istituzionale più frammentato, è priva di un bilancio federale di dimensioni comparabili ed è costretta a fare affidamento sulle capacità fiscali dei singoli Stati membri, rendendo più complessa l'attuazione di politiche industriali efficaci.

È necessario, dunque, un grande sforzo al fine di introdurre e rafforzare strumenti comuni capaci di promuovere investimenti pubblici mirati verso obiettivi strategici condivisi<sup>111</sup>. In tale prospettiva, gli aiuti di Stato diventano uno degli strumenti principali per colmare il divario, ridurre le dipendenze strategiche e sostenere la competitività europea.

## **2. *Twin transition*: priorità strategiche e pressione per la revisione della disciplina**

Come anticipato, negli ultimi anni l'Unione europea ha dovuto progressivamente ridefinire le proprie priorità strategiche, incentivando l'attuazione di piani condivisi per rispondere in modo efficace alle attuali esigenze. Non si tratta di un semplice aggiornamento, ma rappresenta una risposta strutturale alle profonde trasformazioni del contesto economico e geopolitico: crisi climatica ma anche necessità di maggiore sicurezza energetica, da un lato, e adozione delle nuove tecnologie ma anche rafforzamento della competitività e della sovranità tecnologica, dall'altro. Si evincono, quindi, il carattere ambientale ed energetico e quello digitale della trasformazione, tradotti nelle cosiddette transizioni verde e digitale. Esse, però, non sono due trasformazioni parallele, distinte tra loro, ma hanno numerosi punti di incontro e, soprattutto, obiettivi strategici comuni di miglioramento del posizionamento europeo in un contesto globale sempre più competitivo. Si parla, quindi, di *twin transition*, che di seguito si affronterà, arrivando a comprendere il ruolo dell'intervento pubblico e degli aiuti di Stato all'interno di tale quadro.

---

<sup>111</sup> E. Letta, *Much more than a market*, 2024, pp. 26 ss.; M. Draghi, *The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*, cit., pp. 8-9.

## 2.1 La transizione verde: urgenza climatica ed esigenze di sicurezza energetica

La transizione verde ha assunto una crescente centralità nell'agenda dell'Unione europea, anche più di quella digitale, diventando il perno delle sue politiche industriali. Essa si inserisce in un'evoluzione del contesto globale determinata, in primo luogo, dall'aggravarsi del cambiamento climatico. Si tratta di un elemento presente sull'agenda dell'UE, e non solo, da almeno alcuni decenni a questa parte, e che ormai ha assunto i connotati di evidenza scientifica. Sono, infatti, tantissimi gli studi che ogni anno tengono traccia delle emissioni di gas a effetto serra, del conseguente aumento delle temperature medie globali e di tutti i fenomeni che ne derivano. La temperatura media globale nel corso del periodo 2011-2020 è stata di 1.1°C superiore a quella del periodo 1850-1900<sup>112</sup> ed è pericolosamente vicina alla soglia di 1.5°C indicata come limite critico per evitare effetti climatici irreversibili. La causa è principalmente l'attività umana, che genera emissioni di gas a effetto serra<sup>113</sup> e ha contribuito a un aumento stimato in circa 1.07°C. In particolare, l'Europa ha visto una crescita ancora superiore, registrando un incremento medio delle temperature di oltre 2°C. Gli effetti sono molteplici, con un aumento marcato della frequenza di eventi estremi quali ondate di calore, siccità, alluvioni e incendi, fenomeni che incidono direttamente su produttività agricola e industriale, infrastrutture e, di conseguenza, spesa pubblica: tra il 1980 e il 2023 l'Unione europea ha dovuto sostenere spese pari a 738 miliardi di euro, con una quota pari al 22% solo per il periodo 2021-2023 (162 miliardi di euro)<sup>114</sup>, per coprire i danni causati da suddetti eventi estremi. Le risposte europee iniziano ad arrivare già a partire dagli anni Novanta, integrando il problema e la tutela ambientale nei Trattati e nelle politiche dell'UE: i risultati iniziano a vedersi, con

---

<sup>112</sup> IPCC, *Section 2: Current Status and Trends*, in *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, 2023, p. 42.

<sup>113</sup> Il termine inglese è “greenhouse gases”, da cui deriva l'acronimo GHG con cui spesso vengono chiamati. Tra questi, i principali sono l'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), il metano (CH<sub>4</sub>) e il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O). La loro concentrazione nell'atmosfera è in continua crescita, con la CO<sub>2</sub> che nel 2019 ha raggiunto le 410 parti per milione (+47% rispetto al 1750), il CH<sub>4</sub> le 1866 parti per miliardo (+156%) e l'N<sub>2</sub>O le 332 parti per miliardo (+23%). Fonte: IPCC, *Section 2: Current Status and Trends*, in *Climate Change 2023: Synthesis Report*, cit., pp. 42-43.

<sup>114</sup> European Environment Agency, *Climate change impacts, risks and adaptation*, 2026, consultabile al link: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation?activeTab=fa515f0c-9ab0-493c-b4cd-58a32dfaae0a&activeAccordion=dd2e16ef-4d34-48ae-bd38-31258544004d>, ultimo accesso: 20/01/2026.

una riduzione delle emissioni di GHG di circa il 35% dal 1990 al 2024 e un contributo sempre minore alle emissioni globali<sup>115</sup> (anche se in gran parte è dettato dalla crescita esponenziale delle emissioni cinesi). Ciò nonostante, l'UE resta ancora responsabile di una quota significativa di emissioni, in particolare a causa dei settori dell'energia, dell'industria manifatturiera e dei trasporti, per i quali è ancora elevata la dipendenza dai combustibili fossili.

Proprio i combustibili fossili si intrecciano con l'altra motivazione che sta alla base della transizione verde, di natura più strettamente strategica, che ha contribuito a evolvere l'azione europea da un'azione inizialmente frammentata e secondaria nell'agenda degli organi UE a una questione prioritaria finalizzata a una trasformazione strutturale del sistema industriale. L'UE è, infatti, storicamente dipendente dall'importazione di risorse energetiche e materie prime critiche, rendendola vulnerabile di fronte a possibili mutamenti del contesto geopolitico e delle catene di approvvigionamento: lo scoppio della guerra russo-ucraina ha evidenziato tali vulnerabilità, portando la questione della sicurezza e dell'autonomia energetica al centro delle politiche europee. Prima dello scoppio del conflitto, l'Unione europea importava circa il 58% dell'energia complessivamente consumata, con una dipendenza particolarmente elevata dalla Russia: da quest'ultima importava la quota maggiore in tutte le categorie di combustibile fossile, ad eccezione del gas naturale liquefatto (GNL), in merito al quale ricopriva la seconda posizione dietro agli USA<sup>116</sup>. Il conflitto e le conseguenti sanzioni inflitte alla Russia dall'UE hanno determinato una crisi energetica senza precedenti per l'Unione europea, con un forte aumento dei prezzi dell'energia, rischi di interruzione delle forniture e tensioni sui mercati internazionali, evidenziando l'eccessiva dipendenza dell'UE nei confronti della Russia. Per ovviare a tale situazione, l'Unione ha avviato un rapido processo di diversificazione delle fonti di

---

<sup>115</sup> M. Crippa, D. Guizzardi, F. Pagani, M. Banja, M. Muntean et al., *GHG emissions of all world countries - 2025 Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9816914>, JRC143227, pp. 16 ss.

<sup>116</sup> Alla fine del 2021, dalla Russia proveniva circa il 27% delle importazioni totali di petrolio, il 40% di quelle di gas naturale allo stato gassoso (60% all'inizio dell'anno), più del 20% di quelle di gas naturale liquefatto e il 46% del carbone. Fonte: Eurostat, *EU imports of energy products – latest developments*, Statistics Explained, disponibile su: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_latest\\_developments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_latest_developments), ultimo accesso: 20/01/2026.

approvvigionamento, riducendo drasticamente le importazioni dalla Russia: i Paesi europei hanno completamente interrotto le forniture russe di carbone e ridotto al minimo quelle di gas naturale allo stato gassoso e di petrolio. Ciò ha favorito altri Paesi come Norvegia, Stati Uniti, Australia, Algeria e Kazakistan, che hanno conquistato quote del mercato europeo, e ha anche richiesto uno spostamento verso maggiori importazioni di GNL<sup>117</sup>. Vi è stato, dunque, un cambiamento in riferimento alla fonte di energia importata e ai Paesi da cui importare, ma i volumi di importazione totale si sono ridotti solo in minima parte, mantenendo elevata la dipendenza da Paesi terzi. Tale problema riguarda non solo le risorse energetiche, ma anche materie prime critiche fondamentali per le tecnologie verdi e digitali. Sono numerose, infatti, quelle rilevanti per l'industria e l'economia europea e, per molte di esse, la dipendenza da Paesi terzi raggiunge il 100%. Inoltre, tale dipendenza è anche estremamente concentrata e, spesso, il fornitore di una determinata materia prima è un unico Paese<sup>118</sup>, con evidenti implicazioni in termini di sicurezza degli approvvigionamenti e competitività industriale.

La transizione verde assume, dunque, un ruolo centrale nelle politiche industriali dell'Unione europea, rispondendo a una pluralità di criticità: cambiamento climatico, con la necessità di contenere il riscaldamento globale e l'inquinamento, e posizionamento

---

<sup>117</sup> Le quote di mercato della Russia sono passate dal 46% allo 0% per quanto riguarda il carbone (favorendo la crescita di Australia e USA), dal 27% all'1.5% di petrolio (a favore di Norvegia, USA e Kazakistan) e dal 40% al 10% di gas naturale allo stato gassoso (compensata dalla grande crescita di forniture della Norvegia). Inoltre, oggi una quota significativa di importazioni è rappresentata dal GNL, con una crescita del 107.5% rispetto a inizio 2021, a fronte di un -44.8% di gas naturale allo stato gassoso e di un -41.3% di carbone. La Russia mantiene una quota di mercato rilevante solo per quanto riguarda il GNL, posizionandosi al secondo posto dietro agli USA. Fonte: Eurostat, *EU imports of energy products – latest developments*, cit.

<sup>118</sup> Nel 2020, la Commissione ha stilato una lista delle materie prime critiche per l'Unione europea e delle loro catene di approvvigionamento, evidenziandone in molti casi l'elevata concentrazione e integrando tale problema nelle politiche industriali dell'Unione, al fine di diversificare e trovare soluzioni alternative per rafforzare la propria posizione strategica. I dati evidenziano numerosi casi in cui la dipendenza dalle importazioni è molto elevata, raggiungendo anche il 100% (antimonio, bismuto, borato, litio, magnesio, grafite, gomma, niobio, fosforo, titanio, platino e metalli del suo gruppo, terre rare pesanti e leggere), e casi in cui tale dipendenza è estremamente concentrata nelle mani di un unico Paese terzo. Ad esempio, dalla Cina dipendono le importazioni di bismuto (93%), magnesio (93%) e terre rare sia pesanti (98%) sia leggere (99%), dalla Turchia quelle di antimonio (62%) e borato (98%), dal Brasile quelle di niobio (84%), dal Cile quelle di litio (78%) e dalla Repubblica democratica del Congo quelle di cobalto (68%), solo per citare i casi di maggiore rilevanza.

Fonte: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, Bruxelles, 3 settembre 2020, COM (2020) 474 final.

strategico e competitivo, con la necessità di ridurre le dipendenze da fornitori esterni e rafforzare le proprie catene di approvvigionamento e la sicurezza energetica. In questo contesto, l'intervento pubblico e la disciplina sugli aiuti di Stato assumono particolare rilevanza perché il solo funzionamento del mercato non è sufficiente a sostenere il cambiamento necessario, a causa di ingenti investimenti richiesti, il lungo orizzonte temporale degli stessi e l'elevata incertezza a essi associata, come si approfondirà in seguito.

## **2.2 La transizione digitale: competitività, sovranità tecnologica e sicurezza**

Come detto all'inizio del presente capitolo, al pari della transizione verde, l'altra attuale priorità strategica dell'Unione europea è la transizione digitale. La sua importanza è evidente ed essa rappresenta un fattore determinante per la competitività di lungo periodo: negli ultimi decenni le nuove tecnologie stanno evolvendo a ritmi sempre maggiori, incidendo su produttività, processi industriali, struttura dei mercati e funzionamento delle istituzioni pubbliche. Volendo fare un esempio sull'impatto che queste tecnologie possono avere, e riferendosi a quella più in voga in questo momento, si stima che l'intelligenza artificiale (AI) possa contribuire a un aumento del PIL globale che può arrivare fino al +14% entro il 2030, grazie a miglioramenti in termini di automazione, ottimizzazione delle decisioni e innovazione e qualità di prodotto o servizio<sup>119</sup>. Tuttavia, bisogna essere in grado di sfruttare tali potenzialità e, sotto questo punto di vista, l'Unione europea evidenzia, come per il caso della transizione verde, vulnerabilità strutturali che la stanno progressivamente allontanando dai maggiori player globali. Ad esempio, sempre guardando al mercato dell'AI, l'ammontare degli investimenti privati dal 2013 al 2023 vede gli Stati Uniti al primo posto con 335.24 miliardi di dollari, seguiti dalla Cina (103.65 miliardi) e UK (22.25 miliardi). I Paesi dell'UE hanno visto investimenti privati decisamente inferiori, con Germania e Francia unici Paesi tra i primi dieci al mondo e un ammontare massimo di poco superiore ai 10 miliardi di dollari<sup>120</sup>. Fattori come il numero di nuove compagnie fondate in ambito AI,

---

<sup>119</sup> PwC, *Sizing the prize: What's the real value of AI for your business and how can you capitalise?*, 2017, p. 6.

<sup>120</sup> E. Brynjolfsson et al., *The AI Index 2024 Annual Report*, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, 2024, pp. 247-250.

il numero di modelli di machine learning più rilevanti, di *foundation models* e il numero di brevetti emessi rispecchiano i suddetti investimenti, con le prime tre classifiche guidate dagli USA e quella dei brevetti dalla Cina, mentre l'UE rimane staccata<sup>121</sup>.

Inoltre, e si collega al punto precedente, è importante fare una riflessione anche sul tema della sovranità tecnologica, definita come la capacità di un sistema economico di sviluppare internamente conoscenze e tecnologie chiave o di controllare e utilizzare quelle sviluppate da altri, limitando però al minimo la dipendenza dagli stessi<sup>122</sup>. In questo senso, sono numerosi gli ambiti in cui l'Unione presenta una significativa dipendenza dall'estero. Uno di questi è quello dei semiconduttori, in cui l'UE ricopre un ruolo residuale rispetto ai Paesi leader come USA, Cina, Taiwan, Corea del Sud e Giappone: rappresenta il 20% del fabbisogno mondiale di semiconduttori, ma contribuisce solo al 10% della loro produzione<sup>123</sup>. Durante le recenti crisi, tale dipendenza è emersa in modo evidente a causa delle alterazioni delle catene globali del valore: l'offerta non è riuscita a tenere il passo della domanda sempre più crescente, determinando una carenza di semiconduttori<sup>124</sup> che l'UE non ha potuto gestire e che ha avuto un impatto negativo su diversi settori in cui gli stessi trovano applicazione (automotive, elettronica di consumo, infrastrutture digitali, difesa). Anche per quanto riguarda l'AI, l'Unione dipende in larga parte dagli hardware prodotti da una sola compagnia statunitense<sup>125</sup>. Oltre all'hardware, poi, la dipendenza tecnologica si estende anche ai campi del cloud computing e dei servizi digitali avanzati, dominati principalmente da operatori statunitensi e rilevanti in termini di controllo dei dati, protezione delle informazioni e continuità dei servizi essenziali, e a quelli dei sistemi operativi e delle piattaforme software, in cui la presenza europea è ridotta.

Anche in ambito digitale, quindi, in modo analogo alla transizione verde, l'Unione europea si trova ad affrontare diverse criticità, accentuate dalle crescenti tensioni geopolitiche, che mettono a rischio il suo posizionamento nelle catene del valore globali

---

<sup>121</sup> E. Brynjolfsson et al., *The AI Index 2024 Annual Report*, cit., pp. 41-42, 47-48, 61-62, 251-253.

<sup>122</sup> R. Cerra, F. Crespi, *Sovranità tecnologica: Elementi per una strategia italiana ed europea*, Position Paper, Centro Economia Digitale, 2021, p. 18.

<sup>123</sup> Cassa Depositi e Prestiti (CDP), *La crisi dei semiconduttori: cosa succede?*, CDP Brief, Roma, 2022.

<sup>124</sup> CDP, *La crisi dei semiconduttori: cosa succede?*, cit.

<sup>125</sup> M. Draghi, *The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*, cit., p. 57.

e la sua autonomia strategica. Le risposte sono urgenti, richiedono un importante intervento pubblico sia in termini di investimento vero e proprio sia in termini di coordinamento, e sono necessarie perché, dal punto di vista economico, il mercato tende a sotto investire nelle tecnologie digitali strategiche.

### **2.3 Perché il mercato non è sufficiente: la necessità dell'intervento pubblico**

Le conclusioni dei due paragrafi precedenti sottolineano la tendenza del mercato a sotto investire in questi settori e la conseguente necessità di intervento pubblico. In entrambi i casi si parla di trasformazione strutturale e di ingenti investimenti in tecnologie, infrastrutture, modelli produttivi e posizionamento competitivo. In tale contesto, il solo ricorso ai meccanismi di mercato non risulta efficace e idoneo a garantire l'intensità e la tempestività degli investimenti necessari, rendendo imprescindibile l'intervento pubblico quale fattore abilitante delle transizioni. Numerosi sono, infatti, i fallimenti di mercato che caratterizzano delle trasformazioni di questo tipo.

In primis, è molto ampia la presenza di esternalità positive che, ricordando quanto detto nel paragrafo 1.2 del primo capitolo, si generano quando si è in presenza di effetti indiretti positivi, ovvero quando i benefici prodotti sono superiori a quelli appropriabili dall'investitore privato, ed essi non sono internalizzati nel prezzo di mercato. Nel caso della transizione verde, gli investimenti in tecnologie a zero emissioni nette generano benefici ambientali, sanitari ed economici che si estendono all'intera collettività, senza poter essere pienamente appropriati dagli operatori privati che sostengono i costi dell'investimento. Non solo, si tratta anche di esternalità intertemporali e geografiche, cioè che impattano anche sulle generazioni future e su altri Paesi<sup>126</sup>. In modo analogo, la transizione digitale produce esternalità positive in termini di aumento della produttività, diffusione della conoscenza e innovazione sistemica che superano i ritorni privati dell'investimento. In generale, in ambiti innovativi esiste il problema del *knowledge spillover*, che si verifica quando la conoscenza generata si diffonde, avendo i caratteri di un bene pubblico, anche ad altri soggetti e non è pienamente appropriabile da chi l'ha

---

<sup>126</sup> H. Chenet, J. Thomä, *Transition risks and market failure: a theoretical discourse on why financial models and economic agents may misprice risk related to the transition to a low-carbon economy*, Journal of Sustainable Finance & Investment, 7:1, 82-98, DOI: 10.1080/20430795.2016.1204847, 2017, p. 10.

prodotta<sup>127</sup>. La conseguenza è data da livelli di investimento inferiori all'ottimo sociale e non sufficienti a sostenere uno sviluppo rapido ed efficace di tali trasformazioni. Contemporaneamente, per quanto riguarda la transizione verde, vi sono esternalità negative in riferimento alle emissioni di GHG: esse rappresentano un costo sociale che non viene pienamente incorporato nel prezzo di mercato, determinando un livello di emissioni superiore all'ottimo sociale<sup>128</sup>. Ciò significa che, da un lato, le imprese sono incentivate a produrre maggiori emissioni e, dall'altro, a investire meno rispetto ai livelli previsti da un equilibrio efficiente. Non a caso, il cambiamento climatico è stato definito come il più grande fallimento di mercato che il mondo abbia mai conosciuto<sup>129</sup>, non solo per la presenza di esternalità sia positive sia negative, ma anche a causa di altre imperfezioni di mercato.

Le transizioni in esame, infatti, sono soggette anche a problemi di scala e di coordinamento, strettamente collegati al fenomeno del *first-mover disadvantage*. Le tecnologie necessarie richiedono investimenti iniziali molto elevati e, di conseguenza, tempi e quantità elevate per raggiungere il punto di *breakeven* e scalare<sup>130</sup>. Inoltre, tali tecnologie richiedono, spesso, investimenti simultanei e complementari in infrastrutture, competenze e standard tecnici a diversi livelli delle catene del valore, da parte di diversi attori tra loro non coordinati. Il rischio è che, senza un adeguato coordinamento, gli operatori possano rimanere bloccati in equilibri inefficienti, in attesa di investimenti sostenuti prima da altri<sup>131</sup>. A questi, si aggiungono altri fattori come il lungo orizzonte temporale necessario e l'elevata incertezza sia tecnologica sia regolatoria. Ciò rispecchia

---

<sup>127</sup> S. C. Armitage, N. Bakhtian, A. B. Jaffe, *Innovation market failures and the design of new climate policy instruments*, in *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 31622, 2023, pp. 10-11.

<sup>128</sup> G. Bryant, S. Webber, *Market Failure, Market-based climate policy – which strives to replace politics with “precision” – has failed. We need transformative, democratic solutions to address the climate crisis*, The BREAK-DOWN, 2024, consultabile al link: <https://www.break-down.org/market-failure/>, ultimo accesso: 31/01/2026.

<sup>129</sup> N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University press, 2007, p. xviii.

<sup>130</sup> M. Birshan, L. Leinert, T. Naucér, W. Rehm, *A different high-growth story: The unique challenge of climate tech*, in *McKinsey Quarterly*, 2024, p. 1.

<sup>131</sup> S. C. Armitage, N. Bakhtian, A. B. Jaffe, *Innovation market failures and the design of new climate policy instruments*, cit., pp. da 15 a 19.

la scelta di un *discount rate* più elevato nel calcolo del *Net Present Value (NPV)* di un investimento, determinando un NPV minore, ovvero un investimento meno favorevole<sup>132</sup>.

L'intervento delle autorità europee, dunque, è necessario non solo per trovare una soluzione alle vulnerabilità strutturali cui è soggetta e migliorare il proprio posizionamento strategico, ma anche per porre rimedio ai limiti che il mercato incontra nel percorso verso le trasformazioni verde e digitale. L'obiettivo non è sostituirsi al mercato e investire dove quest'ultimo non lo fa, ma correggere i suoi fallimenti per incentivare lui stesso, ovvero il settore privato, a investire in queste tecnologie strategiche. Si tratta di trasformazioni sistemiche e i soli investimenti pubblici non sono in grado di sostenerle direttamente e soddisfarne il fabbisogno necessario di investimenti. Il settore privato gioca un ruolo centrale nella corsa alla *twin transition* e l'intervento pubblico deve incentivarne gli investimenti, oltre che partecipare a una quota degli stessi, svolgendo una funzione di *de-risking*<sup>133</sup>.

### **3. L'evoluzione delle strategie europee per la *twin transition***

La *twin transition* è oggi l'asse portante dell'azione dell'Unione europea ed è il risultato di un lungo processo evolutivo, cominciato già negli anni Novanta con le prime politiche ambientali e di promozione del digitale. Solo dal 2010, però, si può iniziare a parlare di "transizione", con un primo tentativo di sistematizzazione rappresentato dalla strategia *Europa 2020*: è il punto di partenza di una visione integrata della crescita europea, nata in un periodo di emergenza causato dalla crisi del 2008. Da questa crisi l'Europa stava uscendo con molte difficoltà, soprattutto se confrontata con le altre economie mondiali, evidenziando problemi strutturali<sup>134</sup> che sarebbero poi stati messi in luce in modo ancora più marcato dalle crisi più recenti, come si è visto nei paragrafi precedenti. La strategia persegue obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e

---

<sup>132</sup> G. Bryant, S. Webber, *Market Failure, Market-based climate policy – which strives to replace politics with “precision” – has failed. We need transformative, democratic solutions to address the climate crisis*, cit., ultimo accesso: 31/01/2026.

<sup>133</sup> M. Birshan, L. Leinert, T. Naucér, W. Rehm, *A different high-growth story: The unique challenge of climate tech*, cit., pp. 4 e ss.

<sup>134</sup> Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, cit., pp. 8-9.

inclusiva<sup>135</sup>, introducendo, tra le altre cose, obiettivi in materia ambientale e digitale. Per quanto riguarda clima ed energia, la comunicazione parla dei cosiddetti target 20-20-20: riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, incremento del 20% delle quote di fonti rinnovabili e miglioramento del 20% dell'efficienza energetica<sup>136</sup>. Dal punto di vista digitale, all'interno della stessa strategia trova spazio "Un'agenda europea del digitale", che mira a promuovere la diffusione delle tecnologie ICT, l'accesso a internet e la creazione di un mercato unico per i servizi web<sup>137</sup>.

Quest'ultimo punto viene, poi, ulteriormente sviluppato con la *Strategia per il mercato unico digitale in Europa* del 2015, primo tentativo organico di affrontare la frammentazione normativa e infrastrutturale del mercato digitale europeo. Quest'ultimo si inserisce a cavallo tra i concetti di mercato unico europeo ed economia digitale e mira a garantire la libera circolazione di beni, servizi, dati e contenuti online, aumentare la sicurezza e tutela dei dati e sfruttare le potenzialità del digitale al servizio della crescita economica e dell'innovazione<sup>138</sup>. Nello stesso anno, si rafforza anche il quadro internazionale in materia ambientale con l'*Accordo di Parigi*, che rappresenta il primo vincolo giuridico per la comunità internazionale in questo ambito. L'iniziativa non è esclusivamente europea, ma l'UE ha comunque ricoperto un ruolo di primo piano nei negoziati. L'impegno primario è il contenimento dell'aumento della temperatura media globale al di sotto dei +1.5°C rispetto ai livelli preindustriali, attraverso la realizzazione di obiettivi e programmi di lungo periodo<sup>139</sup>. Nonostante la natura internazionale dell'accordo, a livello locale esso ha contribuito allo sviluppo e l'implementazione delle politiche interne dell'Unione, accelerando il percorso verso la transizione verde.

Quattro anni più tardi, infatti, nel 2019, viene presentato l'*European Green Deal*, sull'onda della transizione auspicata a livello globale dal precedente accordo. L'impegno

---

<sup>135</sup> Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, cit., p. 11.

<sup>136</sup> Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, cit., p. 12.

<sup>137</sup> Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, cit., pp. 15-16.

<sup>138</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 6 maggio 2015, pp. 3-4.

<sup>139</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*, 2015, art. 2.

dell'Unione europea è forte, ma serve anche quello degli altri player globali, e il suo obiettivo è anche quello di porsi come principale promotore del percorso verso una maggiore sostenibilità<sup>140</sup>. Con questo piano, l'UE compie un salto qualitativo importante e passa dalla concezione della transizione verde come una politica settoriale o come un vincolo esterno alla crescita a quella della transizione come una strategia di trasformazione del modello economico europeo. L'obiettivo non è esclusivamente ambientale, ma il percorso verso la riduzione delle emissioni e un minore impatto su clima e ambiente diventa opportunità di crescita per il raggiungimento di obiettivi trasversali, come autonomia strategica e maggiore competitività globale. Infatti, seppur l'obiettivo centrale sia la neutralità climatica entro il 2050<sup>141</sup>, l'approccio che l'UE si prefissa di perseguire è sistemico e trasversale: si parla di decarbonizzazione ed efficienza del comparto industriale, di approvvigionamento di risorse e di energia pulita e sicura, di economia circolare, di mobilità sostenibile e intelligente, di efficientamento di tutta la catena del valore alimentare, e non solo<sup>142</sup>. Parallelamente, qualche mese dopo, la Commissione definisce la strategia *Shaping Europe's Digital Future*, che riconosce esplicitamente il ruolo centrale del digitale come fattore abilitante della transizione verde, oltre che come leva per rafforzare la sovranità tecnologica europea, sancendo il carattere indissolubile delle due trasformazioni<sup>143</sup>.

In linea con la roadmap prevista dal *Green Deal*, nel 2021 sono stati introdotti degli obiettivi quantitativi e vincolanti per misurare il progresso della transizione e che hanno rafforzato la credibilità dell'impegno europeo. In questo senso, il documento più rilevante è la *European Climate Law*, che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, trasformando quella che con il *Green Deal* era

---

<sup>140</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019, pp. 22-23-24.

<sup>141</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 2.

<sup>142</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, cit., sez. 2.1.

<sup>143</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM (2020) 67 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020.

un'ambizione in un obbligo normativo<sup>144</sup>. Non solo, il Regolamento introduce anche traguardi intermedi, allo stesso modo vincolanti: entro il 2030 la riduzione netta delle emissioni di GHG deve essere di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, mentre verrà fissato un ulteriore traguardo per il 2040 in seguito ad analisi e valutazioni più dettagliate<sup>145</sup>. Nel corso del 2025, la Commissione ha proposto una riduzione netta del 90% entro il 2040, con il Parlamento europeo e il Consiglio che nel dicembre dello stesso anno hanno raggiunto un accordo provvisorio per rendere vincolante tale obiettivo<sup>146</sup>. L'obiettivo fissato per il 2030 è stato, poi, declinato in una serie di interventi reali e settoriali con il pacchetto *Fit for 55*<sup>147</sup>. Anche sul fronte digitale la Commissione ha inserito obiettivi concreti e misurabili da raggiungere entro il 2030 con la comunicazione *2030 Digital Compass*. Tali obiettivi riguardano la digitalizzazione delle imprese e del settore pubblico, l'espansione e il miglioramento delle infrastrutture e della rete internet, la produzione di semiconduttori e l'incremento delle competenze digitali della popolazione e del numero di professionisti<sup>148</sup>.

La rilevanza della *twin transition* cresce ulteriormente in seguito all'invasione russa dell'Ucraina e alle crescenti tensioni geopolitiche che coinvolgono anche gli altri

---

<sup>144</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L243/1 del 9 luglio 2021, art. 2, par. 1.

<sup>145</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), cit., art. 4.

<sup>146</sup> Commissione europea, *European Climate Law*, disponibile su: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en), ultimo accesso: 27/01/2026.

<sup>147</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *"Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM (2021) 550 final, Bruxelles, 14 luglio 2021.

