

Data di pubblicazione: 30 giugno 2023

GIOVANNI LUCHENA

La programmazione europea nello scenario globale

ABSTRACT

Il contributo delinea alcuni degli elementi che caratterizzano il “nuovo” intervento nell’economia nell’attuale scenario globale. Sono evidenziate le strategie dell’Unione europea, con particolare riferimento alla programmazione coordinata con gli Stati. La flessibilità della disciplina degli aiuti di Stato rappresenta il tentativo di rendere operativa la politica industriale europea anche in termini contrasto alle iniziative assunte da parte degli Stati Uniti d’America con l’*Inflation Reduction Act*.

The essay outlines some of the elements that characterize the “new” intervention in the economy in a global perspective. The strategies of the

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

European Union in the global economic scenario are highlighted, with particular reference to planning coordinated with the States. One of the possible strategies is to make state aid rules flexible which, despite the temporary nature of the intervention, represents the most concrete attempt to make European industrial policy operative also as a reaction to the initiatives undertaken by the United States of America with the Inflation Reduction Act.

Parole chiave: Programmazione europea – aiuti di Stato – Intervento pubblico nell'economia

Key words: European Programme – State aids – Public intervention in the Economy

SOMMARIO: 1. Rendere maggiormente flessibile la concessione degli aiuti. – 2. Protezionismi e incentivi ambientali – 3. L'*Inflation Reduction Act (I.R.A.)*. – 4. La risposta dell'Unione europea. – 5. Incentivi nella transizione. – 6. L'interesse comune europeo quale movente dell'intervento nell'economia. – 7. Brevi notazioni conclusive.

1. Rendere maggiormente flessibile la concessione degli aiuti.

L'apparato regolatorio che rende maggiormente flessibile la concessione degli aiuti di Stato è conseguenza della fase neo-interventista nell'economia che si palesa nell'attuale contesto caratterizzato da crisi di varia natura e, al tempo stesso, da una fase di transizione (ecologica, digitale, ecc.) che impegna il regolatore in un compito di

omogeneizzazione di una pluralità di discipline in un quadro multilivello: esso presenta elementi di novità collocati nel solco di una tradizione consolidata per quel che concerne taluni criteri valutativi della compatibilità dei detti interventi rispetto al mercato interno (si pensi alle diverse comunicazioni della Commissione nelle quali vengono indicati i criteri di valutazione delle misure); in particolare, il moto sussidiario innescato a partire dalla crisi pandemica colma vuoti di un passato che sembrerebbe, o che in molti auspicano, essere ormai alle spalle. Non senza, però, vigilare sui rischi che una siffatta politica potrebbe provocare se non vi fosse un'effettiva azione di controllo preventivo e successivo per valutare, per l'appunto, non soltanto la legittimità e l'ammissibilità dell'intervento ma anche l'efficacia del medesimo in termini di benefici per l'economia e la collettività (nel caso, ad esempio, degli interventi economici per le infrastrutture ma anche nel campo degli investimenti ecosostenibili).

Tuttavia, il ritorno alla "normalità", per così dire, è dietro l'angolo (si pensi alla riforma del Meccanismo europeo di stabilità e al dibattito intorno alla revisione del Patto di stabilità e crescita), riaffacciandosi le politiche monetarie quale movente della politica europea (si pensi alle manovre della BCE sul rialzo dei tassi di interesse), oltre che l'imminente ripristino dei noti vincoli finanziari (si vedano i segnali emersi nel corso della

presentazione del Documento di economia e finanza, soprattutto nella fase della disamina da parte della Commissione)¹.

In ogni caso, l'intervento nell'economia come configurato riguarda e interessa un gran numero di imprese in vari settori: la crisi pandemica, quella energetica e le crisi di talune banche (non necessariamente della zona euro ma che comunque destano preoccupazione al suo interno) impongono l'adozione una pluralità di strumenti giuridici ed operativi che connotano l'attuale fase di transizione involgente la regolazione pubblica dell'economia.

Il ricordato moto sostiene il “recupero” della *qualità* dell'intervento nell'economia in un'ottica globale, anche alla luce dei programmi economici particolarmente “aggressivi” provenienti dagli Stati Uniti d'America come, ad esempio, quelli contenuti nell'*Inflation Reduction Act* come pure quelli previsti dal Regno Unito, dal Giappone e dal Canada.

Si tratta di un ulteriore elemento di valutazione che impegna le autorità europee e nazionali in un'opera di progettazione a valenza sistemica e prospettica, considerata la latitudine che la ricordata iniziativa americana può provocare nel mercato *green*. Un'azione, quella intrapresa dal governo statunitense che realizza e incrementa propositi di trasformazione dell'economia di cui si è manifestata la sensibilità in tempi non recenti.

Questa e altre ragioni favoriscono un “ritorno ragionato” dello Stato nell'economia che non va interpretato secondo i canoni tradizionali

¹ G. LUCHENA, *Il “nuovo” intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, suppl. n. 4, 2022, 57 ss.

improntati alla convivenza forzata con il neo-funzionalismo che ha nutrito di sé la progressione economicista/mercatista e monetarista dell'Unione europea: la prospettiva invocata sembra profilare un rinnovato approccio all'intervento pubblico in campo economico rivalutando e "riclassificando" l'interesse nazionale quale «fondamento non aggressivo, ma invece costruttivo» dello sviluppo economico sul crinale del processo di abbandono della valvola della «interstatualità costituzionale» quale strumento integrativo per la valorizzazione di *policy* e di innesti regolatori per il *not for profit* e i *common goods*², per la cui promozione è necessario ricostruire una prospettiva interventista: «*deliberately shaping the economic and financial system*»³.

Si evidenzia, dunque, un rinnovato interesse da parte del *pubblico*, cioè da parte della collettività, corpi intermedi, *stakeholders*, che ritrovano inaspettatamente una platea che sembrava averli esclusi dalle dinamiche del mercato. Del resto, l'attenzione verso i portatori di interesse amplia la sfera di azione degli interventi nell'economia che si estendono anche a delineare elementi di conformazione anche per il settore privato.

L'auspicio, da molti invocato, infatti, è che, ad esempio, il diritto degli aiuti di Stato – massima espressione dell'intervento pubblico nell'economia quale strumento dello sviluppo integrato – possa essere letto in chiave innovativa, in particolare per favorire l'attuazione delle politiche di

² Cfr. G. SAPELLI, *Nella storia mondiale. Stati Mercati Guerre*, Milano, 2021, 304.

³ M. MAZZUCATO, *Financing the Common Goods*, in *Projet Syndicate*, 1st May 2023, reperibile online al sito <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-paradigm-common-good-market-shaping-by-mariana-mazzucato-2023-05>.

investimento per l'energia rinnovabile, per il turismo, la salute, l'istruzione, i trasporti⁴: una proposizione che punterebbe, cioè, a prospettare tali interventi in un arco di tempo piuttosto lungo.

