

Stefania Cavaliere è professore associato di Diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, dove insegna Diritto pubblico dell'economia e Diritto delle assicurazioni. È componente di comitati scientifici ed editoriali di numerose riviste e collane e autrice di 58 lavori scientifici di cui tre a carattere monografico. È stata relattrice in convegni di rilievo internazionale e nazionale su varie tematiche di diritto dell'economia e ha partecipato a progetti di ricerca di rilievo nazionale. È socio dell'Associazione dei docenti di diritto dell'economia (ADDE) e dell'Associazione internazionale di diritto delle assicurazioni (AIDA).

2

Studi di Diritto dell'Economia
e dei Mercati Finanziari

Collana diretta da

G. LUCHENA - D. ROSSANO - F. SARTORI

La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato

STEFANIA CAVALIERE

La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato

*La regolazione per incentivi
nell'era della neoprogrammazione dell'economia*

ISBN 979-12-5965-517-2



€ 28,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

Studi di Diritto dell'Economia e dei Mercati Finanziari

Collana diretta da

GIOVANNI LUCHENA – DIEGO ROSSANO – FILIPPO SARTORI

Comitato Scientifico: Francesco Accettella, Elisabetta Bani, Paoloefisio Corrias, Valeria Falce, Paolo Gaggero, Sara Landini, Michela Passalacqua, Maddalena Rabitti, Andrea Sacco Ginevri, Domenico Siclari, Alberto Urbani.

Comitato Editoriale: Stefania Cavaliere, Luca Lentini, Claudia Marasco, Claudia Milli, Anna Maria Pancallo, Alessandra Polisenò, Lorenzo Rodio Nico, Veronica Zerba.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la direzione.

STEFANIA CAVALIERE

La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato

*La regolazione per incentivi nell'era
della neoprogrammazione dell'economia*

CACUCCI  EDITORE
BARI

Il volume è stato realizzato con il contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto dell'Economia e dei Mercati Finanziari

Collana diretta da

GIOVANNI LUCHENA – DIEGO ROSSANO – FILIPPO SARTORI

1. **Antonella Antonucci, Stefania Cavaliere, Antonio Davola, Giovanni Luchena** (a cura di), *Sostenibilità – Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, 2025.
2. **Stefania Cavaliere**, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, 2025.

Sommario

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO I

Gli aiuti di Stato e la regolazione giuridica dell'economia: una tassonomia working in progress

1. Nozione giuridica di “aiuto di Stato”: profili evolutivi sostanziali a seguito degli interventi normativi emergenziali. Il ruolo adattivo della disciplina nell'impianto sistematico consolidato	13
1.1. In particolare, l'art. 107, par. 1 TFUE. Gli elementi costitutivi nell'esperienza giuridica	21
1.2. Art. 107, par. 2 TFUE: un “nuovo” spazio discrezionale per la Commissione	36
1.3. Art. 107, par. 3 TFUE: deroghe rafforzate e implementazione dell'uso dei criteri discrezionali per fronteggiare le emergenze e sostenere la crescita	42
1.3.1 La base giuridica della regolazione temporanea	46
1.3.2 L'interesse comune quale movente della base autorizzativa e la sostenibilità delle misure	49
1.3.3 La cultura e il mercato	52
1.3.4 Interventi di supporto a contenuto “politico”	55
1.3.5 Gli aiuti settoriali ovvero della individuazione di interventi a carattere specifico e aperto	56

CAPITOLO II

La flessibilizzazione orizzontale

1. La disciplina degli aiuti “de minimis”: un approccio regolatorio nella stagione della transizione	63
1.1. Questioni di carattere procedurale e decisioni di recupero	71
2. General Block Exemption Regulation (GBER) ed estensione programmata delle esenzioni dalla notifica preventiva	76
2.1. Ambito di applicazione per “categoria”	78

2.2.	La cooperazione quale elemento caratterizzante la decisione di consentire l'esenzione preventiva	82
2.3.	Razionalizzare l'uso delle risorse pubbliche	84
2.4.	Esenzioni verdi e digitali	85
3.	Registro Nazionale degli Aiuti: ovvero la "gestione" della trasparenza	88
4.	I soggetti destinatari degli aiuti: la nozione giuridica di impresa	93
5.	Le piccole e medie imprese	100

CAPITOLO III

Le incentivazioni nella fase pre-COVID: la tutela ambientale e la digitalizzazione. Il terreno della flessibilizzazione