<sup>148</sup> La comunicazione fissa diversi obiettivi: 1) il raggiungimento di almeno 20 milioni di specialisti del settore ICT; 2) copertura totale della rete *Gigabit* e copertura delle zone abitate dal 5G, raggiungimento di almeno il 20% della produzione globale di semiconduttori; 3) l'utilizzo di servizi di cloud, big data e AI per almeno il 75% delle imprese e un livello di base di intensità digitale per almeno il 90% delle PMI, aumento del numero di scale-up innovative e del loro accesso ai finanziamenti; 4) disponibilità online del 100% dei servizi pubblici, del 100% dei cittadini con accesso alle cartelle elettroniche e dell'80% dei cittadini con identificazione digitale. Per maggiori dettagli: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM (2021) 118 final, Bruxelles, 9 marzo 2021.

Paesi. Esse hanno, infatti, come visto in precedenza, evidenziato le vulnerabilità strutturali e l'eccessiva dipendenza dell'Unione, richiedendo interventi immediati per rafforzare il suo posizionamento a lungo termine. La risposta dell'UE è rappresentata, da un lato, dal *REPowerEU Plan*, che integra il pacchetto *Fit for 55* e persegue una rapida riduzione della dipendenza dai combustibili fossili russi, promuovendo le energie rinnovabili, il risparmio energetico, la diversificazione dell'approvvigionamento e investimenti intelligenti<sup>149</sup>. Dall'altro lato, la dipendenza dell'UE in merito a semiconduttori e materie prime strategiche ha portato alle proposte di adozione dei regolamenti denominati *European Chips Act* e *Critical Raw Materials Act*<sup>150</sup>, col fine di rafforzarne le catene del valore, diversificarne le importazioni, garantirne la libera circolazione e, nel caso dei semiconduttori, portare la produzione europea al 20% del totale entro il 2030.

Parallelamente, infine, il contesto geopolitico e la competizione globale portano all'adozione del *Green Deal Industrial Plan (GDIP)*. Si tratta, infatti, di una risposta esogena e reattiva, in particolare, alle dinamiche e politiche di Paesi come USA e Cina, principali competitor. Negli Stati Uniti, nel 2022, è stato adottato l'*Inflation Reduction Act (IRA)*, un massiccio programma di sussidi pubblici, crediti d'imposta e incentivi fiscali a favore della produzione interna di tecnologie verdi; in Cina la politica industriale consisteva, ormai da tempo, in un forte intervento statale a sostegno di settori strategici come energie rinnovabili, batteria, veicoli elettrici e semiconduttori<sup>151</sup>. Il rischio, oltre a quello di non tenere il passo e perdere di competitività, è addirittura quello di una

---

<sup>149</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano REPowerEU*, COM (2022) 230 final, Bruxelles, 18 maggio 2022.

<sup>150</sup> Le proposte di adozione dell'*European Chips Act* e del *Critical Raw Materials Act* sono state fatte, rispettivamente, a febbraio 2022 e a marzo 2023, ma l'entrata in vigore degli stessi regolamenti è arrivata solo, rispettivamente, a settembre 2023 e ad aprile 2024. Per approfondimenti in merito ai suddetti regolamenti, si veda: Regolamento (UE) 2023/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sui chip), in GUUE L229/1 del 19 settembre 2023; Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020, in GUUE Serie L del 3 maggio 2024.

<sup>151</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, COM (2023) 62 final, Bruxelles, 1 febbraio 2023, p. 2.

delocalizzazione degli investimenti: l'ingente intervento pubblico degli altri Paesi crea condizioni più favorevoli alle aziende, che potrebbero spostare la produzione, e ha l'effetto di distorcere il mercato, richiedendo contromosse e azioni di difesa da parte dell'UE<sup>152</sup>. In quest'ottica, il GDIP si propone di rafforzare la base industriale dell'Unione ed evitare che la transizione si traduca in un indebolimento strutturale del sistema produttivo europeo. Rispetto all'*European Green Deal* del 2019, che rappresenta una strategia di trasformazione sistemica di lungo periodo, dunque, il GDIP assume una natura più operativa e di breve-medio termine, intervenendo anche come strumento correttivo per affrontare le asimmetrie generate dalla concorrenza internazionale. Le iniziative si concentrano sulla diversificazione delle partnerships internazionali per ridurre la concentrazione delle dipendenze, ma soprattutto sulla semplificazione e prevedibilità del quadro normativo e sull'accelerazione dell'accesso ai finanziamenti. Questi ultimi riguardano molto da vicino la disciplina sugli aiuti di Stato, in particolare i finanziamenti nazionali. Mediante il *Green Deal Industrial Plan*, l'Unione ha voluto dare maggiore flessibilità agli Stati membri nella concessione di aiuti, già prevedendo la futura adozione di quello che sarebbe stato il *Temporary Crisis and Transition Framework*, e indirizzandoli verso alcune linee di intervento principali<sup>153</sup>. Si parla di semplificazione degli aiuti per le energie rinnovabili e la decarbonizzazione dei processi industriali e di maggiore sostegno alla produzione di tecnologie a zero emissioni nette e in catene del valore strategiche<sup>154</sup>. La quinta linea di intervento riguarda, in generale, l'aumento delle soglie per gli aiuti concessi nei settori interessati, prevedendo un adeguamento del regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) e degli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)<sup>155</sup>. Inoltre, viene data particolare rilevanza anche ai finanziamenti dell'UE, al fine di evitare squilibri nei livelli di sostegno nazionale e

---

<sup>152</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., p. 2.

<sup>153</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., p. 9.

<sup>154</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., par. 2.2.1, ptt. 1-2-3-4.

<sup>155</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., par. 2.2.1, pt. 5.

conseguenti disparità regionali e frammentazione del mercato unico, oltre che contribuire al fabbisogno di finanziamenti necessari per mettere in atto la transizione<sup>156</sup>.

#### **4. Gli strumenti di aiuto al servizio delle transizioni verde e digitale**

Detto dell'evoluzione delle strategie e dei piani dell'Unione europea in materia di transizione verde e digitale, la presente sezione si concentra sugli strumenti concreti in materia di aiuti di Stato attraverso cui tali obiettivi vengono tradotti in interventi operativi. Come emerso in precedenza, infatti, la rapida ed efficace implementazione delle trasformazioni richiede un ruolo attivo dell'intervento pubblico per correggere fallimenti di mercato, orientare gli investimenti degli Stati, incentivare quelli privati e contribuire, economicamente, agli interventi stessi. In questo contesto, gli aiuti di Stato consentono di indirizzare e sostenere gli investimenti necessari, pur preservando il *level playing field* e il corretto funzionamento del mercato interno, rappresentando uno dei principali strumenti di policy a disposizione dell'UE e degli Stati membri.

##### **4.1 GBER: l'esenzione dall'obbligo di notifica**

Il *General Block Exemption Regulation* (GBER), in italiano Regolamento generale di esenzione per categoria, è lo strumento mediante il quale la Commissione definisce alcune categorie di aiuti che rimangono esentate dall'obbligo di notifica previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

###### **4.1.1 L'evoluzione del GBER**

Le sue origini risalgono all'autorizzazione conferita dal Consiglio alla Commissione nel 1998, che consentiva a quest'ultima l'adozione di regolamenti di esenzione a favore di PMI, ricerca e sviluppo, occupazione e formazione e tutela

---

<sup>156</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., par. 2.2.2.

dell'ambiente<sup>157</sup>. Ad essa, però, è seguito un primo intervento frammentato della Commissione e ancora molto prudente, rispecchiandone la politica di quegli anni, con l'adozione solo di alcuni regolamenti settoriali. Il primo vero quadro unitario di esenzione si realizza nel 2008 con l'adozione del Regolamento (CE) n. 800/2008<sup>158</sup>, che stabilisce condizioni e requisiti da rispettare e numerose categorie di aiuti. Si parla di trasparenza degli aiuti ed effetto di incentivazione, e le categorie iniziano a riguardare anche la tutela ambientale e ricerca, sviluppo e innovazione. Ciò nonostante, in riferimento alla dimensione ambientale, si tratta più di un approccio difensivo piuttosto che trasformativo, mentre quella digitale risulta essere quasi assente.

La svolta più significativa si registra con l'adozione del Regolamento (UE) n. 651/2014, che sostituisce quello del 2008 e rappresenta tuttora la base del regime vigente. In generale, rispetto al precedente, vengono ampliate in modo rilevante le categorie di aiuti esentati, dopo che il Consiglio, l'anno precedente, ha autorizzato l'intervento della Commissione anche in ambiti come cultura, sport, riparazione dei danni per calamità naturali, conservazione delle risorse biologiche, trasporti in regioni remote e banda larga<sup>159</sup>. In dettaglio, poi, esso si inserisce nel contesto della Strategia Europa 2020 e, infatti, riflette una crescente attenzione per le transizioni verde e digitale. Le soglie relative agli aiuti alla ricerca e sviluppo e per la tutela dell'ambiente raddoppiano<sup>160</sup>, mentre vengono introdotte nuove categorie "verdi" per promuovere l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili e l'economia circolare<sup>161</sup>. Oltre all'aumento della soglia,

---

<sup>157</sup> Regolamento (CE) N. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali, in GUUE del 14 maggio 1998, L 142/1, art. 1, par. a).

<sup>158</sup> Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in GUUE del 9 agosto 2008, L 214/3.

<sup>159</sup> Regolamento (UE) N. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in GUUE del 31 luglio 2013, L 204/11, art. 1, par. 2).

<sup>160</sup> Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE del 26 giugno 2014, L 187/1, art. 4.

<sup>161</sup> La sezione 7 del Regolamento (UE) N. 651/2014 contiene le categorie di aiuti esentati in materia di tutela ambientale. Rispetto alla versione precedente, sono previste nuove misure specifiche per incrementare l'efficienza energetica degli immobili (art. 39) e la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (art. 42) e anche in impianti su scala ridotta (art. 43), gli investimenti per il risanamento di siti contaminati (art. 45), per il teleriscaldamento e il teleraffreddamento (art. 46), per il riciclaggio e riutilizzo

gli aiuti per ricerca, sviluppo e innovazione sono ulteriormente rafforzati, e quelli connessi alla banda larga e alle infrastrutture digitali<sup>162</sup> evidenziano il ruolo del digitale come fattore abilitante della crescita.

Negli anni successivi, seguono una serie di modifiche incrementali e adattamenti per rimanere in linea con le nuove esigenze di policy. La revisione del 2017 accoglie, tra le categorie esentate, gli aiuti per aeroporti regionali e porti<sup>163</sup>. Quella del 2020 proroga il quadro fino al 31 dicembre 2023 (inizialmente in scadenza al 31 dicembre 2020)<sup>164</sup>, garantendo ai membri certezza e continuità giuridica nel pieno dell'emergenza, e adatta il quadro al contesto pandemico, applicandolo, per un periodo limitato, anche alle imprese in difficoltà a causa della pandemia, ovvero quelle che non lo erano prima del 31 dicembre 2019<sup>165</sup>. È bene precisare, però, che non si tratta di un regolamento adottato in risposta al Covid-19: nella sostanza il contenuto non cambia e vengono semplicemente estesi i possibili beneficiari alle imprese diventate in difficoltà a causa della pandemia. Il quadro di riferimento per contrastare l'emergenza è, come visto nel primo capitolo, il Temporary Framework per il Covid-19, e il GBER rimane uno strumento complementare. La modifica del 2021 porta in dote, invece, alcuni cambiamenti sostanziali all'interno del quadro. Sull'onda dell'*European Green Deal* e dei successivi piani, vengono introdotte alcune novità in ambito verde e digitale, con modifiche agli aiuti destinati ad aumentare l'efficienza energetica (par. 21) e a favore delle reti a banda larga (par. 22) e nuovi aiuti per le infrastrutture di ricarica o rifornimento per veicoli a zero o basse emissioni, con

---

dei rifiuti (art. 47) e per la creazione o l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche (art. 48). Per approfondimenti, consultare: Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, cit., sez. 7.

<sup>162</sup> Il regolamento presenta una nuova sezione dedicata alle infrastrutture a banda larga (sez. 10), mentre in quella relativa a ricerca, sviluppo e innovazione vi sono nuovi aiuti per le infrastrutture di ricerca, poli di innovazione e innovazione nelle PMI (sez. 4).

<sup>163</sup> Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili, in GUUE del 20 giugno 2017, L 156/1.

<sup>164</sup> Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, in GUUE del 7 luglio 2020, L 215/3, art. 2, par. 5.

<sup>165</sup> Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020, cit., art. 2, par. 1, pt. 2.

riferimento anche all'idrogeno rinnovabile (par. 19), per le reti mobili 4G e 5G e per l'infrastruttura transeuropea di connettività digitale (par. 23)<sup>166</sup>.

L'ultima revisione risale al 2023, con il Regolamento (UE) 2023/1315. Esso modifica quello del 2014, che rimane la base del quadro vigente, ed estende il suo periodo di applicazione fino al 31 dicembre 2026. Le soglie, in generale, vengono ulteriormente incrementate del 10% per allinearsi all'inflazione, con alcune eccezioni: gli aiuti per la ricerca, sviluppo e innovazione sono soggetti a incrementi ben superiori, tra il 25% e il 75%, mentre quelli per la tutela dell'ambiente raggiungono i 30 milioni di euro, raddoppiando l'iniziale soglia prevista nel 2014 (per alcune sottocategorie sono previsti limiti anche superiori)<sup>167</sup>. Sono aggiunti articoli concernenti il settore della difesa, in linea con il nuovo Fondo europeo per la difesa<sup>168-169</sup>, e le infrastrutture di prova e sperimentazione<sup>170</sup>. In ambito ambientale e climatico, viene esplicitata l'importanza della decarbonizzazione<sup>171</sup>, più che mai al centro delle politiche europee anche per ridurre la dipendenza estera, diventata fattore critico in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina, e l'idrogeno rinnovabile viene posto al pari delle altre fonti rinnovabili<sup>172</sup>. Alla riparazione dei danni ambientali vengono affiancati il ripristino degli habitat naturali e la tutela della biodiversità per adattarsi alle nuove esigenze dettate dal contrasto al cambiamento climatico<sup>173</sup> e, oltre agli aiuti per le infrastrutture di ricarica e rifornimento

---

<sup>166</sup> Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE del 29 luglio 2021, L 270/39, art. 1.

<sup>167</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE del 30 giugno 2023, L 167/1, art. 1, par. 3.

<sup>168</sup> Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE del 12 maggio 2021, L 170/149.

<sup>169</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, par. 24.

<sup>170</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, par. 26.

<sup>171</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, par. 29.

<sup>172</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, parr. 38-40.

<sup>173</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, par. 43.

già precedentemente inserite, sono ora previsti anche aiuti per l'acquisto di veicoli a zero emissioni<sup>174</sup>.

#### 4.1.2 Le logiche alla base del GBER e il suo contributo alla *twin transition*

Gli obiettivi che la Commissione si è prefissata al momento dell'adozione del GBER sono molteplici. Il principale risponde all'esigenza di semplificare la concessione degli aiuti di Stato: ciò che fa il GBER è definire alcune categorie di aiuti per le quali, al rispetto di determinati requisiti, si presume la compatibilità automatica con il mercato interno. Non bisogna dimenticare, infatti, che la disciplina degli aiuti di Stato si basa sul difficile *trade-off* tra, da un lato, la concessione di aiuti per perseguire obiettivi e policy di interesse comune e, dall'altro, la tutela del *level playing field*, evitando distorsioni che potrebbero compromettere il corretto funzionamento del mercato interno. Anche nel caso del GBER tale questione rimane centrale, ma esso rispecchia comunque il percorso fatto dall'Unione verso una progressiva apertura alla concessione di aiuti. Il regolamento in questione introduce un controllo che viene svolto *ex ante*: la Commissione stabilisce categorie e condizioni che, se rispettate, permettono allo Stato membro la concessione automatica della misura di aiuto<sup>175</sup>. Si evita, così, il più lungo e complesso iter che prevede la notifica dell'aiuto e l'obbligo di *standstill*, in attesa della valutazione e approvazione della Commissione. Implicitamente, tale semplificazione determina almeno due conseguenze: un alleggerimento del lavoro in capo alla Commissione, concentrando il suo operato sugli interventi di maggiore rilevanza e potenzialmente più distorsivi per il mercato, e una maggiore flessibilità e rapidità di adozione. Il Regolamento (CE) N. 994/98, con cui il Consiglio autorizza la Commissione all'esenzione di alcune categorie, arriva, infatti, in seguito a un sollecito della stessa Commissione, soggetta a carichi amministrativi sempre più elevati che minavano la sua capacità di concentrarsi sui casi più rilevanti per il mercato<sup>176</sup>. Contemporaneamente, il GBER permette un'adozione molto più rapida delle misure, permettendo un intervento immediato ed efficace degli

---

<sup>174</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, cit., art. 1, par. 31.

<sup>175</sup> C. McMahon, *Economic effects and EU State aid control: recalibrating the impact standards for the identification of aid in article 107(1) TFEU*, in *Journal of Competition Law & Economics*, 2025, p. 496.

<sup>176</sup> F. Bulfone, D. Di Carlo, T. Seid, *Regulatory Means for Interventionist Ends: GBER and the Transformation of the EU State Aid Regime*, in *Governance*, 2025, p. 7.

Stati membri, diventato fattore particolarmente importante durante le recenti crisi e in risposta alle nuove sfide globali.

Il GBER assume particolare rilevanza anche nel rapporto tra istituzioni europee e governi nazionali. Come anticipato, il suo meccanismo sembra concedere, infatti, maggiore flessibilità e autonomia ai membri, decentralizzando in parte le responsabilità legate alla concessione di aiuti di Stato<sup>177</sup>. La Commissione definisce categorie di aiuti e requisiti da rispettare, e lo Stato può, muovendosi all'interno di tali condizioni, intervenire e concedere liberamente le misure ritenute più opportune. Tuttavia, non si può dire che l'introduzione del GBER abbia comportato un arretramento del ruolo centrale della Commissione e questa flessibilità si potrebbe dire essere condizionata. L'intervento dello Stato è limitato dalle linee guida e condizioni stabilite dalla Commissione, che resta il soggetto competente nella definizione dei criteri di compatibilità con il mercato interno. Non solo, l'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva non libera la misura in questione dall'essere soggetta alla disciplina degli aiuti di Stato e, di conseguenza, alla competenza di controllo della Commissione. Requisito necessario, infatti, per rientrare nell'ambito di applicazione del GBER è che la misura sia classificata come aiuto di Stato, qualificazione che, in ogni caso, determina una limitazione dell'autonomia degli Stati membri<sup>178</sup>.

Come corollario di questo rapporto tra Commissione e Stato vi è quello che si può considerare come un altro obiettivo legato all'introduzione del GBER: indirizzare gli interventi degli Stati membri verso ambiti e settori considerati strategici per l'UE e di interesse comune. Nel contesto attuale, è di fondamentale importanza incentivare l'intervento dei membri per favorire investimenti in settori strategici e uniformarlo, per evitare che politiche individuali da parte degli Stati rendano inefficace tale intervento e contribuiscano alla frammentazione del mercato interno. La definizione di categorie di aiuti specifiche permette alla Commissione di indirizzare l'intervento degli Stati membri. Evidente, in questo senso, è il progressivo orientamento verso categorie di intervento appartenenti alla *twin transition*. Pur non nascendo come strumento avente questa

---

<sup>177</sup> F. Bulfone, D. Di Carlo, T. Seid, *Regulatory Means for Interventionist Ends: GBER and the Transformation of the EU State Aid Regime*, cit., p. 8.

<sup>178</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: C. McMahon, *Economic effects and EU State aid control: recalibrating the impact standards for the identification of aid in article 107(1) TFEU*, cit., sez. VI, pp. da 495 a 499.

particolare anima green e digitale, oggi rappresenta uno degli strumenti in materia di aiuti di Stato mediante il quale l'Unione guida i membri e il mercato attraverso le trasformazioni necessarie. Per quanto riguarda il settore green, il regolamento, oggi, consente e incentiva interventi volti a promuovere la decarbonizzazione, la mobilità a emissioni zero o ridotte (favorendo sia l'acquisto di veicoli sia gli investimenti nelle infrastrutture di supporto), l'efficienza energetica (degli edifici e non, e per il teleriscaldamento e il teleraffreddamento), la produzione di energia da fonti e idrogeno rinnovabili, iniziative per mitigare gli effetti del cambiamento climatico, gli investimenti per le infrastrutture energetiche e la transizione verso un'economia circolare. Dal punto di vista digitale, invece, sono numerosi gli aiuti volti a promuovere la ricerca, sviluppo e innovazione e aventi il digitale come protagonista, così come sono incentivati investimenti a favore delle PMI e la loro digitalizzazione e per le infrastrutture a banda larga e per la connettività. Non per altro, considerando solamente gli aiuti concessi tramite GBER, la categoria dominante in tutti gli anni dal 2019 al 2024 è stata quella della tutela ambientale, seguita dagli aiuti per la ricerca, sviluppo e innovazione, al pari di quella con finalità regionali<sup>179</sup>.

Ciò detto, il regolamento coinvolge quelle misure di intervento rientranti nella nozione di aiuto, ma rispettanti determinati requisiti, tra cui delle soglie massime: si fa riferimento, dunque, a interventi minori e dal carattere distorsivo limitato, più facilmente erogabili, anche considerando il tessuto industriale europeo caratterizzato da un'ampia presenza di PMI. Tali fattori, uniti alla maggiore flessibilità e rapidità di adozione che il GBER concede, fanno sì che sia diventato uno strumento di diffusione capillare che oggi permette l'erogazione della maggior parte delle misure. Nel 2024, il 69% delle misure attive sono state erogate attraverso il GBER, in crescita rispetto al 41% del 2014. Per completezza, inoltre, meritano una menzione anche l'*Agriculture Block Exemption Regulation* (ABER)<sup>180</sup> e il *Fisheries Block Exemption Regulation* (FIBER)<sup>181</sup>, che

---

<sup>179</sup> Commissione europea, *State aid Scoreboard 2025*, 15 gennaio 2026, p. 32.

<sup>180</sup> Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, in GUUE del 21 dicembre 2022, L 327/1.

<sup>181</sup> Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e

seguono la stessa logica del GBER, ma riguardano nello specifico i settori agricolo, forestale e rurale e della pesca e acquacoltura. Questi tre regolamenti, sempre nel 2024, hanno contribuito all'87% del totale delle misure attive e al 93% di quelle nuove: circa nove aiuti su dieci sono esentati dall'obbligo di notifica, evidenziando quanto sia cambiata la governance pratica dell'intero sistema da quando sono stati introdotti questi regolamenti di esenzione. D'altro canto, però, riferendosi alla spesa effettiva, il GBER contribuisce solamente al 36% del totale<sup>182</sup>: le misure erogate sono tante, ma gli importi sono limitati dalle soglie stabilite dalla Commissione. Ciò sposta l'attenzione sulle misure soggette a notifica preventiva, ancora prevalenti in termini di ammontare erogato, e sul seguente strumento al servizio della *twin transition*.

#### **4.2 CEEAG: linee guida a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia**

Con la sezione precedente si è aperta l'analisi degli strumenti introdotti dalle istituzioni in materia di aiuti di Stato per incentivare e indirizzare le politiche dei membri verso le necessarie trasformazioni verde e digitale. Il GBER, però, non nasce ma diventa uno strumento di transizione e, pur permettendo la concessione della maggior parte delle misure, rappresenta solo un terzo dell'ammontare erogato in UE nel 2024. Le misure soggette a notifica contribuiscono, infatti, ancora alla maggioranza dei fondi erogati e, in questo senso, particolarmente rilevanti sono le linee guida introdotte dalla Commissione. Rispetto al GBER, avente carattere più generale, queste linee guida sono pensate appositamente per favorire la transizione verde: lo si evince dal nome, ovvero *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy* (CEEAG).

---

commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE del 21 dicembre 2022, L 327/82.

<sup>182</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: Commissione europea, *State aid Scoreboard 2025*, cit., pp. da 27 a 31.

#### **4.2.1 Dalle EEAG alle CEEAG: obiettivi, razionalità e centralità nella transizione verde**

Le CEEAG rappresentano il principale strumento di riferimento per la valutazione di compatibilità delle misure ambientali ed energetiche che non rientrano nell'ambito di applicazione del GBER. Tale valutazione fa riferimento alla deroga all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, secondo cui possono ritenersi compatibili con il mercato quegli aiuti destinati allo sviluppo di particolari attività nel rispetto del comune interesse europeo. Esse affondano le proprie origini nelle linee guida del 2008<sup>183</sup>, momento in cui inizia a essere riconosciuta la rilevanza della tutela ambientale e, di conseguenza, la legittimità dell'intervento pubblico in questo ambito. Non è un caso che sia lo stesso anno in cui viene adottato il primo vero regolamento generale di esenzione, così come non lo è il momento in cui vede la luce la nuova versione. Nel 2014, infatti, la Commissione introduce le cosiddette EEAG, ovvero le linee guida a favore dell'ambiente e dell'energia<sup>184</sup>. Il contesto è quello della *State aid Modernisation*, intrapresa nel 2012 e affrontata in precedenza nella sezione 4.3 del primo capitolo, della Strategia Europa 2020, e l'anno corrisponde, nuovamente, all'aggiornamento del GBER tuttora in vigore. L'obiettivo delle EEAG è quello di favorire maggiori investimenti per ambiente ed energia, che diventano ora un unico ambito regolatorio, ma anche rafforzare il controllo sulla compatibilità degli aiuti in un periodo in cui la spesa pubblica dei Paesi europei era in costante aumento. Viene chiarito il metodo di valutazione e vengono introdotte e rese centrali le procedure competitive tramite cui assegnare gli aiuti.

Aventi applicazione fino al 31 dicembre 2020, poi prorogata all'anno successivo, le EEAG vengono sostituite nel 2022 dalle linee guida a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (CEEAG). Questo aggiornamento risponde a un mutamento strutturale del contesto geopolitico ed economico. Le precedenti EEAG, infatti, non erano più adatte alle nuove sfide cui l'UE era messa di fronte, alle nuove tecnologie e alle nuove misure di aiuto a disposizione. Era necessario un adattamento alle nuove strategie e obiettivi promossi dall'Unione (su tutti il *Green Deal*, la neutralità climatica entro il 2050 e gli

---

<sup>183</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale*, COM (2008) 82/01, in GUUE dell'1 aprile 2008.

<sup>184</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, COM (2014) 200/01, in GUUE del 28 giugno 2014.

obiettivi intermedi del 2030<sup>185</sup>), messi tra l'altro a dura prova da fattori esogeni come la pandemia e la guerra russo-ucraina, che hanno ulteriormente accresciuto il ruolo dell'intervento pubblico e degli aiuti di Stato per garantire sicurezza energetica, resilienza industriale e accelerazione della transizione verde. E, in un contesto in cui la scala e l'ampiezza degli investimenti nazionali avevano raggiunto livelli mai conosciuti prima, si era resa necessaria anche una revisione della valutazione di compatibilità, chiarendone e semplificandone le regole, per evitare rischi di distorsione e migliorare l'efficacia in termini di costi<sup>186</sup>.

Oggi hanno, quindi, lo scopo di permettere agli Stati membri di mettere in pratica azioni e interventi volti al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* e gli altri piani a esso collegati, minimizzando però le distorsioni della concorrenza<sup>187</sup>. Il quadro mira ad allinearsi ai nuovi obiettivi di policy e agli sviluppi tecnologici e finanziari del mercato<sup>188</sup> e apre al sostegno di tutte le tecnologie necessarie al loro raggiungimento, prevedendo nuove categorie di investimento come la decarbonizzazione dei processi industriali, l'idrogeno rinnovabile, lo stoccaggio di energia elettrica e la mobilità a zero emissioni<sup>189</sup>. Inoltre, è evidente l'influenza anche della crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina, con l'inserimento all'interno del quadro di aiuti per incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e ridurre le dipendenze dall'estero.

#### **4.2.2 Metodo di valutazione e contenuti delle CEEAG 2022**

L'obiettivo primario delle CEEAG, dunque, al pari del GBER, è quello di favorire e indirizzare l'intervento dei membri verso investimenti strategici e di interesse comune,

---

<sup>185</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, COM (2022) 80/01, in GUUE del 18 febbraio 2022, ptt. da 1 a 4.

<sup>186</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: Commissione europea, *Commission staff working document: executive summary of the impact assessment report*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*, SWD (2022) 20 final, Bruxelles, 27 gennaio 2022, sez. A.

<sup>187</sup> European Association for Storage of Energy (EASE), *Climate, Energy and Environmental Guidelines (CEEAG): Briefing*, Bruxelles, March 2022, p. 2.

<sup>188</sup> Commissione europea, *Commission staff working document: executive summary of the impact assessment report*, cit., sez. A.

<sup>189</sup> A. Eisl, *A European State aid framework for the Clean Industrial Deal, Analysis of challenges and reform recommendations*, in *Economy & Finance*, Policy Paper N°310, February 2025, p. 11.

con un focus particolare, però, sulla transizione verde. I due strumenti si differenziano anche per il metodo di applicazione e per gli aiuti che intendono regolare. Se il GBER, infatti, opera come strumento di controllo *ex ante*, presumendo la compatibilità automatica delle misure che rispettano determinate condizioni (come i limiti in euro, oltre alla categoria di appartenenza), le CEEAG introducono dei criteri di valutazione che la Commissione stessa utilizzerà durante il controllo *ex post* svolto sulla misura, che rimane soggetta all'obbligo di notifica. Si ricorda che la Commissione gode della competenza esclusiva di controllare e stabilire la compatibilità delle misure con il mercato interno, ovvero di un'ampia discrezionalità in merito. Tale verifica non è, però, scontata, richiedendo un'analisi specifica caso per caso e soggetta ai cambiamenti politici, economici e sociali che impattano sull'Unione. Le linee guida precisano come la Commissione intenderà esercitare tale analisi e quali criteri applicherà, permettendo agli Stati membri di beneficiare di maggiore certezza giuridica. Esse, infatti, pur non avendo effetti legali e rientrando tra i cosiddetti atti di *soft law*, rappresentano comunque uno strumento attraverso cui la Commissione si autolimita nell'esercizio della discrezionalità di cui gode e da cui non può discostarsi<sup>190</sup>.