A ben vedere, l'azione delle istituzioni europee si muove per l'appunto sui fronti indicati come impulso non soltanto al sostegno interno ma anche quale strumento di politica globale. Inoltre, la detta “manovra” potrebbe anche essere considerata quale contromisura europea alla citata strategia americana di stampo protezionista, una strategia, peraltro, non nuova nelle politiche adottate anche da altre amministrazioni americane (e non solo). Su un piano generale, ad esempio, la vocazione delle piccole e medie imprese, «*backbone*» dell'economia europea, quale volano dell'aumento dei posti di lavoro (più di 100 milioni) costituisce un fattore notevole nello scenario considerato; oltre tutto, si tratta di un “settore” che rappresenta il 99% delle imprese europee e il 60% del PIL europeo. Sin dalla crisi finanziaria del 2008 l'attenzione verso le PMI è andata crescendo, nella consapevolezza delle difficoltà inerenti all'accesso al credito, soprattutto per quel che concerne le *start-up*: già in quella fase si ragionava di un *European Economic Recovery Plan* che indicava nelle PMI uno dei pilastri della ripresa. Fra gli strumenti indicati spiccavano la riduzione della tassazione sul lavoro, gli investimenti nella formazione, le misure contenute nello *Small Business Act* e naturalmente le facilitazioni previste dal *General Block Exemption Regulation (GBER)* il quale offre agli Stati membri più ampi spazi

⁴ Conference on the Future of Europe, 9th May 2022, Report on the Final Outcome, reperibile *online* al sito [8pl7ifzc6ae3jy2doji28fni27a3 \(prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com\)](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7ifzc6ae3jy2doji28fni27a3).

operativi (oltre che maggiore responsabilità) e un minor carico amministrativo⁵.

L'azione a sostegno delle PMI si pone in linea di continuità con le politiche che caratterizzano il *Next Generation EU*, con un rinnovato *favor* per le incentivazioni alle imprese e con risorse più consistenti rispetto al passato, ad esempio nel settore della ricerca e sviluppo che, proprio in materia di aiuti di Stato, è stato innovato nella sua disciplina specifica⁶ e individuato quale catalizzatore di iniziative a carattere trasversale che interessano ovviamente il *NGEU*, ma anche il *Green Deal* europeo, l'Europa digitale, la nuova strategia industriale per l'Europa e quella per i dati, l'Europa della salute, il piano di azione per l'economia circolare, la lotta ai cambiamenti climatici – questi ultimi definiti un «vecchio nemico» che ha sferrato un «attacco a sorpresa»⁷.

I principi inerenti alla RSI riguardano tutti settori regolati dal TFUE, ad eccezione dei regimi fiscali riconducibili ai brevetti (*patent box*). Il campo di applicazione è assai ampio: gli aiuti che possono essere considerati compatibili sono quelli destinati alla costruzione e all'ammodernamento di infrastrutture di ricerca, di prova e di sperimentazione, all'innovazione di

⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Handbook on Community rules for State Aid to SMEs Including temporary State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crises*, 25 february 2009, Brussels, 2009, 1 ss.

⁶ Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, Bruxelles, 19/10/2022, C(2022) 7388 final.

⁷ A. FAYOLLE, *An old enemy and a surprise attack*, in *The EIB Climate Survey. The Climate Crises in Covid-19 World: Calls for a Green Recovery*, Third Edition, 2020-2021, EIB, Luxembourg, 2021, IV.

processo e dell'organizzazione, aiuti ai poli di innovazione, agli studi di fattibilità e per progetti di ricerca e sviluppo⁸.

In ogni caso, la fase caratterizzata dall'intervento normativo su più livelli – che riguarda e interessa non soltanto l'economia domestica ma anche quella europea nel suo complesso – restituisce nuova linfa al decisore politico, in un mutuo apporto fra istituzioni sovranazionali e statali.

Si tratta del faticoso tentativo di restituzione al diritto della sua funzione tipica di regolazione dell'economia in luogo del mantenimento delle dinamiche del mercato alla “mano invisibile”⁹: obiettivi anche di natura tecnica si compendiano con la decisione politica, anche se il quadro disciplinare non può considerarsi avulso da parametri e fattori quantitativi/numerici che specificano le modalità di realizzazione della programmazione europea che si caratterizza non soltanto quale strumento di contrasto delle crisi ma anche quale istituto giuridico suscettivo di ingenerare un ordinato quadro temporale nelle transizioni economiche anche in termini di quadratura programmatica delle azioni in campo pubblico «da coordinarsi tra quelli di sostegno a breve e quelli di finanziamento a medio lungo termine»¹⁰.

⁸ Comunicazione della Commissione, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit.

⁹ A. BOITANI, *L'illusione liberista. Critica dell'ideologia di mercato*, Roma-Bari, 2021, 7 ss., *passim*.

¹⁰ S. AMOROSINO, “Neoprogrammazioni” pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, suppl. n. 4, 2022, 48.

2. Protezionismi e incentivi ambientali.

L'intervento dello Stato nell'economia è tornato ad emergere nelle dinamiche politico-istituzionali da quando le crisi hanno imposto un diverso approccio non solo in termini di strumenti rimediali ai fallimenti del mercato ma anche di adozione di politiche globali, con l'avvio del ridisegno delle strategie per la ripresa prevalentemente orientate al (ri)posizionamento degli Stati in uno scenario di transizione dal quale scaturirà verosimilmente un nuovo assetto geopolitico.

Più che una riedizione dell'impostazione keynesiana, il nuovo approccio al tema dell'intervento pubblico nell'economia sembra essere connotato da una serie di elementi (ri)qualificanti in una prospettiva di rilancio del medesimo in chiave solidale e sussidiaria il cui asse di riferimento è la protezione dell'ambiente.

Una serie di eventi, avvenuti in rapida successione temporale, ha reso necessaria una sequela di provvedimenti da parte delle istituzioni pubbliche (monetarie, economiche, multilaterali, interne, sovranazionali, ecc.), per una pluralità di settori, anche in proiezione extraeuropea, con l'obiettivo di fronteggiare, per l'appunto, tali momenti di crisi, di predisporre azioni di *recovery* e *resilience* e, da ultimo, di proteggere l'economia dalle politiche d'Oltreatlantico che puntano al potenziamento degli investimenti in tecnologie innovative anche per contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici, con l'obiettivo, non celato, di proteggere l'economia statunitense da quella cinese ed europea.

In questo senso, la flessibilità del sistema europeo degli aiuti di Stato (che ad esempio comporterà la revisione degli schemi per la concessione degli aiuti a finalità regionale) può costituire il punto di partenza – o comunque in funzione di riequilibrio delle due variabili sopra evidenziate – per articolare una nuova politica europea che affronti le sfide di un’economia in rapido cambiamento¹¹.

Le strategie difensive – perlopiù di stampo protezionistico – adottate dalle potenze economiche mondiali restituiscono un mosaico assai articolato che implica un’analisi che tenga conto sia delle dinamiche globali sia delle prospettive degli interventi euro-statali.