1.	L'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato prima della pandemia: un quadro storico-ricostruttivo	111
2.	La tutela ambientale tramite il mercato: l'equilibrio tra intervento pubblico e concorrenza. La particolare configurazione delle misure ambientali prima della pandemia	124
3.	La digitalizzazione e gli incentivi alle imprese: un primo passo verso il riconoscimento degli aiuti allo sviluppo nell'infosfera	131
3.1.	Indirizzi per la ricerca e l'innovazione. La Corte dei conti europea e la c. d. sovranità digitale	138

CAPITOLO IV

La programmazione dell'economia tramite gli aiuti di Stato

1.	Le conseguenze della pandemia sulla politica degli aiuti di Stato	143
1.1.	Una risposta immediata alla crisi. La sospensione del Patto di stabilità e crescita e le Comunicazioni "di indirizzo"	146
1.2.	Semplificazione e programmazione	149
1.3.	La disciplina sostanziale per l'intervento statale	151
1.4.	L'avvio della neo-programmazione europea	154
2.	Gli interventi statali per fronteggiare la crisi Covid	159
2.1.	Crisi dello Stato regolatore?	163
3.	Modernità del nuovo intervento pubblico in economia	165
3.1.	Programmazione strategica e deroghe	169
3.2.	Una programmazione "bilanciata" per favorire il digitale e il green	172

Sommario	XIII
4. L'ultima frontiera della programmazione: il PNRR	179
4.1. Gli interventi contenuti nel PNRR	183
5. Le condizionalità della programmazione, in particolare il principio del DNSH	186
6. Luci e ombre sulla "nuova" politica dovuta all'emergenza pandemica	192
6.1. Il Rapporto Draghi e il Rapporto Letta	199

CAPITOLO V

Gli aiuti alla tutela ambientale

1. L'accelerazione della transizione green dopo il Covid	207
1.1. Gli incentivi green e l'applicazione razionalizzata delle deroghe	211
1.2. Il quadro disciplinare delineato dalla Comunicazione per le misure "verdi"	216
1.3. La transizione lunga e lo sviluppo sostenibile resiliente	218
2. In particolare, l'economia circolare come nuovo paradigma economico	227
2.1. La "circolarità" e la solidarietà economica	233
3. L'altro volto della transizione <i>green</i> , le energie rinnovabili	238
3.1. Una legislazione in progress	243

CAPITOLO VI

Aiuti e tecnologie innovative

1. Trasformazione digitale	257
1.1. L'Agenda digitale europea	260
1.2. Ulteriori forme di aiuto	265
1.3. Finalità e razionalità degli aiuti. Lo Stato innovatore	272
2. Il PNRR per la digitalizzazione	277
2.1. Digitalizzazione e cybersicurezza: quale ruolo degli aiuti di Stato	281
3. L'Intelligenza Artificiale e gli investimenti pubblici per il suo impiego	284
3.1. Incentivi per l'intelligenza artificiale	288
4. Mercati digitali e aiuti di Stato	291
4.1. Investimenti e politiche	296
Riflessioni conclusive	301
Bibliografia	309

Introduzione

L'emergenza economica, sociale e sanitaria provocata dalla pandemia dovuta al Covid-19¹, definita come un evento epocale², ha comportato evoluzioni delle dinamiche giuridico-economiche e serie difficoltà per tutti i Paesi del mondo che hanno dovuto affrontare i pesanti danni prodotti da una crisi non paragonabile ad alcun'altra³ alla quale si è aggiunta, aggravandola, anche quella prodotta dal conflitto russo-ucraino. La veloce e letale diffusione del *virus*, insieme alla pressione sul sistema sanitario, hanno implicato, a causa dell'obiettivo di contenere i contagi, gravi misure di restrizione della libertà personale, come i divieti relativi alla circolazione dei cittadini e la chiusura di negozi, servizi e imprese⁴. Le conseguenze per il sistema economico sono state pesanti, coinvolgendo sia l'offerta (a causa della interruzione generalizzata di molte attività), sia la domanda (a causa della situazione in cui versavano i consumatori, impossibilitati a continuare la vita di tutti i giorni). L'assoluta atipicità della situazione ha comportato l'esigenza di elaborare azioni pubbliche inconsuete, tanto che i Governi hanno dovuto sperimentare misure singolari e inedite⁵ per uscire dalla crisi e per ristabilire una normalità che forse non sarà mai più la stessa di prima.

La crisi pandemica ha trasformato anche il *framework* e le ambizioni dell'Unione europea, la quale, con una nuova programmazione basata sulla resilienza, ha dovuto prevedere modifiche alla politica monetaria e a quella economica, sospendendo le rigide norme del Patto di Stabilità

¹ G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza COVID-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, vol. 26- 27/2020, 17 ss.