La prima parte delle CEEAG, dunque, presenta un test di compatibilità che si applica in modo generico alle varie categorie di aiuto disciplinate dal quadro. Esso è a carico degli Stati membri, ai quali si richiede, al momento della notifica, di dimostrare che la misura in esame soddisfa due macro-condizioni: una positiva e una negativa. Da un lato, l'aiuto deve contribuire allo sviluppo di un'attività economica, richiedendo che tale attività sia rilevante per gli interessi dell'Unione e che l'aiuto abbia un effetto di incentivazione sul beneficiario. Per quanto riguarda la condizione negativa, invece, la misura notificata non deve alterare le condizioni del mercato a sfavore del comune interesse. In primo luogo, la Commissione attesta se l'aiuto è necessario, ovvero se è in grado di correggere i fallimenti del mercato legati alla tutela dell'ambiente e all'energia, individuando tra i possibili fallimenti le esternalità negative e positive, l'asimmetria di informazione e i problemi di coordinamento<sup>191</sup>. In secondo luogo, è richiesta

---

<sup>190</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: S. Gierow, *Beyond administrative guidance: legal effects of State aid guidelines and the need for judicial review*, in *European Competition Journal*, Vol. 21, NO. 1, 2025, pp. da 192 a 194.

<sup>191</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., par. 34.

l'adeguatezza della misura, che significa che non devono esistere altre possibili azioni meno distorsive in grado di raggiungere lo stesso obiettivo, e la proporzionalità della stessa, limitando l'importo erogato al minimo necessario. A riguardo, le CEEAG prevedono la possibilità di stabilire il o i futuri beneficiari di un determinato aiuto tramite una gara competitiva tra più imprese, aperta, chiara e non discriminatoria: in questo caso, non è necessaria l'analisi dei costi netti e si presume che il ricorso alla gara competitiva fornisca "una stima attendibile dell'aiuto minimo richiesto dai potenziali beneficiari"<sup>192</sup>, prevedendo anche la possibilità che l'intensità dell'aiuto raggiunga il 100% dei costi ammissibili<sup>193</sup>. In ultimo, lo Stato deve pubblicare tutte le informazioni necessarie per garantire la trasparenza della misura. A questo punto, la Commissione confronta gli effetti positivi con quelli negativi, approvando gli interventi in cui i primi sono superiori<sup>194</sup>.

La seconda parte entra nello specifico delle categorie di aiuti previste dal quadro, stabilendo condizioni particolari a seconda del caso, mentre si applicano le condizioni generali viste prima se non viene specificato diversamente. Sono tredici le categorie, che coprono un ampio raggio di aiuti per l'ambiente e l'energia. La prima, tra le più rilevanti, copre, in modo molto esteso, tutti quegli aiuti volti alla riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra. Si tratta di tutte le tipologie di fonti rinnovabili e di combustibili sintetici e idrogeno, se prodotti a partire da energia rinnovabile, oltre che di efficienza energetica, stoccaggio di energia ed eliminazione diretta di GHG dall'ambiente. Ad esempio, in questo caso, per stabilire la necessità dell'aiuto, vengono specificati ulteriori criteri che esulano lo Stato dalla dimostrazione della presenza di fallimenti di mercato, ritenendo sufficiente la sola dimostrazione del fatto che il progetto non si sarebbe realizzato in assenza dell'aiuto<sup>195</sup>. Si presume anche che la misura proposta dallo Stato sia adeguata, ovvero che non esistano altri strumenti in grado di raggiungere

---

<sup>192</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., par. 49.

<sup>193</sup> *EU Adopts Revised Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy*, in Jones Day, *Insights*, 2022.

<sup>194</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., sez. 3; EASE, *Climate, Energy and Environmental Guidelines (CEEAG): Briefing*, cit., pp. 2-3.

<sup>195</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., sez. 4.1.3.1.

gli obiettivi stabiliti<sup>196</sup>. Infine, è richiesto allo Stato di condurre una consultazione pubblica prima di notificare l'aiuto, in modo da coinvolgere i diversi stakeholders nella definizione della misura, ed è previsto che, in linea generale, l'aiuto venga concesso a seguito di una procedura di gara competitiva<sup>197</sup>. Analogamente al GBER, poi, altre nuove sezioni riguardano la mobilità a zero emissioni, incentivata anche in questo caso sia tramite l'acquisto di veicoli sia investendo nelle infrastrutture di ricarica e rifornimento, la transizione verso un'economia circolare e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità e la loro tutela. Rimangono gli incentivi alle infrastrutture, sia energetiche sia per il miglioramento dell'efficienza nel settore dell'edilizia, e al teleriscaldamento e teleraffreddamento. Anche la guerra in Ucraina appena scoppiata, inoltre, influenza le CEEAG, con la previsione di aiuti volti a incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia. Un'ultima novità, invece, è rappresentata dall'allontanamento dalla produzione di energia elettrica da fonti non rinnovabili, come carbone, scisto bituminoso e torba, con aiuti per promuovere la chiusura delle centrali elettriche basate sul loro utilizzo e delle attività estrattive a essi legate. Al contrario, sono ancora previsti aiuti collegati al gas naturale, al quale viene dato lo speciale ruolo di ponte per accompagnare la transizione verso le zero emissioni, a patto che sia dimostrata l'assenza di un effetto di immobilizzo degli impianti, delle attività e delle tecnologie a esso collegate che ostacoli lo sviluppo verso soluzioni più pulite<sup>198-199</sup>.

#### **4.2.3 La complementarità con il GBER**

Emerge con chiarezza il particolare rapporto che le CEEAG condividono con il GBER. Esse assumono un ruolo cardine nella disciplina degli aiuti di Stato finalizzati alla transizione verde, stabilendo precisi criteri di compatibilità per diverse categorie di aiuto considerate strategiche sotto questo punto di vista. Allo stesso modo fa il GBER, con una

---

<sup>196</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., par. 93.

<sup>197</sup> Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., parr. 99-103; *EU Adopts Revised Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy*, cit.

<sup>198</sup> *EU Adopts Revised Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy*, cit.

<sup>199</sup> Per la stesura di questa sezione ci si è basati sulla sintesi di: Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., sez. 4.

visione però più ampia e generale, facendo riferimento anche ad altri ambiti di applicazione, pur riconoscendo, oggi, un ruolo centrale alla transizione verde e digitale. Altra distinzione, come già evidenziato, risiede nel ruolo della valutazione: nel caso del GBER si tratta di una valutazione *ex ante* che esuma la misura dall'obbligo di esenzione e ne attribuisce la compatibilità automatica con il mercato, mentre le CEEAG forniscono i criteri di compatibilità che la Commissione considererà in seguito alla notifica della misura, *ex post*. Tale aspetto è giustificato dal fatto che il primo fa riferimento ad aiuti minori e dal ridotto impatto distorsivo sulla concorrenza, a differenza delle CEEAG che disciplinano aiuti di maggiore rilievo economico e potenzialmente più distorsivi, legittimando solo quelli che apportano un beneficio maggiore in termini di interesse comune rispetto agli impatti negativi che hanno sul mercato interno. Dunque, pur facendo riferimento per larghi tratti alle stesse categorie di aiuti, i due strumenti non si sovrappongono in alcun modo, bensì si incastrano e agiscono in un sistema unitario. Si tratta di due strumenti tra loro complementari, con le CEEAG che si posizionano, in un certo senso, "sopra" il GBER, regolando gli aiuti che non soddisfano le condizioni dell'esenzione: il confronto delle soglie indicate all'interno dei due strumenti conferma questo aspetto, vista la loro coincidenza. Entrambe hanno, poi, l'obiettivo di snellire e velocizzare l'operato della Commissione che, da un lato, si libera della valutazione degli aiuti di minore rilievo e, dall'altro, si autolimita con delle linee guida da seguire in riferimento alle misure potenzialmente più pericolose, dandosi una direzione e regole comuni nonostante le specificità di ogni caso. Non solo, ma i due strumenti svolgono un ruolo fondamentale anche nel garantire agli Stati membri una maggiore certezza e continuità giuridica, stabilendo quadri pluriennali che permettono agli stessi di prevedere quali saranno gli aiuti che potranno erogare senza dover dipendere da una valutazione della Commissione svolta in seguito. È molto evidente, quindi, lo stretto legame esistente tra GBER e CEEAG e non è un caso, tra le altre cose, la coincidenza dal punto di vista temporale delle loro introduzioni e/o modifiche, con il 2008, 2014 e 2022-2023 come anni in comune.

### 4.3 IPCEI: progetti strategici per la sovranità verde e digitale

Altro strumento dalla particolare rilevanza per quanto riguarda la disciplina degli aiuti di Stato e la *twin transition* è rappresentato dagli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI). Esso opera come un'eccezione mirata per consentire sostegni pubblici di grande portata a progetti ad alta innovazione, con l'obiettivo di contribuire alla crescita economica, alla competitività e resilienza industriale e alla sostenibilità dell'Unione. Elemento distintivo è il carattere transnazionale che assumono questi interventi, volti a incentivare la cooperazione tra più Stati in progetti che non sarebbero sostenibili per un singolo.

La prima comunicazione a riguardo risale al 2014<sup>200</sup>, nel contesto della Strategia Europa 2020, ma l'ultima revisione è quella del 2021, con la quale, in modo analogo ai precedenti strumenti, si è aggiornato il quadro adattandolo alle nuove esigenze, al *Green Deal* europeo e ai piani a esso connessi. La base giuridica è l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che consente di considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo. I criteri di compatibilità prevedono la necessità e proporzionalità dell'aiuto, la prevenzione delle distorsioni e la trasparenza, le cui dimostrazioni sono a carico degli Stati membri<sup>201</sup>. Gli stessi hanno l'obbligo di notificare la Commissione, che si esprimerà a seguito di una valutazione *ex post* e condurrà relazioni periodiche anche durante l'esecuzione del progetto<sup>202</sup>.

Le principali ragioni che giustificano l'adozione dell'IPCEI riguardano i fallimenti di mercato e i problemi di coordinamento transnazionale. I progetti devono, infatti, mirare alla risoluzione dei fallimenti sistemici e del mercato che altrimenti non troverebbero soluzione, tipici in contesti altamente innovativi dove possono presentarsi

---

<sup>200</sup> 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*, COM (2014), 188/02, in GUUE del 20 giugno 2014.

<sup>201</sup> 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*, COM (2021), 528/02, in GUUE del 30 dicembre 2021, sez. 4.

<sup>202</sup> 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., sez. 5.

costi iniziali molto elevati, rischi tecnologici, lunghi orizzonti temporali e non solo. Nei casi più gravi, l'intervento pubblico di un Paese può non essere sufficiente, e l'IPCEI si rivolge proprio a questi casi, richiedendo e incentivando la collaborazione tra più Stati<sup>203</sup>. Aggregando conoscenze, capacità e risorse si possono trovare soluzioni efficaci anche ai problemi di più vasta portata, evitando al contempo rischi di duplicazione e frammentazioni nazionali: per questo motivo, di norma, si richiede che il progetto coinvolga almeno quattro Stati membri. Aspetto fondamentale dell'IPCEI, inoltre, è che i benefici generati dal progetto non siano limitati ai Paesi coinvolti o ai beneficiari dell'aiuto, bensì devono avere effetti sistemici su tutta la catena del valore e/o su altri settori e anche altri Paesi dell'Unione<sup>204</sup>.

La rilevanza dell'IPCEI in riferimento alla transizione verde e digitale è evidente se si osservano i progetti approvati finora. Il primo risale al 2018 e riguarda la microelettronica, ambito nel quale se ne aggiunge un secondo nel 2023 (microelettronica e comunicazioni). Seguono due IPCEI sulle batterie e uno sulle infrastrutture e servizi cloud. I più numerosi riguardano, invece, l'idrogeno, protagonista di quattro IPCEI dal 2022 al 2024. Negli ultimi due anni, poi, hanno visto la luce anche due IPCEI focalizzati sul tema della medicina e della salute, comunque rientranti nel percorso facente parte della trasformazione digitale. L'impegno pubblico totale raggiunge quota 37.6 miliardi di euro, coinvolgendo ventitré Stati membri, e prevede lo sblocco di investimenti privati attesi fino a 66.8 miliardi di euro. Ciò nonostante, i progetti coinvolti sono pluriennali, e così anche le spese: gli aiuti di Stato erogati nell'ambito dell'IPCEI si fermano, al momento, a 7.81 miliardi di euro, in continua crescita a eccezione di una battuta d'arresto nel 2021 a seguito della pandemia<sup>205</sup>. Interessante, infine, notare come l'Italia sia stata coinvolta in tutti gli IPCEI approvati<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> 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., par. 3-15.

<sup>204</sup> 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., par. 16.

<sup>205</sup> Commissione europea, *State aid Scoreboard 2025*, cit., p. 49.

<sup>206</sup> Per la stesura di questo paragrafo ci si è basati sulla sintesi di: European Commission, *Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*, in Competition Policy, consultabile

#### 4.4 CISAF: la risposta geopolitica della disciplina degli aiuti

Gli strumenti analizzati fino a questo momento, cioè GBER, CEEAG e IPCEI, costituiscono l'ossatura strutturale della disciplina europea sugli aiuti di Stato a sostegno della transizione verde e digitale. I primi due sono presenti dal 2008, mentre l'IPCEI ha completato il quadro nel 2014, anno in cui, comunque, sono stati aggiornati anche i precedenti. A partire dal 2020, tuttavia, sono stati affiancati da una serie di quadri temporanei adottati dalla Commissione per rispondere agli shock esogeni della pandemia e della guerra, ovvero a contesti emergenziali prima di carattere sanitario e poi geopolitico ed energetico, oltre che economico. Essi non hanno sostituito il quadro ordinario, ma lo hanno, appunto, temporaneamente integrato, introducendo deroghe mirate ai vincoli ordinari della disciplina. Prima il Temporary Framework adottato in risposta alla pandemia da Covid-19, poi il Temporary Crisis Framework conseguente all'aggressione russa all'Ucraina e infine il Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) del 2023, che ha segnato un primo passaggio concettuale rilevante: la logica non è più puramente emergenziale, ma il quadro temporaneo ha incorporato obiettivi di transizione verde, rappresentando un ponte tra gestione della crisi e politica industriale.

Infatti, inizialmente in scadenza a fine 2025, è stato sostituito dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF), adottato il 25 giugno 2025. Non si tratta più di uno strumento eccezionale e temporaneo in risposta alle crisi, ma è un tentativo di stabilizzazione della disciplina per accompagnare nel medio-lungo periodo l'attuazione del *Clean Industrial Deal* (CID): ha durata pluriennale, fino al 2030, e si può considerare uno strumento di natura ordinaria all'interno della disciplina. È influenzato anche dai rapporti Letta e Draghi, che evidenziano il distacco competitivo rispetto alle altre potenze e la necessità di maggiori investimenti pubblici e privati per colmarlo. Non solo trasformazione verso la neutralità climatica, dunque, ma particolare rilevanza viene data alla competitività e al posizionamento strategico dell'UE nelle catene globali del valore, messi in difficoltà dal connubio di vulnerabilità, dipendenze, crescenti tensioni geopolitiche e aumento dei prezzi dell'energia<sup>207</sup>. Una prima sezione mira ad accelerare

---

al link: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en), ultimo accesso: 09/02/2026.

<sup>207</sup> Commissione europea, *Commission staff working document*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial*

la diffusione delle energie rinnovabili e dei combustibili a basse emissioni di carbonio, tra cui idrogeno, ma anche a sostenere gli utenti ad alta intensità energetica in riferimento ai prezzi crescenti dell'energia elettrica. Il quadro persegue, poi, obiettivi di decarbonizzazione industriale ed efficienza energetica e di capacità di produzione nel settore *clean tech*, e un'ultima sezione incentiva aiuti per il *de-risking* degli investimenti del settore privato<sup>208</sup>.

Sostituisce il TCTF, ma convive con gli altri strumenti esaminati nelle sezioni precedenti. Il GBER continua a rappresentare il canale privilegiato per gli interventi di minore entità e con rischio limitato di distorsione della concorrenza, mentre l'IPCEI mantiene il suo ruolo per i grandi progetti transnazionali ad alto contenuto strategico e innovativo. Le CEEAG restano, invece, il riferimento per le misure più complesse in materia climatica ed energetica, e rispetto a loro il CISAF potrebbe avere un posizionamento di maggiore ambiguità. Se le tipologie di aiuti e la valutazione possono ritenersi, infatti, in parte simili, nel CISAF è maggiore l'influenza del particolare contesto geopolitico delineatosi in questi anni e centrale è anche il tentativo di promuovere maggiore flessibilità e semplificazione amministrativa, liberando, ad esempio, lo Stato membro dalla necessità di condurre una precedente consultazione pubblica riguardo la misura<sup>209</sup>. In una posizione intermedia, quindi, il CISAF consente di notificare e autorizzare in modo semplificato misure che non rientrano nel GBER ma che, al tempo stesso, presentano un profilo di rischio concorrenziale sufficientemente prevedibile da non richiedere il livello di approfondimento tipico delle CEEAG, integrando la disciplina preesistente e non sovrapponendosi a essa<sup>210</sup>. In ogni caso, sarà la Commissione ad assicurare l'utilizzo delle linee guida più appropriate per il caso specifico.

---

*Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, SWD (2025) 850 final, Bruxelles, 4 novembre 2025, par. 2.1.

<sup>208</sup> A. Eisl, *A European State aid framework for the Clean Industrial Deal*, cit., p. 11.

<sup>209</sup> Commissione europea, *Commission staff working document*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, cit., par. 1.4.1; J. Bracker, C. Lemaire, D. Slater, *Simplified State aid rules to spur the Clean Industrial Deal*, in *Ashurst*, 2025, consultabile al link: <https://www.ashurst.com/en/insights/simplified-state-aid-rules-to-spur-the-clean-industrial-deal/>.

<sup>210</sup> Commissione europea, *Commission staff working document*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, cit., par. 3.1.

## 5. Schema temporale delle strategie UE e degli strumenti di aiuti di Stato destinati alla *twinn transition*

Le figure di seguito riportano uno schema temporale delle strategie e degli strumenti implementati dall'Unione europea nell'ambito delle transizioni verde e digitale, riassumendo i passaggi chiave degli strumenti analizzati precedentemente.

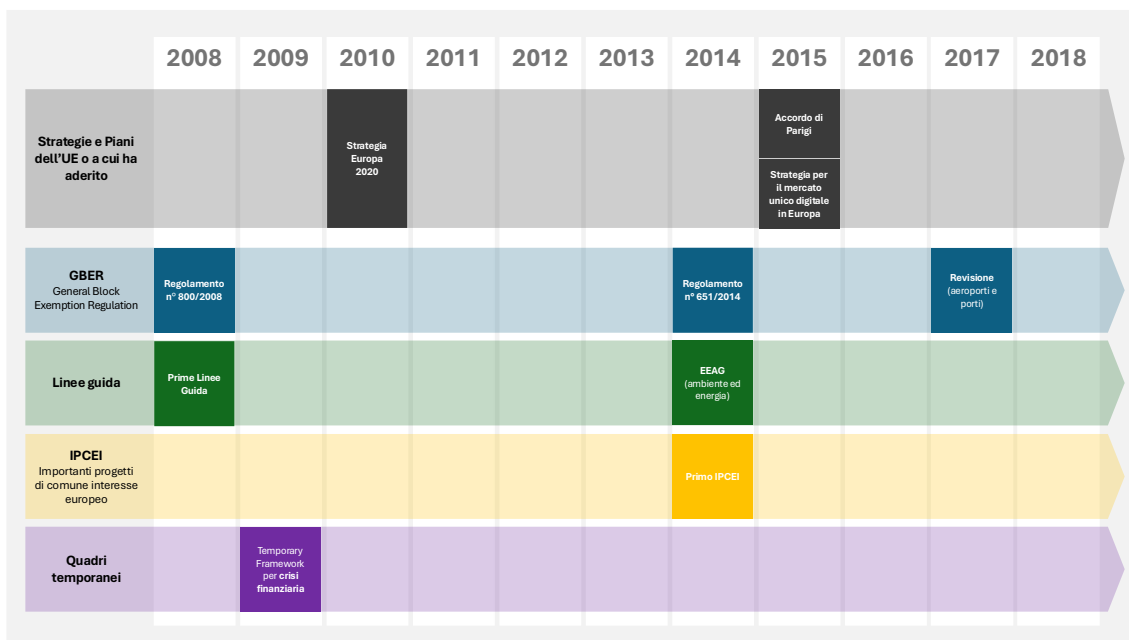


Figura 1: Strategie UE e strumenti di aiuti di Stato, schema riassuntivo anni 2008-2018

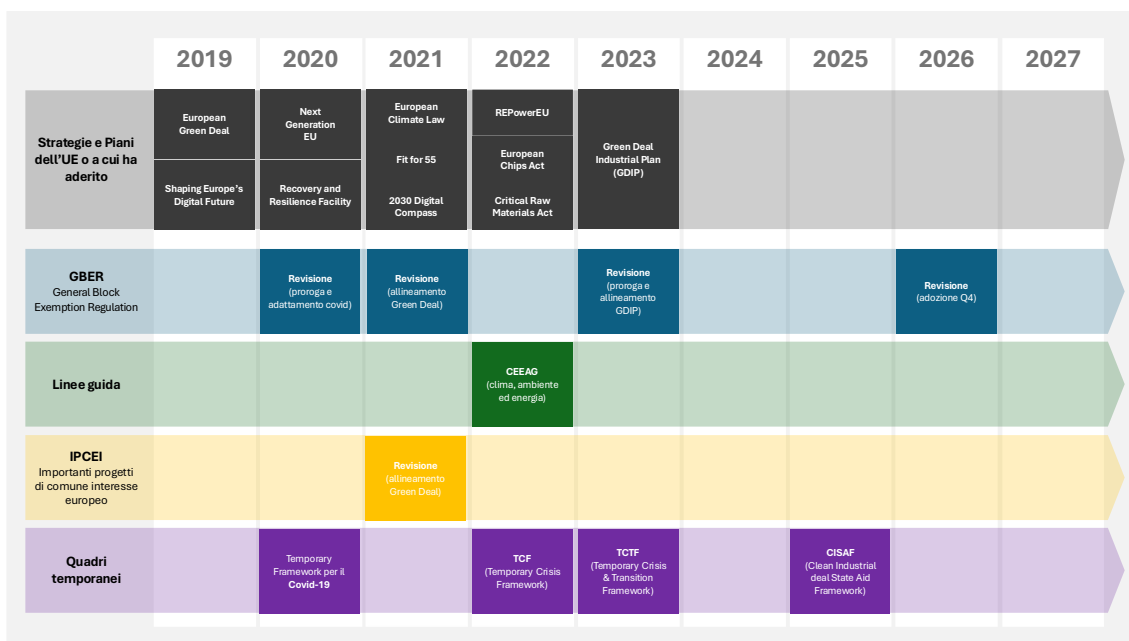


Figura 2: Strategie UE e strumenti di aiuti di Stato, schema riassuntivo anni 2019-2027

## **CAPITOLO TERZO**

### **Gli aiuti di Stato in numeri: analisi statistiche per il periodo 2000-2024**

#### **1. Obiettivi del capitolo e delle analisi statistiche**

I primi due capitoli hanno permesso di ricostruire l'evoluzione normativa della disciplina degli aiuti di Stato, evidenziandone la crescente rilevanza in relazione alle politiche intraprese dall'Unione europea e, dunque, il progressivo orientamento verso le priorità strategiche della transizione verde e digitale. Il presente capitolo ha lo scopo, quindi, di verificare se e in quale misura tali trasformazioni abbiano trovato riscontro nei dati quantitativi relativi agli aiuti concessi dagli Stati membri. L'analisi empirica esamina gli aiuti di Stato a livello generale, ponendo l'attenzione su trend temporali, composizione delle misure e distribuzione settoriale. Si vuole valutare se l'andamento è soggetto a discontinuità riconducibili a shock sistemici, come la crisi finanziaria, la pandemia e la guerra russo-ucraina, o a cambiamenti del quadro regolatorio, come l'introduzione o l'aggiornamento di strumenti quali GBER, linee guida e temporary frameworks. Inoltre, vengono considerati differenti gruppi di Stati membri, distinti sulla base di caratteristiche macroeconomiche, per appartenenza o meno all'area euro e per collocazione geografica, così da verificare la presenza di eventuali pattern significativi. L'analisi pone, poi, una lente di ingrandimento sugli aiuti erogati a favore della transizione verde, elemento centrale dell'elaborato e di maggiore rilevanza nel panorama europeo. Non solo, in linea con uno dei più grandi problemi cui è soggetta la disciplina, cioè il rischio di frammentazione interna e la gestione delle differenti capacità fiscali dei Paesi, l'obiettivo delle seguenti analisi è anche quello di verificare se la concessione di aiuti da parte dei membri presenti tendenze di convergenza o fenomeni di concentrazione, al fine di comprendere se l'espansione quantitativa degli aiuti sia accompagnata da una distribuzione equilibrata o, al contrario, da una crescente polarizzazione.

L'analisi empirica intende, quindi, mettere alla prova le ipotesi sorte nei capitoli precedenti e le sfide che l'Unione europea deve affrontare. Da un lato, ci si domanda se

l'evoluzione della disciplina abbia effettivamente contribuito a trasformare l'aiuto di Stato in uno strumento di policy industriale al servizio delle priorità strategiche dell'Unione. Dall'altro, si vuole comprendere se tale cambiamento nel ruolo dell'aiuto non abbia messo a repentaglio la necessità di tutelare la concorrenza ed evitare fenomeni di frammentazione del mercato interno.

## **2. Descrizione del database e dei dati a disposizione**

Le analisi statistiche del presente capitolo si fondano sui dati contenuti nello *State aid Scoreboard*, un database gestito e curato dalla Commissione europea. Esso raccoglie e classifica tutte le misure erogate dai singoli Stati membri e rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, TFUE. Mediante lo *Scoreboard*, la Commissione monitora le informazioni relative agli aiuti concessi dai membri e le rende pubbliche, assicurando trasparenza e favorendo comparabilità, controllo e analisi dell'evoluzione quantitativa degli aiuti. L'aggiornamento avviene con cadenza annuale, solitamente durante il primo trimestre dell'anno solare, con la pubblicazione delle misure erogate due anni prima: l'ultimo aggiornamento, ad esempio, risalente al gennaio 2026, fa riferimento agli aiuti concessi dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024. Vengono aggiornati i dati presenti all'interno del database e, contemporaneamente, pubblicato un documento riportante alcune analisi relative all'anno corrispondente<sup>211</sup>.

La redazione dello *State aid Scoreboard* si basa sugli obblighi di trasparenza e di reporting in capo agli Stati membri: ognuno di essi deve trasmettere, ogni anno, la relazione annuale relativa alle misure erogate durante l'anno precedente. In questo modo, la Commissione può raccogliere le informazioni necessarie per l'aggiornamento del database e la pubblicazione del quadro di valutazione di sintesi<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> Per la stesura del presente paragrafo ci si è basati su: Commissione europea, *State aid Scoreboard data: Reference metadata on methodology and quality*.

<sup>212</sup> Regolamento (CE) N. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in GUUE del 30 aprile 2004, L 140/1, art. 6.

## 2.1 Struttura e organizzazione dei dati

Il database è organizzato in forma tabellare e ogni istanza del campione è caratterizzata dalle seguenti variabili:

- *Expenditure Year*, riportante l'anno solare (dal 1° gennaio al 31 dicembre) in cui l'aiuto è stato concesso;
- *Member State*, che indica il Paese erogatore;
- *Case Type*, in riferimento alla tipologia procedurale del caso;
- *Objective*, riportante l'obiettivo perseguito, ovvero il settore industriale;
- *Instrument*, che identifica lo strumento giuridico-finanziario utilizzato;
- *Total aid in current prices*, ovvero il valore nominale dell'aiuto, in milioni di euro;
- *Total aid in constant prices*, che indica il valore dell'aiuto calcolato tenendo in considerazione l'effetto dell'inflazione negli anni, così da ottenere un valore in termini reali in milioni di euro;
- *Total aid as % of national GDP*, per una valutazione relativa alla dimensione economica del Paese erogatore.

Il database così ottenuto può essere visualizzato come una tabella avente otto variabili per ogni istanza del campione. Ogni istanza, inoltre, è identificata in maniera univoca dall'insieme degli attributi *Expenditure Year*, *Member State*, *Case Type*, *Objective* e *Instrument*, ovvero le singole misure di aiuto erogate sono raggruppate secondo le suddette caratteristiche.

### 2.1.1 Classificazione in base alla variabile *Case Type*

Andando nel dettaglio delle singole variabili, quella denominata *Case Type* identifica la tipologia di procedura seguita per la concessione dell'aiuto. La regola base, infatti, prevede l'obbligo di notifica da parte degli Stati membri e conseguente valutazione *ex post* da parte della Commissione. Come osservato nei capitoli precedenti, però, dall'inizio degli anni 2000 la Commissione stessa ha introdotto alcune categorie di aiuti che, al rispetto di determinati requisiti, sono esentate dall'obbligo di notifica. Lo strumento principale, in questo senso, è il *General Block Exemption Regulation* (GBER), ma non è l'unico: sono previsti blocchi di esenzione anche per settori specifici come

l'agricoltura (*Agriculture Block Exemption Regulation*, ABER) e la pesca e acquacoltura (*Fisheries Block Exemption Regulation*, FIBER). La variabile Case Type, dunque, può assumere i seguenti valori:

- Agriculture Block Exemption Regulation
- Fisheries Block Exemption Regulation
- General Block Exemption Regulation
- Notified Aid

### **2.1.2 Classificazione in base alla variabile *Objective***

La variabile *Objective*, invece, identifica la finalità economica perseguita dalla misura erogata e la Commissione distingue, in questo senso, 19 categorie differenti:

- Agriculture, Forestry, and Rural areas
- Closure aid
- Compensation of damages caused by natural disaster
- Culture and heritage conservation
- Employment
- Environmental protection, including energy savings
- Fisheries and aquaculture
- Other
- Promote the execution of an important project of common European interest
- Promotion of export and internationalisation
- Regional development
- Remedy for a serious disturbance in the economy
- Rescue & Restructuring
- Research, development and innovation
- Sectoral development
- Services of general economic interest
- SMEs including risk capital
- Social support to individual consumers
- Training

Tale articolazione permette di analizzare la composizione settoriale degli aiuti, con particolare rilevanza delle misure riconducibili alla transizione verde, ovvero alla categoria *Environmental protection, including energy savings*.