Lo strumento giuridico privilegiato è quello degli incentivi alle imprese, cui sono connesse problematiche di ordine interno – cioè europeo, in termini di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato – ed internazionale – cioè multilaterale, in ordine alla disciplina prevista dall’Organizzazione mondiale del commercio.

Profonde differenze di metodo fra i due “sistemi giuridici”, per il medesimo problema: rendere operativi i meccanismi di finanziamento pubblico delle imprese per il conseguimento di obiettivi che sembrano sconfiggere anni di ossequio al mito del mercato.

In definitiva, si tratta, credibilmente, del più significativo apporto al sostegno delle imprese su scala globale considerato che, anche in ragione della crisi energetica¹² (prezzi, approvvigionamenti, politica europea

¹¹ T. JAEGER, *The Future of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2022., 17.

¹² A. POLISENO, *Transizione energetica transnazionale*, in *Economia pubblica*, n. 1, 2023, 97 ss. Sul punto, v., inoltre, la Comunicazione “*Semestre europeo 2022*” – *Pacchetto di primavera 2022*

comune), le imprese si trovano dinanzi ad una prospettiva di cambiamento non immaginata (almeno con questo tasso di rapidità) consistente nella riconversione, potrebbe dirsi condizionata o eterodiretta, delle attività economiche per dare corso alla annunciata strategia *green*.

Principiando dalla crisi economica determinata dalla pandemia e, successivamente, quella causata dalla guerra in Ucraina¹³, fino alle strategie di contrasto alle politiche statunitensi introdotte dall'*Inflation Reduction act*¹⁴, l'azione dell'Unione europea, sotto la guida della Commissione, è diventata il nucleo operativo per coniugare sia le politiche anticrisi sia la programmazione.

È, in particolare, agli effetti della legislazione statunitense prodotta a livello europeo che si vuole, in questa sede, fare riferimento tenuto conto dell'impatto che essa potrebbe provocare nei prossimi anni sulla scena globale ed europea.

Le implicazioni concernono, da un lato, l'applicazione delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, dall'altro, l'utilizzo della leva degli aiuti di Stato quale contromisura rispetto alla normativa USA: un tema che, può dirsi, in prima battuta, di carattere generale che pongono in questione la teorica dominante del mito del mercato e della "mano

(COM (2022) 600) che ha introdotto lo strumento operativo noto come RePowerEU con il fine di ridurre la dipendenza dall'Europa dai combustibili fossili russi.

¹³ D. LYPALO, *Competition Law in Times of War: Response to the Russian Invasion of Ukraine*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 4th april 2022.

¹⁴ Su cui v. *infra*.

invisibile” che da parabola è diventato teorema, un moto ascendente che «difficilmente Adam Smith si sarebbe concesso»¹⁵.

3. L’Inflation Reduction Act (I.R.A.)

L’intervento pubblico nell’economia è considerato necessario nei periodi di crisi, come prescrive il manuale dei «liberisti teologi»¹⁶, mentre viene ritenuto un elemento intrusivo nelle dinamiche di mercato in periodo di crescita: esso, peraltro, nell’attuale scenario, è temperato da una serie di prescrizioni e di condizioni che conformano l’agire statale in modo tale da non andare oltre le norme europee che regolano l’economia, pur essendo la fase, per l’appunto, ancora in uno stadio che non consente di dichiarare superata l’emergenza.

L’Unione europea, a tale riguardo, vigila costantemente sull’applicazione delle regole temporanee sia al piano interno sia a quello internazionale, anche nel contrasto alle strategie adottate dagli Stati Uniti d’America che, con le politiche di contrasto dell’inflazione (il citato *I.R.A.*), puntano alla riduzione del *deficit*, agli investimenti nella produzione energetica e a ridurre le emissioni di carbone del 40% entro il 2030.

Si tratta, invero, di una strategia che suscita un acceso dibattito considerati gli effetti stimati a livello di concorrenza globale (soprattutto nei confronti

¹⁵ A. BOITANI, *L’illusione liberista*, cit., 8 ss.

¹⁶ A. BOITANI, *L’illusione liberista*, cit., 24.

delle imprese UE) in ordine a possibili “catture” di investitori e a ripercussioni sull’economia globale derivanti dalle politiche di contrasto a tale iniziativa interventista.

Del resto, le “avvisaglie” di una politica aggressiva da parte statunitense si sono manifestate con un provvedimento antecedente al citato *Inflation Reduction Act*: il “*CHIPS and Science Act*”, approvato sempre nel 2022, con l’obiettivo di «rafforzare la competitività degli Stati Uniti nelle tecnologie all’avanguardia, cercando in ultima analisi di facilitare la creazione di posti di lavoro e di rafforzare la *leadership* globale americana»¹⁷.

La legge statunitense, inoltre, contiene una disposizione di salvaguardia dell’economia che consiste nell’impedire ai produttori di semiconduttori americani e a quelli sovvenzionati dal governo di ampliare o costruire nuovi impianti in Paesi in competizione con gli USA.

Questa è una delle ragioni per cui, ad esempio, gli Stati sviluppati, come la Corea del Sud, sono preoccupati delle conseguenze di una tale politica, soprattutto in riferimento al rapporto con la Cina che, spesso, non dichiara a livello OMC i sussidi concessi alle proprie imprese¹⁸: tale Paese, peraltro, proprio per quel che concerne la lotta ai cambiamenti climatici, segna un significativo “cambio di rotta” per effetto dell’adesione, nel 2016, all’Accordo di Parigi e dell’impegno, dichiarato in sede di Nazioni Unite e contenuto nel c.d. *Green Development*, consistente nella politica per il

¹⁷ H.Y. LEE, *The U.S. Inflation Reduction Act (IRA) of 2022: Issues and Implications*, in *IFAN Focus*, September 26, 2022.

¹⁸ A. GRAZIANI, *OMC: il ruolo della UE e la sua riforma*, in *Gepolitica.info*, 21 marzo 2021, 5.

raggiungimento della neutralità dal carbonio nel 2060¹⁹. Va detto che l'industria automobilistica cinese ha già trovato giovamento dalla legge istitutiva dei cosiddetti “crediti 30D” con i quali la precedentemente amministrazione ha ridotto l'importazione di auto cinesi “tradizionali” favorendo però quelle elettriche: l'I.R.A pone sì fine agli effetti “sgraditi” della legislazione precedente ma, secondo gli stessi commentatori statunitensi, promette ulteriori “dispute” con riferimento al rispetto degli accordi commerciali multilaterali²⁰.

La partita che si giuoca sul versante della produzione di questo tipo di auto è quella che suscita qualche apprensione in più a livello europeo. I sussidi e gli incentivi fiscali sono destinati alle imprese che producono nel nord America: potrebbero, dunque, verificarsi situazioni di discriminazione considerato che i veicoli elettrici, sia quelli statunitensi sia quelli europei, sono in concorrenza fra loro nel medesimo mercato (gli USA, appunto) con una quota di mercato sudcoreana al secondo posto nel 2021.