² F. SALMONI, *Recovery fund, condizionabilità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, ha definito l'emergenza Coronavirus un «cataclisma economico finanziario», 1 ss.

³ La Commissione europea ha rilevato che a causa delle misure di confinamento si è verificata «la più profonda contrazione della produzione dalla seconda guerra mondiale», cfr. Commissione europea, *European Economic, Forecast Summer, 2020 (interim) Institutional paper*, Lussemburgo, 2020, 132.

⁴ Le prime parziali chiusure in Italia sono state disposte a febbraio 2020 e a marzo dello stesso anno; il nostro Paese, come è noto, è stato il primo dell'UE a dover imporre un *lockdown* generalizzato.

⁵ M. RISPOLI FARINA, G. ROTONDO (a cura di), *Il diritto dell'economia tra contesto emergenziale e nuovi paradigmi regolatori*, Roma, 2021, 9 ss.

e Crescita⁶ con l'adozione di un approccio politico-istituzionale diverso rispetto a quello utilizzato prima del Covid⁷.

Successivamente, sulla riforma del Patto di Stabilità si è raggiunto, a fatica, un accordo di massima⁸ data l'evidente difficoltà degli Stati di ritornare ai vecchi parametri, soprattutto in considerazione del forte indebitamento raggiunto da essi. Tra i principi ispiratori della riforma vi è stata l'idea di un accompagnamento realistico verso la riduzione del debito pubblico, senza per questo sacrificare gli investimenti essenziali come la transizione digitale e verde, la sostenibilità e l'inclusione sociale⁹. Così, è stato deciso, attraverso la presentazione dei piani di spesa individuali, di trattare ciascun caso secondo le specifiche esigenze del Paese e dei suoi cittadini, sempre in collaborazione con la Commissione europea. Gli Stati sono tenuti a presentare i propri piani a medio termine (4 o 7 anni) per ridurre l'indebitamento, indicando gli investimenti e le spese che consentiranno, nel tempo, di rispettare i vincoli di bilancio pluriennale, con logiche e modelli econometrici da riferirsi al così detto prodotto potenziale¹⁰. Le nuove norme sono state concepite per

⁶ L'UE, a tal proposito, per far fronte alla crisi pandemica, ha attivato la clausola generale di salvaguardia. Sul patto di stabilità e crescita e sulla sua problematica applicazione, almeno, D. SICLARI, G. LO CONTE, *Finanza pubblica: Principi ordinatori*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, II ed., Padova, 2023, 157 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, 165 ss.; R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VI ed., Roma-Bari, 2021, 362 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 370 ss. Sul patto di stabilità e crescita, in generale, G. LUCHENA, *Finanza pubblica*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, 363 ss., ai cui riferimenti bibliografici si rinvia.

⁷ Sul tema, G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2/2020, 1 ss.

⁸ L'intesa politica tra i ministri dell'Unione è stata raggiunta il 20 dicembre 2023, mentre il 23 aprile 2024 è stata approvata dal Parlamento europeo.

⁹ D. ROSSANO, *Solidarietà e stabilità economica nella ridefinizione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 1/2023, 133 ss.; F. MUSSO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *DPCE Online*, 2023, 3363 ss.; G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee, in il Mulino*, n. 2/2024, 110 ss.; C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, 442 ss.; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, in *www.diritticomparati.it*, giugno 2024, 1 ss.; A. ROMBILOLO, *Note sulla riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità*, in *www.amministrativamente.com*, 2024.

¹⁰ C. FONTANARI, R. PARIBONI, *La misura del prodotto potenziale nel contesto dell'Unione Europea e la disoccupazione strutturale*, in E. S. LEVRERO, R. PARIBONI, D.

rafforzare la sostenibilità del debito e promuovere la crescita attraverso riforme strutturali e investimenti, tanto che tutte le spese nazionali per il cofinanziamento dei programmi finanziati dall'UE saranno escluse dal calcolo delle spese, concedendo agli Stati una marcia in più¹¹.