### **2.1.3 Classificazione in base alla variabile *Instrument***

La variabile *Instrument*, infine, distingue le misure in base alla modalità tecnica di intervento pubblico. Le categorie individuate sono 12, e comprendono:

- Debt write-off
- Direct grant
- Direct grant / Interest rate subsidy
- Equity intervention
- Guarantee
- Interest rate subsidy
- Loan / Soft loan / Repayable advances / Interest rate subsidy
- Other
- Risk capital instrument
- Subsidised services
- Tax advantage
- Zero interest loan

## **2.2 Costruzione del campione e metodologia**

Il campione oggetto di analisi comprende gli attuali 27 Stati membri dell'Unione europea e si riferisce all'intervallo temporale che va dal 2000 al 2024. Nonostante abbia ufficialmente fatto parte dell'UE fino al 2020, non sono disponibili i dati relativi al Regno Unito, che, dunque, non fa parte del campione preso in considerazione. Il periodo considerato riflette la disponibilità dei dati all'interno del database e l'esigenza di considerare un campione il più ampio possibile, al fine di ottenere risultati statistici più robusti e poter osservare l'influenza sull'andamento degli aiuti di Stato delle principali

novità riguardanti la disciplina e delle crisi sistemiche affrontate nel corso del nuovo millennio.

Durante tale periodo, però, anche l'Unione europea ha affrontato importanti tappe del suo percorso, tra cui l'inserimento di nuovi Paesi al suo interno, oltre che al già citato percorso inverso intrapreso dal Regno Unito. Ciò implica che il campione non sia costante durante il periodo 2000-2024, ma il numero di Stati membri è cambiato notevolmente. Al 1° gennaio 2000, inizio del periodo di analisi, erano presenti 14 Paesi, cioè Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia. Nel 2004, invece, vi è stato il più importante allargamento dell'Unione, con l'ingresso di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Seguono, infine, gli ingressi di Bulgaria e Romania nel 2007 e della Croazia nel 2013. Per ogni Stato membro, dunque, sono considerati solamente i dati successivi all'ingresso nell'Unione europea. Tale precisazione è importante perché, in realtà, il database fornisce informazioni anche precedenti all'ingresso: per i Paesi entrati nel 2004, ad esempio, i dati sono disponibili sin dal 2000, così come le osservazioni relative a Bulgaria e Romania iniziano dal 2002 in poi.

Inoltre, gli Stati membri non sono solo osservati individualmente, ma sono stati anche raggruppati sulla base di differenti dimensioni, con l'obiettivo di valutare la presenza di eventuali pattern rilevanti dal punto di vista statistico. Le suddivisioni riguardano la dimensione geografica, l'appartenenza o meno all'eurozona e due elementi macroeconomici come il prodotto interno lordo (PIL) e il rapporto tra debito pubblico e PIL. Di seguito viene affrontata la metodologia utilizzata per la suddivisione dei Paesi nei differenti gruppi.

### **2.2.1 Classificazione in base all'area geografica**

La suddivisione geografica degli Stati membri è sicuramente quella più debole dal punto di vista statistico. Non esistono, infatti, classificazioni istituzionali ufficiali dell'Unione europea né si tratta di una tassonomia statistica formalmente codificata. Essa non si fonda su criteri quantitativi univoci, ma aggrega i Paesi sulla base della loro

prossimità geografica e di affinità storico-economiche esistenti. Ciò nonostante, la classificazione geografica è spesso rilevante per determinate analisi empiriche e, per questo, frequentemente utilizzata dalla letteratura economica. Per tale motivo è stata utilizzata anche nel presente elaborato, ispirandosi alla letteratura per la definizione di quattro macroregioni (Nord, Est, Sud, Ovest) aventi ciascuna un numero coerente e simile di Paesi al proprio interno<sup>213</sup>.

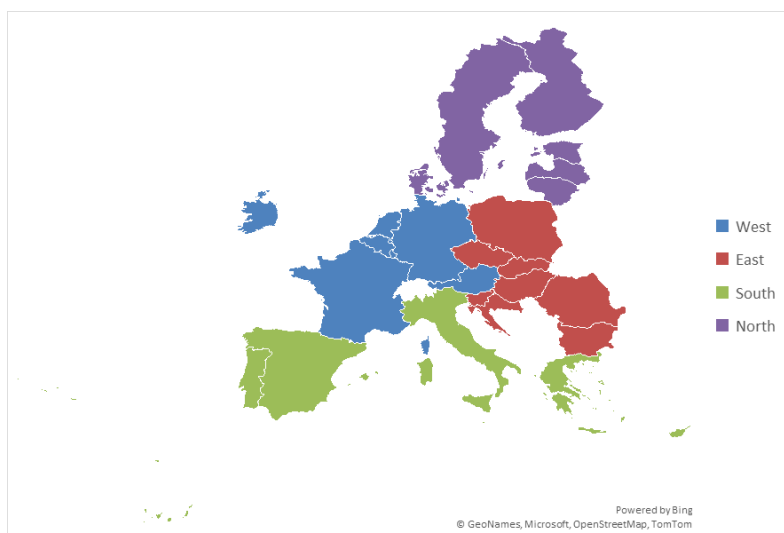


Figura 3: Mappa rappresentativa dei gruppi suddivisi secondo area geografica

La mappa permette di visualizzare i quattro gruppi distinti secondo la loro posizione geografica, così composti:

- *Nord*: Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Svezia
- *Est*: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia
- *Sud*: Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna
- *Ovest*: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi

### 2.2.2 Classificazione in base all'appartenenza all'eurozona

L'analisi prevede, poi, una classificazione degli Stati membri sulla base dell'appartenenza o meno all'area dell'euro. Essa comprende gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica, conformemente alle disposizioni dei Trattati e alle procedure di

<sup>213</sup> La suddivisione utilizzata è la stessa di: V. Triantafyllidis, *Spatiotemporal Distribution of Insecticides on Eu Agricultural Land: An Agri-Environmental Index Analysis (2000–2021)*, 2025, in *Springer Nature*.

convergenza previste dall'articolo 140, TFUE. A differenza della ripartizione geografica, quindi, tale distinzione si fonda su criteri istituzionali chiaramente definiti e riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione europea, ovvero oggettivi. L'appartenenza all'area dell'euro implica il rispetto di specifici criteri macroeconomici, la condivisione di politiche monetarie comuni e quadri più stringenti di controllo e sorveglianza, mentre chi non ne fa parte mantiene maggiore autonomia nella gestione della politica monetaria, pur partecipando al mercato interno. Questi elementi possono avere ripercussioni sull'adozione delle misure di sostegno pubblico, meritando attenzione durante le analisi che seguiranno.

Oggi sono 21 i Paesi che hanno adottato l'euro, ma ciò non è avvenuto contemporaneamente. In seguito all'ingresso nell'Unione europea, infatti, i Paesi, ad eccezione della Danimarca, sono tenuti ad adottare la moneta unica dopo aver soddisfatto i criteri di convergenza di cui all'art. 140, TFUE. Durante il periodo considerato nelle analisi (2000-2024), quindi, l'area dell'euro è mutata molteplici volte, motivo per cui la composizione dei due gruppi varia in base al susseguirsi dei momenti di adozione dell'euro da parte dei vari Stati. La tabella seguente riporta l'anno di adozione della moneta unica di ciascun Paese:

<b>Stato membro</b>	<b>Anno di adozione</b>
Austria	1999
Belgium	1999
Finland	1999
France	1999
Germany	1999
Ireland	1999
Italy	1999
Luxembourg	1999
Netherlands	1999
Portugal	1999
Spain	1999
Greece	2001
Slovenia	2007
Cyprus	2008
Malta	2008
Slovakia	2009
Estonia	2011
Latvia	2014

Lithuania	2015
Croatia	2023
Bulgaria	2026
Czech Republic	-
Denmark	-
Hungary	-
Poland	-
Romania	-
Sweden	-

Figura 4: Anno di adozione dell'euro dei 27 Stati membri

### 2.2.3 Classificazione in base al PIL

La prima delle due classificazioni svolte prendendo in considerazione grandezze macroeconomiche fa riferimento al prodotto interno lordo (PIL), al fine di analizzare se la dimensione economica dei Paesi influenzi l'intensità e la struttura degli aiuti di Stato.

I dati relativi al PIL sono stati ricavati dal database di Eurostat, che mette a disposizione serie annuali comparabili per gli Stati membri dell'Unione europea<sup>214</sup>. In particolare, il PIL è stato considerato a prezzi correnti: l'obiettivo è quello di confrontare la dimensione economica relativa dei Paesi e non di analizzarne l'evoluzione nel tempo, motivo per cui non si è ritenuto necessario utilizzare valori deflazionati. I dati disponibili riguardano gli anni dal 2016 al 2025; tuttavia, al fine di garantire coerenza con l'orizzonte temporale delle analisi statistiche svolte, limitate al periodo 2000-2024, è stato escluso l'anno 2025 dal campione. Per tutti i Paesi è stata, quindi, calcolata la media del PIL nominale nel periodo 2016-2024, suddividendoli poi in quattro gruppi utilizzando il metodo dei quartili. In questo modo, il campione viene suddiviso in quattro insiemi di dimensione comparabile sulla base della distribuzione del PIL, evitando l'introduzione di soglie arbitrarie e garantendo una classificazione oggettiva. Tale approccio ha portato all'individuazione dei seguenti quattro gruppi:

- *Paesi con PIL elevato (High)*: Germania, Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Polonia, Belgio

<sup>214</sup> I dati sono consultabili e scaricabili al seguente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10\\_gdp/default/table?lang=en&category=na10.nama10.nama\\_10\\_ma](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en&category=na10.nama10.nama_10_ma), ultimo accesso: 10/02/2026.

- *Paesi con PIL medio-alto (Medium-High)*: Svezia, Irlanda, Austria, Danimarca, Repubblica Ceca, Finlandia, Romaniaa
- *Paesi con PIL medio-basso (Medium-Low)*: Portogallo, Grecia, Ungheria, Slovacchia, Bulgaria, Lussemburgo
- *Paesi con PIL basso (Low)*: Croazia, Lituania, Slovenia, Lettonia, Estonia, Cipro, Malta

## 2.2.4 Classificazione in base al rapporto debito/PIL

Ulteriore criterio utilizzato per la suddivisione del campione è il livello di debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo. Esso permette di valutare rapidamente la posizione fiscale degli Stati, ovvero, in linea teorica, lo spazio e la capacità di sostenere politiche di intervento pubblico.

In modo analogo al precedente, i dati relativi al debito pubblico sono stati ricavati dal database di Eurostat, prendendo in considerazione il debito espresso come percentuale del PIL<sup>215</sup>, in modo da annullare le differenze dovute alla dimensione economica del singolo Paese. Dopo averne calcolato la media del rapporto debito/PIL nel periodo 2016-2024, essi sono stati suddivisi in quattro gruppi attraverso il metodo dei quartili, ottenendo:

- *Paesi con rapporto debito/PIL elevato (High)*: Grecia, Italia, Portogallo, Francia, Spagna, Belgio, Cipro
- *Paesi con rapporto debito/PIL medio-alto (Medium-High)*: Austria, Ungheria, Slovenia, Croazia, Finlandia, Germania, Slovacchia
- *Paesi con rapporto debito/PIL medio-basso (Medium-Low)*: Irlanda, Polonia, Paesi Bassi, Malta, Romaniaa, Lettonia
- *Paesi con rapporto debito/PIL basso (Low)*: Lituania, Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca, Bulgaria, Lussemburgo, Estonia

---

<sup>215</sup> I dati sono consultabili e scaricabili al seguente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10dd\\_edpt1/default/table?lang=en&category=gov.gov\\_gfs10.gov\\_10dd](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en&category=gov.gov_gfs10.gov_10dd), ultimo accesso: 10/02/2026.

### 3. Evoluzione complessiva degli aiuti di Stato

Definiti il database di riferimento e la struttura del campione, comprensiva delle classificazioni dei Paesi secondo le differenti dimensioni, l'analisi statistica parte dall'esame dell'evoluzione complessiva degli aiuti di Stato nell'Unione europea. La presente sezione vuole fornire una prima lettura delle principali dinamiche quantitative degli aiuti nel periodo considerato, osservandone l'andamento nel tempo in riferimento anche alle classificazioni fatte, ai settori e alla distinzione tra aiuti esentati e notificati.

Dal punto di vista della rappresentazione dei dati, è importante precisare che il valore assoluto degli aiuti sarà sempre riportato in termini di prezzi costanti, al fine di neutralizzare l'effetto dell'inflazione ed osservare l'evoluzione reale dell'ammontare degli aiuti nel tempo. D'altro canto, però, ricorrerà spesso l'espressione degli aiuti in percentuale al PIL per rapportare l'intensità dell'intervento pubblico alla dimensione dell'economia nazionale, riducendo le distorsioni dovute alle differenze dimensionali tra Stati membri e rendendo più efficace il confronto tra Paesi.

#### 3.1 Unione europea e confronto tra i singoli Paesi

Il primo grafico prende in considerazione la vista più elevata possibile, mostrando l'andamento degli aiuti di Stato dal 2000 al 2024 all'interno dell'Unione europea.

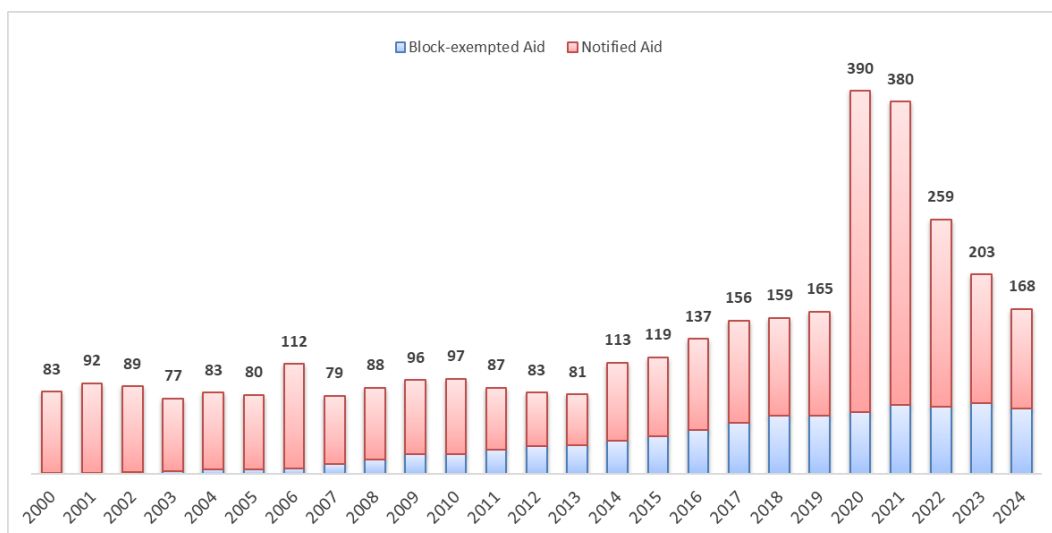


Figura 5: Aiuti di Stato erogati nell'Unione europea nel periodo 2000-2024, in miliardi di euro

I primi anni del nuovo millennio evidenziano una tendenza pressoché costante del valore degli aiuti, conseguenza dell'obiettivo della Commissione di quel periodo. Essa, infatti, auspicava una riduzione del volume complessivo degli aiuti concessi, sia per motivi di spesa sia perché, troppo spesso, si trattava di aiuti inefficienti e distorsivi<sup>216</sup>. È il periodo in cui, nel 2005, viene introdotto lo *State Aid Action Plan*, piano il cui motto era proprio, ricordando quanto affrontato nella sezione 4.2 del primo capitolo, «*Less and better targeted State aid*». Si è passati, così, dagli 83 miliardi di euro di aiuti erogati nel 2000 agli 81 del 2013, nonostante l'aumento del PIL dell'Unione e la sua grande espansione (da 14 a 27 Paesi). L'unico picco rilevante di questi anni corrisponde all'anno 2006, con un aumento del +39% rispetto al precedente. La crisi finanziaria del 2008, invece, ha causato un aumento degli aiuti durato fino al 2010, determinando un livello che è comunque rimasto inferiore a quello raggiunto nel sopra citato 2006. Il periodo considerato corrisponde anche all'introduzione dei primi blocchi di esenzione, visto il conferimento dell'autorizzazione alla Commissione da parte del Consiglio avvenuto nel 1998. Rilevante è, infatti, la crescita degli aiuti concessi tramite tale procedura: inizialmente pari a 150 milioni di euro nel 2000, hanno toccato i 4.9 miliardi nel 2006, per poi raddoppiare l'anno successivo e passare dal 4% al 12% del totale.

Proseguendo negli anni, il 2014 rappresenta un anno di svolta per la disciplina degli aiuti di Stato. È l'anno in cui vengono introdotte le linee guida per l'ambiente e l'energia (EEAG), così come il Regolamento (UE) n. 651/2014 sostituisce il suo precedente, risalente al 2008, aggiornando e rafforzando il blocco di esenzione generale. Gli aiuti crescono del 40%, raggiungendo i 113 miliardi di euro e superando per la prima volta l'ammontare erogato nel 2006. In particolare, l'aumento più interessante è quello degli aiuti soggetti a notifica (+51%), a dimostrazione della rilevanza assunta dalle nuove linee guida. Fino al 2019, poi, segue una crescita continua e lineare, sia degli aiuti totali, sia di quelli notificati ed esentati.

Quello successivo è, per ovvie ragioni, un anno di discontinuità del trend: nel 2020 scoppia la pandemia di covid-19 e tutto il continente europeo entra in una grave crisi che avrà ripercussioni anche negli anni successivi. Gli Stati si trovano costretti a intervenire

---

<sup>216</sup> C. Buelens, G. Garnier, M. Johnson, R. Meiklejoh, *The economic analysis of State aid: Some open questions*, in *European Economy*, Number 286, 2007, p. 8.

in maniera massiccia per sostenere le proprie economie ed evitare i fallimenti di numerose aziende. Gli aiuti erogati passano da 165 a 390 miliardi di euro, corrispondente a una crescita del +136%. Evidente è l'aumento degli aiuti soggetti a notifica, pari a +209%: il Temporary Framework introdotto in risposta al covid-19 ha previsto, infatti, un vasto insieme di categorie di aiuti che i Paesi avrebbero potuto erogare a favore delle imprese in crisi, mantenendo a carico degli stessi, però, l'obbligo di notifica. Nel 2021, poi, il totale degli aiuti è rimasto pressoché invariato, mentre gli anni successivi hanno visto un suo riassetto progressivo, rallentato dalla crisi energetica e geopolitica causata dalla guerra in Ucraina. Solo nel 2024, infatti, si è tornati a livelli comparabili a quelli precedenti il covid-19.

Come sottolineato in precedenza, nel 2004 e negli anni successivi il numero di Paesi membri è cresciuto in modo rilevante: l'espansione del 2004 ha permesso l'ingresso di 10 Stati, seguiti da Bulgaria e Romania nel 2007 e dalla Croazia nel 2013. Il numero di Stati membri è quasi raddoppiato, passando da 14 a 27, ma così non è stato per il totale degli aiuti erogati: se sulla loro evoluzione pesa la politica restrittiva assunta dall'Unione in quel periodo, il fatto che essi siano addirittura rimasti invariati indica che il peso di questi nuovi ingressi è minimo rispetto ai Paesi già presenti.

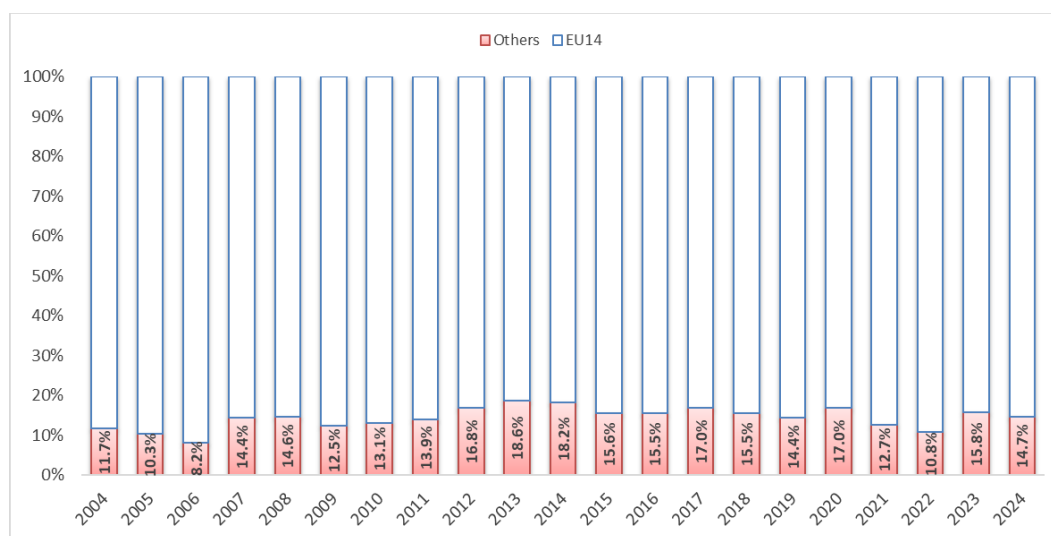


Figura 6: Peso dei Paesi entrati dal 2004 in poi, in percentuale

Il grafico mostra il peso relativo dei Paesi sopra citati, confermando l'inferiorità del loro contributo sul totale degli aiuti concessi: il massimo livello raggiunto è di soli 18.6% nel 2013, nonostante il loro insieme rappresenti quasi il 50% dei Paesi. Questo dato

sorprende, però, fino a un certo punto, dato che si tratta prevalentemente di Stati dell'Europa orientale, storicamente di minore impatto economico rispetto a quelli dell'Europa centro-occidentale. Non a caso, secondo la classificazione spiegata nella sezione 2.2.3 del presente capitolo, tra di essi solamente la Polonia rientra nel gruppo dei Paesi con alto PIL e l'intero gruppo dei Paesi con basso PIL è popolato da Stati entrati dal 2004 in poi.

Confrontando gli aiuti di Stato concessi dai 27 Paesi che fanno oggi parte dell'Unione europea, le differenze tra quelli entrati prima e dopo il 2004 sono altrettanto evidenti.

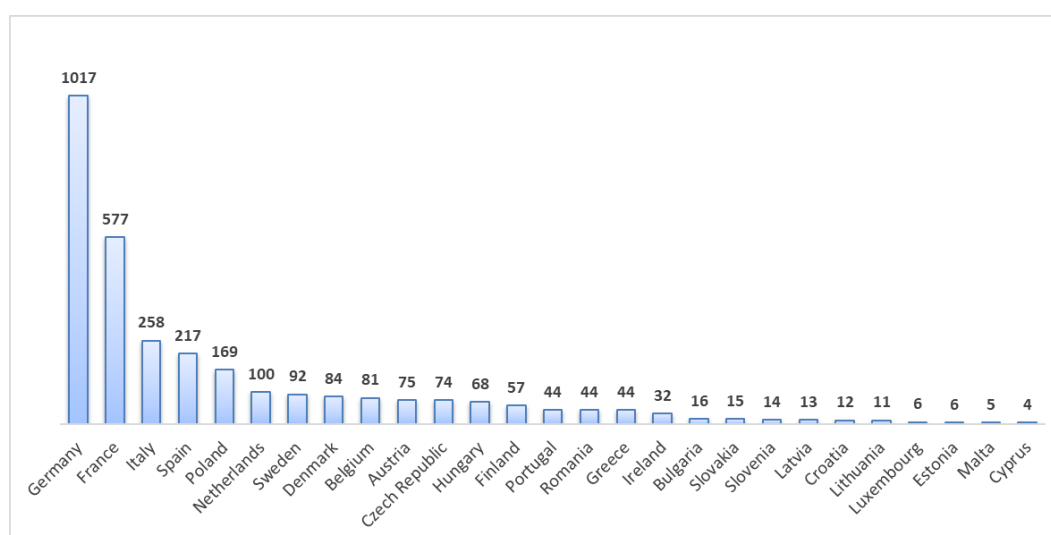


Figura 7: Aiuti di Stato erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in miliardi di euro

Osservando il grafico, in cui i Paesi sono presentati in ordine decrescente di aiuti erogati, si nota che i dieci Stati aventi ammontare di aiuti più basso, ad eccezione del Lussemburgo, sono tutti entrati dal 2004 in poi; solo la Polonia rientra tra i migliori dieci, piazzandosi al quinto posto. I primi quattro sono, invece, i Paesi aventi prodotto interno lordo maggiore, confermando la correlazione tra spazio fiscale e concessione di aiuti. Su tutti spicca la Germania, con 1017 miliardi di aiuti, che quasi duplica la Francia, al secondo posto. Essa, infatti, da sola rappresenta il 32% del totale degli aiuti erogati dal 2004 al 2024.

Tali osservazioni confermano che le dimensioni dell'economia influenzano direttamente la quantità di aiuti erogati dallo Stato. A tal fine, è stata condotta un'analisi

grafica mediante *scatter plot*, mettendo in relazione il PIL medio (ascisse) e l'ammontare medio degli aiuti erogati (ordinate) dai singoli Paesi nel periodo 2004–2024.

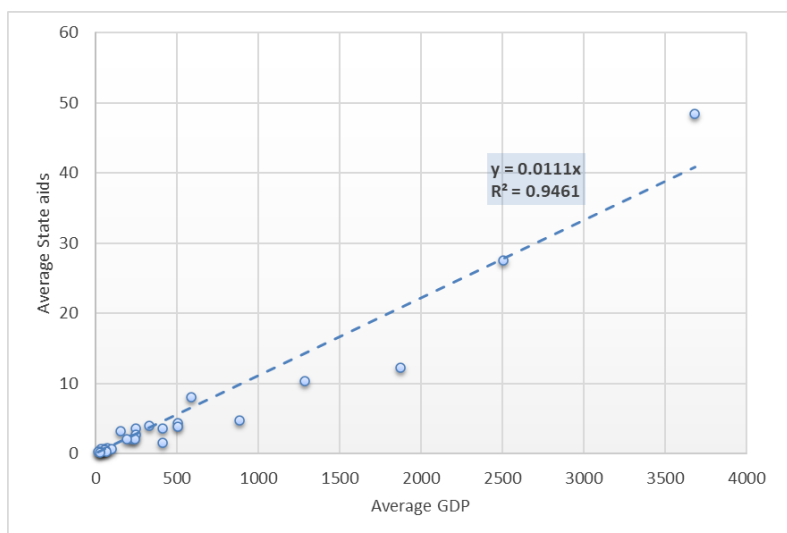


Figura 8: Correlazione tra il PIL medio e la media degli aiuti erogati, in miliardi di euro

L'analisi evidenzia una relazione fortemente lineare tra le due variabili. La retta di regressione presenta un coefficiente di determinazione particolarmente elevato ( $R^2 = 0.9461$ ), indicando che la dimensione economica dei Paesi spiega gran parte della variabilità osservata nel valore assoluto degli aiuti di Stato. Di conseguenza, si osserva che gli Stati con economie più grandi tendono, in termini assoluti, a concedere livelli più elevati di aiuti pubblici. Si sottolinea, inoltre, che l'intercetta è stata posta pari a zero, assumendo che gli aiuti non possano assumere valore negativo e che, in assenza di attività economica (PIL pari a zero), non vi sarebbe spazio per l'erogazione di aiuti di Stato. Con tale assunzione, il coefficiente angolare della retta stimata risulta pari a 0.011, valore che può essere interpretato come una misura dell'intensità media degli aiuti: esso indica che, in media, gli Stati membri concedono aiuti di Stato pari a circa l'1,1% del proprio PIL. L'analisi di regressione, inoltre, restituisce un p-value relativo a tale coefficiente pari a  $3.15^{-16}$ , ovvero  $p < 0.01$ , evidenziando la sua elevata significatività dal punto di vista statistico. Il valore assoluto degli aiuti, dunque, è fortemente influenzato dalla dimensione economica dei singoli Paesi, e il rischio è che il confronto tra Stati membri basato esclusivamente sui valori nominali degli aiuti rifletta principalmente differenze nella scala delle economie nazionali piuttosto che reali differenze nelle politiche di intervento pubblico. Per questo motivo, le analisi che seguono faranno riferimento prevalentemente agli aiuti espressi in percentuale del PIL, misura che consente di valutare in modo più

appropriato l'intensità relativa delle politiche di aiuto e di rendere il confronto tra Paesi maggiormente significativo.

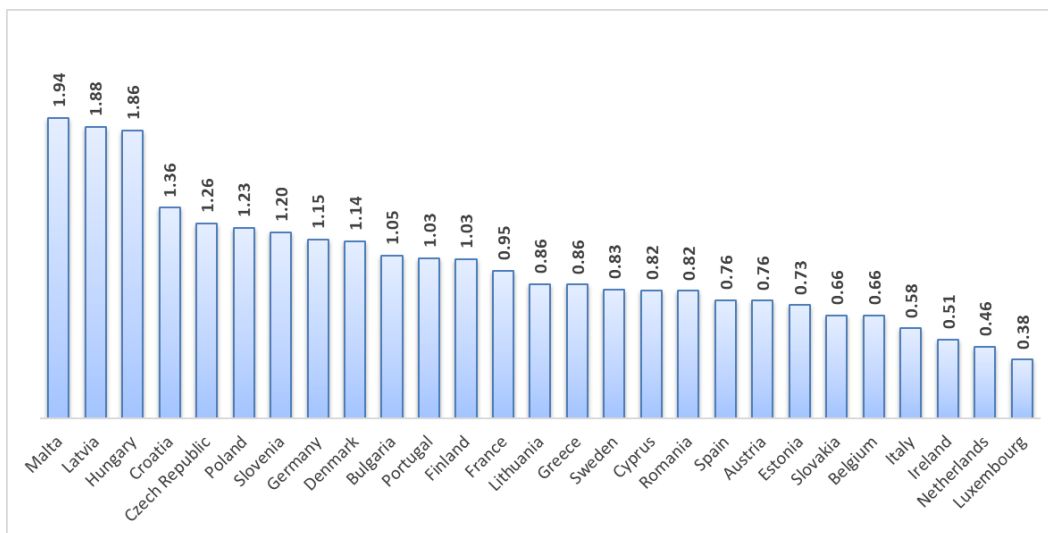


Figura 9: Aiuti di Stato erogati dai singoli Paesi nel periodo 2000-2024, in percentuale del PIL

Confrontando gli aiuti di Stato erogati dai membri nel periodo 2000-2024 espressi in percentuale del PIL, sono evidenti le differenze rispetto ai valori nominali osservati in precedenza. Malta e Lettonia guidano questa graduatoria, mentre in termini assoluti si piazzano tra gli ultimi dieci posti, e assieme ad altri cinque compongono una top-7 di soli Paesi entrati dal 2004 in poi. Segue la Germania, solo all'ottavo posto con una spesa media per gli aiuti di 1.15% del PIL, mentre in termini assoluti rappresenta circa un terzo del totale di aiuti erogati dall'UE. Gli altri grandi Paesi europei, Francia, Spagna e Italia, ai primi posti per valore assoluto di aiuti, in termini percentuali si posizionano solamente, rispettivamente, al 13°, 19° e 24° posto.