Inoltre, per quel che concerne la lotta ai cambiamenti climatici, l'*Inflation Reduction Act* sosterrà finanziariamente gli investimenti attraverso crediti d'imposta e sconti per ridurre i costi energetici (peraltro, nonostante, la guerra in Ucraina, l'impatto energetico negli USA non è stato così significativo come in Europa) per aiutare i consumatori, sostenere la realizzazione di impianti di produzione e di stoccaggio di energia e

¹⁹ G.E. VALORI, *Geopolitica, conflitti, pandemia e cyberspazio. Le luci e le ombre del nostro tempo*, Soveria Mannelli, 2022, 423.

²⁰ C. BENOIT, *The Inflation Reduction Act Sparks Trade Disputes: What Next?*, in *American Affairs*, winter 2022, vol. VI, n. 4.

contribuire alla produzione di veicoli *eco-friendly*²¹. Solo che le imprese ammesse agli incentivi possono produrre soltanto nella regione nord-americana: l'assemblaggio finale deve avvenire negli USA, in Canada o in Messico²².

A parte la ventilata violazione dell'accordo bilaterale Corea del Sud-Stati Uniti (KORUS EFTA)²³, le riflessioni spingerebbero a considerare come la misura introdotta dal governo americano possa violare le norme del WTO che, com'è noto, ha quale suo principale obiettivo la promozione degli scambi internazionali attraverso la riduzione delle barriere al commercio e l'eliminazione dei trattamenti discriminatori²⁴, come, del resto, la disciplina europea sul divieto di restrizioni quantitative fra gli Stati membri e sulle misure ad effetto equivalente²⁵ che, unitamente alle norme sul divieto sugli aiuti di Stato, persegue l'obiettivo di favorire la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri²⁶, con eventuali deroghe dinanzi a misure come quelle riguardanti la tutela della salute e della vita di esseri umani, animali e vegetali, la protezione del patrimonio nazionale di valore storico, artistico e archeologico, la tutela dell'ambiente, la protezione dei consumatori e altre esigenze imperative. Peraltro non è

²¹ H.Y. LEE, *The U.S. Inflation Reduction Act (IRA) of 2022*, cit.

²² H.Y. LEE, *The U.S. Inflation Reduction Act (IRA) of 2022*, cit.

²³ H.Y. LEE, *The U.S. Inflation Reduction Act (IRA) of 2022*, cit.

²⁴ M. ORLANDI, *Lezioni di diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2009, 385 ss.

²⁵ Corte UE. causa 8/74 *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82; causa C-428/12, *Commissione/Spagna*, ECLI:EU:C:2014:218; causa C-591/17 *Austria/Germania*, ECLI:EU:C:2019:504.

²⁶ Comunicazione della Commissione, *Guida agli articoli da 34 a 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*, (2021/C 100/03), punto 8.2.4.

dubbia la qualificazione di aiuto delle dette previsioni ai sensi del *WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* considerato che si tratta di una misura che prevede un finanziamento statale nel territorio di uno Stato membro (per quel che qui interessa: trasferimento diretto di risorse, potenziale trasferimento diretto di fondi; imposte non riscosse, com'è il caso dei *tax credits*, o comunque perse) o comunque benefit di qualunque natura). In generale, la nozione di aiuto ai sensi delle disposizioni del WTO è molto simile a quella contenuta nell'art. 107, §1, TFUE; sotto certi profili, essa appare anche più ampia di quest'ultima. Ad esempio, il contributo finanziario attribuito al soggetto pubblico si estende anche al contributo concesso da un privato quale conseguenza di un "ordine" (*id est*: prescrizione) scaturito da una decisione del governo: fattispecie riconducibile alla giurisprudenza UE che statuisce che debba esserci non soltanto l'individuazione dell'ente pubblico concedente ma anche che il contributo avvenga per il tramite delle risorse statali. Più complicato, ai sensi delle disposizioni del WTO addivenire alla verifica della lesione attuale o potenziale della concorrenza che sembra correre su binari più stretti trattandosi della ricognizione di elementi di prova più significativi²⁷. La strategia americana si fonda anche su un presupposto giuridico-politico (*id est*: tattico) consistente nel mantenimento della paralisi del sistema rimediabile nell'ambito del WTO che, di fatto, ingessa il buon funzionamento dell'istituzione della globalizzazione commerciale.

²⁷ L. RUBINI, *International Agreements*, in K. BEACON (ed.), *European Union Law of State Aid*, third edition, Oxford, 2017, 133 ss.

Inoltre, l'eventuale violazione delle regole WTO è sempre successiva ed accertata quando già le conseguenze negative della legislazione di favore hanno dispiegato i loro effetti sul mercato mondiale: un'arma spuntata, insomma, in quanto il danno deve essere prima provato e poi portato dinanzi alle giurisdizioni del WTO. Oltre tutto, si tenga presente anche l'aspetto, per dir così, di "diffusione" della percezione, presso l'opinione pubblica, e quindi nel mercato, che porterebbe a rafforzare l'idea della bontà del provvedimento quale fattore di lotta ai cambiamenti climatici.

Dal punto di vista delle fattispecie da esaminare, viene in evidenza la clausola del trattamento nazionale, prevista dall'art. III del GATT²⁸e

²⁸ 1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production. 2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1. 3. With respect to any existing internal tax which is inconsistent with the provisions of paragraph 2, but which is specifically authorized under a trade agreement, in force on April 10, 1947, in which the import duty on the taxed product is bound against increase, the contracting party imposing the tax shall be free to postpone the application of the provisions of paragraph 2 to such tax until such time as it can obtain release from the obligations of such trade agreement in order to permit the increase of such duty to the extent necessary to compensate for the elimination of the protective element of the tax. 4. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal

dall'art. II del TRIM che stabilisce che gli Stati membri non possono discriminare prodotti importati una volta immessi sul mercato al fine di garantire la “parità interna” che, in definitiva, permette l’assimilazione dei prodotti nazionali a quelli stranieri²⁹; i prodotti, una volta importati, non

transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product. 5. No contracting party shall establish or maintain any internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions which requires, directly or indirectly, that any specified amount or proportion of any product which is the subject of the regulation must be supplied from domestic sources. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal quantitative regulations in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1. 6. The provisions of paragraph 5 shall not apply to any internal quantitative regulation in force in the territory of any contracting party on July 1, 1939, April 10, 1947, or March 24, 1948, at the option of that contracting party; *Provided* that any such regulation which is contrary to the provisions of paragraph 5 shall not be modified to the detriment of imports and shall be treated as a customs duty for the purpose of negotiation. 7. No internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions shall be applied in such a manner as to allocate any such amount or proportion among external sources of supply. 8. (a) The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale. (b) The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products. 9. The contracting parties recognize that internal maximum price control measures, even though conforming to the other provisions of this Article, can have effects prejudicial to the interests of contracting parties supplying imported products. Accordingly, contracting parties applying such measures shall take account of the interests of exporting contracting parties with a view to avoiding to the fullest practicable extent such prejudicial effects. 10. The provisions of this Article shall not prevent any contracting party from establishing or maintaining internal quantitative regulations relating to exposed cinematograph films and meeting the requirements of Article IV.