È evidente che le misure adottate dalle istituzioni europee per la crisi sanitaria hanno delineato una linea di indirizzo che, per la prima volta, ha cercato di fornire una risposta comune a un problema comune, dando l'avvio a una profonda transizione. Si è, poi, rilevato dall'inizio della pandemia che, sebbene la diffusione del *virus* abbia colpito più duramente i Paesi membri più instabili e fragili, le conseguenze negative patite da questi ultimi si sono riverberate, come un effetto domino, nell'intera eurozona in ragione delle inevitabili connessioni tra le economie nazionali. Tale situazione ha mostrato la necessità di mettere in primo piano il principio di solidarietà¹² in particolare nei confronti degli Stati

ROMANIELLO (a cura di), *Rapporto Astril 2022. Mercato del lavoro, contrattazione e salari in Italia: 1990-2021*, Roma, 2023, 57 ss.

¹¹ Si v., a proposito, "Le nuove regole di bilancio", in www.europarl.eu, 23/01/2024.

¹² Sulla solidarietà, F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2020, 167 ss.; E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nella Carta*, in www.aisdue.eu, 17 dicembre 2020; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in AA.VV., *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in www.rivista.eurojus.it, numero speciale, 2020, 77 ss.; A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in www.federalismi.it, 2020, 305 ss.; G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, serie speciale, Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia", Bologna, 4-5 novembre, 2021, 575 ss.; S. GIUBBONI, *Forme di crisi e modelli di solidarietà nell'Unione europea*, in *Le Corti umbre*, n. 3/2022, 631 ss.; G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, in *EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers*, Bari, 2023, 6 ss.; G. COMAZZETTO, *La solidarietà europea dalle origini al Next Generation EU*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Next Generation Eu e PNRR: il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2023, 15 ss.; M. PENDENZA, *La solidarietà europea allo specchio della crisi pandemica. Ultima chance per l'Europa?*, in *Center for European Studies Working Papers*, 2023, 1 ss.; P. GAGGERO, *Programmazione comunitaria per la ripresa e la resilienza nel prisma della solidarietà*, in G. LUCHENA (a cura di), *La programmazione e le riforme: prospettive di diritto dell'economia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2024, 10 ss. Per di più, occorre evidenziare che l'art. 9 del Quadro finanziario pluriennale relativo agli anni 2021-2027 è rubricato "Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza". La stessa Commissione, poi, richiama più volte l'esigenza di solidarietà europea come si legge in diversi punti della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'eurogruppo, risposta economica coordinata all'epidemia di Covid-19 COM/2020/112 definitivo.

con i conti pubblici maggiormente compromessi. Ciò è diventato ineludibile, non tanto per le implicazioni etiche, ma, soprattutto, perché, in tal modo, è stato possibile evitare conseguenze ancora più pesanti per tutti i Paesi membri, compresi i così detti più virtuosi. I bilanci in rosso di alcuni Stati, infatti, avrebbero favorito finanziamenti statali fortemente squilibrati che avrebbero comportato distorsioni pericolose per il libero esplicarsi della concorrenza nell'Unione e, in ultima istanza, per la tenuta del mercato interno.

Proprio il principio di solidarietà, infatti, si è rivelato una garanzia per il mercato e per gli stessi cittadini europei, ma anche un forte collante e un elemento di ripensamento del concetto stesso di Unione¹³, permettendo agli Stati di fornire una risposta coordinata per meglio reagire alle conseguenze della crisi, che ha confermato e rafforzato la necessità di una politica comune fra tutti i Paesi membri affinché le azioni dell'UE possano essere più efficaci.

Se per la crisi del 2007-2008 aveva prevalso la rigidità in materia di finanza pubblica, nel caso della crisi dovuta al Covid sono state elaborate linee del tutto opposte. L'intervento pubblico è stato impostato su una ingente serie di aiuti di Stato, si potrebbe dire strategici, e sulla previsione di politiche attraverso le quali la Commissione ha riacquisito un ruolo centrale. Essa, infatti, rispetto al passato, ha recuperato quella funzione che spesso le era stata erosa dal Consiglio, essendo l'organo europeo cui compete decidere sulla compatibilità e sui tempi relativi alla concessione degli aiuti di Stato. Anche gli Stati, che invece nella precedente crisi finanziaria avevano subito un indebolimento delle proprie competenze nel governo dell'economia e nella determinazione dell'indirizzo economico¹⁴, hanno riguadagnato terreno e, al contrario di quanto era accaduto nel passato, hanno riconquistato un maggiore peso nell'elaborare provvedimenti per governare la politica economica nazionale e conseguentemente fornire una risposta efficace alle varie crisi globali¹⁵. Gli strumenti della Commissione, infatti,

¹³ Sul tema, G. COMAZZETO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2021, 273, il quale evidenzia che «la solidarietà consiste nella cooperazione necessaria che sostiene il processo federativo e tiene insieme le parti dell'Unione-Federazione».

¹⁴ P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in www.federalismi.it, n. 5/2019, 14.

¹⁵ Per G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, 79 ss., attualmente lo Stato torna protagonista come investitore nelle imprese della crescita di domani e come Stato «provvidenza», capace di interventi che mai avevamo visto prima.

spesso non hanno significativi poteri di *enforcement* perché atti come le raccomandazioni o altri atti di *soft law* permettono agli Stati un grado non poco rilevante di autonomia e discrezionalità nell'adozione delle misure e del loro contenuto¹⁶. Insomma, si è evidenziata una nuova "era" di interventi pubblici, frutto di decisioni concentriche tra Stati e istituzioni europee.

Le modalità di finanziamento delle misure di sostegno, peraltro, dato che i conti dell'UE non potevano sostenere *in toto* l'impatto senza precedenti sull'economia, almeno in parte sono state sostenute dai singoli Stati, i quali hanno fatto ricorso alle risorse dei propri bilanci pubblici e anche a eventuali indebitamenti. La situazione ha imposto, quindi, all'Unione europea di cercare di equilibrare la diversa forza degli Stati nella politica degli aiuti per contenere il rischio di distorsioni del mercato¹⁷, ma nello stesso tempo ha salvaguardato e reso operativa la vocazione promozionale degli incentivi pubblici. Questi ultimi, peraltro, anche quando non creano un beneficio economico diretto per lo Stato, invogliano gli investitori privati in quanto si sentono sostenuti dall'intervento pubblico, permettendo, in tal modo, alla collettività tutta di poterne ricevere un vantaggio in termini complessivi.

Così, l'Unione ha pianificato una serie di misure per rafforzare l'azione di contrasto alla crisi prevedendo un impegno finanziario comune e, se necessario, anche l'attivazione di una garanzia per l'assistenza finanziaria agli Stati membri autorizzata in conformità all'art. 220, par. 1, del c.d. Regolamento finanziario¹⁸, convenendo altresì sulla necessità di superare i massimali fissati nel Quadro finanziario pluriennale¹⁹.

¹⁶ L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, 187 ss.

¹⁷ E. BANI, F. DI PORTO, *COVID-19: politiche in materia di aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2020, 9.

¹⁸ Regolamento UE n. 1046/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio "che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014 e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012".

¹⁹ Regolamento UE n. 2093/2020 del Consiglio "che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027". Il regolamento appena citato prevede un bilancio a lungo termine dell'UE di 1.074,3 miliardi di euro, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. In particolare, per la garanzia per l'assistenza finanziaria ci si riferisce all'art. 2 punto 3 della fonte europea in oggetto

Quest'ultimo, relativo agli anni 2021-2027, affianca, come si approfondirà in seguito, il programma *Next Generation EU*²⁰, fondo destinato, oltre all'erogazione di prestiti, anche alla concessione di finanziamenti senza obbligo di rimborso rivolti a risanare le economie europee nel medio periodo, ponendo le premesse per una crescita duratura e sostenibile. Tale strumento è particolarmente rilevante perché è stato istituito per dare un forte impulso agli obiettivi voluti dall'UE, rovesciando la tradizionale prospettiva "rimediale"²¹. L'economia italiana, come anche quella degli altri Stati membri, deve molto al programma elaborato dall'Unione che può essere considerato uno dei più grandi progetti mai predisposti dall'UE per stimolare la crescita²². L'Italia, peraltro, è stato il Paese maggiormente beneficiario dei due principali meccanismi del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF)²³ e il Pac-

²⁰ Adottato il 21 luglio 2020, in risposta alla crisi sanitaria, promuove la transizione verde, accelera la trasformazione digitale attraverso una maggiore digitalizzazione dei servizi pubblici e dell'economia in generale, rafforza le infrastrutture e i servizi sociali, riducendo al contempo le disparità territoriali, migliora l'accesso all'istruzione avanzata e alla formazione in competenze rilevanti per l'economia futura, sostiene la crescita inclusiva, la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione per tutti e garantisce servizi sanitari moderni, efficienti e accessibili. Sul NGEU, tra gli altri, E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, 353 ss.; G. TONIOLO, *Next Generation EU: una condizionalità virtuosa*, in *Policy Brief*, 8 luglio 2020, 5 ss.; K. BAŃKOWSKI, M. FERDINANDUSSE, et al., *The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area*, in *European Central Bank, Occasional Paper Series*, n. 225/2021, 3 ss.; M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Next Generation EU: l'impresa pubblica come strumento giuridico per un intervento pubblico strategico*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, 413 ss.; M. MARESCA, *Obbligazioni degli Stati e delle istituzioni e leale cooperazione per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità. Misure e riforme in occasione del Next Generation EU (NGEU)*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2021, 49 ss.; A. SANDULLI, *Economic planning and administrative transformations in the NGEU and NRRP: a paradigm shift*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2022, 3 ss.; M. BUTI, S. FABBRINI, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4/2022, 679 ss.; M. BRUNAZZO, *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell'UE della pandemia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2022, 43 ss.; R. MASERA, *NGEU/PNRR: una diversa narrativa per guardare avanti: punti critici e spunti di riflessione*, in *Eurilink*, 2023, 41 ss.

²¹ M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale verso un diritto eventuale*, in EAD., *Diritti e mercati nella transizione ecologica e Digitale*, Padova 2021, 7 ss.

²² L'iniziativa del *Next generation Eu* è strutturata su tre pilastri: il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme; il rilancio dell'economia dell'UE attraverso l'incentivo dell'investimento privato e la capacità di apprendimento dalla crisi.

²³ Adottato il 12/02/2021.

chetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU).

Conseguentemente, anche lo scenario *post*-pandemia si è rivelato assolutamente nuovo²⁴, evidenziando un deciso e originale cambio di rotta dell'economia²⁵ che sembra essere profondamente mutata proprio in seguito alla "scossa" impressa dalla crisi e soprattutto dalle iniziative economico-finanziarie intraprese al fine di rendere la programmazione di lungo periodo più rispondente alle esigenze di competitività delle imprese europee che, in particolare nel settore dell'innovazione tecnologica, stentano a trovare una propria dimensione concorrenziale rispetto a quelle già consolidate degli Stati Uniti e della Cina.

La rigenerazione delle politiche europee, anche se il debito pubblico degli Stati è cresciuto vertiginosamente, ha contribuito a istituire un piano di sviluppo effettivo e soprattutto a rilanciare l'Unione sul piano politico e istituzionale, migliorando la fiducia dei suoi cittadini che, prima della pandemia, sembrava alquanto compromessa. Non che questo allontani del tutto l'UE dal suo spirito originario volto, perlopiù, a privilegiare politiche di riduzione dell'intervento statale nell'economia, ma il dato che rileva è almeno la progettualità di un'iniziativa che può ritenersi avulsa dalla tradizionale posizione antagonista contro il ruolo dello Stato in campo economico.

Nella consapevolezza della difficoltà di riflettere sugli effetti concreti delle nuove politiche, nel presente lavoro ci si propone di analizzare l'impatto della crisi sanitaria ma anche di quella dovuta alla guerra russo-ucraina sulla collettività, sulle istituzioni e sulle imprese, cercando di comprenderne l'evoluzione secondo i paradigmi del diritto dell'economia. Quest'ultimo, infatti, per sua natura, adotta una metodica pluri/interdisciplinare, la quale permette uno studio delle norme guardando non soltanto alle situazioni in atto ma anche alle dinamiche future²⁶. Siffatto approccio consente di inquadrare il tema in esame, che non si esaurisce in una sola e unica dimensione. Il diritto dell'economia per sua natura, infatti, è portato ad analizzare, in maniera dinamica, gli

²⁴ M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 282 ss.

²⁵ G. LUCHENA, *Il rilancio dell'economia attraverso aiuti statali proattivi e condizionati*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1/2021, 164, evidenzia come la nuova politica portatrice di elementi di originalità potrà essere magari conservata e riprodotta in un quadro ordinamentale posizionato su una politica di lungo periodo.

²⁶ G. LUCHENA, *Orizzonti di diritto dell'economia: un'introduzione oggetto, metodo, dottrine*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 4/2023, 428 ss.

istituti giuridici intersecandosi con una potenziale varietà di ambiti e settori lungo una vasta latitudine cognitiva, scientifica e socioculturale attraverso l'esame dell'economia e del diritto, discipline non lontane fra loro, come potrebbe apparire, ma anzi, convergenti in un alveo comune²⁷ poiché sono, in fin dei conti, due facce della stessa medaglia.

Verrà inquadrata l'articolata disciplina unionale sulle incentivazioni pubbliche, con uno sguardo particolare al complesso delle norme relative alla regolazione dei “nuovi”, se così può dirsi, e dei “tradizionali”²⁸ aiuti di Stato, non senza considerare gli altri incentivi come quelli relativi agli aiuti *de minimis*²⁹ e quelli contenuti nel Regolamento generale di esenzione per categoria, il GBER³⁰.

Si evidenzierà, poi, come le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative agli aiuti di Stato, da interpretare sempre in chiave dinamica, tenendo conto dei cicli favorevoli e sfavorevoli dell'economia, diventano uno strumento cardine per il governo dell'economia proprio perché contraddistinte da norme adattative, fluide fra aggiustamenti e nuove politiche, invero, il più delle volte obbligate dal contesto storico europeo. Si sottolineerà come l'evoluzione nel tempo della su richiamata disciplina sia stata influenzata dalle difficoltà pratiche della sua applicazione, dalle decisioni della Commissione europea e dalla giurisprudenza prodotta dalla Corte di giustizia europea

²⁷ Così, F. CAPRIGLIONE, M. SEPE, *Riflessione a margine del Diritto dell'economia. Carattere identitario ed ambito della ricerca*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 3/2021, 385 ss.; A. TUCCI, *Il diritto dell'economia: “dispute metodologiche e contrasti di valutazione”*, in *Rivista di diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, n. 4/2021, 743 ss.; F. SARTORI, *Il diritto dell'economia nell'epoca neolibérale tra scienza e metodo*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 2/2022, 309 ss.; G. LUCHENA, *Il diritto dell'economia*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia*, cit., 1, ma, anche, più approfonditamente, Id., *Orizzonti di diritto dell'economia: un'introduzione oggetto, metodo, dottrine*, cit., 428 ss. S. AMOROSINO, *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pisa, 2018, 9 ss., il quale evidenzia come il diritto dell'economia appare, nel tempo, presente, “inafferrabile”, per la vastità e varietà dei campi delle attività economiche organizzate in mercati.

²⁸ I termini “tradizionali” e “nuovi” sono ovviamente usati impropriamente e si riferiscono, il primo, agli aiuti così come sono stati disciplinati nei Trattati e negli atti della Commissione, nonché nella giurisprudenza della Corte di giustizia prima dell'emergenza dovuta alla pandemia, e il secondo alla normativa decisamente “facilitata” e più elastica elaborata in seguito alla crisi sanitaria.

²⁹ Regolamento UE n. 1407/2013 della Commissione, “relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*»”, ora modificato dal Regolamento UE n. 2831/2023.

³⁰ Regolamento UE n. 651/2014 della Commissione, poi modificato e aggiornato.

durante il processo di integrazione³¹. Si indagherà se effettivamente l'interpretazione della normativa, anche di *soft law* sugli aiuti di Stato, abbia prodotto un cambiamento dei principi della disciplina *de qua* e come abbia rappresentato un vettore per compiere la necessaria transizione economica. A tale scopo, si proverà a dimostrare come sembra instaurato un nuovo ciclo degli aiuti di Stato che in qualche maniera, adattando la loro tradizionale struttura, l'ha trasformata da tendenzialmente "negativa", e quindi caratterizzata da chiusure e divieti, a fonte di stimolo per la concorrenza e soprattutto per una nuova e migliore crescita, pur senza denegare l'impianto normativo complessivo di un settore a forte impatto come quello delle incentivazioni alle imprese.

Per meglio comprendere tutto ciò ci si soffermerà sui soggetti destinatari degli aiuti, analizzando l'ampia nozione di impresa vigente nell'ordinamento dell'Unione europea, verificando come, in concreto, anche tale nozione abbia modificato la sua latitudine interpretativa, allargando il campo d'indagine soggettivo e oggettivo.

Si illustreranno, quindi, le piccole e medie imprese (il 90% di tutte le attività che operano nei settori in oggetto), come imprese peculiari che prima del Covid dimostravano di avere un tasso di crescita occupazionale superiore a quello delle grandi imprese e che stanno contribuendo, essendo spesso oggetto di un regime di particolare favore, a innalzare il livello di competitività non solo dell'Italia ma di tutti Paesi membri.

Si descriveranno, successivamente, gli specifici profili delle norme nazionali emanate per far fronte alla congiuntura negativa dovuta alla pandemia e particolare attenzione sarà attribuita all'analisi dell'efficacia e all'impatto delle misure descritte, alcune delle quali, probabilmente, saranno "stabilizzate". Ciò, non senza ricordare il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato³², insieme ai nuovi caratteri del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza, mettendo in evidenza l'originale politica degli investimenti mai tentata prima a livello europeo ed evidenziando come tali programmi, adottati nella massima tempestività per la consapevo-

³¹ B. NASCIBENE, *Introduction: The Modernization of State Aid Regulation*, in B. NASCIBENE, A. DI PASCALE (eds.) *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Heidelberg, 2018, 1.

³² Il primo Quadro temporaneo è stato emanato il 19 marzo 2020, noto come Comunicazione della Commissione "Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak", 2020/C 91 I/01; in generale, A. ROMBILOLO, *Aiuti di Stato ed emergenza pandemica: il quadro delle misure temporanee*, in M. RISPOLI FARINA, G. ROTONDO (a cura di), *Il diritto dell'economia tra contesto emergenziale e nuovi paradigmi regolatori*, Roma, 2021, 81 ss.; A.D.L. KNOOK, S. B. VAN DUREN, *State Aid in time of crisis*, Nederland, 2021, 14 ss.

lezza della gravità della situazione e, pertanto, per mitigarne gli effetti, siano stati attuati sempre nel rispetto del diritto dell'Unione. Si metteranno anche in rilievo le condizionalità poste alla base dei finanziamenti e, nello specifico, si esaminerà l'importanza assunta dal principio del *Do No Significant Harm* (DNSH) che sta orientando in maniera virtuosa i programmi predisposti al fine di realizzare la nuova economia per la persona e per l'ambiente³³.

La crisi, quindi, o per meglio dire *le* crisi non hanno portato solo conseguenze negative e anzi hanno indotto il settore pubblico a ripensare agli interventi necessari per “riformare” l'economia, anche con un'attenzione particolare al sociale, scorgendosi un impegno sempre più intenso degli Stati per arrivare a realizzare quella sostenibilità di cui tanto si discorre³⁴ e oggetto di una costante attenzione da parte della dottrina che sta, in qualche modo, pure aggiornando il tradizionale linguaggio giuridico (che per certi versi si avvicina al linguaggio economico) e con esso lo stesso ordinamento.

Non solo, la congiuntura negativa ha reso evidente quanto le imprese possano contribuire al cambio di rotta auspicato, poiché hanno dimostrato di integrare una componente consistente per una rigenerazione a 360° della società e dell'economia potendo realizzare un profitto “più umanizzato”, traghettando in una maniera del tutto nuova l'interesse individuale verso l'aspetto collettivo/comune attraverso gli aiuti di Stato loro concessi per realizzare soprattutto la sostenibilità³⁵.

Per intendere meglio queste dinamiche e comprenderne la loro esplicazione concreta ci si soffermerà, in particolare, sugli incentivi alla digitalizzazione e all'ambiente, gli assi portanti e prioritari della nuova politica dei Paesi membri, ormai irrinunciabili per rendere questi ultimi

³³ S. CAVALIERE, *Un nuovo umanesimo: un'economia per la persona e l'ambiente*, in A. VANGJELI, I. SEJDINI (eds.), *Proceedings book 11th international scientific conference “recent challenges in entrepreneurship innovation and legal framework”*, Elbasan, 2023, 18 ss.

³⁴ Occorre rimarcare che la sostenibilità si può ormai considerare una sorta di “paradigma postmoderno” richiamato in qualsiasi settore, sebbene, non vi sia ancora un'idea ben definita di cosa debba intendersi per sostenibilità; così, S. LANDINI, *Sostenibilità e “diritto dei privati”*. *Il caso dei contratti sostenibili nel settore turistico*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 4/2022, 104 ss., dello stesso avviso anche M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, n. 2/2015, 210 ss.

³⁵ L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e Digitale*, Padova, 2021, 173. Il complesso concetto di sostenibilità sarà esaminato in seguito.

Introduzione

più moderni, più efficienti e maggiormente capaci di offrire migliori e nuovi servizi per i cittadini.

I settori appena menzionati incentivati dai relativi aiuti di Stato, infatti, hanno dato l'impressione di essere capaci di incidere in modo costruttivo sugli assetti organizzativi e istituzionali, con regole che, comunque, come si accennava poc'anzi, non hanno mai abiurato ai criteri provenienti dalle esigenze della libera concorrenza.

Si proverà a porre in luce, infine, come per la transizione *green* e per la digitalizzazione la disciplina più flessibile, che si potrebbe definire per l'appunto, razionalizzata, degli aiuti di Stato abbia ottimizzato le politiche di sviluppo imprescindibili dopo la crisi pandemica, le quali dovrebbero continuare (si usa il condizionale poiché ancora non è possibile comprendere quali risvolti comporteranno i recenti assetti geopolitici) a produrre i loro effetti anche una volta che quest'ultima sarà superata.