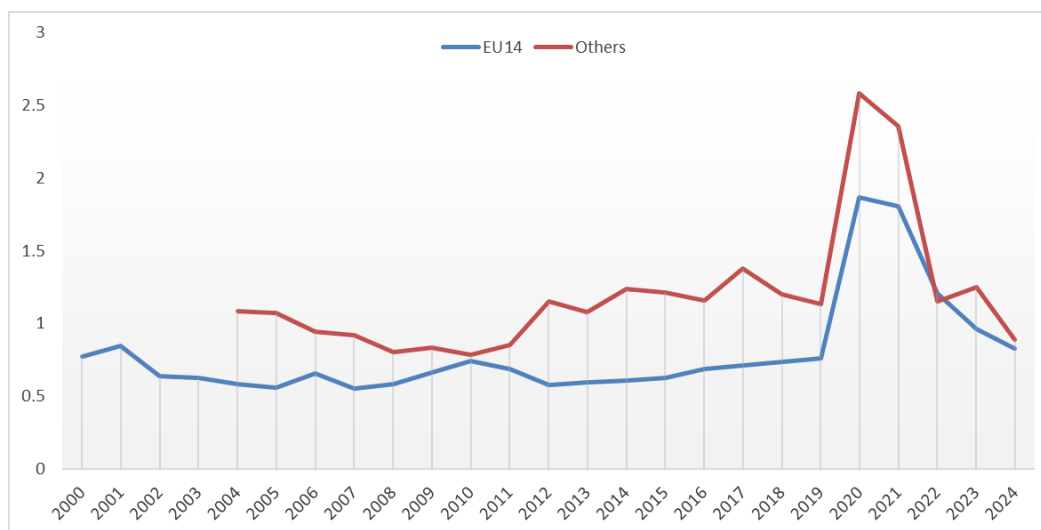


Figura 10: Confronto tra Paesi entrati prima e dopo il 2004, in percentuale del PIL

Il confronto degli aiuti erogati in percentuale del PIL dai Paesi entrati prima (*EU14*) e dopo (*Others*) il 2004 permette di osservare come i secondi abbiano storicamente sostenuto una spesa relativa maggiore. Una possibile spiegazione è data dal fatto che, pur essendo gli aiuti prevalentemente sostenuti dalle casse dei singoli Paesi, l’Unione mette a disposizione anche fondi provenienti dal proprio bilancio per finanziare aiuti “buoni”, spesso, ad esempio, per incentivare lo sviluppo regionale di Paesi con Pil pro capite inferiori, disoccupazione maggiore ed economie più piccole. Tali fondi possono assumere un peso relativo maggiore, determinando una tale differenza tra Paesi entrati prima e dopo il 2004.

### 3.2 Confronto tra gruppi di Paesi

La seguente sezione ha lo scopo di confrontare i gruppi di Stati individuati secondo le classificazioni presentate in precedenza, al fine di individuare la presenza di pattern significativi nelle analisi. Essendo essi composti da Paesi aventi dimensioni economiche molto variegata, si rende necessario e maggiormente significativo, come osservato sopra, il confronto in termini relativi, in percentuale del PIL.

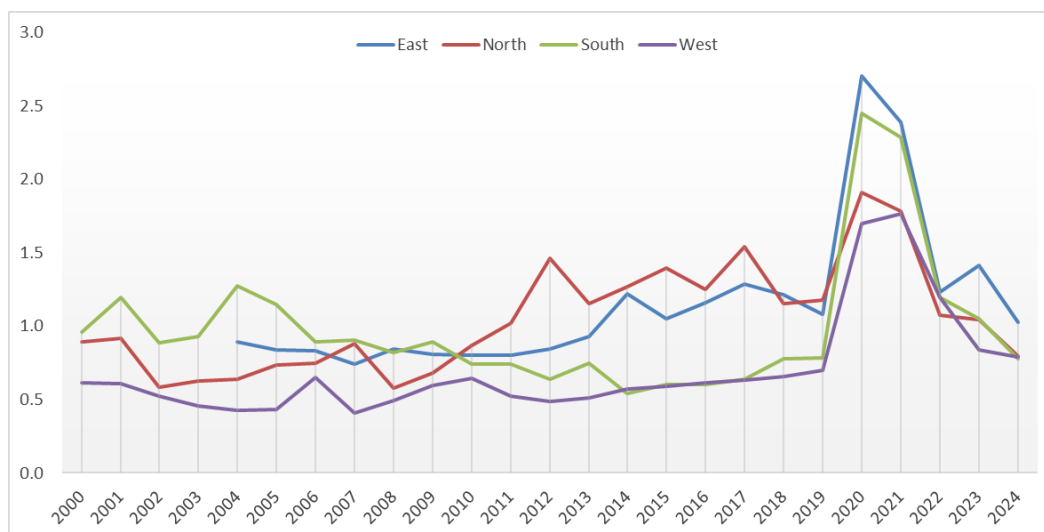


Figura 11: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione geografica), in percentuale del PIL

Il grafico mostra l'andamento degli aiuti erogati in percentuale del PIL all'interno dei quattro gruppi individuati secondo la classificazione geografica presentata al paragrafo 2.2.1 del presente capitolo. Una prima osservazione da fare è che la curva relativa ai Paesi dell'est, a differenza delle altre, parte dal 2004: tutti i componenti di questo gruppo, infatti, hanno effettuato il loro ingresso nell'Unione dopo tale anno. Essi hanno sempre mantenuto una spesa relativa elevata, solo al di sotto dei Paesi del nord per alcuni anni, rafforzando la precedente osservazione per cui i Paesi entrati dopo il 2004 spendono, in media, una percentuale maggiore del proprio PIL. Al contrario, il gruppo dei Paesi occidentali, principalmente formato da Stati dal PIL maggiore e tutti entrati prima del 2004, è in tutti gli anni (ad eccezione del 2014) il gruppo che sostiene una spesa relativa più bassa. Il grafico mostra un'elevata differenza tra i gruppi est e nord e quelli ovest e sud tra il 2013 e il 2019, mentre il 2020 evidenzia dei picchi rilevanti soprattutto dei Paesi del sud (guidati da Grecia e Malta) e dell'est (su tutti la Polonia). Gli anni successivi mostrano, invece, una tendenza convergente tra le diverse aree geografiche in termini di spesa percentuale, con valori circa uguali ad eccezione dei Paesi dell'est, ancora sopra.

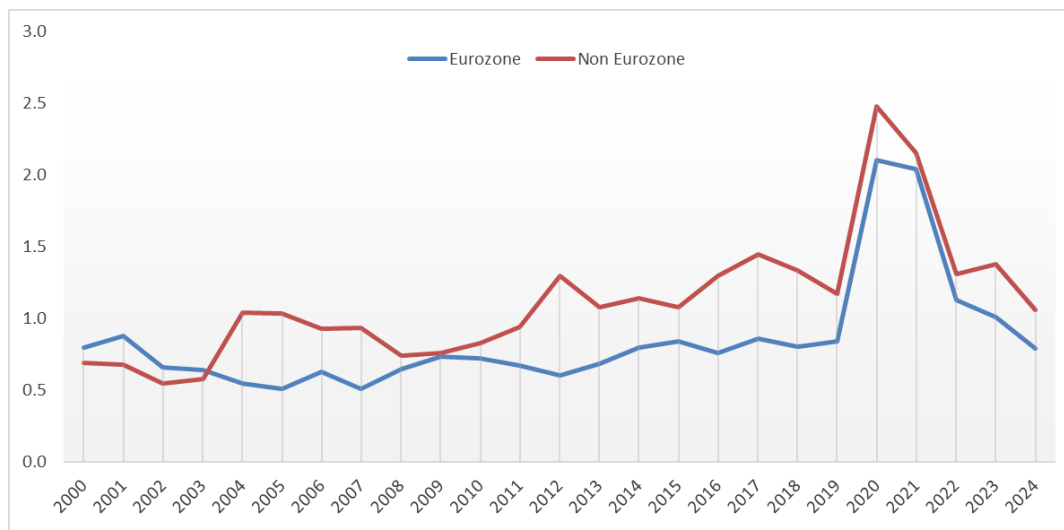


Figura 12: Confronto tra gruppi di Paesi (eurozona), in percentuale del PIL

Suddividendo il campione tra Paesi appartenenti all'area dell'euro e no, si osserva come quelli che non hanno adottato l'euro erogano, in media, una quantità superiore di aiuti in percentuale del PIL. Tale differenza, però, non deriva da un diverso quadro giuridico in materia di aiuti di Stato, essendo una disciplina che si applica in modo uniforme a tutti gli Stati membri ed è soggetta al controllo centralizzato della Commissione europea. Una possibile interpretazione è riconducibile, nuovamente, alle differenze strutturali tra i due gruppi di paesi. Molti Stati membri non appartenenti all'eurozona, infatti, ad eccezione di Danimarca e Svezia, coincidono con economie dell'Europa centro-orientale entrate nell'Unione a partire dal 2004. In questo senso, non è un caso che, fino al 2003, i Paesi che non avevano adottato la moneta unica avessero livelli inferiori rispetto agli altri: durante questo periodo, che precede l'espansione del 2004, infatti, i Paesi che non avevano adottato l'euro erano Danimarca e Svezia (e Grecia nel solo anno 2000), cioè Stati caratterizzati da economie più grandi e maggiormente sviluppate rispetto a quelle dei Paesi entrati dopo il 2004. Di conseguenza, il maggiore livello di aiuti osservato nei paesi non appartenenti all'eurozona riflette principalmente differenze strutturali nel livello di sviluppo economico e nelle strategie di politica economica, piuttosto che l'esistenza di vincoli normativi più stringenti per i paesi dell'unione monetaria.

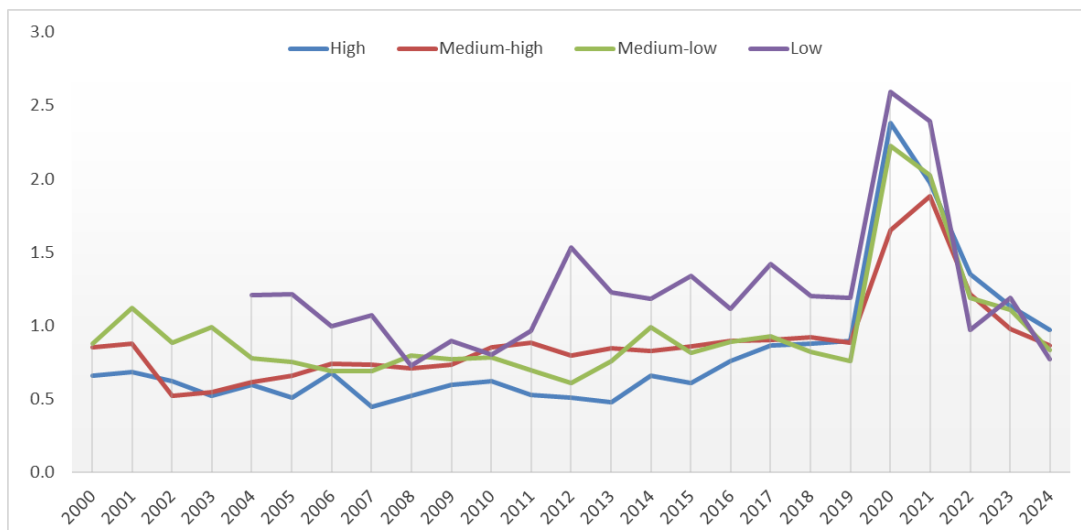


Figura 13: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione in base al PIL), in percentuale del PIL

La classificazione in base alle dimensioni dell'economia degli Stati conferma, in primo luogo, la tendenza di quelli più piccoli a sostenere, in percentuale, una spesa maggiore per gli aiuti di Stato. Viceversa, i Paesi con PIL elevato hanno mantenuto livelli inferiori a quelli degli altri gruppi, almeno fino al periodo precedente il covid-19. Nel 2020, infatti, è il gruppo che più ha visto incrementare la propria spesa percentuale, a dimostrazione della maggiore aggressività di intervento in periodi di crisi dei Paesi con disponibilità maggiori. I livelli attuali, poi, mostrano un maggiore equilibrio rispetto a quelli passati, con spese relative che vanno dallo 0.93% dei Paesi ad alto PIL allo 0.77% di quelli a basso PIL.

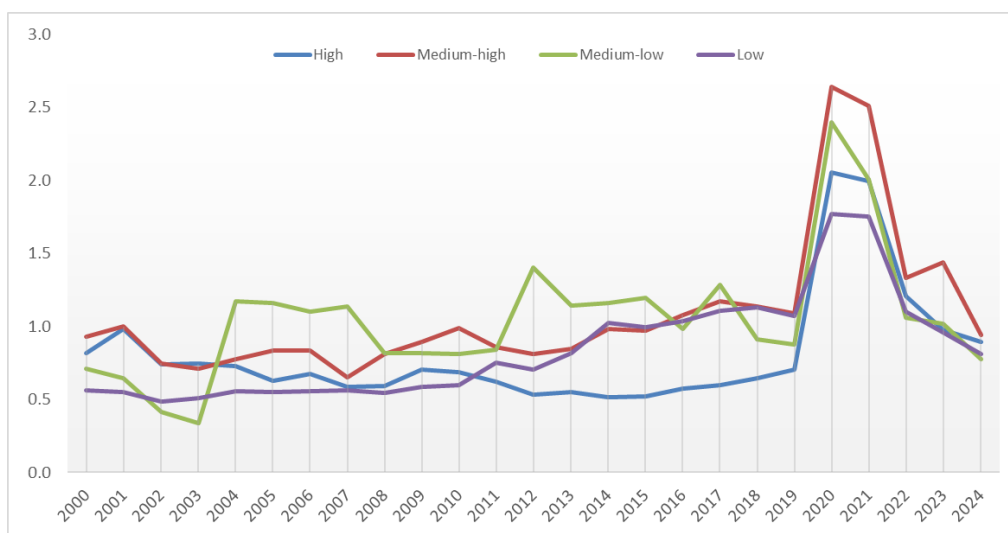


Figura 14: Confronto tra gruppi di Paesi (classificazione in base a debito/PIL), in percentuale del PIL

Analizzando la suddivisione degli Stati membri sulla base del debito pubblico in percentuale del PIL è possibile notare alcune differenze di politiche tra i periodi di crisi e no. Osservando il periodo 2007-2009, infatti, corrispondente alla crisi finanziaria che ha colpito il continente, si nota come i Paesi che maggiormente hanno incrementato la spesa relativa per la concessione di aiuti sono quelli ad alto e medio-alto rapporto debito/PIL, rispettivamente con un aumento del +21% e +37% degli aiuti erogati nel 2009 rispetto al 2007 (anno precedente la crisi). La risposta dei gruppi aventi medio-basso e basso debito percentuale, invece, è rimasta pressoché costante tra i due anni di riferimento (0% e +5% rispettivamente). Negli anni successivi la tendenza si è invertita, con una flessione degli aiuti percentuali concessi dagli Stati ad alto e medio-alto debito/PIL di, rispettivamente, -12% e -4% dal 2009 al 2011, mentre sono cresciuti a ritmo maggiore quelli dei Paesi a medio-basso e basso debito/PIL (+3% e +29%). Il deterioramento dei conti pubblici di molti Paesi europei, su tutti quelli con elevato debito pubblico, causato dalla crisi finanziaria, si riflette nella differenza tra il livello di aiuti percentuali erogati dai paesi aventi alto debito/PIL e quello di tutti gli altri, particolarmente evidente nel periodo 2012-2019. La cosiddetta crisi dei debiti sovrani, infatti, ha principalmente riguardato Paesi come Grecia, Italia, Portogallo e Cipro, tutti facenti parte del gruppo di Stati aventi rapporto debito/PIL elevato, limitandone la capacità di intervento pubblico. I Paesi appena citati, inoltre, sono tutti dell'Europa meridionale e, non a caso, il precedente grafico che analizza il trend per aree geografiche mostra livelli di aiuti simili erogati dai Paesi del gruppo sud. In modo analogo, poi, anche la crisi causata dalla pandemia di covid-19 ha determinato un maggiore incremento di aiuti percentuali nei Paesi aventi debito/PIL più elevato: in riferimento alla differenza tra gli anni 2021 e 2019, si osserva un aumento del +184% nei Paesi ad alto debito/PIL, +131% per il gruppo medio-alto, +129% per il medio-basso e +63% per i Paesi con debito/PIL minore. L'andamento sembra, quindi, mostrare che lo scoppio di una crisi sistemica determini una reazione relativamente più intensa dei Paesi con debito/PIL maggiore, probabilmente a causa di tessuti industriali più vulnerabili e maggiori fragilità macroeconomiche. Nei periodi seguenti, invece, i vincoli dettati dai conti pubblici e dal peso degli interessi su un elevato debito tendono a limitare la capacità di intervento pubblico.

### 3.3 Analisi settoriale

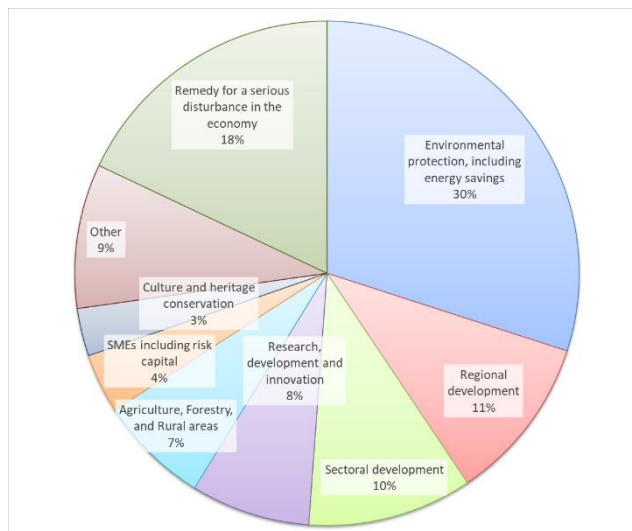


Figura 15: Confronto tra settori sul periodo 2000-2024 (valori costanti)

Suddividendo gli aiuti di Stato erogati dal 2000 al 2024 in base all'obiettivo perseguito, ovvero il settore di riferimento, è possibile osservare la prevalenza di aiuti classificati come *Environment protection, including energy savings* (da qui in poi, aiuti verdi), che raggiungono quota 30% per un totale di oltre 1044 miliardi di euro. Molto interessante è il secondo obiettivo per totale di spesa, cioè *Remedy for a serious disturbance in the economy*: si tratta di tutti quegli aiuti concessi in risposta alle crisi sistemiche affrontate dall'Unione europea. Essi rappresentano quasi un quinto del totale, tradotti in 625 miliardi di euro. Queste due categorie costituiscono quasi la metà di tutti gli aiuti erogati nel periodo in esame, mentre nell'altra metà rientrano gli aiuti per lo sviluppo regionale (11%) e settoriale (10%), per incentivare ricerca, sviluppo e innovazione (8%), per l'agricoltura e le aree rurali (7%) e altre categorie che raggiungono quote meno rilevanti.

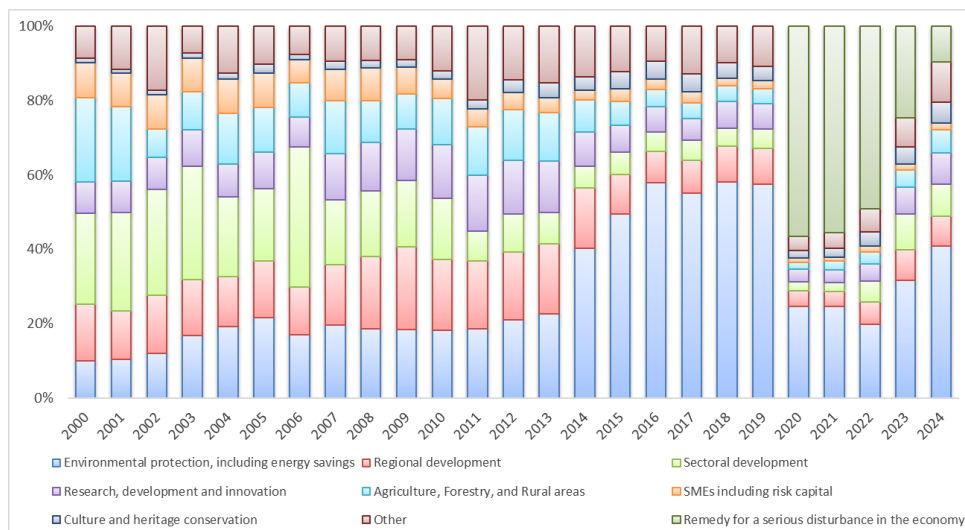


Figura 16: Trend della composizione settoriale degli aiuti (2000-2024)

Osservando l'andamento temporale, si nota come la quota relativa agli aiuti verdi sia cresciuta principalmente dal 2014 in poi, anno in cui sono state introdotte le EEAG. Prima di quell'anno rappresentava un settore rilevante, ma per il quale venivano erogati al massimo poco più del 20% degli aiuti. Nel 2014, invece, è balzato al 40%, stabilizzandosi poi attorno al 55-60% tra il 2016 e il 2019. Nel 2020 compare la categoria *Remedy for a serious disturbance in the economy*, nella quale, dunque, rientrano solo gli aiuti concessi nell'ambito dei Temporary Frameworks introdotti in risposta al covid-19 e alla guerra russo-ucraina e non quelli relativi alla crisi finanziaria scoppiata nel 2008. Essi hanno superato il 55% del totale negli anni 2020 e 2021, per poi diminuire progressivamente fino al 10% nel 2024. Di pari passo è prima diminuita la quota relativa a tutti gli altri settori nel biennio 2020-2021, per poi riprendere ad aumentare: gli aiuti verdi, ad esempio, dopo essere scesi sotto al 20%, hanno nuovamente scollinato quota 40% nel 2024.

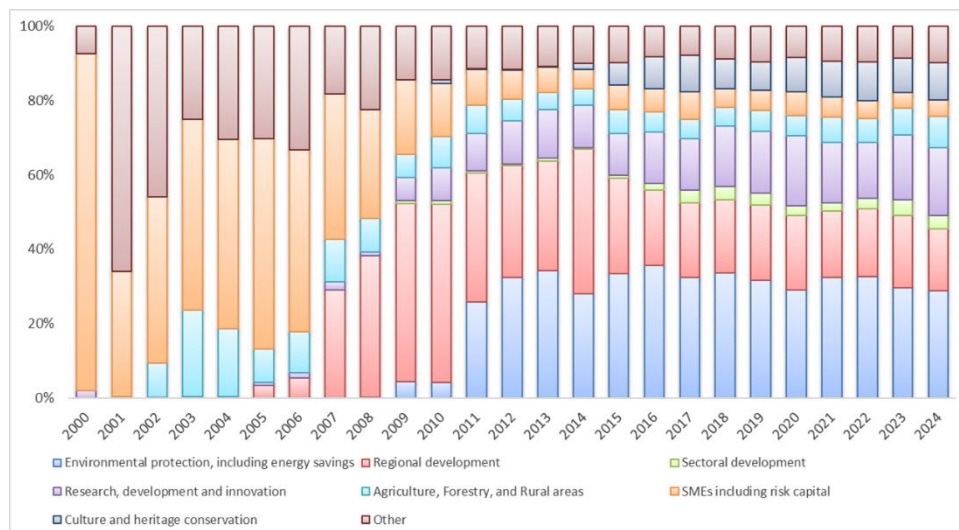


Figura 17: Trend della composizione settoriale degli aiuti (2000-2024), aiuti esentati

Focalizzandosi sugli aiuti esentati da notifica, è evidente l’iniziale predominanza degli aiuti rivolti alle piccole e medie imprese, agricoltura, occupazione e formazione (rientranti nella categoria *Other*) e sviluppo regionale, rispecchiando il quadro dei primi regolamenti di esenzione introdotti all’inizio del millennio. Al Regolamento (CE) n. 800/2008 segue una crescita importante degli aiuti verdi, ora sopra al 30% da più di dieci anni, e per ricerca, sviluppo e innovazione, che hanno raggiunto quasi il 20% del totale. Il 2014, in questo senso, nonostante sia stato revisionato il blocco di esenzione, non rappresenta un evidente punto di discontinuità: l’incremento degli aiuti verdi visti in precedenza è principalmente dovuto ad aiuti notificati, ovvero alle linee guida introdotte (EEAG). Una novità importante, invece, è data dalla comparsa della categoria *Culture and heritage conservation*, introdotta nel regolamento di esenzione proprio nel 2014. Assente, invece, gli aiuti per *Remedy for a serious disturbance in the economy*, in linea con il fatto che gli aiuti previsti dai Temporary Frameworks richiedevano comunque la notifica della misura.

#### 4. Analisi di convergenza

Oltre all’analisi dei livelli e dell’andamento degli aiuti di Stato, un ulteriore aspetto rilevante riguarda la distribuzione di tali interventi tra i diversi Stati membri. L’aspetto forse più importante della disciplina, infatti, è la necessità di tutela del *level playing field* e di evitare distorsioni della concorrenza e rischi di frammentazione del

mercato unico. Se alcuni Stati membri fossero in grado di sostenere sistematicamente livelli di aiuti più elevati rispetto ad altri, ciò potrebbe tradursi in vantaggi competitivi per le imprese localizzate in tali Paesi. Risulta, allora, interessante verificare se i livelli di aiuti concessi dai diversi Paesi tendano progressivamente ad avvicinarsi oppure se, al contrario, le differenze stiano aumentando, ovvero se si osservano dinamiche di convergenza o di divergenza.

#### **4.1 $\sigma$ -convergenza**

Un primo approccio utilizzato per analizzare le dinamiche di convergenza tra Stati membri è rappresentato dalla  $\sigma$ -convergenza. Si tratta di un metodo che analizza l'evoluzione della dispersione di un determinato indicatore tra le diverse unità considerate nel corso del tempo. Nel caso specifico, quindi, si osserva l'evoluzione temporale della dispersione degli aiuti di Stato tra i 27 Stati membri dell'Unione europea, facendo riferimento al valore espresso in percentuale del PIL per rendere compatibili Paesi con dimensioni economiche molto differenti. Una diminuzione della dispersione indica un progressivo avvicinamento dei valori, ovvero suggerisce l'esistenza di un processo di convergenza, mentre un suo aumento segnala una dinamica di divergenza tra i Paesi. Per ottenere una misura della  $\sigma$ -convergenza si utilizzano indicatori statistici di dispersione, come la deviazione standard o il coefficiente di variazione, calcolati su tutto il campione e per ciascun anno della serie.

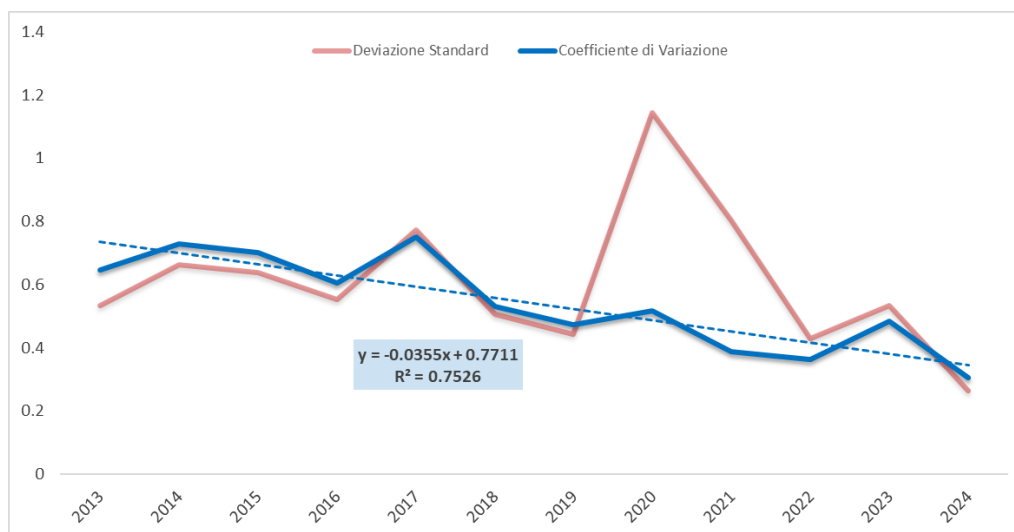


Figura 18: Analisi di  $\sigma$ -convergenza sul periodo 2013-2024 (EU27)

Il grafico riportato fa riferimento all'analisi di  $\sigma$ -convergenza sul periodo 2013-2024 per i 27 Paesi dell'Unione. La scelta del periodo non è casuale, ma risponde all'esigenza di valutare la convergenza su un campione costante: l'ultimo ingresso, infatti, è quello della Croazia, avvenuto nel 2013. Tale scelta non è, in realtà, obbligatoria, ma si ritiene maggiormente robusta dal punto di vista metodologico perché permette di evitare che un aumento della dispersione sia causato dal solo ingresso di nuovi Paesi nel campione. Le curve rappresentano la deviazione standard del campione (in rosso) e il relativo coefficiente di variazione (in blu). In particolare, questo secondo indicatore permette di evitare che bruschi cambiamenti nell'intensità degli aiuti erogati determinino un aumento della deviazione standard anche se la dispersione rimane relativamente stabile. Il coefficiente di variazione, infatti, tiene conto anche della media degli aiuti erogati in un dato anno, dividendo la deviazione standard per la media delle osservazioni. Se si considera il 2020, anno dello shock economico causato dal covid-19, la deviazione standard passa da 0.443 del 2019 a 1.143 del 2020, aumentando di un +158%, mentre il coefficiente di variazione subisce un incremento del +10%: ciò evidenzia che l'aumento della deviazione standard è principalmente determinato dall'incremento della quantità di aiuti concessi, ed è invece minore la reale dispersione degli stessi. Tali osservazioni spiegano una prima scelta effettuata durante le analisi: da qui in poi si farà riferimento al coefficiente di variazione come misura della dispersione.