²⁹ S. HILSMAN, *Inflation Reductions Act's Reception by Global Trading Partners*, in *Cardozo International & Comparative Law Review*, CUCLR online, 10-15-2022.

possono essere trattati in maniera meno favorevole rispetto ai prodotti simili domestici come, ad esempio, una tassa interna o requisiti per la vendita o la distribuzione.

Le misure interne possono ridurre potenzialmente la competitività internazionale per prodotti simili e, per tale ragione, nonostante siano costantemente adottate, esse sembrerebbero contrarie alle norme GATT e TRIM. In particolare, il requisito dell'assemblaggio domestico potrebbe violare le norme ora citate anche se, in termini di bilanciamento, gli obiettivi che verrebbero raggiunti grazie a tali misure, contribuirebbero al raggiungimento della strategia contenuta negli dell'Accordo di Parigi³⁰ benché, in sede di risoluzione della controversie, l'OMC non consideri frequentemente l'aspetto ambientale quale elemento risolutivo delle vertenze.

Non ultimo è l'elemento connesso all'invocato impatto sulla *environmental justice* che sembra essere il profilo extraeconomico, e segnatamente redistributivo dell'I.R.A.: l'inquinamento è stato sopportato, perlopiù, dalle classi meno agiate anche a causa degli scarsi investimenti nelle cosiddette infrastrutture critiche. L'obiettivo è quello di agganciarsi all'altro strumento messo in atto dal governo statunitense denominato *Justice 40* consistente nella redistribuzione del 40 per cento dei benefici derivanti dagli investimenti per il clima a favore delle comunità svantaggiate e per le cure derivanti dai fattori inquinanti: ad esempio

³⁰ L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n. 3, 2017, 73 ss.

interventi sulle infrastrutture portuali e sui trasporti, ritenuti fra i maggiori responsabili dell'inquinamento su larga scala.

4. La risposta dell'Unione europea.

Nel contesto sommariamente delineato, l'azione della Commissione si profila consequenziale: si tratta, evidentemente, di una minaccia, non solo potenziale, alle industrie europee, ricorrendo alla "giustizia" del Wto o intervenendo in termini di una politica, per dir così, antagonista a quella statunitense.

La prima opzione sconta il *deficit* evidenziato in precedenza e sarebbe, per dir così, successiva e, dunque, non risolutiva, agli eventuali effetti che potrebbero determinarsi in futuro in ragione dell'impatto indotto dall'I.R.A. e dalle altre misure citate.

La seconda opzione, quella politica, vede l'Unione europea impegnata dar forma a interventi di contrasto su ampia scala come indicato dal Consiglio europeo del 9-10 febbraio 2023³¹. Si tratta di un'azione ad ampio spettro che contiene una serie di iniziative che mirano a rendere competitiva l'industria europea nel processo di transizione verde: sostanzialmente difesa dell'industria europea e, conseguentemente, compimento del processo di trasformazione dell'economia in chiave ambientale.

³¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio, EUCO 1/23.

Invero, il quadro geopolitico ed economico che potrebbe scaturire dall'intervento sull'inflazione da parte del governo americano rende ancora più urgente l'attuazione della suddetta azione europea. In particolare, il *Green Deal Industrial Plan* ha come obiettivo l'adozione di una strategia comune per consentire all'industria europea di far fronte al rapido evolversi determinato dalla tecnologia e della produzione di beni ad impatto zero, oltre a contribuire al processo trasformativo determinato dall'*Action plan* per l'economia circolare³².

Tale iniziativa può essere sinteticamente qualificata come una costruzione fondata su una serie di elementi costitutivi come, ad esempio, la promozione di norme di semplificazione per quel che concerne l'energia e le materie prime, un "nuovo" approccio volto alla flessibilizzazione degli aiuti di Stato, l'implementazione delle competenze dei lavoratori e la promozione della politica commerciale quale conseguenza delle ricordate azioni.

L'impatto sulle procedure costituisce un obiettivo prioritario nell'ambito della regolazione dell'economia con riferimento alla produzione industriale di matrice *green*. L'adozione di un quadro comune della regolazione delle attività industriali favorisce gli investimenti da parte degli Stati, molti dei quali, peraltro, ancora nella morsa della crisi e comunque non ancora pronti per l'attuazione delle misure previste dalla

³² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, Brussels, 1.2.2023 COM(2023) 62 final.

programmazione euro-statale che si connota per un livello di complessità e di pervasività sugli assetti normativi di grande portata. Il tema dell’impatto delle procedure (spesso semplificato in termini di “burocrazia”) è da tempo oggetto di analisi e studi, i quali hanno stimato un costo, in Italia, di circa 57 miliardi (3 punti di PIL) solo per la gestione dei rapporti con la pubblica Amministrazione³³, con una significativa incidenza sulle piccole e medie imprese, come, del resto, da tempo rileva l’OCSE nei suoi *rapporti sull’Italia*³⁴.

5. Incentivi nella transizione.

Il quadro relativo alle misure per la transizione intende promuovere una legislazione volta a sostenere il progetto della neutralità climatica individuando i fabbisogni industriali, semplificando le procedure e fornendo alle imprese certezza in ordine alla prevedibilità dell’investimento³⁵; inoltre, si punta a rendere certo l’approvvigionamento delle materie prime; infine, si giunge a configurare la riforma del mercato elettrico. Una polarizzazione disciplinare emergente dal regime contenuto

³³ CGIA Mestre, Ufficio Studi, 9 aprile 2022.

³⁴ Da ultimo OECD (2021), Studi economici dell’OCSE: Italia 2021, OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/85d51ef5-it>.

³⁵ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio, cit., 6.

nella *Comunicazione di crisi*, cui va aggiunta una parte transitoria (*Temporary Crisis and Transition Framework*)³⁶.

L'impatto sull'industria europea potrebbe essere assai pesante e per questa ragione uno strumento di contrasto è quello della modifica del quadro relativo agli aiuti di Stato. Anche questa “nuova” strategia conferma un orientamento che vede la Commissione sempre più protagonista della scena politico-economica, non solo in Europa ma anche nella sua proiezione verso i Paesi terzi, quale guida dei processi che, a partire dagli interventi per contrastare la crisi pandemica, necessitano di un approccio europeo alle questioni sia “regionali” sia globali.

Il quadro normativo è in linea di continuità con il quadro disciplinare come stabilizzato nel corso degli anni di applicazione della normativa europea concernente l'autorizzazione e il controllo degli aiuti. Tali strategie sono continuamente adattate alle situazioni contingenti ma proprio le politiche di contrasto alla manovra USA dimostrano come la disciplina degli aiuti di Stato stia probabilmente cambiando la sua morfologia, almeno in questa fase, in termini di approccio alle politiche globali per la competitività delle imprese europee.

