



I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*

DI DANIELE GALLO **

SOMMARIO: 1. La relazione tra sviluppo sostenibile, ambiente, aiuti di Stato e politica industriale. – 2. Aiuti di Stato e promozione delle energie verdi. – 3. Gli aiuti di Stato quale strumento della nascita politica industriale europea. – 4. Le novità introdotte dal *Clean Industrial Deal* e dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework*. – 5. Conclusioni.

1. La relazione tra sviluppo sostenibile, ambiente, aiuti di Stato e politica industriale.

Sono due i punti critici da cui muovere per trattare di aiuti e ambiente e, più in generale, di ambiente e diritto dell'Unione europea, tenuto conto delle esigenze sottese alla nascita politica industriale europea. Esigenze che non possono essere trascurate, come si evince dal dibattito odierno in seno a Stati membri ed Unione e com'è dimostrato dalla risonanza acquisita dai rapporti Letta e Draghi¹. Risonanza alla quale di recente, in maniera solo in parte soddisfacente, è seguito un mutamento di prospettiva in seno alle istituzioni UE, come si vedrà *infra*, al § 4. Il primo di questi punti non è propriamente “giuridico”, mentre il secondo attiene al diritto dell'Unione, in particolare, alla disciplina sugli aiuti di Stato, oggetto specifico di questo contributo.

* Il contributo è destinato al volume speciale di questa *Rivista* dedicato alla raccolta degli atti della Conferenza “L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà”, tenutasi a Genova il 16 maggio 2025, nell'ambito del PRIN PNRR 2022-2022F74F8T “Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law”.

L'autore ringrazia il professor S.M. Carbone, i colleghi e le colleghe genovesi, tra cui le professoresse C. Cellerino, P. Ivaldi, I. Queirolo e C. Tuo e i professori F. Munari e L. Schiano di Pepe, e tutti i partecipanti al convegno, nonché, per i riferimenti bibliografici contenuti nel saggio, il dott. Giuseppe Fransoni. Il testo è aggiornato a metà novembre 2025.

** Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università Luiss Guido Carli.

¹ Si veda E. LETTA, *Much More than a Market – Speed, Security and Solidarity*, p. 39 ss <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>; M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part A*, p. 11 ss. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.

Il primo punto si poggia sulla premessa, ovvia per alcuni, molti, ma sorprendentemente non per tutti², che il cambiamento climatico è un dato acquisito, così come lo sono i suoi effetti sul territorio³. Tuttavia, a essere acquisita è anche la consapevolezza, non soltanto in seno all'industria ma anche alle istituzioni europee, che il *Green Deal*⁴, e tutto quel che comporta⁵, presenta molteplici profili problematici ed è per questa ragione che oggi è in via di ridefinizione⁶. I dubbi e le critiche in merito al settore dell'*automotive*, al centro del dibattito in Italia e altrove⁷, rendono palese fino a che punto prese di posizioni manichee non siano la risposta più adeguata ai fini di un'efficace politica ambientale. Non lo sono perché, in questo ambito come in molti altri, il pilastro ambientale tende a porsi in conflitto con il pilastro sociale e con il pilastro economico. Detto in altri termini, e con parole più prosaiche, lo sviluppo sostenibile è categoria, come noto, complessa, stratificata, poliedrica proprio perché la protezione dell'ambiente è obiettivo naturalmente interconnesso con sviluppo sociale e sviluppo economico⁸. L'effettiva integrazione tra i pilastri è evidentemente lo strumento che più consente di perseguire la sintesi tra interessi, in astratto e in concreto, contrapposti.

² Si vedano, ad esempio, D. TRUMP, *US President Donald Trump address to the United Nations General Assembly*, 25 settembre 2025 <https://www.astrid-online.it/static/upload/trum/0001/trump-un-23-9-25.pdf>; K. DAYARTNA, *Cooling the Climate Hysteria: Separating Fact from Fiction*, Washington D.C., 2025; R. SPENCER, *Global Warming: Observations vs. Climate Models*, in *The Heritage Foundation*, 2024 <https://www.heritage.org/environment/report/global-warming-observations-vs-climate-models>.

³ Si vedano, *inter alia*, J. R. SHADRICK, D. H. ROOD, M. D. HURST, M. D. PIGGOTT, B.G. HEBDITCH, A. J. SEAL, K. M. WILCKEN, *Sea-level rise will likely accelerate rock coast cliff retreat rates*, in *Nat. Commun.*, 2022, p. 1; P. BORRELLI, D.A. ROBINSON, P. PANAGOS, E. LUGATO, J. E. YANG, C. ALEWELL, D. WUEPPER, L. MONTANARELLA, C. BALLABIO, *Land use and climate change impacts on global soil erosion by water (2015-2070)*, in *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.*, 2020, p. 117; D.M. NIELSEN, P. PIEPER, A. BARKHORDARIAN, P. OVERDUIN, T. ILYINA, V. BROVKIN, J. BAEHR, M. DOBRYNIN, *Increase in Arctic coastal erosion and its sensitivity to warming in the twenty-first century*, in *Nat. Clim. Chang.*, 2022, p. 263.

⁴ Per uno sguardo d'insieme circa le misure ricomprese nel *Green Deal* cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

⁵ Si vedano, per uno sguardo d'insieme, V. LEMONNIER, *The EU Green Deal Industrial Plan*, in *ESTAL*, 2023, p. 123; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *CMLR*, 2022, 19.

⁶ Si vedano, *inter alia*, N. DE SADELEER, *The European Green Deal: greenwashing compounded by deregulation (Omnibus Law) or a genuine paradigm shift?*, in *EJLR.*, 2025, p. 1; M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio nel futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *federalismi.it*, 2025, p. 144; V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita"? Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *federalismi.it*, 2025, p. 67. Ciò è dimostrato paradigmaticamente dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85 final, non pubblicato in Gazzetta Ufficiale ("*Clean Industrial Deal*"), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085> su cui si veda *infra*, § 3.