L'equazione  $y = -0.0355x + 0.7711$  rappresenta la retta di regressione lineare mediante la quale è stato approssimato l'andamento temporale del coefficiente di

variazione. Il dato interessante è il coefficiente angolare negativo, il quale indica una tendenza alla riduzione della dispersione dell'intensità degli aiuti tra gli Stati membri nel periodo 2013-2024, evidenziando, quindi, una dinamica di  $\sigma$ -convergenza. Il coefficiente di determinazione pari a  $R^2 = 0.7526$ , inoltre, suggerisce che la relazione lineare stimata riesce a spiegare circa il 75% della variazione osservata, ovvero che la tendenza alla riduzione della dispersione è relativamente stabile lungo l'orizzonte temporale analizzato. Il  $p = 2.56^{-4}$  conferma la rilevanza statistica della misura.

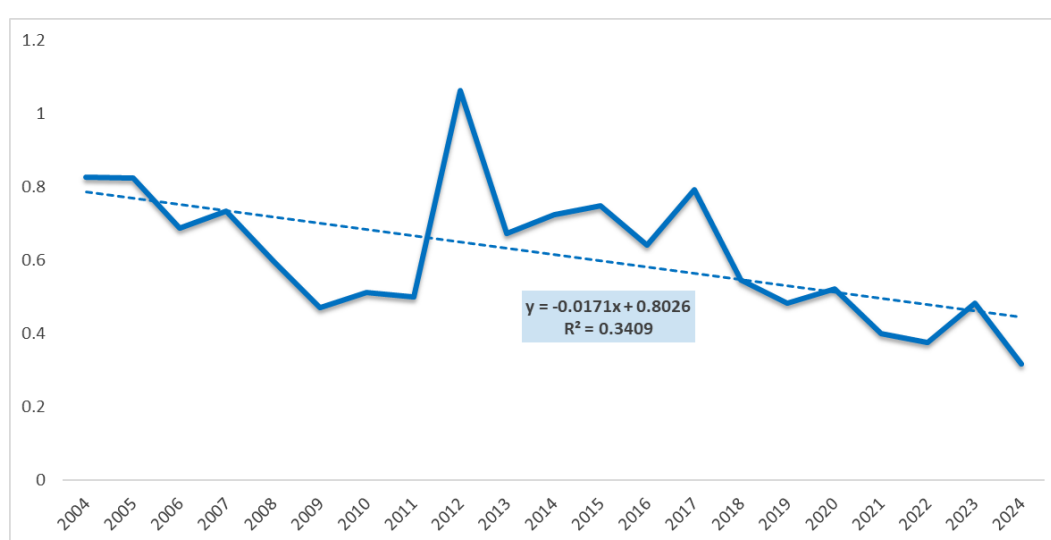


Figura 19: Analisi di  $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (senza BUL, ROM, CRO)

L'analisi è stata, poi, estesa al periodo 2004–2024, escludendo, però, Bulgaria, Romania e Croazia (entrati dopo il 2004) per mantenere il campione costante lungo l'intero periodo considerato. La regressione lineare del coefficiente di variazione restituisce l'equazione  $y = -0.0171x + 0.8026$ , con un coefficiente di determinazione pari a  $R^2 = 0.3409$ . Il coefficiente angolare ha un p-value maggiore rispetto a prima ma è comunque molto significativo dal punto di vista statistico ( $p = 0.005$ ), ed esso continua a essere negativo, confermando una tendenza generale convergente dell'intensità degli aiuti erogati. In questo caso, però, essa risulta essere minore, essendo il coefficiente angolare inferiore, in valore assoluto, rispetto al precedente ( $0.0171 < 0.0355$ ). Inoltre, il valore di  $R^2$  è relativamente basso, indicando che tale andamento non è ben approssimabile da una regressione lineare, bensì è soggetto ad ampie variazioni nel corso del periodo. In particolare, è evidente la presenza di un significativo picco in

corrispondenza del 2012, che altera il carattere lineare della misura. Esso rappresenta un anno di discontinuità rispetto sia gli anni precedenti che quelli successivi. Il periodo 2004-2011, infatti, mostra una dinamica di convergenza molto forte e lineare: la relativa retta di regressione è data dall'equazione  $y = -0.0551x + 0.8916$ , con un coefficiente di determinazione pari a  $R^2 = 0.8768$  ( $p = 4.23^{-5}$ ). Questi numeri, unitamente all'analisi effettuata nel paragrafo precedente sul periodo 2013-2024, fanno emergere un quadro in cui la dinamica di lungo periodo tende complessivamente verso una convergenza dell'intensità degli aiuti di Stato erogati dai membri, rallentata da un momento di forte discontinuità nel 2012. Di conseguenza, si può anche concludere che il covid-19, al contrario, non abbia determinato un incremento della dispersione degli aiuti, bensì l'aumento della spesa media è stata distribuita e omogenea su tutti gli Stati membri.

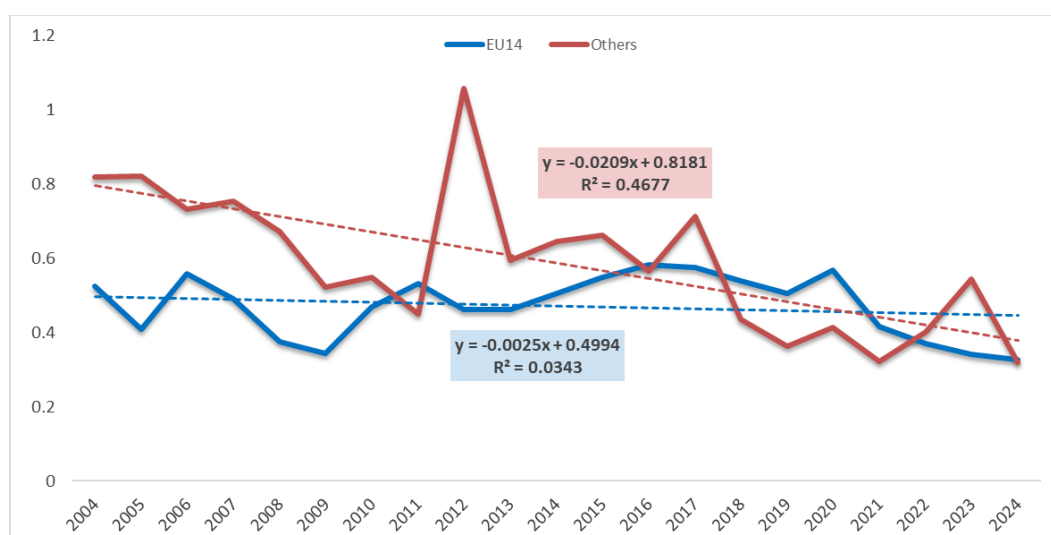


Figura 20: Analisi di  $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (EU14 vs Others)

Questa ulteriore analisi è stata condotta distinguendo tra i Paesi entrati nell'Unione prima del 2004 (EU14) e quelli entrati dal 2004 in poi (Others). La retta di regressione relativa ai Paesi EU14 restituisce un'equazione pari a  $y = -0.0025x + 0.4994$ , con un  $R^2 = 0.0343$ : il coefficiente angolare è negativo ma tendente allo zero, ovvero i livelli di aiuti sono relativamente stabili nel tempo, e il valore estremamente contenuto di  $R^2$  suggerisce che non è possibile individuare una tendenza lineare significativa nel periodo considerato. Il relativo p-value, inoltre, non risulta statisticamente significativo ( $p = 0.422$ ), non potendo così identificare alcuna tendenza

alla riduzione della dispersione nei Paesi *EU14*. Al contrario, l'equazione della retta relativa al gruppo *Others* è  $y = -0.0209x + 0.8181$  ( $R^2 = 0.4677$ ) ed evidenzia una riduzione più significativa della dispersione tra questi Paesi, meglio approssimata da una relazione lineare. Il coefficiente negativo, in questo caso, assume un'elevata significatività statistica, con un valore di  $p = 6.29^{-4}$ . Tale dinamica convergente può essere interpretata come il riflesso di un progressivo allineamento delle politiche di intervento pubblico nei nuovi Stati membri, nel contesto del loro processo di integrazione economica e istituzionale all'interno del mercato interno europeo. Inoltre, nella curva rossa relativa a questi ultimi Stati si nota il picco corrispondente al 2012, già osservato nell'analisi complessiva precedente e che, dunque, è attribuibile ai nuovi Paesi entrati nel 2004.

#### 4.2 $\beta$ -convergenza

Un secondo metodo utilizzato per studiare le dinamiche di convergenza tra Stati membri è rappresentato dalla  $\beta$ -convergenza. È un approccio che consente di verificare se le unità caratterizzate inizialmente da livelli più bassi di una determinata variabile tendano a crescere più rapidamente nel tempo rispetto a quelle con livelli iniziali più elevati. Tale recupero progressivo prende il nome di *catch-up*. La  $\beta$ -convergenza viene analizzata attraverso una regressione lineare che mette in relazione il tasso di variazione dell'indicatore considerato tra due momenti nel tempo ( $\Delta x$ ) con il suo livello iniziale ( $x_0$ ). L'equazione di riferimento che mette in relazione queste due variabili è  $\Delta x_i = \alpha + \beta x_{i,0} + \varepsilon_i$ , dove se  $\beta < 0$  allora esiste convergenza tra gli Stati. In questo caso, quindi, viene verificato se gli Stati membri che presentavano inizialmente livelli percentuali più bassi di aiuti di Stato abbiano successivamente registrato incrementi maggiori rispetto agli altri, analizzando la variazione dell'intensità degli aiuti in un dato periodo rispetto al valore iniziale.

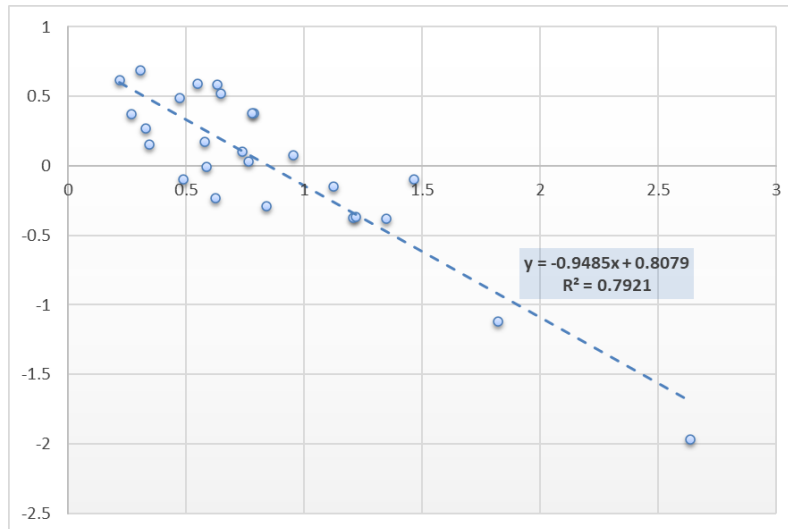


Figura 21: Analisi di  $\beta$ -convergenza sul periodo 2013-2024 (EU27)

La prima analisi di  $\beta$ -convergenza è stata condotta considerando il periodo 2013–2024 e includendo l'insieme dei 27 Stati membri dell'Unione europea. Essa richiede il confronto tra il livello iniziale di una variabile e la sua variazione nel tempo, rendendo indispensabile la presenza delle stesse unità statistiche all'inizio e alla fine del periodo considerato. Di conseguenza, se per la  $\sigma$ -convergenza il mantenimento di un campione costante è stata una scelta metodologica finalizzata a migliorare la comparabilità dei risultati, nel caso della  $\beta$ -convergenza si tratta di una condizione necessaria. Il grafico mette in relazione il livello iniziale  $x_0$  (2013) degli aiuti di Stato espressi in percentuale del PIL (ascisse) con la variazione  $\Delta x$  osservata tra il 2013 e il 2024 (ordinate). Si ottiene una retta di regressione lineare avente equazione  $y = -0.9485x + 0.8079$  e  $R^2 = 0.7921$ : la tendenza è chiaramente convergente, l' $R^2$  relativamente elevato suggerisce una dinamica strutturale e una forte correlazione tra il valore iniziale degli aiuti e la loro evoluzione nel tempo e il p-value pari a  $p = 1.17^{-9}$  evidenzia la rilevanza statistica del coefficiente. Coerentemente con i risultati emersi dall'analisi di  $\sigma$ -convergenza, quindi, nel periodo 2013–2024 si è verificato un processo di graduale convergenza tra gli Stati membri nella concessione degli aiuti di Stato.

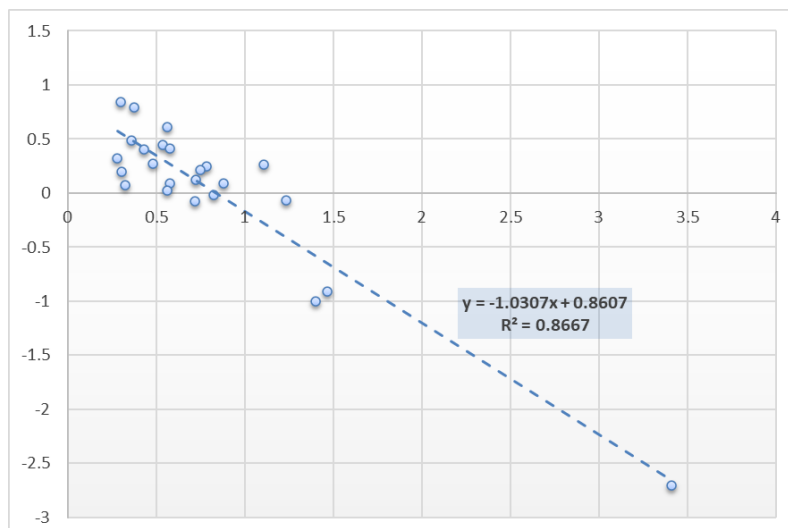


Figura 22: Analisi di  $\beta$ -convergenza sul periodo 2004-2024 (senza BUL, ROM, CRO)

Segue un'analisi di  $\beta$ -convergenza estesa al periodo 2004–2024, con l'esclusione di Bulgaria, Romania e Croazia per garantire la comparabilità del campione lungo tutto l'orizzonte temporale considerato. La regressione lineare delle varie osservazioni restituisce l'equazione  $y = -1.0307x + 0.8607$ , con un coefficiente di determinazione pari a  $R^2 = 0.8667$ . Il coefficiente angolare negativo è, in valore assoluto, maggiore rispetto a quello del periodo 2013-2024, indicando una dinamica di convergenza ancora più pronunciata considerando un periodo più lungo. Anche il valore del coefficiente di determinazione aumenta rispetto al precedente, suggerendo una relazione lineare ancora più marcata tra livello iniziale e variazione degli aiuti nel periodo considerato; viceversa, ma coerentemente, il p-value è inferiore rispetto all'analisi precedente e maggiormente significativo ( $p = 4.24^{-11}$ ).

Tuttavia, è particolarmente evidente la presenza di un *outlier*, rappresentato da Malta. Esso presenta un livello iniziale  $x_0 = 3.4118$  molto elevato, al quale si associa una forte riduzione nel tempo pari a  $\Delta x = -2.7069$ : si tratta di un *outlier* “coerente” con le altre osservazioni, che segue lo stesso meccanismo manifestandolo con maggiore intensità. Non si rende necessaria, quindi, una sua esclusione dal campione, ma può essere rilevante verificare la robustezza dei risultati senza considerare tale osservazione. La retta di regressione così ottenuta ha equazione  $y = -0.9777x + 0.8271$  e un coefficiente  $R^2 = 0.6129$ . Viene confermata la presenza di una dinamica di  $\beta$ -convergenza, ovvero di un processo di *catch-up* tra Stati membri nel lungo periodo. La variazione più pronunciata la subisce il coefficiente di determinazione, la cui riduzione indica una

minore capacità esplicativa del modello lineare. Il p-value, però, pur aumentando, conserva un valore che evidenzia l'elevata significatività statistica della misura ( $p = 1^{-5}$ ).

### 4.3 Convergenza all'interno dei gruppi di Stati (classificati in base al PIL)

Dopo aver osservato l'esistenza di dinamiche di convergenza tra gli Stati membri nel loro complesso, risulta utile approfondire se tali dinamiche siano guidate da specifici gruppi di Paesi. Si considera, a tal fine, la classificazione degli Stati membri in base alla dimensione economica. L'obiettivo non è solo verificare se il processo di convergenza osservato in precedenza sia trainato principalmente da determinati gruppi di economie, ma anche se emerge una tendenza alla convergenza tra Paesi appartenenti a gruppi differenti.

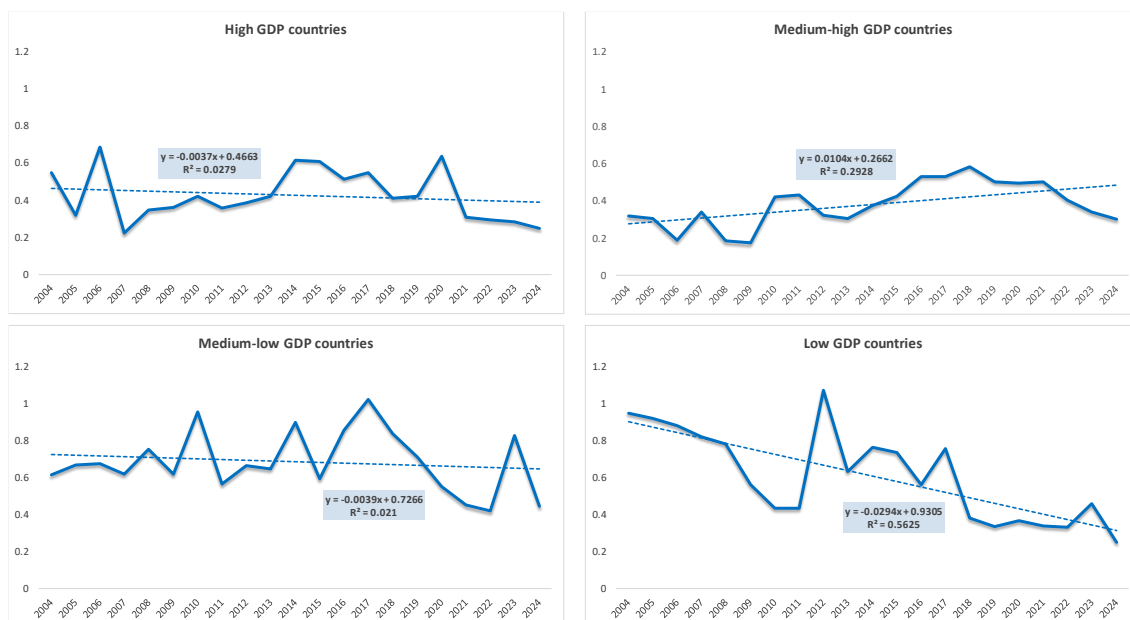


Figura 23: Analisi di  $\sigma$ -convergenza sul periodo 2004-2024, classificazione in base al PIL

L'analisi di  $\sigma$ -convergenza evidenzia differenze significative nei trend dei diversi gruppi. I Paesi caratterizzati da PIL elevato (High) e PIL medio-basso (Medium-low) presentano una dispersione degli aiuti di Stato sostanzialmente stabile nel tempo. Le rette di regressione mostrano pendenze lievemente negative ma molto contenute e coefficienti

di determinazione estremamente bassi, suggerendo l'assenza di una tendenza lineare significativa nella riduzione delle differenze tra i Paesi appartenenti a questi gruppi. Coerentemente con queste osservazioni, i valori assunti dai p-value (rispettivamente  $p = 0.47$  e  $p = 0.53$ ) rendono l'analisi priva di alcuna valenza statistica in riferimento ai gruppi High e Medium-low. All'interno di questi cluster, quindi, non sono evidenti né dinamiche di convergenza né di divergenza. Dal gruppo di Paesi con PIL medio-alto (Medium-high), invece, emerge un andamento divergente: il coefficiente angolare della retta pari a 0.0104 indica un leggero aumento della dispersione degli aiuti, anche se la capacità esplicativa della relazione rimane relativamente limitata ( $R^2 = 0.2928$ ): il coefficiente angolare risulta comunque statisticamente rilevante, seppur il p-value sia di poco superiore alla soglia di 0.01 ( $p = 0.011$ ). Infine, il risultato più evidente e statisticamente più significativo ( $p = 9.03^{-5}$ ) riguarda il gruppo dei Paesi con PIL più basso (Low), per i quali si osserva una riduzione più pronunciata della dispersione degli aiuti. La retta  $y = -0.0294x + 0.9305$  presenta una maggiore pendenza negativa e il coefficiente di determinazione  $R^2 = 0.5625$  risulta, in questo caso, sufficientemente elevato da suggerire un processo di convergenza tra questi Paesi.

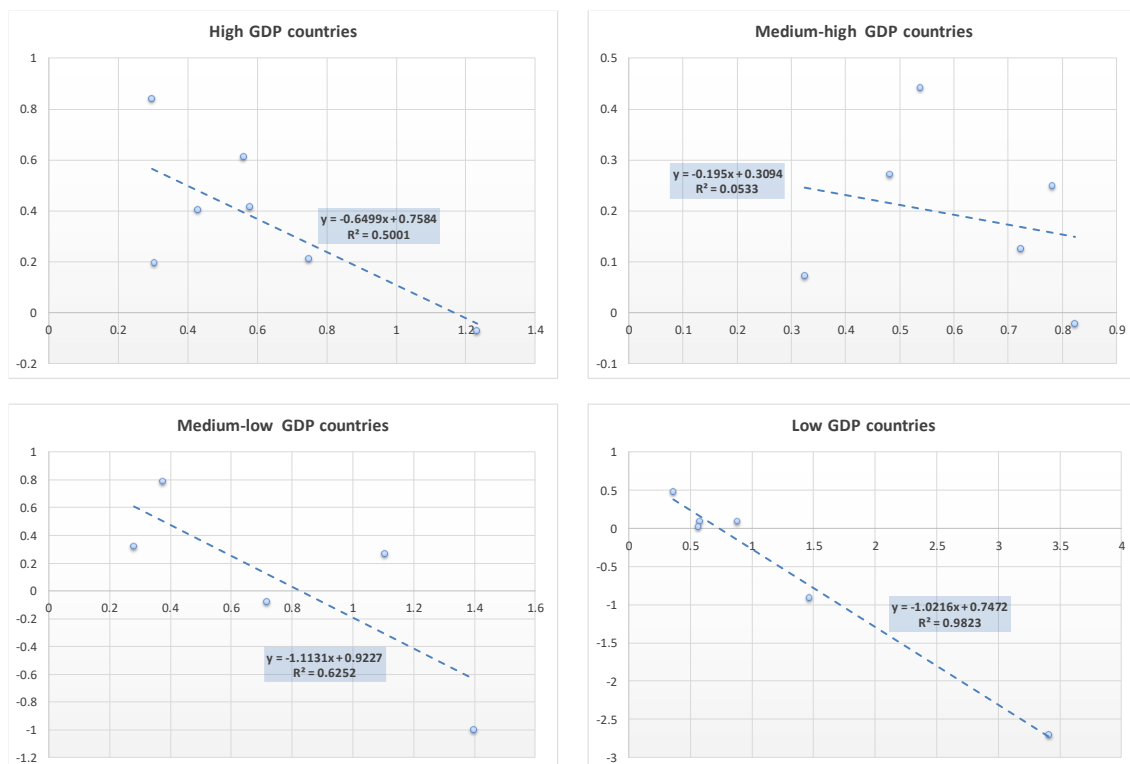


Figura 24: Analisi di  $\beta$ -convergenza sul periodo 2004-2024, classificazione in base al PIL

Analizzando la  $\beta$ -convergenza tra i quattro gruppi individuati in base al PIL vengono osservati risultati simili al paragrafo precedente. Il gruppo dei Paesi a basso PIL (Low) evidenzia un processo di *catch-up* molto marcato, con un coefficiente angolare negativo e statisticamente significativo ( $p = 1.18^{-4}$ ) e un coefficiente di determinazione  $R^2 = 0.9823$  che suggerisce una relazione quasi perfettamente lineare tra livello iniziale degli aiuti e la loro variazione nel tempo. La pendenza sarebbe ancora piú rilevante nel gruppo dei Paesi a medio-basso PIL (Medium-low), dato un coefficiente angolare maggiore rispetto al precedente in termini assoluti ( $1.1131 > 1.0216$ ), ma il p-value della regressione ( $p = 0.11$ ) dimostra l'assenza di un suo significato statisticamente rilevante. I Paesi con PIL elevato (High), invece, mostrano un meccanismo di *catch-up* piú limitato, con un coefficiente angolare inferiore, ma una rilevanza statistica superiore seppur limitata ( $p = 0.075$ ). Infine, in modo simile al caso di  $\sigma$ -convergenza, i Paesi con PIL medio-alto non presentano alcun tipo di tendenza di *catch-up*, avendo sí un coefficiente angolare negativo, ma anche un coefficiente di determinazione tendente allo zero ( $R^2 = 0.0533$ ) e un p-value che ne dimostra l'irrelevanza al punto di vista statistico ( $p = 0.66$ ).

Nel complesso, i risultati di entrambe le analisi suggeriscono che il processo di convergenza negli aiuti di Stato osservato a livello aggregato sia guidato principalmente dai Paesi con economie di dimensioni più piccole. La  $\sigma$ -convergenza, inoltre, evidenzia il contributo rilevante dei Paesi a basso PIL al picco del 2012, il quale alterava, in parte, il trend convergente osservato considerando la totalità degli Stati membri. Gli altri cluster mostrano una tendenza convergente più limitata, specialmente nel caso di  $\sigma$ -convergenza. Dal punto di vista statistico, in ogni caso, i coefficienti che riguardano tali gruppi assumono una rilevanza molto limitata e spesso del tutto assente. In particolare, il gruppo dei Paesi a PIL medio-alto presenta risultati poco rilevanti e, soprattutto, trend non approssimabili con una semplice relazione lineare. Se si considerano i livelli iniziali delle osservazioni, ovvero le intercetta delle rette di regressione, però, si notano valori inferiori relativi a quest'ultimo gruppo rispetto a quelli degli altri tre: ciò significa che, già all'inizio del periodo considerato, esisteva minore dispersione negli aiuti concessi da questi Paesi. Di conseguenza, è possibile precisare che un processo di convergenza dei Paesi a medio-alto PIL si rendeva meno necessario vista la situazione di partenza. Al contrario, i Paesi con basso PIL, ad esempio, partivano da una situazione di maggiore dispersione, complice anche il fatto che sono tutti entrati nell'Unione europea proprio nel 2004, anno iniziale del periodo esaminato. In modo analogo a quanto detto nell'ambito dell'iniziale confronto *EU14 vs Others*, la maggiore convergenza osservata nei Paesi a basso PIL può essere interpretata come una conseguenza della necessità di integrare delle politiche di Paesi appena entrati nell'Unione con le sue politiche di intervento pubblico e il mercato interno.

#### **4.3.1 Convergenza tra gruppi (*Within vs Between*)**

Dopo aver analizzato le dinamiche di convergenza all'interno dei diversi gruppi di Paesi classificati in base alla dimensione economica, può risultare utile approfondire se il processo di convergenza osservato si manifesti prevalentemente all'interno dei singoli gruppi (*within-group convergence*) oppure tra gruppi di Paesi differenti (*between-group convergence*). In questo modo, è possibile comprendere se la riduzione delle differenze nella concessione degli aiuti di Stato sia il risultato di un progressivo allineamento tra Stati con caratteristiche economiche simili oppure se emerga un processo

di convergenza più ampio tra economie di dimensioni differenti, ovvero un progressivo riequilibrio tra economie più grandi e più piccole. L'analisi ha richiesto il calcolo delle varianze

$$Var_{within(t)} = \frac{\sum_i(n_{i,t}-1)s_{i,t}^2}{N_t-1} \text{ e } Var_{between(t)} = \frac{\sum_i n_{i,t}(\bar{x}_{i,t}-\bar{x}_t)^2}{N_t-1}$$

dove  $n_{i,t}$  è il numero di Paesi appartenenti al gruppo  $i$  nell'anno  $t$ ,  $N_t$  è il totale dei Paesi nell'anno  $t$ ,  $s_{i,t}$  è la deviazione standard degli aiuti concessi dai Paesi del gruppo  $i$  nell'anno  $t$ ,  $\bar{x}_{i,t}$  è la media degli aiuti concessi dai Paesi del gruppo  $i$  nell'anno  $t$  e  $\bar{x}_t$  è la media degli aiuti concessi da tutti i Paesi nell'anno  $t$ . Sono state, di conseguenza, calcolate le deviazioni standard come la radice quadrata della varianza

$$SD_{within(t)} = \sqrt{Var_{within(t)}} \text{ e } SD_{between(t)} = \sqrt{Var_{between(t)}}$$

e i coefficienti di variazione come rapporto tra la deviazione standard e la media di aiuti

$$CV_{within(t)} = \frac{SD_{within(t)}}{\bar{x}_t} \text{ e } CV_{between(t)} = \frac{SD_{between(t)}}{\bar{x}_t}$$

Al fine di verificare l'accuratezza dei calcoli, inoltre, è stato svolto un controllo calcolando la varianza totale del campione. Infatti, affinché l'analisi sia corretta, in ogni anno deve verificarsi la condizione

$$Var_{total(t)} = Var_{within(t)} + Var_{between(t)}$$

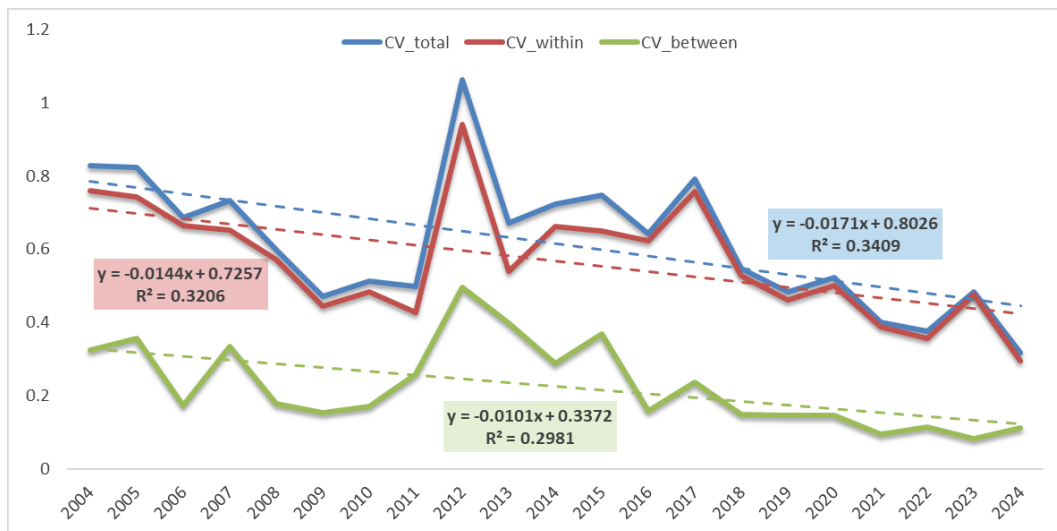


Figura 25: Confronto convergenza all'interno dei gruppi e tra gruppi (2004-2024)

Il grafico raccoglie le curve relative alla dispersione totale degli aiuti ( $CV_{total}$ ) e alle sue due componenti: la dispersione all'interno dei gruppi ( $CV_{within}$ ) e quella tra gruppi differenti ( $CV_{between}$ ). Le serie temporali mostrano come l'andamento del coefficiente di variazione  $CV_{within}$  sia, in larga parte, molto simile a quello complessivo ( $CV_{total}$ ), suggerendo che la dispersione totale degli aiuti di Stato sia determinata in modo prevalente dalle dinamiche che si verificano all'interno dei gruppi di Paesi. Al contrario, la componente  $CV_{between}$  assume un peso inferiore. Ciò significa che il processo di convergenza osservato a livello aggregato è principalmente guidato da un progressivo avvicinamento tra Stati membri appartenenti allo stesso cluster di dimensione economica, più che da un avvicinamento dei differenti cluster tra di loro. In realtà, il trend temporale evidenzia anche il contributo di questa componente *between-group* sul totale e sul processo di convergenza. I periodi che rappresentano dei picchi raggiunti da quest'ultima, infatti, coincidono con i periodi di maggior distacco tra le curve  $CV_{total}$  e  $CV_{within}$ . È il caso, ad esempio, del complessivo incremento del  $CV_{between}$  tra il 2009 e il 2015, che ha contribuito a una maggiore distanza tra le altre due e che suggerisce un ampliamento temporaneo delle differenze tra gruppi di Paesi, probabilmente causate dalle crisi finanziaria e dei debiti sovrani. Gli anni successivi, al contrario, viene mostrata una progressiva riduzione della componente *between-group*, tradotta in una maggiore sovrapposizione delle curve  $CV_{total}$  e  $CV_{within}$ , ovvero un ritorno a dinamiche di convergenza più omogenee.

Le regressioni lineari confermano queste evidenze. Tutte e tre le rette di regressione presentano coefficienti angolari negativi e statisticamente rilevanti ( $p_{total} = 0.005$ ,  $p_{within} = 0.075$  e  $p_{between} = 0.01$ ), indicando l'esistenza di tendenze convergenti, seppur l'approssimazione lineare abbia una capacità esplicativa limitata ( $R^2$  circa 0.3 in tutti i casi). In questo senso, però, si ricorda il peso della discontinuità osservata nel 2012, che limita la capacità esplicativa della relazione lineare, mentre le analisi sui periodi 2004-2011 e 2013-2024 restituiscono coefficienti di determinazione superiori. La componente *within-group*, poi, presenta coefficiente angolare e intercetta più vicini a quelli della retta di regressione della componente complessiva, mostrandone il maggiore legame e contributo. Quella *between-group*, invece, ha una pendenza meno pronunciata, coerente, però, con il fatto che la dispersione tra gruppi risulta già

relativamente contenuta all'inizio del periodo analizzato, come indicato dal valore più basso dell'intercetta rispetto alle altre due curve.

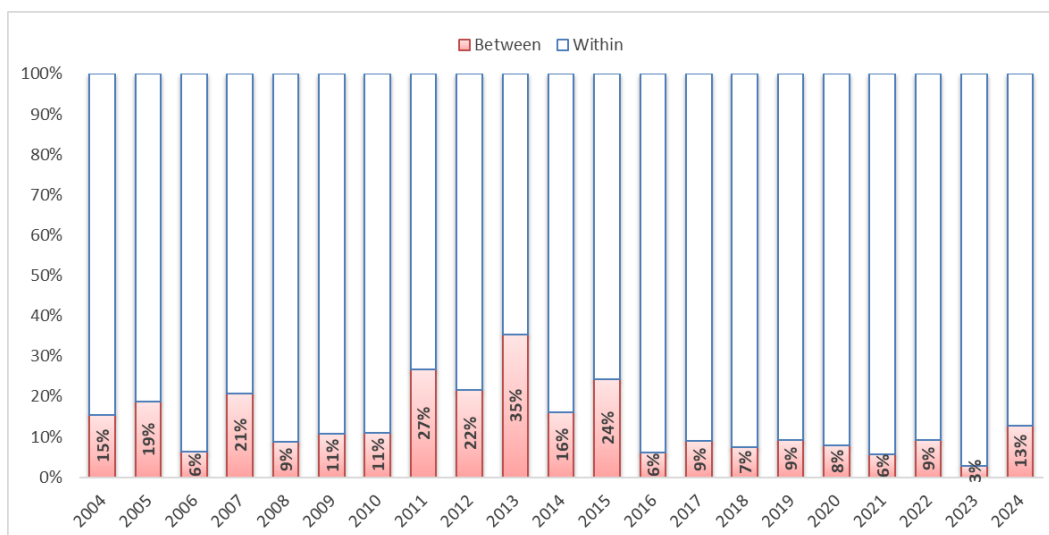


Figura 26: Peso della componente *Between* sulla dispersione totale degli aiuti

Interessante è l'osservazione sul peso che assume la componente *between-group*, calcolato sfruttando la proprietà della varianza per cui  $Var_{total(t)} = Var_{within(t)} + Var_{between(t)}$ . Essa evidenzia la sua limitatezza, quasi sempre inferiore al 20%. Solo nel periodo 2011-2015 tale livello è stato superato con regolarità, raggiungendo il 35% nel 2013. Periodo che, non a caso, corrisponde proprio a un picco nell'andamento del  $CV_{between}$  e alla conseguente maggiore distanza tra le altre due curve, mostrato dal grafico precedente.

I risultati suggeriscono, quindi, che il processo di convergenza osservato negli aiuti di Stato sia stato prevalentemente guidato da dinamiche *within-group*, complice anche il fatto che la maggiore dispersione iniziale era determinata all'85% dalle stesse differenze esistenti tra Stati dello stesso cluster. Nello stesso periodo, anche le dinamiche *between-group* hanno evidenziato un andamento convergente, seppur di minore intensità, che ha contribuito alla riduzione complessiva della dispersione degli aiuti di Stato tra gli Stati membri. Vi è stato, dunque, sia un avvicinamento tra i Paesi appartenenti a uno stesso gruppo, ma anche un complessivo avvicinamento tra i differenti gruppi individuati sulla base delle dimensioni economiche.

## 5. Gli aiuti destinati alla transizione verde

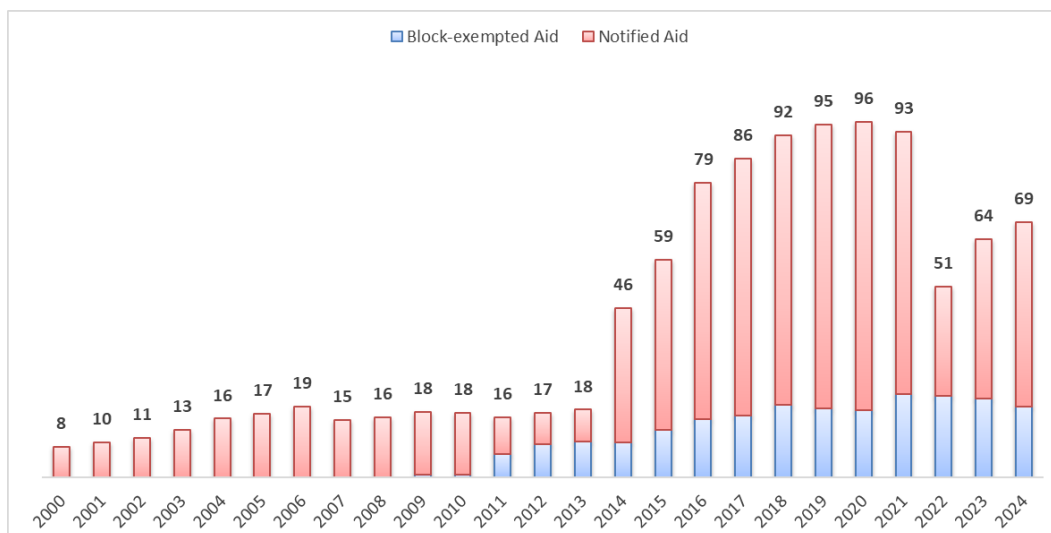


Figura 27: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati in UE (2000-2024), in miliardi di euro

Il grafico mostra l'andamento temporale degli aiuti di Stato erogati a favore della transizione verde. Come già accennato nella sezione 3.3 del presente capitolo, il punto di discontinuità più rilevante è rappresentato dal 2014, anno di introduzione delle nuove linee guida a favore dell'ambiente e dell'energia (EEAG) e del nuovo regolamento di esenzione generale. L'ammontare degli aiuti verdi passa da 18 a 46 miliardi di euro, aumentando del +149%, e quella che segue è una rapida crescita fino a sfiorare i 100 miliardi all'anno. Il covid-19 non rappresenta un punto di discontinuità come nel caso degli aiuti di Stato nel loro complesso, bensì gli aiuti verdi rimangono all'incirca costanti durante il biennio 2020-2021. È nel 2022, invece, che si osserva una drastica riduzione, passando da 93 a 51 miliardi (-45%). Esso corrisponde all'anno della crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina, durante la quale molti Paesi si sono ritrovati costretti a cercare fonti di energia alternative al gas e petrolio russo, talvolta anche riattivando vecchie centrali a carbone, ad esempio, e rallentando momentaneamente gli investimenti per la decarbonizzazione, le tecnologie a zero emissioni e l'economia circolare. Dall'anno seguente, invece, nonostante il protrarsi della guerra e della crisi, gli investimenti volti a favorire la transizione verde sono tornati a crescere (+25%).

Osservando il rapporto tra aiuti esentati e aiuti notificati, si nota che la crescita iniziata nel 2014 è quasi interamente guidata dall'incremento degli aiuti soggetti a notifica: ciò dimostra la maggiore rilevanza delle EEAG rispetto al GBER in termini di

transizione verde, la quale spesso richiede investimenti e interventi ingenti e superiori alle soglie imposte dal regolamento di esenzione. Prima di quell'anno la percentuale di aiuti verdi concessi mediante regolamento di esenzione era cresciuta dal 4.7% nel 2010 al 53.2% nel 2013; nel 2014 la quota si è ridotta al 20.7%, nonostante in termini assoluti siano rimasti all'incirca costanti. Gli aiuti soggetti a notifica, invece, sono aumentati in un solo anno del +322%, passando da 8.5 a 36 miliardi di euro. Negli anni successivi il rapporto tra aiuti esentati e notificati rimane stabile attorno al 20%, a dimostrazione del fatto che non solo hanno continuato a crescere gli aiuti notificati grazie all'influenza delle EEAG, ma lo hanno comunque anche fatto quelli erogati tramite regolamento di esenzione. Il peso degli aiuti esentati è tornato a crescere nel 2022, quando la drastica riduzione di aiuti verdi è stata interamente causata da una riduzione degli aiuti notificati.

## 5.1 Confronto tra i singoli Stati

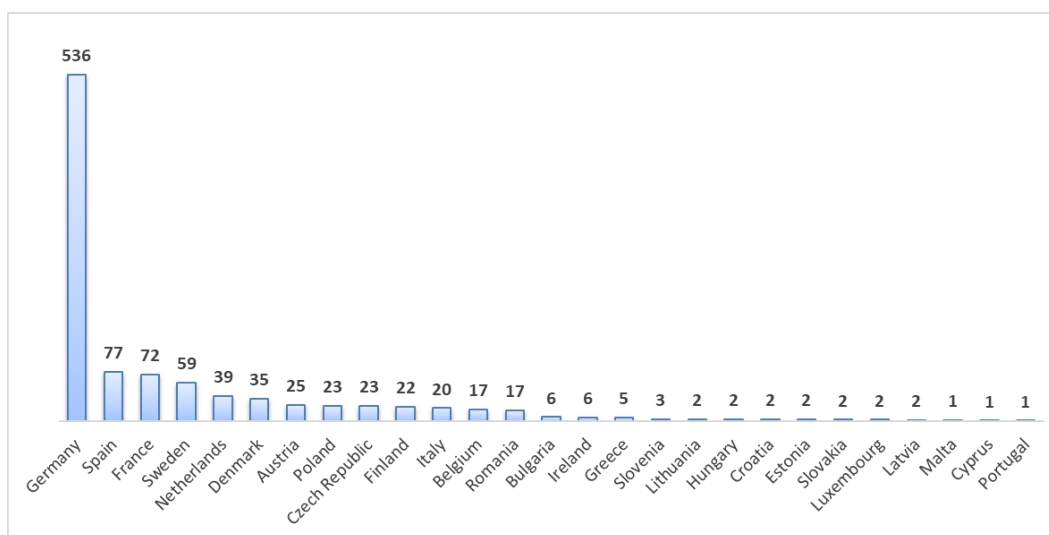


Figura 28: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in miliardi di euro

Il grafico mostra gli aiuti erogati dai 27 Stati membri per la transizione verde durante il periodo 2004-2024, evidenziando una predominanza incontrastata della Germania. Se si poteva immaginare il suo primato, viste le dimensioni economiche e il suo dominio già evidente osservando il totale degli aiuti di Stato (la Germania eroga il 32% del totale degli aiuti UE), la differenza rispetto agli altri Paesi è abissale. Da sola, la Germania rappresenta il 54% di tutti gli aiuti verdi concessi nell'Unione europea nel periodo in esame, per un totale di 536 miliardi di euro. Il secondo posto è occupato dalla

Spagna, con soli, però, 77 miliardi, rendendo evidente il divario tra la Germania e tutti gli altri Paesi. Seguono Francia, Svezia, Paesi Bassi e Danimarca, con l'Italia che si posiziona all'undicesimo posto con 20 miliardi di euro.

Ancor di più rispetto all'analisi generale sugli aiuti di Stato, diventa allora significativo svolgere il confronto considerando gli aiuti in percentuale del PIL.

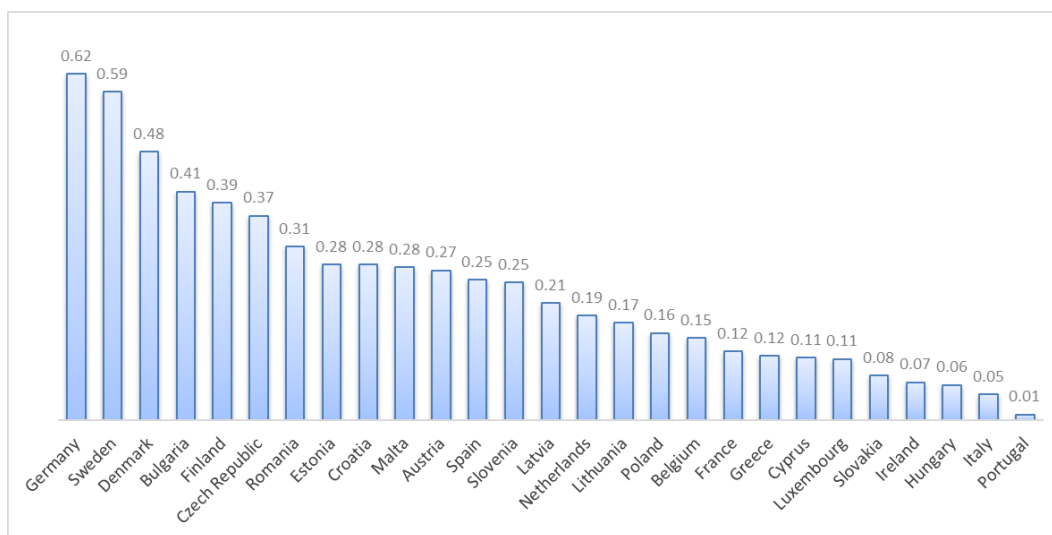


Figura 29: Aiuti di Stato per la transizione verde erogati dai singoli Paesi nel periodo 2004-2024, in percentuale del PIL

A differenza di quanto osservato considerando la totalità degli aiuti, in merito al quale la Germania era superata da altri Paesi in termini di spesa percentuale, l'analisi sugli aiuti verdi la pone al primo posto con una spesa media dello 0.62% del PIL. Questa volta, però, si posiziona a un livello sicuramente comparabile rispetto agli altri Paesi: la Svezia, ad esempio, si trova al secondo posto con una spesa inferiore di soli 0.03 punti percentuali. Seguono Danimarca, Bulgaria, Finlandia e Repubblica Ceca, mentre gli altri grandi Paesi europei si posizionano molto indietro: l'Italia si posiziona al penultimo posto, con una spesa media di soli 0.05% del PIL.

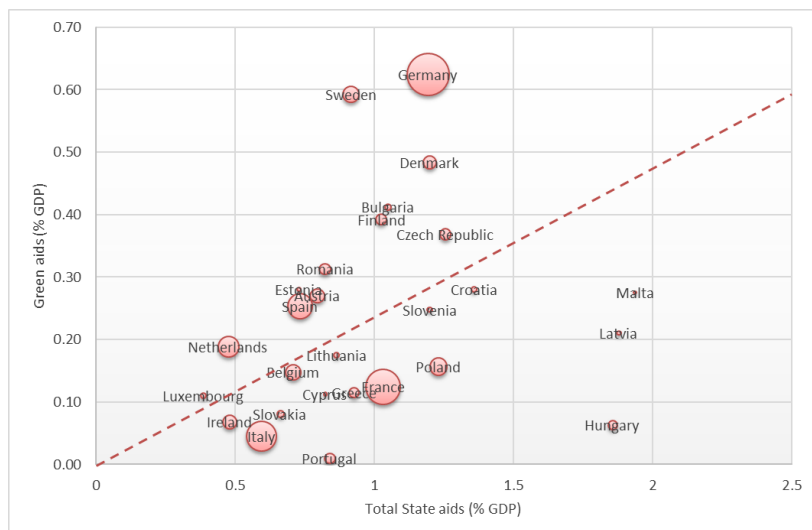


Figura 30: Rapporto tra aiuti verdi percentuali e aiuti totali percentuali

La figura mette in relazione, per ogni Paese, gli aiuti destinati alla transizione verde con il totale di quelli erogati durante il periodo 2004-2024, considerando gli aiuti come percentuale del PIL. La retta approssima la media dell'Unione europea, pari a 0.237% di aiuti verdi e 1% di aiuti totali. Se un Paese si trova al di sopra della retta, allora più si allontana dalla stessa maggiore è la quota di aiuti verdi che eroga rispetto alla media dell'UE. Viceversa, se si trova al di sotto e molto lontano da essa, significa che eroga una quantità inferiori di aiuti verdi rispetto alla media. Lo Stato che eroga una maggiore percentuale di aiuti verdi rispetto al totale è la Svezia, il cui ammontare totale di aiuti di Stato è destinato per il 63.8% alla transizione verde. Dietro si posizionano la Germania (52.7%) e la Danimarca (41.1%). L'Italia è, invece, al terzultimo posto, con soli 7.7% di aiuti destinati alla transizione verde.

## 5.2 Confronto tra gruppi di Stati

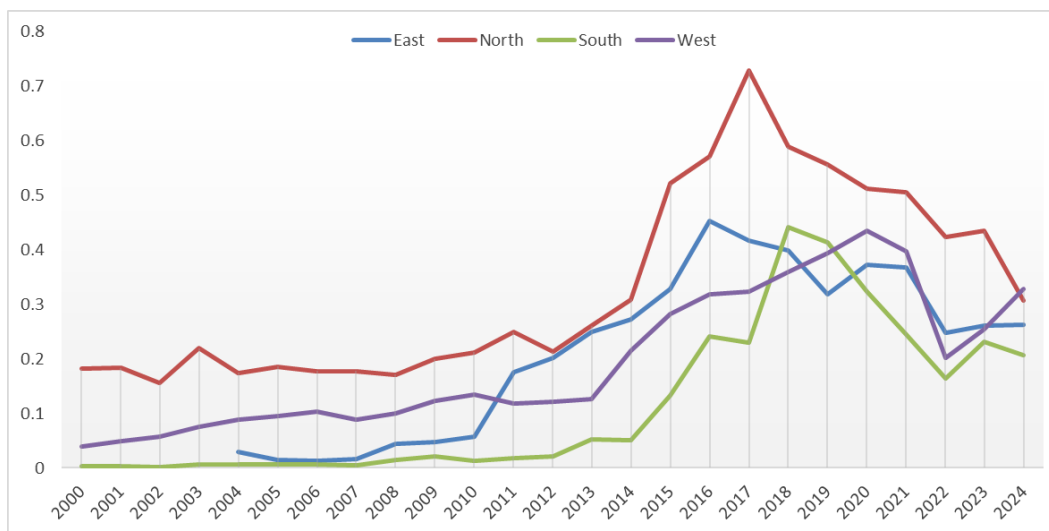


Figura 31: Confronto degli aiuti verdi tra gruppi di Paesi (classificazione geografica), in percentuale del PIL

Osservando l'andamento degli aiuti erogati dai Paesi, suddivisi in base all'area geografica di appartenenza, si nota la predominanza dei Paesi dell'Europa settentrionale. Nelle precedenti analisi, in cui i Paesi erano considerati singolarmente, si è visto come subito dietro la Germania ci siano Svezia e Danimarca, con anche la Finlandia posizionata tra le prime cinque per spesa media durante il periodo. Non solo, ma anche i Paesi baltici non sfigurano, tutti presenti almeno tra i primi sedici posti. Si tratta dell'unico gruppo che sosteneva una spesa rilevante per la transizione verde già a partire dall'anno 2000, attorno allo 0.18% del PIL. I Paesi dell'est non erano ancora entrati nell'Unione europea, ma la loro spesa per aiuti verdi era molto limitata anche considerando il periodo successivo al 2004. Ancora minore era l'impegno dei Paesi del sud, storicamente meno affini a sostenere investimenti aventi finalità climatiche, ambientali o energetiche. L'unico altro gruppo, comunque lontano dai Paesi del nord, che investiva in aiuti verdi una percentuale discretamente superiore allo zero era quello dei Paesi occidentali, guidati, però, dalla sola Germania. Dopo di che, si osserva una crescita rilevante di tutti i gruppi a partire dal 2014 in poi, anno che si conferma punto di discontinuità importante grazie all'introduzione delle EEAG. Solo gli Stati orientali hanno conosciuto una crescita maggiore dal 2011, fattore che li ha portati a raggiungere il proprio picco in termini di aiuti verdi prima di tutti gli altri gruppi. In generale, comunque, tale massimo è stato raggiunto tra il 2016 e il 2020 da tutte e quattro le aree geografiche considerate, mentre le successive crisi hanno contribuito a spostare la spesa verso altre tematiche di maggiore, momentaneo, rilievo.

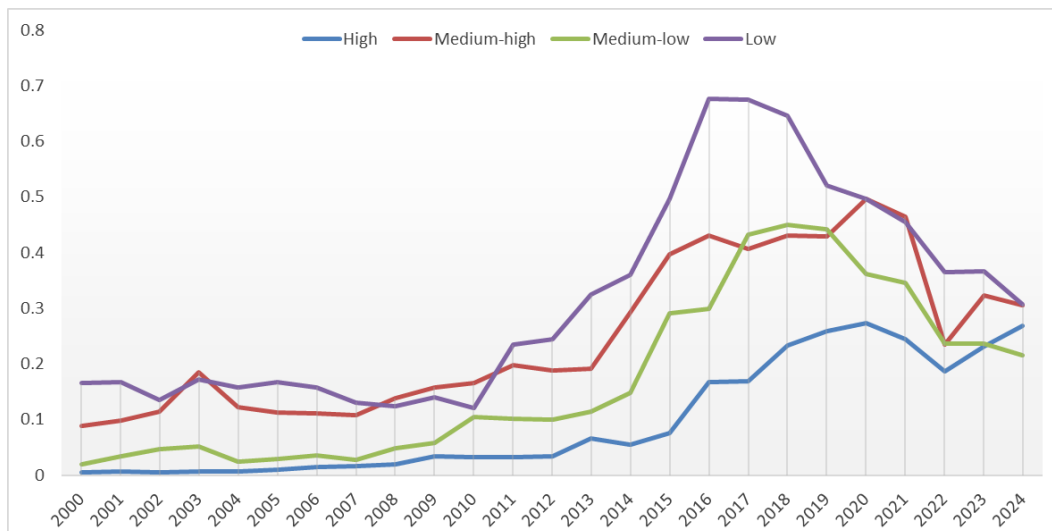


Figura 32: Confronto degli aiuti verdi tra gruppi di Paesi (classificazione in base a debito/PIL), in percentuale del PIL

È interessante osservare, poi, come il confronto effettuato suddividendo i Paesi in base al loro rapporto debito/PIL evidenzia una certa correlazione tra lo stesso e la spesa percentuale a sostegno della transizione verde. Tra il 2000 e il 2023, infatti, il gruppo dei Paesi con debito/PIL elevato è sempre stato quello che ha erogato, in percentuale, meno aiuti verdi. In ripresa dal 2013, è stato, però, Cipro a trainare l'iniziale recupero, con Paesi come Spagna e Francia che hanno aumentato la propria spesa a partire dal 2016 in poi, mentre l'Italia non ha mai contribuito in modo rilevante. Al contrario, il gruppo dei Paesi con basso debito/PIL è quasi sempre stato quello che ha sostenuto la maggiore spesa percentuale in aiuti per la transizione verde, guidato da Svezia e Danimarca, ma dagli anni successivi al 2010 anche da Repubblica Ceca, Bulgaria ed Estonia. Solo in pochi anni il gruppo con la spesa percentuale maggiore è stato quello dei Paesi a medio-alto debito/PIL, sul quale, però, influenza la presenza della Germania. Essa, inoltre, all'interno di questo gruppo, figura al penultimo posto per rapporto debito/PIL, ovvero molto vicino ai livelli dei Paesi appartenenti al gruppo medio-basso debito/PIL.

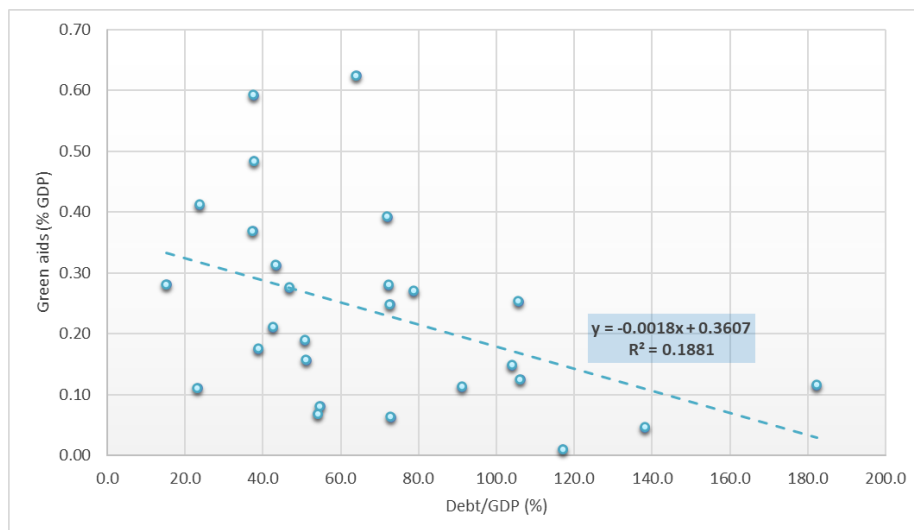


Figura 33: Correlazione tra aiuti verdi e rapporto debito/PIL

Confrontando gli aiuti verdi percentuali erogati dai singoli Paesi con il loro rapporto debito/PIL è possibile osservare una proporzionalità inversa tra le due misure: all'aumentare del debito percentuale del Paese, diminuisce la sua spesa indirizzata a obiettivi di transizione verde. L'equazione della retta di regressione restituisce un coefficiente angolare negativo, ma anche un coefficiente di determinazione limitato, indicando una certa variabilità e la limitata capacità esplicativa della relazione lineare. Il p-value, infatti, assume un valore pari a  $p = 0.024$ , evidenziando la presenza di una rilevanza statistica discreta ma non ottima della misura. Ciò nonostante, si può comunque concludere che lo spazio fiscale del singolo Stato influenza la sua capacità, o forse volontà, di sostenere investimenti indirizzati alla transizione verde, preferendo spesso altri ambiti di applicazione.

### 5.3 Analisi di convergenza sugli aiuti per la transizione verde

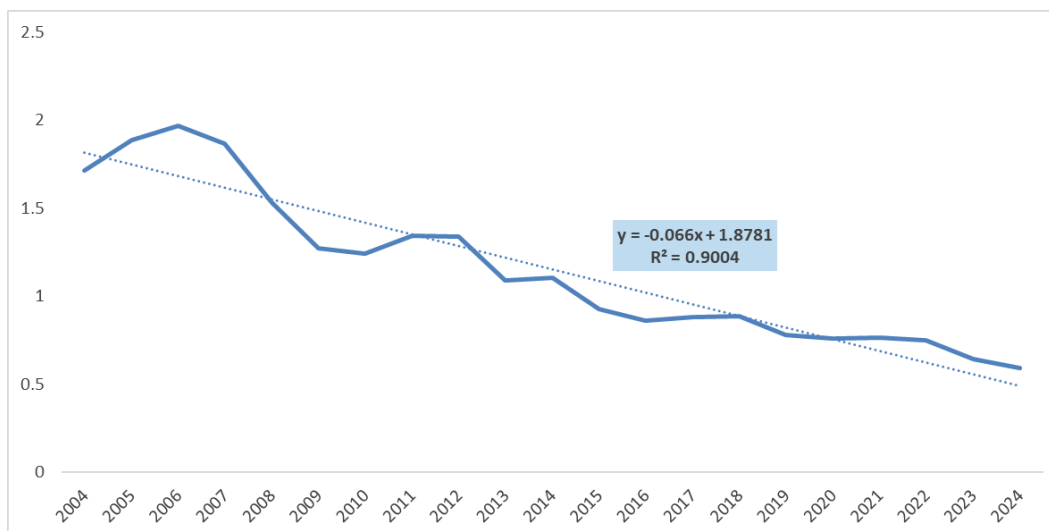


Figura 34: Analisi di  $\sigma$ -convergenza sugli aiuti per la transizione verde (2004-2024)

Concentrando l'analisi di  $\sigma$ -convergenza sui soli aiuti indirizzati alla transizione verde, si osserva una marcata tendenza convergente tra i Paesi dell'Unione europea considerati (si ricorda che, al fine di mantenere il campione costante su tutto il periodo esaminato, sono stati esclusi Bulgaria, Romania e Croazia). Il grafico mostra la curva relativa al coefficiente di variazione, avente una chiara tendenza alla diminuzione. La sua retta di regressione ha equazione  $y = -0.066x + 1.8781$  e un coefficiente di determinazione  $R^2 = 0.9004$ . Il coefficiente angolare negativo indica una tendenza alla diminuzione della dispersione nel tempo ed ha un'elevata significatività statistica ( $p = 5.78^{-11}$ ), mentre quello di determinazione è molto elevato e suggerisce un andamento relativamente costante e ben approssimabile da una relazione lineare. Confrontando i valori con la retta di regressione ottenuta alla sezione 4.1 quando si è effettuato lo stesso tipo di analisi sul totale degli aiuti di Stato ( $y = -0.0171x + 0.8026$ , con  $R^2 = 0.3409$ ), è evidente la differenza tra i due trend. Il maggiore coefficiente di determinazione relativo all'analisi sugli aiuti verdi indica che essi sono stati meno influenzati da picchi e discontinuità, i quali hanno, invece, caratterizzato l'andamento degli aiuti nel loro complesso. Il coefficiente angolare è, in valore assoluto, quasi quattro volte più grande ( $3.86x$ ) e suggerisce una tendenza convergente molto più marcata. In questo senso, però, è importante sottolineare l'iniziale valore della dispersione molto elevato, rappresentato dall'intercetta, che contribuisce a una successiva convergenza di maggiore intensità. Se si osserva la dispersione degli aiuti nel 2024, infatti, rappresentata dal coefficiente di

variazione, gli aiuti complessivi hanno raggiunto un livello pari 0.3165, mentre quelli per la transizione verde mostrano una dispersione ancora maggiore, con un coefficiente di variazione pari a 0.5913.