La disciplina sugli aiuti di Stato è, com'è noto, una normativa fondamentalmente impostata sui divieti di concessione di sussidi alle imprese quale strumento di realizzazione del mercato interno: non una disciplina che reca l'impossibilità assoluta di autorizzazione degli aiuti,

³⁶ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, (2023/C 101/03).

bensì regolazione delle modalità di concessione dei medesimi in termini di accentramento del controllo al livello europeo che, nei casi previsti dai regolamenti delegati in ordine a talune tipologie di aiuti orizzontali, esentate dalla previa notifica alla Commissione, può assumere la configurazione dell'esercizio coordinato delle facoltà di attribuzione degli aiuti in base al principio collaborativo, il quale, a sua volta, nel restituire agli Stati una certa potestà d'intervento, va coniugato col modello economico europeo: nonostante l'esigenza di un sistema di aiuti a sostegno delle imprese, la concessione dei medesimi è da considerare, fondamentalmente, quale esito dei fallimenti del mercato e, dunque, esso non deve recare nocimento alla concorrenza anche alla luce del principio di proporzionalità, come declinato in relazione alle differenti tipologie di aiuti, che ha quale elemento comune l'essere considerato inefficace se l'intervento può essere adottato anche da parte dei privati. In definitiva, l'aiuto non deve andare oltre quanto strettamente necessario: ove l'intensità fosse troppo elevata, esso sarebbe suscettivo di distorcere la concorrenza fra gli Stati membri.

6. L'interesse comune europeo quale movente dell'intervento nell'economia.

Le crisi sembrano restituire un *modus operandi* differente, almeno in parte, rispetto al passato, in ordine all'applicazione dei criteri relativi

all'autorizzazione degli aiuti, soprattutto tenendo conto della situazione contingente e in ragione di una progettualità che investe le istituzioni in un quadro collaborativo di ampio respiro. Essi non sono, per così dire, "rimodulati" o meno porosi; sono per l'appunto "riletti", piuttosto, alla luce della situazione contingente proprio perché, alcuni di essi, si presentano come clausole generali³⁷ che lasciano spazio ad un'azione discrezionale più ampia da parte delle autorità chiamate a decidere, ad esempio, in ordine alla compatibilità delle misure con la disciplina di riferimento.

Nel caso degli aiuti, infatti, la prassi della Commissione poggia su parametri tecnici ed economici e, in molti casi, come si diceva, su clausole generali come il «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», gli «eventi eccezionali», «interesse comune», e così via.

La risposta giuridico-economica alle crisi, ad esempio, è considerato *interesse generale* dell'Unione: si tratta di una clausola generale frequentemente presente negli atti normativi europei. In particolare, se ne osserva un uso assai consistente non soltanto in riferimento alla disciplina degli aiuti di Stato ma anche in altri settori dell'economia nei quali interviene l'Unione europea come nel caso dell'estensione dei *golden power*, uno strumento a difesa degli interessi strategici nel campo di una serie di settori "sensibili" anche a livello di competizione globale (ad esempio: le

³⁷ Su cui v., tra gli altri, A. PEDRINI, «*Clausole generali*»: *precauzioni per l'uso*, in D. MANTUCCI, G. PERLINGIERI, M. D'AMBROSIO (a cura di), *Dibattito sulle ricerche della dottrina civilistica nel biennio 2017-2018*, Napoli, 2021, 91 ss.; M. CLARICH, M. RAMAJOLI, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, Pisa, 2021.

telecomunicazioni, l'energia, assicurazioni, intermediazione finanziaria, ricerca e innovazione) che vede anche Cassa depositi e prestiti impegnata nell'acquisizione di partecipazioni in aziende strategiche anche ai fini della garanzia dei livelli occupazionali o quale strumento di investimento avente ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese³⁸.

Il concetto di interesse, fortemente intriso di connotati ideologici, è mutevole e relativo, e modulato in relazione alle situazioni contingenti. Se il modello liberale fa proprio l'approccio, per dir così, dell'addizione dei singoli interessi per poi ricomporsi "armoniosamente" a livello collettivo grazie alle forze di mercato, per l'impostazione keynesiana l'intervento pubblico rappresenta lo strumento privilegiato della tutela dell'interesse generale³⁹. In tale prospettiva, dunque, l'antagonismo fra le due impostazioni porta alla luce contrapposizioni e diffidenze fra la tradizione costituzionale propria di talune esperienze statali e appunto quella dell'Unione europea che accoglie il principio concorrenziale, che fa da traino all'interesse generale.

La storia dell'integrazione europea indica come vi siano stati tentativi progressivi, sebbene tenui, di allargare l'ambito della tutela degli interessi che da essere puramente e semplicemente connessi alla tutela del mercato aperto e in libera concorrenza si sviluppano anche nella dimensione ambientale, sociale e territoriale (in termini di riequilibrio delle economie), nonché nel quadro delle politiche per la tutela dei consumatori, e così via.

³⁸ Art. 7, decreto-legge n. 34 del 2011.

³⁹ M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico. Profili di teoria generale, nazionali ed eurounitari*, Bari, 2022, 245-246.

Vero è che dall'approvazione del trattato di Maastricht in poi, e soprattutto a seguito della europeizzazione delle politiche monetarie, l'asse dell'interesse assume una configurazione più orientata all'affermazione delle istanze liberiste, "sacrificando", dunque, la prospettiva sociale, come peraltro più reso evidente dai noti arresti della Corte UE in tema sia in riferimento alla disanima degli interessi "comunitari" sia rispetto al bilanciamento dei medesimi. Come si è evidenziato in altra sede⁴⁰, il modello economico dell'economia sociale di mercato – mutuato dall'esperienza tedesca – non rende "giustizia" al concetto di interesse così come conosciuto nel quadro delle posizioni teoriche relativamente all'intervento pubblico nell'economia in chiave redistributiva o di supporto dell'economia: esso è pur sempre un nodello figlio dell'economia di mercato che considera l'espressione "sociale" strettamente connessa alle logiche di mercato.

Le crisi dell'inizio secolo portano ad una, almeno parziale, riconsiderazione dell'intervento nell'economia, anche per effetto delle responsabilità che la stessa UE si è assunta nella risoluzione delle medesime, soprattutto a seguito della crisi determinata dalla pandemia.

Il mercato resta il centro gravitazionale, sebbene, come si diceva, non possono non registrarsi taluni passi in avanti, se non una vera e propria «evoluzione»⁴¹.

⁴⁰ G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, n. 1, 2020, 81 ss.

⁴¹ M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, cit., 303.

Se ne coglie il portato attraverso l'esame della normativa europea che fa riferimento, ad esempio, allo sviluppo sostenibile, alla tutela dell'ambiente, al progresso scientifico e tecnologico, e così via. Già allorché il mercato da «comune» viene configurato come «interno» si determina un progressivo inquadramento giuridico volto a considerare tale interesse non soltanto quale riferimento al mercato *sic et simpliciter* bensì quale contenuto più ampio includente elementi extraeconomici, con il che l'interesse abbraccia situazioni socialmente e ambientalmente rilevanti.