⁷ Si veda M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part B*, p. 140 ss. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059; K. INAGAKI, A. BOUNDS, P. NILLSON, *EU eases emissions rules on petrol cars to help industry*, in *Financial Times*, 2025 <https://www.ft.com/content/4a57211a-b8fa-408d-b222-0e35d0e75f36>; A. KAZMIN, G. RICOZZI, A. HANCOCK, G. CHAZAN, *Italian PM Giorgia Meloni condemns EU's green rules for struggling auto industry*, in *Financial Times*, 2024 <https://www.ft.com/content/73718833-47e2-45c9-94fe-072dc30fcd89>.

⁸ Si vedano, *ex multis*, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, I ed., p. 136 ss.; A. FODELLA, *I principi generali*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010, I ed., p. 95 ss. e, in particolare, p. 122 ss.; P. SANDS, J. PEEL, A. FABRA, R. MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2018, IV ed., p. 8 ss. e p. 842 ss., nonché, da ultimo, M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2025, I ed., p. 60 ss.

È chiaro che le politiche di contrasto al cambiamento climatico siano indispensabili; ne dipende a lungo termine la nostra sopravvivenza. Tuttavia, sono politiche che richiedono necessariamente la trasformazione, progressiva, inesorabile e radicale, dell'industria. Industria che allo stato, soprattutto in alcuni paesi, non è preparata alla trasformazione che le è richiesta e, quindi, tramite i suoi rappresentanti⁹, ne sottolinea i profili controversi.

La narrazione per cui il combustibile fossile è il “male”, seppure evidentemente corretta dal punto di vista della salvaguardia dell'ambiente, apre a molteplici considerazioni non scontate che investono la tenuta dei due sopra richiamati pilastri dello sviluppo sostenibile. Un conflitto tra sviluppo economico, “progresso” sociale e tutela dell'ambiente, che era già stato intuito e preconizzato – come, del resto molto altro – già da Pier Paolo Pasolini, nell'ottica dell'industrializzazione galoppante dell'Italia degli anni Sessanta, ben prima della pubblicazione del Rapporto Brundtland¹⁰. Negli *Scritti corsari*, infatti, Pasolini scriveva che lo sviluppo economico è soltanto una chimera se non è anche associato al progresso sociale e al rispetto dell'ambiente. Scriveva altresì che l'ambiente è valore trasversale da integrare in tutte le politiche di sviluppo industriale¹¹. Parole che immediatamente inducono l'uropeista a soffermarsi sul potenziale insito nell'art. 11 TFUE¹².

Un esempio rende bene l'idea della tensione esistente tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, con riferimento al ruolo di istituzioni UE e Stati membri nel tentare di contemperare i differenti valori in gioco: le istituzioni UE, nel periodo post-Covid e post-invasione dell'Ucraina, per mezzo del regolamento UE 2022/1854, hanno introdotto un *cap* temporaneo, cioè un tetto agli extra-ricavi generati anche e soprattutto da parte dei produttori da energie rinnovabili¹³. In Italia, addirittura, il tetto, adottato qualche mese prima dell'entrata in vigore del regolamento, era più stringente di quello europeo, avendo trovato applicazione per circa sei mesi *soltanto* nei confronti (di perlomeno alcuni) dei produttori di energie rinnovabili¹⁴. La decisione, sia quella europea che quella italiana, di introdurre un siffatto tetto si spiega se si considera che tali produttori, avendo avuto accesso ad ingenti incentivi negli anni precedenti, a

⁹ Cfr., tra le dichiarazioni del Presidente di Confindustria in Italia: E. ORSINI, *Relazione del Presidente Assemblea 2025*, Bologna, 27 maggio 2025, p. 7 e, in termini ancor più decisi, E. ORSINI, *Relazione del Presidente Assemblea 2024*, Roma, 18 settembre 2024, p. 11, dove è riportato quanto segue: «[I]o dico con chiarezza, in accordo con i colleghi delle Confindustrie europee: il Green Deal è impregnato di troppi errori che hanno messo e mettono a rischio l'industria. Noi riteniamo che questo non sia l'obiettivo di nessuno. La decarbonizzazione inseguita anche al prezzo della deindustrializzazione è una debacle».

¹⁰ G.H. BRUNDTLAND, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Ginevra, 1987, p. 1 ss..

¹¹ Si veda, P. PASOLINI, *L'articolo delle lucciole e Sviluppo e progresso*, in *Scritti corsari*, Milano, 1999 (ristampa), rispettivamente pp. 404-411 e pp. 455-458.

¹² «[L]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

¹³ Cfr. il regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, GU L 261 del 7.10.2022, pp. 1-21 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1854/oj/ita>, al centro di molteplici rinvii pregiudiziali, sia d'interpretazione sia di invalidità. Quanto ai rinvii del primo tipo, cfr., tra gli altri, la causa C-153/25, *Acea Produzione e a.*, instaurata a seguito del rinvio della Corte costituzionale con ord. 20 febbraio 2025, n. 21, ECLI:IT:COST:2025:21. Quanto ai rinvii di validità, cfr., ad esempio, i rinvii della *High Court* irlandese e del *Grondwettelijk Hof* belga, iscritti al ruolo della CGUE, rispettivamente, come causa C-533/24, *Vermilion Energy Ireland e a.* e causa C-358/24, *Varo Energy Belgium e a.*

¹⁴ Cfr. causa, ancora in corso, Corte giust., causa C-423/23, *Secab Soc. coop. c. ARERA e a.* e Corte giust., 1 agosto 2025, causa C-514/23, *Tiberius Holding S.r.l. c. GSE*, ECLI:EU:C:2025:597.

differenza dei produttori di energia da combustibili fossili, non erano stati “colpiti” dall’aumento senza precedenti dei costi del combustibile, in particolare del gas, determinatosi a causa del conflitto russo-ucraino, e avevano dunque beneficiato di un incremento inaspettato e molto significativo dei loro ricavi.

Si tratta di una politica controintuitiva, se il parametro sono la protezione dell’ambiente e la promozione delle rinnovabili; non è però controintuitiva se i parametri sono il riequilibrio del mercato, la riduzione degli svantaggi comparativi tra produttori di energia e la previsione di un contributo di solidarietà a favore di imprese penalizzate dall’aumento del prezzo del gas e degli utenti vessati dall’aumento delle bollette. In questo senso, potrebbe dirsi che il valore della solidarietà redistributiva ha prevalso sul valore della tutela ambientale.

Il secondo punto critico dal quale muovere quanto ad ambiente, politica industriale e diritto UE attiene alla disciplina degli aiuti di Stato. Uno strumento, quello delle sovvenzioni, che va letto necessariamente dal punto di vista del giusto bilanciamento tra transizione ecologica, tutela della concorrenza ed eguaglianza tra imprese e tra Stati. Il tema, come ben sappiamo¹⁵, è quello di Stati che, non particolarmente indebitati, possono sovvenzionare le loro imprese, ad esempio protagoniste della transizione energetica ed ecologica, e altri Stati, indebitati, che non hanno la medesima libertà. Relativizzare il divieto di aiuti di Stato, fare sistematicamente come la Commissione ha sostanzialmente fatto, in termini di compatibilità degli aiuti notificati, a partire dal 2020, grazie ai *temporary frameworks*, in parecchi settori d’interesse economico generale, compreso quello energetico¹⁶, non significa soltanto, com’è giusto che sia, rafforzare le implicazioni sociali dell’economia, appunto, ‘sociale’, di mercato che si situa al cuore del modello europeo di società ed economia¹⁷. La relativizzazione del divieto di aiuti presenta un “lato oscuro” poiché determina disparità tra imprese e tra Stati. Gli

¹⁵ Si veda 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. 110.

¹⁶ In particolare, il sistema dei *temporary framework* adottati dal 2020 al 2025 è ruotato intorno a due principali strumenti: la Comunicazione della Commissione su un *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina*, 2022/C 426/01, GU C 426 del 9.11.2022, pp. 1–34 (“TCF”) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109(01)) e la successiva Comunicazione della Commissione su un *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina*, 2023/C 101/03, GU C 101 del 17.3.2023, pp. 3–46 (“TCTF”) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0317\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0317(01)), entrambi più volte modificati. Sulla base di tale regime, dal marzo 2022 al giugno 2024 sono stati approvati circa € 796 miliardi di aiuti; cfr. Commissione Europea, *Competition State Aid Brief*, febbraio 2025, p. 1 https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/caca35f8-a881-475e-8ca7-c204e702fe99_en?filename=state_aid_brief_1_2025_kd0125001enn_ukraine.pdf. Tra le decisioni più rilevanti adottate nel settore energetico cfr., a titolo esemplificativo, la decisione SA.109161 con cui sono stati approvati € 10.82 miliardi alla Francia per incentivare l’utilizzo dell’energia eolica e la decisione SA.115179 con cui è stato approvato un regime di aiuti italiano pari a € 9.7 miliardi per sostenere la produzione di energie rinnovabili.

¹⁷ Cfr. il preambolo del TUE, ove gli Stati Membri ribadiscono il loro impegno a «promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell’ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell’integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori», e l’art. 3, par. 3 TUE, ove è sancito che l’Unione si «adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente». Sul punto, sia consentito un rinvio a D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, Torino-Londra-New York, 2021, I ed. p. 91 ss.

obiettivi di economia sociale di mercato, per dare vita a un'integrazione virtuosa dei mercati e dei diritti, non possono essere perseguiti a costo di frammentare il mercato e accentuare una concorrenza "sleale", di tipo regolatorio, tra Stati membri.

Ciò non significa che gli Stati debbano astenersi dal finanziare le imprese stabilite sul loro territorio per realizzare obiettivi strategici, come quello di promozione e protezione dell'ambiente. Al contrario, come scritto da F. Munari, il *core* della disciplina sugli aiuti è passato dall'analisi del loro impatto distorsivo del mercato e della concorrenza alla loro valutazione in termini di «strumenti per promuovere detti obiettivi strategici», tra cui la tutela dell'ambiente, ma anche il rafforzamento della politica industriale europea¹⁸. In quest'ottica, tali obiettivi strategici fungono da elemento costitutivo di detta politica. Una politica che, pur rientrando nella competenza di supporto dell'Unione *ex art. 6 TFUE*¹⁹, ha per sua natura un'importanza crescente. Un'importanza crescente perché la nascita e il consolidamento della politica industriale europea è sfida esistenziale per l'Unione, soprattutto in un'epoca, come quella attuale, connotata da accese tensioni tra Stati Uniti, Unione e altri Stati sotto i profili, anche e soprattutto, commerciale ed economico. La politica industriale europea ha importanza crescente anche perché, come la politica ambientale, ha carattere trasversale e, per consolidarsi, necessita di un'applicazione integrata di principi e norme del diritto UE, considerato che il principio delle competenze di attribuzione non va inteso in termini statici e rigidi²⁰ e che la sussidiarietà è limite all'azione dell'Unione ma anche, insieme alla *preemption*, straordinaria opportunità per l'intervento delle istituzioni UE²¹.

2. Aiuti di Stato e promozione delle energie verdi.

Alla luce delle riflessioni che precedono, va ora indagato il bilanciamento tra il divieto di aiuti di Stato, cristallizzato, come noto, nell'art. 107 TFUE, la protezione dell'ambiente, perseguibile anche tramite gli aiuti²², sulla base, tra gli atti più recenti, della Comunicazione della Commissione sulla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente

¹⁸ Si veda F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2025, p. 1, p. 7 s.

¹⁹ «[L]'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa».

²⁰ Sul punto, si vedano le riflessioni di M. DOUGAN, *EU competences in an age of complexity and crisis: challenges and tensions in the system of attributed powers*, in *CMLR*, 2024, p. 93, p. 127 ss.

²¹ Sui rapporti tra *pre-emption* e il principio di sussidiarietà si vedano, *inter alia*, A. ARENA, *Excercise of EU competences and pre-emption of Member States' powers in the internal and external sphere: towards "grand unification"?*, in *Yb. Eur. Law.*, 2016, p. 28; E. B. CROSS, *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: a framework for analysis*, in *CMLR*, 1992 p. 447; A. GOUCHA SOARES, *Pre-emption, conflicts of powers and subsidiarity*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 132.

²² Cfr. Corte giust., 26 aprile 2018, causa C-233/16, *ANGED*, ECLI: EU:C:2018:280, punti 50-56. Si considerino, inoltre, le Conclusioni dell'AG Kokott del 17 ottobre 2024, causa C-453/23, *E. sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2024:898, punto 33, dove è scritto che «ogni legislatore p[uò] perseguire anche obiettivi extrafiscali (come la tutela dell'ambiente) mediante il diritto tributario. Siffatti obiettivi sono rilevanti anche nel diritto relativo agli aiuti di Stato».

e dell'energia²³, e la promozione delle energie verdi²⁴, assicurata, in particolare ma non soltanto²⁵, dalla direttiva 2018/2001 sulla promozione delle energie rinnovabili²⁶.

Lo studio della prassi di Commissione e Corte di giustizia rende evidente quale sia l'obiettivo ultimo delle istituzioni UE: facilitare l'approvazione di aiuti di Stato volti a ridurre il costo di produzione dell'energia rinnovabile senza alterare in misura sproporzionata la struttura concorrenziale del mercato interno. Come ricorda L. Hancher, infatti, il rischio è che un utilizzo massiccio di aiuti di Stato freni le imprese dal perseguire l'innovazione e abbassare i costi, per un verso, e, per l'altro, che operatori produttori di energia non rinnovabili siano discriminati in misura ingiustificata.²⁷ Il principio di proporzionalità si pone, dunque, come spesso avviene quando si tratta di bilanciare interessi del mercato e interessi extra-economici, al centro dell'approccio europeo. Peraltro, come accade con l'insieme dei c.d. *public goods*, un approccio modulato sul principio di proporzionalità è l'unico che consente flessibilità nella valutazione di misure pubbliche, quale l'erogazione di aiuti di Stato nei settori chiave della transizione energetica. Si tratta di un principio che consente, più di altri, di tenere conto del contesto, dell'epoca storica, della portata degli interessi in gioco così da contemperarli al meglio: protezione dell'ambiente, salvaguardia della concorrenza e del mercato libero, sviluppo sociale e crescita economica.

²³ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia*, 2022/C 80/01, in GU C 80 del 18.2.2022, pp. 1–89 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0218%2803%29>. Su questa comunicazione si veda A METAXAS, *The new State Aid Guidelines on Climate, Environmental Protection and Energy: what changes do they bring?*, in L. HANCHER, I. HERRERA ANCHUSTEGUI (a cura di), *Research Handbook on EU Competition Law and the Energy Transition*, Cheltenham, 2024 e T.G. ILIOPOULOS, *State aid assessment for renewable energy support schemes: deconstructing the Guidelines on State aid for Climate, Environmental Protection and Energy, in view of the recent major crises*, in *Rev. Eur. Ad. Law*, 2024, p. 45. Sugli altri atti concernenti aiuti, ambiente ed energia si veda, per una visione di ampio respiro, K. BOURGEOIS, L. HANCHER, D. IRISARRI LOLIN, *State Aid for Energy and Environmental Protection*, in L. HANCHER, Y. DE VRIES, F.M. SALERNO (a cura di) *EU State Aids*, Londra, 2025, VII ed., in corso di pubblicazione, nonché, C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*, 2022, New York, IV ed., p. 251 ss. e 442 ss.

²⁴ Cfr., di recente, Corte giust., 1 agosto 2025, causa C-514/23, *Tiberius Holding S.r.l. c. GSE*, cit., punto 49; Corte giust., 7 marzo 2024, causa C-558/22, *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, ECLI:EU:C:2024:209; Corte giust., 22 settembre 2020, causa C-594/18, *Austria c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:742, punti 39-51.

²⁵ Cfr. il regolamento (UE) n. 2024/1735 del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, GU L 2024/1735 del 28.6.2024 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj/eng>; il regolamento (UE) n. 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU 167 del 30.6.2023, pp. 1-90 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32023R1315>; 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*, 2021/C 528/02, in GU C 528 del 30.12.2021, pp. 10–18 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

²⁶ Cfr. direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GU L 328 del 21.12.2018, pp. 82-209 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/ita>.

²⁷ Si veda L. HANCHER, A. DE HAUTECLOCQUE, *Strategic autonomy, RePowerEU and the internal energy market: untying the Gordian Knot*, in *CMLR*, 2024, p. 55, p. 69.

Ne è dimostrazione, con riferimento alla prassi decisionale della Commissione, la circostanza che le semplificazioni introdotte dalla Comunicazione sopra menzionata riguardano tutte l'estensione, la portata e i limiti connessi all'applicazione del principio di proporzionalità all'interno della valutazione operata sulla compatibilità degli aiuti notificati ai sensi dell'art. 107, par. 3 lett. c) TFUE relativi «allo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche». In un tale quadro, nelle due recenti saghe sulla costruzione di idrogenodotti (*hydrogen core networks*) in Romania²⁸ e Germania²⁹ possono essere rilevate due costanti nell'*iter* motivazionale della Commissione che l'ha portata a non sollevare alcun profilo critico quanto alla compatibilità degli aiuti, molto considerevoli, che i due Stati intendevano erogare: per un verso, attribuzione di un ruolo cruciale alla valutazione circa la “proporzionalità” degli aiuti rispetto all'obiettivo da essi perseguito³⁰ e, per altro verso, il *favor* per la promozione delle fonti di energia rinnovabili³¹.

Per quanto riguarda le Corti UE, diverse recenti pronunce illustrano l'ambivalenza insita nella disciplina sugli aiuti di Stato in relazione al settore ambientale ed energetico, ossia promozione della transizione ecologica, per un verso, e, per l'altro, tutela della concorrenza. In alcune sentenze la Corte di giustizia sottolinea l'utilità del finanziamento a favore delle imprese che sono protagoniste della transizione verde. Un esempio è la causa C-558/22 *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, nella quale la Corte doveva valutare se la normativa italiana in materia di “certificati verdi” potesse essere considerata in violazione dell'articolo 107 TFUE. In particolare, nell'analizzare il criterio della “selettività”, la Corte spiega che la misura in questione, palesemente a favore dei produttori di energia rinnovabile, poteva essere giustificata qualora la natura stessa del mercato dell'energia elettrica in Italia fosse tale da richiedere necessariamente la presenza di un'offerta concorrenziale di energia verde sul mercato³². Insomma, in questa causa l'aiuto è funzionale a garantire la concorrenza piuttosto che soltanto la protezione dell'ambiente. La proporzionalità, come osservato in merito alla prassi della Commissione, assume una rilevanza straordinaria, dal momento che la Corte di giustizia, da un lato, restringe le maglie della nozione di selettività, consentendo a misure di supporto energetico di non essere considerate come aiuti di Stato e, dall'altro, si cura di assicurare che tale restringimento, senz'altro funzionale a un miglior raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di transizione ecologica, non alteri *eccessivamente* la struttura concorrenziale del mercato.

In altre sentenze, invece, i giudici UE sacrificano sull'altare della concorrenza e del mercato interno gli obiettivi ambientali, che vi sono in contrasto. Nella causa T-626/20

²⁸ Cfr. Romania – Regime di aiuti per sostenere la capacità per la produzione di idrogeno rinnovabile (reintroduzione del regime SA.102003) SA.113739 (2024/NN) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202436/SA_113739_56.pdf.

²⁹ Cfr. Germania – aiuto per la costruzione di un *Hydrogen Core Network* in Germania (SA.113565) (2024/N) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202438/SA_113565_72.pdf.

³⁰ Romania, Decisione SA.102003, *cit.* punto 100 ss.; Germania, Decisione SA.113565, *cit.*, punti 136 ss.

³¹ Ciò si evince in particolar modo dalla parte delle decisioni relative al bilanciamento tra gli effetti positivi e negativi delle misure di aiuto, dove la Commissione ha, in termini piuttosto apodittici, affermato che l'obiettivo della decarbonizzazione è in ogni caso considerato come prevalente su eventuali effetti negativi in termini di distorsioni concorrenziali. Cfr. Romania, Decisione SA.102003, *cit.*, punti 129-131 e Germania, Decisione SA.113565, *cit.*, punti 170-175.

³² Corte giust., 7 marzo 2024, causa C-558/22, *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, *cit.*, punti 80-95.

*Landwärme c. Commissione*³³, infatti, il Tribunale UE presta particolare attenzione agli effetti dannosi derivanti dal cumulo di diversi aiuti di Stato concessi da più di uno Stato membro ad operatori che fabbricano prodotti simili (il cd. cumulo transfrontaliero). In particolare, in questo caso, il Tribunale nota che un produttore di biometano danese aveva ricevuto un indebito vantaggio concorrenziale in quanto approfittava sia di aiuti di Stato ricevuti in Danimarca (paese di produzione) sia di aiuti di Stato erogati dalla Svezia (paese di vendita). In particolare, il Tribunale stabilisce che la Commissione aveva errato, nell'esercizio dei suoi poteri ai sensi dell'art. 108 TFUE, a non considerare l'impatto negativo sulla concorrenza derivante dal cumulo transfrontaliero, a nulla rilevando che le allora Linee Guida in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020³⁴ sulla base delle quali gli aiuti in questione erano stati approvati non affrontassero espressamente il tema.

La giurisprudenza di Tribunale e Corte di giustizia, pertanto, dimostra che la promozione delle energie rinnovabili, pilastro della politica di protezione dell'ambiente dell'Unione, non è finalità assoluta ma relativa: non soltanto la politica industriale, ma anche le finalità di libero mercato e concorrenza ostano a una politica *green* "senza se e senza ma", vista in termini messianici, da parte delle istituzioni UE.

3. Gli aiuti di Stato quale strumento della nascita politica industriale europea.

Tenuto conto delle considerazioni *supra*, nei §§ 1-2, è evidente che qualsiasi ruolo degli aiuti di Stato in chiave di tutela dell'ambiente non possa prescindere da un maggiore coinvolgimento delle istituzioni UE. Un'efficace politica ambientale ed energetica deve essere necessariamente condotta in modo complementare a una politica industriale autenticamente europea. In questo senso, il Rapporto Draghi coglie un punto centrale: il necessario trasferimento della disciplina degli aiuti di Stato dal livello nazionale a quello europeo per quelle che nel Rapporto sono definite «le decisioni e le funzioni di mercato di rilevanza transfrontaliera»³⁵. È, dunque, oramai imprescindibile assicurare un maggiore coordinamento a livello europeo tra le misure di aiuti di Stato adottate singolarmente dalle autorità nazionali così da contrastare i rischi di frammentazione del mercato associati a uno squilibrio tra Stati e tra imprese, quale risultato di agevolazioni distorsive e discriminatorie.

Nella pluralità di strumenti proposti per garantire maggiore comunitarizzazione, nel Rapporto Draghi è dato grande peso a una specifica forma di aiuti di Stato, ovvero quelli finalizzati a finanziare gli "Importanti Progetti Comuni di Interesse Europeo" (o "IPCEI"), di cui all'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE.³⁶ La flessibilità della disciplina sugli aiuti di Stato, che è diventata cifra della politica unionale, diventa certamente meno discutibile se inquadrata in una cornice europea, che incoraggia il perseguimento di grandi progetti europei da parte di più Stati membri congiuntamente. È positivo che il Rapporto potenzi lo strumento degli IPCEI e che lo faccia sia estendendone l'ambito di applicazione, in quanto sarebbe applicabile a una gamma

³³ Trib., 21 dicembre 2022, causa T-626/20, *Landwärme c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:853.

³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, 2014/C 200/01, GU C 200 del 28.6.2014, pp. 1-55 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628(01)).

³⁵ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part A, cit.*, p. 53.

³⁶ Cfr., da ultimo, L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in *Eurojus.it*, 2025, p. 234.

di progetti molto più ampia, sia dal punto di vista economico, poiché viene prospettato l'utilizzo, per il finanziamento di questi progetti, di risorse proprie dell'Unione. Non si tratta soltanto di comunitarizzare determinati poteri di monitoraggio, indagine e decisione in capo alla Commissione, ma anche di prospettare l'utilizzo di risorse europee.

In questo senso, l'art. 107, par. 3, lett. b) viene riscoperto in maniera simile, *mutatis mutandis*, a quanto avvenuto negli anni Novanta in relazione al par. 2 dell'art. 106 TFUE sui servizi d'interesse economico generale (SIEG). Una riscoperta che, con riferimento a quella norma, ha portato Commissione e corti UE, in particolare, sul piano europeo, a individuare una serie di obblighi di servizio pubblico imposti ad autorità nazionali e imprese incaricate dei SIEG, tra cui quello di accesso e universalità nella prestazione dei servizi³⁷. Detto in altri termini, l'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE passerebbe da operare quale deroga a strumento regolatorio, di tipo positivo, di integrazione, proprio come l'art. 106, par. 2 TFUE. Senza dubbio, resta il problema di capire, più in dettaglio, da quale fonte UE recuperare le risorse. I fondi di coesione, per come disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1058³⁸ e dal regolamento (UE)³⁹ 2024/795, potrebbero essere la risposta più opportuna. Una risposta, tuttavia, che rischierebbe di essere insufficiente: in quest'ottica, la duplice problematica degli aiuti e della politica industriale europea tende a interloquire con quella, altrettanto attuale, della comunitarizzazione delle risorse, del bilancio europeo e della corretta base giuridica⁴⁰.

4. Le novità introdotte dal *Clean Industrial Deal* e dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework*.

È all'interno del contesto descritto fin qui che si inserisce il *Clean Industrial Deal* ("CID"), elaborato dalla nuova Commissione a pochi mesi dall'inizio del suo mandato.

Gli obiettivi perseguiti dal CID sono evidenti fin dal suo *incipit*, dove è espressamente riconosciuta la rilevanza del Rapporto Draghi: è, infatti, scritto che, come «evidenziato nella relazione Draghi e nella bussola per la competitività, le politiche di decarbonizzazione sono un potente motore di crescita se opportunamente integrate con le politiche industriali, economiche, commerciali e di concorrenza»⁴¹. In particolare, il CID mira a «coniugare l'azione per il clima e competitività in un'unica strategia di crescita globale» promuovendo «la decarbonizzazione,

³⁷ Sia consentito il richiamo a D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, op. cit.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale, Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, I ed.; D. GALLO, *L'art. 106 § 2 TFUE quale deroga antitrust atipica* in L. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico della concorrenza*, Torino, III ed., in corso di pubblicazione; D. GALLO, *Services of General Economic Interest*, in A. BIONDI e O. STEFAN (a cura di) *Encyclopaedia of European Law*, Cheltenham, I ed., in corso di pubblicazione.

³⁸ Cfr. regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, GU L 231 del 30.6.2021, pp. 60-93 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32021R1058>.

³⁹ Cfr. regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241, GU L 2024/795 del 29.2.2024 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32024R0795>.

⁴⁰ Si vedano, *ex multis*, C. FASONE, *EU Budget and Spending Powers*, in A. HINAJEROS, R. SCHÜTZE (a cura di), *EU Fiscal Federalism: Past, Present and Future*, Oxford, 2023, I ed. p. 233 ss.; nonché A. HINAJEROS, *Legacy and Limits of NGEU*, in *AJIL Unbound*, 2024, p. 157.

⁴¹ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

la reindustrializzazione e l'innovazione, simultaneamente e in tutto il continente»⁴². Tali statuizioni di principio rendono evidente che la Commissione è sempre più consapevole della necessità di bilanciare i già menzionati pilastri economici e ambientali al fine di poter garantire uno sviluppo che possa essere veramente sostenibile. Particolarmente indicativa di tale consapevolezza è, altresì, l'identificazione dei settori oggetto di interesse per il CID, ovvero, per un verso, «le industrie ad alta intensità energetica che necessitano di un sostegno urgente per realizzare la loro decarbonizzazione ed elettrificazione» e, per altro verso, «il settore delle tecnologie pulite»⁴³. Il CID conferma, quindi, l'impegno per la promozione delle energie rinnovabili; al riguardo, è particolarmente significativo il fatto che la promozione dell'industria è sempre vista attraverso le lenti della transizione ecologica, ossia attraverso la sua decarbonizzazione, in modo da contemperare i contrapposti interessi dell'industrializzazione e della sostenibilità.⁴⁴

Ciò posto, appaiono particolarmente apprezzabili alcuni degli strumenti illustrati nel CID al fine di raggiungere i suoi obiettivi. Anzitutto, nel CID è ribadita l'importanza di una comunitarizzazione della disciplina degli aiuti di Stato attraverso lo strumento degli IPCEI ed è precisato che la Commissione collaborerà strettamente con gli Stati membri al fine «di migliorare l'efficienza dello strumento a sostegno della decarbonizzazione industriale e della produzione di tecnologie pulite nell'UE»⁴⁵. La continuità di tale previsione con il Rapporto Draghi è evidente. Lo è anche laddove nel CID è affrontata la questione della fonte delle risorse comunitarie attraverso l'istituzione di fondi di coesione. In particolare, è ivi riconosciuta l'importanza che ha avuto in anni recenti il Fondo per l'innovazione⁴⁶ al fine di finanziare progetti di decarbonizzazione e di promozione delle energie verdi. È, infatti, affermata la necessità di «aumentare l'impatto del Fondo», in particolare attraverso la messa a «disposizione di opzioni di finanziamento supplementari che incrementino il sostegno ai progetti da esso selezionati e che hanno ricevuto un marchio di sovranità a norma del regolamento STEP»⁴⁷. Per altro verso, inoltre, la Commissione ha previsto l'istituzione, all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale, di un nuovo Fondo per la competitività volto a offrire un ulteriore sostegno all'industria europea⁴⁸.

Lo strumento senza dubbio più rilevante è il *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (“CISAF”).⁴⁹ Si tratta dell'unico piano concernente la politica industriale UE cui è stata data concreta attuazione: è entrato in vigore nel giugno 2025 e sarà operativo fino al 2030. Il CISAF, in breve, è un nuovo “quadro”, non temporaneo, a differenza di quelli menzionati *supra*, § 1, che mira a semplificare il controllo circa (e dunque a relativizzare ulteriormente) l'erogazione di aiuti di Stati in determinati settori, funzionali al perseguimento degli obiettivi contenuti nel

⁴² *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

⁴³ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

⁴⁴ Sul punto si veda anche B. FRYDEL, M. RUDZIŃSKA, *The No-More-Temporary State Aid Framework for Turbulent Times?*, in *ESTAL*, 2025, p. 133, p. 134.

⁴⁵ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁶ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁷ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁸ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, C/2025/3602, GU C/2025/3602, 4.7.2025 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503602#ntc7-C_202503602IT.000101-E0007 (“CISAF”).

CID. Questo strumento, dunque, sia nello scopo perseguito che nel metodo adoperato, si pone in stretta continuità con il TCTF, cioè il piano di sostegno adottato a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e con il Rapporto Draghi, nella parte in cui quest'ultimo aveva previsto di rendere definitivi i *temporary frameworks* adottati sin dal 2020 dalla Commissione⁵⁰. In particolare, il CISAF indica le misure di aiuto che la Commissione riterrà compatibili, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), al soddisfacimento di determinate condizioni, suddividendo tali misure in sei diverse categorie. In particolare, tali categorie sono: (i) «aiuti volti ad accelerare l'espansione delle energie pulite e a sostenere i costi dell'energia elettrica»; (ii) «aiuti alla decarbonizzazione dell'industria»; (iii) «aiuti volti a garantire una sufficiente capacità di produzione nel settore delle tecnologie pulite»; (v) «regimi a sostegno di progetti specifici del fondo per l'innovazione»; (vi) «aiuti per ridurre i rischi di investimenti privati connessi agli obiettivi del patto per l'industria pulita».

Al riguardo, tra i criteri adottati risulta meritevole di attenzione la rilevanza data alle presunzioni cui la Commissione fa ampio ricorso all'interno del CISAF. In generale, sin dal suo preambolo il CISAF specifica che le condizioni di compatibilità in esso delineate sono «semplificate rispetto ad altri orientamenti vigenti in materia di aiuti di Stato» essendo giustificate dalla necessità di agevolare e accelerare investimenti e attività specifici⁵¹. Ciò si evince, in primo luogo, dall'esame dei criteri che le misure di incentivazione notificate ai sensi del CISAF devono possedere ai fini di soddisfare la cd. “condizione positiva” della valutazione sulla compatibilità, la quale richiede che l'aiuto sia diretto ad agevolare lo sviluppo di una certa attività economica⁵². In particolare, durante l'ordinaria analisi sulla compatibilità delle misure notificata, la Commissione ritiene integrata la condizione positiva quando questa soddisfa una serie di sotto condizioni, i cd. “principi comuni di valutazione”⁵³. Nell'ambito del CISAF, invece, non vi è spazio per una analisi puntuale di ogni misura e l'integrazione dei “principi comuni di valutazione” è sempre presunta. Ad esempio, mentre nella “normale” valutazione di compatibilità la Commissione esamina se gli aiuti di Stato abbiano «un effetto di incentivazione, ossia [siano tali da] indurre il beneficiario a intraprendere investimenti o attività che non realizzerebbe o realizzerebbe in modo limitato o diverso in assenza degli aiuti», nell'ambito del CISAF l'esistenza di un simile effetto è presunta nel caso in cui «l'avvio dei lavori legati al progetto o all'attività ha luogo solo a seguito di una domanda scritta di aiuto presentata dal beneficiario alle autorità competente» oppure, anche qualora i lavori abbiano inizio prima della presentazione della domanda se «l'aiuto è concesso automaticamente sulla base di criteri oggettivi» e se «la misura è stata adottata ed è entrata in vigore prima dell'avvio

⁵⁰ Cfr., M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part B, cit.*, p. 135 e s. e B. FRYDEL, M. RUDZIŃSKA, *The No-More-Temporary State Aid Framework for Turbulent Times?*, cit., p. 137.

⁵¹ CISAF, cit. punto 11.

⁵² CISAF, cit., punti 17-24.

⁵³ Tali principi sono che: (a) la misura deve contribuire a un ben definito obiettivo di interesse comune; (b) l'intervento statale deve essere necessario; (c) la misura deve essere appropriata, cioè deve essere lo strumento più idoneo per il raggiungimento dell'obiettivo preposto; (d) l'aiuto deve avere un effetto di incentivazione; (e) l'aiuto deve essere proporzionato, cioè limitato all'importo minimo necessario per conseguire l'obiettivo preposto; (f) devono essere evitati effetti negativi sul commercio e sulla concorrenza, vale a dire che il complessivo bilanciamento tra gli effetti positivi e quelli negativi della misura deve risultare positivo; (g) l'aiuto deve essere trasparente, ovvero le informazioni relative all'aiuto devono essere facilmente accessibili. Cfr., L. HANCHER, F.M. SALERNO *Article 107(2) and 107(3)* in L. HANCHER, T. OTTERVANGER, P.J. SLOT (a cura di), *EU State Aids*, Londra, 2021, VI ed., p. 148.

dei lavori»⁵⁴. Parimenti, anche la verifica circa l'integrazione della "condizione negativa", ossia la condizione che richiede alla Commissione di accertare che «l'aiuto non alteri indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», è affidata in gran parte a presunzioni. Ad esempio, il requisito della necessità dell'aiuto è generalmente presunto per tutte le «misure che rientrano nel campo di applicazione della presente comunicazione e soddisfano tutte le condizioni di cui alle sezioni applicabili»⁵⁵ e la valutazione circa la proporzionalità dei sussidi è rimessa ad un'operazione aritmetica: gli aiuti sono considerati compatibili se il loro importo è calcolato sulla base della cd. *funding gap analysis*, ossia quando è equivalente al capitale che il beneficiario dell'aiuto non è in grado di coprire con le proprie risorse o tramite investimenti privati.⁵⁶

Inoltre, all'interno di ciascuna delle sezioni in cui vengono dettagliate le caratteristiche tecniche che le misure notificate devono avere per rientrare in una delle sei "categorie" sopra elencate, la Comunicazione specifica espressamente che, al ricorrere di tali caratteristiche, «[l]a Commissione riterrà compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, par. 3, lettera c), del trattato»⁵⁷: non vi è dunque alcuno spazio per ulteriori valutazioni della Commissione circa gli effetti che tali misure potrebbero produrre, soprattutto in termini di distorsione della concorrenza, sul mercato interno.

Da quanto scritto deriva, di conseguenza, che sostanzialmente la maggior parte delle misure di aiuto di Stato notificate ai sensi della Comunicazione sarà approvata senza sollevare particolari perplessità. In ragione delle finalità ultime degli schemi di aiuti ritenuti compatibili, il CISAF va accolto con favore. Inoltre, il "lato oscuro" dei *temporary frameworks*, suscettibili di generare frammentazioni nel mercato interno e discriminazioni tra imprese e Stati membri, come si è già scritto *supra*, §§ 1 e 2, è ridotto in ragione di un'individuazione più precisa e mirata dei settori potenzialmente esenti dal divieto di aiuti. È anche positivo che il CISAF presenti un certo grado di "stabilità" temporale, assicurando il legittimo affidamento di imprese e Stati membri circa la permanenza dei criteri adottati dalla Commissione, senza rimanere in balia della "temporaneità" dei precedenti *frameworks*.

Un aspetto del CISAF appare, tuttavia, criticabile: il piano non sostituisce, ma si aggiunge al già complesso e stratificato *corpus* di *soft law* prodotto dalla Commissione in materia di aiuti di Stato e ambiente negli ultimi anni. Ciò è particolarmente evidente con riferimento alla Comunicazione sulla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, cui il CISAF rinvia espressamente e in maniera sistematica. L'assenza di un unico riferimento normativo per gli operatori economici appare foriero di incertezze, minando, in questo senso, l'applicazione uniforme del diritto UE. La questione del rapporto tra CISAF e IPCEI ne è un esempio particolarmente esemplificativo. In prospettiva, l'auspicio è che si ritenga più opportuno integrare gli strumenti concernenti ambiente, sostenibilità e industria all'interno di un unico apparato normativo, nel quale le istanze della sostenibilità e dell'innovazione possano essere unitariamente esaminate e sistematizzate.

⁵⁴ CISAF, *cit.*, punto 19.

⁵⁵ CISAF, *cit.*, punto 26.

⁵⁶ CISAF, *cit.*, punto 15, lett. g).

⁵⁷ CISAF, *cit.*, punti 39, 127, 160, 186, 201

5. Conclusioni.

In conclusione, gli aiuti di Stato devono assumere una cornice sovranazionale, oltre che nazionale, non soltanto quanto al controllo ma anche quanto alla loro pratica e, rispetto ad alcuni progetti di interesse europeo strumentali alla creazione di una politica industriale europea, dovrebbero essere associati a lungo termine al bilancio europeo. Ciò nella convinzione che tra due politiche per loro natura trasversali quali ambiente e politica industriale non esiste a monte e *a priori* contrapposizione. Esiste, al contrario, complementarità; se non esiste oggi, una tale sinergia dovrà essere garantita domani. Ciò è impellente anche alla luce del CID, il quale, seppure generalmente lodevole nelle sue intenzioni, deve essere ancora, in grandissima parte, concretamente attuato. Un'attuazione che si prospetta, negli anni a venire, poco incisiva ed eccessivamente minimalista se si considerano le recenti prese di posizione sia della Commissione, in particolare della sua Presidente U. von der Leyen⁵⁸, sia degli Stati membri in seno al Consiglio e Consiglio europeo⁵⁹. Prese di posizione che mostrano un chiaro arretramento rispetto agli obiettivi di tutela ambientale che si trovano al cuore del *Green Deal*. A titolo esemplificativo, è indicativo che nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2025 scompaia qualsiasi riferimento al *Green Deal* e che, contestualmente, sia data centralità alla competitività e alla salvaguardia dell'industria europea. Nel punto 42, in particolare, è scritto che il Consiglio europeo «ricorda l'urgente necessità di intensificare gli sforzi collettivi per garantire il rinnovamento, la modernizzazione e la decarbonizzazione industriali dell'Europa in modo tecnologicamente neutro». In tale contesto, il Consiglio europeo sottolinea «che occorre prestare particolare attenzione alle industrie tradizionali, segnatamente i settori automobilistico, del trasporto per vie navigabili e dell'aviazione, come pure alle industrie ad alta intensità energetica, quali la siderurgia e la metallurgia, l'industria chimica, del cemento, del vetro e della ceramica, della pasta di cellulosa e della carta, affinché rimangano resilienti e competitive in un mercato globale e in un contesto geopolitico difficile». Per un verso, dunque, il consolidamento di una politica industriale europea va correttamente considerato obiettivo imprescindibile e in sinergia con la tutela dell'ambiente, per l'altro, l'auspicio è che esso non finisca per sacrificare, sull'altare della competitività e della promozione e crescita dell'industria

⁵⁸ Cfr. U. VON DER LEYEN, *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025*, Strasburgo, 10 settembre 2025 https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/discorso-della-presidente-von-der-leyen-sullo-stato-dellunione-2025-2025-09-10_it; Commissione europea, *Statement by President Ursula von der Leyen on the EU Competitiveness Compass*, Bruxelles, 2025 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/statement_25_364/STATEMENT_25_364_EN.pdf; U. VON DER LEYEN, *Political Guidelines for the next European Commission 2024-2025*, Strasburgo, 2024, p. 6 ss. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political+Guidelines+2024-2029_EN.pdf.

⁵⁹ Cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 1/25, 20 marzo 2025, punti 14 e 18 <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkfr/european-council-conclusions-it.pdf>; Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 12/25, 26 giugno 2025, punti 25-26 e 31-32 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2025-INIT/it/pdf>; Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 18/25, 23 ottobre 2025, punti 39-57 <https://www.consilium.europa.eu/media/hzx1h1jf/20251023-european-council-conclusions-it.pdf>; Consiglio dell'Unione europea, *Annex 1; Request by the Swedish delegation for an AOB agenda item for the Competitiveness Council - Information by Swedish delegation on the need to discuss and reflect on EU state aid rules for long-term competitiveness*, 7176/24, 1 marzo 2024 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7176-2024-INIT/en/pdf>.

europea, le ineludibili finalità di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile, per come sono salvaguardate nell'ordinamento UE, *in primis* negli articoli 2 TUE e 11 TFUE⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. art. 2, par. 3 TUE: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».