L'analisi mostra, quindi, un progressivo allineamento tra gli Stati membri nell'utilizzo degli aiuti come strumento di sostegno alla transizione verde. Inizialmente pochi Paesi investivano in questo ambito (solo Svezia, Germania, Austria, Finlandia e Paesi Bassi sostenevano una spesa per gli aiuti verdi superiore allo 0.1% del PIL), ed essi si differenziavano in modo marcato rispetto a tutti gli altri, fattore che ha determinato un'iniziale dispersione molto elevata. Il successivo rafforzamento del quadro regolatorio e l'evoluzione delle politiche europee in materia di clima, ambiente ed energia, però, hanno contribuito a favorire maggiore omogeneità nelle politiche nazionali di sostegno agli investimenti verdi, oltre che a incentivarle.

#### 5.4 Analisi di concentrazione

Le precedenti analisi sugli aiuti destinati alla transizione verde hanno mostrato che più della metà di essi sono stati erogati da un solo Paese: la Germania. Ciò suggerisce la possibile presenza di un elevato grado di concentrazione di tali aiuti, che merita, dunque, un approfondimento. A tal fine, è stato utilizzato l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), uno degli indicatori più diffusi per misurare il grado di concentrazione all'interno di un campione. Esso si calcola come

$$HHI_t = \sum_i s_{i,t}^2, \text{ dove } s_{i,t} = \frac{Aid_{i,t}}{\sum_i Aid_{i,t}}$$

ovvero come la somma dei quadrati delle quote detenute da ciascun Paese sul totale degli aiuti erogati in un determinato anno. In questo caso, sono stati utilizzati i valori assoluti degli aiuti concessi da ciascuno Stato membro, poiché l'obiettivo dell'analisi è misurare la distribuzione degli importi complessivi degli aiuti e non la loro intensità relativa rispetto al PIL. L'indice può assumere valori compresi tra 0 e 1, dove valori più elevati indicano un maggiore grado di concentrazione. I casi limiti di massima concentrazione nelle mani di un solo Paese e di perfetta distribuzione uniforme tra tutti i Paesi sono rappresentati, rispettivamente, dal valore 1 e da  $\frac{1}{N}$ , dove N è la numerosità del campione.

In questo caso, ad esempio, sono stati presi in considerazione tutti gli Stati membri e, dunque, il minimo valore che può assumere l'indice è  $HHI_{min} = \frac{1}{N} = \frac{1}{27} = 0.037$ . Siccome si sta effettuando l'analisi sui valori assoluti degli aiuti di Stato erogati, e sapendo che essi dipendono in larga parte anche dalle disponibilità dei Paesi, si può subito osservare che un tale valore  $HHI_{min}$  sarà altamente improbabile (sicuramente gli Stati con cassa maggiore spenderanno di più). L'analisi è stata effettuata considerando sia gli aiuti destinati alla transizione verde sia quelli complessivi, riservandosi così la possibilità di confrontarle.

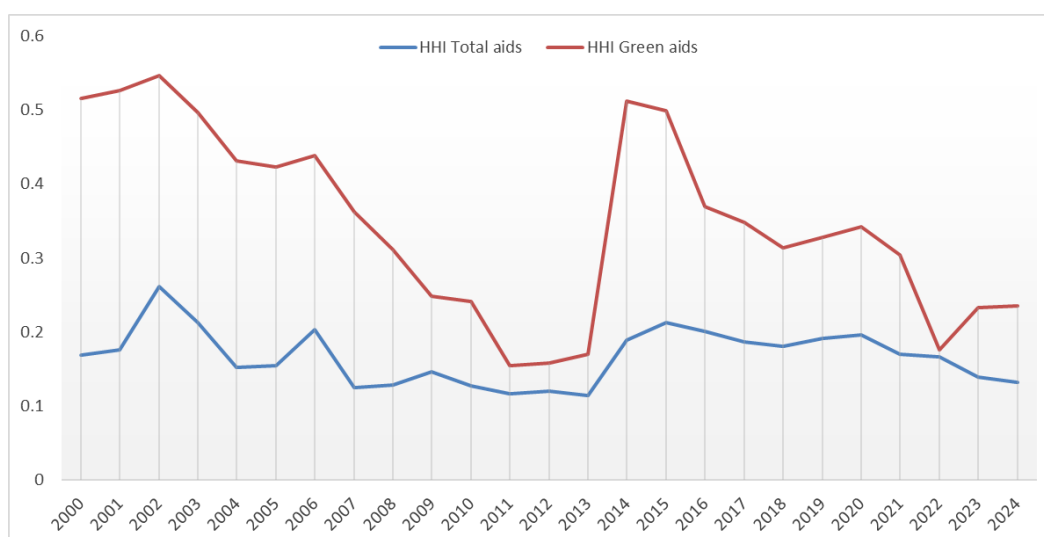


Figura 35: Analisi di concentrazione (HHI index) degli aiuti verdi vs complessivi, in valore assoluto

Una prima osservazione da fare è che sono stati considerati tutti i Paesi membri, scelta che determina un campione non costante lungo l'intero periodo 2000-2024. Di conseguenza, negli anni in cui si sono verificati nuovi allargamenti dell'Unione europea (2004 su tutti) si osserva una riduzione dell'indice HHI, riflettendo una maggiore distribuzione degli aiuti tra un numero più ampio di Paesi.

In generale, poi, il confronto evidenzia una differenza significativa tra la concentrazione degli aiuti complessivi e di quelli aiuti destinati alla transizione verde. L'HHI relativo agli aiuti verdi risulta sistematicamente più elevato lungo tutto il periodo considerato, indicando una maggiore concentrazione di questa tipologia di interventi. Il suo valore iniziale, ad esempio, era pari a 0.515, riflettendo il fatto che solo pochi Paesi investivano in maniera significativa in politiche di sostegno alla transizione verde. Al contrario, l'HHI relativo agli aiuti complessivi parte da un livello molto più basso (0.169),

indicando una distribuzione più uniforme. Esso, poi, rimane relativamente stabile nel tempo, con alcune oscillazioni ma senza variazioni particolarmente marcate; al contrario, l'indice relativo agli aiuti verdi mostra una dinamica più articolata. Partendo da un valore molto elevato, si riduce progressivamente fino al 2013, raggiungendo un valore di 0.17 e avvicinandosi a quello dell'indice relativo agli aiuti complessivi. Tuttavia, nel 2014 è soggetto a un brusco aumento, tornando a superare la soglia di 0.5 e indicando un nuovo forte livello di concentrazione. Tale dinamica è dovuta a un significativo incremento del volume degli aiuti destinati alla transizione energetica da parte della Germania, passata da 6.3 a 32.3 miliardi di euro, discontinuità probabilmente collegata all'introduzione delle nuove linee guida per l'ambiente e l'energia. Negli anni successivi continuano a crescere gli aiuti verdi concessi dalla Germania, ma si osserva anche un aumento rilevante degli interventi da parte di altri Stati membri, tra cui alcune delle principali economie europee come Francia, Spagna, Italia, Polonia e Paesi Bassi. Tale processo ha determinato, così, una nuova tendenza alla riduzione dell'indice di concentrazione. Gli aiuti destinati alla transizione verde stanno, quindi, progressivamente diventando più diffusi tra gli Stati membri, i quali, in numero sempre maggiore e in maniera sempre più significativa, si stanno impegnando nel sostegno pubblico alla transizione. Ciò nonostante, l'HHI relativo agli aiuti verdi si attesta, nel 2024, a 0.235, rimanendo ancora superiore a quello degli aiuti complessivi (0.135).

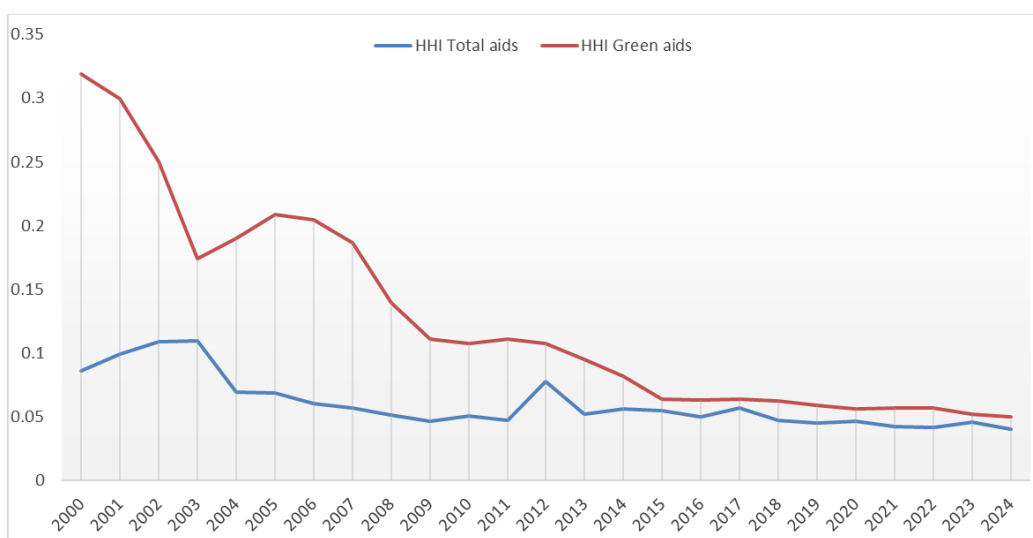


Figura 36: Analisi di concentrazione (HHI index) degli aiuti verdi vs complessivi, in percentuale del PIL

La stessa analisi condotta prendendo in considerazione i valori degli aiuti in percentuale del PIL mostrano, comunque, risultati simili. L'indice HHI relativo agli aiuti

verdi parte da un valore molto più elevato per poi diminuire progressivamente, mentre quello relativo agli aiuti complessivi è soggetto a un andamento più costante, pur diminuendo negli anni. In particolare, in riferimento agli aiuti verdi, si osserva come la discontinuità presente nel 2014 considerando i valori assoluti sia assente in questo caso. Inoltre, i valori mantenuti dai due indici sono sempre inferiori rispetto a quelli analizzati in precedenza, dimostrando che molta della variabilità osservata in termini assoluti è dovuta alle differenze economiche dei 27 Stati membri. Nel 2024, ad esempio, gli indici HHI hanno raggiunto i valori di 0.05 per gli aiuti verdi e di 0.04 per quelli complessivi, molto vicini al minimo di 0.037 che rappresenta una distribuzione perfettamente uniforme. Ciò significa che, in termini percentuali, gli aiuti di Stato hanno raggiunto ottimi livelli di distribuzione tra i 27 Paesi, in ogni caso migliori rispetto a quelli di inizio millennio.

## **6. Conclusioni**

I risultati delle analisi condotte confermano la crescente importanza assunta dagli aiuti di Stato nel contesto delle politiche economiche e industriali dell'Unione europea, mostrando un trend in crescita nella concessione degli aiuti durante gli ultimi due decenni. L'intensità ancora superiore con cui sono aumentati gli aiuti destinati alla transizione verde segnala la sua progressiva centralità nell'agenda economica europea e la rilevanza del ruolo degli aiuti nel perseguimento degli obiettivi di interesse comune. Ciò avviene in modo coerente con l'evoluzione del quadro normativo e strategico, con la progressiva revisione e introduzione di nuovi strumenti e linee guida volte a incentivare il sostegno pubblico agli investimenti. In questo senso, si è notata la rilevanza assunta dagli aiuti esentati dall'obbligo di notifica, il cui peso è aumentato a seguito dell'introduzione dei regolamenti di esenzione (su tutti il GBER), rappresentando oggi la quota predominante in termini di volumi e circa il 40% in termini monetari. Allo stesso modo, si è osservato come l'introduzione nel 2014 delle nuove linee guida in materia di aiuti ambientali ed energetici abbia contribuito a definire un quadro più favorevole al sostegno pubblico legato alla transizione, determinando un rapido incremento degli aiuti verdi. Il periodo della pandemia di Covid-19, poi, ha rappresentato una fase di forte discontinuità nella dinamica degli aiuti di Stato complessivi, con il raggiungimento di livelli senza precedenti. I quadri temporanei introdotti dalla Commissione hanno effettivamente

consentito agli Stati membri di intervenire con rapidità e flessibilità per sostenere imprese e settori economici colpiti dalla crisi. Al contrario, gli investimenti per la trasformazione verde hanno subito una battuta d'arresto: il 2020, infatti, non rappresenta un picco per quanto riguarda gli aiuti verdi, bensì essi hanno raggiunto il loro massimo livello negli anni immediatamente precedenti alla pandemia. Si nota, quindi, come nelle fasi di emergenza le priorità delle politiche pubbliche tendano a spostarsi verso obiettivi differenti rispetto a quelli di lungo periodo legati alla transizione verde, favorendo interventi di stabilizzazione e sostegno immediato delle attività produttive.

Interessante è osservare la distribuzione degli aiuti tra gli Stati membri, al fine di analizzare il loro possibile impatto in merito al rischio di frammentazione del mercato interno e alterazione della concorrenza. Anzitutto, emerge chiaramente la correlazione tra aiuti di Stato in termini assoluti e dimensione economica dei Paesi, con uno sbilanciamento verso quelli più grandi, su tutti la Germania. Facendo riferimento alla percentuale degli aiuti rispetto al PIL, invece, la distribuzione risulta essere più omogenea e le differenze minori, evidenziando la maggiore adeguatezza dell'indicatore per confrontare l'intensità dell'intervento pubblico tra economie differenti. L'analisi sull'indice di distribuzione di Herfindahl-Hirschman, infatti, ha mostrato la notevole differenza tra la distribuzione degli aiuti in termini assoluti, più concentrata tra i Paesi con possibilità economiche maggiori, e in termini percentuali, maggiormente uniforme, oltre che la concentrazione della spesa per gli aiuti verdi in un numero ridotto di Paesi (Germania ed Europa settentrionale in modo specifico). In questo senso, però, la gestione da parte dell'Unione delle politiche in materia di aiuti di Stato sembra aver favorito un andamento positivo di maggiore distribuzione nel corso degli anni, coerentemente con la necessità di preservare il *level playing field*. Risultato che emerge anche dalle dinamiche di convergenza analizzate, le quali mostrano una tendenza generale alla riduzione delle differenze tra Paesi nel tempo, suggerendo un progressivo avvicinamento nelle politiche di intervento pubblico. Se è necessario osservare come tale processo sia in larga parte guidato dai Paesi caratterizzati da livelli di PIL più bassi, infatti, è comunque importante sottolineare la presenza di un andamento convergente anche tra i differenti gruppi di Stati individuati in base al PIL, che mostrano una distanza reciproca contenuta. Al contrario di quanto si possa immaginare, l'analisi di convergenza ha evidenziato l'assenza di variazioni significative nella dispersione degli aiuti tra i membri durante il periodo della

pandemia, caratterizzato da un'improvvisa crescita di volumi e denaro. La Commissione ha concesso maggiore flessibilità agli Stati attraverso l'introduzione dei quadri temporanei, evidentemente accompagnata, però, da un efficace lavoro di coordinamento. La risposta è stata, quindi, proporzionata ed è apparsa coerente con l'obiettivo di preservare l'integrità del mercato interno.

Durante l'elaborato, si è parlato del ruolo delle trasformazioni verde e digitale in riferimento al posizionamento strategico dell'Unione europea nel contesto geopolitico internazionale. L'argomento è, oggi più che mai, di estrema attualità e rilevanza, e amplifica il ragionamento fatto parlando delle conseguenze scaturite dal conflitto russo-ucraino iniziato nel 2022. Esso aveva messo a dura prova, infatti, le catene del valore internazionali, aumentando l'incertezza e la volatilità dei mercati, e fatto emergere l'elevata esposizione, in questo senso, dell'Unione europea a causa delle vulnerabilità strutturali cui è soggetta. La crisi geopolitica ed energetica del tempo l'aveva colpita con maggiore intensità, eccessivamente dipendente da fornitori esterni per numerose risorse strategiche nel campo dell'energia e delle materie prime critiche. Allo stesso modo, la guerra in Medio Oriente e il progressivo aggravamento dei rapporti internazionali stanno generando e genereranno conseguenze simili e instabilità che richiederanno interventi e scelte importanti da parte dell'Europa. La disciplina degli aiuti di Stato, con ogni probabilità, acquisirà ulteriore rilevanza nelle politiche che dovranno essere intraprese dall'Unione, sempre più necessarie e consistenti al fine di preservare il suo posizionamento nelle catene globali del valore e, se possibile, recuperare un ruolo di primo piano nel panorama internazionale. Tramite un'intelligente gestione dell'intervento pubblico, si dovrà essere in grado di stimolare e incentivare gli investimenti privati nei settori più strategici, con il vincolo primario della necessità di tutelare il mercato interno. I settori caratterizzati da un elevato progresso tecnologico, come quello dell'intelligenza artificiale, delle infrastrutture digitali e delle tecnologie legate alla transizione energetica (fonti energetiche rinnovabili, idrogeno, nucleare, economia circolare), stanno ridefinendo gli equilibri globali e potrebbero permettere all'Unione di rafforzare la propria posizione e ridurre le dipendenze dall'estero. Dove possibile, l'Unione europea è chiamata, soprattutto tramite un intervento pubblico coordinato, a promuovere lo sviluppo interno di tecnologie avanzate e al raggiungimento di una condizione di autosufficienza energetica. Dove la possibilità di ridurre le dipendenze esterne è limitata, come nel caso

delle materie prime critiche, la cui disponibilità è strettamente legata alla distribuzione geografica delle risorse naturali, la strategia europea deve puntare sulla diversificazione delle fonti di approvvigionamento. È necessario evitare una dipendenza eccessiva da un numero ristretto di Paesi, a maggior ragione nel caso in cui le relazioni con esse siano complesse dal punto di vista geopolitico. In questa direzione vanno le recenti iniziative volte a rafforzare le relazioni commerciali con nuovi partner internazionali, come l'India e i Paesi del Mercosur, che mirano a favorire l'accesso di risorse strategiche e a rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento europee.

L'incertezza del contesto internazionale, quindi, accelera la necessità di implementare politiche efficaci al fine di sostenere le trasformazioni richieste per rimanere al passo di una competizione globale sempre maggiore. Ciò accentua la centralità della disciplina degli aiuti di Stato, la cui sfida principale è quella di garantire sufficiente sostegno agli obiettivi comuni dell'Unione e coordinamento tra gli Stati membri, evitando di generare eccessivi squilibri tra gli stessi e preservando il mercato unico.

# BIBLIOGRAFIA

## Letteratura critica

- S. C. Armitage, N. Bakhtian, A. B. Jaffe, *Innovation market failures and the design of new climate policy instruments*, in *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 31622, 2023
- M. Birshan, L. Leinert, T. Nauc ler, W. Rehm, *A different high-growth story: The unique challenge of climate tech*, in *McKinsey Quarterly*, 2024
- A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, Astrid Online, 2010
- L. G. Branstetter, G. Li, *Does “Made in China 2025” work for China? Evidence from Chinese listed firms*, in *National Bureau of Economic Research*, 2022
- K. A. Bryan, H. L. Williams, *Innovation: market failures and public policies*, in *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2021
- E. Brynjolfsson et al., *The AI Index 2024 Annual Report*, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, 2024
- C. Buelens, G. Garnier, M. Johnson, R. Meiklejoh, *The economic analysis of State aid: Some open questions*, in *European Economy*, Number 286, 2007
- F. Bulfone, D. Di Carlo, T. Seid, *Regulatory Means for Interventionist Ends: GBER and the Transformation of the EU State Aid Regime*, in *Governance*, 2025
- Cassa Depositi e Prestiti (CDP), *La crisi dei semiconduttori: cosa succede?*, CDP Brief, Roma, 2022
- R. Cerra, F. Crespi, *Sovranit  tecnologica: Elementi per una strategia italiana ed europea*, Position Paper, Centro Economia Digitale, 2021
- A. Cerri, *Gli aiuti di Stato nel quadro degli interventi pubblici in economia*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, Roma, 2006
- H. Chenet, J. Thom , *Transition risks and market failure: a theoretical discourse on why financial models and economic agents may misprice risk related to the transition to a low-carbon economy*, *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 7:1, 82-98, DOI: 10.1080/20430795.2016.1204847, 2017
- L. Ciotti, *L’Unione europea di fronte all’Inflation Reduction Act americano*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2023

Commissione europea, *Commission staff working document: executive summary of the impact assessment report*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*, SWD (2022) 20 final, Bruxelles, 27 gennaio 2022

Commissione europea, *Commission staff working document*, accompagnando il documento: Comunicazione della Commissione, *Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, SWD (2025) 850 final, Bruxelles, 4 novembre 2025

Commissione europea, *State aid Scoreboard 2025*, 15 gennaio 2026

Commissione europea, *State aid Scoreboard data: Reference metadata on methodology and quality*, 2026

M. Crippa, D. Guizzardi, F. Pagani, M. Banja, M. Muntean et al., *GHG emissions of all world countries - 2025 Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9816914>, JRC143227

M. Draghi, *The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Luxembourg, 2024

A. Eisl, *A European State aid framework for the Clean Industrial Deal, Analysis of challenges and reform recommendations*, in *Economy & Finance*, Policy Paper N°310, February 2025

*EU Adopts Revised Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy*, in Jones Day, *Insights*, 2022

European Association for Storage of Energy (EASE), *Climate, Energy and Environmental Guidelines (CEEAG): Briefing*, Bruxelles, March 2022

H. W. Friederiszick, L. Roller, V. Verouden, *European State Aid Control: an economic framework*, 2005

S. Gierow, *Beyond administrative guidance: legal effects of State aid guidelines and the need for judicial review*, in *European Competition Journal*, Vol. 21, NO. 1, 2025

C. Giordano, G. Roma, A. Schiavone, F. V. Caffarelli, S. Villa, *EU industrial policy between crises and the twin transition*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 2025

IPCC, *Section 2: Current Status and Trends*, in *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, 2023

R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The new economics of industrial policy*, in *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2023

- C. D. Kolstad, *Public goods agreements with other-regarding preferences*, in *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2011
- L. Labriola, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in Eurojus, 2025
- E. Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 2024
- G. Luchena, *Politica degli aiuti alle imprese*, in G. Luchena, S. Prisco, *Aiuti di Stato fra diritto e mercato*, Roma, 2006
- C. Massa, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in Eurojus, *Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020
- C. McMahon, *Economic effects and EU State aid control: recalibrating the impact standards for the identification of aid in article 107(1) TFEU*, in *Journal of Competition Law & Economics*, 2025
- P. Nicolaidis, *State Aid to Combat Covid-19*, Luiss SEP, 2020
- PwC, *Sizing the prize: What's the real value of AI for your business and how can you capitalise?*, 2017
- G. M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997
- F. Rossi Dal Pozzo, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in Eurojus, 2021
- A. R. M. Salah, *Why Markets Fail: Externalities, Information Gaps, and Policy Solutions*, Il Cairo, 2025
- C. Schepisi, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011
- C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021
- N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University press, 2007
- G. Strozzi, G. Vitale, *Gli Aiuti di Stato*, in G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea*, Parte Speciale, Giappichelli, 2021
- V. Triantafyllidis, *Spatiotemporal Distribution of Insecticides on Eu Agricultural Land: An Agri-Environmental Index Analysis (2000–2021)*, 2025, in *Springer Nature*

## Fonti istituzionali

Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea*, Bruxelles - Lussemburgo, 1989

Regolamento (CE) N. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali, in GUUE del 14 maggio 1998, L 142/1

Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in GUCE L 1 del 4 gennaio 2003

Regolamento (CE) N. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in GUUE del 30 aprile 2004, L 140/1

Commissione europea, *State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document, Bruxelles, 7.6.2005, COM (2005) 107

Comunicazione della Commissione, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale*, COM (2008) 82/01, in GUUE dell'1 aprile 2008

Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in GUUE del 9 agosto 2008, L 214/3

Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 final

Commissione europea, *Relazione sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, 10.6.2011, COM (2011) 328

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*, COM (2012) 209 final

Regolamento (UE) N. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in GUUE del 31 luglio 2013, L 204/11

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*, COM (2014), 188/02, in GUUE del 20 giugno 2014

Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE del 26 giugno 2014, L 187/1

Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, COM (2014) 200/01, in GUUE del 28 giugno 2014

United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*, 2015

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 6 maggio 2015

Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE L248/9 del 25 settembre 2015

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

Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili, in GUUE del 20 giugno 2017, L 156/1

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

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM (2020) 67 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020

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

Decisione della Commissione del 12 marzo 2020, Caso SA.56685, *Compensation scheme for cancellation of events related to COVID19, Member State: Denmark*, in GUUE C 125 del 17 aprile 2020

Regolamento (UE) 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti, in GUUE del 7 luglio 2020, L 215/3

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, Bruxelles, 3 settembre 2020, COM (2020) 474 final

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM (2021) 118 final, Bruxelles, 9 marzo 2021

Comunicazione della Commissione recante gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, 2021/C 153/01, in GUUE C153/1 del 29 aprile 2021

Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE del 12 maggio 2021, L 170/149

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L243/1 del 9 luglio 2021

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *"Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM (2021) 550 final, Bruxelles, 14 luglio 2021

Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE del 29 luglio 2021, L 270/39

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*, COM (2021), 528/02, in GUUE del 30 dicembre 2021

Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, COM (2022) 80/01, in GUUE del 18 febbraio 2022

Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 131I del 24 marzo 2022

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, COM (2022) 230 final, 18 maggio 2022

Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, in GUUE C 280 del 21 luglio 2022

Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 28 ottobre 2022, C (2022) 7945 final

Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, in GUUE del 21 dicembre 2022, L 327/1

Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione del 14 dicembre 2022 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE del 21 dicembre 2022, L 327/82

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, COM (2023) 62 final, Bruxelles, 1 febbraio 2023

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

Commissione europea, *Relazione sulla politica di concorrenza*, Bruxelles, 2.6.2023, COM (2023) 184

Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli

articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE del 30 giugno 2023, L 167/1

Regolamento (UE) 2023/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sui chip), in GUUE L229/1 del 19 settembre 2023

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*», in GUUE del 15 dicembre 2023, Serie L

Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020, in GUUE Serie L del 3 maggio 2024

## Giurisprudenza

Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-173-73, ECLI:EU:C:1974:71

Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV c. Commissione delle Comunità europee*, Causa C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209

Sentenza del Tribunale del 6 luglio 1995, *AITEC e altri/Commissione*, Cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130

Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, *Air France/Commissione*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194

Sentenza della Corte di Giustizia del 19 giugno 1999, *Belgio c. Commissione*, Causa C-75/97

Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, Causa C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248

Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, Cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428

Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 novembre 2001, *AdriaWien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Causa C-143/99

Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, *Ramondin SA e Ramondin Cápsulas SA/Commissione*, Cause riunite T-92/00 e T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61

Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, Causa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415

Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, Causa C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511

Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione/EDF*, Causa C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318

Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione c. Hansestadt Lübeck*, Causa C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971

## Sitografia

J. Bracker, C. Lemaire, D. Slater, *Simplified State aid rules to spur the Clean Industrial Deal*, in *Ashurst*, 2025, <https://www.ashurst.com/en/insights/simplified-state-aid-rules-to-spur-the-clean-industrial-deal/>

G. Bryant, S. Webber, *Market Failure, Market-based climate policy – which strives to replace politics with “precision” – has failed. We need transformative, democratic solutions to address the climate crisis*, *The BREAK-DOWN*, 2024, <https://www.break-down.org/market-failure/>

European Commission, EU action, [https://climate.ec.europa.eu/eu-action\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action_en)

European Commission, *European Climate Law*, [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en)

European Commission, Competition Policy, State aid, [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid_en)

European Commission, Competition Policy, State aid, *Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*, [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en)

European Commission, Competition Policy, State aid, *Scoreboard*, [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en)

European Environment Agency, *Climate change impacts, risks and adaptation*, 2026, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation?activeTab=fa515f0c-9ab0-493c-b4cd-58a32dfaae0a&activeAccordion=dd2e16ef-4d34-48ae-bd38-31258544004d>

European Union, EUR-Lex, *Access to European Union law*, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en>

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>

Eurostat, Statistical themes, *EU imports of energy products - latest developments*, Statistics Explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_latest\\_developments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_latest_developments)

Eurostat, Database, *Government deficit/surplus, debt and associated data*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10dd\\_edpt1/default/table?lang=en&category=gov.gov\\_gfs10.gov\\_10dd](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en&category=gov.gov_gfs10.gov_10dd)

Eurostat, Database, *Gross domestic product (GDP) and main components (output, expenditure and income)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10\\_gdp/default/table?lang=en&category=na10.nama10.nama\\_10\\_ma](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en&category=na10.nama10.nama_10_ma)