In definitiva, l'interesse quale categoria giuridica europea assume un rilievo sempre più ampio ponendo le basi per una (ri)considerazione della prospettiva teorica quale leva per l'allargamento dello spettro dell'interesse eurounitario alla tutela dei tassi di occupazione, alla tutela effettiva dei diritti, alla universalità dei servizi, alla politica di coesione sociale, economica e territoriale⁴².

Si tratta perlopiù di un orizzonte da approfondire in termini di esperienza giuridica ma, come si accennava poc'anzi, gli interventi per fronteggiare le crisi e per rilanciare l'economia nel suo complesso pongono l'entità sovranazionale in uno scenario mutato dal punto di vista sia interno/europeo sia globale.

Non è un caso che gli strumenti programmatici adottati in seno all'Unione europea riflettano l'indicazione di identificare un percorso comune che, in vari campi e settori, favorisca la solidarietà intraeuropea e accresca il potenziale dell'agire pubblico quale strumento privilegiato di intervento.

⁴² M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, cit., 312.

Difficile la riconducibilità dell'interesse eurounitario alla categoria dell'interesse pubblico che sottende una visuale più ampia, si direbbe di derivazione classica, in base alla quale il detto interesse è protetto da ogni soggetto pubblico, massimamente dallo Stato, e che finisce per integrare in particolare anche il progresso della società e la garanzia dell'eguaglianza⁴³. Vero è che, d'altro canto, le innovazioni introdotte a seguito dell'adozione del *Next Generation EU* quale metodo operativo di intervento sussidiario e solidale indicano l'avvio di un nuovo processo integrativo in termini almeno di «approccio comune»⁴⁴ alle questioni di interesse europeo involgenti la collettività, oltre che, beninteso, l'economia che pur sempre resta sullo sfondo quale elemento imprescindibile della politica comune.

L'imperativo dell'interesse generale/nazionale – in base al quale gli Stati e l'entità sovranazionale programmano e realizzano la politica economica – assurge al rango di *interesse economico europeo* che prelude, per l'appunto, alla realizzazione di una politica di *interesse comune europeo* anche in prospettiva solidale e sussidiaria (si pensi al tema della transizione energetica⁴⁵).

A titolo di esempio, le deroghe alle norme impeditive dell'intervento nell'economia divengono, per la prima volta, uno strumento di azione positiva piuttosto che un freno all'intervento pubblico in chiave

⁴³ G. MASTRODONATO, *Lineamenti sull'interesse pubblico tra mito e realtà*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, 12.

⁴⁴ M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, cit., 318.

⁴⁵ L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2021, 169 ss.

proconcorrenziale, una leva di politica economica per restituire all'Europa una stagione di crescita e di sviluppo.

Viene in evidenza la disciplina relativa agli «importanti progetti di comune interesse europeo» che, proprio in materia di aiuti di Stato consente la realizzazione di iniziative di collaborazione industriale attraverso la concessione di talune forme di sostegno ai fini dell'implementazione dell'innovazione tecnologica e produttiva, sia nell'ottica dell'intervento sui fallimenti sistemici sia nella prospettiva della crescita sostenibile e della competitività dell'economia.

Del resto, le indicazioni contenute nella apposita comunicazione della Commissione – che peraltro costituiscono una modalità con la quale si accelera la transizione verde nell'Unione europea già avviata a partire dal *Green New Deal*⁴⁶ – concernono «tutte le politiche di intervento e le azioni che soddisfano obiettivi comuni europei, in particolare per quanto concerne quelli contenuti nella strategia Europa 2020, le iniziative faro dell'Unione e i settori chiave per la crescita economica, quali le tecnologie abilitanti fondamentali (KET, *Key Enabling Technologies*)»⁴⁷. Un orizzonte operativo presente anche in altre comunicazioni specifiche come quella relativa alla compatibilità degli aiuti in materia ambientale e quelli per la

⁴⁶ G. LUCHENA, *Gli strumenti di sostegno pubblico alla conversione ambientale*, in M. PASSALACQUA (a cura di), cit., 183 ss.; M. PASSALACQUA, *Green Deal e transizione digitale verso un diritto eventuale*, ivi, 3 ss.; B. CELATI, *Diritto per lo sviluppo economico nella transizione climatica*, ivi, 271 ss.; T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, ivi, 315 ss.

⁴⁷ 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*, C(2021) 8481 final.

ricerca e lo sviluppo e da ultimo ribadito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio⁴⁸: una disciplina concentrica e orizzontale che stabilisce regole e finalità di interesse comune (art. 107, §3, lett. *b*), TFUE). Di fatti, recentemente, sono in essere una serie di progetti di carattere transnazionale che, al momento, sono finanziati con oltre 18 miliardi a valere sui singoli bilanci nazionali che, secondo le stime, dovrebbe stimolare oltre 35 miliardi di investimenti privati.

7. Brevi notazioni conclusive.

L'esigenza di una rinnovata regolazione economica delle transizioni⁴⁹ importa il disancoramento dalle posizioni invalse negli ultimi anni sulla recessività del giuridico a favore dell'economico: tale *stagione* necessita di un approccio che sia, da un lato, ricostitutivo di garanzie pubblicistiche di coordinamento e di programmazione e, dall'altro, eviti, ove possibile, la riedizione di forme, per dir così, alluvionali di normazione.

Sul primo versante, si evidenzia come l'approccio della teoria neofunzionalista abbia estromesso taluni pubblici poteri a favore di altri di marcata matrice tecnocratica. La situazione emergenziale, nel restituire alla Commissione compiti di guida del processo in atto, ha di fatto emarginato il ruolo del Parlamento europeo e, a cascata, tale esito si è replicato su scala

⁴⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio, cit., 6.

⁴⁹ IMF, *Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects*, November 3, 2000.

nazionale. Sul secondo versante, la regolazione economica rischia di favorire la riemersione di interessi particolaristici e tutt'affatto positivi per quanto riguarda sia la finanza pubblica sia lo sviluppo. Qualità della legislazione e obiettivi mirati costituiscono due imperativi della fase di transizione. L'attuazione della programmazione comporta l'approvazione di una serie di norme che, ad esempio, a dispetto dell'obiettivo della semplificazione, rischia, al contrario, di rendere da un lato più farraginosi e complessi taluni procedimenti, dall'altro, di limitare se non eliminare talune garanzie in termini di trasparenza che, com'è noto, costituisce un principio di carattere generale sia quale presupposto inerente alla conoscibilità dei procedimenti di apertura alla concorrenza (e, quindi, delle condizioni di partecipazione delle imprese) sia in termini di informazioni in ordine alle condizioni economiche in ordine alle garanzie accordate (in particolare, nel caso del monopolista in un determinato settore, cioè lo Stato che gestisce un servizio di interesse generale)⁵⁰. Una regolazione invasiva, dunque, rischierebbe di non permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati. D'altro canto, la ricerca del consenso rischia di riproporre esiti infausti a partire dalla riedizione di comportamenti corruttivi, o comunque improduttivi⁵¹.

⁵⁰ B. BIANCARDI, *Il ruolo della trasparenza in materia di aiuti di Stato*, in *Rivista delle regolazione dei mercati*, n. 2019, 45 ss.

⁵¹ Sul punto, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

La rivalutazione del ruolo dello Stato in termini di programmazione condivisa⁵² presenta due aspetti che si vuole evidenziare giungendo alle conclusioni delle presenti riflessioni.

Un passo in avanti è rappresentato dal sostanziale sganciamento (o dalla attenuazione) della politica restrittiva degli aiuti di Stato rispetto al progetto *green deal*, divenuto ormai un asse portante delle politiche europee involgente una pluralità di proiezioni innovative al piano legislativo come quelle in tema di tassazione, di energia e di industria⁵³.

Le recenti comunicazioni in ordine ad un progetto di riforma degli aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico vanno nella direzione del potenziamento degli investimenti nel settore delle tecnologie innovative anche quale fattore di accelerazione della conversione dell'economia in chiave ambientale tenuto conto degli effetti sulle generazioni future ma, soprattutto, dei costi che potrebbero riverberarsi in futuro dinanzi all'immobilismo nelle politiche pubbliche. Non che l'Unione europea sia diventata, di colpo, affetta da "aiutotropia", ma quanto meno si rileva come l'apporto dell'intervento pubblico sia considerato come una modalità positiva per la ripresa economica e non soltanto fonte di distorsioni della concorrenza. Si potrebbe dire che il sistema degli aiuti sia oggi in una fase "meso", nella quale non si guarda più con sospetto alla

⁵² G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: studi in onore di Paola Bilancia*, 2 febbraio 2022.

⁵³ A. BARTOSH, *The EU Green Deal and Lessons Drawn from the Christmas Story of the Grinch*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2021, 459.

misura incentivante ma la si colloca dentro un quadro complessivo di interventi positivi, come del resto dimostrano altre esperienze di *recovery*. Inoltre, la strategia “interventista” europea punta proprio a realizzare un ecosistema di politica industriale ambizioso, fondato sul citato *Green Deal Industrial Plan* al fine di contrastare le economie cinesi e statunitensi, in associazione, come ovvio, all’allentamento delle regole (procedurali e sostanziali) sugli aiuti di Stato, alla riduzione degli oneri amministrativi e alla flessibilità nell’utilizzo delle risorse europee⁵⁴. L’obiettivo della neutralità climatica zero entro il 2050 è sì un obiettivo di natura ambientale ma anche una manovra di politica economica: si pensi al rischio per l’Europa di diventare importatore netto di auto elettriche a causa dell’espansione dei mercati su scala globale e agli incentivi a queste dedicate. L’alta tecnologia è il fronte di maggiore impatto dal punto di vista della programmazione: esplorazioni sul territorio dell’Unione, promozione del riciclo e dello stoccaggio, cooperazione con i paesi produttori. Osservando la proiezione internazionale della politica industriale, l’allargamento a relazioni con altri Paesi è oggetto di una nuova strategia per sostenere l’intervento europeo, come ad esempio quelle instaurate con il Cile che ha costituito una società pubblica al fine di incentivare investimenti esteri.

⁵⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, cit.

Negli ultimi tempi, la politica degli aiuti ha conosciuto un impatto davvero significativo, considerata l'ostilità europea verso il ruolo d'intervento statale nell'economia. In generale, la politica restrittiva ha caratterizzato l'applicazione della disciplina, almeno fino alla crisi del 2008 (seppure in modo parziale, cioè principalmente rivolta ai mercati finanziari), per poi collocarsi su un crinale operativo più vasto, potrebbe dirsi sostanzialmente aperturista o comunque flessibilista.

Come spesso è avvenuto nella storia dell'integrazione europea, le crisi fungono da spartiacque rispetto all'intervento statale nell'economia, nel senso cioè di una sua dilatazione che può assumere configurazioni diversificate in ordine ai criteri applicativi utilizzati: una nuova regolazione integra o corregge quella precedente facendo proprie istanze e progettualità provenienti dai tutti i livelli istituzionali.

Lo sviluppo di tale "nuovo corso" può essere considerato bifasico: una prima fase, definibile degli interventi-diga (prevalentemente predisposti da interventi a valere sui bilanci nazionali), una seconda, contrassegnata dalla programmazione a un tempo esogena (con finanziamenti a valere sul bilancio europeo) ed endogena (esecuzione da parte statale alla luce delle peculiarità individuate).

I due elementi – quello esogeno e quello endogeno – tenderebbero ad autoalimentarsi perché, per l'appunto, l'intervento pubblico nell'economia consiste in una o più variabili che ne determinano la qualità e la quantità. Esso si muove su due sentieri convergenti: da un lato, la rivalutazione dello Stato quale attore nelle dinamiche economiche, dall'altro, la fissazione di

condizionalità positive di matrice europea per conseguire obiettivi comuni. I due sentieri trovano un punto di congiunzione nella prudente gestione delle finanze pubbliche e nella condivisione di progetti e oneri secondo un tracciato *performance based* e in un'ottica di trasformazione dell'economia dal punto di vista, in particolare, del digitale e della transizione verde. In questa prospettiva, la visuale della programmazione dell'economia ingloba le riforme per rendere più competitivo ed efficiente il mercato europeo e prospetta soluzioni anche di natura strutturale che portino alla verifica dei risultati conseguiti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'emergenza pandemica ha mostrato come l'intervento pubblico sia stato orientato a: 1) tamponare situazioni che avrebbero compromesso la sopravvivenza delle attività economiche attraverso misure di sussidio, cioè aiuti al funzionamento e (almeno parzialmente) ripristinatori; 2) sostenere le imprese per il tramite delle tradizionali deroghe stabilite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; c) concentrare l'attenzione su determinati settori economici che possono determinare sviluppo e occupazione e costituire una premessa per il rilancio dell'economia.

Il secondo tratteggia un approccio diverso, e in parte innovativo, al tema dell'intervento pubblico in campo economico perché si tratta di un'attività di programmazione dell'economia che, per la prima volta, viene preordinata a livello europeo e assume quale asse portante la condivisione e la partecipazione strutturata in termini sia di accesso alle misure di sostegno economico sia di controlli.

Anche in questo caso non mancano le condizionalità insite nella natura stessa della programmazione: esse sono in parte abilitative⁵⁵, in parte a connotazione vincolistica.

Nel primo caso, si tratta, in concreto, di modalità applicative delle regole uniformi; nel secondo, si evidenziano i tradizionali vincoli ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione, cioè, in definitiva, dei criteri applicativi delle norme sulla compatibilità.

Una terza forma di condizionalità può essere individuata per quelle fattispecie definibili a contenuto trasversale come le clausole relative alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici che prevedono condizionamenti *ex ante* ai fini del rispetto di un obiettivo di carattere generale e comune. L'intervento europeo, ad ogni modo, non può non essere “costruito” sulle condizionalità: una specificazione della trazione europea della programmazione e del sostanziale accentramento delle decisioni che, peraltro, si coniugano con il procedimento del semestre europeo attraverso il quale, com'è noto, il Consiglio, su impulso della Commissione, svolge l'attività di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati.