

SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E DIRITTO DELLA CONCORRENZA NELL'UNIONE EUROPEA

a cura di

Fabio Ferraro Pietro Manzini
Cristina Schepisi



I QUADERNI
DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

Istituito presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" a partire dall'A.A. 2006/2007, il Corso di perfezionamento in diritto dell'Unione europea "La tutela dei diritti" è divenuto una consolidata realtà per l'approfondimento delle tematiche connesse allo studio del diritto dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri.

La presente collana si prefigge di dare diffusione scientifica ai prodotti dell'attività di studio e di ricerca raccogliendo gli atti dei più rilevanti convegni organizzati nell'ambito del Corso di perfezionamento e proponendo approfondimenti monografici su specifiche tematiche.

DIRETTORE

Roberto Mastroianni

COMITATO SCIENTIFICO

**Roberto Adam, Amedeo Arena, Enzo Cannizzaro,
Massimo Condinanzi, Filippo Donati,
Fabio Ferraro, Massimo Iovane, Bruno Nascimbene,
Girolamo Strozzi, Antonio Tizzano, Ennio Triggiani,
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ugo Villani, Jacques Ziller**

COMITATO DI REDAZIONE

Adriano Maffeo, Claudia Massa, Flavia Rolando

COMITATO DI REDAZIONE DEL VOLUME

Rossella Benassai, Benedetta Minucci, Susanna Villani

Sostenibilità ambientale e diritto della concorrenza nell'Unione europea

a cura di

FABIO FERRARO - PIETRO MANZINI - CRISTINA SCHEPISI

Editoriale Scientifica
Napoli

Finanziato dall'Unione Europea “- NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all’impresa - Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 indetto con DD N. 104 del 2/2/2022, dal titolo “Environmental Sustainability through Competition Law ”, codice proposta 2022BS4XWK



La versione digitale del volume è pubblicata in Open Access
sul sito www.editorialescientifica.it

Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2026 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0590-8

INDICE

<i>Premessa</i>	9

Sezione I

Sostenibilità ambientale e diritto antitrust

PIETRO MANZINI – <i>L'integrazione delle esigenze ambientali nelle norme antitrust europee: una introduzione</i>	17
MICHELE MESSINA – <i>Il controllo delle concentrazioni tra imprese nel mercato interno dell'UE e il perseguimento della sostenibilità ambientale</i>	29
ORESTE PALLOTTA – <i>Gli accordi di sostenibilità e il nuovo paradigma di analisi dei mercati nel diritto della concorrenza UE</i>	39
ALICE PISAPIA – <i>Sostenibilità e diritto della concorrenza nel mercato dei servizi digitali: verso una convergenza di obiettivi?</i>	53
PIERLUDOVICO ARNESE – <i>La retorica ambientale tra diritto antitrust e sport business: una concettualizzazione del cd. abuso verde</i>	67
SILVIA PELLEGRINI – <i>Il diritto della concorrenza e la sostenibilità ambientale: un nuovo paradigma?</i>	87

Sezione II

Sostenibilità ambientale e servizi di interesse economico generale, appalti e concessioni

FABIO FERRARO – <i>Brevi note introduttive sull'integrazione delle esigenze ambientali nei servizi di interesse economico generale, negli appalti e nelle concessioni</i>	109

FRANCESCO LIGUORI – <i>L'incidenza degli interessi ambientali sull'istituzione e gestione dei servizi di interesse economico generale</i>	127
FEDERICA EROICO – <i>I servizi di interesse economico generale tra vincoli europei e margini di discrezionalità statale</i>	151
FLAVIA ROLANDO e GIULIANO TAGLIANETTI – <i>Il Green Public Procurement tra vincoli normativi e margini di discrezionalità</i>	169
ILARIA BAISI – <i>Ripensare gli appalti pubblici verdi. Come realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione senza compromettere la competitività?</i>	199
ADRIANO MAFFEO – <i>Esigenze ambientali e trattamento delle imprese dei Paesi terzi nel mercato degli appalti dell'Unione europea</i>	217
ROSSELLA BENASSAI – <i>L'integrazione dei criteri ambientali minimi nel regime delle concessioni</i>	231
ANDREA LOTTINI – <i>Difesa europea e integrazione degli obiettivi ambientali tra SIEG, appalti ed esigenze di innovazione</i>	247

Sezione III

Sostenibilità ambientale e aiuti di Stato alle imprese

CRISTINA SCHEPISI – <i>Linee evolutive della disciplina sugli aiuti di Stato alla luce delle finalità ambientali: brevi note introduttive</i>	279
GRAZIA VITALE – <i>La nozione di "risorsa statale" nel settore delle energie rinnovabili: la ricerca di un equilibrio tra tutela della concorrenza e salvaguardia dell'ambiente</i>	293
IRENE AGNOLUCCI – <i>Decarbonizzazione e competitività europea: l'evoluzione degli investimenti green nel nuovo quadro per gli aiuti di Stato CISA</i>	305
RAFFAELE PALERMO – <i>La nuova disciplina sugli aiuti di Stato nell'ambito del Clean Industrial Deal tra "stabilizzazione" dell'approccio del cd. quadri temporanei e integrazione con le Linee guida in materia di clima, energia ed ambiente</i>	327

MARIO BARBANO – <i>Aiuti di Stato e decarbonizzazione dei trasporti: una prospettiva integrata</i>	353
VALERIA CAPUANO – <i>Aiuti di Stato e tutela ambientale tra regimi di esenzione e nuovi equilibri per lo sviluppo industriale</i>	371
FRANCESCO BUSATO, GIANLUIGI CISCO, GIOVANNI FERRI, MONICA VARLESE – <i>Aiuti di Stato verdi: il nesso tra conformità fiscale e ambientale</i>	389
EMANUELA DE FALCO – <i>L'economia circolare attraverso gli aiuti di Stato: profili giuridici e implicazioni sistemiche nel diritto dell'Unione europea</i>	409
STEFANO CASTELLANA SOLDANO – <i>Le politiche ambientali dell'Unione europea nell'ambito del Regolamento sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno</i>	427
LORENZO GROSSIO – <i>Il riesame interno delle decisioni della Commissione in materia di Aiuti di Stato: un «giusto equilibrio» tra l'accesso alla giustizia in materia ambientale e la specificità delle procedure ex art. 108 TFUE?</i>	443
<i>Appendice normativa</i>	465
<i>Bibliografia</i>	477

PREMESSA

Il presente volume si inserisce nel quadro del progetto PRIN 2022 “*Environmental Sustainability through Competition Law (ESCOLA)*”, volto a indagare il rapporto tra ambiente e concorrenza, finora poco esplorato dalla dottrina, al fine di evidenziare una nuova tendenza nel processo di integrazione europea. Difatti, sebbene nel diritto dell’Unione europea le regole in materia di concorrenza non facciano esplicito cenno alla sostenibilità ambientale, l’art. 3(3) TUE include lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi perseguiti dall’Unione, con una menzione specifica alla protezione e al miglioramento della qualità dell’ambiente. Inoltre, tanto l’art. 11 TFUE quanto l’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali prevedono che le esigenze di protezione dell’ambiente siano integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione. Tali disposizioni segnano la transizione della politica ambientale da ambito autonomo di intervento a componente trasversale dell’azione dell’Unione, postulando che il perseguimento dello sviluppo sostenibile possa realizzarsi solo attraverso un adeguamento virtuoso e coerente di tutte le politiche sovranazionali, comprese quelle in materia di concorrenza.

Nel corso degli anni, l’Unione europea ha dedicato una crescente attenzione allo sviluppo di un’economia sostenibile, anche nella prospettiva di un miglioramento della qualità dell’ambiente (art. 191, par. 1, TFUE) e di un suo elevato livello di tutela (art. 191, par. 2, TFUE). Attraverso il *Green Deal Europeo*, la Commissione europea ha rilanciato il proprio impegno nell’affrontare le sfide climatiche e ambientali, delineando un’ambiziosa tabella di marcia che, pur in corso di rivisitazione, ha contribuito a ridefinire il quadro delle politiche europee. In questo contesto, gli enti pubblici e gli operatori del mercato sono chiamati a orientare l’evoluzione dell’economia in una direzione sostenibile, e anche il diritto della concorrenza è chiamato a fornire un apporto decisivo al perseguimento di tale obiettivo. Tuttavia, il ruolo della politica di concorrenza in questo processo è ancora in fase di definizione e l’attuazione degli obiettivi del *Green Deal* sta evidenziando criticità crescenti, anche con riferimento all’azione del settore pubblico. Il rapporto tra ambiente e concor-

renza è dinamico, in quanto condizionato dalle priorità politiche dell'Unione europea, cosicché, la recente enfasi sulla competitività dell'industria europea e la sua centralità nell'azione dell'Unione potrebbero determinarne un'ulteriore evoluzione.

Date queste premesse, le attività condotte dal gruppo di ricerca, composto dall'Università degli Studi di Napoli "Federico II", dall'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e dall'Università degli Studi di Bologna, si sono concentrate sull'analisi del rapporto tra sostenibilità ambientale e diritto della concorrenza nei principali ambiti di intervento dell'Unione europea, con particolare riferimento al diritto antitrust, alla disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG), degli appalti pubblici e delle concessioni, e agli aiuti di Stato, perseguendo tre obiettivi principali. In primo luogo, definire con precisione la portata delle deroghe previste a favore della tutela dell'ambiente, sia sulla base della formulazione letterale sia in virtù dell'interpretazione data dalle istituzioni dell'Unione. In secondo luogo, valutare in che misura il principio dell'integrazione della dimensione ambientale nella definizione e nell'applicazione di tutte le politiche dell'UE sia stato effettivamente attuato con riferimento alla politica di concorrenza dell'UE, al fine di ricostruire alcuni principi unitari che hanno orientato tale integrazione e definire un modello applicabile ad altre politiche. In terzo luogo, considerare in che misura le regole di concorrenza, così come definite nel TFUE e applicate a livello dell'Unione e nazionale, favoriscono il progresso verso la sostenibilità ambientale, evidenziando altresì il diverso contributo dei vari settori oggetto di indagine e la loro efficacia nel conseguire gli obiettivi di politica ambientale.

La ricerca ha avuto modo di arricchirsi ulteriormente a seguito dell'adozione, nel corso del progetto di ricerca, di importanti documenti e proposte normative da parte della Commissione. Tra questi va senz'altro menzionato il *Clean Industrial Deal* (patto per l'industria pulita), che si propone di indirizzare il processo di decarbonizzazione nella direzione della crescita e dello sviluppo economico.

Il volume – diviso in tre sezioni, ciascuna corrispondente ai tre ambiti tematici della ricerca – intende raccogliere gli scritti dei componenti delle tre unità di ricerca coinvolte, nonché di studiosi che hanno partecipato in qualità di relatori ai convegni e agli incontri scientifici organizzati nel corso del progetto nelle diverse sedi delle unità.

Per quanto concerne l'unità dell'Università degli Studi di Bologna, i contributi traggono origine dal Convegno dal titolo "*Sviluppo sostenibile e diritto della concorrenza*", tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna il 6 dicembre 2024 e dall'Incontro dei giovani studiosi intitolato "*Greening Competition Law. Decarbonizzazione e Digitalizzazione della Politica europea di concorrenza*", tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna il 7 novembre 2025. Nel corso di quest'ultimo incontro, i giovani studiosi – intervenuti in qualità di relatori e selezionati attraverso una apposita *Call for papers* – hanno analizzato, assieme ad un panel di docenti, il potenziale del diritto della concorrenza quale strumento di promozione degli obiettivi di sostenibilità con riferimento alle tre aree di intervento del progetto: a) antitrust b) appalti pubblici, concessioni e SIEG; c) aiuti di Stato.

I contributi scritti dell'unità dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" si sono focalizzati sul rapporto tra la tutela dell'ambiente, da un lato, e i servizi di interesse economico generale, gli appalti e le concessioni, dall'altro. Tali contributi hanno approfondito tematiche sviluppate nell'ambito di diversi Convegni organizzati dall'Ateneo napoletano. In particolare, si segnalano l'incontro dal titolo "*Environmental sustainability in sport organization*", svoltosi il 1° luglio 2025 nell'ambito della più ampia conferenza internazionale *Annual Sport & EU* (30 giugno – 1° luglio 2025), e il Convegno del 12 dicembre 2025, avente ad oggetto "*La tutela dell'ambiente attraverso l'applicazione del diritto della concorrenza*". Quest'ultimo Convegno ha affrontato i temi delle tre unità del Prin 2022 e si è concluso con una tavola rotonda cui hanno preso parte autorevoli relatori con significativa esperienza pratica del rapporto tra concorrenza e tutela dell'ambiente. I lavori di questa unità si sono avvalsi anche delle risposte fornite da alcuni enti pubblici territoriali ai questionari inviati, che hanno consentito di estendere l'analisi alla prassi applicativa.

Da ultimo, riguardo all'Unità di ricerca dell'Università di Napoli "Parthenope" (poi trasferitasi presso l'università di Roma Tor Vergata a seguito della presa di servizio, presso tale Ateneo, in corso di progetto, del Responsabile dell'Unità di ricerca), il Volume, oltre a raccogliere i contributi dei componenti, include scritti di alcuni dei relatori intervenuti in diversi convegni. Il primo, dal titolo "*Sostenibilità ambientale e competitività: quali sfide per le imprese nel mercato europeo?*", si è svolto presso la sede dell'Università di Napoli Parthenope in data 10 dicembre

2024. L'incontro ha rappresentato un'occasione di confronto tra *stakeholders*, da un lato, e personalità provenienti dal mondo accademico e/o istituzionale, nonché tra studiosi di discipline giuridiche ed economiche, dall'altro.

Un secondo Convegno è stato organizzato presso l'Università di Roma Tor Vergata (nuova sede dell'Unità di ricerca a seguito del trasferimento del responsabile dell'unità e contestualmente del progetto), in data 29 gennaio 2026 dal titolo: "*Competitività industriale, autonomia strategica e sostenibilità ambientale: quali nuove sfide per l'Unione Europea?*". Nell'ambito di tale incontro sono stati discussi alcuni degli strumenti indicati dalla Commissione europea nel *Clean Deal europeo* per il perseguimento dell'obiettivo dell'industria pulita. Il Convegno ha rappresentato l'occasione per riflettere, alla luce dei più recenti documenti adottati dalla Commissione (CISAF) sul ruolo svolto, in particolare, dagli aiuti di Stato alle imprese, nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale e competitività industriale.

Un'ulteriore tavola rotonda è stata da ultimo organizzata dall'Unità di ricerca dell'Università di Roma Tor Vergata, il 23 febbraio 2026, per discutere alcuni dei risultati raggiunti dalle diverse unità di ricerca e commentare le più recenti proposte e indicazioni della Commissione europea. All'incontro hanno preso parte in qualità di relatori, diversi giovani studiosi, ai quali è stata preventivamente richiesta la produzione di scritti scientifici, al fine di distribuirli agli altri relatori e consentire un dibattito e una valutazione più approfonditi delle problematiche sottese al tema della ricerca. Anche le loro relazioni sono pertanto incluse nel presente Volume, arricchendo ulteriormente il quadro delle riflessioni scientifiche e favorendo una visione più ampia e articolata delle tematiche affrontate.

Ulteriori contributi provengono infine – per la sezione sugli aiuti di Stato – dalle relazioni presentate nell'incontro dei giovani studiosi intitolato "Greening Competition Law. Decarbonizzazione e Digitalizzazione della Politica europea di concorrenza", svoltosi a Bologna il 7 novembre 2025.

Infine, desideriamo ringraziare tutti i relatori, gli organizzatori e coloro che hanno contribuito allo svolgimento delle attività di ricerca e alla realizzazione del presente volume. Un ringraziamento particolare alla professoressa Flavia Rolando e alle dottoresse Susanna Villani, Benedetta Minucci e Rossella Benassai, che con i loro prezioso lavoro e la loro pa-

ziente lettura hanno fornito un contributo fondamentale alla redazione del libro.

I curatori

Sezione I

Sostenibilità ambientale e diritto antitrust

L'INTEGRAZIONE DELLE ESIGENZE AMBIENTALI NELLE NORME ANTITRUST EUROPEE: UNA INTRODUZIONE

PIETRO MANZINI*

SOMMARIO: 1. L'integrazione delle esigenze ambientali quali obiettivo delle regole antitrust del trattato. – 2. L'integrazione delle esigenze ambientali dell'art. 101. – 3. L'integrazione delle esigenze ambientali dell'art. 102.

1. *L'integrazione delle esigenze ambientali quali obiettivo delle regole anti-trust del trattato*

Notoriamente, l'antitrust è un diritto in cerca di uno scopo. Dopo essere nato per tutelare la democrazia americana – questa era l'idea che ha guidato l'adozione dello Sherman Antitrust Act nel 1890 – per cinquant'anni è stato utilizzato per proteggere l'attività delle piccole imprese, quand'anche poco efficienti. Per la Scuola di Chicago il suo obiettivo unico avrebbe dovuto essere la promozione dell'efficienza economica, ossia l'incremento della ricchezza aggregata della società, anche se questa ricchezza si accumulava nelle mani di pochi e sfuggiva da quelle dei molti. Negli ultimi venti anni è stato stratonato un po' a tutela di esigenze produttive e un po' a protezione di esigenze distributive. Ultimamente è stato messo sul ring per cercare di contrastare, col suo armamentario ottocentesco, i giganti del web, armati di pirotecnici effetti di rete e magiche chatbot che si auto installano nei nostri cellulari, nottetempo.

Nell'Unione, la Commissione, dopo aver preso una sbandata efficientista – promuovendo un criptico *'more economic approach'*¹ – ora sta pensando ad altri obiettivi, mentre la Corte, saggiamente, si è sempre tenuta sul vago, posto che in *TeliaSonera* ha affermato che le regole di concorrenza

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna e responsabile di unità del progetto

¹ V. Orientamenti sulle priorità della Commissione nella applicazione dell'art. 82 CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti; GUUE C45/7, del 24 febbraio 2009.

hanno ‘per l’esattezza’ (sic!) lo scopo di evitare che la concorrenza sia alterata ‘a danno dell’interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori, contribuendo in tal modo a garantire il benessere economico all’interno dell’Unione’².

Per qualche ragione, che non merita di essere indagata, in questa pletera di obiettivi, sino a poco tempo fa non è mai apparsa la tutela dell’ambiente. E ciò è strano perché, ai sensi dell’art. 11 del TFUE, le esigenze connesse alla tutela dell’ambiente, in particolare nella prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile, sono le uniche che devono essere obbligatoriamente ‘integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e nelle azioni dell’unione’ e quindi anche nella politica di concorrenza³. Nell’Unione europea se si vuole cercare un obiettivo che il diritto antitrust deve sicuramente perseguire, basta leggere i trattati.

Lo scopo di queste brevi note è quello di riflettere sul come è possibile effettuare una interpretazione e una applicazione ‘ambientalmente orientata’ delle disposizioni a tutela della concorrenza applicabili alle imprese, ossia l’art. 101 che vieta le intese anticoncorrenziali, l’art. 102 che vieta l’abuso di posizione dominante.

In via preliminare sono necessarie due precisazioni. Anzitutto, la nozione di sviluppo sostenibile, richiamata anche nell’art. 11, è oggi interpretata in maniera molto ampia e tende a ricomprendere obiettivi non direttamente connessi alla tutela dell’ambiente, quali, ad esempio, sconfiggere la fame e la povertà, ottenere un’istruzione di qualità per tutti, raggiungere la parità di genere, ridurre le disuguaglianze, predisporre le condizioni per un lavoro dignitoso, ecc⁴. Questi obiettivi, per quanto lodevoli, sono decisamente fuori dal campo di azione del diritto antitrust e inutilmente si cercherebbe di perseguirli mediante esso. Pertanto, in questo contesto per ‘esigenze connesse alla tutela ambientale’ ci si riferirà solo alle necessità di eliminare o ridurre i danni all’ambiente inteso in senso stretto, come

² Corte giust., 17 febbraio 2011, C-52/09, *Telia Sonera*, punto 22.

³ La tutela del consumatore, per esempio, che è la più spesso associata al diritto antitrust, ai sensi dell’art. 12 TFUE, deve essere solo ‘presa in considerazione’ nella definizione e nell’attuazione di altre politiche o attività dell’Unione. Sul principio di integrazione si veda, in generale, F. ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*, Napoli, 2020, p. 245 ss.

V. La Risoluzione della Assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.

l'inquinamento dell'acqua, dell'aria o del suolo oppure lo sfruttamento eccessivo, ossia al di là della soglia di rinnovabilità, delle risorse naturali.

La seconda precisazione riguarda la nozione di danno ambientale: a questa ci si riferirà utilizzando il ben noto concetto di esternalità negativa⁵. Tale è un costo generato da un'attività economica, di produzione o di consumo, che non viene sostenuto da chi è coinvolto nell'attività in questione, bensì ricade su terzi. Ad esempio, l'inquinamento dell'aria prodotto da un impianto industriale rappresenta un costo che viene imputato ai terzi danneggiati dall'inquinamento – si pensi ai costi pubblici e /o privati per le cure delle patologie da esso derivanti – mentre non viene sostenuto né da chi produce, né da chi acquista il bene prodotto⁶. Un'esternalità negativa non presenta solo un problema di ingiustizia distributiva, ma costituisce anche una questione di efficienza del mercato, dato che quest'ultimo produce una quantità di beni superiore a quella socialmente ottimale. Infatti, dato che chi produce o consuma non sostiene il costo arrecato a terzi in termini di inquinamento, il prezzo del bene rimane artificialmente basso, incentivando un uso eccessivo degli stessi che non tiene conto dei costi reali per la collettività. In questa prospettiva, la tutela dell'ambiente può essere intesa come una azione di 'internalizzazione' del danno ambientale, vale a dire una misura o una politica che trasferisce il costo dell'inquinamento dai terzi ai soggetti che dell'inquinamento sono causa. Nell'esempio proposto, l'internalizzazione può avvenire mediante una disciplina pubblicistica che imponga al produttore di acquistare di una strumentazione idonea ad evitare l'inquinamento o che stabilisca una tassa che induca ad eliminarlo: più si inquina più si paga, se si cessa di inquinare, non si paga.

2. L'integrazione delle esigenze ambientali dell'art. 101

Ad oggi il principio di integrazione delle esigenze ambientali ha trovato il più importante riscontro in relazione all'applicazione dell'art. 101. Nel

⁵ Com'è ampiamente noto, il concetto è stato elaborato per primo da A.C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, Londra 1932.

⁶ I danni ambientali possono essere vari e molto rilevanti. Si va dalla perdita della salute delle persone, conseguente aumento della spesa pubblica sanitaria, alla perdita di biodiversità, inquinamento delle falde acquifere e del suolo, per arrivare alle emissioni di gas ad effetto serra che rappresenta una esternalità negativa globale.

quadro delle Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale del 2023⁷, la Commissione si è soffermata sulla individuazione e sulla valutazione dei c.d. accordi di sostenibilità, ossia accordi di cooperazione orizzontale tra imprese che perseguono un obiettivo di sostenibilità ambientale. Tali potrebbero essere, ad esempio, gli accordi di R&D diretti a sviluppare ed adottare una tecnologia di produzione meno o non inquinante, oppure gli accordi con i quali si fissano determinati standard o processi di produzione che riducono o annullano l'impatto ambientale negativo (c.d. accordi di normazione in materia di sostenibilità). Ad avviso della Commissione gli accordi di sostenibilità suscitano riserve sotto il profilo della concorrenza solo se comportano restrizioni per oggetto oppure se producono effetti negativi sensibili, reali o probabili, sulla concorrenza. In questi casi la circostanza che perseguano un obiettivo di sostenibilità non basta ad escluderli dal divieto dell'art. 101, par. 1.⁸ Tuttavia possono comunque essere esentati da tale divieto se soddisfano le quattro condizioni previste dal par. 3 di tale norma⁹.

Nelle Linee direttrici la Commissione ha: i) individuato le categorie di accordi di sostenibilità che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 101, par. 1, ii) indicato le condizioni in presenza delle quali si può ritenere che gli accordi di sostenibilità, pur rientrando nel campo di applicazione dell'art. 101, par. 1, non abbiano effetti negativi sensibili sulla concorrenza (delineando così un *soft safe harbour*; iii) precisato le ipotesi in cui anche al di fuori del *soft safe harbour*, gli accordi di sostenibilità non producono effetti restrittivi sensibili e iv) espresso le sue considerazioni in relazione all'applicabilità delle condizioni per l'esenzione dal divieto stabilite dall'art. 101, par. 3 agli accordi di sostenibilità che producono effetti anticoncorrenziali sensibili.

In relazione a quest'ultimo tema, e più specificamente a due delle condizioni contenute nel par. 3, sono necessarie, le Linee direttrici non ci sembrano soddisfacenti.

Un primo tipo di perplessità può essere espresso riguardo alla condizione relativa all'efficienza dell'intesa che si intende escludere dal divieto,

⁷ Commissione della Comunicazione, Linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 101 agli accordi di cooperazione orizzontale, C(2023) 4752 (di seguito Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale).

⁸ Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, cit., punto 521.

⁹ Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, cit. punto 522.

vale a dire alla circostanza che l'intesa 'contribuisca a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico'. A questo riguardo la Commissione fornisce alcuni esempi di efficienze che possono derivare dagli accordi di sostenibilità: 'l'uso di tecnologie di produzione o distribuzione meno inquinanti, migliori condizioni di produzione e distribuzione, infrastrutture più resilienti, prodotti di migliore qualità', nonché la riduzione delle perturbazioni della catena di approvvigionamento e/o dei tempi necessari per immettere sul mercato prodotti sostenibili, in tal modo consentendo ai consumatori di prendere decisioni di acquisto informate mediante il confronto dei prodotti.

Si tratta dunque di ipotesi in cui l'accordo riduce o annulla le esternalità negative. Nel senso che l'intesa incide positivamente sui costi di produzione e riduce o azzerava l'inquinamento (ad esempio, le imprese decidono di acquistare un componente della produzione presso un fornitore meno costoso perché utilizza materiali riciclati), oppure l'intesa incide negativamente sui costi di produzione, ma riduce o azzerava l'inquinamento (ad esempio, le imprese decidono di seguire un protocollo di produzione che implica l'utilizzo unicamente di materiali prodotti in modo sostenibile e pertanto più costosi).

Tuttavia, vi sono almeno altre due ipotesi, che meriterebbero di essere valutate. La più problematica è quella rappresentata da una intesa che conduce ad una riduzione dei costi di produzione, ma ad un aumento delle esternalità negative. Si pensi al caso di un'intesa mediante la quale le parti decidono di rifornirsi presso un fornitore meno costoso perché esterno all'Unione e dunque non soggetto alle disposizioni europee di tutela dell'ambiente. Secondo un'interpretazione tradizionale, tale intesa dovrebbe essere ritenuta ammissibile ai sensi della prima condizione del par. 3 dell'art. 101, in quanto realizza un 'miglioramento della produzione', in termini di riduzione dei costi, delle imprese coinvolte. Tuttavia, se si vuole effettivamente integrare le esigenze ambientali nella politica di concorrenza un'intesa di questo genere non dovrebbe essere tollerata.

Vi è poi una seconda ipotesi che dovrebbe essere vagliata con attenzione. È quella rappresentata da un'intesa che riduce i costi di produzione, senza ridurre le esternalità negative. Ad esempio, le imprese mediante l'intesa potrebbero sviluppare e utilizzare una tecnologia produttiva che implica una riduzione del personale necessario alla produzione, ma che non ha alcun impatto sull'inquinamento prodotto. Anche questa intesa, in

quanto volta a 'promuovere il progresso tecnico' potrebbe passare il vaglio della prima condizione dell'art. 101 par 3, ma v'è da chiedersi se, in una prospettiva di tutela ambientale effettiva, si debbano ammettere intese restrittive della concorrenza, che non hanno alcun effetto di riduzione delle esternalità negative che impongono sui terzi, per la sola ragione che riducono i costi di produzione. Il dubbio ci pare rafforzato dal fatto che, come sopra accennato, la presenza di esternalità negative ha un costo rappresentato dal fatto che l'esternalità, non riflettendosi nel prezzo, comporta una produzione eccessiva rispetto a quella socialmente ottimale.

Un secondo tipo di considerazioni critiche può essere sviluppato in relazione alla condizione c.d. redistributiva del par. 3 dell'art. 101, ossia quella che stabilisce che l'esenzione dal divieto non può essere riconosciuta se non si prova che gli utili derivanti dall'intesa sono riservati per una congrua parte agli utilizzatori. Anche in questo caso le Linee direttrici della Commissione sono un po' lacunose nella prospettiva di una piena valorizzazione delle esigenze ambientali nell'applicazione dell'art. 101.

Anzitutto la Commissione si sofferma lungamente sul tipo di benefici individuali che gli utilizzatori¹⁰ potrebbero ottenere dall'intesa, suddividendo questi ultimi in benefici derivanti dall'uso e benefici non legati all'uso. I primi sono quelli che discendono direttamente dall'utilizzo del bene o del servizio oggetto dell'intesa: ad esempio un'intesa sulla eliminazione dei pesticidi potrebbe consentire ai consumatori l'acquisto di frutta di gusto migliore. I secondi sono invece benefici non direttamente connessi all'utilizzo del prodotto o servizio oggetto dell'intesa, bensì legati ad altre forme di utilità che possono essere valutate positivamente dal consumatore: ad esempio un'intesa che elimina i saponi tradizionali dal mercato sostituendoli con saponi biodegradabili potrebbe portare un beneficio agli utilizzatori, non in termini d'utilizzo – in ipotesi entrambi i tipi di saponi puliscono nello stesso grado – bensì in termini di consapevolezza dei vantaggi per l'ambiente.

Queste considerazioni, per quanto utili, per un verso, sono un po'

¹⁰ Secondo la Commissione per utilizzatori – 'consumers' nella versione inglese del trattato – si intendono tutti i fruitori diretti o indiretti dei prodotti oggetto dell'accordo, inclusi i produttori che usano il prodotto quale materia prima, i distributori all'ingrosso, i dettaglianti e gli utilizzatori finali, ossia, in sostanza, i clienti delle parti dell'accordo e i successivi acquirenti. Si veda, Commissione europea, Linee direttrici sull'applicazione dell'art. 81, par. 3, punto. 84.

scentrare rispetto alla tutela dell'ambiente, e per l'altro, non rappresentano il vero problema posto dalla condizione redistributiva del par. 3 dell'art. 101. Sotto il primo profilo, ai fini della valorizzazione delle esigenze ambientali, il problema non è il tipo di utilità che il consumatore ottiene dall'intesa, bensì la riduzione o l'eliminazione della esternalità negativa che impatta sull'ambiente. In termini concreti, in relazione alle intese sull'eliminazione dei pesticidi o dei saponi tradizionali – di cui agli esempi proposti – la questione centrale non è il motivo per il quale il consumatore acquista il bene, ma il concreto miglioramento della protezione dell'ambiente che discende da quelle intese.

Sotto il secondo profilo, ai fini della tutela ambientale, il problema posto dalla condizione della redistribuzione degli utili fissata par. 3 dell'art. 101 è rappresentato dal fatto che la sua applicazione è tradizionalmente interpretata in base ad un principio 'compensativo', ossia alla condizione che, ai fini dell'esenzione, gli utilizzatori devono appartenere al medesimo mercato rilevante dell'intesa anticoncorrenziale, o a un mercato collegato, e i benefici che ricevono dall'intesa suddetta devono essere di entità tale da compensare gli effetti negativi che questa comporta in termini di restrizione della concorrenza¹¹. In questo senso è stato interpretato il concetto di 'congrua parte' degli utili che implica, ad avviso della Commissione, che il trasferimento dei benefici deve almeno compensare gli utilizzatori degli effetti negativi, effettivi o possibili, determinati nei loro confronti dalla restrizione della concorrenza constatata ai sensi del par. 1 dell'art. 101¹².

Il concetto di 'congrua parte' interpretato alla luce del principio di compensazione ostacola l'esenzione delle intese che producono benefici ambientali collettivi, poiché è ben possibile che un'intesa anticoncorrenziale contribuisca a tutelare l'ambiente in modo globale o diffuso, ma non specificamente o sufficientemente quello di chi, ad esempio, paga il prezzo più alto dei beni o servizi oggetto intesa. A questo riguardo le Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale offrono soluzioni abbastanza timide nell'ottica di una interpretazione della condizione in esame 'ambientalmente orientata'. La Commissione, infatti, conferma l'interpretazione tradizionale anche nel caso delle intese che producono benefici ambientali collettivi, ammettendo al massimo che il beneficio ambientale possa prodursi anche fuori dal mercato rilevante, ma imponendo che i benefi-

¹¹ V. Linee direttrici sull'applicazione dell'art. 81, par. 3, cit., punto 43.

¹² V. Linee direttrici sull'applicazione dell'art. 81, par. 3, cit., punto 85.

ciari siano (almeno) i soggetti che sperimentano gli effetti negativi dell'intesa e che il beneficio sia tale da poterli compensare¹³. L'esempio proposto dalla Commissione è il seguente. Se l'intesa ha ad oggetto l'utilizzo di combustibili per automobili meno inquinanti ma più costosi (mercato rilevante), per soddisfare la condizione redistributiva degli utili di cui al par.3 dell'art. 101, i conducenti che acquistano i combustibili meno inquinanti devono anche essere tra i cittadini che traggono vantaggio dall'aria più pulita (beneficio collettivo) e questo vantaggio deve essere tale da compensare i conducenti del maggior prezzo pagato per il combustibile meno inquinante (principio di compensazione)¹⁴. Diversamente, non soddisfa la condizione in questione l'intesa in relazione alla quale vi è separazione tra coloro che ricevono il beneficio ambientale e coloro che soffrono degli effetti anticoncorrenziali. Al riguardo la Commissione propone l'esempio di un'intesa che conduce i consumatori ad acquistare indumenti realizzati in cotone sostenibile, prodotto con un minor uso di fertilizzanti e d'acqua. In questo caso è improbabile che vi siano sovrapposizioni sostanziali tra gli acquirenti degli indumenti e i beneficiari dei vantaggi ambientali, in quanto questi si verificano soltanto nella zona in cui viene coltivato il cotone. Pertanto, è improbabile che tali benefici collettivi possano andare a vantaggio dei consumatori nel mercato rilevante. Questi vantaggi per l'ambiente, rileva la Commissione, potrebbero pertanto essere presi in considerazione soltanto se, e nella misura in cui, rappresentano benefici individuali non legati all'uso degli acquirenti dell'abbigliamento. Ossia, in altri termini, anche questi ultimi ne traggono un vantaggio¹⁵.

Ora è comprensibile – e anche condivisibile – che l'art. 101 par. 3 sia interpretato nel senso di tutelare i soggetti che sperimentano gli effetti negativi sulla concorrenza derivanti dall'intesa, compensandoli con una congrua parte dei benefici che dall'intesa promanano. Tuttavia, al fine di dare effettività al principio di integrazione degli interessi ambientali nell'art. 101, nel caso di accordi di sostenibilità che producono benefici collettivi si potrebbe pensare di interpretare il concetto di 'congrua parte' in maniera non strettamente condizionata dal principio di compensazione. Vale a dire si potrebbe ritenere che, laddove i benefici ambientali collettivi siano certi e significativi e raggiungano anche i soggetti danneggiati dalla restrizione

¹³ V. Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, cit., punti 583-584.

¹⁴ V. Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, cit., punto 585.

¹⁵ V. Linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, cit. *ibidem*.

della concorrenza, la condizione relativa alla redistribuzione di una 'congrua parte' degli utili sia soddisfatta. Si tratterebbe di un ipotetico modesto sacrificio individuale degli utilizzatori diretto a favorire vantaggi ambientali per l'intera collettività. Questa interpretazione non impedita dalla lettera della disposizione – 'congrua parte' non significa necessariamente piena ed esatta compensazione dei danni – e integrerebbe le esigenze ambientali nell'applicazione dell'art. 101, come imposto dall'art. 11 del TFUE.

3. *L'integrazione delle esigenze ambientali dell'art. 102*

L'art. 102 del TFUE, che stabilisce il divieto di abuso di posizione dominante, probabilmente rappresenta l'esempio più evidente, nel diritto dell'Unione europea, che l'interpretazione di una norma può essere fortemente orientata al perseguimento di un obiettivo di *policy*.

Nei suoi termini letterali e inequivocabili, l'applicazione del divieto previsto da questa norma richiede la sussistenza di due elementi: primo, che un'impresa possieda una posizione dominante in un determinato mercato e, secondo, che tale impresa abusi di questa posizione, sfruttando il proprio potere di mercato direttamente nei confronti dei suoi clienti o dei consumatori (abuso di sfruttamento), oppure utilizzando tale potere per escludere, almeno potenzialmente, dal mercato i suoi concorrenti (abuso di esclusione). Tuttavia, è ben noto che da parecchi anni la Corte, seguendo un po' incautamente i suggerimenti della Commissione, ha aggiunto alla norma, per via interpretativa, un terzo elemento, rappresentato da una deroga al divieto di abuso che viene riconosciuta all'impresa dominante che riesce a giustificare la sua condotta in base a ragioni di efficienza economica. Ad esempio, anche di recente, nella sentenza c.d. *Superlega*¹⁶ la Corte ha ribadito che l'impresa cui viene ascritta una condotta abusiva può sfuggire dal divieto previsto dall'art. 102 provando che gli effetti negativi sulla concorrenza della sua condotta possono essere controbilanciati, se non addirittura superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori. In questa prospettiva, ha precisato la Corte, spetta all'impresa dimostrare, in primo luogo, che il suo comportamento può consentire di realizzare incrementi di efficienza; in secondo luogo, che tali incrementi neutralizzano i probabili effetti svantaggiosi per la concorrenza

¹⁶ Corte giust., 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company*.

e per i consumatori; in terzo luogo, che il comportamento in questione è indispensabile per la realizzazione delle efficienze conclamate e, in quarto luogo, che esso non elimina una concorrenza effettiva sopprimendo la totalità o la maggior parte delle fonti esistenti di concorrenza attuale o potenziale¹⁷.

In sostanza, allorché la Corte ha voluto accogliere nell'art. 102 le esigenze della promozione dell'efficienza economica non ha esitato a 'creare' per via interpretativa una deroga del divieto di abuso, modellata su quella prevista dal par. 3 dell'art. 101, nonostante né i termini usati nell'art. 102, né il suo contesto, né il processo di sua elaborazione indichino che una tale deroga sia possibile.

Ora, per accogliere le esigenze ambientali nell'art. 102 occorre molta meno creatività di quella utilizzata dalla Corte per accomodare nel medesimo articolo quelle relative all'efficienza e, considerato il contenuto dell'art. 11 TFUE, l'operazione ermeneutica appare assai più agevole e legittima.

Due sono gli aspetti sui quali si può fare leva.

Anzitutto, posto che, come visto, la deroga al divieto di abusi è stata modellata sulle condizioni previste per la deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza, quanto sopra rilevato circa l'integrazione delle esigenze ambientali nelle condizioni relative all'efficienza e alla redistribuzione degli utili di cui al par. 3 dell'art. 101 può essere trasposto, *mutatis mutandis*, in sede di valutazione delle giustificazioni di un abuso. Ad esempio, se l'abuso imputato è l'imposizione di un prezzo eccessivo, l'impresa dominante potrebbe cercare di motivare il livello del prezzo con l'esigenza di internalizzare i costi ambientali. O ancora, se l'abuso imputato è un contratto legante che condiziona l'acquisto di una bene ad un altro bene o servizio, si potrebbe consentire all'impresa dominante di giustificare la pratica dimostrando che il bene o servizio legati hanno effetti positivi per l'ambiente. Del pari, in sede di applicazione della condizione in base alla quale dei vantaggi dell'abuso devono beneficiare anche i consumatori, si potrebbe accettare che questi vantaggi siano 'congrui' e non rigorosamente compensativi.

In secondo luogo, le esigenze ambientali potrebbero giocare un ruolo nella definizione del mercato rilevante. Questa operazione, come ben noto, è propedeutica e necessaria alla qualificazione della dominanza dell'im-

¹⁷ Sentenza *Superlega*, punti 202 e 204.

presa e dunque condiziona in radice l'applicazione dell'art. 102. Se l'impresa non è dominante, quest'ultima disposizione non è applicabile. Tuttavia, il dominio di un mercato dipende da come si definisce quest'ultimo, in particolare, per il profilo che qui maggiormente rileva, dal punto di vista del prodotto. Ad esempio, una impresa potrebbe essere monopolista nel mercato degli imballaggi di plastica, ma se il mercato rilevante comprende anche gli imballaggi di cartone (ed eventualmente di legno) è probabile che essa non possa essere qualificata come dominante. Come è noto, l'accertamento del mercato va effettuato in base al criterio della ragionevole sostituibilità dei prodotti agli occhi del consumatore elaborato dalla Corte negli anni Settante¹⁸: se un imballaggio di plastica può essere sostituito da uno di cartone da colui che è interessato all'impiego di questi beni, i due prodotti vanno ascritti ad un unico mercato, se non può essere sostituito, il mercato rilevante è solo quello degli imballaggi di plastica.

Come è facilmente intuibile, questa definizione può avere grande rilievo nella prospettiva di una interpretazione dell'art. 102 orientata in senso ambientale. Infatti, a seconda che i beni con funzioni analoghe ma diverse esternalità negative di tipo ambientale siano considerati o meno tra loro sostituibili si può giungere a conclusioni molto diverse quanto alla dominanza o meno di un mercato e dunque alla possibilità di applicare il divieto di cui all'art. 102. Per illustrare, tornando all'esempio proposto, se la produzione degli imballaggi di plastica comporta un inquinamento molto maggiore della produzione di imballaggi di cartone, la conclusione che entrambi fanno parte del medesimo mercato rilevante potrebbe impedire l'applicazione dell'art. 102 alle pratiche abusive poste in essere dal produttore di imballaggi; se la conclusione fosse opposta, tali pratiche potrebbero essere scrutinate in base a tale disposizione.

Considerando la portata del principio di integrazione delle esigenze ambientali consacrato nell'art. 11 del TFUE, questa impostazione non è soddisfacente. Il problema è rappresentato dal fatto che il criterio della ragionevole sostituibilità come elaborato dalla Corte – e ancora oggi seguito dalla Commissione¹⁹ – rimane unicamente legato alla valutazione dei pro-

¹⁸ Il principio della sostituibilità dei prodotti da utilizzarsi per la definizione del mercato rilevante di prodotto è stato elaborato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 14 febbraio 1978, *United Brands Chiquita /Commissione*, C. 27/76, p. 461.

¹⁹ Nella Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante adottata del 22 febbraio 2024, GUUE C/3, che ha sostituito la precedente del 9 dicembre 1997, la Commis-

dotti (o dei servizi) dal lato della domanda: come ricordato, un bene è sostituibile con un altro se è tale agli occhi del potenziale acquirente o utilizzatore. Ciò condiziona la preferenza del bene fabbricato in modo sostenibile alla doppia condizione che i clienti conoscano il suo valore in termini di tutela dell'ambiente e ritengano tale valore correttamente riflesso nel prezzo. Tuttavia, una o entrambe queste condizioni potrebbero non essere soddisfatte: i clienti potrebbero non avere piena consapevolezza del fatto che un determinato bene è prodotto secondo processi sostenibili, oppure anche se ne hanno ottenuto consapevolezza – ad esempio attraverso l'etichettatura – potrebbero ritenere che il prezzo di vendita dello stesso sia comunque eccessivo.

Un approccio al problema del mercato rilevante più in linea con il principio di integrazione delle esigenze ambientali potrebbe fare riferimento, tra i parametri per valutare la sostituibilità dei beni, alle esternalità negative di tipo ambientale derivanti dalla produzione. Ad esempio, per stabilire se effettivamente gli imballaggi di plastica e quelli di cartone vanno collocati o meno nello stesso mercato, oltre alla loro sostituibilità agli occhi degli utilizzatori, si potrebbe valutare l'impatto negativo sull'ambiente che la loro produzione comporta. La circostanza che i costi ambientali siano analoghi sarebbe un elemento che milita a favore della loro appartenenza al medesimo mercato rilevante, viceversa l'accertamento di costi diversi dovrebbe essere preso come elemento di differenziazione dei mercati. In altri termini, per stabilire se due prodotti sono sostituibili l'uno con l'altro occorrerebbe capire se l'impatto sull'ambiente derivante dalla loro produzione è simile o diverso. Il punto non è abbandonare il criterio della sostituibilità dal lato della domanda, ma affiancare ad esso anche il criterio della sostituibilità dal lato dei costi ambientali.

sione ha affermato che nel definire tale mercato dal punto di vista del prodotto, valuta le ragioni sottostanti che spingono i clienti a sostituire o meno un prodotto con un altro, tra le quali possono figurare, oltre al prezzo, anche la qualità intesa nei suoi vari aspetti, incluso quello relativo al fatto che il prodotto sia fabbricato utilizzando una tecnologia sostenibile (v. punti 15 e 50 della Comunicazione).

IL CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE NEL MERCATO INTERNO DELL'UE E IL PERSEGUIMENTO DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

MICHELE MESSINA *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contributo del controllo sulle concentrazioni tra imprese all'obiettivo della sostenibilità ambientale. – 3. Quali prospettive dai nuovi orientamenti della Commissione sulle concentrazioni orizzontali e non orizzontali? – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Le autorità preposte all'applicazione del diritto UE della concorrenza, com'è noto, esercitano un controllo *ex ante* nei confronti delle concentrazioni tra imprese, in quanto queste ultime pongono in essere un cambiamento permanente e duraturo sulle strutture dei mercati di riferimento. Il ruolo di tali autorità consiste nel proibire quelle concentrazioni che impediscono in modo significativo, o fanno diminuire in modo sostanziale, la concorrenza effettiva nel mercato rilevante, tenendo comunque presente che le stesse concentrazioni possono anche offrire delle efficienze significative alle imprese coinvolte e ai mercati di riferimento¹. Ci si chiede, pertanto, quando, fattori collegati all'interesse pubblico, e quindi non collegati alla concorrenza, debbano rilevare nella valutazione di una concentrazione, essendo ormai numerosi i regimi di controllo delle concentrazioni che incorporano una componente di interesse pubblico². Tra i fattori di interesse pubblico di maggiore impatto è possibile menzionare la sostenibilità ambientale, con particolare riferimento all'incorporazione di argomenti collegati alle efficienze ambientali nel controllo delle concentrazioni, cercando di evitare quelle operazioni che perseguono un obiettivo anticoncorrenzia-

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Messina.

¹ Si veda, F. FERRARO, *La disciplina delle concentrazioni tra imprese*, in B. CORTESE, F. FERRARO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 283 ss.

² Si vedano, J. MELLOTT, R. CIRIC, *Public Interest in Merger Control: The Law of the Land*, in *Antitrust Bulletin*, vol. 65, 2020, p. 208 ss.

le in quanto insostenibile dal punto di vista ambientale, e di valutare più approfonditamente quelle concentrazioni che presentano degli elementi di anti-concorrenzialità ma che producono delle efficienze, e quindi benefici, in termini di sostenibilità ambientale.

2. Il contributo del controllo sulle concentrazioni tra imprese alla sostenibilità ambientale

Per quanto concerne le operazioni di concentrazione tra imprese, nell'attuale quadro normativo dell'Unione, la Commissione non dispone di uno specifico mandato per intervenire per il solo fatto che tali operazioni siano suscettibili di essere pregiudizievoli per l'ambiente. Tuttavia, è comunque possibile per le imprese coinvolte sottoporre alla Commissione, affinché quest'ultima ne tenga conto nella sua valutazione, eventuali efficienze legate alla sostenibilità, purché si riesca a dimostrare: il beneficio per i consumatori, la loro specifica riconducibilità all'operazione di concentrazione in oggetto, e la loro verificabilità³. Infatti, la Commissione tende a concepire come efficienze degli eventuali effetti positivi dal punto di vista ambientale, per valutare poi se esse possano controbilanciare gli effetti sulla concorrenza, e in particolare il potenziale pregiudizio nei confronti dei consumatori, che la concentrazione potrebbe altrimenti produrre. È in tale ottica che la Commissione procede con l'analisi delle tre condizioni cumulative accennate sopra, e quindi con la valutazione se i benefici ambientali costituiscano dei chiari benefici per i consumatori da tenere in considerazione, se le efficienze prodotte siano una diretta conseguenza della concentrazione e non possano essere ottenute mediante una soluzione alternativa meno pregiudizievole della concorrenza (controllo di proporzionalità), e ancora se tali efficienze abbiano una probabilità molto elevata di realizzarsi⁴.

³ Competition Policy Brief, *Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*, n. 1, 2021, pubblicato il 10 settembre 2021, p. 7; nonché, gli orientamenti della Commissione relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03), punti 78 ss.

⁴ S. HOLMES, *Climate change, sustainability and competition law*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 8, 2020, p. 354 ss., spec. 392.

L'attuale quadro normativo, riconducibile al reg. 139/2004⁵, sembra in ogni caso ben equipaggiato per promuovere gli obiettivi legati al *Green Deal* europeo, sebbene il suo contributo al loro raggiungimento presenta pur sempre importanti margini di miglioramento/rafforzamento. Nello specifico, risulta sempre più opportuno tenere in debita considerazione le preferenze dei clienti/consumatori, ad esempio nei confronti di prodotti *green*, come uno dei fattori determinanti nella definizione del mercato rilevante. In effetti, elementi legati all'ambiente e alla sostenibilità di un determinato prodotto possono costituire un fattore di differenziazione, facendo sì che prodotti più *environmentally friendly* appartengano a mercati del prodotto distinti⁶. Allo stesso modo, una maggiore preferenza nei confronti di prodotti locali da parte dei consumatori può determinare un mercato geografico rilevante più localizzato⁷. Dalla prassi applicativa della Commissione risulta, infatti, una sua crescente sensibilità nei confronti delle preferenze dei clienti per prodotti più sostenibili, dimostrando di prendere sempre più in considerazione anche parametri non necessariamente legati al prezzo del prodotto, quanto piuttosto alla sua sostenibilità⁸, nella definizione del mercato rilevante, che riflette una sempre più solida domanda di prodotti, servizi e tecnologie sostenibili da parte degli individui, delle imprese e della società nel suo insieme. A riprova di quanto appena affermato, la stessa Commissione, nella comunicazione sulla definizione del mercato rilevante del febbraio 2024, ha affermato che, nel valutare le ragioni che spingono i clienti a sostituire un prodotto o meno con un altro,

⁵ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

⁶ La stessa Commissione europea ha valutato la possibilità di una segmentazione dei mercati tra quelli convenzionali e quelli dei prodotti biologici, individuando una tendenza verso una differenziazione dei mercati, con degli effetti evidenti anche per quanto concerne i possibili rimedi. Si vedano, a questo riguardo, il Caso M.6850 – *Marine Harvest/Morpol*, decisione della Commissione del 30 settembre 2013, punto 61, in cui il mercato del salmone biologico è stato distinto da quello del salmone non biologico. Allo stesso modo, il mercato delle banane biologiche è stato distinto da quello delle banane non biologiche nel Caso M.7220 – *Chiquita Brands International/Fyffes*, decisione della Commissione del 3 ottobre 2014, punto 73.

⁷ Si veda, E. LECCHI, *Sustainability and EU Merger Control*, in *European Competition Law Review*, fasc. 2, 2023, p. 70 ss., spec. 74.

⁸ In tale nuovo contesto, la valutazione della flessibilità o meno della domanda non è più basato esclusivamente sulle fluttuazioni dei prezzi quanto sulla sostenibilità o meno del prodotto.

oltre al suo prezzo, bisogna prendere in considerazione una serie di altri parametri che può orientare le scelte dei clienti, quali il livello di innovazione del prodotto o la sua qualità sotto diversi aspetti, come ad esempio il tener conto del fatto che un prodotto sia fabbricato utilizzando una tecnologia più o meno sostenibile⁹. Sono ormai piuttosto numerosi i casi in cui la Commissione ha proceduto a una definizione del mercato rilevante tenendo in considerazione elementi legati alla sostenibilità dei prodotti oggetto dell'analisi. Si possono accennare, a titolo esemplificativo, il caso *KPL Capital Partners/Real Alloy Europe*, nel quale la Commissione ha valutato il mercato del riciclo delle scorie saline prendendo in considerazione la tecnologia utilizzata per la produzione, ossia una tecnologia di riciclo senza formazione di rifiuti e una con formazione di rifiuti¹⁰; il caso *Norsk Hydro/Alumetal*, in cui la Commissione ha valutato se le leghe di alluminio da fonderia avanzate a basso tenore di carbonio costituivano un mercato del prodotto distinto dal resto delle leghe di alluminio da fonderia avanzate¹¹; o, ancora, il caso *Novelis/Aleris*, in cui la Commissione ha ritenuto separati i mercati dell'alluminio e dell'acciaio per la costruzione di parti di carrozzerie d'auto, in ragione del fatto che l'alluminio, più leggero dell'acciaio, è più richiesto in virtù delle minori emissioni di CO₂ che il suo impiego genererebbe¹².

Nel processo di rafforzamento della sostenibilità ambientale attraverso l'applicazione della disciplina UE sulle concentrazioni tra imprese, ha assunto particolare importanza il ricorso a teorie del pregiudizio alla concorrenza che tengano in considerazione eventuali perdite in termini di innovazione "verde". La sostenibilità ambientale ha ormai un ruolo preminente come parametro di differenziazione nel valutare la prossimità della concorrenza tra le parti oggetto della concentrazione e i loro concorrenti sul mercato rilevante. È stato questo il caso della concentrazione *GE/Alstom*¹³, in

⁹ Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, C/2024/1645, punto 50.

¹⁰ Caso M.10702 – *KPS Capital Partners/Real Alloy Europe*, decisione della Commissione del 19 ottobre 2022, punti 59 ss.

¹¹ Caso M.10658 – *Norsk Hydro/Alumetal*, decisione della Commissione del 4 maggio 2023, punti 132 ss.

¹² Caso M.9076 – *Novelis/Aleris*, decisione della Commissione dell'1 ottobre 2019.

¹³ Caso M.7278, *General Electric/Alstom*, decisione della Commissione dell'8 settembre 2015.

cui la Commissione ha concluso che l'operazione avrebbe eliminato un concorrente significativo e molto prossimo di General Electric nel mercato fortemente concentrato della vendita e della manutenzione delle turbine a gas *heavy-duty* da 50 Hz. Infatti, la concentrazione proposta avrebbe messo insieme il primo e il terzo produttore, essendo Siemens il secondo, sui cinque totali, di turbine a gas *heavy-duty*, particolarmente sostenibili in termini di emissioni. Le preoccupazioni della Commissione derivavano dal fatto che l'operazione avrebbe provocato la concentrazione di due operatori molto prossimi tra loro dei cinque totali sul mercato, oltre all'eliminazione di un importante innovatore come Alstom, la cui tecnologia nel settore delle turbine a gas *heavy-duty* era tra le più avanzate, flessibili e pulite. In funzione di tali preoccupazioni, General Electric aveva proposto la cessione alla Ansaldo dei comparti principali e tecnologicamente più avanzati delle attività di Alstom nel mercato rilevante, nonché parte del personale di quest'ultima. La Commissione ha approvato l'operazione in funzione della realizzazione di tale cessione alla Ansaldo, quinta concorrente nel mercato rilevante, proprio perché questa avrebbe riprodotto il ruolo di Alstom sul mercato mantenendo così una reale concorrenza, in particolare garantendo che non venisse abbandonata la peculiare tecnologia di Alstom fortemente innovativa.

La sostenibilità ambientale ha ormai un ruolo fondamentale nel valutare una concentrazione anche con riguardo all'efficienza prodotta da tale operazione. L'effetto di una concentrazione, infatti, può anche consistere nella creazione di un prodotto qualitativamente migliore, ad esempio, riducendone la sua tossicità o il suo costo, in funzione dei minori rifiuti prodotti o del minor utilizzo di materie prime per la sua produzione¹⁴.

¹⁴ È emblematico, a questo riguardo, il caso *Norsk Hydro/Alumetal*, già citato, in cui erano coinvolti i maggiori produttori europei di leghe di alluminio da fonderia, materiale utilizzato principalmente dall'industria automobilistica per la produzione di ricambi. Nello specifico, Alumetal produceva da materiali riciclati, mentre Norsk Hydro utilizzava materiali non riciclati ma produceva ricorrendo a fonti di energia rinnovabile. Le due imprese coinvolte, quindi, producevano entrambe leghe di alluminio da fonderia a basse emissioni, tuttavia, ciò non ha impedito alla Commissione di non ritenere le due imprese in questione concorrenti prossime ai fini della valutazione della concentrazione. Infatti, nonostante la produzione di Norsk Hydro con energie rinnovabili si poneva a un livello più basso di emissioni rispetto agli altri produttori con energie non rinnovabili, tali emissioni risultavano comunque essere più elevate rispetto a chi, come Alumetal, produceva da alluminio riciclato. Si veda, *Competition Merger Brief*, n. 2, 2023, articolo 2, p. 8.

Per quanto concerne l'imposizione di rimedi finalizzati a ovviare a eventuali effetti anti-concorrenziali di una concentrazione, com'è noto, ai sensi della normativa vigente, la Commissione non può imporre unilateralmente dei rimedi, ma può solo accettare gli impegni sottoposti dalle parti, che considererà idonei a rendere la concentrazione compatibile con il mercato interno, prevenendo un pregiudizio significativo a una concorrenza effettiva¹⁵. Di conseguenza, la Commissione non può opporsi a una concentrazione che non pregiudica la concorrenza, così come, in linea di principio, non potrebbe accettare dei rimedi che riguardino solamente un pregiudizio all'ambiente in assenza di un pregiudizio alla concorrenza. Ciò, tuttavia, non significa che i rimedi imposti in un'operazione di concentrazione non abbiano anche effetti positivi in termini ambientali, com'è accaduto in *GE/Alstom*, in cui Ansaldo, l'impresa c.d. *remedy taker*, ha continuato a innovare nella produzione di turbine a gas *heavy-duty* ricorrendo all'utilizzo dell'idrogeno per alimentarle, che ha portato a un'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂.

3. *Quali prospettive nei nuovi orientamenti della Commissione sulle concentrazioni orizzontali e non orizzontali?*

L'8 marzo del 2025, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sulla revisione degli orientamenti in materia di concentrazioni orizzontali e non orizzontali, che si concluderà con la pubblicazione di nuove linee guida nel corso del 2026.

La transizione verso un'economia pulita e sostenibile costituisce una delle sfide più importanti della società contemporanea. L'ambizione dell'UE di divenire il primo continente climaticamente neutrale è vitale per il futuro del nostro pianeta e delle generazioni future. A questo riguardo la Commissione europea, nel febbraio del 2025, ha presentato il Patto per l'industria pulita, un piano di lavoro per la competitività e la decarbonizzazione dell'Unione¹⁶, che mette insieme l'azione per il clima e la competitivi-

¹⁵ Si veda, a tal riguardo, la comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (2008/C 267/01), punto 6.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM(2025), 85.

tà sotto un'unica strategia di crescita per l'economia continentale. Con le imprese europee che cercano di adattarsi alla transizione "verde", infatti, è fondamentale accompagnare gli sforzi in materia di decarbonizzazione con il supporto in favore di investimenti su tecnologie innovative pulite e processi produttivi decarbonizzati, stimolando un'economia circolare che estenda il ciclo vitale delle risorse, rafforzando la resilienza delle catene distributive e facilitando l'accesso a energia conveniente.

In un tale contesto, il controllo delle concentrazioni tra imprese, come già evidenziato dalla prassi applicativa delle relative norme da parte della Commissione, ricopre un ruolo importante sia nell'autorizzare operazioni che promuovono la concorrenza e che, allo stesso tempo, abbiano delle potenzialità nel raggiungere e supportare i suddetti obiettivi; sia nel vietare quelle concentrazioni che, producendo effetti negativi per la concorrenza e l'innovazione pulita, impattano anche gli obiettivi legati alla sostenibilità. Nello specifico, talune concentrazioni possono, da una parte, nuocere la transizione "verde" od ostacolare gli obiettivi climatici e di sostenibilità, come nel caso delle *green killer acquisitions* in cui un'impresa dominante acquisisce un'impresa innovatrice che produce un prodotto "verde" al fine di rallentarne o eliminarne la concorrenza; o, dall'altra, sostenere gli obiettivi legati al clima e alla sostenibilità che hanno un impatto positivo sull'innovazione pulita, ad esempio attraverso l'impiego di tecnologie e processi produttivi più "verdi". Infatti, operazioni di concentrazione mirate possono fornire alle imprese coinvolte il giusto contributo per investire nella decarbonizzazione delle loro attività. Un'integrazione verticale tra due imprese può rafforzare l'utilizzo circolare delle materie prime e di quelle riciclate, permettendo alle imprese coinvolte di adottare una gestione delle risorse più innovativa, efficiente e pulita lungo tutta la catena distributiva, generando dei benefici in termini di sostenibilità che possono colmare gli effetti negativi in termini di concorrenza (c.d. *green efficiencies*); evitando, allo stesso tempo, i tentativi di *greenwashing*, assicurando che i benefici presunti si materializzino tutti successivamente al perfezionamento della concentrazione. È indubbio che la transizione "verde" abbia fatto emergere dei nuovi modelli di domanda e offerta che hanno trasformato l'economia. Come già accennato, la preferenza per prodotti sostenibili e tecnologicamente *green* ha fatto convergere gli incentivi agli investimenti e all'innovazione delle imprese verso soluzioni sempre più "verdi", che possono, pertanto, costituire un vantaggio competitivo per le imprese innovative.

La consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel marzo 2025, sulla revisione degli orientamenti in materia di concentrazioni orizzontali e non, è partita proprio dal presupposto che, mentre il regime di controllo delle concentrazioni ha l'obiettivo principale di preservare la concorrenza nel mercato di riferimento, la crescente interazione tra concorrenza, innovazione e sostenibilità, e i benefici che questa può apportare alle imprese e ai cittadini, dovrebbe far riflettere sul contributo dell'applicazione delle norme sul controllo delle concentrazioni al raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità nell'UE. Nel contesto del controllo delle concentrazioni, come si è già avuto modo di sottolineare, la Commissione può prendere in considerazione elementi collegati all'ambiente e alla sostenibilità nella misura in cui questi riguardino le dinamiche della concorrenza nel mercato di riferimento. A questo riguardo, la Commissione ha sempre più tenuto conto di aspetti legati alla sostenibilità nelle varie fasi di valutazione di una concentrazione, dalla definizione del mercato rilevante alla determinazione degli effetti potenziali generati da una tale operazione. Considerazioni collegate alla sostenibilità svolgono ormai il ruolo fondamentale di parametro del pregiudizio alla concorrenza non legato al prezzo nel valutare la prossimità concorrenziale tra le parti di una determinata transazione. Il pregiudizio alla concorrenza, inoltre, può anche essere ricondotto alla perdita di innovazione "verde" quale risultato della diminuzione dell'incentivo a innovare che può risultare dalla combinazione di due importanti imprese innovatrici¹⁷. La sostenibilità, infine, assume un ruolo sempre più importante nel valutare se il potenziale pregiudizio alla concorrenza derivante da una concentrazione possa essere compensato da efficienze prodotte dalla stessa operazione, purché tali effetti positivi beneficino i consumatori, siano specificamente riconducibili alla concentrazione e siano verificabili, come espressamente previsto dagli attuali orientamenti sulle concentrazioni orizzontali¹⁸, che però non estendono espressamente l'applicazione di tali condizioni anche alle efficienze legate alla sostenibilità, sebbene nella prassi la Commissione lo faccia già da tempo in via interpretativa.

Le parti interessate che hanno contribuito alla consultazione pubblica

¹⁷ Si veda il caso M.7932 – *Dow/DuPont*, decisione della Commissione del 28 luglio 2017, punto 1980.

¹⁸ Si vedano, gli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03), punto 78.

hanno manifestato un consenso quasi unanime sull'importanza della prevedibilità e della stabilità delle valutazioni nel sistema di controllo delle concentrazioni, evidenziando la necessità di dotarsi di orientamenti che tengano conto degli effetti dinamici delle concentrazioni. Tra gli argomenti oggetto della consultazione, è opportuno soffermarsi, ai nostri fini, su quello concernente la decarbonizzazione, la sostenibilità e le tecnologie pulite. Nello specifico, la consultazione pubblica intendeva ricevere delle opinioni sull'interazione tra concorrenza e sostenibilità, e, in particolare, se la Commissione, nel valutare una concentrazione, dovesse tener conto di considerazioni legate alla sostenibilità come parametro per la determinazione del pregiudizio alla concorrenza che una tale operazione può comportare. Inoltre, la stessa Commissione intendeva ricevere dei riscontri su come dovesse valutare l'impatto potenziale di un'operazione di concentrazione sull'abilità e l'incentivo a investire in ricerca e sviluppo di prodotti sostenibili e sui benefici che la stessa operazione possa produrre nei confronti di una transizione verso un'economia pulita, sostenibile e climaticamente neutra.

I partecipanti alla consultazione pubblica hanno affermato che i nuovi orientamenti dovrebbero esplicitamente occuparsi della sostenibilità quale fattore rilevante nella valutazione di una concentrazione, sebbene tale fattore non sia strettamente collegato alla concorrenza. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, le parti interessate ritengono che non sia necessario uno stravolgimento del quadro normativo esistente, in quanto esso risulta sufficientemente flessibile per tenere in considerazione elementi collegati alla sostenibilità, sia come parametro di concorrenza che di efficienze sul mercato rilevante. Un elemento di indubbio interesse, scaturito dalle risposte alla consultazione, è la proposta di valutare l'inserimento, nei nuovi orientamenti, dell'ipotesi in cui si renda necessario prendere in considerazione degli intervalli di tempo più ampi nell'attesa che i benefici in termini di sostenibilità si materializzino nel mercato di riferimento, o dell'ipotesi in cui tali benefici si materializzino al di fuori di tale mercato, o ancora che i beneficiari appartengano a un gruppo più ampio di consumatori rispetto a quelli immediatamente interessati dalla concentrazione. Un gruppo piuttosto numeroso di partecipanti alla consultazione pubblica, infine, ha ritenuto che ai benefici legati alla sostenibilità, per superare gli effetti anti-concorrenziali di un'operazione, debbano specificamente applicarsi le stesse tre condizioni cumulative del test di valutazione che gli attuali orienta-

menti applicano in generale in tema di efficienze, ossia che queste ultime siano una diretta conseguenza della concentrazione, che costituiscano dei chiari benefici per i consumatori e che siano verificabili.

4. Conclusioni

La Commissione nel corso di quest'ultimo decennio ha già mostrato in molte occasioni la sua particolare sensibilità ai temi della sostenibilità ambientale anche nell'esercizio della sua attività di controllo delle concentrazioni tra imprese nel mercato interno dell'UE. Una tale sensibilità è stata indubbiamente favorita da un quadro normativo abbastanza flessibile, soprattutto con riferimento alla disciplina contenuta nel regolamento 139/2004. Gli attuali orientamenti sulle concentrazioni tra imprese, invece, adottati anch'essi nel 2004, non offrono specifiche linee guida sulla rilevanza di fattori collegati alla sostenibilità ambientale nel controllo delle concentrazioni, non contemplando, ad esempio, in che modo la Commissione debba valutare un'operazione con un approccio maggiormente "ambientale".

L'attuale revisione degli orientamenti sulle operazioni di concentrazione orizzontale e non orizzontale, pertanto, offre all'esecutivo UE un'imperdibile opportunità per modernizzare, se non in taluni casi includere formalmente, la valutazione delle considerazioni collegate alla sostenibilità all'interno del controllo delle concentrazioni, rendendo tali linee guida maggiormente rispettose dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, ponendole, peraltro, in assoluta coerenza con le suggestioni contenute nel rapporto Draghi, che ha identificato nella decarbonizzazione, accanto all'innovazione e alla riduzione delle dipendenze, un importante ambito di azione per rilanciare la competitività dell'Unione.

GLI ACCORDI DI SOSTENIBILITÀ E IL NUOVO PARADIGMA DI ANALISI DEI MERCATI NEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA UE

ORESTE PALLOTTA*

SOMMARIO: 1. Tutela della concorrenza UE e altri interessi pubblici. — 2. Il benessere dei cittadini come leva nella valutazione delle intese: il caso degli accordi tra imprese in materia ambientale – 3. I nuovi criteri di valutazione degli accordi di sostenibilità. – 4. Considerazioni finali.

1. Tutela della concorrenza UE e altri interessi pubblici

Una delle discussioni da sempre inerenti al diritto *antitrust* UE riguarda la sua natura e il suo rapporto con gli altri interessi pubblici di volta in volta rilevanti¹: se, cioè, la concorrenza sia da considerarsi, nel sistema de-

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo.

¹ Si confronti, esemplificativamente, V. MELI, *Il public interest nel diritto della concorrenza della UE*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 439 ss.; M. MIDIRI, *Tutela della concorrenza, autorità garanti, scelte della politica*, in *Politica del diritto*, 2020, p. 173 ss., e le riflessioni ivi contenute su «a cosa serve l'antitrust»; nonché A. BOITANI – A. PEZZOLI, *Antitrust e lotta alle disuguaglianze: obiettivo esplicito o esternalità consapevole*, ibid., 2023, p. 19 ss., secondo i quali «la sensibilità delle autorità antitrust per gli «interessi pubblici» (siano essi la riduzione delle disuguaglianze ovvero la sostenibilità ambientale, la disoccupazione ...) si può più efficacemente manifestare per via indiretta, non esplicita, come un consapevole e virtuoso effetto collaterale. Cercando di trasformare l'inconsapevole esternalità positiva in un'esternalità consapevole, verso la quale orientare le risorse a disposizione delle autorità». Dei medesimi Autori si veda anche *Antitrust e disuguaglianze. Replica ai commenti*, ibid., 2024, p. 263 ss., dove si ribadisce che, pur avendo la disciplina antitrust quale obiettivo la protezione competitiva, «ciò non implica [...] che nello svolgimento della propria missione l'antitrust debba assumere un atteggiamento remissivo e non possa quindi produrre effetti positivi anche su interessi generali diversi dalla protezione del processo competitivo, come la riduzione delle disuguaglianze [...] o la sostenibilità ambientale».

In aggiunta, si confrontino anche A. DAVOLA – F. ESPOSITO, *Considerazioni critiche su esternalità consapevoli e confini istituzionali del diritto della concorrenza. La lotta alla disuguaglianza come effetto diretto e indiretto dell'azione antitrust*, ibid., 2023, p. 165 ss., i quali

lineato dai Trattati, un *bene-fine*, così rappresentando essa stessa l'interesse pubblico primario da perseguire, o un *bene-strumento*², vale a dire il mezzo di raggiungimento di ulteriori finalità pubblicistiche prevalenti.

Sebbene, specie agli esordi applicativi, il diritto *antitrust* non sia mai stato unicamente riconducibile al mantenimento della sola parità di armi tra le imprese, dal momento che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia vi ha sempre ricondotto obiettivi più ampi d'integrazione europea³, le evoluzioni più recenti del quadro giuridico di riferimento hanno però assegnato alla politica di concorrenza ruoli e funzioni ben più ampie della sola integrazione negativa, tipicamente riconducibile all'eliminazione delle barriere alla circolazione dei fattori di produzione; tali compiti consi-

riconoscono come «certamente può dirsi accolto nel diritto della concorrenza contemporaneo una sorta di atteggiamento pluralista, volto a ricomprendere una pluralità di istanze tra gli scopi del diritto antitrust». Di diverso avviso sembrerebbero M. T. MAGGIOLINO – E. VISENTIN, *Verso una maggiore sostenibilità: occorre sfruttare una finzione per governare le imprese dominanti?*, in F. C. G. GHEZZI (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, cit., p. 63 ss.; R. PARDOLESI, *Antitrust patibolare? Anche no*, ibid., 2023, p. 139 ss. Si veda anche M. C. IACOVIDES – K. STYLIANOU, *The new goals of EU competition law: sustainability, labour rights and privacy*, in *European Law Open*, 2024, p. 587 ss.

Per la dottrina statunitense, si vedano esemplificativamente R. D. BLAIR – D. SOKOL, *The Rule of Reason and the Goals of Antitrust: an Economic Approach*, in *Antitrust Law Journal*, 2012, p. 471 ss.; H. HOVENKAMP, *The Slogans and Goals of Antitrust Law*, in *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 2023, p. 705 ss.; A. MIAZAD, *Pro-social Antitrust*, in *Hastings Law Journal*, 2022, p. 1637 ss.; B. ORBACH, *How Antitrust Lost Its Goal*, in *Fordham Law Review*, 2013, p. 2253 ss., dove si evidenzia il passaggio finalistico sintetizzato in «the transition from “Competition” to “Consumer Welfare”»;

² Secondo M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza nell'Unione europea*, Milano, 2014, «l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, se da un lato ha sancito (ammesso che ve ne fosse bisogno) che la concorrenza è uno “strumento” e non un “valore in sé”, ha consentito meglio di giustificare il bilanciamento fra tutela della concorrenza e interesse sociali talora confliggenti»; p. 18-19. Sull'elemento finalistico delle regole di concorrenza, si rinvia anche a P. MANZINI, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 21 ss.

³ Non essendo possibile in questa sede una ricostruzione della giurisprudenza sul punto, la migliore illustrazione – cui si rinvia – di tale profilo è ancora una volta contenuta in P. MANZINI, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, cit., p. 34 ss., nonché più di recente, dello stesso Autore, *La nuova anima costituzionale del diritto antitrust europeo*, in *Eurojus*, 2025, p. 440 ss. In aggiunta, si confronti anche L. F. PACE, *La nascita del diritto della concorrenza in Europa: la redazione degli artt. 85 e 86 CEE, il Reg. 17/1962 e il passaggio al Reg. 1/2003*, in L. F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Milano, 2020, p. 3 ss.

stono oggi – in modo sempre più esplicito - nel perseguimento di obiettivi non prettamente economici, cui l'applicazione delle regole di concorrenza contribuisce anche attraverso un'interpretazione integrata di queste ultime con altre politiche settoriali⁴.

Al riguardo, se gli ultimi vent'anni di *enforcement antitrust* – accompagnati da un crescente processo di liberalizzazione indotto dal diritto UE in vasti settori strategici dell'economia – hanno ragionevolmente portato a ritenere esistente un modello di “concorrenza per la concorrenza”, in guisa da elevare quest'ultima alla stregua di una quinta libertà fondamentale dei Trattati, i più recenti *trend* evolutivi del contesto normativo UE appaiono, invece, assegnare nuovamente alla disciplina della concorrenza il ruolo di politica strumentale al raggiungimento di macro-obiettivi differenziati. Sembra, cioè, che si sia in presenza di una sorta di corso e ricorso storico rispetto alla fase iniziale del processo d'integrazione europea, in cui la libera competizione tra imprese era eminentemente funzionalizzata alla piena realizzazione del mercato interno e delle sue libertà; oggi, però, gli obiettivi cui la politica di concorrenza è chiamata a contribuire appaiono di più ampio e decisivo spettro, in conseguenza delle varie crisi e sfide che l'Unione europea è costretta a fronteggiare⁵.

In questo senso, non appare irrilevante osservare emblematicamente il messaggio più o meno implicitamente sotteso alla nomina della nuova Commissaria incaricata della politica di concorrenza, sia nell'ampia defini-

⁴ In proposito, si rinvia *ex multis* a M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 235 ss., secondo cui «nel ventunesimo secolo sta emergendo un nuovo volto dell'antitrust, al tempo stesso legato alle sue origini. L'antitrust può essere uno strumento idoneo non solo a garantire il libero mercato, ma anche a contribuire alla protezione di diritti non-economici, di valori democratici e pluralistici, di giustizia sociale». Prosegue però l'Autore che «ovviamente, questa protezione va assicurata con strumenti e rimedi ben più estesi, con il concorso di altre politiche economiche e sociali».

Più specificamente, sul rapporto tra politica di concorrenza e lotta agli squilibri sociali, v. J. B. BAKER – S. C. SALOP, *Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, p. 7 ss.; nonché, sul medesimo tema, G. AMATO – R. PARDOLESI – A. NICITA – C. OSTI – P. SABBATINI, *Tavola rotonda su J.B. Baker e S.C. Salop, Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, ibid., 2016, p. 145 ss.

⁵ In tema, si veda esemplificativamente L. CALZOLARI, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri nell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e Diritti*, 2016, p. 1 ss.

zione della delega assegnatale (“*Clean, Just and Competitive Transition*”, comprensiva del “*Competition portfolio*”)⁶, sia nel contenuto della *mission letter*, laddove espressamente viene conferito alla nuova Commissaria l’incarico di portare avanti «*a new approach to competition policy – one that is more supportive of companies scaling up in global markets, allows European businesses and consumers to reap all the benefits of effective competition and is better geared to our common goals, including decarbonisation and a just transition*» (corsivo aggiunto)⁷.

Su questa stessa linea, ampliativa delle funzioni dell’*antitrust*, si pone anche il Parlamento europeo, che non si è difatti dispensato dall’osservare come «le circostanze geopolitiche globali richiedono soluzioni responsabili e competitive anche nel campo della politica di concorrenza», al punto che «l’UE dovrebbe utilizzare tutti gli strumenti politici e legislativi a sua disposizione per difendere l’integrità, la resilienza e la competitività del suo mercato interno alla luce delle sfide poste dal crescente numero di conflitti nel mondo, dalle tensioni commerciali tra paesi concorrenti, dalla crisi del cambiamento climatico, nonché dalla pressione inflazionistica e dai bassi livelli di crescita economica»; inoltre, osserva il Parlamento europeo, «vi è la necessità di ridurre le dipendenze nocive dell’UE da paesi terzi e potenze globali in settori quali l’energia, i medicinali, la tecnologia o le materie prime»⁸.

In sostanza, è oramai sempre più avvertita la necessità di includere altri

⁶ In proposito, si vedano A. P. KOMNINOS, A. PALACIOS, *The ‘end of competition law’?*, in *Competition Law International*, 2024, p. 147 ss., i quali argutamente osservano come «the word ‘competition’ will not appear in the title of the Commissioner’s portfolio, breaking a convention that began in 1958 with Hans von der Groeben, the first Commissioner for Competition». Gli stessi autori, peraltro, analizzando i vari riferimenti contenuti nella *mission letter* alla disciplina sugli aiuti di Stato, osservano come «this reflects the resurgence of the economic school of thought on the importance of the role of the state in the economy» e che «state aid is viewed as a positive tool for economic policy, not as much as a practice that can distort competition within the internal market». Sempre sul tema, si vedano anche J. MODRALL, J. WHITE, C. PAOLI, *Mission Impossible? Teresa Ribera’s Mission Letter and the Future of EU Merger Review*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2024, p. 1.

⁷ La lettera è consultabile su https://commission.europa.eu/document/download/5b1aace5-681f-470b-9fd5-ace14e106196_en?filename=Mission%20letter%20-%20RIBERA.pdf.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2024 sulla politica di concorrenza – Relazione annuale 2023, del 17.10.2024.

interessi pubblici primari – diversi dal mero libero gioco della concorrenza – nell’attività di ponderazione propria dell’esercizio della discrezionalità tecnica spettante sia alla Commissione europea che alle diverse autorità nazionali, allorquando applicano le norme UE di concorrenza.

2. Il benessere dei cittadini come leva nella valutazione delle intese: il caso degli accordi tra imprese in materia ambientale

Entro tale scenario, in cui l’applicazione delle regole di concorrenza non appare più essere solo una questione di vigilanza sugli illeciti anticompetitivi, ma assume sempre più i contorni di uno strumento di politica economica e industriale⁹, vale dunque la pena analizzare taluni cambiamenti recentemente già intervenuti nello stesso diritto UE della concorrenza che – al di là delle emergenze contingenti – confermano il *trend* strutturale in atto da tempo verso una funzione ampliata dell’*enforcement anti-trust* europeo¹⁰. In questo senso, un utile campo di analisi e di “sperimentazione”, in ordine a un nuovo rapporto tra libera concorrenza e altri interessi pubblici rilevanti, appare senz’altro rappresentato dai grandi obiettivi inclusi nel *Green Deal*¹¹ e nella recente disciplina prevista dagli accordi di sostenibilità.

Una delle chiavi di volta per l’affermazione di una politica industriale europea mediante l’applicazione delle regole di concorrenza può essere rappresentata dallo spazio derogatorio offerto dal terzo paragrafo dell’art.

⁹ Per un’analisi critica di tale prospettiva, si veda M. MARESCA, *Il governo della politica industriale fra competenze degli Stati membri e dell’Unione: il vero futuro dell’Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, p. 1 ss.

¹⁰ D’altronde già da tempo M. LIBERTINI, cit., p. 43, osservava che «è difficile negare che la politica di concorrenza si avvicini sempre più ad una sorta di regolazione amministrativa dei mercati. Una regolazione a competenza generale e carattere correttivo/occasionale», rilevando anche come «l’azione delle autorità antitrust diviene così [...] una politica “di risultati”, piuttosto che una politica repressiva di comportamenti devianti».

¹¹ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640. Si vedano in tema L. CASOLARI, *Antitrust e ambiente: dall’approccio economico a quello ecologico?*, in P. MANZINI (a cura di), *I confini dell’antitrust*, Torino, 2023, p. 41 ss.; F. FERRARO, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, p. 1 ss.

101 TFUE, laddove la disposizione impone di tenere conto del miglioramento della produzione o della distribuzione dei prodotti, del progresso tecnico o economico, riservando una congrua parte degli utili agli utilizzatori¹². Specialmente quest'ultimo presupposto può costituire la porta d'ingresso di valutazioni e interessi extra-economici, dal momento che la nozione di "utile" per i consumatori non è comunque mai stata intesa in termini di mero prezzo e, oggi, non è nemmeno più considerata in prospettiva puramente economica (quantomeno con riferimento alla materia ambientale)¹³.

La funzionalizzazione del diritto della concorrenza a interessi pubblici primari ultronei rispetto alla tutela dei mercati è, ad esempio, quantomai cristallina nella disciplina relativa agli accordi di sostenibilità; sul punto una breve ricostruzione storica rende ancor più evidente quanto qui

¹² Al riguardo, si veda anche V. MELI, cit., p. 452 ss., secondo cui «non è, infatti, da escludere che – senza tornare alla moltiplicazione incontrollata degli obiettivi che caratterizzò la prima fase di applicazione del diritto *antitrust* europeo - prassi e giurisprudenza si adeguino all'evoluzione della politica europea».

¹³ In proposito, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, p. 413 ss.; M. CAMPO COMBA, *Non-Economic Objectives Under Article 101 TFEU: Recent Trends*, in L. CALZOLARI, A. MIGLIO, C. CELLERINO, F. CROCI, J. ALBERTI (edited by), *Public and Private Enforcement of EU Competition Law in the Age of Big Data*, Torino, 2024, p. 55 ss.; S. HOLMES, *Climate change, sustainability, and competition law*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2020, p. 354 ss.; E. IOSSA – F. MATTONAI, *Il contributo dell'Agcm allo sviluppo della sostenibilità*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2023, p. 365 ss. Si consultino anche V. DI CATALDO, *Antitrust, Green Deal e sostenibilità*, in F. C. G. GHEZZI (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, cit., p. 45 ss.; G. OLIVIERI, *Green claims, greenwashing e diritto della concorrenza*, *ibid.*, p. 131 ss., secondo il quale «esiste un rapporto sinergico virtuoso tra concorrenza e sviluppo sostenibile che ben si presta a leggere e ad interpretare i nuovi capitoli del diritto dell'impresa già scritti o in corso di elaborazione a livello europeo su questi temi. Un nesso che è possibile cogliere non solo nei riferimenti all'economia sociale di mercato ed alla tutela della concorrenza contenuti nei Trattati europei, ma anche nella evoluzione in atto nei mercati dove le imprese operano».

Per un'analisi dello stato dell'arte statunitense in materia, cfr. D. HEARN – C. HANA-WALT – L. SACHS, *Antitrust and Sustainability: A Landscape Analysis*, *Columbia Center on Sustainable Investment and Sabin Center for Climate Change*, 2023; P. L. DE LA CRUZ – S. A. MILLAR, *Why sustainability needs antitrust*, in *Environmental Law Reporter*, 2024, p. 10457 ss.

s'intende evidenziare e del cambio di rotta dinanzi al quale oggi ci troviamo.

Come noto, la fattispecie degli accordi in materia ambientale era già contemplata nelle Linee direttrici sugli accordi orizzontali del 2001¹⁴, che ne dettavano, a determinate condizioni, l'esentabilità dal divieto di intese; sennonché, per quanto la Commissione esprimesse il proprio *favor* rispetto ad accordi tra imprese con effetti a favore dell'ambiente, il *test* di bilanciamento che l'esecutivo europeo si dava era pur sempre circoscritto a valutazioni di tipo economico e gli interessi giuridicamente rilevanti, presi in considerazione, erano solo e soltanto di natura economica. Difatti, secondo la Commissione, «gli accordi in materia di tutela ambientale [...] possono generare a vantaggio dei consumatori benefici *economici*»¹⁵ (corsivo aggiunto) e «i benefici economici previsti devono superare i costi»; in altri termini, anche accordi che avessero avuto un positivo impatto ambientale venivano comunque valutati sotto la lente esclusiva dell'efficienza economica¹⁶.

3. I nuovi criteri di valutazione degli accordi di sostenibilità come caso paradigmatico

Un completo cambio di passo, nel senso di una diretta ed esplicita funzionalizzazione degli accordi (e, dunque, della loro valutazione) a finalità completamente ultronee rispetto alla sola tutela del mercato si è senz'altro avuto con le recenti *Linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale* (“Linee direttici”)¹⁷.

¹⁴ Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale, in G.U.U.E. C 3 del 6.1.2001, par. 193 ss.

¹⁵ Tali interessi economici potevano assumere la forma individuale o aggregata; *ibidem*, par. 193.

¹⁶ Secondo le Linee direttrici del 2001, infatti, «quanto più viene dimostrata in modo oggettivo l'efficienza economica di un accordo in materia di ambiente tanto più ciascuna delle sue misure può essere considerata indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo di tutela ambientale nel suo contesto economico»; par. 195.

¹⁷ In G.U.U.E. C 259 del 21.7.2023, p. 1 ss. In commento cfr. L. CALZOLARI, *Antitrust e ambiente: dall'approccio economico a quello ecologico*, cit., p. 41 ss.; M. COLANGELO, *Le Linee direttrici della Commissione europea sugli accordi di cooperazione orizzontale e*

Sin dall'introduzione delle Linee direttrici si legge che «dato che la Commissione si è impegnata a conseguire gli obiettivi del *Green Deal* per l'Unione europea, il capitolo 9 fornisce indicazioni sul modo in cui i tipi più comuni di accordi di cooperazione orizzontale saranno valutati ai sensi dell'articolo 101 quando perseguono obiettivi di sostenibilità». In sostanza è del tutto evidente come l'esecutivo europeo introduca per questa via valutazioni e interessi extra-concorrenziali nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, in ragione di un precedente “patto” politico esogeno rispetto al raggiungimento di un'economia di mercato fortemente competitiva.

Ciò detto, le Linee direttrici, infatti, pongono all'interno dei guadagni di efficienza di cui può tenersi conto nell'applicazione della *rule of reason* codificata all'art. 101.3 TFUE anche “benefici non legati all'uso”, dal momento che «l'impatto sulla sostenibilità dei consumi individuali non si ripercuote necessariamente sul singolo consumatore, ma su un gruppo più ampio»; conseguentemente, la valutazione in deroga dell'accordo di cooperazione orizzontale può anche tenere conto di “benefici collettivi” che «vanno a vantaggio di una parte più ampia della società rispetto ai soli consumatori nel mercato rilevante»¹⁸. In questo modo la valutazione in ordine al guadagno d'efficienza si allarga dal mercato rilevante – e dall'impatto sulla più ristretta categoria dei consumatori diretti – a valutazioni di più ampio spettro e al beneficio per i cittadini in generale (come nel caso dell'aria pulita¹⁹ o delle fragole che costano di più, ma sono senza pesticidi).

l'applicazione dell'art. 101 TFUE agli accordi di sostenibilità, in F. C. G. GHEZZI (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, cit., p. 107 ss.

¹⁸ Cfr. par. 582 ss. delle Linee direttrici. Per un'applicazione pratica si vedano i recenti Orientamenti informali adottati dalla Commissione europea nel caso AT.40976 – APM Terminals, C(2025)4523 del 9 luglio 2025, con commento di L. BRANDOLI, *Orientamenti informali della Commissione europea: le prime guidance letters dall'aggiornamento del 2022*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.; nonché E. FAZIO, *The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

¹⁹ Sostiene la Commissione europea che «ad esempio i conducenti che acquistano combustibili meno inquinanti sono anche cittadini che trarrebbero vantaggio da un'aria più pulita se si utilizzasse combustibile meno inquinante. Nella misura in cui è possibile stabilire una sostanziale sovrapposizione tra i consumatori (i conducenti in questo esempio) e i beneficiari più ampi (cittadini), i benefici in termini di sostenibilità derivanti dall'aria più pulita possono essere presi in considerazione a condizione che compensino i consumatori nel mercato rilevante per il danno subito»; cfr. par. 585 delle Linee direttrici.

Alla luce di questa mutata prospettiva, l'approccio esclusivamente economico all'analisi anticompetitiva delle fattispecie *antitrust* non è più un dogma necessario. Il criterio della congrua parte degli utili agli utilizzatori, previsto nella disposizione derogatoria di cui all'art. 101, par. 3, TFUE, è del tutto elastico e non necessariamente impone una valutazione di tipo eminentemente economica, ma consente l'introduzione nella *rule of reason* di altri interessi pubblici primari, sinanche di volta in volta prevalenti.

Lo si riscontra con riferimento agli accordi di sostenibilità e al completo mutamento di approccio che si è avuto attraverso le Linee direttive via via susseguitesesi nel tempo. Ma – più che altrove – lo si ricava dal quadro giuridico di riferimento in materia di accordi agricoli, quantunque – occorre sin da subito precisare – si sia in un ambito speciale per il quale è pur vero che l'art. 42 TFUE prevede che «le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio»²⁰.

Ciò premesso, in base all'art. 210 *bis*, primo paragrafo, del reg. UE n. 1308/2013, per come introdotto dal reg. (UE) 2021/2117²¹, «l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale, a condizione che tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l'applicazione di tale norma».

Orbene, quantunque – si ripete - la disciplina in parola trovi la propria base giuridica nell'espressa possibilità derogatoria concessa dall'art. 42

²⁰ In proposito cfr. L. RUSSO, *Commento all'art. 42 TFUE*, in F. POCAR - M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 315 ss.; M. ORLANDI, *Commento all'art. 42 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 645 ss.

²¹ Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

TFUE a tutela dell'agricoltura, la summenzionata normativa appare come un specificazione, declinata al settore agricolo, del più generale criterio della congrua parte degli utili agli utilizzatori, identificato in questo caso non già in un guadagno di efficienza di tipo economico, bensì in svariate utilità di tipo collettivo, quali segnatamente la mitigazione dei cambiamenti climatici, la protezione del paesaggio, la lotta all'inquinamento, il benessere degli animali, etc.²²; ne risulta ancora una volta confermata la possibilità di rendere rilevanti, attraverso lo spazio derogatorio concesso dal terzo paragrafo dell'art. 101 TFUE, non solo interessi pubblici primari differenti dalla tutela del mercato, ma sinanche interessi giuridici rilevanti del tutto estranei (ed esorbitanti) rispetto alle definizioni tecniche di utente e di benessere del consumatore, in quanto del tutto slegate dall'uso. Peraltro, gli Orientamenti della Commissione europea al riguardo prevedono che gli accordi di sostenibilità, che non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 210 *bis* in oggetto, possono comunque essere valutati in base all'art. 101, paragrafo 3, TFUE²³.

Tutelare l'ambiente, il clima, la biodiversità, gli ecosistemi e così via significa occuparsi dei bisogni primari di tutti i cittadini europei, prescindendo da qualsivoglia rapporto diretto di consumo; per l'effetto, tende a erodersi il grado di cogenza dell'istituto giuridico-economico del mercato rilevante, dal momento che, in tali casi, sfumano i perimetri merceologici e geografici, secondo un approccio che forse si pone anche al di là dell'*out-of-market efficiencies*²⁴. Ma vi è di più.

²² Il terzo paragrafo di tale previsione ha cura di precisare che «per “norma di sostenibilità” si intende una norma volta a contribuire a uno o più degli obiettivi seguenti:

a) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi;

b) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; e

c) salute e benessere degli animali».

²³ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 bis del regolamento (UE) 1308/2013*, par. 17.

²⁴ Su tale approccio si veda OECD (2023), *Out-of-Market Efficiencies in Competition*

In base al paragrafo 7 del richiamato art. 210 *bis* alle autorità nazionali di concorrenza vengono assegnati non già compiti regolatori (ciò che già sarebbe esondante rispetto ad una mera funzione di *enforcement antitrust*), ma addirittura veri e propri compiti di indirizzo in materia di politica agricola comune. Stando difatti al dettato della norma, «l'autorità nazionale garante della concorrenza di cui all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1/2003 può decidere, in casi particolari, che in futuro uno o più degli accordi, delle decisioni e delle pratiche concordate di cui al paragrafo 1 siano modificati o interrotti o non abbiano affatto luogo, se ritiene che tale decisione sia necessaria per evitare l'esclusione della concorrenza o se ritiene che siano compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE» in materia di politica agricola comune (corsivo aggiunto)²⁵. Qualora poi la fattispecie dovesse riguardare più di uno Stato membro, l'esercizio del potere di indirizzo politico spetta invece alla Commissione europea²⁶.

È del tutto evidente, quindi, come in materia di accordi agricoli si sia giunti ad inserire, nel procedimento valutativo insito nella *rule of reason* riferita agli accordi, obiettivi eminentemente politici, quali, ad esempio, la protezione della popolazione agricola o la regolamentazione di prezzo dei prodotti agricoli²⁷.

Enforcement, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <http://www.oecd.org/daf/competition/out-of-market-efficiencies-in-competition-enforcement-2023.pdf>.

²⁵ Per gli aspetti procedurali dell'applicazione di tale disposizione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, si veda la *Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 210 bis, paragrafo 7, del Regolamento (UE) n. 1308/2013 in materia di accordi di sostenibilità dei produttori agricoli*, approvata con Delibera AGCM 19 marzo 2024, n. 31142, in *Boll.* n. 14 del 9 aprile 2024.

²⁶ In base al summenzionato settimo paragrafo dell'art. 210 *bis* reg. UE 1308/2013: «per accordi, decisioni e pratiche concordate riguardanti più di uno Stato membro, la decisione di cui al primo comma del presente paragrafo è adottata dalla Commissione senza applicare la procedura di cui all'articolo 229, paragrafi 2 e paragrafo 3.

Laddove agisca a norma del primo comma del presente paragrafo, l'autorità nazionale garante della concorrenza informa la Commissione per iscritto dopo l'avvio della prima misura formale di indagine e notifica alla Commissione le decisioni che ne derivano immediatamente dopo la loro adozione».

²⁷ Come noto, difatti in base all'art. 39, primo paragrafo, TFUE, «le finalità della politica agricola comune sono:

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore

Nell'ottica della necessità – dichiarata in premessa – di una sorta di *stress-test* da applicare alle norme dei Trattati UE nell'attuale situazione di urgente reazione dell'Unione europea, il suesposto contemperamento tra diritto della concorrenza e altri interessi pubblici può rappresentare un modello da seguire anche in altri ambiti settoriali, in vista di una sempre crescente funzionalizzazione della politica di concorrenza al raggiungimento di una piena autonomia strategica dell'Unione europea.

Ciò consentirebbe l'emersione in sede di *antitrust enforcement* di interessi pubblici primari di varia natura e l'allontanamento da un modello di guadagni d'efficienza meramente economico; ovvero, quantomeno, di procedere a un'interpretazione delle norme *antitrust* in modo integrato con le altre politiche dell'Unione europea.

5. Osservazioni conclusive

Come innanzi si è provato a dire, l'applicazione delle regole di concorrenza non necessariamente deve assumere quale elemento teleologico finale il solo libero mercato, ma può invece assolvere al perseguimento di plurimi interessi pubblici primari e comunque prestarsi a valutazioni tecnico discrezionali complesse e di più ampio respiro, allorquando inserita in una generale e più ampia politica europea di cornice, come avvenuto per il *Green Deal*. In questo senso, la recente disciplina degli accordi di sostenibilità, così come degli accordi agricoli, può rappresentare un sicuro indice sintomatico.

Certo che, sullo sfondo di tutto ciò, resta il problema dell'accenramento delle competenze in capo alla Commissione europea, che inevitabilmente si realizza allorquando si viene chiamati ad applicare in modo estensivo le norme dei Trattati in materia di concorrenza, con conseguente *deficit* di legittimazione democratica; peraltro, la questione della convergenza di poteri in capo alla Commissione europea, che indubitabilmente si

dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;

c) stabilizzare i mercati;

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

acuisce nella prospettiva di una sempre maggiore funzionalizzazione delle regole di concorrenza ad interessi pubblici differenti dal solo libero mercato, è stata di recente analizzata criticamente da parte di autorevole dottrina²⁸.

Nondimeno, si tratta di un problema di fondo simile, se non invero più larvato, di quello che si pone rispetto alla legislazione europea di “crisi” fondata sull’uso estensivo dell’art. 122, par.1, TFUE²⁹. E d’altronde, specie nell’attuale scenario di profonda crisi geopolitica, dinanzi alla quale l’Unione europea è chiamata a dotarsi di una sempre maggiore autonomia strategica, occorrerà pure fare di necessità virtù.

²⁸ Secondo M. MARESCA, nell’ottica di una riforma della *governance* europea, la definizione di una vera e propria politica industriale comune, assegnata alla Commissione, dovrebbe prevedere di pari passo la creazione di una diversa autorità europea della concorrenza; *id*, *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello spazio europeo dell’industria*, cit., p. 356 ss.

²⁹ A tal proposito, si veda lo studio commissionato dal Parlamento europeo, intitolato *The use of Article 122 TFEU -Institutional implications and impact on democratic accountability*, del settembre 2023, reperibile su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753307/IPOL_STU\(2023\)753307_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753307/IPOL_STU(2023)753307_EN.pdf). Sull’accrescimento del ruolo di *governance* della Commissione europea e sulle questioni inerenti al «problema delle competenze di attribuzione», si veda *ex multis* F. DONATI, *La regolazione economica nel nuovo modello europeo di disciplina dei mercati*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2024, p. 361 ss.

SOSTENIBILITÀ E DIRITTO DELLA CONCORRENZA NEL MERCATO DEI SERVIZI DIGITALI: VERSO UNA CONVERGENZA DI OBIETTIVI?

ALICE PISAPIA*

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. La transizione ecologica nelle politiche dell'Unione e i costi ambientali dei servizi digitali. – 3. La sostenibilità nel diritto europeo della concorrenza: i *sustainability agreements*. – 4. Le infrastrutture digitali come *essential facilities*. – 5. Conclusioni.

1. Considerazioni preliminari

Adottato dalla Commissione nel 2019, il Green Deal europeo è un pacchetto di iniziative strategiche dell'Unione adottate da Parlamento e Consiglio in qualità di colegislatori dell'Unione che, come sancito all'art. 3 TUE, contribuiscano ad “*sviluppo sostenibile (...) basato su una crescita economica equilibrata (...) e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*” per giungere all'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050¹. Tale obiettivo declina il contributo dell'UE all'accordo di Parigi², importante trattato internazionale sui cambiamenti climatici, ra-

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso Universitas Mercatorum.

¹ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640. Il Green Deal esprime la volontà della Commissione di rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050. In dottrina cfr. M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *SIE*, n. 2, 2020, p. 379 ss.

² Adottato da 196 paesi nel 2015, entrato in vigore nel 2016, l'accordo di Parigi è stato il primo trattato internazionale a porre obiettivi giuridicamente vincolanti agli Stati contraenti per la riduzione delle emissioni di gas serra con lo scopo di limitare l'aumento della temperatura globale. In dottrina L. ARISTEI, *L'accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. Quad. dir. ambiente*, 2017, n. 3, p. 73 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *RDI*, 2017, vol. 100, n. 3, p. 719 ss.

tificato dall'UE e da tutti i suoi Stati membri in quanto accordo misto per l'attribuzione ripartita delle competenze³.

Nel diritto primario, il Trattato sul funzionamento (TFUE) all'art. 11 utilizza il verbo "integrare" per esprimere l'attività di recepimento degli obiettivi specifici del settore ambientale nelle diverse politiche dell'Unione riconoscendone così una natura trasversale rispetto alle esigenze specifiche delle altre politiche europee⁴. Sebbene quindi le varie politiche dell'Unione abbiano subito conseguenze derivanti dalle obbligazioni internazionali sottoscritte a tutela dell'ambiente, tuttavia così non pare per l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale, dei servizi di cloud computing e delle infrastrutture digitali che richiedono un attento vaglio per quanto attiene il profilo del loro impatto ambientale⁵. I grandi archivi digitali, le reti di calcolo ad alte prestazioni e l'addestramento di modelli IA richiedono infatti volumi significativi di energia ed un uso intensivo di risorse naturali. Tale aspetto non può essere trascurato dall'Unione nell'attuazione combinata delle proprie politiche. Si reputa quindi opportuno indagare come la trasformazione digitale possa costituire un rischio, non solo per i diritti fundamenta-

³ A. DASHWOOD, *The Limits of European Community Powers*, in *ELR*, vol. 21, 1996, p. 113 ss.; C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, 2010; F. IPPOLITO, *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *SIE*, 2009, p. 657 ss.; K. MARCUS, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, p. 183 ss.; A. ROSAS, *Mixed Union-Mixed Agreements*, in M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 125 ss.; G. VAN DER LOO, R.A. WESSE, *The non ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions*, in *CMLR*, 2017, vol. 54, p. 735 ss.

⁴ P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, p. 78 ss. Sul principio di integrazione *ex multis* cfr. S. AMADEO, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 408; V. KARAGEOROU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *EP*, vol. 8, n. 1, 2023, p. 159 ss.; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *CMLR*, vol. 38, 2001, p. 151 ss.

⁵ M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 54 ss.; F. FERRARO, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in *Quaderni Aisdue*, n. 1/2026.

li, come già ampiamente sottolineato da autorevole dottrina, ma anche per quanto attiene il conseguimento degli obiettivi ambientali⁶.

Il presente contributo è volto a riflettere sulle antinomie tra la politica ambientale e quella digitale dell'Unione, nonché a proporre una possibile ricomposizione delle stesse basata su una lettura coordinata delle esigenze di sviluppo tecnologico e la salvaguardia degli equilibri ambientali. La chiave proposta per la ricomposizione è quella della politica di concorrenza europea, in particolare attraverso l'applicazione di due istituti: gli accordi di sostenibilità e la dottrina delle infrastrutture essenziali. La politica di concorrenza tradizionalmente volta a tutelare il consumatore e la struttura pluralistica del mercato, sebbene non concepita all'origine come strumento di tutela ambientale potrebbe, tuttavia, sanare quei fallimenti di mercato inerenti all'inefficienza energetica delle infrastrutture digitali e contribuire al conseguimento degli obiettivi della transizione ecologica. La ricerca di una maggiore integrazione tra sviluppo digitale e tutela ambientale sarà declinata attraverso l'analisi dei *sustainability agreements* disciplinati con logica innovativa nelle *Horizontal Guidelines* del 2023 e dalla verifica della possibile applicazione della dottrina delle *essential facilities* alle infrastrutture digitali così da garantire un accesso equo e non discriminatorio alle risorse tecnologiche.

Infine, un ultimo quesito di ricerca si pone all'attenzione del lettore circa la definizione di sostenibilità ovvero se questa debba ricomprendere solo il profilo ambientale o se le istituzioni europee possano declinare la sostenibilità includendo anche i profili socio economici al fine di addivenire ad un bilanciamento di tutte le componenti coinvolte nello sviluppo del mercato interno⁷.

2. La transizione ecologica nelle politiche dell'Unione e i costi ambientali dei servizi digitali

La transizione ecologica costituisce oggi uno dei pilastri dell'azione

⁶ R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in *DUE*, n. 2, 2011, p. 319 ss.

⁷ Intervento di R. CATTANEO E V. SALVATORE alla giornata della ricerca del dipartimento di economia, *Un confronto sulla sostenibilità tra economia, ambiente e società con accademia, impresa e territorio*, 4 dicembre 2025.

dell'Unione e, anche grazie all'applicazione trasversale dell'art. 11 TFUE, gli obiettivi del Green Deal europeo, in particolare la neutralità climatica entro il 2050, hanno orientato diffusamente l'azione legislativa della Commissione. Sebbene quest'ultima dichiara in alcune comunicazioni la convergenza tra gli obiettivi climatici e i profili economici e di mercato, tuttavia non si comprende attraverso quali strumenti precisamente la trasformazione digitale dell'Unione possa contribuire al raggiungimento della sostenibilità ambientale⁸.

Parallelamente, la trasformazione digitale ha assunto un ruolo centrale nel mercato interno sia per quanto concerne la crescita dell'economia dei dati, sia per quanto attiene l'espansione delle infrastrutture digitali per rafforzare l'autonomia dell'Unione rispetto ai servizi digitali statunitensi. Il mercato dei servizi digitali determina un impatto ecologico non trascurabile. Si pensi infatti all'enorme quantità di energia elettrica richiesta per l'addestramento dei modelli di IA o i sistemi di raffreddamento dei data center ad alto consumo idrico⁹. Determina inoltre un rilevante impatto economico e sociale significativo sulle politiche del lavoro poiché determina un'ulteriore automazione dei processi produttivi eliminando posti di lavoro non altamente specializzati. A mio parere è fondamentale sottolineare che la definizione di sostenibilità debba includere non solo i profili ambientali, come già ampiamente sottolineato dal rapporto Draghi sulla competitività e come invece non è stato fino ad oggi declinato dall'esecutivo europeo, ma anche i costi socio economici da includersi dell'ammodernamento dei processi produttivi¹⁰. La competitività, la coesione e la solidarietà nel mercato interno sono soggetti ad una nuova sfida a causa del superiore livello di complessità e integrazione dei mercati al fine di tutelare quei valori dell'Unione che sono elementi fondanti dell'integrazione tra Stati membri¹¹.

⁸ European Commission Digital Strategy, Next generation, C(2022) 4388.

⁹ M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente, tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2019, p. 15 ss.; F. DONATI, *La Commissione UE tra politica e regolazione dell'energia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, p. 332 ss..

¹⁰ M. DRAGHI, Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi, 26 ottobre 2024 disponibile al link <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT033.pdf>

¹¹ E. LETTA, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*, 18 aprile 2024, disponibile al link <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more->

Sebbene diverse comunicazioni della Commissione riconoscano la necessità di servizi digitali sostenibili, tuttavia tale obiettivo non è ancora stato tradotto in un quadro organico di obblighi ambientali dedicati alle infrastrutture digitali. Ne deriva quindi una contraddizione tra la spinta all'innovazione tecnologica e la necessità, sancita dal diritto primario, di garantire uno sviluppo economico sostenibile. Tale contrasto risulta, a mio parere, evidente nella legislazione del settore digitale laddove è privilegiato l'accesso ai dati, la competitività delle imprese e il rafforzamento delle capacità di calcolo, rispetto all'impatto ambientale delle tecnologie. In tale ambito, inoltre, non si pone alcuna attenzione al profilo socio economico della sostenibilità.

La *Digital Strategy* nel sancire l'integrazione della digitalizzazione con gli obiettivi strategici generali dell'UE, ivi inclusi quelli climatici, sebbene non indichi precisamente gli strumenti, tuttavia, rende possibile argomentare che le politiche di concorrenza nel settore digitale non possano ignorare le ricadute ambientali. La risoluzione dell'antinomia tra la transizione ecologica e i servizi digitali si reputa sia dirimente per il mercato interno perché assume una valenza sistemica. La questione, infatti, non è se il digitale contribuisca o meno alla crescita economica poiché tale domanda ha già trovato risposta ampiamente positiva, quanto piuttosto come garantire che tale crescita sia compatibile con gli obiettivi climatici dell'Unione e, idealmente, anche con le altre politiche dell'Unione per una sostenibilità più complessiva. Si auspica una riflessione della Commissione per adattare gli strumenti giuridici esistenti, come per esempio l'interpretazione di istituti e teorie del diritto della concorrenza, al settore digitale in favore della sostenibilità ambientale e non solo ambientale.

Si consideri inoltre che, tale azione interpretativa e attuativa per il mercato digitale, è quanto mai necessaria a causa delle caratteristiche ontologiche del mercato stesso ossia l'elevato grado di concentrazione che favorisce comportamenti anticoncorrenziali¹². Infatti, pochi operatori controllano le grandi infrastrutture strategiche (*Big Tech*), come per esempio i grandi data center o le reti di cloud computing e le loro scelte, come per esempio la localizzazione dell'infrastruttura, influenzano in modo rilevante la sostenibilità ambientale dell'intero ecosistema digitale.

than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

¹² C. MASSA, *Ultimi sviluppi della riforma del digitale in Europa: il Digital Markets Act tra costituzionalismo europeo e concorrenza*, in *Post di Aisdue*, III, 2021, p. 128 ss.

Le riforme per regolamentare il digitale sia in Europa che in altre parti del mondo hanno dovuto affrontare la tematica di come poter garantire competitività ai mercati digitali e limitare le condotte anticoncorrenziali. Negli States nel 2021 è stato discusso dalla Camera dei Rappresentanti un pacchetto legislativo di cinque leggi volte a limitare le attività delle piattaforme attraverso il controllo o l'acquisto di piattaforme secondarie imponendo delle separazioni strutturali nonché imponendo il divieto di *self-preferencing*¹³. Tuttavia, in maniera piuttosto attesa, ma comunque deludente, solo uno dei cinque disegni di legge ha effettivamente visto la luce nel dicembre del 2022 dopo il voto positivo del Senato aumentando le tasse per le grandi fusioni, lasciando però inattuate le separazioni strutturali e le severe restrizioni previste per le acquisizioni nel settore digitale¹⁴.

3. *La sostenibilità nel diritto europeo della concorrenza: i sustainability agreements.*

Nella comunicazione del 2023 sull'applicazione dell'art. 101 TFUE agli accordi orizzontali (*Horizontal Guidelines* 2023), la Commissione europea, sebbene con atto non vincolante, ha dedicato un capitolo autonomo alle forme di cooperazione tra imprese finalizzate al conseguimento di obiettivi ambientali¹⁵. Eventuali restrizioni della concorrenza potrebbero, nel quadro definito dalla Commissione, risultare compatibili con il Trattato, nel rispetto del principio di proporzionalità, al fine di conciliare così le esigenze ecologiche restrittive con quelle espansive dei mercati digitali.

Muovendo dal presupposto che lo sviluppo sostenibile, come sancito all'art. 3 TUE, costituisca un principio cardine del processo d'integrazione, la Commissione individua una nuova e autonoma categoria di accordi – i *sustainability agreements* – per gestire le esternalità negative, come per esempio l'inquinamento, in quanto fallimenti di mercato che attraverso una cooperazione tra le imprese potrebbero portare allo sviluppo di infra-

¹³ <https://www.agendadigitale.eu/mercati-digitali/big-tech-ecco-la-stretta-antitrust-negli-usa-le-conseguenze-e-i-prossimi-passi/>

¹⁴ Nel 2023 sono state pubblicate le nuove *Merger Guidelines* del Dipartimento di Giustizia statunitense parzialmente ispirate ai testi proposti nel 2021.

¹⁵ Comunicazione, 1 giugno 2023 C(2023) 3445 final, *Guidelines on the applicability of Article 101 TFEU to horizontal co-operation agreements*.

strutture comuni. Se considerassimo inoltre la definizione di sostenibilità proposta da Draghi e Letta ovvero una sostenibilità, non solo ambientale, ma anche socio-economica per coniugare alti livelli d'integrazione economica e sviluppo umano con bassi livelli di disuguaglianza, i *sustainability agreements* potrebbero essere utilizzati per gestire anche esternalità negative di natura socio-economica.

Gli accordi delineati nelle nuove linee guida ripercorrono la *ratio* tipica delle esenzioni orizzontali ovvero dapprima la verifica della proibizione dell'art. 101, par. 1 TFUE e successivamente la possibilità di godere dell'esenzione prevista al paragrafo 3 previa dimostrazione del beneficio generato sul consumatore¹⁶ e del superamento del vaglio di proporzionalità¹⁷. In ambito ambientale la criticità deriva proprio dalla prova che può essere fornita dell'impatto dei benefici poiché, per loro caratteristica, essi sono spesso diffusi e di lunga durata essendo ascrivibili più agli interessi diffusi e generali della comunità che non a quelli individuali del mero consumatore finale. La Commissione, consapevole della difficoltà di tradurre i benefici climatici in esternalità positive per il consumatore, ammette la possibilità di includere nella valutazione anche vantaggi collettivi più ampi, purché essi si riflettano, almeno in parte, sugli utenti del mercato rilevante e, in ogni caso, non rimango di incerta definizione. Inoltre, la valutazione *ex ante* dell'autorità di controllo europea prevede che laddove ricorra un cumulo di sei condizioni, tra cui trasparenza e proporzionalità, gli accordi difficilmente potranno determinare effetti negativi significativi (*soft safe harbour*).

In precedenza già esisteva per la Commissione la possibilità di valutare le clausole ambientali, in particolare negli accordi di ricerca e sviluppo (R&D), o negli accordi di specializzazione e produzione, e, più in generale, negli accordi orizzontali (*Horizontal Block Exemption Regulations*), tuttavia la logica alla base differiva poiché la dimensione ambientale, e l'eventuale impatto positivo, era trattata come una mera eventuale efficiente conseguenza economica e non invece come un obiettivo autonomo e prevalente. L'esenzione orizzontale veniva giustificata sulla base delle effi-

¹⁶ Punto 523 delle linee guida.

¹⁷ Corte giust. 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany International*; Corte giust. 19 febbraio 2002, C-309/99, *Wouters*; Corte giust. 16 luglio 2006, C-519/04 P, *Meca-Medina e Majcen/Commissione*.

cienze economiche, non per le finalità ambientali¹⁸. La logica attuale, ribaltando l'impostazione originaria, pone invece l'obiettivo della sostenibilità ambientale al centro della valutazione d'esenzione.

Le indicazioni della Commissione del 2023 consentirebbero quindi, idealmente, in ambito digitale una cooperazione tra piattaforme, l'utilizzazione condivisa di sistemi di raffreddamento o delle infrastrutture cloud da parte di più operatori grazie all'interoperabilità dei sistemi. Con l'adozione del presente quadro di *soft law* la Commissione, pur valorizzando l'elemento della sostenibilità ambientale e includendolo nella valutazione dell'esenzione, tuttavia non abbandona ancora lo schema tradizionale della valutazione delle esenzioni orizzontali, sebbene, come già stato sottolineato da autorevole dottrina, stia iniziando ad utilizzare lo strumento della politica *antitrust* per realizzare i ben più ampi obiettivi di politica ambientale¹⁹. Rimarrà poi da considerare la posizione che la Corte di giustizia adotterà su tali valutazioni, eventualmente esplicitando la finalità di sostenibilità ambientale, o forse una più generale di sostenibilità.

4. *Le infrastrutture digitali come essential facilities*

La struttura dell'economia digitale contemporanea è caratterizzata, come detto, da piattaforme di servizi digitali avanzati che vengono realizzate grazie ad elevati investimenti economici, tendenzialmente privati, con un livello di particolare complessità tecnica che determina una concentrazione oligopolistica degli operatori. Oltre alla diminuzione della concorrenza e della competitività nel mercato di riferimento, la struttura delineata determina delle significative barriere all'ingresso, limitando eventuali concorrenti più piccoli nello sviluppare soluzioni digitali innovative, incluse quelle orientate alla sostenibilità.

Come noto, la dottrina delle infrastrutture essenziali nasce nel diritto *antitrust* statunitense e si sviluppa, con adattamenti significativi, nel conte-

¹⁸ D. LITTLE, W. BERG, C. PRADILLE, A. AUBRY, *The European Commission's new Guidelines on Sustainability Agreements-legal analysis and interplay with national regimes*, in ECLR, vol. 44, n. 12, 2023, p. 520 ss.

¹⁹ L. CALZOLARI, *Antitrust e ambiente: dall'approccio economico a quello ecologico?*, in P. MANZINI, *I confini dell'antitrust - La tutela delle esigenze sociali nel diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, p. 41 ss.

sto del diritto della concorrenza dell'Unione²⁰. Le sue origini sono legate all'esigenza, avvertita già nelle prime applicazioni dello *Sherman Act*, di impedire che un monopolista potesse escludere i concorrenti dall'accesso a un'infrastruttura o ad una risorsa considerata indispensabile per operare in un determinato mercato²¹. Tale dottrina, elaborata nella giurisprudenza dell'Unione a partire dai casi *Magill*²², *Oscar Bronner*²³ e *IMS Health*²⁴, si reputa possa fornire un quadro concettuale per valutare se, e in quali condizioni, gli operatori in posizione dominante possano essere obbligati a concedere l'accesso alle infrastrutture essenziali da essi controllate²⁵, come per esempio i grandi provider cloud come *Amazon Web Services*, *Microsoft Azure*, *Google Cloud Platform* che dominano il mercato globale.

La dottrina delle *essential facilities*, inizialmente ideata per le grandi infrastrutture fisiche, è stata poi applicata dalla giurisprudenza europea per garantire l'accesso dei concorrenti alle infrastrutture smaterializzate protette dai diritti di proprietà intellettuale²⁶. L'obbligo di accesso può emergere solo in circostanze eccezionali: l'infrastruttura deve essere indispensabile per competere nel mercato a valle; vi è assoluta impossibilità di duplicarla o è economicamente irragionevole farlo; infine nel caso in cui il rifiuto di accesso rischi di eliminare ogni concorrenza nel mercato di riferimento²⁷.

²⁰ A. NICITA, D. DURANTE, G. MOGLIA, *La nozione di essential facility tra regolamentazione e antitrust*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2001, p. 257 ss.

²¹ Sect. 2 Sherman Antitrust Act, 2 July 1890, ch. 647, 26 Stat. 209, cod. 15 U.S.C. In dottrina per tutti v. P. AREEDA, *Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles*, in *Antitrust Law Journal*, 1989, vol. 58, p. 841 ss.

²² Corte giust. 6 aprile 1995, C-241/91 P e C-242/91 P, RTE e ITP/Commissione.

²³ Corte giust. 26 novembre 1998, C-7/97, Bronner.

²⁴ Corte giust. 29 aprile 2004, C-418/01, IMS Health.

²⁵ V. MELI, *Rifiuto di contrattare e tutela della concorrenza nel diritto antitrust comunitario*, Torino, 2003.

²⁶ M.A. LEMLEY, M.D. JANIS, H. HOVENKAMP, *IP and Antitrust: An Analysis of Antitrust Principles Applied to Intellectual property Law*, New York, 2002; R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Vizi e virtù dei diritti di proprietà intellettuale nell'era digitale*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2004, p. 7; M. RICOLFI, *Diritto d'autore ed abuso di posizione dominante*, in *Riv. dir. ind.*, 2001, p. 149 ss.

²⁷ Conclusioni dell'Avv. gen. Jacobs, del 28 maggio 1998, C-7/97, Bronner; conclusioni dell'Avv. gen. Tizzano, del 02 ottobre 2003, C-418/01, IMS Health; conclusioni dell'Avv. gen. Maduro, del 14 luglio 2004, C-109/03, KPN Telecom. In dottrina cfr. R. PILLITTERI, *La corte di giustizia circoscrive rigorosamente i confini di applicazione della c.d. essential facilities doctrine nella repressione dell'abuso di posizione domi-*

Tali condizioni, stringenti per tutelare l'iniziativa e gli investimenti privati, assumono un rilievo particolare nel contesto digitale, dove l'indispensabilità delle infrastrutture tecnologiche dovrebbe essere vagliata non solo per quanto attiene gli investimenti economici significativi, ma anche per quanto attiene all'impatto di elementi ambientali ed energetici d'interesse diffuso.

La questione che si pone, dunque, è se il diritto della concorrenza dell'Unione, in particolare attraverso la dottrina delle infrastrutture essenziali, possa considerare il fattore dell'impatto ambientale nella valutazione dell'indispensabilità di un'infrastruttura digitale²⁸. Sebbene la giurisprudenza classica non contempli esplicitamente i profili ambientali, tuttavia il combinato disposto dell'art. 11 TFUE e l'evoluzione delle politiche europee in materia di transizione ecologica e più in generale di sostenibilità, suggeriscono l'adozione di una lettura sistemica della dottrina delle *essential facilities*. Si reputa che sia possibile ipotizzare che tale dottrina venga interpretata, anche alla luce del principio d'integrazione ambientale, per applicarla all'ambito digitale. In particolare, si potrebbe ritenere che, in presenza di un'infrastruttura digitale dotata di caratteristiche tecniche e ambientali non replicabili, come per esempio i data center o i modelli di IA o banche dati, la valutazione circa la loro indispensabilità tenga conto anche della sostenibilità²⁹.

Una tale evoluzione non comporterebbe una trasformazione del diritto della concorrenza in uno strumento di politica ambientale, ma riconoscerebbe che le condizioni di accesso alle infrastrutture digitali incidono sulla capacità dell'Unione di realizzare un mercato interno competitivo e, al tempo stesso, compatibile con la neutralità climatica. La garanzia di accesso all'infrastruttura essenziale, in questa prospettiva, sarebbe giustificato dall'esigenza di evitare che il controllo esclusivo impedisca l'innovazione sostenibile ostacolando, nel lungo periodo, la competitività nel mercato interno.

Oltre alle infrastrutture digitali, è necessario infine chiedersi se i dati stessi possano, nel nuovo modello di business digitale, essere ascritti alla

nante, in *Dir. comm. internaz.*, 1999, p. 1024 ss.

²⁸ Monopolkommission, *Competition policy: The challenge of digital markets*, special report n. 68, luglio 2015 disponibile al link http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s68_fulltext_eng.pdf

²⁹ M. BERTANI, *Proprietà intellettuale, antitrust e rifiuto di licenze*, Milano, 2004.

categoria delle infrastrutture e, conseguentemente, possa l'impresa in posizione dominante essere obbligata a fornire a potenziali concorrenti l'accesso a tali dati?³⁰ A favore di una risposta positiva sembra potersi leggere, tra i vari anche il diritto alla portabilità dei dati previsto all'art. 20 del GDPR che consente all'utente di cambiare il provider di servizi senza perdere i propri dati³¹. Sebbene tale previsione favorisca la concorrenza a beneficio del solo consumatore che evita così di rimanere bloccato, tuttavia il *competitor* potenziale che vuole accedere al mercato trova comunque delle barriere all'ingresso derivanti dall'accesso ai dati.

Si consideri che i dati possono essere lo strumento per l'attuazione di comportamenti sleali attraverso una violazione diretta o indiretta. Un esempio di concorrenza indiretta è stato negli Stati Uniti, il caso *PeopleBrowsr/Twitter* che ha costituito un abuso di dominanza attraverso il comportamento di c.d. *leveraging* mediante il quale un'impresa cerca di estendere la propria posizione dominante nel mercato a monte, il mercato dei dati relativi ai social network (servizi di microblogging) al mercato a valle (mercato dei servizi di analisi dei dati) rifiutandosi di dare accesso all'input necessario che, nel caso in questione, corrispondeva all'intero flusso di dati di *Twitter*³².

Il rigido test per stabilire la violazione dell'art. 102 TFUE elaborato nel caso *Microsoft*³³ e prima ancora esplicitato nel ragionamento della Corte in *Commercial Solvents*³⁴ aveva dimostrato come un'interruzione dell'approvvigionamento possa essere utilizzata dall'impresa dominante per allontanare i concorrenti a valle dal mercato configurando così un abuso. È necessa-

³⁰ C.S. YOO, *When Antitrust Met Facebook*, in *George Mason Law Rev.*, 2012, vol. 19, n. 5, p. 1154 ss.; S.W. WALLER, *Antitrust and Social Networking*, in *North Carolina Law Rev.*, 2012, vol. 90, n. 5, p. 1799 ss.

³¹ Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati) in GUUE L 119, 4.5.2016.

³² Superior Court California, 6 marzo 2013, *PeopleBrowsr, Inc. et al./Twitter*, C-12-6120 EMC, 2013 WL 843032.

³³ Trib. del 17 settembre 2007, T-201/04, *Microsoft Corp./Commissione*.

³⁴ Corte giust. del 6 marzo 1974, 6 e 7/73, *Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. e Commercial Solvents Corporation/Commissione*. Cfr. G. SCHIANO DI PEPE, *Recenti orientamenti comunitari in tema di abuso di posizione dominante*, in *Rivista del diritto commerciale*, 1974, n. 2, p. 306 ss.

rio chiedersi, considerando le grandi piattaforme dominanti a livello globale, quali per esempio Meta o Amazon, se il rifiuto di consentire l'accesso ai loro dati possa costituire una violazione dell'art. 102 TFUE, ma anche se garantendo al contrario l'accesso a tali dati vi possa essere una potenziale violazione delle norme adottate a tutela della privacy degli utenti.

La rilevanza della protezione dei dati nelle questioni di concorrenza ha iniziato a suscitare attenzione dalla fusione *Google/DoubleClick*, che ha portato alla combinazione delle informazioni di Google sul comportamento di ricerca degli utenti con quelle di *DoubleClick* sul comportamento di navigazione in rete degli utenti portando a ridurre le possibilità degli utenti stessi di esercitare un controllo efficace sui propri dati personali³⁵. Nel valutare se la protezione dei dati possa costituire un parametro per la valutazione della concorrenza è necessario distinguere tra il caso in cui la protezione dei dati costituisce un aspetto isolato della qualità del servizio e quello in cui, invece, la protezione dei dati è correlata al prezzo e ad altri aspetti della qualità. Si pensi, per il primo caso, ai motori di ricerca online, ai social network o alle piattaforme di e-commerce, nei quali il livello di protezione dei dati e l'assenza di un corrispettivo economico è controbilanciato dalla personalizzazione dei servizi offerti. In questi casi la consueta analisi della concorrenza dovrà opportunamente integrare il parametro della protezione dei dati come fattore non legato al prezzo capace di influire sulla scelta del consumatore in quanto elemento chiave nel mercato digitale. Tuttavia, allo stato attuale sia la Commissione, nelle decisioni circa la valutazione delle concentrazioni *Google/DoubleClick* e *Facebook/WhatsApp*³⁶, né la Corte, nel caso *Asnef-Equifax*³⁷, non hanno valutato d'integrare i profili di protezione dei dati personali nel diritto della concorrenza. Pare quindi ardito, per l'attuale sviluppo giurisprudenziale, poter qualificare i dati come infrastruttura essenziale *ex art. 102 TFUE*.

³⁵ Decisione Comm. EU del 11 marzo 2008, COMP/M.4731 - *Google/DoubleClick*.

³⁶ Decisione Comm. EU del 17 maggio 2017, COMP/M.8228 - *Facebook/WhatsApp*.

³⁷ Corte giust. del 23 novembre 2006, C-238/05, *Asnef-Equifax*.

5. Conclusioni

Le riflessioni proposte muovono dall'analisi delle apparenti antinomie presenti nell'ordinamento dell'Unione tra gli obiettivi ambientali, la sostenibilità e la crescita economica del mercato interno con particolare attenzione ai servizi digitali. È stata evidenziata la crescente esigenza di utilizzare gli strumenti e gli istituti del diritto della concorrenza, già esistenti, per la loro applicazione al mercato digitale. La politica di concorrenza potrebbe diventare strumento ancillare per il conseguimento della sostenibilità, non solo ambientale, ma anche socio-economica.

Non si ignora che l'estensione proposta possa comportare un rischio di effetti negati e disincentivanti sugli investimenti infrastrutturali³⁸, tuttavia l'applicazione della dottrina dell'*essential facilities* al settore digitale per garantire la sostenibilità potrebbe preservare il delicato equilibrio tra concorrenza, innovazione e sostenibilità. Inoltre, i *sustainability agreements* disciplinati dalle Linee guida orizzontali del 2023 consentono di riconoscere espressamente alcune forme di cooperazione orizzontale tra concorrenti al fine di correggere fallimenti di mercato legati alle esternalità ambientali, e forse anche socio-economiche, a condizione che siano rispettati i requisiti di proporzionalità, trasparenza e beneficio per i consumatori.

Si è cercato di evidenziare come la transizione ecologica e la trasformazione digitale non siano assi paralleli dell'azione dell'Unione, bensì elementi strutturali dell'intervento della Commissione destinati a interagire tra loro. L'interpretazione proposta consentirebbe alla politica di concorrenza di diventare un architrave di collegamento tra le varie politiche dell'Unione, rafforzando anche la generale coerenza del quadro regolatorio digitale adottato dall'ordinamento dell'Unione, come per esempio per quanto riguarda le obbligazioni sancite nel *Digital Market Act* (DMA)³⁹ per un accesso equo e non discriminatorio anche alle infrastrutture essenziali.

³⁸ S. BASTIANON, *A proposito della dottrina delle essential facilities - Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999, p. 149 ss.

³⁹ Regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022, relativo ai mercati contestabili ed equi nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (*Digital Markets Act*).

LA RETORICA AMBIENTALE TRA DIRITTO ANTITRUST E SPORT BUSINESS: UNA CONCETTUALIZZAZIONE DEL CD. ABUSO VERDE

PIERLUDOVICO ARNESE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali. – 2. Il potere di mercato nello sport. – 3. I *gatekeepers* alla prova dell'art. 102 TFUE. – 4. Verso la nozione giuridica di "abuso verde". – 5. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

La sostenibilità costituisce oggi un principio cardine e trasversale dell'ordinamento dell'Unione europea¹, inscritto tanto nelle politiche interne quanto nell'azione esterna. A partire dall'art. 3, par. 3, TUE, che sancisce l'obiettivo di uno «sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»², e dall'art. 11 TFUE, che impone l'integrazione del-

* Avvocato, Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso Università degli Studi di Teramo, Teaching Assistant in EU Law and Regulation presso LUISS Guido Carli, Esperto in materia giuridico-amministrativa presso Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹ Cfr. E. BARONCINI, F. CASOLARI, P. MANZINI, A.M. TANZI, G. TELLARINI, A. QUARTA (edited by), *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale: The main principles of EU environmental law*, in DPCE online, 2023, 58; S. VILLANI, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi.it*, vol. 5, 2023, p. 118 ss.; G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale: profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli Editore, 2017; R. GIUFFRIDA, *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2012; L. COSTATO, et al., *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*. Cedam, 2012; M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di) *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009.

² Cfr. Art. 3, par. 3 TUE, «(l)'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, e sulla stabilità

le esigenze ambientali in tutte le politiche e azioni dell'Unione³, la sostenibilità si configura come fondamento sistemico del diritto dell'UE. Essa è ulteriormente rafforzata dall'art. 21 TUE, che orienta l'azione esterna verso lo sviluppo sostenibile dei Paesi terzi⁴, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con il nuovo *European Consensus on Development* del 2017⁵. Il diritto ambientale dell'UE, pilastro essenziale di tale paradigma, si fonda su principi consolidati. Tra di essi assumono un rilievo particolare quelli di precauzione, prevenzione, *polluter-pays principle*, integrazione e proporzionalità, tutti riconosciuti dalla giurisprudenza⁶ della Corte di giustizia dell'Unione europea e consacrati nell'art. 191 TFUE⁷. Le principali

dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

³ Cfr. Art. 11 TFUE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁴ Cfr. Art. 21, par. 2, lett. d) e f), TUE: «d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; (...);

f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

⁵ Si veda, *European Consensus on Development*, “our world, our dignity, our future”, del 26 giugno 2017.

⁶ La Corte di giustizia ha svolto un ruolo determinante nell'interpretazione estensiva di tali disposizioni. A partire dalla pronuncia *Standley* (C-293/97), dove ha precisato la portata proporzionata del principio “*polluter-pays*” e dalla decisione *Van de Walle c. Texaco* (C-1/03), in cui ha ampliato la nozione di inquinatore, includendo i detentori effettivi di sostanze dannose. Una ulteriore sentenza importante in questo percorso giurisprudenziale si ha con il caso *Futura Immobiliare* (C-254/08), nel quale la Corte ha riconosciuto la legittimità dei costi di gestione ambientale come strumenti di politica preventiva. Ulteriori pronunce, hanno riaffermato la prevalenza della tutela ambientale su interessi economici immediati, consolidando l'efficacia diretta delle direttive ambientali e l'obbligo di interpretazione conforme per gli Stati membri. Su tali principi, si veda anche M. NUNZIATA et al., *I principi europei chi inquina paga, di precauzione e di prevenzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 6, 2014, p. 656 ss.

⁷ Cfr. Art. 191, par. 2, TFUE: «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul

direttive settoriali, come la Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)⁸, la Direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale (2011/92/UE, come modificata dalla 2014/52/UE)⁹, le Direttive Habitat (92/43/CEE)¹⁰ e Conservazione uccelli selvatici (2009/147/CE)¹¹, nonché la Direttiva sulla Responsabilità ambientale (2004/35/CE)¹², rappresentano l'attuazione normativa di tali principi, assicurando una tutela diffusa e preventiva dell'ambiente in tutta l'Unione. Dunque, la sostenibilità nel diritto dell'Unione non è solo un obiettivo politico, ma un principio giuridico integrativo che impone una lettura unitaria e coerente dell'intero sistema normativo europeo, capace di coniugare tutela ambientale, progresso economico e tecnologico e giustizia sociale nel rispetto dei valori fondanti dell'Unione. In questo contesto, la sostenibilità rischia di essere svuotata del suo contenuto sostanziale attraverso fenomeni di *greenwashing*, vale a dire l'uso strumentale del linguaggio ecologico per legittimare politiche o iniziative prive di effettivi risultati ambientali. Tale rischio, se non contrastato da strumenti di verifica vincolanti, trasparenza nei finanziamenti e partecipazione effettiva della società civile, potrebbe compromettere la coerenza stessa dell'azione europea in materia ambientale e di sviluppo sostenibile.

Quanto osservato, spiega come la sostenibilità, da principio trasversale dell'azione dell'Unione europea, si è progressivamente estesa anche a settori tradizionalmente percepiti come distanti, quali lo sport e la concorrenza, assumendo in entrambi un valore potenzialmente ambivalente e, addi-

principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

⁸ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (e s.m.i.).

⁹ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

¹⁰ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (e s.m.i.).

¹¹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

¹² Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

rittura, finanche contrastante: da un lato, strumento di progresso e coesione, dall'altro lato, possibile veicolo di concentrazione di potere.

Nel settore sportivo, la sostenibilità è invocata come parametro per garantire l'equilibrio economico-finanziario delle competizioni, la responsabilità sociale delle società sportive e la tutela ambientale nelle grandi manifestazioni¹³. Tuttavia, l'uso politico o economico di tale concetto può trasformarlo in un mezzo di esclusione o controllo. Ad esempio, le federazioni e gli organismi sportivi internazionali giustificano talvolta misure restrittive o sanzionatorie appellandosi alla "sostenibilità del sistema sportivo", imponendo regolazioni interne che, pur perseguendo obiettivi legittimi, incidono sulla libertà economica degli operatori e sulla concorrenza nel mercato dei servizi sportivi. In particolare, la giurisprudenza europea con le pronunce della CGUE nei casi *Bosman* (C-415/93)¹⁴, *Meca-Medina* (C-519/04)¹⁵ e, più recentemente, *European Superleague Company* (C-333/21)¹⁶, ha chiarito che le regole sportive non sono automaticamente escluse dal diritto della concorrenza, e che il bilanciamento tra specificità sportiva e libertà economiche deve fondarsi su criteri di proporzionalità e necessità. In questo contesto, la sostenibilità, se interpretata in senso eco-

¹³ In questa accezione più ampia la sostenibilità deve intendersi come parametro non solo ambientale. Al riguardo, si veda E. TODISCO, et al., *Mercato del lavoro e protezione sociale nell'Unione Europea: Welfare, coesione sociale e sostenibilità nell'Unione europea: modelli socio-economici a confronto*, Sapienza Università Editrice, 2009.

¹⁴ Corte giust., 15 dicembre 1995, C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association e a. contro Bosman e a.*

Relativamente a questa sentenza e la sua portata in ambito concorrenziale, si vedano: P. RUSSO, *L'Europa di Bosman*, Mulino editore, 1997, p. 1152 ss.; J. TRONCHIN, *L'ipotesi dell'applicabilità degli articoli 85 e 86 del trattato CE all'attività calcistica*, Studi Urbinati, Rivista A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche, 1996, p. 287 ss.

¹⁵ Cfr. Corte giust., 18 luglio 2006, C-519/04, *David Meca-Medina e Igor Majcen contro Commissione delle Comunità europee*.

Al riguardo, si veda C. FRATEA, et al., *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza "Meca-Medina"* in *JUS*, 2018, p. 152 ss.

¹⁶ Corte giust., 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company, SL contro Fédération internationale de football association (FIFA) e Union of European Football Associations (UEFA)*.

Rispetto a questa sentenza, si vedano F. FERRARO et al., *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague?*, in *Quaderni Aisdue*, 2024, p.1 ss.; V. M. SCARANO, *Spazio europeo e "liberalizzazione" delle competizioni calcistiche: nota a margine della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 dicembre 2023, causa C-333/21*, in *FSJ: european legal studies*, vol. 1, 2024, p.216 ss.

nomico o sistemico, può legittimare comportamenti escludenti o restrittivi, rafforzando il potere delle istituzioni sportive tradizionali rispetto a nuovi attori di mercato.

Sul versante del diritto della concorrenza, il richiamo alla sostenibilità è emerso negli ultimi anni come giustificazione di pratiche di cooperazione tra imprese, in nome della transizione verde e degli obiettivi climatici dell'UE. La Commissione europea, con le *Guidelines on Horizontal Cooperation Agreements*¹⁷, ha riconosciuto la possibilità di esenzioni antitrust per accordi che generano benefici ambientali o sociali significativi. Tuttavia, la linea di confine tra cooperazione sostenibile e collusione anticoncorrenziale resta sottile. In tale quadro, la sostenibilità può divenire un paradigma retorico di potere, utilizzato per consolidare posizioni dominanti o per giustificare barriere all'ingresso sotto il pretesto di obiettivi etici o ambientali¹⁸. Nel mondo sportivo, come in quello economico, essa rischia dunque di trasformarsi da principio di equilibrio e solidarietà in un fattore di legittimazione del potere, se non accompagnata da rigorosi strumenti di controllo, trasparenza e *accountability*.

Alla luce dell'evoluzione ora richiamata, il principio di sostenibilità nel diritto dell'Unione europea diviene portatore naturale di un interrogativo centrale: fino a che punto la sostenibilità, divenuta criterio interpretativo e operativo delle politiche economiche, ambientali e sociali, può essere utilizzata come strumento di tutela effettiva dei diritti e degli interessi collettivi, senza degenerare in abuso?

Da qui la possibilità di configurare un nuovo paradigma teorico-giuridico: quello del cd. "abuso verde". Da intendersi, quest'ultimo, come uso distorto del linguaggio e dei principi di sostenibilità per perseguire fini di potere, escludere concorrenti o consolidare posizioni dominanti, mascherando interessi economici dietro la retorica della transizione ecologica. Il nodo ruota attorno alla possibilità di perfezionare una maggiore tutela giuridica contro tali condotte elaborando criteri che consentano di distin-

¹⁷ Communication from the Commission, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, 2023/C 259/01.

¹⁸ La sostenibilità dovrebbe essere intesa non come scudo normativo per consolidare assetti di forza, ma come parametro dinamico di giustizia e inclusività, volto a garantire che tanto lo sport quanto il mercato restino spazi effettivamente aperti, competitivi e coerenti con i valori fondanti dell'Unione europea.

guere la sostenibilità autentica, fondata su un beneficio ambientale e sociale verificabile, da quella meramente strumentale.

2. Il potere di mercato nello sport

L'introduzione al primo dei due contesti sopracitati merita di essere specificata attraverso l'individuazione della corretta natura da attribuirsi agli operatori internazionali dello sport. In particolare, di quegli operatori sui quali la Corte di giustizia si è più volte espressa. Parte della giurisprudenza già riportata si è occupata della regolazione del diritto antitrust nel settore calcistico e, in ragione di ciò, l'oggetto di analisi nel presente paragrafo ha al proprio centro la figura della *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA). La questione relativa alla natura giuridica della FIFA e alla sua posizione nel mercato dell'organizzazione degli eventi calcistici internazionali si inserisce, invero, in un più ampio dibattito sullo status economico degli organismi sportivi nel diritto dell'Unione europea¹⁹. Storicamente, tali enti si sono collocati in una zona grigia tra funzione regolamentare e attività economica. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente chiarito che l'esercizio di poteri di regolazione non esclude, di per sé, la qualifica di "impresa" ai sensi del diritto antitrust, qualora l'organizzazione svolga anche attività di natura economica.

Il *leading case* in materia di "regolatori" sportivi è rappresentato dalla sentenza *Motosykletistiki Omospondia Ellados* (C-49/07)²⁰, in cui la Corte ha stabilito che un ente sportivo nazionale, autorizzato a rilasciare permessi per gare motociclistiche, agiva come impresa laddove organizzava direttamente eventi analoghi a quelli che aveva il potere di autorizzare. Tale so-

¹⁹ Sul punto si vedano, O. PALLOTTA, et al., *Sfruttamento centralizzato dei diritti audiovisivi calcistici in Italia e regole antitrust europee: profili problematici*, in *Eurojus*, 2024, p. 5 ss.; S. BASTIANON et al., *Antitrust e sport: tra concorrenza e competizione sportiva*, in *I confini dell'antitrust. Diseguaglianze sociali, diritti individuali, concorrenza*, Giappichelli editore, 2023, p. 1 ss.; M. GRANIERI et al., *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, in *Giurisprudenza e autorità indipendenti nell'epoca del diritto liquido. Studi in onore di Roberto Pardolesi*, Il Foro italiano, 2018, p. 451 ss.

²⁰ Corte giust. del 1 luglio 2008 (C-49/07), *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) contro Elliniko Dimosio*.

vrapposizione tra funzioni regolamentari e commerciali creava, secondo la Corte, un conflitto d'interessi strutturale suscettibile di incidere sulla concorrenza. Questo principio è stato ulteriormente sviluppato in casi più recenti, tra cui *International Skating Union* (C-124/21)²¹, dove la Corte ha confermato la legittimità della decisione della Commissione europea che aveva ritenuto abusive le regole imposte dall'ISU agli atleti, vietando loro di partecipare a competizioni non autorizzate. La Corte ha ribadito che il monopolio regolamentare non può essere utilizzato per proteggere interessi economici propri o di entità affiliate, poiché ciò integra un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE. Ancora più significativa, per tornare così al tema specifico della natura della FIFA, è la pronuncia *European Superleague Company* (C-333/21), nella quale la Corte ha affermato che la richiamata federazione internazionale calcistica, insieme alla UEFA, in quanto soggetti che combinano poteri regolatori e capacità organizzative ed economiche, sono tenute a rispettare le norme di concorrenza dell'Unione. La Corte ha evidenziato che l'attribuzione a tali organismi di poteri esclusivi di autorizzazione e sanzione può configurare una restrizione ingiustificata della libertà di impresa e della concorrenza, ove non sia accompagnata da criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori. Infatti, la giurisprudenza ha storicamente riconosciuto che la FIFA assume la natura di associazione di imprese²², cosicché, spiega la Corte attraverso la pronuncia *Superleague*, i suoi Regolamenti rappresentano una decisione di associazioni di imprese. Motivo attraverso il quale si spiega, ancora una volta, la piena operatività degli articoli 101 e 102 TFUE. Da queste pro-

²¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2023 (C-124/21), *International Skating Union contro Commissione europea*. In una chiave di lettura volta ad inserire questa sentenza nell'orientamento della Corte, si veda: N. M. NASO et al, *Non solo Superleague nella "trilogia" su sport e antitrust della Corte di giustizia: il futuro del TAS, dell'arbitrato e della giustizia sportiva alla luce di International Skating Union*, in *Concorrenza e mercato*, 2025, p. 41 ss.

²² Tale nozione è prevista dall'art. 101 TFUE, che tuttavia non ne fornisce una definizione. Tale onere è stato assunto, quindi, dalla Corte che, partendo dall'individuazione della nozione di impresa (con la sentenza resa nella causa C-41/90, *Hoefner e Elser contro Macrotron*) la definisce come «qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento». Dovendosi, pertanto riconoscere quale associazione qualsiasi tipologia di organismo o ente associativo, che sia in grado di esprimere la volontà collettiva delle imprese che vi aderiscono. La riportata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha, attraverso l'iter argomentativo richiamato, ricondotto la FIFA a tale categoria soggettiva.

nunce emerge una linea giurisprudenziale ormai consolidata, secondo cui, le federazioni sportive internazionali sono considerate imprese dominanti quando detengono un controllo esclusivo sull'accesso al mercato (quello dell'organizzazione degli eventi sportivi) e quando esercitano poteri regolamentari idonei a incidere sulle condizioni concorrenziali.

La crescente attenzione della FIFA per le tematiche ambientali si inserisce nel più ampio quadro delle strategie di legittimazione che caratterizzano i grandi attori economici globali. A partire dai Mondiali di Calcio in Qatar del 2022, l'organizzazione ha posto al centro della propria comunicazione l'obiettivo di realizzare un evento “*carbon neutral*”, impegnandosi a compensare integralmente le emissioni prodotte attraverso progetti di riforestazione e crediti di carbonio. Tuttavia, numerosi studi indipendenti e denunce di associazioni ambientaliste²³ hanno messo in dubbio la veridicità di tali dichiarazioni, ritenendo che esse costituiscano un caso emblematico di *greenwashing*, ossia di presentazione ingannevole di un prodotto o di un'attività come ecologicamente sostenibile. Sul piano giuridico, simili condotte rientrano innanzitutto nell'ambito di applicazione della Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori²⁴, come interpretata alla luce delle più recenti comunicazioni della Commissione europea in materia di dichiarazioni ambientali²⁵. Tali linee guida chiariscono che l'utilizzo di affermazioni generiche, non verificabili o sproporzionate in relazione all'impatto reale dell'attività economica, integra una pratica ingannevole suscettibile di alterare il comportamento economico dei consumatori. Nel caso della FIFA, l'affermazione secondo cui i

²³ Sul punto, A. VOLLERO, *The impact of greenwashing on the sport industry: Shades of deception*, in *Integrity and sustainability in sport*, Routledge, 2024, p. 52 ss.; A. GALLO, *L'organizzazione dei mondiali di calcio 'Qatar 2022' alla luce di alcuni obblighi di diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 489 ss.; R. FINEGAN, *FIFA World Cup Qatar 2022, Sportswashing and corruption?*, Dublin, National College of Ireland, 2024.

²⁴ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»).

²⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione del 29 dicembre 2021. Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno.

Mondiali sarebbero stati “*carbon neutral*” si fondava su meccanismi di compensazione largamente contestati, e pertanto privi della trasparenza e verificabilità richieste dal diritto europeo. Da ciò deriva una possibile responsabilità ai sensi della disciplina consumeristica²⁶, ma anche un più ampio interrogativo circa gli effetti concorrenziali di tale strategia comunicativa. Infatti, la condotta della FIFA non si esaurisce in una comunicazione ingannevole rivolta al pubblico, ma produce effetti sistemici sul mercato di riferimento. In un contesto in cui la sostenibilità costituisce un elemento sempre più determinante per l’accesso a sponsorizzazioni, partnership e concessioni pubbliche, la capacità della FIFA di autolegittimarsi come attore sostenibile incide direttamente sulla struttura concorrenziale del mercato. In particolare, la diffusione di un’immagine “*green*” può rafforzare la posizione dominante dell’organizzazione, consolidando la sua reputazione e disincentivando investimenti o iniziative alternative da parte di potenziali concorrenti che potrebbero promuovere modelli più autenticamente sostenibili. Tale effetto di auto-legittimazione concorrenziale attraverso il ricorso alla retorica ambientale può essere ricondotto, almeno in via interpretativa, alla categoria degli abusi di posizione dominante ai sensi dell’art. 102 TFUE, nella forma di un abuso per sviamento ed esclusione, attraverso il cd. “*reputational leveraging*”²⁷. Si tratta, in sostanza, di un comportamento in cui l’impresa dominante utilizza strumenti di comunicazione o narrazione identitaria per alterare le condizioni concorrenziali, rendendo più difficile per i nuovi entranti ottenere credibilità o visibilità. Alla luce di

²⁶ Nell’ambito di tale materia, assumono rilevanza, inoltre, le più recenti e modificative: i) Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell’Unione relative alla protezione dei consumatori e ii) la Direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell’informazione.

²⁷ Sul tema, seppur non propriamente giuridico, si veda C.F. WRIGHT, *Leveraging reputational risk: Sustainable sourcing campaigns for improving labour standards in production networks*, in *Journal of Business Ethics*, 2016, p. 195 ss. L’autore descrive il fenomeno, sebbene in accezione positiva da un punto di vista economico, come strumento volto ad utilizzare in maniera strategica la reputazione di un’organizzazione per raggiungere specifici obiettivi.

ciò, questo fenomeno posto in essere dalla FIFA²⁸, comunemente detto di *greenwashing*, può essere letto non solo come violazione della normativa sulle pratiche sleali, ma anche come una nuova forma di abuso, che si colloca al crocevia tra diritto antitrust, diritto ambientale e tutela del consumatore. Questa prospettiva apre la strada all'elaborazione di una categoria più ampia e sistematica di "abuso verde", inteso come uso strumentale delle prerogative ambientali per mantenere o rafforzare una posizione dominante. Sotto il profilo giuridico, ciò implica che la retorica ambientale possa assumere una funzione escludente nei confronti dei potenziali concorrenti. In assenza di criteri oggettivi e verificabili sulla veridicità delle dichiarazioni "green", l'impresa dominante può, infatti, costruire una barriera reputazionale all'ingresso, impedendo ad altri operatori di competere su basi di credibilità ambientale. L'abuso non si manifesta, dunque, nella forma tradizionale del rifiuto di accesso o della discriminazione tariffaria, ma in quella più sottile di appropriazione simbolica di un valore collettivo, vale a dire la sostenibilità, trasformato in strumento di esclusione.

Questa logica, che unisce controllo dell'informazione, autolegittimazione e sfruttamento delle prerogative "green", non è tuttavia esclusiva del settore sportivo. Essa trova un parallelo altrettanto significativo nel mercato digitale, dove le grandi piattaforme, sovente designate come *gatekeepers* ai sensi dell'art. 3, par. 4 del Digital Markets Act (DMA)²⁹, gestiscono non solo flussi economici, ma anche enormi quantità di dati ad alto potenziale ambientale. Proprio come la FIFA controlla l'accesso "al campo" ed ai mercati sportivi, i *gatekeepers* controllano e garantiscono l'accesso alle infrastrutture ed ai mercati digitali, attraverso cui passa anche la transizione sostenibile. Dunque, ne consegue un terreno di riflessione comune: in en-

²⁸ L'analisi del comportamento della FIFA mostra come la sostenibilità, lungi dall'essere soltanto un valore etico o un obiettivo politico, possa divenire un fattore di competizione economica e, in taluni casi, un mezzo di mantenimento del potere di mercato. Nel momento in cui l'organizzazione si presenta come promotrice di un modello di sport "responsabile" e "a impatto zero", essa non solo accresce il proprio capitale reputazionale, ma consolida il controllo sull'intero ecosistema calcistico internazionale. Tale dinamica è tipica dei mercati in cui l'immagine e la fiducia del pubblico rappresentano asset economici strategici. Contesti, questi ultimi, in cui la percezione di sostenibilità diviene una risorsa competitiva a tutti gli effetti.

²⁹ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

trambi i contesti, la sostenibilità rischia di divenire strumento di legittimazione del potere più che fattore di apertura dei mercati. È su questa continuità concettuale che si innesta la riflessione che segue nel proseguo dell'elaborato.

3. I gatekeepers *alla prova dell'art. 102 TFUE*

L'adozione del Digital Markets Act segna una svolta fondamentale nella politica della concorrenza dell'Unione europea, introducendo un modello di regolazione *ex ante* volto a prevenire, piuttosto che reprimere, gli abusi di potere economico nei mercati digitali. Il legislatore europeo ha, così, riconosciuto che gli strumenti tradizionali del diritto antitrust si rivelano spesso inadeguati a fronte di mercati caratterizzati da dinamiche di rete, forti effetti di lock-in e accumulo di dati. Il DMA individua nei *gatekeepers* le figure centrali di questo nuovo ecosistema normativo. Ai sensi degli artt. 2 e 3, essi sono operatori che forniscono servizi di piattaforma di base (motori di ricerca, marketplace, social network, sistemi operativi, ecc.) e che, per effetto del loro impatto significativo sul mercato interno e della loro posizione consolidata e duratura, rappresentano punti di accesso essenziali per utenti e imprese. La loro identificazione da parte della Commissione europea comporta l'assunzione di una "posizione di garanzia" nei confronti del corretto funzionamento del mercato digitale, volta a tutelare non solo la concorrenza effettiva, ma anche i diritti dei soggetti economici più deboli.

Come osservato dalla dottrina e come deducibile anche dalla giurisprudenza più recente³⁰, il *gatekeeper* è una figura che al contempo funge

³⁰ Cfr. P. ARNESE, *IA, gatekeepers e mercato: equilibri tra innovazione e regolamentazione nell'UE*, Quaderni AISDUE, 2, 2025.

L'autore nell'affermare quanto qui sostenuto richiama le più recenti sentenze in tema digital, tra cui il caso Alphabet (C-233/23) deciso il 25 febbraio 2025, ed il caso Servizio Elettrico Nazionale (C-377/20) del 12 maggio 2022. Sulla base delle considerazioni derivanti dalle richiamate pronunce perviene alla conclusione secondo cui: «quanto più il ruolo affidato a tali "garanti" assume centralità nel garantire l'accesso e il funzionamento delle piattaforme digitali, tanto maggiore diviene anche la loro capacità di orientare comportamenti, determinare preferenze, selezionare tecnologie e, in ultima analisi, modellare l'ecosistema digitale secondo logiche interne e auto-referenziali», ipotizzando, dunque, l'ibrida figura di un soggetto al contempo "regolatore di fatto garante" e "operatore economico dominan-

sia da regolatore di fatto, sia da impresa dominante³¹. Tale duplicità genera un equilibrio fragile tra il potere di coordinare l'ecosistema digitale e il rischio di utilizzarlo per rafforzare la propria posizione. Proprio per evitare che tale potere degeneri in abuso, il DMA impone una serie di obblighi preventivi, tra cui il divieto di autopreferenza³² e l'obbligo di interoperabilità con servizi di terzi (art. 7). L'analisi del ruolo dei *gatekeepers*³³ non può te".

³¹ La *ratio* del nuovo impianto normativo risiede nella creazione di un sistema di tutela incrociata: il diritto antitrust continua ad operare *ex post*, come strumento di sanzione delle condotte abusive già verificatesi, mentre il DMA introduce una regolazione *ex ante*, volta a prevenirne l'insorgere attraverso la definizione di comportamenti obbligatori. Questa dialettica, già evidenziata nella giurisprudenza europea, riflette l'esigenza di una integrazione strutturale tra disciplina concorrenziale e regolazione dei mercati digitali, in linea con il principio di "responsabilità particolare" elaborato in casi storici come *Hoffmann-La Roche* (C-85/76) e *Deutsche Telekom* (C-280/08).

Secondo tale principio, gli operatori economici con una maggiore capacità di dominare e influenzare il mercato e le scelte dei competitors minori (oltre che dei consumatori) sono tenuti ad agire entro limiti più stringenti. Infatti, la legittimità della posizione dominante, spiega la Corte nel caso *Nederlandsche Banden* (C-322/81), discende dal fatto che l'impresa dominante non compromette col proprio comportamento la concorrenza effettiva. In questi casi, la responsabilità si pone come "particolare" perché il solo fatto che nel mercato partecipi una società con maggiori possibilità di successo (impresa dominante) comporta di per sé una riduzione della concorrenza. Pertanto, tale società dovrà ben guardarsi dal realizzare comportamenti abusivi capaci di menomare oltremodo una concorrenza già influenzata.

³² Previsto in Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali) con atto COM/2020/842 del 15 dicembre 2020.

All'interno della proposta, era previsto l'art. 6, lett. d), secondo cui: «*d) si astiene dal garantire un trattamento più favorevole in termini di posizionamento ai servizi e prodotti offerti dal gatekeeper stesso o da terzi che appartengono alla stessa impresa rispetto a servizi o prodotti analoghi di terzi e applica condizioni eque e non discriminatorie a tale posizionamento*».

Sul tema, si veda P. MANZINI, *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Market Act*, I Post di AISDUE, 2021.

Mentre, in fase attuativa, nel Regolamento sui mercati digitali (UE) 2022/1925, ult. cit., si è previsto all'art 6, par. 5: «*Il gatekeeper non garantisce un trattamento più favorevole, in termini di posizionamento e relativa indicizzazione e crawling, ai servizi e prodotti offerti dal gatekeeper stesso rispetto a servizi o prodotti analoghi di terzi. Il gatekeeper applica condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie a tale posizionamento*».

³³ I *gatekeepers*, pur mantenendo un ruolo centrale quali operatori del mercato di riferimento, sono resi "responsabili" del corretto accesso e funzionamento delle piattaforme.

prescindere da una riflessione sul valore strategico dei big data in relazione alle politiche di sostenibilità ambientale promosse dall'Unione europea. In un contesto in cui la transizione verde e quella digitale sono concepite come processi complementari, ed essenzialmente come i due pilastri gemelli del Green Deal europeo³⁴, i dati ambientali rappresentano oggi un'infrastruttura essenziale per la realizzazione di modelli produttivi, logistici e di consumo più efficienti.

I grandi operatori digitali designati come *gatekeepers* ai sensi del DMA detengono e gestiscono quantità imponenti di informazioni relative ai consumi energetici, ai modelli di mobilità e alla tracciabilità delle filiere. Si tratta di dati che non solo consentono di monitorare l'impatto ambientale delle attività economiche, ma che costituiscono la base per lo sviluppo di soluzioni di intelligenza artificiale, algoritmi di ottimizzazione logistica e servizi di *smart mobility* orientati alla riduzione delle emissioni. In tal senso, l'accesso e il controllo su tali flussi informativi assumono una dimensione economica e strategica del tutto analoga a quella di una *essential facility*. Il valore ambientale dei dati amplifica la portata del potere dei *gatekeepers*, che diventano non solo intermediari tecnologici, ma veri e propri snodi della transizione sostenibile. Ciò comporta una duplice conseguenza giuridica. Da un lato, la concentrazione dei dati in poche mani rischia di compromettere la contendibilità del mercato dell'innovazione sostenibile, escludendo start-up o operatori specializzati nello sviluppo di soluzioni green basate su analisi predittive. Dall'altro lato, essa conferisce ai *gatekeepers* un ruolo "quasi pubblico"³⁵ nella gestione di beni informativi

In questa prospettiva, la loro posizione assume tratti assimilabili a quelli di un garante istituzionale del mercato. Tuttavia, proprio questo ruolo di garanzia può divenire il terreno fertile per nuove forme di abuso, in particolare quando le scelte tecnologiche o ambientali vengono impiegate in modo selettivo per orientare l'innovazione o favorire strategie di chiusura competitiva.

³⁴ Comunicazione della Commissione europea, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640.

Sull'importanza e le criticità attuative di questo atto dell'Unione europea, si vedano F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2022, p. 185 ss; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea, Padova, 2021, p. 257 ss.

³⁵ Sulle criticità di questa centralizzazione, si vedano J. HOFFMANN, L. HERRMANN, L. KESTLER, *Gatekeeper's Potential Privilege—the Need to Limit DMA Centralisation*. Max

di interesse collettivo, come l'efficienza energetica o la riduzione delle emissioni. In questa prospettiva, la posizione di garanzia riconosciuta dal DMA assume un significato ancora più pregnante in considerazione del fatto che non si tratta soltanto di garantire l'equità concorrenziale, ma anche di assicurare che il potere digitale non si traduca in un collo di bottiglia per l'innovazione sostenibile. Se un *gatekeeper* rifiuta di condividere dati ambientali rilevanti o li utilizza per rafforzare le proprie applicazioni interne, può configurarsi una forma di abuso escludente ai sensi dell'art. 102 TFUE, analoga al rifiuto di accesso a un'infrastruttura essenziale³⁶. In questo senso, sarebbe opportuno e necessario definire anche quali tipologie di dati i *gatekeepers* siano tenuti a condividere, onde evitare che, celandosi dietro la giustificazione di una presunta "violazione del GDPR"³⁷, questi provochino ulteriori interferenze nei vari mercati. Inoltre, la selezione dei criteri di accesso e la progettazione algoritmica dei servizi possono generare pratiche di autopreferenza "verde", in cui il *gatekeeper* promuove o privilegia le proprie soluzioni tecnologiche presentandole come più sostenibili, senza trasparenza né verificabilità. Tale comportamento, oltre a configurare una violazione del DMA, produce un effetto distorsivo comparabile a quello osservato nel caso FIFA: la retorica della sostenibilità si converte in leva concorrenziale per mantenere o accrescere il potere di mercato.

È in questa prospettiva che la dimensione ambientale del potere digitale si collega al tema più ampio del già idealizzato "abuso verde". I dati ambientali, che rappresentano una innegabile risorsa immateriale, collettiva e

Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper, 2022, 23-01; H. SCHWEITZER, *The art to make gatekeeper positions contestable and the challenge to know what is fair: A discussion of the digital markets act proposal*, Forthcoming, ZEuP, 2021, 3.

³⁶ Sul tema delle infrastrutture essenziali e del loro sfruttamento a fini competitivi, si vedano D. DURANTE, G. MOGLIA, A. NICITA, *La nozione di "Essential Facility" tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test*, in *Mercato concorrenza regole*, 2001, p. 257 ss.; S. BASTIANON, *A proposito della dottrina delle "essential facilities". Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica?*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, p. 149 ss.

³⁷ Sul tema, si vedano: C. CARLI, *Accesso ai dati tra Gdpr, tutela della concorrenza e Dma: un gioco di specchi?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2022, p. 639 ss; G. CONTALDI et al., *Il DMA (Digital Markets Act) tra tutela della concorrenza e protezione dei dati personali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 292 ss.; C. MASSA et al., *Ultimi sviluppi della riforma del digitale in Europa: il Digital Markets Act tra costituzionalismo europeo e concorrenza*, *Annali Aisdue*, 2021, p. 128 ss.

cruciale per la transizione ecologica, divengono terreno di scontro tra logiche di apertura e chiusura del mercato. Infatti, la persistenza di fenomeni di “strumentalizzazione verde” suggerisce la necessità di una rilettura sistematica delle categorie antitrust tradizionali. È in questa direzione che si orienta la riflessione successiva, volta a verificare se tali condotte possano confluire in una nozione unitaria di “abuso verde”, capace di cogliere l’intersezione tra potere economico, sostenibilità e retorica ambientale.

4. Verso la nozione giuridica di “abuso verde”

Le due analisi condotte nei capitoli precedenti, relative alla FIFA nel contesto sportivo e ai *gatekeepers* nel contesto digitale, mostrano come la sostenibilità possa assumere, in determinati assetti di mercato, una funzione ambivalente. Da un lato, essa rappresenta un valore cardine delle politiche europee, un principio di orientamento dell’azione economica e regolatoria volto a promuovere modelli produttivi più equi e rispettosi dell’ambiente. Dall’altro lato, proprio la forza simbolica di tale valore può essere sfruttata in modo strumentale dalle imprese (in particolar modo quelle dominanti, ma non esclusivamente esse) per legittimare comportamenti restrittivi o per consolidare il proprio potere di mercato³⁸. Da questa prospettiva, il cd. “abuso verde” non si riduce a una mera estensione semantica dell’art. 102 TFUE, ma si configura come categoria trasversale e, soprattutto, evolutiva, situata al crocevia tra diritto antitrust, tutela dei consumatori e diritto ambientale. Essa individua un nuovo terreno di interferenza tra valori economici e principi non economici, in cui la sostenibilità diventa oggetto di appropriazione privata e di manipolazione strategica. La sfida, per il giurista ed il legislatore, consiste nel comprendere se e in che misura tale categoria possa essere formalmente riconosciuta all’interno dell’ordinamento europeo, o se resti confinata a un livello interpretativo e dottrinale. L’eventuale riconoscimento normativo di questa

³⁸ È in questa ambivalenza che si colloca la prospettiva di un possibile “abuso verde”, inteso come categoria concettuale idonea a racchiudere condotte apparentemente ispirate a finalità di sostenibilità, ma sostanzialmente dirette a mantenere o rafforzare un vantaggio competitivo indebito. In tale prospettiva, la dimensione ambientale non costituisce un obiettivo autonomo di tutela, bensì un mezzo retorico utilizzato per orientare dinamiche concorrenziali e percezioni di mercato.

nuova categoria porta con sé una serie di questioni di ordine sistematico e metodologico. Da un lato, vi è l'esigenza di preservare la coerenza dell'art. 102 TFUE, evitando di moltiplicare categorie interpretative che rischino di compromettere la certezza del diritto. Proprio in questo senso si è anticipatamente detto che la categoria può esser vista in funzione evolutiva. Dall'altro lato, si avverte la necessità di adattare la disciplina antitrust a fenomeni economici nuovi, nei quali la sostenibilità non è un fattore esterno ma parte integrante delle strategie di mercato. La Commissione europea ha già manifestato, nei più recenti orientamenti sul diritto della concorrenza e la transizione verde³⁹, una crescente attenzione per le condotte che, pur formalmente conformi alle regole del mercato, determinano effetti ambientali o informativi distorsivi. Tuttavia, manca ancora un riconoscimento esplicito di una categoria autonoma di abuso rivolto a tutelare specificamente la tematica "green". Sotto il profilo dogmatico, l'introduzione di un abuso verde in senso stretto comporterebbe un ripensamento dell'oggetto di tutela del diritto antitrust. Il focus non sarebbe più soltanto la "struttura" del mercato, ma anche la sua qualità sistemica, intesa come compatibilità con i principi di sostenibilità e di equità informativa. Un simile approccio, già evocato in dottrina come "greening" del diritto della concorrenza⁴⁰, si colloca in continuità con la progressiva integrazione orizzontale delle politiche ambientali prevista dall'art. 11 TFUE. In tale prospettiva, la concorrenza e la sostenibilità cessano di essere ambiti separati, cosicché, la prima diviene strumento della seconda, e viceversa.

Non mancano, tuttavia, criticità strutturali. In primo luogo, assume rilievo la difficoltà di elaborare criteri oggettivi di accertamento dell'abuso verde, sarà fondamentale poter distinguere tra uso genuino e uso strumen-

³⁹ La Commissione europea nell'ambito delle "Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, C (2023) 4752final, 2023 al titolo IX ha ripristinato il titolo sugli accordi sostenibili, precedentemente contenuto nelle Linee direttrici del 2001 al paragrafo 7, comunicazione della Commissione, Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale (2001/C 3/02) e, successivamente, eliminato nella versione aggiornata del 2011.

⁴⁰ Sul tema, si vedano G. SCHNEIDER, *ESG Data and EU Competition Enforcement: From 'Green' to 'Digital' Antitrust in Sustainable Markets*, in *European Business Law Review*, 2025,; G. MONTI, *Four options for a greener competition law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 124 ss.; S. KINGSTON, *Greening EU competition law and policy*, Cambridge University Press, 2011.

tale della sostenibilità attraverso parametri di valutazione economica, ambientale e comunicativa. Ancora, si pone il problema del coordinamento con altri settori del diritto dell'Unione come, in particolare, con la normativa sui *green claims*⁴¹, con la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*⁴² e con le discipline settoriali già analizzate. Nonostante tali ostacoli, il riconoscimento, anche solo interpretativo, dell'abuso verde presenta significative potenzialità sistemiche. Esso consentirebbe di rafforzare la tutela della concorrenza nei settori strategici della transizione ecologica e digitale, offrendo agli organi antitrust uno strumento flessibile per valutare condotte che sfuggono alle categorie tradizionali, o che comunque richiedono un particolare sforzo ermeneutico per esservi ricondotte. Inoltre, contribuirebbe a promuovere un modello di impresa europea fondato su una responsabilità competitiva integrata, in cui l'esercizio del potere economico è subordinato al rispetto dei valori collettivi dell'Unione europea stessa.

Muovendo, ora, sulla concreta possibilità della elaborazione di una nozione giuridica di "abuso verde", essa richiede di individuare i tratti comuni che consentano di ricondurre a un unico paradigma fenomeni solo apparentemente eterogenei (come negli esempi analizzati, quello sportivo e quello tecnologico, ma potendosi ampliare tale discorso a qualsiasi "mercato"). In entrambi i casi, la condotta utilizza la sostenibilità non come fine, ma come strumento di rafforzamento del potere di mercato, producendo effetti di esclusione o di sfruttamento in contrasto con la concorrenza effettiva e con l'interesse collettivo alla transizione ecologica. Proprio per questo, sul piano oggettivo, lungi dal voler individuare in questa sede una elencazione di possibili fattispecie rilevanti, l'abuso verde può essere definito come qualsiasi comportamento di un'impresa che, mediante l'uso o la rappresentazione della sostenibilità, altera artificialmente le condizioni concorrenziali del mercato. Dove, nello specifico, tale alterazione può realizzarsi sia sotto forma "escludente", quando l'impresa impedisce o ostacola l'accesso di operatori realmente sostenibili, attraverso la detenzione o

⁴¹ Direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

⁴² Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859.

l'occultamento di dati ambientali, la chiusura tecnologica o la standardizzazione "verde" di soluzioni proprietarie, sia sotto forma "sfruttante", quando l'impresa utilizza la comunicazione ambientale per condizionare la percezione dei consumatori, assicurandosi un vantaggio reputazionale non giustificato o distorcendo la domanda attraverso dichiarazioni ingannevoli. Conseguentemente, l'elemento soggettivo non può che essere rappresentato dall'intento o, quantomeno, dalla consapevolezza dell'impresa di impiegare la retorica ambientale come leva di potere concorrenziale. In linea con la giurisprudenza dell'Unione, non è necessario accertare una volontà esplicita di nuocere alla concorrenza, è sufficiente la prevedibilità dell'effetto restrittivo o ingannevole, secondo la logica della "oggettiva" limitazione o riduzione della concorrenza⁴³. Ciò permette di includere nell'ambito dell'abuso verde anche condotte che, pur presentandosi come conformi a obiettivi pubblici (ambientali o sociali), generano esiti distortivi incompatibili con il corretto funzionamento del mercato⁴⁴. Tale impostazione consente di superare l'approccio meramente repressivo del diritto antitrust, favorendo una visione integrata e preventiva, rinvenendosi in ciò l'aspetto fondamentale ripreso ed integrato dal DMA.

5. Conclusioni

La riflessione sviluppata nel corso di questo lavoro ha mostrato come la sostenibilità, pur rappresentando uno dei pilastri dell'azione dell'Unione europea, possa trasformarsi da valore comune in strumento di potere economico. La retorica del "green", sia quando viene espressa attraverso la

⁴³ Cfr. *Hoffmann-La Roche*, sopra citata, punto 91.

Nella sentenza *Hoffmann-La Roche* (C-85/76), la Corte elabora il principio secondo cui è certamente necessario valutare la natura abusiva della condotta nel caso concreto, ma tenendo ben salda la considerazione che la nozione di "abuso" riveste nell'ordinamento europeo un carattere oggettivo (punto 91 della sentenza), essendo associata a tutte quelle condotte "escludenti" che finiscono per ridurre il grado di concorrenza in un determinato mercato o ne limitano l'espansione.

⁴⁴ Dal punto di vista funzionale, l'abuso verde si colloca al crocevia tra art. 102 TFUE e Direttiva 2005/29/CE (s.m.i. e collegati). Esso integra una violazione del dovere di comportamento leale e proporzionato imposto alle imprese (dominanti e non), il cui esercizio del potere economico deve rimanere compatibile con l'obiettivo dell'economia sostenibile e competitiva perseguito dal Trattato.

comunicazione ambientale, sia quando è incorporata in scelte tecnologiche, diviene, in determinati contesti, una leva concorrenziale capace di alterare gli equilibri di mercato, generando una distorsione tanto sottile quanto profonda.

L'analisi del caso FIFA ha consentito di osservare come, nel mondo dello sport, la dimensione ambientale possa essere impiegata per consolidare una posizione dominante già strutturalmente forte. Il ricorso a strategie di *greenwashing*, come avvenuto durante la promozione dei Mondiali di Calcio 2022, dichiaratamente annunciati come "carbon neutral", non solo si traduce in un inganno per i consumatori, ma anche in un rafforzamento reputazionale che ostacola la nascita di modelli organizzativi alternativi. In tale prospettiva, la sostenibilità si rovescia nel suo contrario trasformandosi da principio etico a barriera concorrenziale.

Nel contesto digitale, i *gatekeepers* rappresentano la versione tecnologica di questa stessa dinamica. La loro capacità di concentrare e gestire big data ambientali li pone in una posizione di influenza decisiva nella transizione verde, ma anche di potenziale abuso. Tanto da essere al contempo privati "ma pubblici". Essi, infatti, sono operatori economici ai quali, come visto, il DMA affida funzioni di garanzia tipiche di regolatori pubblici. In questo scenario, condotte come il rifiuto di condividere dati a valore ambientale, l'autopreferenza di soluzioni "green" o la creazione di lock-in tecnologici sostenibili solo in apparenza mostrano come il potere digitale possa travestirsi da sostenibilità per perpetuare logiche di esclusione. La differenza rispetto al caso FIFA è di scala e di forma, ma non di sostanza: infatti, in entrambi i casi la "narrazione verde" diventa tecnica di legittimazione e barriera d'accesso.

Da questa comparazione emergono la possibilità e l'utilità di elaborare una nozione giuridica di "abuso verde", intesa come categoria trasversale nei termini sopra indicati, capace di unificare le condotte di alterazione dei mercati fondate sull'uso strumentale della sostenibilità. L'abuso verde non sostituisce le fattispecie tradizionali dell'art. 102 TFUE, ma ne amplia l'orizzonte interpretativo, determinandone una evoluzione che possa includere le dimensioni reputazionali, informative e valoriali del potere economico. In prospettiva, il riconoscimento, anche solo interpretativo, dell'abuso verde potrebbe costituire un passo decisivo verso l'"ecologizzazione", o "*greening*", del diritto della concorrenza europeo, intesa come integrazione sostanziale tra libertà economica e sostenibilità.

La sfida per il giurista, come anticipato, sarà quella di individuare criteri chiari e proporzionati per distinguere la sostenibilità genuina da quella strumentale, evitando al contempo di indebolire la certezza del diritto. L'idea sottesa a questa ricerca è che la concorrenza e la sostenibilità non siano valori contrapposti, ma parti di uno stesso progetto normativo volto a realizzare ed integrare un reale mercato aperto, equo e orientato al benessere collettivo.

L'abuso verde, se riconosciuto e disciplinato, può rappresentare lo strumento concettuale attraverso cui preservare questo equilibrio, impedendo che la transizione ecologica si traduca in una nuova forma di concentrazione del potere, anziché in una sua redistribuzione.

IL DIRITTO DELLA CONCORRENZA E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: UN NUOVO PARADIGMA?

SILVIA PELLEGRINI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sostenibilità ambientale e definizione normativa. – 3. Benefici al consumatore e benefici ambientali. – 4. Il nuovo paradigma del diritto della concorrenza: le linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il diritto della concorrenza ha subito una trasformazione significativa, influenzato da emergenti esigenze di sostenibilità ambientale e dal *Green Deal* europeo. Tradizionalmente centrato sul consumatore come fulcro delle sue politiche, il diritto della concorrenza ha iniziato a considerare un paradigma più ampio, in cui il cittadino e il benessere collettivo assumono un ruolo maggiore¹. Questa transizione riflette non solo una rivalutazione degli obiettivi economici, ma anche un impegno per l'integrazione di benefici ambientali e sociali nelle decisioni normative, configurando un dialogo complesso ma necessario.²

Il *Green Deal* europeo³, annunciato dalla Commissione europea nel 2019, ha introdotto un approccio intergenerazionale alla sostenibilità, come sottolineato dalla presidente Ursula von der Leyen nel suo discorso di

* Ex Assegnista di Ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna, attuale Research and Teaching assistant presso Università commerciale Luigi Bocconi e consulente in Diritto dell'unione europea e Diritto delle nuove tecnologie.

¹ J. NOWAG, *Sustainability and Competition Law: An International Report*, in P. KÉLLEXI, P. KOBEL, B. KILPATRICK (eds), *Sustainability Objectives in Competition and Intellectual Property Law*, Springer, Cham, 2024.

² C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2021.

³ Comunicazione della Commissione, Il Green Deal Europeo COM(2019) 640..

chiusura del precedente mandato al Parlamento europeo⁴. Questo approccio mira a creare un equilibrio tra esigenze economiche, protezione ambientale e diritti dei cittadini futuri⁵. Di conseguenza, le norme sul diritto della concorrenza iniziano a incorporare parametri che trascendono il semplice abbassamento dei prezzi per il consumatore, includendo benefici ambientali concreti e misurabili.

Questo articolo esplora come il diritto della concorrenza si stia adattando a questo nuovo paradigma, analizzando in che misura i benefici ambientali siano oggi valutati al pari di quelli economici, e come il concetto di “cittadino” stia affiancando quello di “consumatore” nelle decisioni normative.

L'analisi che segue si basa sull'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle decisioni della Commissione europea, con particolare *focus* sui casi in cui considerazioni ambientali hanno influenzato l'applicazione dell'articolo 101 TFUE. L'indagine integra l'analisi delle fonti normative primarie con lo studio delle *best practices* sviluppate dalle autorità nazionali di concorrenza, privilegiando un approccio qualitativo volto a identificare l'evoluzione interpretativa del concetto di “beneficio per il consumatore” verso una nozione più ampia di interesse collettivo. Infine, si delinea un quadro in cui la sostenibilità ambientale non è più un elemento accessorio, ma un pilastro fondamentale delle politiche concorrenziali europee.

2. Sostenibilità ambientale e definizione normativa

Prima di procedere con l'analisi degli aspetti concorrenziali, è impor-

⁴ “I bambini, gli adolescenti di oggi - il 2030, il 2040, il 2050 è dietro l'angolo - sanno che dobbiamo conciliare la protezione del clima e un'economia prospera e non ci perdoneranno mai se non saremo all'altezza della sfida. Quindi questa non è solo una questione di competitività ma è anche una questione di equità intergenerazionale in generale che i giovani meritano». U. VON DER LEYEN, Discorso al Parlamento europeo del 18 luglio 2024. Nel corso del 2025, la Commissione europea ha avviato un percorso partecipato con un campione di cittadini dell'Unione, finalizzato all'elaborazione di una strategia volta a migliorare l'equità intergenerazionale, il cui atto di adozione è previsto per il 2026. +

⁵ M. RANGA, *European Green Deal Effects on the Single Market from an 'Innovation System' Perspective*, in *Single Market 2.0. Contributions to Economics*, Springer, 2025.

tante stabilire che cosa si intenda per sostenibilità. La nozione di *sostenibilità ambientale* non è formalmente riconosciuta negli atti fondativi dell'Unione; tuttavia, combinando i disposti degli articoli 3 del TUE, 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 11 del TFUE, è possibile ricostruirne il concetto. In particolare, all'articolo 3, par. 3, TUE si trovano sia l'obiettivo di sviluppo sostenibile sia l'obiettivo di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE afferma che «un ambiente ad alta qualità è essenziale per il benessere e la salute delle persone». Esso stabilisce una base giuridica per il diritto a un ambiente sano e sottolinea il dovere delle istituzioni europee di agire per la protezione dello stesso. Sebbene l'art. 37 non stabilisca obblighi diretti per gli Stati membri, esso sancisce il principio di protezione ambientale come un diritto collettivo, con una forte enfasi sul miglioramento della qualità della vita. Ma è forse l'articolo 11 del TFUE il più esplicito in termini di obblighi per l'Unione europea in relazione all'ambiente. Esso stabilisce il principio secondo cui «gli obiettivi di protezione dell'ambiente devono essere integrati nelle politiche dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la promozione di uno sviluppo sostenibile». Questo principio di “integrazione ambientale” implica che le politiche che l'UE adotta in altri ambiti debbano tener conto degli effetti ambientali, cercando di ridurre i danni e promuovere soluzioni che rispettino la sostenibilità. L'articolo 3 TUE e l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali definiscono entrambi la sostenibilità ambientale come obiettivo fondamentale dell'Unione, seppur con prospettive diverse: il primo la inquadra all'interno di un modello di sviluppo economico e sociale sostenibile, mentre il secondo la collega direttamente alla tutela della qualità della vita e della salute dei cittadini e delle cittadine. A completare questo quadro normativo, l'articolo 11 del TFUE introduce un obbligo di integrazione trasversale, richiedendo che la protezione ambientale sia considerata in tutte le politiche europee, elevando così l'ambiente a principio orizzontale che permea l'intero ordinamento dell'Unione.

Oltre agli articoli appena menzionati si richiama – anche se non sarà approfondita in questa sede – L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che consiste nel piano globale adottato dalle Nazioni Unite nel 2015⁶. Essa si basa su 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), che coprono una

⁶ Risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.

vasta gamma di tematiche, inclusi la povertà, la salute, l'educazione, l'uguaglianza di genere, l'acqua pulita, l'energia accessibile, il lavoro dignitoso, la crescita economica, la giustizia sociale e la protezione dell'ambiente. Lo scopo dell'Agenda 2030 è quello di definire le linee guida per raggiungere un futuro più equo, prospero e sostenibile per tutti⁷.

Inquadrato il concetto di sostenibilità ambientale è necessario capire come questo si intersechi con il diritto della concorrenza⁸ e nello specifico con l'art. 101 del TFUE.

3. Benefici al consumatore e benefici ambientali

L'articolo 101(3) del TFUE regola i c.d. accordi fra imprese che pregiudichino il commercio fra gli Stati e che abbiano come oggetto oppure come effetto:

a) *il restringimento, la prevenzione o la falsificazione della concorrenza all'interno del mercato interno;*

b) *l'influenza sui prezzi, la produzione, la distribuzione, o lo sviluppo di beni e servizi.*

Invero, l'art. 101 vieta che tali accordi abbiano luogo a meno che non rientrino in una delle casistiche che escludono l'applicazione del divieto così come stabilito dal paragrafo terzo dell'articolo, in cui si vietano le intese tra imprese che possono danneggiare la concorrenza all'interno del mercato unico dell'Unione. Tuttavia, si riconosce che in alcune circostanze queste pratiche possano essere giustificate. In particolare, le intese possono essere esentate dal divieto se contribuiscono a un progresso tecnico o economico, come nel caso in cui un accordo favorisca l'innovazione o migliori l'efficienza delle imprese coinvolte con un impatto positivo anche per i consumatori. Inoltre, l'articolo permette esenzioni se l'accordo consente di ottenere benefici per i consumatori, ad esempio attraverso la riduzione dei prezzi o il miglioramento della qualità dei prodotti, anche qualora questo comporti una certa limitazione della concorrenza. È importante che queste restrizioni non siano eccessive, cioè che non danneggino la concorrenza in

⁷ R. CHAHINIAN, *Agenda 2030 come fare integrare crescita economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale*, Guerini, 2024.

⁸ H. VEDDER., *Competition law and environmental protection in Europe: Towards sustainability?*, in *Europa Law Publishing*, Groningen, 2003.

modo significativo, ma che siano proporzionate rispetto ai benefici che derivano dall'intesa. Infine, le intese devono essere strettamente necessarie per ottenere i vantaggi economici o tecnologici previsti, pertanto non devono permettere alle imprese partecipanti limitazioni ingiustificate che possano compromettere il funzionamento del mercato. In sostanza, se le intese tra le aziende contribuiscono al progresso e offrono vantaggi ai consumatori, pur mantenendo la concorrenza ad un livello accettabile, esse possono essere esentate dalle norme restrittive dell'articolo 101. Ed è su questo ragionamento che si inserisce la sostenibilità ambientale. Infatti, è ben possibile che il progresso tecnologico di cui si parla al comma terzo possa identificarsi come un processo tecnologico che apporti benefici ambientali, ma la verifica della veridicità di tali benefici solleva questioni complesse sulla comunicazione di impresa.⁹

Ma da dove viene l'apertura del diritto della concorrenza a nuovi elementi tutelabili? L'evoluzione verso una concezione più ampia degli interessi tutelati dal diritto della concorrenza ha radici storiche. Infatti, nel caso *National Panasonic* del 1980¹⁰, la Commissione europea ordinò un'ispezione a sorpresa presso l'impresa, basandosi sui poteri conferiti dal Regolamento 17/62¹¹. La Corte di Giustizia stabilì dunque che i poteri coercitivi della Commissione erano legittimi purché giustificati da “motivi d'interesse generale, quali la difesa della concorrenza sul mercato comune, ma dovevano comunque rispettare i diritti fondamentali. Questa decisione ha segnato perciò il primo riconoscimento esplicito della necessità di bilanciare l'efficacia dell'*enforcement antitrust* con la tutela dei diritti fondamentali, aprendo la strada a una concezione che andasse oltre la mera efficienza economica.

Oltre al primo caso giurisprudenziale, è importante sottolineare anche l'inquadramento dottrinale grazie a cui sono stati introdotti nuovi concetti. Infatti, il dibattito dottrinale sul diritto della concorrenza ha conosciuto nel tempo una tensione costante tra due approcci fondamentali: da un lato, una visione economica-“efficienzialistica”, incentrata sul benessere del consumatore (*consumer welfare*), dall'altro una lettura ordinamentale e co-

⁹ A. GENOVESE, *La comunicazione d'impresa sulla sostenibilità e il diritto della concorrenza*, in *Non solo Diritto Bancario*, 12 giugno 2024..

¹⁰ Corte giust., 26 giugno 1980, causa 136/79, *National Panasonic*.

¹¹ Regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, Primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE.

stituzionale, che attribuisce alla concorrenza una funzione strumentale al perseguimento di valori collettivi come la democrazia economica, la giustizia sociale e, oggi, la sostenibilità¹². Nel modello ordoliberal tedesco, che ha profondamente influenzato la genesi del diritto della concorrenza europeo, la concorrenza è concepita come un valore in sé, funzionale alla tutela della libertà individuale e alla limitazione dei poteri economici privati¹³. Sul piano concettuale, l'“interesse collettivo” non è coinciso esclusivamente con il benessere del consumatore, ma con l'equilibrio dell'ordine economico e sociale, secondo un principio di “economia sociale di mercato” sancito anche all'art. 3 del TUE. Al contrario, l'approccio neoclassico anglosassone, che ha dominato le politiche *antitrust* europee per decenni, si è focalizzato sulla misurabilità degli effetti concorrenziali attraverso l'analisi economica, privilegiando criteri di efficienza allocativa e produttiva. In questo contesto, il “beneficio per il consumatore” è definito principalmente in termini di prezzo, qualità e innovazione. L'intervento pubblico è stato giustificato solo in presenza di “*market failures*” dimostrabili, riducendo lo spazio per considerazioni extra-economiche, come l'ambiente o l'equità sociale¹⁴. Nonostante ciò, a partire dagli anni Duemila, la giurisprudenza e la dottrina europee hanno progressivamente riconosciuto che l'efficienza economica non può essere l'unico parametro legittimante dell'*enforcement antitrust*. Diversi studiosi – tra cui Ezrachi¹⁵, Geradin, Nowag¹⁶, Vedder – hanno sostenuto la necessità di una visione multi-valoriale del diritto della concorrenza, in cui l'efficienza convive con altri interessi fondamentali, tra cui i diritti umani, la sostenibilità ambientale e il pluralismo imprenditoriale. Di conseguenza, nel quadro attuale, il concetto di “interesse collettivo” si è emancipato dalla mera somma di interessi individuali, configurandosi come un valore giuridico autonomo, capace di giustificare l'adozione di misure che comportano anche restrizioni della concorrenza, purché pro-

¹² J.D. GERBER, *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the 'New Europe'*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, p. 25 ss.

¹³ A. ZANINI, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 159-163 ss.

¹⁴ E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore: un bilanciamento problematico nell'ordinamento comunitario e nel diritto interno*, in RIDPC, 2010, fasc. 1 p. 33 ss.

¹⁵ A. EZRACHI, *Sponge*, in *Yale Journal on Regulation*, 2020.

¹⁶ J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, in Oxford University Press, 2016.

porzionate e fondate su criteri oggettivi e verificabili¹⁷. Tale evoluzione concettuale trova riscontro nello sviluppo della giurisprudenza europea.

Un precedente fondamentale nell'integrazione di obiettivi ambientali nel diritto della concorrenza si trova nella decisione CECED del 1999¹⁸. In questo caso, i principali produttori europei di lavatrici concordavano di eliminare progressivamente dal mercato le lavatrici meno efficienti dal punto di vista energetico (classi energetiche inferiori alla classe D). Tale accordo comportava una restrizione della concorrenza in quanto limitava la varietà di prodotti disponibili e potenzialmente aumentava i prezzi. Tuttavia, la Commissione europea approvò l'accordo riconoscendo che i benefici ambientali derivanti dalla riduzione del consumo energetico e dell'inquinamento superavano le restrizioni imposte alla concorrenza. Per la prima volta, la Commissione accettò esplicitamente che i consumatori avrebbero beneficiato non solo di vantaggi economici diretti, ma anche di miglioramenti ambientali che si sarebbero tradotti in benefici di lungo termine per l'intera collettività.

Tradizionalmente, i benefici ambientali, che devono comunque essere concreti e misurabili, sono stati valutati non sufficienti di per sé per giustificare la riduzione della concorrenza. Infatti, gli effetti ambientali positivi dovevano essere accompagnati da ulteriori benefici diretti per il consumatore, come la riduzione dei prezzi o il miglioramento della qualità dei prodotti. Pertanto, è sempre stato essenziale che il consumatore di quel settore di mercato ottenesse un vantaggio concreto e tangibile.

In questa stessa direzione si collocano le Linee direttrici del 2001 sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale, in cui si specificava che «[...]I benefici possono essere valutati in due fasi. Se i consumatori individualmente traggono dall'accordo un tasso di rendimento positivo entro tempi di ritorno ragionevoli, non è necessario procedere ad un'analisi che accerti oggettivamente l'esistenza di vantaggi ambientali a livello aggregato. In caso contrario si rende necessaria un'analisi costi-benefici al fine di valutare se, date deter-

¹⁷ S.D. ZANNINO., *I diritti fondamentali quali misura di legittimità delle norme antitrust europee*, in *Contratto e Impresa*, 2016, p. 1 ss.

¹⁸ Decisione della Commissione europea del 24 gennaio 1999, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 53 dell'Accordo SEE (Caso IV.F.1/36.718. CECED).

minate ipotesi realistiche, è ragionevole supporre che si otterrà un beneficio netto per i consumatori in generale».¹⁹

Allo stesso modo, dal Trattato di Lisbona in poi, questa scelta sistematica rivela la funzione strumentale della concorrenza nel diritto dell'Unione: essa non rappresenta più un fine autonomo, ma un mezzo volto a garantire la realizzazione complessiva degli obiettivi dell'Unione, tra cui figurano, a pieno titolo, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, come stabilito dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, nonché dagli articoli 7 e 11 TFUE.

Come osserva P. Craig, la traslazione della concorrenza dal corpo principale del Trattato al Protocollo n. 27 conferma che la tutela della concorrenza è funzionale al raggiungimento degli obiettivi generali dell'Unione, e non un valore assoluto o isolato.²¹

Tale lettura è stata coerentemente accolta anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha più volte sottolineato come la politica della concorrenza debba essere interpretata in modo coerente con l'insieme delle finalità dell'Unione, «tenendo conto delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente»²².

Già nella nota sentenza *PreussenElektra*, la Corte ha affermato che la protezione ambientale costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità, sancito allora all'articolo 174 CE (oggi articolo 191 TFUE), e che tale obiettivo deve orientare l'interpretazione delle altre disposizioni del diritto dell'Unione²³. In tale prospettiva, lo sviluppo sostenibile assume il ruolo di valore-guida delle politiche europee, inclusa la politica della concorrenza.

Analogamente, nella sentenza *GlaxoSmithKline*, il Tribunale ha chiarito che la tutela della concorrenza effettiva tra imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE, va intesa come «il grado di concorrenza necessario per raggiungere le finalità del Trattato»²⁴.

¹⁹ Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato*, 2004/C 101/08, par. 194, .

²¹ P. CRAIG., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010.

²² Corte giust., 22 dicembre 2008, C-487/06, *British Aggregates Association/Commissione*.

²³ Corte giust., 3 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra*.

²⁴ Tribunale 27 settembre 2006, T-168/01, *GlaxoSmithKline Services/Commissione*.

Alla luce dell'evoluzione, risulta evidente che fino all'entrata in vigore delle nuove linee direttrici 2023, ma più in generale fino all'entrata in vigore del *Green Deal*, i benefici ambientali, se presenti, dovevano essere nettamente controbilanciati da un miglioramento della posizione dei consumatori. Ciò è stato causato anche dal fatto che, nelle precedenti linee guida del 2011, è stato eliminato il capitolo dedicato agli accordi ambientali, da cui ne è conseguito un clima di incertezza giuridico-istituzionale che ha frenato le iniziative di cooperazione tra imprese in materia di sostenibilità, ostacolando, in ultima analisi, il contributo del diritto della concorrenza al miglioramento delle *performance* ambientali collettive.

Da questo nuovo contesto normativo è derivata la decisione sul caso olandese *Chicken of Tomorrow* (2015)²⁵, in cui un accordo tra produttori di pollame, volto a migliorare le condizioni di allevamento, è stato considerato anticoncorrenziale per gli effetti che esso avrebbe avuto sui prezzi. L'autorità olandese, infatti, ha considerato il beneficio del benessere animale che ne sarebbe derivato non sufficientemente valido impedendo che gli operatori potessero richiamarsi impropriamente a finalità ambientali per legittimare condotte restrittive della concorrenza, prevenendo così un uso strumentale di tali obiettivi, il c.d. *greenwashing*²⁶.

Dall'entrata in vigore del *Green Deal*, sia la Commissione che le autorità garanti della concorrenza degli Stati Membri hanno adottato un approccio in cui il contro-bilanciamento della posizione del consumatore rispetto alla restrizione della concorrenza subita non dovesse essere così netto²⁷. In-

²⁵ Decisione ACM/15/022046 dell'Autorità olandese per i consumatori e i mercati, 8 giugno 2025.

²⁶ La regolamentazione delle dichiarazioni ambientali ha conosciuto un significativo rilancio con l'adozione della direttiva UE 2024/825, volta a rafforzare la tutela dei consumatori nel contesto della transizione ecologica. La direttiva introduce requisiti più rigorosi per valutare eventuali inganni nei confronti dei consumatori, mirando a contrastare fenomeni di *greenwashing* e a garantire condizioni di concorrenza leale all'interno del mercato interno: « È pertanto opportuno introdurre nella normativa dell'Unione in materia di tutela dei consumatori norme specifiche volte a contrastare le pratiche commerciali sleali che ingannano i consumatori e impediscono loro di compiere scelte di consumo sostenibili, quali le pratiche associate all'obsolescenza precoce dei beni, le asserzioni ambientali ingannevoli («*greenwashing*»), le informazioni ingannevoli sulle caratteristiche sociali dei prodotti o delle imprese degli operatori economici o i marchi di sostenibilità non trasparenti e non credibili ».

²⁷ A. MOLITERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei "sustainability agreements"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 354ss.

fatti, nel 2021 la Commissione ha censurato per la prima volta alcune pratiche commerciali poiché limitavano esclusivamente il progresso tecnologico ambientale a favore dei consumatori e non anche perché questo comportava dei prezzi maggiori per gli stessi. Infatti, il caso che ha coinvolto BMW, Daimler e il gruppo Volkswagen (Volkswagen, Audi e Porsche)²⁸ evidenzia come la cooperazione tecnica tra aziende possa, in determinate circostanze, violare le normative *antitrust* dell'Unione europea. In sintesi, le aziende nominate avevano partecipato a riunioni tecniche regolari per discutere lo sviluppo della tecnologia di riduzione catalitica selettiva (SCR), utilizzata per ridurre le emissioni di ossido di azoto (NOx) nei veicoli diesel attraverso l'iniezione di urea (*AdBlue*) nei gas di scarico. Le case automobilistiche avevano concordato di non competere sull'efficacia dei sistemi SCR oltre i requisiti legali minimi, nonostante disponessero della tecnologia per superare tali standard. Ciò ha comportato una limitazione significativa allo sviluppo tecnico e ha impedito ai consumatori di beneficiare di veicoli con emissioni più basse rispetto ai limiti imposti dalla legge. Sicché la Commissione europea ha stabilito che tale condotta costituisce una violazione dell'articolo 101 TFUE, che vieta accordi tra imprese finalizzati a limitare o controllare lo sviluppo tecnico, riducendo la concorrenza nel mercato. Per questo motivo è stata inflitta una multa complessiva di 875 milioni di euro, costituendo dunque il primo caso in cui la Commissione europea ha stabilito che anche le collusioni sullo sviluppo tecnico, oltre a quelle sulla fissazione dei prezzi o sulla ripartizione del mercato, costituiscono un cartello.

4. Il nuovo paradigma del diritto della concorrenza: le linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale

Gli interventi delle Autorità Nazionali di Concorrenza (ANC) in tema di accordi di sostenibilità si collocano in una dimensione specifica del rapporto tra concorrenza e ambiente, che è emersa con forza alla luce delle

²⁸ Dichiarazione della Commissione europea, dell'8 luglio 2021, relativa alla decisione di infliggere alle case automobilistiche un'ammenda di 875 milioni di euro per aver limitato la concorrenza nel settore della depurazione delle emissioni delle nuove autovetture diesel, Bruxelles.

sfide poste dal *Green Deal*. Queste problematiche hanno sollecitato un dibattito tra le ANC per esplorare la compatibilità degli accordi e delle pratiche concordate tra operatori economici, finalizzati alla promozione di obiettivi ambientali, con il diritto *antitrust*. In particolare, si è cercato di aprire uno spazio di riflessione riguardo alla possibilità di limitare l'applicazione delle norme *antitrust* agli accordi con finalità ambientale, considerato che finora le istituzioni europee si sono concentrate maggiormente su altre forme di cooperazione orizzontale tra imprese, senza dare sufficiente attenzione alla dimensione ambientale.

Un intervento rilevante in ambito nazionale è quello dell'Autorità di Concorrenza olandese, che nel luglio del 2020 ha proposto un progetto di linee guida sugli accordi sostenibili.²⁹ L'obiettivo di queste linee guida è definire criteri e metodologie condivise per misurare il beneficio ambientale derivante da tali accordi, nonché per valutare il livello di "tollerabilità" delle eventuali restrizioni alla concorrenza, ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE. Quest'ultima norma consente infatti una valutazione *ex post* della compatibilità di un accordo o di una pratica tra imprese con il diritto della concorrenza, qualora si dimostri che l'accordo contribuisca a migliorare la produzione, la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico ed economico, garantendo al contempo che non vengano compromesse eccessivamente le dinamiche competitive e che una parte congrua dei benefici raggiunti venga trasferita ai consumatori.

In questo contesto, emerge la necessità di definire criteri oggettivi e univoci per misurare il beneficio ambientale di un accordo e per valutare la natura del beneficio per i consumatori, che non sia limitato alla sola dimensione economica. L'analisi costi-benefici prevista da tale disciplina deve quindi considerare non solo gli aspetti economici, ma anche il valore sociale e ambientale degli accordi, affinché le autorità *antitrust* possano effettuare una valutazione adeguata e proporzionata.

L'Autorità Nazionale della Concorrenza olandese si è distinta come precursore nel trattare il problema dell'espansione dei benefici, non più limitati ai consumatori, ma estesi a tutti i cittadini, ponendo l'accento sulla necessità di un'analisi che consideri anche gli interessi collettivi. In tal modo, l'Autorità olandese ha anticipato le linee guida della Commissione eu-

²⁹ Netherlands Authority for Consumers and Markets, *Draft Guidelines on Sustainability Agreements*, caso ACM/23/182143, Document n. ACM/UIT/596876.

ropea del 2023, che hanno successivamente sviluppato questa prospettiva. Allo stesso modo altre autorità hanno adottato approcci simili³⁰.

Per quanto riguarda l'individuazione corretta dei vantaggi derivanti da tali accordi, l'Autorità olandese ha sottolineato la necessità di stabilire benefici oggettivi, che devono essere supportati dalle stesse imprese tramite studi scientifici e analisi quantitative. In particolare, i benefici legati alla sostenibilità possono includere la riduzione delle "esternalità negative".³¹ L'Autorità ha altresì evidenziato che tali benefici possono anche consistere nella riduzione dei costi, nell'aumento dell'innovazione, nel miglioramento della qualità o della varietà dei prodotti, come nel caso di prodotti maggiormente rispettosi degli animali o che garantiscano un reddito equo. Tali vantaggi dovranno essere dimostrati quantitativamente, ad esempio attraverso la riduzione delle emissioni in un periodo di tempo definito, o, in alternativa, potrà essere possibile descrivere e giustificare i benefici in termini qualitativi, come nel caso dell'innovazione o del miglioramento del benessere degli animali.

Un punto distintivo dell'approccio olandese è il suo allontanamento dalla tradizionale prospettiva interpretativa della Commissione europea, la quale richiedeva la dimostrazione del trasferimento di una parte significativa del beneficio economico ai consumatori, come compensazione per i danni causati alla concorrenza. L'Autorità olandese, invece, ha affermato che non è necessario dimostrare un beneficio diretto per i consumatori, se l'accordo ha come obiettivo la prevenzione o la limitazione di danni ambientali evidenti e contribuisce al rispetto di obblighi derivanti da normative internazionali o nazionali per la protezione dell'ambiente.

Nel contesto di questo approccio, è importante distinguere tra accordi che generano benefici sociali generali e quelli che sono specificamente finalizzati a ridurre le emissioni inquinanti o a limitare l'uso di materie prime, considerati accordi ambientali in senso stretto. Solo in quest'ultimo caso sarebbe possibile quantificare e valorizzare i vantaggi complessivamente generati a livello sociale, considerando anche i benefici per soggetti diversi dai consumatori diretti. L'Autorità olandese ha argomentato che può non essere necessario compensare completamente i consumatori per il danno causato dall'accordo, soprattutto quando la loro domanda di tali

³⁰ È questo il caso delle autorità greca, francese e belga.

³¹ Cioè quegli effetti dannosi per l'ambiente o per la vita umana che non sono internalizzati nei costi aziendali.

prodotti è alla base del problema ambientale che l'accordo cerca di risolvere. Allo stesso modo, anche i consumatori che potrebbero subire un aumento del prezzo dei prodotti beneficiando comunque di vantaggi sociali derivanti dall'accordo, come l'intera cittadinanza, possono essere considerati parte del beneficio collettivo.

In sostanza, l'accento posto sulla finalità ambientale permette di spostare il *focus* dell'analisi costi-benefici dal ristretto gruppo dei consumatori all'intera comunità dei cittadini, rendendo accettabile il maggiore costo che i consumatori potrebbero sostenere in cambio di un beneficio sociale più ampio. Tuttavia, l'indennizzo ai consumatori dovrebbe continuare ad essere previsto nei casi in cui non esista un beneficio ambientale diretto o tale beneficio non risponda ad un obbligo giuridico, sia nazionale che internazionale.

Alla luce dell'analisi delle linee guida olandesi è d'obbligo a questo punto analizzare le linee direttrici del 2023 sull'applicabilità dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale.³² Tale analisi porta a un'approfondita riflessione sulla valutazione degli accordi di cooperazione orizzontale, in particolare quando questi perseguono obiettivi legati alla sostenibilità ambientale e sociale. Le linee guida si inseriscono infatti in un contesto normativo che cerca di armonizzare il diritto della concorrenza con la necessità di promuovere politiche pubbliche che rispondano alle sfide globali, come il *Green Deal* europeo, e il passaggio verso un'economia sostenibile. Le linee guida stabiliscono che, pur continuando a tutelare la concorrenza all'interno del mercato unico, è possibile valutare gli accordi che promuovono vantaggi ambientali e sociali, i quali sono visti sempre più come benefici collettivi a lungo termine. Questo approccio amplia il tradizionale concetto di consumatore, integrando anche la dimensione collettiva e intergenerazionale dei benefici.

Le linee guida del 2023 nello specifico definiscono tre principali tipologie di benefici che possono emergere da accordi di cooperazione orizzontale, particolarmente rilevanti per le politiche di sostenibilità ambientale e sociale.

³² Commissione europea, *Linee direttrici sull'applicazione dell'art. 101, par. 3, TFUE*, par. 103.

Il primo tipo di beneficio riguarda quello legato all'uso del bene, che si riferisce ai miglioramenti diretti e tangibili derivanti dall'acquisto di un prodotto o servizio. Un esempio emblematico, come sottolineato nelle linee guida, è rappresentato dalle verdure biologiche che, pur essendo più costose, offrono vantaggi riconosciuti, quali una qualità nutrizionale superiore e un sapore più autentico. In un contesto di sostenibilità, ciò implica che il consumatore, pur sostenendo un costo maggiore, può scegliere in base a valori etici e sociali di più ampio respiro, come la tutela dell'ambiente o il miglioramento delle condizioni lavorative. La cooperazione tra le imprese per migliorare la qualità dei beni può essere vista come un aspetto positivo, giustificando eventuali riduzioni della concorrenza, soprattutto quando si riflette in benefici diretti per i consumatori, come il miglioramento della salute o la riduzione dell'impatto ambientale.

Il secondo tipo di beneficio riguarda i vantaggi che non sono strettamente legati all'uso del prodotto, ma che derivano da miglioramenti sistemici che, pur non essendo immediatamente percepibili dal consumatore, hanno un impatto significativo a livello sociale o ambientale. Un esempio di questi benefici si trova nei detersivi ecologici. Sebbene l'acquisto di detersivi ecologici non comporti un beneficio immediato visibile per il consumatore, questi prodotti contribuiscono a ridurre l'inquinamento, migliorare la qualità dell'aria e dell'acqua e promuovere una sostenibilità generale. Tali vantaggi, pur non essendo percepibili al primo utilizzo del prodotto, sono cruciali per promuovere una sostenibilità a lungo termine e giustificano la cooperazione tra le imprese per produrre e distribuire beni che riducono l'impatto ecologico, senza che tali accordi siano necessariamente dannosi per la concorrenza. L'approccio suggerito implica che la cooperazione tra le imprese non debba essere solo orientata al profitto immediato, ma debba mirare anche a benefici più ampi che contribuiscono a un benessere collettivo nel lungo periodo.

Il terzo tipo di beneficio, quello degli interessi collettivi, amplia la valutazione dei benefici al di là del singolo consumatore, considerando l'interesse dell'intera collettività. In questo caso, il beneficio non è limitato al consumatore individuale, ma si estende alla società nel suo complesso. Questo concetto si lega strettamente alla sostenibilità sociale ed ecologica, dove il consumatore è visto non solo come beneficiario di beni e servizi, ma come cittadino attivo nella protezione dell'ambiente e nel miglioramento delle condizioni sociali.

In sintesi, queste tre tipologie di benefici delineano come gli accordi di cooperazione orizzontale possano non solo giustificare la riduzione della concorrenza per raggiungere obiettivi economici immediati, ma anche come possano promuovere vantaggi a lungo termine per la collettività, l'ambiente e la società, favorendo un'economia più sostenibile.

Nel contesto delle linee guida, il concetto di consumatore è evoluto. Si può, infatti, affermare che le linee guida del 2023 abbiano spostato l'attenzione dal semplice consumatore a un concetto più ampio di cittadino. Questo cambio di prospettiva è evidenziato nel paragrafo 577, il quale suggerisce che, oltre alla valutazione del beneficio economico immediato, bisogna considerare anche i benefici a lungo termine che gli accordi possono avere per le generazioni future. Pertanto, l'evoluzione implica che i benefici ambientali e sociali, nonché la protezione delle risorse naturali, non sono importanti solo per il consumatore di oggi, ma anche per i cittadini di domani.

Questo punto diventa ancor più evidente nel paragrafo 583, dove si fa riferimento alla necessità di valutare i benefici collettivi riconoscendo come la protezione dell'ambiente, la sostenibilità sociale e la promozione di politiche pubbliche adeguate siano oggi aspetti centrali per una valutazione equilibrata delle pratiche concorrenziali.

Il paragrafo 585 sottolinea che la sostenibilità e il benessere collettivo devono essere messi al centro della valutazione, e non più solo il beneficio diretto e immediato del consumatore. Ciò implica una visione a lungo termine che include il diritto della concorrenza, ma che riconosce anche l'importanza di bilanciare le esigenze di sostenibilità ambientale e giustizia sociale.

Nel complesso, dalla pubblicazione del *Green Deal* si può pacificamente parlare di un nuovo approccio al diritto della concorrenza quando questa si interseca con la necessità di rendere l'utilizzo delle risorse ambientali sostenibile. Infatti, il nuovo assetto, delineato dalle linee guida 2023 sull'articolo 101 del TFUE, riconosce l'importanza di considerare i benefici collettivi e la sostenibilità a lungo termine, spostando il *focus* dalla concorrenza esclusivamente economica a un equilibrio tra concorrenti, consumatori e società. Il concetto di consumatore si evolve in quello di cittadino che, pur beneficiando dei vantaggi immediati del consumo, è chiamato a riflettere anche sulle conseguenze future delle proprie scelte. Questo approccio innovativo è cruciale nel bilanciare la protezione della concor-

renza con le esigenze di sostenibilità ambientale e responsabilità sociale. Ciò premesso è dunque possibile affermare l'evoluzione del paradigma del consumatore. Infatti, si passa dal concetto *consumatore-cittadino* al concetto di *cittadino-consumatore*.

Questo passaggio, pur rappresentando un'evoluzione necessaria, pone questioni di certezza del diritto e di misurazione oggettiva dei benefici ambientali. Le autorità di concorrenza devono ora valutare non solo effetti economici immediati e quantificabili, ma anche benefici ambientali spesso difficili da misurare nel breve termine. Inoltre, sussiste il rischio che il concetto di sostenibilità venga utilizzato strumentalmente per giustificare pratiche restrittive della concorrenza, rendendo necessaria una valutazione rigorosa della concretezza e della misurabilità dei benefici.

Proprio nell'ottica di aumentare la certezza del diritto, in virtù dell'adozione della nuova versione della Comunicazione Informale di Orientamento del 2022³³, è possibile oggi per le imprese chiedere alla Commissione europea assistenza nella valutazione della legalità delle proprie azioni. Più specificatamente, queste possono richiedere una guida informale sull'applicazione delle norme *antitrust* a questioni nuove o irrisolte, al fine di effettuare una corretta valutazione dei loro accordi o pratiche unilaterali. Ove lo ritenga opportuno e nel rispetto delle sue priorità di applicazione, la Commissione può quindi fornire orientamenti informali in una dichiarazione scritta, definita "Lettera di orientamento".

È stato proprio questo il caso della richiesta avanzata da parte di *APM Terminals* (appartenente al gruppo *Maersk*) e da altri operatori portuali in merito a un'intesa volta ad acquistare congiuntamente e stabilire insieme le specifiche tecniche minime dei *battery-electric straddle and shuttle carriers*, attrezzature elettriche utilizzate nei porti per la movimentazione dei container. Attualmente, quasi tutti i mezzi presenti in Europa funzionano a *diesel*, mentre la versione elettrica è molto meno diffusa a causa di costi

³³ Comunicazione della Commissione, *Sull'orientamento informale per questioni nuove o irrisolte relative agli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sollevate da casi individuali (lettere di orientamento)*, C(2022) 6925. La prima versione della Comunicazione Informale di Orientamento risale al 2004, tuttavia questa prevedeva criteri molto rigorosi nel definire le circostanze in cui la Commissione poteva fornire alle imprese orientamenti informali riguardo all'applicazione delle norme UE sulla concorrenza. Per questo motivo tale strumento non venne mai utilizzato; pertanto, la Commissione non emise mai orientamenti informali prima dell'adozione della nuova versione nell'ottobre 2022.

più elevati e della mancanza di interoperabilità, soprattutto tra sistemi di ricarica di produttori diversi. L'accordo proposto ha quindi l'obiettivo di rendere più conveniente e praticabile la transizione verso mezzi elettrici nei porti europei. In particolare, questo si prefigge di: ridurre i costi per gli operatori portuali grazie all'acquisto congiunto; dare ai fornitori maggiore prevedibilità sulla domanda futura; migliorare l'interoperabilità dei mezzi e dei sistemi di ricarica, favorendo standard condivisi.

Basandosi sulle informazioni e sui fatti forniti dai richiedenti nella richiesta, la Commissione si è espressa in merito il 9 luglio 2025, attraverso la sua prima Lettera di orientamento³⁴. In particolare, questa ha ritenuto che l'accordo proposto non sollevasse preoccupazioni ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, a condizione che includesse determinati punti volti a garantire:

- a) che gli operatori dei terminal portuali partecipanti possano continuare ad acquistare autonomamente i vettori a cavaliere e i vettori navetta;
- b) che il volume della domanda che viene raggruppato attraverso l'accordo sia limitato e pertanto non dia luogo a effetti anticoncorrenziali nei confronti dei fornitori dei prodotti oggetto dell'intesa;
- c) che lo scambio di informazioni sensibili sotto il profilo della concorrenza tra gli operatori dei terminali partecipanti resti limitato a quanto strettamente necessario per il funzionamento dell'accordo.

Attraverso questa prima Lettera di orientamento la Commissione europea ha di fatto chiarito la compatibilità di un'intesa con le norme di concorrenza dell'UE e in particolare con l'articolo 101 del TFUE, proprio in quanto volta ad accelerare la transizione dal *diesel* all'elettrico nei porti europei e quindi a ridurre le emissioni di CO₂.³⁵

Questo approccio permette oggi di affermare che la cooperazione tra le imprese può essere giustificata non solo per ottenere vantaggi immediati per i consumatori, ma anche per contribuire a politiche pubbliche di sviluppo sostenibile, come la riduzione delle emissioni di carbonio o una gestione più efficiente delle risorse naturali. Si tratta di un orientamento che

³⁴ Commissione europea, 9 luglio 2025, *Comunicazione con cui fornisce orientamenti sull'accordo di sostenibilità per ridurre le emissioni di CO₂ nei porti europei*.

³⁵ *Emissioni di CO₂: dove trovare i dati*, in ESG 360: <https://www.esg360.it/esg-smart-data/emissioni-di-co2-dove-trovare-i-dati/>

implica di fatto un cambiamento radicale nella visione tradizionale della concorrenza, in quanto considera anche il benessere collettivo e la sostenibilità a lungo termine come criteri rilevanti per la giustificazione degli accordi tra le imprese.

5. Conclusioni

L'analisi condotta evidenzia come l'evoluzione del diritto UE della concorrenza verso l'integrazione di obiettivi di sostenibilità ambientale rappresenti una trasformazione paradigmatica di portata rilevante. Il passaggio dalla tutela del consumatore alla protezione del cittadino non costituisce una mera estensione semantica, ma riflette un cambiamento profondo nella concezione stessa degli interessi meritevoli di tutela nell'ordinamento dell'Unione europea.

Le linee guida della Commissione del 2023 hanno formalizzato un processo evolutivo già in atto, come dimostrato dai casi analizzati. Dal pionieristico precedente CECED del 1999, che per primo riconobbe la rilevanza dei benefici ambientali, fino alle recenti decisioni in materia di cartelli tecnologici come *BMW-Daimler-Volkswagen*, emerge chiaramente una progressiva espansione del concetto di “beneficio per il consumatore” verso una nozione più ampia di interesse collettivo.

Questa evoluzione trova il suo fondamento giuridico nel Trattato di Lisbona e nel *Green Deal* europeo, che hanno posto la sostenibilità e la tutela dell'ambiente al centro delle politiche dell'Unione. L'attuale quadro normativo europeo ha creato le condizioni per una reinterpretazione dell'articolo 101 TFUE che superi la tradizionale dicotomia tra efficienza economica e tutela ambientale. La valutazione dei benefici ambientali richiede però metodologie complesse e spesso comporta incertezze nella quantificazione degli effetti positivi. Il rischio di *greenwashing* impone alle autorità di concorrenza lo sviluppo di criteri rigorosi per distinguere tra accordi di sostenibilità genuini e mere strategie di *marketing*.

Inoltre, la necessità di bilanciare benefici immediati per i consumatori con vantaggi a lungo termine per la collettività pone questioni di equità intergenerazionale che trascendono il tradizionale ambito del diritto *anti-trust*. L'esperienza comparata, in particolare quella olandese con il caso *Chicken of Tomorrow* e le successive linee guida del 2023, dimostra che il

successo di questa transizione dipende dalla capacità delle autorità di sviluppare *framework* analitici sofisticati e trasparenti. Da questo punto di vista, anche la recente Comunicazione riafferma che *la protezione dei consumatori è parte integrante dell'Unione e costituisce il fulcro del mercato unico*, sottolineando come le scelte dei consumatori influenzino la concorrenza, l'innovazione e la crescita sostenibile in Europa³⁶.

È necessario, dunque, che l'*enforcement* tenga conto non solo degli effetti economici diretti, ma anche delle esternalità positive per l'ambiente e la società, senza tuttavia compromettere la certezza del diritto e l'efficienza dei mercati. In prospettiva futura, il diritto della concorrenza sarà chiamato a svolgere un ruolo cruciale nel facilitare la transizione ecologica dell'Unione. La sfida consisterà nel garantire che gli accordi di sostenibilità contribuiscano effettivamente agli obiettivi ambientali dell'Unione senza diventare pretesti per limitare la concorrenza.

Ciò richiederà un continuo affinamento degli strumenti analitici, una maggiore cooperazione tra autorità nazionali e la Commissione europea, e lo sviluppo di *best practices* condivise. Il passaggio dal *consumatore-cittadino* al *cittadino-consumatore* rappresenta, in definitiva, il riconoscimento che la tutela della concorrenza non può più prescindere dalla protezione degli interessi fondamentali della persona umana, tra cui il diritto a un ambiente sano per le generazioni presenti e future. Questa evoluzione, pur comportando complessità applicative, appare necessaria per garantire che il diritto della concorrenza rimanga uno strumento efficace per la costruzione di un'economia sociale di mercato sostenibile e inclusiva.³⁷

³⁶ Comunicazione della Commissione, *Agenda dei consumatori 2030 e piano d'azione per i consumatori nel mercato unico – Un nuovo impulso alla protezione dei consumatori, alla competitività e alla crescita sostenibile*, COM(2025) 848.

³⁷ Il presente contributo è finanziato dall'unione Europea - nextgenerationeu a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa - Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 indetto con DD N. 104 del 2/2/2022, dal titolo “Environmental Sustainability through Competition law (ESCOLA)”, codice proposta 2022BS4XWK - CUP J53D23019370006”.

Sezione II

**Sostenibilità ambientale e servizi di interesse economico
generale, appalti e concessioni**

BREVI NOTE INTRODUTTIVE SULL'INTEGRAZIONE DELLE ESIGENZE AMBIENTALI NEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE, NEGLI APPALTI E NELLE CONCESSIONI

FABIO FERRARO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'incidenza della tutela ambientale sui servizi di interesse economico generale e sulla discrezionalità degli Stati in merito alla loro qualificazione, organizzazione e gestione. – 3. Il rapporto della tutela ambientale con gli appalti e le concessioni. – 4. Conclusioni non definitive sulle prospettive evolutive del rapporto tra la tutela ambientale, la sicurezza e la concorrenza alla luce della competitività.

1. Premessa

L'Università Federico II ha approfondito il rapporto tra la tutela dell'ambiente, da un lato, e i servizi di interesse economico generale (SIEG), gli appalti e le concessioni, dall'altro lato, con l'obiettivo di verificare in che misura il primo obiettivo possa essere efficacemente contemperato nell'ambito della politica di concorrenza applicabile agli Stati e del mercato interno.

Si tratta di una tematica di grande rilevanza e attualità, in quanto la tutela ambientale non assume più carattere meramente settoriale, ma si configura come obiettivo trasversale e orizzontale dell'azione dell'Unione, destinato a incidere direttamente sull'organizzazione, sull'affidamento e sulla gestione dei servizi pubblici. Tale impostazione risulta pienamente coerente con gli artt. 11 TFUE¹ e 37 della Carta dei diritti fondamentali², che pre-

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ Cfr., *ex multis*, V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *European Papers*, vol. 8, n. 1, 2023, p. 159; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 56; O. MCINTYRE, *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law*, in S. KINGSTON (ed.), *European*

scrivono l'integrazione delle esigenze di protezione ambientale nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione.

L'adozione del *Green Deal* europeo e degli atti ad esso collegati ha segnato un punto di svolta nel processo di integrazione europea, giacché ha posto il tema della tutela dell'ambiente al centro dell'agenda politica dell'Unione, con l'indicazione di alcune priorità strategiche, quali la neutralità climatica, la transizione verso un sistema di approvvigionamento energetico pulito e sicuro, nonché la promozione di un'economia circolare. In tale prospettiva, la Commissione ha espressamente previsto che l'azione degli Stati membri sia orientata al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e climatica, sicché il loro intervento pubblico nell'economia deve fondarsi su criteri *green*, nella direzione di un miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 191, par. 1, TFUE) e di un elevato livello di tutela (art. 191, par. 2, TFUE).

In questo trend evolutivo della politica ambientale dell'Unione risulta pienamente coinvolta la disciplina sia dei servizi di interesse economico generale (artt. 14 e 106 TFUE, Protocollo n. 26), sia degli appalti (direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE) e delle concessioni (direttiva 2014/23/UE). Ciò rappresenta un ulteriore sviluppo del complesso e dinamico rapporto tra tutela dell'ambiente e concorrenza, che nel corso degli anni ha conosciuto una significativa trasformazione. Se in una fase iniziale le esigenze ambientali erano percepite prevalentemente come potenziali deroghe o limiti alla concorrenza, oggi esse tendono ad assumere una funzione più ampia, capace di orientare e, in parte, ridefinire l'interpretazione e

Perspectives on Environmental Law and Governance, Abingdon, 2013; J. H. JANS, *Stop the integration principle?*, in *Fordham International Law Journal*, 2010, p. 1533; S. KINGSTON, *Integrating Environmental Protection and EU Competition law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, 2010, p. 788; M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2007, p. 467; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003; M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *CMLR*, 2001, p. 159.

² V. M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011; M. ONIDA, Art. 37, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 692.

l'applicazione delle regole concorrenziali. Il *Green Deal* europeo, in tal senso, contribuisce a consolidare una visione nella quale la concorrenza non è fine a sé stessa, ma funzionale al conseguimento di uno sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea.

2. L'incidenza della tutela ambientale sui servizi di interesse economico generale e sulla discrezionalità degli Stati in merito alla loro qualificazione, organizzazione e gestione

La disciplina dei servizi di interesse economico generale costituisce uno dei punti nevralgici dell'ordinamento dell'Unione europea, poiché riflette in modo particolarmente evidente il tentativo di conciliare la realizzazione del mercato interno fondato su un regime di sana concorrenza con il perseguimento di obiettivi di interesse generale³, dando così concretezza al modello della c.d. economia sociale di mercato (art. 3, par. 3, TUE). In questo ambito, la tutela dell'ambiente ha cessato di operare come variabile esterna o correttiva, acquisendo progressivamente la funzione di parametro delle scelte regolatorie tanto dell'Unione quanto degli Stati membri⁴.

Questo *upgrade* della protezione dell'ambiente assume una rilevanza specifica nel settore dei SIEG, caratterizzati dalla compresenza di obblighi di servizio pubblico ed esigenze di continuità e universalità delle prestazioni. Settori quali l'energia, i trasporti, la gestione dei rifiuti e il servizio idrico integrato costituiscono ambiti privilegiati di attuazione delle politiche europee in materia di decarbonizzazione ed economia circolare. La progressiva integrazione degli obiettivi ambientali nell'azione dell'Unione

³ Cfr., *ex multis*, A. GARDELLA, *Articolo 106 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 577; K. LENAERTS, *Defining the Concept of "Services of General Interest" in Light of the "Checks and Balances" Set Out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencija*, 2012, 19(4), p. 1247; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale – Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010; M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 18; G. TESAURO, *Intervento pubblico dell'economia, e art. 90, n. 2, del Trattato CE*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 719.

⁴ Cfr. N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, p. 428; H.-J. KOCH, M. REESE, *Public Waste Management Services in the Internal Market and the Interpretation of Article 106 TFEU*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 8, 2011, p. 23.

incide in modo diretto sulla definizione delle missioni di servizio pubblico affidate agli operatori incaricati. L'evoluzione "green" consente, e in taluni casi impone, alle autorità nazionali competenti di includere, tra gli obblighi di servizio pubblico o di servizio universale, finalità di carattere ambientale e climatico, quali la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, il miglioramento dell'efficienza energetica e la promozione di modelli produttivi ispirati ai principi dell'economia circolare. Ne discende che la valutazione della compatibilità delle misure statali adottate a sostegno di tali servizi con le regole della concorrenza dell'Unione – incluse le deroghe previste dall'art. 106, par. 2, TFUE – non può prescindere dal contributo che esse apportano al conseguimento degli obiettivi ambientali dell'Unione.

Un caveat è però necessario. Ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, occorre verificare se il soggetto interessato, persona fisica o giuridica, rientri nella nozione di "impresa", che costituisce il presupposto dell'applicazione *ratione personae* di tali disposizioni. È consolidato in giurisprudenza che la nozione di impresa ai fini del diritto della concorrenza dell'Unione abbia portata funzionale e particolarmente ampia, ricomprendendo qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento, laddove tale attività consista nell'offerta di beni o servizi su un determinato mercato⁵.

Alla luce di tale impostazione, ormai invalsa tanto nel diritto dell'Unione quanto nell'ordinamento nazionale, restano quindi escluse dalla nozione di impresa le attività che non presentano carattere economico, in quanto strettamente connesse all'esercizio di prerogative di potere pubblico. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le attività di sorveglianza e controllo antinquinamento svolte da enti pubblici, in quanto esse si collocano nell'alveo delle funzioni essenziali dello Stato e sono dirette all'adempimento di responsabilità pubbliche nei confronti della collettività, senza che vi sia offerta di beni o servizi su un mercato concorrenziale. In particolare, la Corte di giustizia ha chiarito che non ha una natura eco-

⁵ Corte giust. 10 aprile 2014, C-247/11 P e C-253/11 P, *Areva e a./Commissione*; 28 giugno 2005, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri e a./Commissione*, punto 112; 10 gennaio 2006, C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze e a.*, punto 107; 11 luglio 2006, C-205/03 P, *FENIN/Commissione*, punto 25; 11 dicembre 2007, C-280/06, *ETI e a.*, punto 38; 14 marzo 2019, C-724/17, *Skanska Industrial Solutions e a.*, punto 36.

nomica un servizio di sorveglianza e intervento rapido contro eventuali inquinamenti per lo spargimento accidentale di idrocarburi in un porto, dato che un servizio di questo genere costituisce una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente del settore marittimo⁶.

Tanto premesso, due saggi sono dedicati all'analisi del rapporto tra servizi di interesse economico generale e tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea, che costituisce un tema, allo stato, meno esplorato dalla dottrina rispetto a quello della dicotomia tra tutela ambientale e disciplina della concorrenza applicabile alle imprese. In particolare, mentre l'interazione tra obiettivi ambientali e regole antitrust è stata ampiamente indagata, anche in relazione al principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche dell'Unione, il ruolo dei SIEG come possibile strumento di composizione tra logiche di mercato e finalità ambientali appare ancora oggetto di riflessioni frammentarie. Ciò nonostante, il diritto primario dell'Unione, segnatamente gli artt. 14 e 106, par. 2, TFUE, nonché il Protocollo n. 26, offre una base normativa significativa per riconoscere ai SIEG una funzione peculiare nel perseguimento di obiettivi di interesse generale, tra i quali rientra a pieno titolo la protezione dell'ambiente.

In questo quadro, il primo saggio del dott. Liguori si focalizza proprio sull'incidenza delle esigenze ambientali sui servizi di interesse economico generale, alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'Unione e della prassi amministrativa italiana, al fine di mettere in luce come i primi assumano una valenza fondamentale nella disciplina dei secondi.

Sul piano sistematico, ad avviso dell'autore, questa evoluzione comporta una rilettura del paradigma derogatorio di cui all'art. 106, par. 2, TFUE. Tale esenzione, tradizionalmente giustificata in funzione del corretto svolgimento della missione di interesse economico generale, è oggi chiamata a coordinarsi con obiettivi di sostenibilità ambientale, che si collocano tra gli interessi fondamentali dell'Unione e operano come parametri interni di legittimità dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo teorico, l'impatto degli interessi ambientali sulle regole concorrenziali si manifesta secondo una pluralità di direttrici. Essi possono orientare la scelta pubblica di qualificare un servizio come SIEG, influire sulle modalità di organizzazione e di gestione, nonché rilevare nella disci-

⁶ Corte giust. 18 marzo 1997, C-343/95, *Cali*, punto 23.

plina delle compensazioni riconosciute per gli obblighi di servizio pubblico, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea in materia di aiuti di Stato⁷. Ne risulta una progressiva emersione della dimensione ambientale come elemento fondamentale delle decisioni pubbliche in materia di servizi economici.

Avvalendosi delle risposte ai questionari fornite da alcuni enti pubblici territoriali, il lavoro si sofferma anche sulla prassi applicativa, la quale conferma che la nuova impostazione dei SIEG non resta confinata sul piano astratto, ma trova riscontro, in particolare, nei settori caratterizzati da una intrinseca rilevanza ambientale, nei quali gli obiettivi di sostenibilità orientano tanto le scelte organizzative quanto i contenuti degli obblighi di servizio pubblico. Nel contempo, dall'analisi empirica emerge come la piena integrazione degli interessi ambientali richieda indirizzi amministrativi chiari e una consapevolezza sistemica del ruolo dell'ambiente quale interesse trasversale dell'ordinamento.

Dall'approfondimento condotto dall'autore deriva quindi una duplice conclusione: da un lato, il diritto dell'Unione fornisce un quadro normativo idoneo a consentire un'effettiva integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei SIEG; dall'altro, l'effettività di tale integrazione è condizionata dalla capacità delle amministrazioni di tradurre il principio di integrazione ambientale in prassi decisionali coerenti.

Strettamente connesso al primo saggio è il contributo della dott.ssa Eroico, che analizza l'evoluzione della normativa dell'Unione in materia di energia e clima, soffermandosi sulle ricadute che tale sviluppo determina sull'esercizio della discrezionalità degli Stati membri nella qualificazione, organizzazione e gestione dei servizi di interesse economico generale.

L'avanzamento del processo di integrazione europea mostra come le scelte degli Stati siano sempre più orientate e limitate da un quadro normativo europeo fondato su obiettivi comuni, soprattutto nei settori dell'energia e del clima. In effetti, l'intensificarsi dell'intervento dell'Unione incide direttamente sul contenuto degli obblighi di servizio pubblico, in quanto restringe i margini di scelta degli Stati quanto alle finalità perseguibili, di talché la loro discrezionalità viene ad essere "relativizzata".

In questo contesto, l'art. 106, par. 2, TFUE continua a rappresentare il principale strumento di bilanciamento tra tutela dell'interesse generale ed *enforcement* delle regole di concorrenza, ma il suo ruolo risulta progressi-

⁷ Corte giust., 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*.

vamente trasformato. Accanto alla funzione tradizionale di clausola derogatoria, la disposizione assume una valenza sempre più integrativa e regolatoria, idonea a orientare le decisioni nazionali in coerenza con le finalità dell'integrazione europea. Ad avviso dell'autrice, questo nuovo approccio risulta particolarmente evidente nel settore energetico, dove gli obblighi di servizio pubblico sono sempre più utilizzati come strumenti funzionali al perseguimento non solo della tradizionale garanzia di continuità, sicurezza e universalità della fornitura, ma anche degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di transizione ecologica.

In tale prospettiva si colloca, ad esempio, la direttiva (UE) 2019/944, richiamata nel saggio, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Tale atto, pur muovendosi nel solco della liberalizzazione e della concorrenza, riconosce espressamente agli Stati membri un margine di intervento, che può esercitarsi mediante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, in vista di un miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 191, par. 1, TFUE) e di un elevato livello di tutela (art. 191, par. 2, TFUE). Ai sensi dell'art. 9 della direttiva, tali obblighi possono riguardare non solo la sicurezza, la regolarità e la qualità delle forniture, ma anche obiettivi di interesse economico generale, tra i quali viene ormai stabilmente ricompresa la tutela dell'ambiente e del clima⁸. Particolarmente significativo è il ruolo attribuito ai gestori dei sistemi di distribuzione e di trasmissione, sui quali grava l'obbligo di rispettare l'ambiente, espressamente imposto dalla stessa direttiva (artt. 31 e 40), che trova giustificazione nella qualificazione dell'attività energetica come servizio di interesse economico generale e nella necessità di assicurare un bilanciamento tra logiche di mercato e la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici.

Dunque, il perseguimento di tali obiettivi di interesse generale richiede un ruolo rafforzato delle istituzioni dell'Unione, chiamate a esercitare funzioni di indirizzo e coordinamento, sicché la politica energetica e ambientale non può che svilupparsi in modo complementare a una politica industriale europea, capace di integrare intervento pubblico, regolazione e con-

⁸ La direttiva, in coerenza con gli artt. 11 e 191 TFUE e con il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche dell'Unione, legittima dunque l'utilizzo degli OSP come leve di policy ambientale, purché essi rispettino i criteri di necessità, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

correnza⁹.

Il contributo chiarisce che questa progressione della politica ambientale dell'Unione non comporta una compressione illegittima delle prerogative statali, bensì riflette un riequilibrio della governance europea dei SIEG, nel quale l'Unione assume un ruolo crescente nella definizione delle condizioni e dei limiti entro cui sono ammissibili deroghe alle regole della concorrenza. Ciò impone, tuttavia, che l'esercizio di tale potere avvenga nel rispetto delle peculiarità nazionali e territoriali, che la Commissione e la Corte di giustizia sono chiamate a valutare e salvaguardare.

In definitiva, lo scritto arriva alla conclusione che l'art. 106, par. 2, TFUE si configura oggi non solo come strumento di deroga, ma come meccanismo regolatorio positivo, volto a conciliare integrazione europea, interesse generale alla tutela dell'ambiente e rispetto delle identità nazionali.

3. *Il rapporto della tutela ambientale con gli appalti e le concessioni*

Un'altra macroarea del rapporto tra tutela ambientale, regole di concorrenza applicabili agli Stati e mercato interno concerne gli appalti pubblici e le concessioni, che sono sempre più concepiti come leve di intervento regolatorio, chiamate a orientare le scelte degli operatori economici verso modelli di produzione e consumo sostenibili.

Nella Comunicazione interpretativa in materia di appalti pubblici e considerazioni ambientali¹⁰, la Commissione aveva già evidenziato che l'integrazione di criteri ambientali non è estranea alla logica del mercato interno, ma ne costituisce un elemento evolutivo. Nel corso degli anni, la

⁹ M. MARESCA, *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2/2025, p. 1; D. FELISINI, P. PAESANI, *Industrial Policy and Its Funding at the Frontier of European Integration: Lessons from the Past and Present Challenges*, in *Enterprise & Society*, 2024, p. 1 ss.; P. RECALDINI, *La nuova politica industriale dell'Unione europea tra autonomia (strategica) e principio di attribuzione: una lettura critica*. V ed. Incontro fra i giovani studiosi di diritto UE, consultabile sul sito <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2025/12/Post-Paolo-Recaldini-Firenze.pdf>.

¹⁰ Comunicazione interpretativa della Commissione, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, COM(2001) 274.

Commissione ha espressamente valorizzato il *Public Procurement* come strumento di attuazione delle politiche ambientali e climatiche dell'Unione, sottolineandone la funzione strategica nel conseguimento degli obiettivi di neutralità climatica¹¹. In particolare, nel *Green Deal* la Commissione europea ha affermato che le autorità pubbliche, comprese le istituzioni dell'Unione, dovrebbero dare l'esempio a tutti gli attori del mercato, assicurandosi che i loro appalti si basino su criteri ecologici.

In questo quadro, appalti e concessioni emergono come strumenti privilegiati attraverso cui il mercato interno viene funzionalizzato al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale e assume un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche europee di sostenibilità. La scelta delle modalità di affidamento, la configurazione del rischio operativo e la definizione delle specifiche tecniche, dei criteri di aggiudicazione e delle modalità di esecuzione degli appalti assumono una valenza di policy che trascende la dimensione procedurale, incidendo sulla capacità dell'Unione di realizzare i propri obiettivi climatici e ambientali.

Ciò detto, tre saggi esaminano l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, mentre un quarto contributo affronta lo stesso tema in relazione alle concessioni.

Più precisamente, il primo saggio intitolato “Il *Green Public Procurement* tra vincoli normativi e margini di discrezionalità” si compone di due parti, una redatta dalla prof.ssa Rolando concernente la disciplina dell'Unione e l'altra del prof. Taglianetti relativa al diritto nazionale.

È ben noto, al riguardo, che la disciplina degli appalti pubblici nel diritto dell'Unione europea trova il proprio fulcro nelle direttive in materia di contratti pubblici, che delineano il quadro normativo di riferimento per

¹¹ Cfr. M. BUCCARELLA, *Appalti pubblici e istanze ambientali nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e dell'Unione europea*, Napoli, 2024, p. 215; B. FENNI, *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *Ambiente-Diritto.it*, 2024; N. A. SAVA, *The eForms Regulation and Sustainable Public Procurement Data Collection*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, n. 3, 2023, p. 177; G. CREPALDI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023; L. TREVIÑO-LOZANO, E. UYSAL, *Bridging the gap between corporate sustainability due diligence and EU public procurement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 5, 2023, p. 554; I. A. NICOTRA, *Green Public Procurement: a look into the past to meet future challenges*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022; J.P. O'Hara, *Environmental Protection through the Public Procurement regime in the European Union and the UK*, in *Environmental Law*, 2004, p. 21.

le procedure di affidamento indette dalle amministrazioni aggiudicatrici e per i concorsi di progettazione di valore pari o superiore a determinate soglie economiche. Lo scritto mette in risalto come nel corso degli ultimi anni tale disciplina abbia progressivamente assunto una valenza strategica nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, divenendo uno degli strumenti privilegiati attraverso cui l'Unione europea orienta le politiche pubbliche verso modelli di sviluppo sostenibile.

La rilevanza degli appalti pubblici è confermata dall'impatto economico degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, che coinvolgono annualmente oltre 250.000 autorità e rappresentano circa il 14% del PIL dell'Unione e l'11% del PIL italiano. In ragione di tale volume e del conseguente potere di mercato, gli appalti pubblici sono in grado di incidere in modo significativo sulle dinamiche di produzione e consumo, contribuendo alla definizione di standard minimi ambientali nella domanda pubblica.

In questo contesto si colloca lo sviluppo del *Green Public Procurement* (GPP), recentemente rafforzato dall'adozione di atti normativi che attribuiscono alla Commissione europea il potere di definire specifiche tecniche e criteri premiali di carattere ambientale. Al di fuori di tali ipotesi, lo scritto mette in luce che il GPP conserva una natura prevalentemente facoltativa, pur inserendosi in un quadro normativo caratterizzato da una crescente integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale come principio trasversale dell'azione amministrativa.

Con riferimento all'ordinamento nazionale, l'analisi propone una lettura sistematica del rapporto tra l'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi (CAM) e l'esercizio della discrezionalità amministrativa, evidenziando come l'introduzione di questi CAM non comporti una automatica compressione dei margini decisionali delle stazioni appaltanti. Queste ultime conservano, infatti, significativi spazi di valutazione, potendo integrare i CAM con requisiti ulteriori, coerenti con il quadro normativo e proporzionati alle specificità della procedura. Pertanto, i criteri ambientali minimi operano quali standard di base, mentre la discrezionalità amministrativa rappresenta lo strumento attraverso cui orientare concretamente le procedure di affidamento verso livelli più elevati di tutela ambientale.

Il secondo saggio della dott.ssa Baisi analizza il tema degli appalti pubblici verdi, con particolare riferimento al temperamento tra la realizzazione degli obiettivi di decarbonizzazione e la tutela della competitività del

mercato. Anche in questo contributo l'autore inquadra la disciplina del GPP nel contesto del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), al fine di evidenziare come l'integrazione CAM costituisca non solo un obbligo giuridico, ma anche uno strumento per promuovere la sostenibilità e l'innovazione lungo l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, in conformità con i principi enunciati dalle direttive europee 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Particolare attenzione è dedicata al Piano d'Azione Nazionale per il GPP (PAN GPP), recentemente aggiornato, che mira a rafforzare l'efficacia dei CAM e a migliorare il monitoraggio della loro applicazione nelle stazioni appaltanti. Il saggio evidenzia le persistenti criticità operative, tra cui la formazione insufficiente del personale e la limitata offerta di prodotti e servizi sostenibili sul mercato, nonché le difficoltà nell'integrazione dei CAM nei bandi e nei capitolati, che possono compromettere l'effettivo ruolo del GPP come leva di politica ambientale e industriale.

La valutazione si estende alle soluzioni operative e strategiche per risolvere le suddette criticità e rafforzare l'efficienza del PAN GPP. Tra queste si segnalano la formazione continua dei funzionari delle stazioni appaltanti, l'implementazione di sistemi di monitoraggio avanzati, l'adozione di tecnologie digitali come il *Building Information Modeling* (BIM) per valutare l'impatto ambientale dei progetti, e l'integrazione dei CAM nei settori strategici e infrastrutturali. L'autore richiama l'importanza di un approccio orientato al ciclo di vita del prodotto e del servizio, in linea con i principi di economia circolare e sostenibilità sanciti dalla normativa dell'Unione e dal *Green Deal*.

Il saggio propone altresì un'analisi critica sulla riforma delle direttive sugli appalti pubblici, laddove sottolinea la necessità di strumenti normativi più flessibili e mirati alla sostenibilità. Specificatamente, il GPP non deve essere interpretato solo come vincolo procedurale, ma come leva di politica pubblica capace di favorire un mercato unico europeo resiliente e decarbonizzato, incentivando l'adozione di pratiche di approvvigionamento sostenibili e valorizzando i prodotti e i servizi a elevata sostenibilità ambientale.

Il lavoro del prof. Maffeo apporta un contributo rilevante al dibattito, in quanto offre una ricognizione, nel quadro del diritto dell'Unione, del regime applicabile alle imprese di Paesi terzi nel mercato degli appalti

pubblici. L'analisi prende le mosse dalla constatazione di una potenziale asimmetria concorrenziale: gli operatori europei sono tenuti al rispetto di standard normativi elevati (in materia ambientale, sociale e di concorrenza), mentre le imprese di Stati terzi possono operare in contesti regolatori meno stringenti, con possibili effetti distorsivi sulla parità delle condizioni competitive.

A fronte di tale possibile violazione del *level playing field* tra imprese, la Commissione ha adottato nel 2019 delle Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'Unione, finalizzate a orientare l'azione delle stazioni appaltanti nella gestione di offerte provenienti da operatori extra-UE. In questo contesto, il contributo esamina il margine di discrezionalità riconosciuto alle amministrazioni aggiudicatrici nella valutazione di tali offerte, soffermandosi sui limiti all'esercizio di tale potere, nonché sulla possibilità per gli operatori extraeuropei di invocare un diritto a un "trattamento non meno favorevole" rispetto a quello riservato agli offerenti dell'Unione. L'analisi è svolta con particolare riguardo all'integrazione delle esigenze ambientali nelle procedure di affidamento e si estende anche al regolamento 2022/2560 sulle sovvenzioni estere e al regolamento 2022/1031, noto come strumento sugli appalti internazionali.

Il contributo della dott.ssa Benassai consente poi di estendere la riflessione al regime delle concessioni nel diritto dell'Unione europea, interrogandosi sulle modalità di composizione della tensione tra l'ampiezza della discrezionalità amministrativa e le istanze di apertura del mercato alla concorrenza.

Un focus particolare è riservato alle concessioni idroelettriche, aventi ad oggetto risorse naturali scarse e strategiche, che sono tradizionalmente assoggettate alla direttiva 2006/123/CE, sebbene la loro qualificazione come "servizio" sia controversa, soprattutto quando si limitino alla produzione di energia elettrica destinata all'autoconsumo. Con l'ordinanza n. 161/2024¹², infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto necessario chiarire la questione, sottoponendo un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in relazione alle piccole derivazioni idroelettriche (fino a 3.000 kW) della Regione Emilia-Romagna, prorogabili per fruire degli incentivi entro il limite trentennale. Le conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-

¹² Corte cost. ord. 7 ottobre 2024, n. 161; Cfr. A. PERSICO, *Sull'(in)applicabilità della direttiva servizi alle (piccole) concessioni idroelettriche*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, p. 2.

Bordona¹³ escludono che le suddette attività rientrino nella nozione di servizio e, pertanto, l'applicabilità della direttiva servizi. La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata, ma dovrà dirimere il contrasto tra i principi generali di trasparenza, imparzialità e contendibilità nell'affidamento delle concessioni e l'esigenza di istituire un regime specifico, proporzionato e non discriminatorio, per le piccole derivazioni idroelettriche destinate all'autoconsumo. La Regione giustifica la distinzione tra grandi e piccole derivazioni con la maggiore rilevanza economica e l'impatto ambientale delle prime, mentre la Commissione e il governo italiano contestano tali considerazioni, richiamando il vincolo della scarsità delle risorse idriche e delle condizioni ambientali sulle possibilità di realizzazione delle piccole derivazioni. Indipendentemente dall'esito della controversia, risulta chiaro che la componente ambientale gioca un ruolo centrale e crescente nell'orientare il regime applicabile e l'esercizio del potere regolatorio.

Nell'ambito delle concessioni si pone anche la questione dell'operatività dei CAM, introdotti dal legislatore nazionale, i quali trovano applicazione con riferimento alle attività materiali connesse alle concessioni idroelettriche, quali la progettazione e la realizzazione delle opere, mentre restano estranei alla fase di gestione amministrativa del rapporto concessorio. Pur configurandosi come strumenti di indirizzo delle politiche pubbliche in chiave di sostenibilità ambientale, i CAM sono suscettibili di incidere sull'assetto organizzativo ed economico degli operatori, con potenziali ricadute sull'equilibrio concorrenziale e sulla sostenibilità complessiva degli investimenti connessi alle concessioni.

Il lavoro si colloca poi sulla scia degli altri contributi laddove sottolinea l'esigenza di un dialogo tra il diritto dell'Unione e le discipline nazionali, volto a ricomporre in termini sistemici le esigenze di tutela della concorrenza, sostenibilità ambientale e sicurezza energetica, nella prospettiva di valorizzare le concessioni quali strumenti di politica pubblica per la gestione sostenibile delle risorse naturali.

¹³ Conclusioni dell'Avv. gen. Campos Sánchez-Bordona dell'11 dicembre 2025, C-653/24, *Presidente del Consiglio dei ministri*.

4. Conclusioni non definitive sulle prospettive evolutive del rapporto tra la tutela ambientale, la sicurezza e la concorrenza alla luce della competitività

Il rapporto tra tutela ambientale e servizi di interesse economico generale (SIEG), nonché le modalità attraverso cui questi ultimi vengono affidati tramite appalti e concessioni, rappresenta un nodo cruciale e tutt'altro che risolto nel diritto dell'Unione europea.

Il *Clean Industrial Deal* e l'esigenza di una politica industriale europea costituiscono oggi la cornice strategica entro cui va letto il rapporto tra tutela ambientale e servizi di interesse economico generale (SIEG), nonché le modalità di affidamento di questi ultimi tramite appalti e concessioni. Essi offrono un orizzonte volto a riequilibrare ambiente e competitività, sottolineando come strumenti pubblici flessibili e coerenti possano diventare leve per una transizione ecologica efficace e sostenibile.

Il *Clean Industrial Deal* rappresenta una risposta alle crescenti preoccupazioni per il rallentamento della produttività dell'Unione europea, chiaramente evidenziate nel noto Rapporto sul futuro della competitività europea, redatto nel 2024 da Mario Draghi su incarico della Commissione europea. Il documento richiama le istituzioni dell'Unione alla necessità di azioni decisive e interventi strategici nel nuovo scenario internazionale, con l'obiettivo di rafforzare strutturalmente la competitività dell'economia dell'UE attraverso un insieme coordinato di riforme, investimenti pubblici e privati e un potenziamento della governance economica dell'Unione¹⁴.

Le recenti iniziative della Commissione europea, che recepiscono e traducono in indirizzi di policy alcune delle indicazioni formulate nel Rapporto Draghi sulla competitività europea, dimostrano come la tutela dell'ambiente, pur continuando a configurarsi come obiettivo fondamentale dell'Unione europea, sia oggi chiamata a confrontarsi con altre priorità strategiche dell'integrazione europea, in un contesto profondamente mutato sotto il profilo economico e geopolitico. L'urgenza di riformare sensi-

¹⁴ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, september 2024, disponibile su www.commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en. Cfr. F. STEINBERG, M. BERGMANN, *The Draghi Report: A Strategy to Reform the Europe-an Economic Model*, in *CSIS Center for Strategic & International Studies*, 2024; G. SGARAVATTI, S. TAGLIAPIETRA, C. TRASI, *Re-energising Europe's global green reach*, in *Policy Brief*, 2024.; V. anche E. LETTA, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity*, consultabile sul sito www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-byenrico-letta.pdf.

bilmente l'azione dell'Unione emerge altresì dal rapporto 2026 sul mercato unico e la competitività¹⁵, nel quale la Commissione ha riconosciuto che anche il mercato interno, un tempo definito “il gioiello della corona”, non brilla più come in passato, a causa del crescente numero di nuovi ostacoli e restrizioni tra gli Stati membri, con ripercussioni negative sull'economia.

In questo quadro si collocano, solo per menzionare alcune delle più recenti iniziative, la Bussola per la competitività¹⁶, il Libro bianco sulla difesa europea¹⁷ e il piano *ReArm Europe – Readiness 2030*¹⁸. La prima iniziativa mira a rafforzare la capacità dell'Unione di competere a livello globale, riducendo dipendenze strategiche e sostenendo l'industria europea in settori chiave, mentre gli altri due atti sono volti a rafforzare le capacità di difesa dell'Unione e degli Stati membri in un contesto geopolitico caratterizzato da crescenti tensioni e conflitti armati. È il caso di aggiungere che le citate proposte di revisione delle direttive sugli appalti pubblici hanno dato avvio a una riflessione sull'esigenza di favorire un più ampio accesso delle piccole e medie imprese alle procedure di affidamento, nonché di rafforzare, in una prospettiva strategica, la competitività dell'Unione. La proposta di revisione della normativa intende altresì contenere l'impiego del criterio del prezzo più basso come unico parametro di aggiudicazione, promuovendo contestualmente la valorizzazione di criteri qualitativi.

Il *fil rouge* che accomuna questa e altre iniziative recenti dell'Unione europea è rinvenibile proprio nell'esigenza di rafforzare e promuovere la competitività delle imprese europee, orientando l'intervento regolatorio verso la riduzione degli oneri e la creazione di un contesto favorevole all'innovazione e agli investimenti, in coerenza con il modello di economia

¹⁵ Cfr. Comunicato stampa della Commissione europea concernente la relazione annuale 2026 sul mercato unico e la competitività, consultabile sul sito: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/relazione-annuale-della-commissione-sui-dati-del-2024-relativi-al-mercato-unico-e-alla-competitivita-2026-01-30_it.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, Bussola per la competitività dell'UE, COM(2025) 30.

¹⁷ Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, consultabile sulla JOIN(2025) 120; <https://bluestarstrategies.com/competitiveness-defense-the-european-commissions-2025-cornerstones/>.

¹⁸ *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, consultabile su: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI\(2025\)769566_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf).

sociale di mercato fortemente competitiva delineato dall'art. 3, par. 3, TUE. In buona sostanza, il legittimo obiettivo dell'Unione europea di rafforzare la propria base industriale, inclusa quella del settore della difesa, in un contesto globale sempre più competitivo, solleva un delicato problema di bilanciamento tra le esigenze di sviluppo economico e la protezione dell'ambiente.

Al tema del rapporto tra concorrenza, ambiente e sicurezza è dedicato l'ultimo saggio, che consente di toccare con mano come la crescente centralità delle politiche di sicurezza dell'Unione europea stia incidendo in modo significativo sulla tutela dell'ambiente e della concorrenza. Se è vero che il rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa sollecita un utilizzo sempre più esteso e flessibile degli strumenti di intervento pubblico, tale cambiamento pone interrogativi circa la compatibilità di tali misure con gli obiettivi di tutela della concorrenza e dell'ambiente.

La politica di difesa, divenuta una priorità strategica dell'Unione, tende infatti a giustificare forme di sostegno pubblico e di coordinamento industriale che, in via ordinaria, sarebbero suscettibili di alterare il corretto funzionamento della concorrenza. In tale contesto, la tutela dell'ambiente – pur riconosciuta come obiettivo trasversale dell'azione unionale ai sensi dell'art. 11 TFUE e dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali – risulta esposta a tensioni ulteriori, poiché l'aumento della produzione militare e l'espansione della capacità industriale della difesa appaiono difficilmente conciliabili, almeno nel breve periodo, con gli obiettivi di decarbonizzazione e con il *Green Deal* europeo.

Il diritto della concorrenza dell'Unione offre tuttavia spazi di adattamento che consentono di leggere il rapporto tra sicurezza e sostenibilità in termini di bilanciamento piuttosto che di prevalenza. Da un lato, le deroghe previste per esigenze di sicurezza essenziale (art. 346 TFUE) e, dall'altro, la crescente valorizzazione di obiettivi di interesse generale nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato permettono di giustificare interventi pubblici nel settore della difesa, pur richiedendo una valutazione attenta dei loro effetti distorsivi. In tale prospettiva, l'integrazione selettiva di criteri ambientali nelle misure di sostegno – ad esempio attraverso il supporto dell'innovazione tecnologica, dell'efficienza energetica e della riconversione dei processi produttivi – può contribuire a limitare le tensioni tra concorrenza, sicurezza e tutela ambientale.

Ne consegue che le regole di concorrenza previste dagli artt. 101-109 TFUE non possono essere interpretate e applicate in modo avulso dalla tutela dell'ambiente e dalle esigenze di sicurezza, in quanto si inseriscono nel più ampio quadro degli obiettivi dell'Unione europea. Ciò implica che una lettura eccessivamente rigida delle suddette regole rischia di ostacolare iniziative che, pur comportando limitazioni concorrenziali, risultano funzionali al perseguimento della specifica missione affidata alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale – ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE – in settori strategici, quali l'ambiente e la sicurezza. Come rovescio della medaglia, il richiamo alla sostenibilità ambientale o alla sicurezza non può essere utilizzato in modo strumentale per giustificare restrizioni della concorrenza o interventi statali che eccedano quanto necessario e proporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti.

Tirando le fila delle analisi e delle considerazioni emerse nei contributi, si delinea con chiarezza la necessità di un approccio integrato ai diversi obiettivi dell'Unione, volto a sostenere la transizione ecologica e, al tempo stesso, a rafforzare la concorrenza e l'autonomia strategica. L'evoluzione del processo di integrazione europea rappresenta un banco di prova fondamentale per valutare la capacità dell'Unione di rispondere alla sfida della competitività. I prossimi anni ci consentiranno di comprendere meglio l'orientamento dell'Unione, auspicando che le politiche dell'ambiente, della concorrenza e della sicurezza procedano di pari passo, in quanto, pur fondandosi su basi giuridiche distinte e perseguendo finalità differenti, possono essere ragionevolmente e adeguatamente tutelate e contemplate in nome della competitività.

L'INCIDENZA DEGLI INTERESSI AMBIENTALI SULL'ISTITUZIONE E GESTIONE DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

FRANCESCO LIGUORI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I SIEG nel diritto della concorrenza dell'Unione europea. – 3. Gli interessi ambientali nell'ordinamento europeo: una breve contestualizzazione. – 4. L'incidenza (in astratto) degli interessi ambientali sull'assunzione e gestione dei SIEG. – 5. L'incidenza (in concreto) degli interessi ambientali sull'assunzione e gestione dei SIEG. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il presente contributo si propone di analizzare il ruolo degli interessi ambientali nell'istituzione e gestione dei servizi di interesse economico generale (d'ora in avanti anche SIEG), alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'Unione europea e della prassi amministrativa italiana. La domanda di ricerca attorno a cui gravita l'intera trattazione è se e in che misura gli Stati membri possono derogare alle regole di concorrenza nell'organizzazione dei loro SIEG per raggiungere obiettivi ambientali.

Muovendo dal presupposto, ormai consolidato a livello europeo, secondo cui la tutela dell'ambiente costituisce un obiettivo trasversale delle politiche europee, l'indagine intende perciò verificare se – e appunto in quale misura – tale obiettivo incida sulle scelte delle amministrazioni nazionali in merito all'assunzione, all'organizzazione e al funzionamento dei SIEG.

L'analisi condotta si articola seguendo un metodo deduttivo. In particolare, nel corso del paragrafo secondo sarà ricostruito il quadro normativo-sistematico di riferimento, con specifica attenzione al rapporto tra interessi ambientali, concorrenza e servizi pubblici, nonché al principio di integrazione ambientale stabilito dall'art. 11 TFUE. Il paragrafo terzo si concentrerà sull'evoluzione giurisprudenziale europea, chiarendo in che modo

* Contrattista di ricerca presso l'Università degli studi di Roma UnitelmaSapienza.

la Corte di giustizia abbia progressivamente riconosciuto la rilevanza della tutela dell'ambiente nell'ambito del test di proporzionalità applicato alle deroghe previste dall'art. 106, par. 2, TFUE. Successivamente, nel paragrafo quarto, si procederà a una sistematizzazione delle possibili forme di incidenza degli interessi ambientali sulle diverse fasi del ciclo di vita di un SIEG, elaborando una griglia teorica articolata secondo tre direttrici: l'assunzione del servizio, la scelta della sua forma di gestione e la disciplina delle compensazioni economiche che possono rientrare nell'ambito di applicazione del divieto di aiuti di Stato, *ex* art. 107 TFUE.

Da un punto di vista puramente metodologico, l'elaborato combina un approccio dogmatico-ricostruttivo con un'indagine empirica. Infatti, la prima parte dell'analisi, eminentemente teorico-ricostruttiva, consiste nell'esame delle regole, dei principi e della giurisprudenza europea pertinente, al fine di individuare i presupposti giuridici che legittimano l'integrazione degli interessi ambientali nella regolazione dei SIEG da parte degli Stati membri. La seconda parte, invece, presenta uno studio di tipo empirico, illustrato nel paragrafo quinto, basato su alcuni quesiti indirizzati a specifiche amministrazioni regionali italiane – in particolare la Regione Lazio – al fine di verificare se le potenzialità individuate nella ricostruzione astratta trovino riscontro anche nella prassi.

L'obiettivo complessivo dell'indagine è duplice. Da un lato, offrire una ricostruzione sistematica e coerente del ruolo degli interessi ambientali nella disciplina dei SIEG, mettendo in luce come essi siano destinati a incidere, in modo sistematico, sul funzionamento del regime derogatorio in materia di servizi pubblici. Dall'altro lato, mediante l'analisi empirica, valutare il grado di effettiva integrazione di tali interessi nelle decisioni amministrative nazionali, evidenziando possibili convergenze o discrepanze rispetto al quadro teorico-normativo precedentemente ricostruito.

In quest'ottica, la sezione conclusiva del presente elaborato intende offrire qualche breve considerazione finale, mettendo in relazione la ricostruzione teorica e i risultati dell'indagine empirica, e mostrando come la tutela dell'ambiente tenda attualmente a configurarsi non soltanto come un valore costituzionalmente protetto a livello europeo, ma anche come un criterio idoneo a orientare stabilmente le scelte pubbliche in materia di servizi di interesse economico generale.

2. I SIEG nel diritto della concorrenza dell'Unione europea

L'art. 106, par. 1, TFUE stabilisce che «Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati [...]», il che significa che le norme sulla concorrenza si applicano a qualsiasi società, pubblica o privata, anche laddove lo Stato abbia affidato loro dei diritti speciali ovvero esclusivi. Questa regola esprime pertanto il principio di eguaglianza fra tutti gli operatori del mercato europeo¹, in quanto si prescinde dal fatto che taluni di essi esplicino funzioni pubblicistiche all'interno di uno o più Stati membri. In questo senso, è chiaro che le regole deputate al corretto funzionamento del diritto della concorrenza europea vadano applicate a qualsiasi impresa operante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

La regola appena enunciata, tuttavia, non ha carattere assoluto in quanto il trattato stesso, al comma successivo, prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle norme dei trattati, specialmente quelle di diritto della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali disposizioni non osti all'adempimento, di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. Peraltro, aggiunge sempre l'art. 106, par. 2, TFUE, in ogni caso lo sviluppo degli scambi tra Stati membri non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

La disposizione in esame costituisce quindi quella che in dottrina viene definita come una esenzione relativa ai servizi pubblici di tipo condizionale², poiché preclude in via d'eccezione l'applicazione delle norme dei trattati al verificarsi di una o più condizioni. Nel caso di specie, le due condi-

¹ Per una disamina sull'applicazione di tale principio nel diritto della concorrenza relativo ai SIEG, *ex multis*, si vedano S. RODIGUES, *La nouvelle régulation des services publics en Europe*, Paris, 2000, p. 498 ss.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milano, 2010, p. 98; A. ARENA, *La nozione di 'servizio pubblico' nel diritto dell'integrazione economica. La specificità del modello sovranazionale europeo*, Napoli, 2011, p. 93; H.-J. KOCH, M. REESE, *Public Waste Management Services in the Internal Market and the Interpretation of Article 106 TFEU*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 8, 2011, pp. 23-45; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, p. 428.

² Sul concetto di esenzione relativa ai servizi pubblici di tipo condizionale, A. ARENA, *op. cit.*, p. 122.

zioni che devono essere soddisfatte perché possa operare l'esenzione di cui all'articolo in questione sono: in primo luogo, il fatto che la deroga alle regole di concorrenza operi in modo proporzionato e quindi solo nella misura necessaria a garantire l'effettivo conseguimento delle missioni di interesse generale³; e in secondo luogo, è posta come condizione ultima il fatto che suddetta deroga non pregiudichi in ogni caso gli sviluppi degli scambi tra Stati membri, in modo contrario agli interessi dell'Unione.

L'esenzione in analisi, per come descritta dall'art. 106, par. 2, TFUE consta dunque di tre elementi costitutivi, di cui due positivi, che cioè devono ricorrere affinché operi la deroga, e uno negativo, che invece non deve sussistere affinché la deroga trovi applicazione. Quanto ai primi due, quelli di carattere positivo, questi sono, da un lato, la necessaria sussistenza di una impresa incaricata della gestione di un SIEG, e dall'altro, la presenza di un ostacolo all'adempimento della missione pubblicistica rappresentato dalla applicazione della normativa dei trattati. Per quanto riguarda, invece, l'elemento negativo, esso consiste nell'assenza di un pregiudizio agli scambi tra Stati membri in misura contraria agli interessi dell'Unione.

La comprensione dell'operatività dell'esenzione di cui all'art. 106, par. 2, TFUE passa dunque dalla verifica dei singoli elementi costitutivi stabiliti dalla disposizione in esame.

In merito al primo elemento, preme sottolineare innanzitutto che per impresa si fa riferimento alla nozione corrispondente a quella utilizzata ai fini dell'applicazione del diritto della concorrenza⁴, e che, nel rispetto del principio della certezza del diritto, la gestione della missione pubblicistica oggetto del SIEG deve essere chiaramente definita ed affidata all'impresa attraverso un atto di una pubblica autorità⁵.

Inoltre, la nozione di SIEG è una nozione di diritto europeo che comprende la maggior parte dei servizi che negli ordinamenti nazionali sono

³ Sul test di proporzionalità si è espressa la Corte di giustizia per la prima volta in Corte giust. 19 maggio 1993, C-320/91, *Procedimento penale/Paul Corbeau*.

⁴ La nozione di impresa nel diritto antitrust la si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, Corte giust. 23 aprile 1991, C-41/90, *Höfner e Elser*; 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Centre*; 5 marzo 2015, C-93/13 P e C-123/13 P, *Commissione e a./Versalis e a.*; 27 aprile 2017, C-516/15 P, *Akzo Nobel e a./Commissione*; 28 ottobre 2020, C-611/18 P, *Pirelli & C./Commissione*.

⁵ Come emerge da Corte giust. 27 marzo 1974, 127/73, *BRT/SABAM and NV Fonior*, punto 20; 11 aprile 1989, 66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, punto 55.

considerati come pubblici⁶. Un SIEG si caratterizza, invero, per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che un dato servizio vada comunque garantito anche in caso di cd. “fallimento del mercato”⁷, vale a dire quando il mercato non è sufficientemente incentivato a provvedervi in modo autonomo.

In altre parole, qualora le pubbliche autorità ravvisino l'esigenza che alcuni SIEG siano erogati, nonostante i meccanismi di mercato potrebbero rivelarsi inidonei e garantire un livello minimo di prestazioni soddisfacenti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, allora tale pubblica autorità può decidere di assumere dei SIEG in modo che le richieste di taluni specifici servizi pubblici vengano soddisfatte attraverso l'imposizione di obblighi di servizio di interesse generale⁸.

Simili obblighi di servizio, che possono afferire tanto ad un servizio pubblico quanto ad un servizio di tipo universale⁹, di regola sono eseguiti dagli operatori del mercato seguendo il cd. modello della “concorrenza nel mercato”¹⁰, ossia quel modello che riguarda servizi pubblici che, in virtù di caratteristiche particolari dell'attività, prevedono che la fornitura del servizio in questione possa essere svolta da una pluralità di operatori in concorrenza fra loro. È sufficiente, infatti, un provvedimento di autorizzazione non discrezionale della pubblica autorità volto a verificare il possesso di

⁶ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024, p. 363.

⁷ Sul concetto di fallimento del mercato, N. FIEDZIUK, *Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest*, in *EPL*, n. 16, 2010, p. 271 ss.

⁸ Il primo elemento costitutivo dell'esenzione *ex art.* 106, par. 2, TFUE è stato oggetto anche di un chiarimento offerto dalla Corte di giustizia (Tribunale 12 febbraio 2008, T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd e BUPA Ireland Ltd/Commissione*, punto 172) che ha identificato due requisiti minimi affinché un SIEG possa essere considerato come tale: da un lato, è necessario che vi sia un atto di una pubblica autorità che affidi all'operatore una specifica missione pubblicistica; e dall'altro, occorre che suddetta missione sia universale, e perciò accessibile a tutti i consociati e preordinata al soddisfacimento di esigenze della collettività, e doverosa, nel senso che gli operatori sono tenuti ad offrire il servizio rispettandone gli obblighi stabiliti dal regolatore che ne disciplinano l'erogazione.

⁹ Sul concetto di servizio universale, per tutti, si veda A. ARENA, *op. cit.*, p. 178.

¹⁰ Per un approfondimento sul modello della “concorrenza nel mercato”, Corte giust. 14 ottobre 2010, C-280/08, *Deutsche Telekom/Commissione*. In dottrina, si veda M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *RIDPC*, n. 1, 2020, p. 53. Nella manualistica, per tutti, R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2023, p. 1201 ss.

requisiti tecnici/economici minimi necessari per intraprenderla, per come previsti dalla regolazione di settore.

In deroga a questo primo modello “ordinario” che declina la volontà dell’ordinamento europeo di preferire, anche per l’espletamento dei servizi pubblici, la libera iniziativa economica dei privati, è ben possibile che le autorità nazionali ricorrano ad un secondo modello di erogazione del servizio pubblico, quello della cd. “concorrenza per il mercato”¹¹. Questo secondo modello interviene quando si verificano situazioni in cui, per ragioni tecniche o economiche, il servizio pubblico può essere fornito in modo efficiente solo da uno o più operatori previamente selezionati. In tal caso, l’attribuzione del servizio al privato avviene solo a seguito di una procedura competitiva di affidamento della concessione volta a conferire all’impresa o alle imprese selezionate un diritto speciale o di esclusiva nella gestione del servizio.

Ai modelli della “concorrenza nel mercato” e della “concorrenza per il mercato” le autorità degli Stati membri possono derogare per l’organizzazione dei loro SIEG anche ricorrendo a delle forme di co-gestione del servizio pubblico, attraverso le cd. società miste¹², ovvero scegliendo delle forme di gestione di tipo diretto, quando cioè l’attività viene svolta da strutture dell’ente titolare del servizio, o di tipo indiretto, qualora l’attività sia affidata tramite concessione, anche *ex lege*, ad enti pubblici incaricati dello svolgimento del servizio, ovvero ancora attraverso l’affidamento in house, vale a dire che il servizio viene affidato ad una società senza l’espletamento di una procedura di evidenza pubblica.

Venendo, invece, all’analisi del secondo elemento che deve ricorrere perché operi la disciplina derogatoria dei SIEG, di cui all’art. 106, par. 2, TFUE, questo riguarda la sussistenza di un preciso ostacolo all’assolvimento della missione pubblicistica. In particolare, è necessario dimostrare che l’applicazione della normativa della concorrenza impedisca all’impresa di adempiere gli obblighi di interesse generale.

A tal riguardo, in merito alla comprensione della portata della nozione di «ostacolo» all’assolvimento della missione pubblicistica¹³, secondo una

¹¹ Sul modello della “concorrenza per il mercato”, M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, cit.; M. CLARICH, *op. cit.*, p. 365 ss.

¹² Per un approfondimento delle società miste, si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali*, Napoli, 2017.

¹³ La nozione di ostacolo all’assolvimento della missione pubblicistica è stata oggetto

giurisprudenza più risalente della Corte di giustizia, tale ostacolo doveva consistere in una assoluta incompatibilità tra le regole di concorrenza e il perseguimento della missione pubblicistica¹⁴.

Più di recente, la Corte ha dapprima ritenuto che la deroga potesse essere invocata qualora la soggezione alle regole di concorrenza avrebbe impedito all'impresa-gestore del servizio di erogarlo in condizioni di equilibrio economico¹⁵. In un secondo momento, la Corte ha poi ampliato la nozione di restrizione della concorrenza, richiedendo, oltre alla considerazione della condizione di equilibrio economico in cui opera l'impresa-gestore, che dovesse rilevare anche la proporzionalità della misura statale rispetto all'interesse generale oggetto della missione pubblicistica¹⁶.

Infine, vi è il terzo elemento costitutivo dell'esenzione condizionata, ossia il fatto che le misure nazionali adottate a favore dell'impresa che gestisce il servizio non devono in ogni caso compromettere gli scambi tra Stati membri misura contraria agli interessi dell'Unione. Secondo parte della dottrina, tale requisito negativo risulta integrato laddove la Commissione

di una attenta ricostruzione effettuata da A. ARENA, *op. cit.*, p. 126 ss.; sul punto si vedano anche i contributi di S. RODRIGUES, *Le TPICE apporte une nouvelle pierre à l'interprétation de l'article 86.2 CE notamment sous l'angle du partage des responsabilités et des compétences entre Etats membres et Communauté européenne à l'égard des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général*, in *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, n. 2, 2008, p. 178; W. SAUTER, *Case T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd, BUPA Ireland Ltd v. Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance of 12 February 2008*, in *CMLR*, n. 2, 2009, p. 269; A. BIONDI, *BUPA v. Commission*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2008, pp. 401-407; M. ROSS, *A healthy approach to services of general economic interest? The BUPA judgment of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, n. 1, 2009, p. 127.

¹⁴ Corte giust. 30 aprile 1974, 155/73, *Giuseppe Sacchi*, punto 8; *Ahmed Saeed*, cit., punto 12; 23 aprile 1991, C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser/Macrotron GmbH*, punto 24; 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, punto 27.

¹⁵ *Procedimento penale/Paul Corbeau*, cit., punto 21. In dottrina, si vedano i contributi di P. MANZINI, *L'intervento pubblico nell'economia alla luce dell'art. 90 del Trattato CE*, in *Riv. dir. int.*, n. 3, 1995, pp. 379-396; e R. IANNOTTA, in *Il Foro amministrativo*, 1994, pp. 1692-1693.

¹⁶ Corte giust. 25 giugno 1998, C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp e a./Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, punto 65.

europea non riesca a dimostrare che le misure in questione abbiano pregiudicato in modo sostanziale il funzionamento del mercato interno¹⁷.

3. *Gli interessi ambientali nell'ordinamento europeo: una breve contestualizzazione*

La tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile trovano espresso fondamento nel diritto primario dell'Unione europea. Segnatamente, l'art. 3, par. 3, TUE configura lo sviluppo sostenibile quale obiettivo fondamentale dell'Unione, inscindibilmente connesso a una crescita economica equilibrata, alla stabilità dei prezzi, alla piena occupazione e a un elevato livello di protezione ambientale¹⁸. L'impegno per uno sviluppo sostenibile dell'Europa sta infatti ad indicare non solo la sostenibilità economica e sociale ma anche quella ambientale, perché teso a salvaguardare il miglioramento della qualità dell'ambiente.

Tale impostazione è ulteriormente specificata, sul piano dell'integrazione tra tutela ambientale e disciplina del mercato interno, dal Trattato di Amsterdam che ha consacrato il principio di integrazione ambientale, oggi trasfuso nell'art. 11 TFUE. Questa disposizione impone che le esigenze di protezione dell'ambiente siano considerate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche dell'Unione, incluse quelle funzionali alla realizzazione del mercato interno. Ne deriva la qualificazione

¹⁷ Conclusioni dell'Avv. gen. Léger, del 10 luglio 2001, C-309/99, J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs BV / Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, par. 166; conclusioni dell'Avv. gen. Ruiz-Jarabo Colomer, del 20 ottobre 2009, C-265/08, *Federutility e a. / Autorità per l'energia elettrica e il gas*, par. 78; R. WHISH, *Competition Law*, Oxford, 2008, p. 237; A. ARENA, *op. cit.*, p. 128.

¹⁸ Per un'analisi approfondita del principio di integrazione ambientale, si rinvia a M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in CMLR, vol. 38, 2001, p. 159 ss; M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *European Papers*, n. 1, 2023, p. 159 ss; F. MUNARI, *Le competenze e le "conoscenze" dell'Unione in materia ambientale*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, vol. I, Napoli, 2024, p. 120.

dell'ambiente come interesse trasversale, destinato a permeare l'intero sistema delle politiche europee.

Allo stesso modo, da un lato, il titolo XX del TFUE, agli artt. 191-193 disciplina in modo organico la politica ambientale dell'Unione¹⁹, e dall'altro, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ribadisce il principio dell'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche europee secondo il canone dello sviluppo sostenibile²⁰.

Pertanto, nell'espletamento dei poteri conferite dagli Stati membri, l'Unione deve sempre garantire un contemperamento tra gli obbiettivi perseguiti con la specifica politica materiale e la tutela dell'ambiente²¹. In questa prospettiva, le regole del mercato interno, e più specificamente quelle concernenti il diritto della concorrenza, vanno considerate come uno dei principali strumenti per assicurare un'elevata tutela delle prerogative ambientali.

Un simile assetto normativo è il risultato di un ampio processo di trasformazione dell'Unione europea da ordinamento a prevalente vocazione economica a comunità politica sensibile anche alle istanze sociali e ambientali²². La razionalità economica, inizialmente esclusiva, è stata progressiva-

¹⁹ In particolare, sull'operatività dell'art. 191 TFUE, si veda S. AMADEO, *Art. 191 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1634.

²⁰ Si veda P. A. PILLITU, *Art. 37 Carta dei diritti fondamentali*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

²¹ Come rilevato da L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, p. 90 ss.; F. MUNARI, *Do Environmental Rules and Standards Affect Firms' Competitive Ability?*, in *European Papers*, n. 4, 2019, pp. 207-224; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, pp. 20 ss.; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, n. 4, 2022, p. 170 ss.

²² Per una ricostruzione storica dello sviluppo dell'ordinamento europeo nella politica ambientale, si vedano A. JAZZETTI, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, 1995, p. 36 ss.; O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2006, p. 17 ss.; P. WENNERA, *Towards an Ever Greener Union? Competence in the Field of the Environment and Beyond*, in *CMLR*, n. 6, 2008, p. 1645 ss.; G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2016, n. 3, p. 4 ss.; R. LEONARDI, *I principi europei a tutela dell'ambiente e gli strumenti di mercato*, in *Rivista Giuridica Europea*, n. 2, 2022, pp. 1-5; M. MONTINI, *L'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea alla luce del principio di sussidiarietà*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *op. cit.*, p. 113; A. CAMPOLMI, *Verso una competenza esclusiva dell'Unione*

mente integrata in una concezione dello sviluppo come equilibrio tra crescita, coesione sociale e tutela dell'ambiente.

In tale contesto, l'ordinamento dell'Unione invita le amministrazioni degli Stati membri a integrare gli interessi ambientali nelle attività di regolazione del mercato, nella contrattazione pubblica nonché nella gestione dei beni e servizi pubblici²³. Per questo motivo, il quadro normativo primario appena indicato ha assunto varie declinazioni anche nella normativa europea derivata e specialmente nei tre settori di seguito delineati.

In tema di servizi, ad esempio, la direttiva "Bolkestein"²⁴ prevede all'art. 11, par. 3, che nella selezione dei candidati le pubbliche amministrazioni degli Stati membri possono tener conto di interessi ambientali. Inoltre, la stessa direttiva, all'art. 16, stabilisce che la libera prestazione dei servizi può essere limitata in funzione del rispetto di requisiti giustificati da ragioni ambientali.

Particolarmente significativa è poi l'evoluzione degli interessi ambientali nel settore dei contratti pubblici²⁵. Le direttive degli anni 90' (92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE) risultavano ancora ispirate a una logica esclusivamente concorrenziale ed economica, del tutto priva di riferimenti alle variabili ambientali. A partire dalla metà degli anni 90', tuttavia, si avvia una progressiva apertura agli interessi "green". Il Libro Verde del 1996 riconosce per la prima volta la possibilità di conciliare le esigenze

europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati, in *Quaderni AISDUE*, 2024.

²³ Da un punto di vista storico, la sensibilità ambientale dell'allora Comunità europea emerge solo a partire dagli anni 70', con la Conferenza di Stoccolma del 1972 e l'adozione dell'*Action Plan for the Human Environment*, che segna il passaggio della questione ambientale da ambito puramente interno a problema di rilevanza transnazionale. Il successivo rapporto *Our Common Future della World Commission on Environment and Development* del 1987 introduce in modo sistematico il concetto di sviluppo sostenibile, destinato a diventare parametro centrale anche nell'ordinamento europeo. La *Dichiarazione di Rio* del 1992 e l'*Agenda 21* rafforzano ulteriormente l'approccio integrato alle politiche ambientali, attribuendo un ruolo centrale anche agli enti territoriali. Sul punto, si veda G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, cit.

²⁴ In argomento, cfr. F. COSTAMAGNA, *Direttiva 'servizi' e servizi di interesse economico generale: analisi di un rapporto difficile*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2009, pp. 111-137.

²⁵ Per un esame dello sviluppo degli interessi ambientali nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici, G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, cit., p.7 ss.

del libero mercato con finalità ambientali e sociali, valorizzando il ruolo strategico della domanda pubblica²⁶.

Qualche anno dopo, il Libro Bianco del 1998, in coerenza con il nuovo quadro delineato dal Trattato di Amsterdam, qualifica la tutela dell'ambiente come componente strutturale dell'economia moderna e legittima l'integrazione di criteri ecologici nelle procedure di affidamento, nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione²⁷.

Un passaggio centrale è costituito poi dalla Comunicazione della Commissione del 2001, sull'allora diritto comunitario degli appalti pubblici, che stabiliva che, pur nel rispetto delle direttive allora vigenti, occorreva individuare degli spazi operativi per l'introduzione di cd. "criteri verdi" nelle diverse fasi della procedura di evidenza pubblica²⁸. In tal modo, il principio di integrazione ha trovato applicazione concreta anche nel settore degli appalti pubblici. La svolta definitiva si è verificata però con le direttive del 2004 (2004/18/CE e 2004/17/CE), che per la prima volta hanno riconosciuto espressamente la legittimità della considerazione di fattori ambientali nella selezione del contraente.

Si tratta di una impostazione che viene ulteriormente rafforzata con le direttive del 2014 attualmente vigenti (2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE), che consacrano l'uso strategico degli appalti pubblici come strumento per il perseguimento non solo di obiettivi economici, ma anche sociali e ambientali²⁹. Si pensi, ad esempio, all'assoluta centralità assunta nella nuova disciplina del superamento del criterio del solo prezzo in favore del concetto di "costo" inteso in senso dinamico e sistemico, attraverso il ricorso al cd. "*life-cycle costing*". L'art. 68 della direttiva 2014/24/UE consente infatti di valutare, oltre ai costi interni del ciclo di vita del bene o del servizio, quali l'acquisizione, l'utilizzo, la manutenzione, e il fine vita,

²⁶ Comunicazione della Commissione, Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro, COM(96) 583.

²⁷ Comunicazione della Commissione, Gli appalti pubblici nell'Unione Europea, COM(98) 143.

²⁸ Comunicazione della Commissione, sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, COM(2001) 274.

²⁹ Come si evince dai considerando nn. 45, 47, 75, 92, 96. In dottrina, per tutti, W. JANSSEN, R. CARANTA (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Reflections on a Paradigm Shift*, Oxford, 2023.

anche le esternalità ambientali, ivi incluse le emissioni climalteranti e i costi di mitigazione del cambiamento climatico. In questo modo, la tutela dell'ambiente diviene criterio strutturale di valutazione economica delle offerte.

Infine, più di recente è stata adottata la cd. direttiva *Due Diligence*³⁰ che prevede, ad esempio all'art. 5, che gli Stati membri provvedano affinché ciascuna società eserciti il dovere di diligenza basato sul rischio in materia di diritti umani e di ambiente. Agli artt. 7 e 8 stabilisce che ciascuna società adotti misure adeguate a individuare e valutare gli impatti negativi, effettivi o potenziali, – sull'ambiente e sui diritti umani – causati dalle proprie attività o da quelle delle rispettive filiazioni e, se collegate alla propria catena di attività, da quelle dei suoi partner commerciali. Ancora, all'art. 22 prevede che Stati membri assicurino che le società adottino e attuino un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C, in linea con gli obiettivi stabiliti dall'Accordo di Parigi, e a conseguire la neutralità climatica entro il 2050, rispettando gli obiettivi intermedi definiti dal Regolamento (UE) 2021/1119.

Peraltro, in linea di continuità con la direttiva servizi e la direttiva appalti pubblici, la direttiva *Due Diligence* stabilisce all'art. 31 che le pubbliche amministrazioni possono tenere in considerazione gli obblighi previsti da tale direttiva, nonché dalle norme nazionali di attuazione, come aspetti ambientali di cui tener conto per l'aggiudicazione di appalti pubblici, di concessioni o per l'esecuzione degli stessi.

In definitiva, nel complesso, l'evoluzione normativa descritta in questa sezione evidenzia il fatto che l'ordinamento europeo abbia progressivamente superato una concezione meramente economicistica del mercato, approdando a un modello di regolazione integrata in cui la protezione ambientale, e più in generale lo sviluppo sostenibile, operano quali obiettivi integrati dell'Unione che in quanto tali concorrono a vincolare l'azione normativa e amministrativa degli Stati membri, unitamente alle regole del mercato interno e del diritto della concorrenza³¹. Per questa ragione, nei

³⁰ Per un attento esame della direttiva, cfr. F. CECI, *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024.

³¹ In questa prospettiva, secondo Taglianetti, gli appalti pubblici e la concorrenza rappresentano lo strumento cardine per il perseguimento di obiettivi ambientali. Cfr. G. TAGLIANETTI, *Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali*, in

paragrafi che seguono si tenterà di esaminare il grado di incidenza di tali interessi ambientali sull'operatività dei SIEG.

4. L'incidenza (in astratto) degli interessi ambientali sull'assunzione e gestione dei SIEG

In questa sezione si tenterà di comprendere quale sia l'incidenza che astrattamente gli interessi ambientali sono in grado di produrre sulle deroghe alle regole di concorrenza previste nei trattati istitutivi. Per fare ciò, si terrà conto della normativa europea di riferimento e, ove presente, della giurisprudenza della Corte di giustizia che l'ha interpretata ed applicata. Di seguito saranno individuate e analizzate alcune forme di incidenza della politica ambientale sull'assunzione e gestione dei SIEG.

La prima di queste forme di incidenza si verifica quando il perseguimento di interessi ambientali è idoneo a far sì che le amministrazioni degli Stati membri deroghino alla regola, *ex art.* 106, par. 1, TFUE, secondo cui anche l'espletamento dei servizi pubblici deve avvenire secondo la libera iniziativa economica dei privati. Questo accade qualora per la realizzazione di una maggiore efficienza ambientale, quale può essere la salvaguardia di un certo standard qualitativo ambientale di un dato servizio pubblico, si determini un cd. "fallimento del mercato" per cui diviene necessario l'intervento statale con funzioni di regolazione, controllo o affidamento del servizio stesso.

In questo senso, la prima forma di incidenza degli interessi ambientali si ha laddove lo Stato ritenga che per il raggiungimento di determinati standard ambientali occorra istituire un SIEG. Un simile intervento permette l'applicazione dell'esenzione condizionata di cui all'art. 106, par. 2, TFUE. Tale disposizione, se raffrontata agli interessi ambientali, può operare sia qualora le eccezioni alle regole di concorrenza riguardino l'istituzione di un SIEG che concerne attività di servizio pubblico aventi carattere ambientale, sia qualora riguardino un SIEG relativo ad attività di servizio pubblico che abbiano un'incidenza anche solo indiretta sull'ambiente.

Nel primo caso, ossia per i SIEG che riguardino attività come la ge-

stione dei rifiuti³², la bonifica di territori, la rimozione di sostanze inquinanti³³, la fornitura o distribuzione di risorse naturali, il SIEG è esso stesso rappresentato da un'attività a carattere ambientale affidata a soggetti pubblici o privati per il perseguimento di un interesse generale di tipo ambientale. Pertanto, dal momento che in una simile ipotesi l'interesse ambientale è connaturato all'attività oggetto del SIEG è verosimile che esso avrà un'incidenza maggiore sulle deroghe alle regole di concorrenza, e, prima fra tutti, sulla regola della libera iniziativa economica dei privati.

Nel secondo caso, invece, ossia per i SIEG che riguardino attività come la gestione di linee di trasporto non redditizie³⁴, di sbocchi fluviali³⁵, di reti di approvvigionamento dell'energia elettrica³⁶, di servizi postali³⁷, o di servizi di attracco nei porti³⁸, il SIEG, pur non consistendo in un'attività strettamente ambientale, dovrebbe consentire la deroga alle regole di concorrenza. Infatti, la tutela dell'ambiente rileva indirettamente poiché diviene il criterio in virtù del quale lo Stato determina lo standard qualitativo del servizio pubblico in questione. In questa seconda circostanza, seppur in modo meno incisivo rispetto alla prima ipotesi, gli interessi ambientali dovrebbero indurre comunque lo Stato ad assumere un SIEG e quindi a derogare alla libera iniziativa economica dei privati.

Una volta assunto il SIEG, la seconda forma di incidenza degli interessi ambientali riguarda la regolazione del servizio pubblico in questione. Segnatamente, tra le attività di regolazione, vi rientra anche quella destinata a individuare la forma di gestione del medesimo. Invero, gli interessi ambientali possono astrattamente incidere proprio nella scelta della forma di organizzazione del servizio pubblico ammettendo una deroga alle regole della concorrenza.

In particolare, è opportuno ricordare che a seguito dell'assunzione di

³² *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp e a./Minister van Volksbuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, cit.

³³ Corte giust. 23 maggio 2000, C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus*.

³⁴ *Abmed Saeed*, cit.

³⁵ Corte giust. 14 luglio 1971, 10/71, *Ministère Public of Luxembourg / Muller*.

³⁶ Corte giust. 27 aprile 1994, C-393/92, *Comune di Almelo / N.V. Energiebedrijf Ijsselelmij*. Sul tema dei SIEG nel settore energetico, si veda D. GALLO, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Unione europea e diritti*, n. 1, 2025.

³⁷ *Procedimento penale/Paul Corbeau*, cit.

³⁸ Corte giust. 18 giugno 1998, C-266/96, *Corsica Ferries*.

un SIEG la regola imposta dall'ordinamento europeo è quella di prediligere il modello della cd. "concorrenza nel mercato"³⁹, il che vuol dire che le autorità degli Stati membri si limitano esclusivamente ad autorizzare l'erogazione del servizio a tutti quegli operatori che dispongono delle caratteristiche tecniche e specifiche stabilite con l'attività di regolazione. In questo caso, quindi, gli erogatori espletano il servizio in concorrenza tra loro nel rispetto degli obblighi di servizio stabiliti dallo Stato regolatore, tra cui vi possono rientrare anche degli obblighi di servizio preordinati a salvaguardare interessi ambientali.

Quest'ultima tipologia di interessi, venendo perseguita attraverso l'adempimento degli obblighi di servizio, può determinare un'ulteriore forma di deroga alla regola appena enunciata. Invero, il perseguimento di obiettivi aventi carattere ambientale ben potrebbe indurre lo stato regolatore (o l'ente locale competente) a preferire il modello della cd. "concorrenza per il mercato"⁴⁰ rispetto a quello della "concorrenza nel mercato". In un simile scenario, infatti, gli interessi ambientali potrebbero far sì che alla concorrenza "regolata" dallo Stato per l'espletamento del servizio pubblico in questione venga preferito un diverso modello caratterizzato dalla presenza di un ostacolo iniziale, rappresentato dalla procedura di evidenza pubblica, che lo Stato frappone tra i concorrenti e l'accesso al mercato⁴¹.

Peraltro, occorre precisare che in questa ipotesi gli interessi ambientali sono idonei a incidere non solo sulla sostituzione del modello della concorrenza nel mercato con quello della concorrenza per il mercato, ma anche poi nell'ambito della procedura di evidenza pubblica, in merito alla scelta del gestore o dei gestori cui affidare, rispettivamente, un diritto esclusivo o dei diritti speciali⁴².

Si ha conferma di quest'ultima forma di incidenza anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Infatti, nella sen-

³⁹ In argomento, si veda M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2007, p. 219.

⁴⁰ Si veda A. CASTELLI, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 10, 2019, p. 725 ss.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Il che è possibile evincerlo, ad esempio, dall'art. 11, par. 3, della direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno; oppure dall'art. 18, par. 2, della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici.

tenza *Concordia Bus* la Corte ha stabilito che «[...] l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione»⁴³.

La stessa statuizione è stata poi ulteriormente precisata nei successivi arresti della Corte, in cui questa ha chiarito che è l'insieme dei criteri di aggiudicazione – e quindi sia quelli economici che ambientali – a consentire alla stazione appaltante di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, stabilendo perciò che gli interessi ambientali concorrono alla individuazione dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo⁴⁴.

Da quanto appena premesso, è chiaro, quindi, che gli interessi ambientali possono determinare il passaggio da un mercato libero del servizio pubblico ad un mercato regolamentato dello stesso, nonché da un mercato regolamentato – sebbene aperto a tutti quegli operatori in possesso di determinate caratteristiche tecnico-economiche – ad un mercato regolamentato disciplinato da una procedura di evidenza pubblica all'ingresso.

Inoltre, come si è avuto già modo di constatare, anche rispetto alla procedura di evidenza pubblica, gli interessi ambientali potrebbero verosimilmente essere in grado di orientarne lo sviluppo, posto che la scelta dei contraenti o del contraente privato avviene sovente tenendo in debita considerazione i profili ambientali dell'offerta presentata e dell'attività di servizio pubblico da svolgere.

L'incidenza degli interessi ambientali sulle regole della concorrenza può però anche accrescere qualora il perseguimento di obiettivi ecologici induca l'amministrazione nazionale ad optare per una forma di co-gestione del servizio, attraverso l'istituzione di un partenariato pubblico-privato con

⁴³ Corte giust. 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*, punto 69.

⁴⁴ Corte giust. 4 dicembre 2003, C-448/01, *EVN e Wienstrom*; 24 novembre 2005, C-331/04, *ATI EAC e a.*; 24 gennaio 2008, C-532/06, *Lianakis e a.*; più di recente, per un esame sulla stretta connessione tra l'obiettivo ambientale e l'oggetto dell'appalto, si veda Corte giust. 16 gennaio 2025, C-424/23, *Dyka Plastics*. In argomento, si vedano le riflessioni di K.-L. HALONEN, *Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement*, in *MJECL*, n. 1, 2021.

una società mista. In questa ipotesi, gli interessi ambientali ben potrebbero incidere sulla scelta dell'amministrazione in due diversi momenti: da un lato, all'atto di rinuncia all'esternalizzazione completa del servizio in questione, passando da un affidamento esterno, tramite gara pubblica, ad una forma di co-gestione; e dall'altro, al momento della scelta del socio privato della società mista, mediante una procedura di evidenza pubblica in cui i profili ambientali dell'offerta e dell'offerente possono senz'altro avere un ruolo assai rilevante.

Alle due deroghe appena menzionate può sommarsene un'altra che si verifica qualora le autorità nazionali decidano, per assicurare una migliore efficienza del SIEG – efficienza da intendersi anche e soprattutto sul piano della sostenibilità ambientale – di propendere per una forma di gestione servizio pubblico che non sia neppure il modello del partenariato pubblico-privato, ma che consista o nell'affidamento in house, oppure nella gestione diretta o indiretta del servizio stesso, derogando di conseguenza anche al principio della gara pubblica.

Infine, la terza e ultima forma di incidenza degli interessi ambientali sul funzionamento dei SIEG attiene al contenuto del contratto di servizio pubblico e alla sua esecuzione. Com'è noto, infatti, il contratto di servizio pubblico è contraddistinto dal fatto che pone in capo al gestore degli obblighi di servizio che quest'ultimo, se agisse secondo una pura logica di mercato, non realizzerebbe⁴⁵.

Tali obblighi di servizio mirano infatti ad assicurare determinati livelli qualitativi del servizio stesso, nonché la sua continuità ed universalità. Tuttavia, simili obblighi generano una diminuzione patrimoniale in capo al gestore, da intendersi sia come costi suppletivi o come ricavi inferiori.

Per questa ragione, sovente i contratti di servizio pubblico prevedono un sistema di compensazioni a favore del gestore che però sollevano alcune criticità perché interferiscono con il divieto di aiuti di Stato stabilito dall'art. 107 TFUE. In effetti, il regime delle compensazioni può ben procurare un vantaggio selettivo a favore del gestore cui viene affidato il servizio pubblico, che proviene direttamente o indirettamente da risorse pubbliche, che può rivelarsi idoneo a falsare o minacciare il gioco della con-

⁴⁵ È proprio in casi come questi che si assiste, in altre parole, ad un cd. "fallimento del mercato", come illustrato da N. FIEDZIUK, *Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest*, cit.

correnza, e che è in grado di incidere sugli scambi fra Stati membri⁴⁶.

Pertanto, proprio nel contratto di servizio pubblico le autorità degli Stati membri potrebbero prevedere un sistema di compensazioni a favore dei gestori come contropartita rispetto a degli obblighi di servizio intesi a salvaguardare degli interessi ambientali. La questione cruciale in questo caso è capire se la compensazione erogata a favore del gestore per il perseguimento di interessi ambientali sia o meno un aiuto di Stato vietato dall'art. 107 TFUE. A tal riguardo, sembra preliminarmente possibile rilevare che simili compensazioni possono essere ritenute esenti dal divieto di cui all'art. 107 TFUE, purché necessarie al perseguimento della missione pubblicistica carattere ambientale.

Infatti, quando le compensazioni riguardano obblighi di servizio aventi carattere ambientale, si applicano le note condizioni stabilite dalla dottrina *Altmark*⁴⁷, e in particolare la Corte richiede, per evitare una cd. "sovra-compensazione", «[...] che le attività secondarie (non destinate a interessi ambientali) che non rientrano di per sé nel SIEG non possono essere considerate necessarie al SIEG per il solo fatto che gli utili generati sono destinati al finanziamento del SIEG; risulta inoltre che solo attività secondarie necessarie al SIEG possono essere qualificate come facenti parte del medesimo e, infine, che compensazioni concesse per attività secondarie non necessarie per la gestione del SIEG danno luogo, in quanto sovra-compensazioni, ad aiuti di Stato»⁴⁸. In altre parole, l'esenzione condizionata di cui all'art. 106, par. 2, TFUE non opera laddove si abbia una sovra-compensazione derivante dallo svolgimento di attività secondarie (economiche) rispetto a quelle oggetto dell'obbligo di servizio di tutela ambientale.

Pertanto, occorre che l'impresa non riceva più di quanto le costi effet-

⁴⁶ Sull'incidenza del regime delle compensazioni sul divieto di aiuti di Stato, si vedano D. GALLO, *op. cit.*, p. 98 ss.; A. ARENA, *op. cit.*, p. 197 ss.; H. C. H. HOFMANN, C. MICHEAU (eds.), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016; M. ANDHOV, A. BIONDI, L. RUBINI (eds.), *Regulating for a sustainable and resilient single market Challenges and reforms in the areas of state aid, competition, and public procurement law*, Brussels, 2023.

⁴⁷ Corte giust. 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg / Nabverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, punti 89-93.

⁴⁸ Corte giust. 3 settembre 2020, C-817/18 P, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a. / Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters e a.*, punto 108, (ciò che è fra parentesi tonde è stato aggiunto).

tivamente l'adempimento dell'obbligo di servizio di tipo ambientale. Invece, si danno casi in cui il gestore del SIEG svolga anche altre attività economiche "secondarie" che non hanno una finalità ambientale diretta. Secondo la Corte, tali attività secondarie non possono essere considerate parte del SIEG solo perché i loro profitti vengono utilizzati per finanziare il servizio pubblico stesso, bensì devono essere necessarie per il SIEG⁴⁹. Ciò vuol dire che solo le attività secondarie che sono oggettivamente indispensabili per poter svolgere l'obbligo di servizio principale a carattere ambientale possono essere considerate parte del SIEG.

Di conseguenza, se lo Stato (o l'ente locale competente) concede una compensazione economica (o uno sgravio fiscale) che copre anche i costi o i ricavi non ottenuti da queste attività secondarie non necessarie all'adempimento degli obblighi di servizio ambientali, si verifica una sovracompensazione che va considerata come un aiuto di Stato vietato dall'art. 107 TFUE⁵⁰.

5. L'incidenza (in concreto) degli interessi ambientali sull'assunzione e gestione dei SIEG

Per poter passare dall'incidenza in astratto degli interessi ambientali sull'assunzione e sulla gestione dei SIEG a quella che si verifica in concreto è necessario analizzare quel che accade nella prassi, tenendo perciò conto della condotta delle amministrazioni degli Stati membri. In particolare, la presente sezione intende dare rilievo alle risultanze di alcuni quesiti sottoposti all'attenzione di tre amministrazioni italiane, quali la Regione Lazio (Direzione regionale lavori pubblici e infrastrutture), la Regione Campania (Direzione generale ciclo integrato dei rifiuti, autorizzazioni ambientali, osservatorio e documentazione) e la Regione Umbria (Servizio Provveditorato, Gare e Contratti), al fine di comprendere più da vicino quanto concretamente continuo gli interessi ambientali nelle diverse forme di incidenza degli stessi per come astrattamente descritte nel paragrafo precedente.

Rispetto alla prima forma di incidenza, ossia il caso in cui gli interessi ambientali inducano le amministrazioni ad istituire un SIEG, solo i rappresentanti della Regione Lazio hanno risposto che sovente assumono dei

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Come sostenuto anche in Corte giust. 16 gennaio 2020; T-257/18, *Iberpotash SA*.

SIEG per realizzare in modo più efficiente gli obiettivi di tutela ambientale. Segnatamente, ciò è avvenuto nel settore dei rifiuti e delle bonifiche territoriali, e quindi nell'ambito di servizi pubblici connotati da attività che hanno una spiccata vocazione di tipo ambientale⁵¹.

Pertanto, come rilevato nel paragrafo quarto del presente contributo, gli interessi ambientali, specialmente con riferimento a servizi pubblici che riguardano attività avente una spiccata vocazione ambientale, sono idonei a guidare la scelta di un'autorità nazionale di derogare alla regola della libera iniziativa economica dei privati e quindi a indurre tale amministrazione ad assumere un SIEG provvedendo perciò alla regolazione e al controllo pubblico del servizio stesso.

Con riferimento alla seconda forma di incidenza degli interessi ambientali sulla gestione dei SIEG, ossia quella relativa alla scelta del modello di organizzazione del servizio una volta assunto, i rappresentanti delle due regioni italiane interessate non hanno fornito a riguardo alcuna risposta. Sia la Regione Lazio che la Regione Campania hanno tuttavia specificato che le qualità ambientali sia dell'offerta che dell'offerente costituiscono un elemento significativo della valutazione dell'offerta ai fini dell'aggiudicazione della gara⁵².

Pur in mancanza di una risposta completa delle parti interessate, è possibile però ipotizzare quale possa essere l'incidenza degli interessi ambientali sulla scelta della forma di gestione di un SIEG nell'ordinamento italiano. Infatti, attenendoci alla lettera del d. lgs. 201/2022, in base al quale ogni scelta dell'ente locale di rinunciare all'esternalizzazione del servizio – e quindi all'affidamento dell'erogazione del servizio stesso ad un soggetto terzo risultato vincitore della procedura di evidenza pubblica – deve essere motivata.

Segnatamente, suddetta motivazione deve essere particolarmente qualificata ove l'ente intenda ricorrere all'affidamento in house o alla gestione diretta o indiretta del servizio pubblico in questione.

Di conseguenza, è ragionevole ritenere che ciò possa verificarsi qualora

⁵¹ Per quel che concerne le Regioni Umbria e Campania, i rappresentanti coinvolti nel questionario hanno risposto di non essere a conoscenza di casi in cui sia stato istituito un SIEG per realizzare interessi ambientali.

⁵² I rappresentanti della Regione Umbria, invece, hanno risposto che le qualità ambientali sono sovente considerate nell'ambito di una procedura di evidenza pubblica in misura limitata rispetto agli altri criteri di valutazione.

la rinuncia alla esternalizzazione del servizio pubblico dipenda da ragioni di miglior efficienza ambientale. Non a caso, infatti, l'art. 17 del d.lgs. 201/2022 prevede proprio che l'ente locale debba motivare in merito alle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di una efficiente gestione del servizio, nonché in merito ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, tra cui vi rientrano anche i benefici connessi ad una migliore tutela dell'ambiente.

Quanto alla terza e ultima forma di incidenza rilevata in sede di analisi in astratto, ossia la possibilità che gli interessi ambientali giochino un ruolo nel sistema delle compensazioni rispetto agli obblighi di servizio pubblico, i rappresentanti della Regione Lazio hanno sostenuto che l'ente cui appartengono ha sovente erogato delle compensazioni a favore di operatori economici che svolgevano un SIEG preordinato al perseguimento di finalità ambientali⁵³.

Più in particolare, questo genere di compensazioni è consistito nell'erogazione di maggiori compensi economici legati a degli obblighi di servizio sia nel settore della raccolta differenziata dei rifiuti, che nel settore dei trasporti. Con specifico riferimento a quest'ultimo settore, l'amministrazione laziale sostiene di aver calcolato l'ammontare del compenso sulla base dei costi incrementali legati all'impiego di mezzi di trasporto elettrici.

Orbene, dall'esame della prassi amministrativa emergono alcuni elementi utili a confermare, pur nei limiti derivanti dall'esiguità del campione esaminato, la concreta capacità degli interessi ambientali di incidere sulle diverse fasi di assunzione e gestione dei servizi di interesse economico generale.

In primo luogo, le risposte fornite soprattutto dalla Regione Lazio mostrano come, nei settori a più marcata connotazione ambientale – quali la gestione dei rifiuti e le bonifiche – la tutela dell'ambiente possa effettivamente fungere da fattore determinante nell'assunzione di un SIEG, inducendo le amministrazioni a derogare alla regola della libera iniziativa economica per assicurare, attraverso l'intervento regolatorio e il controllo pubblico, il perseguimento di finalità ambientali ritenute prioritarie.

In secondo luogo, sebbene non siano state fornite indicazioni puntuali in merito all'incidenza degli interessi ambientali sulla scelta delle modalità

⁵³ Le Regioni Campania e Umbria hanno invece risposto di non essere a conoscenza dell'utilizzo del regime di compensazioni a favore di operatori economici impegnati nell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico a carattere ambientale.

di gestione del servizio, il quadro normativo delineato dal d.lgs. 201/2022 consente di ritenere che tali interessi possano costituire un elemento rilevante nella motivazione delle decisioni di non ricorrere al mercato. L'obbligo di una motivazione rafforzata per l'affidamento in house o per forme di gestione diretta o indiretta, contraddistinto dalla necessità di evidenziare i benefici ambientali della soluzione prescelta, sembra suggerire che la preferenza per modelli di internalizzazione del servizio possa legittimamente fondarsi anche su valutazioni di maggiore efficienza o sostenibilità ambientale rispetto all'esternalizzazione.

Infine, con riferimento al sistema delle compensazioni, le esperienze riportate dalle parti coinvolte nei questionari confermano che gli interessi ambientali possono incidere altresì sulla quantificazione degli oneri economici connessi agli obblighi di servizio pubblico. Le compensazioni riconosciute per attività orientate alla tutela dell'ambiente – come la raccolta differenziata o il trasporto mediante mezzi elettrici – mostrano infatti come la componente ambientale possa tradursi in costi incrementali che l'amministrazione ritiene meritevoli di ristoro al fine di garantire l'erogazione del servizio secondo standard ritenuti socialmente ed ecologicamente desiderabili.

Nel complesso, quindi, la prassi esaminata appare confermare la centralità, almeno in alcuni settori, degli interessi ambientali quali fattori idonei a orientare non solo l'assunzione di SIEG, ma anche – in misura potenzialmente significativa – le scelte organizzative e il regime compensativo applicato agli operatori incaricati dell'erogazione del servizio. Tali elementi sembrano infatti avvalorare la tesi secondo cui la tutela dell'ambiente non costituisce un mero parametro esterno rispetto alla disciplina dei SIEG, bensì un valore capace di incidere direttamente sulle decisioni amministrative in tutte le principali fasi di configurazione e gestione del servizio.

6. Considerazioni conclusive

Dall'esame congiunto del quadro normativo europeo, dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia e della prassi amministrativa italiana emerge un dato generale: gli interessi ambientali non costituiscono un elemento estraneo o meramente eventuale nella disciplina dei SIEG, bensì rappresentano un fattore idoneo a incidere, a vari livelli, sulla loro assun-

zione nonché forma di gestione. Tale rilievo conferma e completa quanto anticipato nel secondo paragrafo del presente contributo, laddove si è sottolineata la progressiva integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione e la sua incidenza sul paradigma derogatorio previsto ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE.

Sul piano sistematico, la progressiva integrazione degli interessi ambientali – già messa in evidenza nel paragrafo terzo – mostra come la tutela ambientale si configuri sempre più quale parametro interno alla valutazione di legittimità delle decisioni delle amministrazioni nazionali in merito all'assunzione e organizzazione dei SIEG. L'originaria deroga funzionale al corretto svolgimento di una missione di interesse generale è dunque chiamata a coordinarsi con obiettivi di sostenibilità considerati parte integrante degli interessi dell'Unione.

Sul piano dell'incidenza astratta di tali interessi ambientali sulle regole di concorrenza, le tre forme individuate nel quarto paragrafo del presente lavoro trovano riscontro nella ricostruzione teorica: infatti, in primo luogo, gli interessi ambientali sono in grado di indurre l'amministrazione nazionale all'assunzione di un SIEG; in secondo luogo, simili interessi incidono sulla scelta della forma di gestione del SIEG, come si evince, nel caso dell'ordinamento italiano, dal testo del d.lgs. 201/2022 che impone una motivazione qualificata per il mancato ricorso al mercato; e da ultimo, è stato possibile verificare il rilievo degli interessi ambientali anche nella disciplina delle compensazioni garantite dalle autorità nazionali come contropartite rispetto agli obblighi di servizio pubblico, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea.

Sul piano dell'incidenza in concreto di tali interessi, le risposte fornite dai rappresentanti della Regione Lazio confermano l'effettiva capacità degli obiettivi ambientali di orientare le scelte amministrative nei settori a più spiccata vocazione ambientale. Come rilevato nel paragrafo quinto, infatti, le autorità regionali hanno evidenziato come simili interessi costituiscano un fattore determinante sia nell'assunzione di SIEG, nei settori dei rifiuti e delle bonifiche, sia nella valutazione delle offerte in sede di gara. Inoltre, in linea di continuità con il quadro teorico ricostruito nel paragrafo quarto, la stessa amministrazione ha attestato il ricorso a compensazioni economiche finalizzate a sostenere obblighi di servizio pubblico orientati alla tutela dell'ambiente, quali la raccolta differenziata e l'impiego di mezzi di trasporto a ridotte emissioni.

In definitiva, perciò, le evidenze raccolte nell'ambito della trattazione in esame consentono di affermare che gli interessi ambientali sono potenzialmente in grado di incidere su tutte le principali fasi del ciclo di vita di un SIEG, e che tale incidenza risulta massima nei settori in cui la dimensione ambientale è intrinsecamente connessa alla natura del servizio. Nonostante, l'analisi empirica condotta nel paragrafo quinto mostra come la piena integrazione degli interessi ambientali nelle decisioni amministrative richieda indirizzi organizzativi chiari e una consapevolezza consolidata all'interno delle amministrazioni competenti.

Alla luce di quanto emerso nel presente lavoro, è perciò possibile ricavare una duplice conclusione: da un lato, il diritto dell'Unione offre ai decisori pubblici un quadro normativo idoneo a consentire una effettiva integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei SIEG – come si evince dai paragrafi secondo e terzo del presente contributo –; dall'altro, la concreta effettività di tale integrazione dipende dalla capacità delle amministrazioni di tradurre in prassi operative il principio di integrazione ambientale, valorizzando pienamente gli strumenti offerti dal legislatore nazionale ed europeo. In questa prospettiva, l'ambiente si configura non solo come criterio idoneo a giustificare le deroghe alle regole concorrenziali, ma soprattutto come elemento destinato a orientare in modo strutturale, e non meramente eccezionale, le decisioni pubbliche in materia di servizi di interesse economico generale.

I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE TRA VINCOLI EUROPEI E MARGINI DI DISCREZIONALITÀ STATALE

FEDERICA EROICO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro giuridico europeo in materia di SIEG. – 3. La deroga di cui all'art. 106, par. 2, TFUE e la discrezionalità degli Stati membri. – 4. La discrezionalità statale in materia di servizi di interesse economico generale nel settore energetico alla luce della transizione verde. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Sin dalle origini, il processo di integrazione europea è stato caratterizzato da una tensione costante tra due esigenze fondamentali: da un lato, l'apertura dei mercati e la promozione della concorrenza; dall'altro, la tutela di interessi generali che, per loro natura, non possono essere integralmente affidati alle logiche del mercato.

All'interno di questa dialettica si colloca la disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG) – *sedes materiae* privilegiata per comprendere natura, sviluppi e limiti dei rapporti tra Stato, Mercato e *Welfare* nel diritto dell'Unione europea¹ – che rappresenta uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento dell'Unione ha cercato di conciliare integrazione economica e finalità di coesione sociale, territoriale e ambientale².

* Dottoressa di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ In tal senso, D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

² Sulla disciplina dei servizi di interesse economico generale, si vedano, *ex multis*, F. CHALTIEL, *La déclarations sur les services d'intérêt économique général*, in RMC, 2001; M. AMPARO GRAU RUIZ, *La protección del interés económico general y de la cohesión social y territorial en la Unión europea*, in *Comentarios a la Constitución Europea*, vol. III, Valencia, 2004, p. 103 ss.; L. AMMANNATI, M.A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza e diritti*, Milano, 2001; M. MARESCA, *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, pp. 441 ss.; G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale*.

Il diritto dell'Unione europea in materia di servizi pubblici si distingue, infatti, per la necessità di comporre interessi potenzialmente confliggenti, tanto sul piano orizzontale (tra logiche di mercato e finalità di *welfare*) quanto su quello verticale, nel rapporto tra Unione e Stati membri.

Tale dialettica, tuttavia, non si esaurisce in una logica di contrapposizione, in quanto, come affermato dalla Commissione nell'introduzione alla sua comunicazione del 2000 sui servizi di interesse generale: «i servizi di interesse economico generale, il mercato interno e la politica in materia di concorrenza della Comunità, lungi dall'essere incompatibili», sono «complementari», «la loro interazione» risolvendosi in un «vantaggio di ogni cittadino e della società nel suo insieme»³.

A partire dal Trattato di Amsterdam, e poi con il Trattato di Lisbona, i servizi di interesse economico generale hanno acquisito un rilievo crescente nel diritto primario dell'Unione, venendo riconosciuti come parte dei valori comuni dell'ordinamento europeo e come strumenti essenziali per la realizzazione della coesione sociale e territoriale. Al tempo stesso, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale ha reso sempre più evidente l'incidenza del diritto dell'Unione sulla disciplina nazionale dei servizi pubblici, ridefinendo progressivamente il rapporto tra autonomia degli Stati membri e regole del mercato interno.

Negli ultimi anni, tale equilibrio è stato sottoposto a una rinnovata tensione in settori strategici dell'economia europea e, in particolare, nel settore dell'energia. A partire dal *Green Deal* europeo del 2019, passando per la legge europea sul clima, il pacchetto “*Fit for 55%*”, *REPowerEU* e le più recenti iniziative volte alla riforma del mercato elettrico, l'Unione ha infatti costruito un quadro normativo con obiettivi sempre più stringenti che, come vedremo nel prosieguo, possono incidere non solo sulle politiche settoriali, ma anche sul modo in cui gli Sta-

Contributo allo studio del modello sociale europeo, Torino, 2008; U. NEERGAARD, *Services of General Economic Interest: The Nature of the Beast*, in M. KRAJEWSKI, U. NEERGAARD, J.W. VAN DE GRONDEN (eds.), *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*, 2009; A. ARENA, *Accesso ai servizi d'interesse economico generale*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (eds.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 679 ss.; D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, Torino-Londra-New York, 2021, I ed. p. 91 ss.

³ Comunicazione della Commissione, I servizi d'interesse generale in Europa, COM (2000) 580.

ti membri possono definire e giustificare obblighi di servizio pubblico e, più in generale, servizi di interesse economico generale nel settore energetico.

In questo contesto, si pone con particolare intensità la questione del margine di discrezionalità degli Stati membri: se, da un lato, il diritto primario continua a riconoscere loro un ampio potere di definizione e organizzazione dei SIEG, dall'altro lato l'evoluzione del diritto secondario dell'Unione solleva interrogativi circa il grado di autonomia effettivamente residuo, soprattutto laddove gli obblighi di servizio pubblico incidano su settori regolati e orientati da obiettivi europei vincolanti.

Muovendo da tali osservazioni, nel presente scritto si intende approfondire se e in che misura l'evoluzione delle politiche europee in materia di energia e clima abbia inciso sull'esercizio della discrezionalità degli Stati membri nella definizione e nella gestione dei SIEG. Nel compiere l'analisi, saranno ricostruiti brevemente sia il quadro normativo dell'Unione in materia di SIEG sia la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al particolare aspetto della discrezionalità degli Stati nel definire l'ampiezza e l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale.

Particolare attenzione sarà dedicata al modo in cui tali sviluppi influenzano il bilanciamento con le regole di concorrenza sancite dall'art. 106 TFUE, interrogandosi sull'attuale configurazione del rapporto tra interesse generale, mercato e transizione energetica nel settore dei servizi di interesse economico generale.

2. Il quadro giuridico europeo in materia di SIEG

Il quadro giuridico dell'Unione in materia di servizi di interesse economico generale si è sviluppato progressivamente, come risposta alla necessità di conciliare l'integrazione dei mercati con la tutela di interessi generali di natura sociale, territoriale ed ambientale. In tale cornice, la disciplina dei SIEG rappresenta uno dei luoghi privilegiati nei quali si manifesta la tensione strutturale tra logiche concorrenziali e finalità di coesione.

Un primo consolidamento della dimensione sociale europea si è registrato con il Trattato di Amsterdam del 1997 che, proseguendo il per-

corso avviato dal Trattato di Maastricht del 1992, ha attribuito ai servizi di interesse economico generale un ruolo essenziale ai fini della coesione sociale e territoriale dell'Unione, consacrandone la rilevanza nell'art. 16 TCE⁴.

Tale disposizione ha collocato i SIEG tra i valori comuni europei e ha assegnato all'Unione e agli Stati membri, «secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati», una responsabilità per il corretto funzionamento di tali servizi.

Parallelamente all'evoluzione del diritto primario, la Commissione europea ha svolto un ruolo decisivo nella costruzione del quadro concettuale dei servizi di interesse economico generale, attraverso strumenti di *soft law* come il Libro verde⁵ e il successivo Libro bianco⁶. In tali documenti, i SIEG sono definiti come «servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico». Gli «obblighi di servizio pubblico», a loro volta, sono qualificati come «requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale».

Con riguardo al riparto di competenze, tali documenti chiariscono che «spetta primariamente alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale definire, organizzare, finanziare e monitorare i servizi di interesse generale» mentre la Comunità «mantiene la competenza in settori importanti anche per i servizi di interesse generale: il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato, la libera circolazione, la politica sociale, i trasporti, l'ambiente, la sanità [...]»⁷.

⁴ Questo assunto comportò notevoli ricadute pratiche: le imprese erogatrici di servizi pubblici vennero, ad esempio, esonerate dall'applicazione delle norme sulla concorrenza e dal divieto di aiuti: l'interpretazione restrittiva delle deroghe al divieto di aiuti della fase precedente lasciò il posto ad un'eccezione (la deroga) che divenne regola, proprio in ragione dell'importanza del servizio pubblico offerto da quella determinata impresa, residuando il solo limite della proporzionalità.

⁵ Comunicazione della Commissione, Libro verde sui servizi di interesse generale, COM(2003) 270.

⁶ Comunicazione della Commissione, Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374.

⁷ Nel Libro verde e nel Libro bianco veniva inoltre già sottolineato che: «conforme-

In questo contesto si inserisce il processo di liberalizzazione dei mercati dei servizi, culminato con l'adozione della direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva *Bolkestein*)⁸, che ha ulteriormente intensificato la dialettica tra apertura dei mercati e tutela degli interessi generali. Pur essendo orientata alla creazione di un mercato unico dei servizi, tale direttiva ha espressamente riconosciuto l'esigenza di preservare la funzione essenziale dei servizi di interesse economico generale, confermando la necessità di mantenere un equilibrio tra concorrenza e interesse pubblico⁹.

Con il Trattato di Lisbona del 2009, questo equilibrio ha trovato una più compiuta formalizzazione. L'art. 14 TFUE e il Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale hanno conferito ai SIEG un rilievo costituzionale nell'ordinamento dell'Unione, riconoscendone l'appartenenza ai "valori comuni dell'Unione" e ribadendo il ruolo fondamentale degli Stati membri nella definizione del loro perimetro e della relativa organizzazione, seppur entro i limiti posti dal diritto dell'Unione e dal corretto funzionamento del mercato interno.

In particolare, l'art. 14 TFUE, che obbliga l'Unione e gli Stati membri a provvedere affinché i SIEG «funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti» incarna l'emancipazione di tali servizi da mero ostacolo alla concorrenza a concetto giuridico dell'Unione a sé stante¹⁰.

Il Protocollo n. 26 chiarisce i principi e i valori in base ai quali devono essere condotte le politiche europee rispetto ai servizi di interesse generale e sottolinea il «ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti», nonché la loro diversità e l'importanza di «un alto livello di

mente alla politica dell'Unione in materia di sviluppo sostenibile, [fosse] necessario tenere anche in debita considerazione il ruolo dei servizi di interesse generale per la tutela dell'ambiente e le caratteristiche specifiche dei servizi di interesse generale direttamente correlati al settore ambientale [...]».

⁸ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

⁹ *Ivi*, 4° considerando: «È quindi importante realizzare un mercato unico dei servizi, mantenendo un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici nonché diritti sociali e del consumatore».

¹⁰ V. A. GARDELLA, *Articolo 14 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 425 ss.

qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

A tali disposizioni si affianca l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che richiede all'Unione di riconoscere e rispettare l'accesso ai servizi di interesse economico generale previsti dalla legislazione e dalle prassi nazionali, conformemente ai trattati, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione europea¹¹.

Nel loro insieme, queste norme delineano un quadro nel quale i SIEG cessano di essere considerati meri ostacoli alla concorrenza e assumono la fisionomia di istituti giuridici funzionali alla realizzazione degli obiettivi fondamentali dell'Unione.

Data la loro particolare natura, gli interessi sociali e assistenziali, nonché gli interessi economici e di mercato dell'Unione e degli Stati membri, modellano l'organizzazione e il funzionamento dei SIEG. La loro erogazione richiede spesso concessioni che sono in conflitto con il principio di concorrenza non distorta e di libero mercato; in un certo senso, potrebbero addirittura essere percepiti come un argomento "persistentemente irritante" nel dibattito pubblico europeo¹². Pertanto, la disciplina europea in tale materia risente in misura molto significativa della necessità di conciliare interessi potenzialmente contrastanti su (almeno) due livelli: in primo luogo, gli interessi dell'Unione e quelli dei vari Stati membri non sono necessariamente coincidenti e pertanto richiedono un bilanciamento. In secondo luogo, a un livello più sostanziale, le norme volte a garantire il funzionamento del mercato interno, in particolare le norme sulla concorrenza, devono essere adattate per tener conto dei servizi pubblici. In altre parole, gli interessi del mercato e quelli del *welfare* devono essere bilanciati¹³.

¹¹ V. O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 633 ss.

¹² In tal senso, M. MONTI, *A new strategy for the single market: at the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission*, José Manuel Barroso, 9 maggio 2010, p. 73.

¹³ M. MELCHER, *Article 106 (2) TFEU in Case Law Internalization and Customized Balancing of Welfare and Market Interests*, in *Austrian Law Journal*, 2019, p. 1 ss. Si veda, inoltre, D. GALLO, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Unione europea e diritti*, n. 1, 2025, il quale ritiene che «nell'ambito dei servizi pubblici, le istituzioni UE sembrano essere riuscite a bilanciare efficacemente le esigenze del mercato, sottese al rispetto della concorrenza, con quel-

In una prospettiva più ampia riguardante il bilanciamento tra concorrenza e interessi generali, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente riconosciuto un ruolo centrale, tra gli altri, alla tutela dell'ambiente, quale obiettivo idoneo a giustificare limitazioni al funzionamento del mercato interno.

In particolare, la Corte ha più volte confermato la possibilità di giustificare misure nazionali idonee ad ostacolare il commercio all'interno dell'Unione, sulla base di esigenze imperative attinenti alla tutela dell'ambiente¹⁴. Ad esempio, nella sentenza *PreussenElektra*¹⁵, la Corte ha ritenuto che una normativa nazionale che obbliga le imprese di fornitura di energia elettrica ad acquistare energia prodotta localmente da fonti rinnovabili a prezzi minimi superiori al valore economico reale, ripartendo l'onere tra fornitori e gestori di rete, non sia incompatibile con l'art. 28 CE (ora art. 34 TFUE) in quanto «è utile alla protezione dell'ambiente nei limiti in cui contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra che rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che la Commissione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare»¹⁶.

In coerenza con questo orientamento, nella sentenza *Ålands Vindkraft*¹⁷, la Corte ha riconosciuto che un regime nazionale di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili, pur configurandosi come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alle importazioni, può essere giustificato alla luce dell'obiettivo di tutela dell'ambiente e di promozione dell'uso di energie rinnovabili, precisando che, operando siffatta scelta, uno Stato membro «non eccede il margine discrezionale che permane a suo favore nel perseguimento dell'obiettivo legittimo diretto ad aumentare la produzione di elettricità verde»¹⁸.

In un ambito più direttamente riconducibile alla disciplina dei servizi di interesse economico generale, la sentenza *Interzero*¹⁹ ha inoltre chiarito che limitazioni alla libertà d'impresa, ove finalizzate a garantire un efficace sistema di gestione dei rifiuti «e, pertanto, la realizzazione degli obiettivi di

le d'interesse generale, sottese ai servizi d'interesse economico generale».

¹⁴ V., Corte giust. 4 ottobre 2018, C-242/17, *L.E.G.O.*, punto 64; 22 giugno 2017, C-549/15, *E.ON Biofor Sverige*, punti 85-88.

¹⁵ Corte giust. 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra*.

¹⁶ *Ivi*, punto 73.

¹⁷ Corte giust. 1° luglio 2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, punti 77, 78 e 82.

¹⁸ *Ivi*, punto 110.

¹⁹ *Interzero e a.*, sopra citata, punto 216.

protezione dell'ambiente e della sanità pubblica», «rispondono effettivamente a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione».

In questo contesto di bilanciamento tra logiche di mercato e perseguimento di interessi generali, l'incidenza del diritto dell'Unione sulla disciplina nazionale dei servizi pubblici – e, in particolare, sulla loro configurazione come servizi di interesse economico generale – costituisce oggi un dato difficilmente contestabile, frutto di un'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha progressivamente ridefinito il rapporto tra prerogative statali e vincoli europei.

È all'interno di questa cornice che si colloca la disciplina derogatoria prevista dall'art. 106, par. 2, TFUE²⁰, chiamata a svolgere una funzione centrale di composizione tra interesse generale e regole della concorrenza.

3. La deroga di cui all'art. 106, par. 2, TFUE e la discrezionalità degli Stati membri

La disposizione di cui all'art. 106, par. 2, TFUE²¹, rappresenta il principale strumento attraverso cui il diritto dell'Unione consente di derogare alle regole della concorrenza in presenza di servizi di interesse economico generale²². Essa stabilisce che le imprese incaricate della gestione di tali servizi o aventi carattere di monopolio fiscale sono soggette alle norme dei Trattati, in particolare alle regole sulla concorrenza, «nei limiti in cui

²⁰ Come ha precisato la Corte, tale disposizione mira a contemperare l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese come strumento di politica economica o sociale con l'interesse dell'Unione all'osservanza delle regole di concorrenza e al mantenimento dell'unità del mercato comune (Corte giust. 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

²¹ Su tale norma si vedano, tra i molteplici contributi, A. GARDELLA, Articolo 106, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 577; H. CHAVRIER, *Article 86 (ex-article 90)*, in P. LÉGER (sous la direction de), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Paris-Bruxelles, 2000, p. 768 ss.; A. PAPPALARDO, *Commento all'articolo 90*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità europea. Commentario*, vol. II, Milano, 1965, p. 676 ss.

²² V. Corte giust. 17 ottobre 2024, C-16/23, *FA.RO. di YK & C.*, punto 43: «Tale disposizione «è volta a contemperare l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese quali strumento di politica economica o sociale con l'interesse dell'Unione all'osservanza delle norme in materia di concorrenza e al mantenimento dell'unità del mercato interno».

l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».

Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, possono beneficiare della deroga solo i servizi qualificabili come SIEG ai sensi dell'articolo 106, par. 2, TFUE²³. A tal fine, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro.

Tali condizioni, che devono ricorrere cumulativamente, corrispondono al primo criterio *Altmark*²⁴ e suggeriscono che un servizio di interesse economico generale, ma a cui non è (o non dovrebbe essere) affidato un particolare obbligo di servizio pubblico, non può essere classificato come SIEG ai sensi del diritto dell'Unione.

Con riferimento alla definizione degli obiettivi di interesse generale e degli obblighi di servizio pubblico, la Corte di giustizia ha costantemente riconosciuto agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità. In particolare, essa ha affermato che, nel rispetto del diritto dell'Unione, gli Stati membri possono definire l'ampiezza e l'organizzazione dei propri servizi di interesse economico generale, prendendo in considerazione obiettivi propri della loro politica nazionale²⁵. Tale impostazione trova conferma anche nel diritto primario e, in particolare, nell'art. 1 del Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, che riconosce espressamente l'«ampio potere di

²³ La Corte di giustizia ha stabilito che i servizi di interesse economico generale sono servizi che presentano caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche. Cfr. Corte giust. 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, punto 27; 17 luglio 1997, C-242/95, *GT-Link*, punto 53.

²⁴ Cfr. Corte giust. 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*, punto 89. Si veda, inoltre, Corte giust. 23 ottobre 1997, C-159/94, *Commissione/Francia*, punto 68, laddove viene affermato che «affinché obblighi imposti ad un'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale possano essere considerati come rientranti nella specifica missione affidatale, occorre che essi presentino un nesso con l'oggetto del servizio di interesse economico generale di cui trattasi e che mirino direttamente a contribuire al soddisfacimento di tale interesse».

²⁵ Si veda, di recente, Corte giust. 10 luglio 2025, C-254/23, *Interzero e a.*, punto 60, «Gli Stati membri sono quindi legittimati, nel rispetto del diritto dell'Unione, a definire l'ampiezza e l'organizzazione dei loro servizi di interesse economico generale, prendendo in considerazione, in particolare, obiettivi propri della loro politica nazionale». Inoltre, cfr. Corte giust. 15 maggio 2019, C-706/17, *Achema e a.*, punto 104; 7 novembre 2018, C-171/17, *Commissione/Ungheria*, punto 49; 20 aprile 2010, C-265/08, *Federutility*, punto 29.

screzionale» delle autorità nazionali, regionali e locali nell'erogazione, nell'organizzazione e nella messa in servizio dei SIEG.

Tuttavia, tale discrezionalità non si configura come illimitata. La Corte ha infatti ribadito in più occasioni che il potere degli Stati membri di definire e organizzare i servizi di interesse economico generale deve essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione²⁶ e non può essere esercitato in maniera arbitraria al solo fine di sottrarre un settore particolare all'applicazione delle regole di concorrenza²⁷. In questa prospettiva, il controllo della Commissione non è volto a sostituirsi alle scelte operate a livello nazionale, ma a verificare che esse non eccedano manifestamente quanto necessario per l'adempimento della missione di interesse generale e non si traducano in restrizioni sproporzionate o arbitrarie della concorrenza.

In tal senso, la Corte di giustizia ha più volte sottolineato che, sebbene gli Stati membri conservino la libertà di definire le missioni di interesse generale e di organizzare i servizi ad esse funzionali, tale libertà incontra dei limiti²⁸.

Nella sentenza *Anode*, riguardante una normativa nazionale in materia di determinazione dei prezzi di fornitura del gas naturale, la Corte ha chiarito che, sebbene gli Stati membri possano imporre obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE, tali misure devono rispettare il principio di proporzionalità e non possono incidere sul funzionamento del mercato oltre quanto strettamente necessario per il perseguimento dell'obiettivo di interesse economico generale²⁹.

²⁶ Corte giust. 21 dicembre 2011, C-242/10, *ENEL*, punto 50; 20 dicembre 2017, da C-66/16 P a C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione*, punto 71.

²⁷ Tribunale 12 febbraio 2008, T-289/03, *BUPA e a./Commissione*, punto 168.

²⁸ Cfr. Corte giust. 3 settembre 2020, C-817/18 P, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, punto 95: «Sebbene gli Stati membri siano legittimati a definire la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto, in particolare, di obiettivi propri della loro politica nazionale e, a tale riguardo, dispongano di un ampio potere discrezionale che può essere rimesso in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto – tale potere non può essere illimitato e deve, in ogni caso, essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione».

²⁹ Corte giust. 7 settembre 2016, C-121/15, *Anode*, punti 52-56. In particolare, la Corte ha precisato che il rispetto della proporzionalità implica: a) che la misura sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo di interesse economico generale perseguito; b) che la durata dell'intervento sia limitata al tempo strettamente necessario; c) che il metodo utilizzato non ecceda quanto necessario e non esistano misure alternative meno restrittive; d) che la misura tenga conto dell'ambito di applicazione personale, ossia dei beneficiari

Ora, come rilevato anche in dottrina, il limite alla discrezionalità statale assume particolare rilievo nei settori in cui il legislatore dell'Unione è intervenuto mediante misure di armonizzazione o attraverso la fissazione di obiettivi specifici e vincolanti. In tali ipotesi, il margine di apprezzamento degli Stati membri, pur non venendo meno, risulta necessariamente orientato dalle finalità perseguite dal diritto dell'Unione, cui le autorità nazionali sono tenute a conformarsi, conservando al più uno spazio nella scelta delle modalità di attuazione³⁰.

Invero, sebbene la giurisprudenza mostri un atteggiamento di tendenziale deferenza nei confronti delle valutazioni nazionali quanto alla qualificazione di un servizio come SIEG, limitando l'intervento europeo ai casi di errore manifesto³¹ – e i rigetti fondati esclusivamente sulla mancata sussistenza di un interesse generale risultino relativamente rari – ciò non toglie che, in settori liberalizzati e disciplinati da una normativa settoriale dell'Unione, le istituzioni europee possano esercitare un controllo più incisivo sull'esercizio della discrezionalità statale, valutandolo alla luce di parametri più stringenti derivanti dalla legislazione pertinente³².

In questi casi, la valutazione delle autorità nazionali circa la qualificazione di un'attività come servizio di interesse economico generale può ri-

effettivi della regolamentazione, affinché l'impatto sulla concorrenza sia contenuto il più possibile.

³⁰ K. LENAERTS, *Defining the concept of 'Services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU treaties*, in *Jurisprudence*, 2012, n. 19(4), p. 1247-1267.

³¹ Cfr. Tribunale 15 giugno 2005, T-17/02, *Olsen c. Commissione*, punto 216: «gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la definizione di ciò che considerano come servizi di interesse economico generale [...] Di conseguenza, la definizione di tali servizi da parte di uno Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto».

³² V. Corte giust. 19 dicembre 2019, C-523/18, *Engie Cartagena*, ove la Corte ha precisato che: «Relativamente alla nozione di «obblighi relativi al servizio pubblico», occorre constatare che poiché l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 non opera alcun rinvio ai diritti nazionali per specificarne il significato, la disposizione in parola, ai fini dell'applicazione della citata direttiva, deve essere considerata come contenente una nozione autonoma di diritto dell'Unione, da interpretarsi in maniera uniforme nel territorio di quest'ultima. In tal senso, v. anche, Corte giust. 21 febbraio 2008, C-426/05, *Tele2 Telecommunication*, punto 26; 9 novembre 2016, C-149/15, *Wathelet*, punto 29.

sultare vincolata dall'esistenza di norme europee specifiche che delimitano il contenuto e il perimetro del servizio³³.

Un esempio significativo in tal senso è offerto dalla sentenza *SNCM c. Commissione*³⁴, nella quale il Tribunale ha confermato la valutazione della Commissione secondo cui le autorità francesi avevano commesso un errore manifesto di valutazione nell'includere un servizio complementare di trasporto marittimo nel perimetro di un servizio di interesse economico generale. Il Tribunale ha ritenuto – avallando il ragionamento della Commissione – che tale servizio non rispondesse a un bisogno reale di servizio pubblico, in quanto non era indispensabile per l'erogazione del servizio di base, risultava tecnicamente ed economicamente dissociabile da quest'ultimo ed era, per larga parte, sostituibile dall'offerta di mercato.

Nel giungere a tale conclusione, il Tribunale ha attribuito rilievo decisivo all'esistenza di una disciplina settoriale dell'Unione – nella specie, il regolamento sul cabotaggio marittimo – idonea a delimitare il contenuto e la portata degli obblighi di servizio pubblico e a limitare il potere discrezionale delle autorità francesi³⁵.

In tali ipotesi, dunque, il controllo esercitato dalla Commissione e avalato dal giudice dell'Unione risulta maggiormente strutturato e ancorato al quadro normativo settoriale di riferimento, senza tuttavia tradursi in una sostituzione delle valutazioni nazionali. L'art. 106, par. 2, TFUE, continua così a operare come una clausola di bilanciamento, che consente di tenere conto delle finalità di interesse generale, ma al tempo stesso incanala

³³ Tribunale 1° marzo 2017, T-454/13, *SNCM/Commissione*, punto 113: «quando esistono norme specifiche di diritto dell'Unione che disciplinano la definizione del contenuto e del perimetro del SIEG, esse vincolano la valutazione degli Stati membri».

³⁴ Sentenza *SNCM/Commissione*, sopra citata.

³⁵ Al tempo stesso, la sentenza *SNCM* riveste rilievo anche per i limiti che essa pone all'estensione del controllo europeo. Il Tribunale ha infatti rifiutato di avallare l'impostazione della Commissione secondo cui gli Stati membri sarebbero tenuti, in ogni caso, a dimostrare l'esistenza di un fallimento del mercato per poter qualificare correttamente un'attività come SIEG. In tal modo, il giudice dell'Unione ha confermato che, pur in presenza di un sindacato rafforzato quando intervengono norme settoriali dell'Unione, la discrezionalità statale nella definizione dei SIEG non viene annullata, ma resta sottoposta a un controllo limitato all'errore manifesto e alla coerenza con il diritto dell'Unione. V. su tale pronuncia, A. GIRAUD, *SNCM v European Commission: A Largely Pyrrhic Victory for the Commission*, *European State Aid Law Quarterly*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2017, p. 482 ss.; L. IDOT, *Compensations pour obligation de service public*, in *Europe, Actualité du droit de l'Unione Européenne*, 2017, n. 5, p. 32 ss.

l'esercizio della discrezionalità statale entro limiti sostanziali derivanti dal diritto dell'Unione.

È proprio questa funzione di “orientamento” della discrezionalità nazionale, che emerge con particolare evidenza nei settori liberalizzati e regolamentati, a costituire la chiave di lettura per analizzare, nel paragrafo che segue, l'evoluzione dell'esercizio della discrezionalità statale in materia di servizi di interesse economico generale nel settore energetico, alla luce dei nuovi obiettivi europei di decarbonizzazione.

4. La discrezionalità statale in materia di servizi di interesse economico generale nel settore energetico alla luce della transizione verde

Il settore dell'energia costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare l'evoluzione del rapporto tra discrezionalità statale e vincoli derivanti dal diritto dell'Unione in materia di servizi di interesse economico generale. Pur non potendosi qualificare come integralmente armonizzato, esso è caratterizzato da un elevato grado di regolazione europea, che incide in modo significativo tanto sulla struttura dei mercati quanto sul contenuto degli obblighi di servizio pubblico imponibili dagli Stati membri.

Da un punto di vista formale, la base giuridica che consente agli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico nel settore energetico non ha subito mutamenti radicali. Le direttive settoriali – dalla direttiva 2009/73/CE alla direttiva (UE) 2019/944 – continuano a riconoscere agli Stati la facoltà di imporre obblighi di servizio pubblico relativi, tra l'altro, alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla tutela dell'ambiente, all'efficienza energetica e alla protezione del clima³⁶. Tale continuità normativa potrebbe, a una prima lettura, indurre a ritenere che il margine di discrezionalità statale in materia di SIEG energetici sia rimasto sostanzialmente invariato.

³⁶ Cfr. Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il cui art. 9, par. 2, prevede che: «Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del TFUE, in particolare dell'articolo 106, gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresi la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima».

Tuttavia, una lettura sostanziale del quadro normativo dell'Unione conduce a una conclusione più articolata.

Negli ultimi anni, infatti, al fine di imprimere una forte accelerazione alle politiche di contrasto al cambiamento climatico e allo sviluppo di energie rinnovabili, l'Unione ha progressivamente delineato un insieme sempre più denso di obiettivi e vincoli in materia di energia e clima, che incidono sul contenuto delle politiche energetiche nazionali. In particolare, la fissazione di traguardi giuridicamente vincolanti – dalla neutralità climatica al 2050 sancita dal regolamento (UE) 2021/1119 agli obiettivi intermedi di riduzione delle emissioni e di incremento delle fonti rinnovabili – ha contribuito a orientare in senso sostanziale le finalità perseguibili dagli Stati membri. In questo contesto, pur restando formalmente liberi di istituire e organizzare servizi di interesse economico generale nel settore energetico, gli Stati sono chiamati a esercitare la propria discrezionalità entro un quadro europeo che ne orienta in modo significativo le finalità³⁷.

Ne consegue che la discrezionalità degli Stati membri in materia di SIEG nel settore energetico non viene meno, ma risulta progressivamente incanalata entro un sistema normativo europeo che, pur lasciando margini di scelta quanto alle modalità di attuazione, delimita sempre più chiaramente il perimetro delle finalità perseguibili.

Questo processo di progressiva conformazione delle scelte nazionali trova un riscontro significativo nella giurisprudenza della Corte che, anche al di fuori del perimetro dei SIEG in senso stretto, attribuisce crescente rilievo alla normativa settoriale europea come parametro di legittimità dell'azione statale.

In tale prospettiva si colloca la sentenza *ENGIE Deutschland*³⁸ la quale mostra come la Corte integri la valutazione degli interventi statali non solo con il diritto della concorrenza, ma anche con i parametri del diritto secondario. In particolare, nella richiamata pronuncia la Corte ha chiarito che, sebbene la direttiva (UE) 2019/944 non realizzi un'armonizzazione

³⁷ V., P. SCARLATTI, *Lezioni di diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2025, p. 2, il quale ritiene che: «nel complesso sistema europeo di ripartizione per materia delle competenze tra Unione europea e Stati membri, il settore denominato «Ambiente» non sembra affatto delimitabile alla stregua di una materia dall'oggetto chiaramente circoscritto. Anzi, la tutela europea dell'ambiente latamente intesa più che inquadrare una materia, pare in realtà identificare una finalità».

³⁸ Corte giust. 28 novembre 2024, C-293/23, *ENGIE Deutschland*.

esaustiva del settore elettrico, la nozione di «sistema di distribuzione» riveste un carattere fondamentale nell'impianto della medesima direttiva, in quanto funzionale al completamento del mercato interno dell'energia elettrica e, pertanto, deve essere assoggettata «a un'applicazione e interpretazione uniforme in tutta l'Unione».

Ne consegue che gli Stati membri, nell'attuare la normativa europea, sono tenuti a definire tale nozione «riferendosi unicamente ai due soli criteri previsti» dalla direttiva, senza poter introdurre criteri ulteriori idonei a restringerne o modificarne l'ambito applicativo. La Corte ha infatti escluso che gli Stati membri possano legittimamente sottrarre determinate infrastrutture energetiche all'applicazione della disciplina europea, anche invocando il principio di proporzionalità, laddove risulti pacifica la funzione di inoltro di energia elettrica per la vendita a clienti.

Pur non riguardando direttamente la disciplina dei SIEG, tale pronuncia conferma dunque che, nel settore energetico – caratterizzato da una regolazione europea particolarmente densa e strutturata – la discrezionalità statale risulta incanalata entro un quadro normativo settoriale che impone definizioni uniformi e vincola le scelte nazionali.

5. Conclusioni

L'analisi condotta consente di formulare alcune considerazioni di sintesi sul rapporto tra discrezionalità statale, servizi di interesse economico generale e transizione energetica nel diritto dell'Unione europea.

In primo luogo, emerge con chiarezza come la discrezionalità degli Stati membri nella definizione e nella gestione dei SIEG continui a essere formalmente riconosciuta tanto dal diritto primario quanto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, agli Stati resta affidata la scelta circa l'individuazione degli obiettivi di interesse generale e delle modalità organizzative dei servizi, nel rispetto delle specificità nazionali e territoriali.

Come precisato dalla Corte, infatti, gli Stati membri sono legittimati «a definire la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto, in particolare, di obiettivi propri della loro politica nazionale» e, a tale riguardo, dispongono «di un ampio potere discrezionale che può essere rimesso in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto»³⁹.

³⁹ *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, so-

Tale orientamento ha trovato di recente conferma, sebbene in una pronuncia collocata al di fuori dell'ambito dei SIEG. In tale occasione la Corte ha affrontato questioni relative alla compatibilità di norme nazionali che prevedono tetti sui ricavi di mercato per produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili con il quadro normativo europeo, chiarendo che il semplice fatto che il tetto fissato da uno Stato membro sia inferiore a quello previsto dal regolamento europeo in materia «non è, di per sé, idoneo a dimostrar[n]e l'incompatibilità», poiché le disposizioni europee consentono agli Stati di determinare tale limite «tenendo conto delle caratteristiche proprie del loro mercato nazionale».

Tuttavia, tale discrezionalità non può essere letta in termini assoluti. L'evoluzione del diritto dell'Unione mostra, infatti, come l'esercizio delle prerogative statali risulti oggi sempre più orientato e condizionato da un quadro normativo europeo caratterizzato dalla fissazione di obiettivi comuni, in particolare nei settori dell'energia e del clima. In questi ambiti, la crescente densità regolatoria e programmatica dell'Unione incide sul contenuto materiale degli obblighi di servizio pubblico, riducendo gli spazi di scelta quanto alle finalità perseguibili.

In tale contesto, l'art. 106, par. 2, TFUE si conferma quale snodo centrale nel bilanciamento tra interesse generale e regole della concorrenza, ma il suo ruolo appare progressivamente ridefinito. Accanto alla tradizionale funzione derogatoria, la disposizione tende a operare come strumento di integrazione regolatoria, idoneo a incanalare le scelte nazionali all'interno di un sistema europeo orientato al perseguimento di obiettivi comuni. Questa evoluzione risulta particolarmente evidente nel settore energetico, ove gli obblighi di servizio pubblico sono sempre più chiamati a fungere da leve funzionali alla transizione verde.

Tale dinamica solleva, più in generale, interrogativi sul riequilibrio dei rapporti tra livello nazionale e livello europeo nella disciplina dei SIEG⁴⁰.

pra citata, punto 95.

⁴⁰ Sul processo di comunitarizzazione dei servizi di interesse economico generale, v. G. NAPOLITANO, *L'armonizzazione regolatoria dei servizi di interesse economico generale in Europa*, in M. P. RAGIONIERI, M. MARESCA (a cura di), *Servizi di interesse generale, diritti degli utenti e tutela dell'ambiente*, Milano, 2006, p. 41 ss.; P. M. HUBER, *L'armonizzazione dei servizi di interesse economico generale in Europa ed i suoi limiti*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, p. 86 ss.; F. MUNARI, *La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 1, 2002, p. 39 ss.; M. ROSS, *Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation*, in

Come osservato da autorevole dottrina, infatti, il perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico non può prescindere da un rafforzato coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione, chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo e coordinamento⁴¹. Un'efficace politica energetica e ambientale richiede, in questa prospettiva, di essere condotta in modo complementare a una politica industriale autenticamente europea, capace di integrare strumenti di regolazione, concorrenza e intervento pubblico.

Tale evoluzione non appare, di per sé, problematica, né può essere letta come una negazione del ruolo degli Stati membri. Essa riflette piuttosto un riequilibrio nell'assetto complessivo della *governance* europea dei servizi di interesse economico generale, nel quale l'Unione tende ad assumere un ruolo sempre più centrale nella definizione delle condizioni e dei limiti entro cui le deroghe alle regole di concorrenza possono essere ammesse.

Un simile spostamento, tuttavia, non è privo di implicazioni: il rafforzamento del controllo europeo sui SIEG comporta, infatti, la necessità che tale potere sia esercitato in modo responsabile e consapevole delle specificità nazionali. In particolare, tanto la Commissione quanto la Corte di giustizia sono chiamate a tenere adeguatamente conto delle peculiarità regionali, sociali e culturali che caratterizzano l'erogazione dei servizi di interesse economico generale.

È in questo equilibrio delicato – tra integrazione europea, tutela dell'interesse generale e rispetto delle diversità nazionali – che si colloca oggi il ruolo dell'art. 106, par. 2, TFUE, non più soltanto come clausola di deroga alle regole della concorrenza, ma come strumento regolatorio di tipo positivo e integrativo.

Eur. LR, vol. 25, 2000, p. 22.

⁴¹ D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, n. 4, 2025, p. 1 ss.

IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT TRA VINCOLI NORMATIVI E MARGINI DI DISCREZIONALITÀ

FLAVIA ROLANDO e GIULIANO TAGLIANETTI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'integrazione delle esigenze ambientali nell'ambito della disciplina degli appalti. – 3. La definizione degli appalti verdi nel diritto dell'Unione europea, tra criteri volontari e normativa specifica. – 4. Dal GPP europeo tendenzialmente facoltativo al *mandatory approach* nazionale: il ruolo dei criteri ambientali minimi. – 5. La discrezionalità amministrativa come strumento di sostenibilità. – 6. La complessità della tutela ambientale e il bilanciamento tra interessi. – 7. Conclusioni: prospettive *de iure condendo*.

1. Introduzione

Nel diritto dell'Unione europea, la disciplina degli appalti pubblici ha progressivamente assunto una funzione strategica nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale¹.

In particolare, la direttiva 2014/24/UE prevede espressamente l'integrazione delle esigenze ambientali in diverse fasi della procedura di affidamento, consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di definire requisiti ambientali, fare ricorso a criteri fondati su etichette ecologiche e valorizzare i fattori ambientali connessi ai processi produttivi, oltre che considerare il costo dell'intero ciclo di vita dei beni, dei servizi e dei lavori oggetto di gara.

* Flavia Rolando è Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"; Giuliano Taglianetti è Professore associato di Diritto amministrativo presso il medesimo Ateneo. I parr. nn. 2 e 3 sono attribuibili a Flavia Rolando, mentre i parr. nn. 4, 5 e 6 sono attribuibili a Giuliano Taglianetti; l'introduzione e le conclusioni sono state redatte congiuntamente da entrambi gli Autori.

¹ Per un approfondimento della connessa tematica relativa al rapporto tra tutela dell'ambiente e disciplina delle concessioni si rinvia al contributo di R. BENASSAI, *L'integrazione dei criteri ambientali minimi nel regime delle concessioni*, in questo Volume.

Accanto alla normativa vincolante, la Commissione europea ha adottato nel tempo una pluralità di atti di *soft law* volti ad agevolare e promuovere l'inclusione di criteri ambientali nelle procedure nazionali di appalto.

Ne emerge un quadro nel quale il *Green Public Procurement* si configura, nell'ordinamento dell'Unione, come uno strumento prevalentemente facoltativo, sebbene inserito in una cornice di crescente attenzione alla sostenibilità quale obiettivo trasversale delle politiche pubbliche.

Tuttavia, un crescente numero di atti normativi specifici adottati di recente attribuisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati e atti di esecuzione attraverso i quali introdurre ulteriori criteri per rendere gli appalti più *green*.

In tale contesto, risulta particolarmente significativo il confronto con l'ordinamento italiano, nel quale alcuni dei criteri ambientali elaborati a livello europeo hanno già da tempo assunto carattere vincolante.

Il legislatore nazionale, infatti, ha progressivamente trasformato il *Green Public Procurement* da opzione discrezionale a elemento strutturale della contrattualistica pubblica, imponendo l'applicazione dei criteri ambientali minimi (d'ora in avanti CAM) a una vasta platea di procedure di affidamento.

Questa scelta normativa solleva interrogativi di particolare rilievo sistematico, soprattutto con riferimento al rapporto tra obbligatorietà dei CAM e discrezionalità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici.

Muovendo da tali premesse, il presente lavoro si propone, in primo luogo, di analizzare il quadro normativo sovranazionale, soffermandosi sulle disposizioni rilevanti della direttiva 2014/24/UE e sugli ulteriori atti di diritto derivato e di *soft law* che concorrono a delineare il modello europeo di appalti verdi (parr. 2 e 3).

Successivamente, l'attenzione si sposta sull'ordinamento italiano, evidenziando il passaggio da un approccio europeo tendenzialmente facoltativo a un modello nazionale caratterizzato dall'obbligatorietà dei CAM.

Dunque, si ricostruisce l'evoluzione normativa dei CAM, chiarendo la portata dell'obbligatorietà introdotta dall'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 (par. 4).

Si approfondisce il ruolo della discrezionalità amministrativa come strumento per valorizzare tali criteri e orientare le scelte delle stazioni appaltanti verso livelli più elevati di sostenibilità (par. 5).

Viene inoltre discusso il complesso bilanciamento tra interessi ambien-

tali e altri obiettivi pubblici, sottolineando l'importanza di scelte ponderate e motivate (par. 6).

Infine, si delineano prospettive *de iure condendo* per un più coerente e sistematico orientamento della discrezionalità amministrativa al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità (par. 7).

2. L'integrazione delle esigenze ambientali nell'ambito della disciplina degli appalti

La disciplina degli appalti nell'ambito del diritto dell'Unione europea è essenzialmente dettata dalla direttiva 2014/24/UE (d'ora in avanti anche solo direttiva appalti), che ha definito il quadro normativo per le procedure indette da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda gli appalti pubblici e i concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore a determinate soglie economiche². Il quadro normativo è poi completato dalla direttiva sulle concessioni³ e dalla direttiva sulle procedure d'appalto nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali⁴.

² Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici. Ai sensi dell'art. 4 della detta direttiva, rientrano nel campo di applicazione della stessa gli appalti con un importo, al netto dell'IV, pari o superiore: *a*) 5 186 000 EUR per gli appalti pubblici di lavori; *b*) 134 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità, ad eccezione di quelli del settore della difesa; *c*) 207 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, a meno che non diversamente specificato nell'allegato III; *d*) 750 000 EUR per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato XIV.

Si veda anche la Direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori.

³ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

⁴ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Con l'adozione di questa disciplina le istituzioni dell'Unione europea hanno inteso potenziare l'utilizzo anche strategico degli appalti, mirato al contempo sia alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che all'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. Per questo motivo, le procedure non sono più esclusivamente finalizzate a preferire l'offerta economicamente più vantaggiosa: le amministrazioni appaltanti sono piuttosto chiamate ad effettuare una più compiuta valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo⁵. D'altronde, ogni anno oltre 250.000 autorità pubbliche nell'UE spendono circa il 14% del PIL per l'acquisto di beni, servizi e lavori. Gli appalti pubblici, dunque, grazie al volume e al potere di mercato degli acquisti pubblici, possono influenzare le tendenze di produzione e consumo, creando di fatto uno standard minimo richiesto nella domanda⁶.

⁵ Si veda a tal proposito il considerando n. 89 della direttiva appalti, cit.

⁶ A proposito dell'importanza delle procedure di appalto come strumento anche strategico, tra gli atti della Commissione si vedano in particolare la Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572, la Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 e la Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici per un ambiente migliore, COM(2008) 400.

Sul *Green Public Procurement*, in dottrina, *ex multis*, si veda: G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2016, n. 3, p. 4 ss.; G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, 2020; I. A. NICOTRA, *Green Public Procurement: a look into the past to meet future challenges*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022; G. CREPALDI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023; L. TREVIÑO-LOZANO, E. UYSAL, *Bridging the gap between corporate sustainability due diligence and EU public procurement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 5, 2023, p. 554 ss.; N.-A. SAVA, *The eForms Regulation and Sustainable Public Procurement Data Collection*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, n. 3, 2023, p. 177 ss.; B. FENNI, *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024; M. BUCCARELLA, *Appalti pubblici e istanze ambientali nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e dell'Unione europea*, Napoli, 2024.

L'uso strategico degli appalti ha indotto alla diffusione degli appalti pubblici sostenibili⁷ e, più in particolare per quanto di nostro interesse, del *Green Public Procurement* (d'ora in avanti anche GPP).

In effetti, la nuova direttiva sugli appalti pubblici facilita l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle varie fasi della procedura di appalto pubblico, consentendo tra l'altro l'applicazione di requisiti ambientali, l'uso di criteri alla base dei marchi ambientali e la possibilità di tenere conto dei fattori ambientali utilizzati nel processo di produzione e nell'intero ciclo di vita.

Tuttavia, nel rispetto dei principi per l'aggiudicazione degli appalti, le amministrazioni non possono abusare della propria discrezionalità nella definizione delle caratteristiche dell'appalto. A norma dell'art. 18 della direttiva appalti queste sono infatti tenute a trattare gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e ad agire in maniera trasparente e proporzionata. Con maggiore chiarezza, la seconda parte del primo paragrafo del detto articolo dispone che la concezione della procedura di un appalto non deve avere «l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione della presente direttiva né di limitare artificialmente la concorrenza» ed è quindi contrario alla direttiva introdurre delle specifiche o dei criteri che siano finalizzati a favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici⁸.

Ciò potrebbe avvenire in primo luogo attraverso la definizione delle specifiche tecniche, ovvero le caratteristiche che le stazioni appaltanti pre-

⁷ Per appalti pubblici sostenibili si intendono le procedure nelle quali le amministrazioni appaltanti tengono in considerazione anche la promozione dello sviluppo sostenibile inteso nelle sue tre declinazioni, economico, sociale ed ambientale. La direttiva appalti, cit., è considerata uno strumento strategico anche per conseguire obiettivi condivisi a valenza sociale. Tuttavia, la valutazione degli appalti per conseguire anche finalità sociali non sarà oggetto di questo studio.

⁸ A norma del secondo paragrafo dell'art. 18 della direttiva appalti, «gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X». Per un commento dell'art. 18 della direttiva appalti, cit., v. tra gli altri, C. BOVIS, *The principles of public procurement regulation*, in C. BOVIS (ed.) *Research handbook on EU public procurement law*, Cheltenham, 2016 e C. RISVIG HAMER, M. ANDHOV, *Article 18, Public Procurement Principles*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (eds.), *European Public Procurement*, Cheltenham, 2021, spec. p. 199 ss.

vedono per lavori, servizi o forniture⁹. A norma dell'art. 42 della direttiva appalti tali specifiche tecniche devono infatti garantire in ogni caso la parità di accesso per gli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati alla partecipazione agli appalti pubblici alla concorrenza.

In proposito la Corte di giustizia ha precisato che le amministrazioni aggiudicatrici godono di un ampio potere discrezionale, giustificato dal fatto che esse sono nella miglior posizione per stabilire le caratteristiche delle forniture di cui hanno bisogno e i requisiti che devono essere soddisfatti al fine di ottenere i risultati auspicati. Queste devono però garantire, conformemente al combinato disposto tra l'art. 18 e l'art. 42, par. 2, della direttiva appalti, che le specifiche tecniche consentano agli operatori economici pari accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti e non comportino la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza¹⁰. Anche il contenuto del considerando 74 della medesima direttiva depone nello stesso senso, chiarendo che le specifiche tecniche eventualmente formulate devono comunque garantire che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza e devono quindi consentire che siano presentate offerte che riflettono segnatamente la varietà delle soluzioni tecniche prevalenti sul mercato¹¹.

Per questo motivo, a norma dell'art. 42, par. 2, della direttiva appalti, le specifiche tecniche possono essere formulate in termini di prestazioni o di requisiti funzionali mediante parametri precisi, comprese le caratteristiche ambientali (lett. *a*), oppure mediante riferimento a specifiche tecniche in senso stretto, contenute in norme nazionali o sovranazionali (lett. *b*), e in tal caso ogni riferimento deve riportare la menzione «o equivalente»¹². Non possono essere invece menzionate fabbricazioni o provenienza de-

⁹ A norma dell'articolo 42 della direttiva appalti, cit., tali caratteristiche possono essere relative allo specifico processo o metodo di produzione o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del suo ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

¹⁰ V. in tal senso, Corte giust. 25 ottobre 2018, C-413/17, *Roche Lietuva*, punti da 29 a 33.

¹¹ V. Corte giust. 16 gennaio 2025, C-424/23, *DYKA Plastic*, punto 43. V. in tal senso anche la sentenza *Roche Lietuva*, cit., punto 36, e Corte giust. 24 ottobre 2024, C-513/23, *Obshtina Pleven*, punto 36.

¹² Si vedano anche le lettere *c*) e *d*) dell'art. 42, par. 2.

terminate, o ancora un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né tantomeno si può far riferimento a un marchio, a un brevetto o a una produzione specifica che con l'effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Anche in questo caso, ogni riferimento deve essere accompagnato dall'espressione «o equivalente», a meno che tale limitazione non sia giustificata dall'oggetto dell'appalto e che anzi risulti inevitabilmente connesso all'oggetto dell'appalto¹³.

Nel caso *DYKA Plastic*, una stazione appaltante belga, incaricata della gestione delle reti di scarico delle acque, in un bando di gara aveva richiesto l'uso di tubature in gres per i sistemi di smaltimento delle acque reflue e di tubature in cemento per i sistemi di scolo dell'acqua piovana. La Corte, adita in via pregiudiziale, ha statuito che un requisito relativo all'utilizzo di un determinato materiale per un appalto pubblico può risultare inevitabilmente dall'oggetto dell'appalto «qualora si fondi sull'estetica ricercata dall'amministrazione aggiudicatrice o sulla necessità di ottenere l'adeguatezza di un'opera al suo ambiente, o qualora, alla luce di una prestazione o di un requisito funzionale formulati in applicazione dell'articolo 42, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva, sia inevitabile utilizzare prodotti costituiti da tale materiale»¹⁴.

In effetti, nelle proprie memorie, la stazione appaltante aveva precisato che tale scelta era stata fatta anche per motivi ambientali¹⁵, ma non era stato precisato il motivo alla base della scelta di questi due materiali. In una circostanza del genere, dunque, secondo la giurisprudenza della Corte di

¹³ Sentenza *DYKA Plastic*, cit., punto 53. Sulla necessità di apportare sempre la dicitura «o equivalente», anche in caso di specifiche tecniche formulate mediante riferimento a norme, ivi incluse norme nazionali che recepiscono norme europee, v. Corte giust. 24 ottobre 2024, C-513/23, *Obshtina Pleven*, punto 32.

¹⁴ Sentenza *DYKA Plastic*, cit., punto 60.

¹⁵ V. le conclusioni dell'Avv. gen. Campos Sánchez-Bordona, del 12 settembre 2024, C-424/23, *DYKA Plastic*. Nella nota n. 7 l'Avv. gen. riporta che «La Fluvius espone (punto 4 delle sue osservazioni scritte) che le tubature rigide sono infinitamente riciclabili, a differenza di quelle in materiale plastico. Queste ultime devono essere incenerite, il che non è rispettoso dell'ambiente, e possono rilasciare microplastiche nel sottosuolo, essendo soggette ad abrasione (una forma di usura o erosione in cui le microplastiche vengono rilasciate dall'attrito dell'acqua). Ogni cinquanta anni, al momento della sostituzione, esiste il rischio che restino microplastiche nel terreno (le tubature si sfaldano e depositano una frazione residua). Questo problema non sussiste nel caso delle tubature rigide fabbricate con materiali naturali, che non comportano alcun rischio per l'ambiente».

giustizia, l'amministrazione aggiudicatrice non può imporre l'impiego di un determinato materiale ed è anzi è tenuta ad aggiungere la menzione «o equivalente» per non limitare le potenziali offerte. In tal modo, infatti, si dà alle imprese interessate la possibilità di proporre sia materiali già in uso corrente sia prodotti costituiti da materiali meno abituali o addirittura innovativi¹⁶.

È poi interessante notare che il ricorso alle c.d. ecoetichettature può essere un valido ausilio per le stazioni aggiudicatrici nella definizione di specifiche tecniche connesse alla tutela dell'ambiente. È infatti possibile imporre, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste. Anche in tal caso, tuttavia, i criteri alla base delle etichettature devono essere connessi con l'oggetto dell'appalto e devono essere oggettivi, verificabili e non discriminatori¹⁷.

Già nella sentenza *Max Havelaar* la Corte aveva statuito che le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di utilizzare le specifiche dettagliate di un'ecoetichettatura, ma non un'ecoetichettatura in quanto tale¹⁸. Queste devono, dunque, precisare le caratteristiche ambientali che inten-

¹⁶ Sentenza *DYKA Plastic*, cit., punto 61.

¹⁷ Sulla definizione delle specifiche tecniche attraverso le ecoetichettature si veda, tra gli altri, R. CARANTA, *Labels as enablers of sustainable public procurement*, in B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (eds.), *Sustainable Public Procurement under EU Law*, Cambridge, 2015; R. VORNICU, *Article 58, Selection criteria*, e A. SEMPLÉ, *Article 62, Quality assurance standards and environmental management standards*, entrambi in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (eds.), *European Public Procurement*, cit.

¹⁸ Corte giust. 10 maggio 2012, C-368/10, *Commissione/Paesi Bassi - Max Havelaar*. Nella citata sentenza, la Corte aveva giudicato la possibilità di imporre marchi di qualità ambientale tra le specifiche tecniche nonché tra i criteri di aggiudicazione a seguito di un ricorso per infrazione nei confronti dei Paesi bassi. Nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè era stato infatti prescritto il possesso di marchi di qualità "MAX HAVELAAR" e "EKO", o comunque marchi basati su criteri equiparabili o identici. Ad oggi la seconda parte dell'art. 43 della direttiva appalti, cit., stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici che esigono un'etichettatura specifica devono accettare tutte le etichettature equivalenti. Inoltre, se un operatore economico dimostra di non avere la possibilità di ottenere l'etichettatura specifica indicata dall'amministrazione aggiudicatrice o un'etichettatura equivalente entro i termini richiesti, l'amministrazione aggiudicatrice deve accettare altri mezzi di prova idonei, che possono includere una documentazione tecnica del fabbricante.

dono imporre e accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto. In proposito, l'art. 43 della direttiva appalti precisa anche che le etichettature devono essere stabilite nel quadro di un processo aperto e trasparente ed i requisiti devono essere definiti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante.

La direttiva appalti è dunque essenzialmente volta a garantire la più ampia partecipazione alle gare di appalto e solo nel rispetto di determinate condizioni consente alle amministrazioni di definire dei criteri di partecipazione connessi alla tutela dell'ambiente¹⁹.

L'utilizzo strategico degli appalti per perseguire una maggiore protezione dell'ambiente è possibile anche e soprattutto attraverso la definizione e applicazione dei criteri di aggiudicazione. A tal riguardo, l'art. 67 della direttiva appalti consente di andare oltre l'aggiudicazione sulla base della mera offerta economicamente più vantaggiosa. Innanzitutto, la valutazione dell'offerta, sulla base del rinvio all'art. 68 della medesima direttiva, deve essere oggi eseguita considerando sia il costo in senso stretto sostenuto dall'amministrazione aggiudicatrice²⁰ sia i costi connessi alle esternalità ambientali nell'intero ciclo di vita. A ben vedere, la definizione della valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, a meno che non sia

¹⁹ Dato che l'amministrazione aggiudicatrice si trova nella posizione migliore per valutare le proprie esigenze, il legislatore dell'Unione le ha riconosciuto un ampio potere discrezionale nella determinazione dei criteri di selezione, come si evince, in particolare, dall'impiego ripetuto del verbo «potere» nell'articolo 58 della direttiva 2014/24. Come sottolineato anche dalla Corte di giustizia nella sentenza *Smetna palata na Republika Bulgaria*, l'amministrazione aggiudicatrice gode, di una certa autonomia nello stabilire i requisiti di partecipazione a una procedura di appalto che ritenga attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e adeguati ad assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare. Inoltre, ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 58 della direttiva appalti, cit., l'amministrazione aggiudicatrice valuta liberamente i requisiti di partecipazione che ritiene idonei, dal suo punto di vista, ad assicurare, in particolare, l'esecuzione dell'appalto a un livello qualitativo che essa considera adeguato. V. Corte giust. 31 marzo 2022, C-195/21, *Smetna palata na Republika Bulgaria*, punto 50.

²⁰ Secondo quanto disposto dall'art. 68 della direttiva appalti, cit., i costi del ciclo di vita comprendono i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; i costi di manutenzione ed i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio.

stata predeterminata al livello europeo²¹, deve essere definita dalla stazione appaltante nel bando di gara attraverso criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Di fatto, questo margine di discrezionalità può trasformarsi in un vulnus, dal momento che le stazioni appaltanti non sempre hanno la competenza per una simile valutazione.

La definizione dei criteri di aggiudicazione dipende molto dalla tipologia di appalto in concreto e dalla diffusione, nel determinato ambito, di pratiche anche maggiormente ecocompatibili. Resta comunque la possibile complessità nella verifica in concreto di determinati requisiti²². In merito, già nella sentenza *Wienstrom* la Corte ha precisato che, in una gara d'appalto per la fornitura di elettricità, le amministrazioni aggiudicatrici possono inserire tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto l'impiego di fonti di energia rinnovabili. Tuttavia, in tal caso il rispetto del principio della parità di trattamento, di trasparenza e dell'obiettività della procedura d'aggiudicazione presuppone che l'amministrazione aggiudicatrice debba essere in grado di verificare l'esattezza delle informazioni fornite dagli offerenti²³. Ad oggi nella direttiva appalti è esplicitamente stabilito che i criteri di aggiudicazione non devono avere l'effetto di conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata. Per questo, gli stessi devono essere accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti per valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte²⁴.

L'attuale quadro normativo, anche codificando i principi espressi nella giurisprudenza della Corte di giustizia²⁵, consente alle amministrazioni ag-

²¹ Secondo quanto disposto dal par. n. 3 dell'art. 68 della direttiva appalti, cit., «ogniqualvolta un metodo comune per il calcolo dei costi del ciclo di vita è stato reso obbligatorio da un atto legislativo dell'Unione, tale metodo comune è applicato per la valutazione dei costi del ciclo di vita». Nell'Allegato XIII alla direttiva è incluso un elenco degli atti legislativi e degli atti delegati che li integrano.

²² L'attività di verifica è spesso più complessa del controllo del rispetto dei criteri di selezione, che sono normalmente comprovati da prove documentali. V. a tal proposito, la Corte nella sentenza *Smetna palata na Republika Bulgaria*, cit., punto 50.

²³ Nella sentenza Corte giust. 4 dicembre 2003, C-448/01, *EVN e Wienstrom*.

²⁴ Si veda par. 4 dell'art. 67 della direttiva appalti, cit. A norma del successivo par. 5, inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice deve precisare nei documenti di gara la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, tranne i casi in cui questa sia individuata unicamente in base al prezzo.

²⁵ Si consideri, *in primis*, la sentenza Corte giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Con-*

giudicatrici di richiedere un minimo di standard anche ambientali nelle prestazioni dei servizi e nei prodotti da acquistare – tramite le specifiche tecniche e tramite le condizioni di esecuzione – e di preferire l'offerta che maggiormente risponda ai criteri anche ambientali. Tuttavia, ad oggi non esiste un obbligo di integrazione delle esigenze ambientali nell'ambito della disciplina generale sugli appalti. A ben vedere, anche l'obbligo stabilito dall'art. 67, secondo il quale le stazioni appaltanti devono valutare il costo di ciclo del prodotto o del servizio richiesto appare formulato in termini troppo generici, tale da lasciare di fatto l'amministrazione libera di preferire l'offerta che sia considerata economicamente più vantaggiosa sulla sola base del costo.

Per sviluppare il c.d. *Green Public Procurement* le istituzioni dell'Unione europea, *in primis* la Commissione, hanno preferito introdurre una serie di atti di *soft law*, mentre più di recente sono stati adottati ulteriori specifici atti legislativi in grado di incidere a monte sulle scelte delle stazioni appaltanti.

3. La definizione degli appalti verdi nel diritto dell'Unione europea, tra criteri volontari e normativa specifica

Come sopra evidenziato, la base normativa della direttiva appalti consente alle stazioni appaltanti di inserire delle specifiche tecniche e delle condizioni di esecuzione, oltre che dei criteri di selezione e aggiudicazione, basati sulle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente. La disciplina dei c.d. appalti verdi è stata poi completata sia attraverso atti di *soft law* che mediante ulteriori atti vincolanti.

Diversi atti di diritto derivato, infatti, definiscono delle regole specifiche che incidono sul margine di discrezionalità delle amministrazioni appaltanti. Tra gli esempi più noti, si pensi alla direttiva sulla promozione dei

cordia Bus, oltre alla giurisprudenza sopra citata. Per un commento alla sentenza *Concordia bus v. inter alia*, P. CHARRO, *Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne*, in CMLR, n. 1, 2003, p. 179 ss.; S. IZZO, *La tutela dell'ambiente non è un valore assoluto*, in DPCE, 2003, p. 455 ss.; P. KUNZLIK, *Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (Some) "Green" Contract Award Criteria in Public Procurement*, in *Journal of Environmental Law*, 2003, p. 199 ss.

veicoli puliti²⁶. Tale direttiva impone agli Stati membri di assicurare che le amministrazioni aggiudicatrici tengano conto dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale nell'arco di tutta la vita – tra cui le emissioni di CO₂ e di talune sostanze inquinanti – negli appalti pubblici per taluni veicoli adibiti al trasporto su strada. A tal fine, in particolare, essa impone degli obiettivi da raggiungere espressi come percentuali minime di veicoli puliti rispetto al numero complessivo di veicoli adibiti al trasporto su strada. A seguito delle modifiche apportate nel 2019²⁷ le istituzioni dell'Unione hanno inteso fornire un nuovo stimolo della domanda di veicoli puliti a sostegno di una transizione verso una mobilità a basse emissioni e con un minore inquinamento atmosferico e acustico. Come sottolineato anche dalla Corte di giustizia, in questo modo si migliora la qualità dell'aria e si contribuisce, nel contempo, alla competitività e alla crescita dell'industria dell'Unione sul mercato sempre più globale dei veicoli a basse emissioni e a zero emissioni²⁸.

Anche la nuova direttiva sull'efficienza energetica²⁹ ha avuto un impatto rilevante sulla disciplina degli appalti pubblici. All'art. 7, questa dispone infatti che gli Stati membri devono adeguare la propria normativa affinché le stazioni appaltatrici, per gli appalti sopra soglia, acquistino esclusivamente prodotti, servizi, edifici e lavori ad alta efficienza energetica conformi ai requisiti stabiliti dalla direttiva e applichino il principio «l'efficienza energetica al primo posto»³⁰. Il detto principio e gli obblighi

²⁶ Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. Secondo quanto stabilito nel considerando n. 16, «il maggior impatto sul mercato, unitamente al miglior risultato in termini di costi e benefici, è ottenuto con l'inclusione obbligatoria dei costi di esercizio relativi al consumo energetico, alle emissioni di CO₂ e alle emissioni inquinanti dei veicoli nell'intero arco di vita fra i criteri di aggiudicazione per gli appalti di veicoli destinati a servizi di trasporto pubblico».

²⁷ Direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. La modifica normativa ha stabilito, tra l'altro, l'introduzione di due nuove definizioni: quella di «veicolo pulito» e di «veicolo pesante a emissioni zero».

²⁸ Corte giust. 20 marzo 2025, C-480/23, *Commissione/Bulgaria*, punto 92.

²⁹ Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica.

³⁰ Secondo quanto disposto dall'art. 3 della direttiva sull'efficienza energetica, conformemente al principio «l'efficienza energetica al primo posto», gli Stati membri provve-

così stabiliti trovano applicazione a meno che non sia tecnicamente fattibile procedere conformemente alla direttiva o se gli stessi compromettono la sicurezza pubblica od ostacolano la risposta alle emergenze di sanità pubblica. È interessante sottolineare che, rispetto alla normativa previgente, l'art. 7 della direttiva in esame non subordina più l'obbligo per le stazioni appaltanti a condizioni di efficacia in termini di costi, fattibilità economica, maggiore sostenibilità e concorrenza sufficiente, ma "solo" alla fattibilità tecnica³¹.

Più articolata è invece la tecnica normativa adottata nella direttiva eco-design³² e nella direttiva packaging³³. Nel caso della prima direttiva, l'art. 65 dispone che le stazioni appaltanti debbano conformarsi a determinate prescrizioni minime al fine di incentivare l'offerta e la domanda di prodotti ecosostenibili. Tali prodotti saranno disciplinati da atti delegati adottati dalla Commissione europea. La medesima istituzione stabilirà le prescrizioni minime sotto forma di specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione, condizioni di esecuzione dell'appalto od obiettivi mediante atti di esecuzione³⁴.

dono affinché siano valutate soluzioni di efficienza energetica, comprese le risorse sul versante della domanda e la flessibilità del sistema, nelle decisioni strategiche e di pianificazione e in quelle relative ai grandi investimenti.

Inoltre, nell'applicazione del detto principio, gli Stati membri devono promuovere le necessarie analisi costi-benefici valutando adeguatamente i benefici più ampi delle soluzioni di efficienza energetica, anche tenendo conto dell'intero ciclo di vita e della prospettiva a lungo termine, dell'efficienza del sistema e dei costi, della sicurezza dell'approvvigionamento e della quantificazione dal punto di vista sociale, sanitario, economico e della neutralità climatica nonché dei principi della sostenibilità e dell'economia circolare nella transizione verso la neutralità climatica. Inoltre, gli Stati membri devono considerare l'impatto sulla povertà energetica.

³¹ Si noti che anche l'ambito di applicazione è stato ampliato. Rispetto alla direttiva 2012/27/UE, l'ambito di applicazione di quest'obbligo è stato infatti esteso a tutte le amministrazioni aggiudicatrici pubbliche e a tutti gli enti aggiudicatori, come pure a tutti i livelli della pubblica amministrazione.

³² Regolamento (UE) 2024/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili.

³³ Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

³⁴ Secondo quanto disposto dall'art. 65 della direttiva ecodesign, cit., gli atti di esecuzione saranno adottati secondo la procedura di esame di cui all'art. 73 della stessa direttiva. Inoltre, le prescrizioni minime devono basarsi sulle due classi di prestazione più eleva-

Inoltre, sono stati introdotti anche degli obiettivi da raggiungere: vi dovrà essere almeno il 50% degli appalti condotti a livello delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori, o a livello nazionale aggregato, per i prodotti più ecosostenibili.

In maniera simile, al fine di incentivare la domanda e l'offerta di imballaggi ecosostenibili, la direttiva packaging conferisce alla Commissione europea il potere di adottare entro il 2030 degli atti di esecuzione che specifichino le prescrizioni minime obbligatorie relative agli appalti pubblici. L'elaborazione di queste prescrizioni minime sarà più complessa e dovrà basarsi sulle prescrizioni di sostenibilità previste nella stessa direttiva³⁵ e al contempo sulla fattibilità economica per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare imballaggi o prodotti imballati più ecosostenibili, senza che ciò comporti costi sproporzionati. Questa analisi sarà condotta considerando sia il valore ed il volume degli appalti sia la situazione del mercato, a livello di Unione, dei pertinenti imballaggi o prodotti imballati e quindi gli effetti sulla concorrenza della definizione di tali requisiti.

In applicazione della direttiva packaging e degli atti di esecuzione connessi, dunque, le amministrazioni saranno tenute ad applicare le specifiche tecniche, i criteri di esecuzione e le condizioni di esecuzione che saranno eventualmente stabiliti, a meno che non ostino motivi di sicurezza pubblica o di salute pubblica o nel caso in cui queste comportino difficoltà tecniche irrisolvibili.

Mediante atti delegati, la Commissione introdurrà dei requisiti minimi obbligatori di sostenibilità ambientale anche per i prodotti da costruzione³⁶ e per le batterie (o per prodotti contenenti batterie), sulla base dei requisiti per la sostenibilità stabiliti nel relativo regolamento³⁷. Saranno inve-

te, sui punteggi più alti o, se non disponibili, sui migliori livelli di prestazione possibili stabiliti nell'atto delegato che sarà adottato.

I criteri di aggiudicazione avranno invece, se del caso, una ponderazione minima, compresa tra il 15 % e il 30 %, nella procedura di aggiudicazione che consente loro di incidere in modo significativo sull'esito della procedura di gara favorendo la selezione dei prodotti più ecosostenibili.

³⁵ V. gli artt. da 5 a 11 della direttiva packaging, cit.

³⁶ Art. 83 Regolamento (UE) 2024/3110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che fissa norme armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione.

³⁷ Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie.

ce definiti mediante atti di esecuzione le prescrizioni minime obbligatorie per alcune tipologie di emissioni nette e per appalti di lavori e concessioni di lavori che includono tali tecnologie³⁸.

Dal quadro normativo qui tratteggiato si evince che il legislatore dell'Unione europea, laddove ha adottato delle normative specifiche che disciplinano beni o servizi che hanno un impatto ambientale, ha ritenuto opportuno integrare degli obiettivi e dei requisiti tecnici anche nell'ambito del contesto degli appalti pubblici attraverso cui le stazioni appaltanti mirino ad approvvigionarsene. Una simile tecnica normativa ha il pregio di intervenire in maniera uniforme per tutti gli stati dell'Unione europea, incentivando anche un coerente ed uniforme sviluppo del mercato interno. Non può non rilevarsi che le tecniche normative, però, siano articolate e differenti tra loro. In alcuni casi, infatti, si introducono dei target, in altri delle specifiche o ancora dei criteri di preferenza. Soprattutto, detti criteri non sono definiti nella direttiva ma saranno adottati dalla Commissione attraverso atti delegati o mediante atti di esecuzione.

In questo contesto si ritiene che sia fondamentale l'attività di recepimento degli Stati membri, che sia in grado di trasporre tempestivamente nell'ordinamento nazionale gli atti dell'Unione europea, laddove ciò sia necessario. Diversamente, sarebbe opportuno supportare le amministrazioni nazionali nell'osservanza dei molteplici criteri che derivano dai diversi atti adottati dalla Commissione.

In effetti, la Commissione europea ha avviato da tempo una intensa attività di supporto per le amministrazioni, affinché possano perseguire effettivamente il *Green Public Procurement*.

Secondo la nozione utilizzata dalla Commissione europea, il concetto di GPP può essere definito come «[...] un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e

³⁸ Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette. Si veda in particolare l'art. 4, lettere da *a*) a *k*), che include le tecnologie solari, comprese tecnologie fotovoltaiche, le tecnologie per l'energia eolica, le tecnologie delle batterie e di stoccaggio dell'energia, le pompe di calore e tecnologie dell'energia geotermica, le tecnologie dell'idrogeno, del biogas e dei combustibili alternativi sostenibili, le tecnologie delle reti elettriche e idroelettriche e le tecnologie per l'energia da fissione nucleare, comprese le tecnologie del ciclo del combustibile nucleare.

opere con la stessa funzione primaria che sarebbero stati altrimenti acquistati»³⁹.

Con un approccio pratico, la Commissione europea ha creato una pagina internet in cui rende accessibili sia gli atti di *soft law* adottati⁴⁰, su cui si tornerà tra poco, sia una raccolta delle buone pratiche, sia una serie di strumenti di supporto come i Toolkit.

La necessità di ricorrere ad un approccio anche pratico nasce dal fatto che ancora oggi il 55% delle procedure d'appalto utilizza il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione⁴¹ e che quindi di fatto queste non sono un effettivo strumento strategico per il conseguimento di obiettivi anche di tipo ambientale e sociale come era auspicato nei documenti programmatici della Commissione.

Per questo motivo sono stati messi a disposizione vari moduli di training toolkit e sono stati finanziati vari *workshop* e *training courses*. Si ritiene infatti che il dato sopra riportato dipenda in gran parte dalla preparazione delle persone preposte alle procedure a considerare e valutare i criteri ambientali che possono essere integrati nella procedura. Inoltre, è stato reso pubblico un toolkit per la valutazione in concreto del costo dell'intero ciclo di vita di determinati prodotti, in modo da facilitare l'osservanza dei principi espressi nell'art. 67 e nell'art. 68 della direttiva appalti⁴² ed è stato pubblicato un manuale sul *Buying green*⁴³. A ben vedere, per una migliore intelligibilità di questi preziosi strumenti sarebbe opportuno offrire il materiale in tutte le lingue dell'Unione.

Soprattutto, sono stati pubblicati dei criteri relativi al GPP per varie categorie di prodotti. Tali criteri sono volontari, quindi le amministrazioni nazionali sono libere di utilizzarli o meno nei propri bandi di gara⁴⁴. Tutta-

³⁹ V. Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici per un ambiente migliore, cit.

⁴⁰ V. https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement_en.

⁴¹ V. Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, cit.

⁴² V. https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/life-cycle-costing_en.

⁴³ V. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴⁴ Per una valutazione sull'effettivo utilizzo dei criteri di *Green Public Procurement*, V. E. SANYE MENGUAL, A. VALENZANO, T. SINKKO, L. GARCIA HERRERO, C. CASONATO, G. LISTORTI, S. SALA, *Sustainable public procurement: current status and environmental im-*

via, considerando l'autorevolezza dell'istituzione che li ha emessi, certamente il ricorso agli stessi come specifiche tecniche non potrebbe essere considerato come un artificioso mezzo per restringere l'oggetto dell'appalto o comunque l'ambito di potenziali offerenti. Resta di fatto che, al di là di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, che hanno virtuosamente inserito questi criteri nella propria normativa, rendendoli vincolanti anche per gli appalti sotto-soglia, questo strumento non ha dato al momento i risultati sperati.

4. Dal GPP europeo tendenzialmente facoltativo al mandatory approach nazionale: il ruolo dei criteri ambientali minimi

Nei paragrafi precedenti si è evidenziato come le direttive europee in materia di contratti pubblici configurino il *Green Public Procurement* quale strumento rimesso alla scelta degli Stati membri, senza attribuirgli caratteri intrinsecamente vincolante.

In tale prospettiva, il ricorso a criteri ambientali nelle procedure di affidamento si colloca, nell'ordinamento dell'Unione, prevalentemente nell'alveo della facoltatività⁴⁵, pur nel quadro di un generale *favor* per l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle politiche pubbliche.

Diversamente, il legislatore italiano, nell'ambito del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, mediante l'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, ha sancito l'obbligatorietà dell'applicazione dei CAM per determinate categorie di contratti pubblici – che ricomprendono pressoché la totalità degli acquisti delle amministrazioni – delineando un livello di tutela ambientale più avanzato rispetto a quello richiesto dal diritto dell'Unione europea.

pacts, Luxembourg, 2024, in <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134432>.

⁴⁵ Tuttavia, come già rilevato (v., in particolare, § 3), la tendenza verso l'obbligatorietà e la vincolatività del *Green public procurement* trova già un primo fondamento in alcune direttive settoriali, come ad esempio la direttiva 2009/33/CE sui veicoli a motore. In tale normativa si stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici «devono tener conto dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale nell'arco dell'intero ciclo di vita, comprendendo il consumo energetico e le emissioni di CO₂ e di talune sostanze inquinanti, al momento dell'acquisto di veicoli destinati al trasporto su strada, al fine di promuovere e stimolare il mercato dei veicoli puliti e a basso consumo energetico».

Tale previsione assume il rilievo di disposizione cardine nell'attuazione delle politiche di sostenibilità ambientale nel settore della contrattualistica pubblica, imponendo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti l'integrazione, nella documentazione di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste dai CAM.

I CAM sono, infatti, finalizzati alla riduzione dell'impiego di risorse naturali, alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, nonché alla limitazione della produzione di rifiuti e delle emissioni inquinanti, assicurando benefici concreti tanto per la collettività quanto per le generazioni future.

Essi traducono gli obiettivi di sostenibilità ambientale in parametri tecnici puntuali, destinati a incidere sia sulla definizione delle specifiche delle prestazioni oggetto di gara, sia sulla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, orientando in modo significativo le scelte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Sotto il profilo evolutivo, il percorso dei CAM prende avvio con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha previsto l'adozione del Piano d'azione nazionale per il *Green Public Procurement* (PAN GPP), trovando una prima attuazione nel decreto ministeriale 11 aprile 2008, con l'individuazione dei settori merceologici prioritari⁴⁶.

Successivamente, l'art. 18 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, unitamente ai decreti legislativi 18 aprile 2016, n. 50 (previgente Codice dei contratti pubblici), e 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. correttivo al Codice), ha progressivamente esteso l'obbligatorietà dell'applicazione dei CAM alle procedure di affidamento relative alle categorie di forniture, servizi e lavori ivi disciplinate, sino alla definitiva conferma e alla sistematizzazione complessiva operate dal d.lgs. n. 36/2023⁴⁷.

⁴⁶ Il PAN GPP è stato da ultimo aggiornato il 3 agosto 2023, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con il Ministro delle Imprese e del Made in Italy e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

⁴⁷ Come osserva E. CARUSO, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, p. 296, «in attesa di una definitiva transizione verso il *mandatory approach* a livello UE, i legislatori nazionali – in coordinamento e senza contraddizioni con la regolamentazione sovranazionale – possono emanare previsioni normative che obbligano le amministrazioni a perseguire interessi orizzontali con i loro acquisiti». Secondo lo stesso autore, questa è la direzione intrapresa dal legislatore italiano già con l'adozione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), come dimostrano, ad esempio, l'art. 50 sulle clausole

Tale assetto normativo rafforza l'effettività del *green public procurement* nell'ordinamento nazionale, conferendo maggiore concretezza agli obiettivi di sostenibilità ambientale⁴⁸ e ridefinendo, al contempo, i confini della discrezionalità amministrativa, ora esercitabile entro un quadro di vincoli normativi puntuali e funzionalizzati al perseguimento di interessi ambientali di rango primario.

In dottrina è stato infatti osservato che «l'allineamento tra diritto europeo e nazionale non è totale dal momento che singolarmente (e meritoriamente) il secondo si è spinto più in avanti del primo»⁴⁹.

Ciò nondimeno, tale impostazione non deve indurre a ritenere che la scelta legislativa operata dal legislatore nazionale sia finalizzata a limitare la discrezionalità delle amministrazioni, mediante l'imposizione di criteri ambientali predeterminati nella documentazione di gara.

5. La discrezionalità amministrativa come strumento di sostenibilità

Un'analisi sistematica della normativa evidenzia che la regolazione obbligatoria del *what to buy* non comporta automaticamente né una riduzione, né una svalutazione del ruolo della discrezionalità amministrativa.

In particolare, non trova pieno riscontro la tesi secondo cui «il margine di scelta sull'*an* e sul *quomodo* rimesso alle singole amministrazioni è molto ridotto se non addirittura azzerato, venendo quasi interamente determinato dalle scelte operate a monte dal legislatore, o, a livello ministeriale, dai c.d. decreti CAM»⁵⁰.

sociali di riassorbimento e la «torsione obbligatoria» prevista dall'art. 34 sul c.d. *sistema CAM*.

⁴⁸ Sul punto v. Cons. Stato, sez. V, 5 agosto 2022, n. 6934, secondo cui i criteri ambientali minimi contribuiscono a «connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica».

⁴⁹ Così F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 3, 2020, p. 62 ss., spec. p. 66, cui si rinvia per un'accurata ricostruzione del percorso evolutivo che, nell'ordinamento interno, ha condotto dal regime di facoltatività a quello di obbligatorietà dei criteri ambientali minimi, con particolare riguardo al ruolo svolto dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

⁵⁰ Così, ad es., E. CARUSO, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, p. 299. Lo stesso autore riconosce, tuttavia, che un approccio di tipo *mandatory* comporta il ri-

Al contrario, l'analisi normativa evidenzia come l'obbligatorietà dei criteri ambientali non comporti una compressione automatica della discrezionalità amministrativa.

Essa definisce piuttosto un quadro entro il quale le amministrazioni mantengono margini significativi di scelta, potendo modulare il peso attribuito ai criteri predeterminati e introdurre parametri aggiuntivi, opportunamente calibrati sulle specificità di ciascuna procedura di gara.

Considerando la funzione dei CAM, appare evidente come essi operino quali standard di riferimento, mentre la discrezionalità delle stazioni appaltanti costituisce lo strumento attraverso cui tali standard possono essere valorizzati e declinati in modo coerente con le peculiarità delle singole procedure.

La predeterminazione normativa dei requisiti minimi non incide, pertanto, in maniera significativa sull'autonomia decisionale delle amministrazioni, ma si inserisce in un modello volto a orientarne l'esercizio verso il raggiungimento di livelli più elevati di sostenibilità ambientale.

Le amministrazioni appaltanti possono, infatti, imporre criteri ambientali più rigorosi rispetto a quelli stabiliti nei relativi decreti ministeriali, elevando così i livelli qualitativi della prestazione sotto il profilo ambientale⁵¹.

Analogamente, essi possono estendere l'ambito applicativo dei CAM anche a contratti pubblici non espressamente contemplati nei medesimi decreti⁵².

schio di sacrificare quella capacità di adattamento delle decisioni alle caratteristiche del caso concreto, tipica dell'agire amministrativo discrezionale e ritenuta indispensabile per il miglior temperamento delle tre dimensioni della sostenibilità, obiettivo che non sempre può essere conseguito con pari efficacia mediante decisioni di carattere generale e astratto.

⁵¹ Tale soluzione sembra suggerita dall'utilizzo dell'avverbio "almeno" nel secondo comma dell'art. 57, d.lgs. n. 36/2023. D'altra parte, numerose disposizioni del Codice, finalizzate a rafforzare la funzione sociale dei contratti pubblici, presuppongono un parziale ridimensionamento e una "desacralizzazione" dell'obiettivo della massima apertura del mercato alla concorrenza. Si pensi, ad esempio, all'art. 107, comma 2, che conferisce alla pubblica amministrazione il potere di «decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, qualora venga accertato che l'offerta stessa non soddisfa gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale»; oppure all'art. 110, comma 5, che obbliga la stazione appaltante a escludere l'offerta anormalmente bassa qualora questa non rispetti gli obblighi ambientali previsti dalla normativa europea e nazionale.

⁵² Con riferimento a quest'ultima evenienza, v. Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2019, n.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di applicare i CAM, già obbligatori per l'edilizia pubblica, anche agli interventi di edilizia privata che presentino un interesse pubblico o generale.

Simili decisioni, se adottate nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità⁵³, non determinano un'indebita compressione del criterio del *favor participationis*⁵⁴, ma risultano, al contrario, idonee a stimolare le

2344, in *Lamministrativista.it*, con nota di P. MARTIELLO, *Criteri ambientali minimi e limiti al soccorso istruttorio*, secondo cui i CAM previsti dal D.M. 11 gennaio 2017, relativi agli arredi per interni, potrebbero essere applicati dalla *lex specialis* anche a categorie di arredi non strettamente riconducibili agli arredi per interni, come ad esempio gli arredi per laboratorio: «il D.M. citato si rivolge effettivamente alla categoria degli arredi per interni. Ciò non esclude che la stazione appaltante possa introdurre nei propri bandi i CAM anche qualora non si tratti di arredi per interni (da ufficio) in senso stretto». In particolare, il giudice d'appello, in ossequio al principio del risultato, ha dato atto che nei documenti di gara «si sono comunque applicati i predetti criteri ambientali minimi nell'ottica del perseguimento di benefici per lavoratori ed utenti del polo universitario oltre che per il conseguimento di importanti ricadute sull'ambiente [...] ed al fine di preservare gli utilizzatori finali dall'esposizione all'azione di sostanze pericolose, contaminanti, aggressive, volatili, presenti all'interno dei materiali costruttivi, attività di prevenzione che può essere svolta selezionando materiali sicuri e sani, a prescindere da quella che sarà la loro collocazione funzionale in specifici ambiti degli edifici».

⁵³ Al riguardo, è lo stesso PAN GPP, approvato con d.m. 3 agosto 2023, a rammentare che i CAM «dovranno essere definiti in modo tale da tener conto della proporzionalità degli oneri per l'accesso a seconda del valore posto alla base d'asta e in modo tale da non ostacolare le micro, piccole e medie imprese». In dottrina, sui principi di ragionevolezza e di proporzionalità quali canoni di condotta e strumenti di verifica dell'azione amministrativa si vedano, per tutti, P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993 (sul principio di ragionevolezza quale limite all'attività discrezionale amministrativa, v., in part., p. 92 ss.); A. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Padova, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011; Id., *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in *Giur. it.*, 2012, V, p. 1197 ss.; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011; S. BOLLINO, *Il principio di proporzionalità come metodo di valore universale. Un'analisi delle sue forme applicative in sede di ponderazione e di sussunzione degli interessi in gioco*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, p. 1299 ss.; v. F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2017.

⁵⁴ In proposito, non si ritengono pienamente condivisibili quegli orientamenti interpretativi che elevano il *favor participationis* al rango di principio (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 dicembre 2022, n. 10932), piuttosto che considerarlo come un mero obiettivo; soprattutto quando tale qualificazione viene assunta quale presupposto per ritenere una scelta discrezionale incompatibile con il diritto europeo, in assenza di una concreta valutazione

imprese a migliorare la qualità ambientale delle loro attività, con ricadute positive sul piano sociale e benefici per la collettività amministrata⁵⁵.

Il *favor participationis* non si configura, infatti, come un principio immediatamente precettivo e idoneo a orientare in via autonoma l'azione amministrativa, bensì come uno degli esiti cui essa può tendere nell'ambito del più ampio perseguimento del risultato.

Esso concorre, pertanto, con altri obiettivi di valore primario, quali la qualità della prestazione e la sostenibilità ambientale, senza assumere carattere assoluto o prevalente.

Ne consegue che il *favor participationis* può legittimamente subire una recessione, purché circoscritta e adeguatamente motivata, qualora ciò risulti necessario per il conseguimento di determinati e specifici obiettivi di sostenibilità ambientale, nel rispetto del principio di proporzionalità e della logica del bilanciamento tra interessi pubblici concorrenti.

Una simile impostazione appare coerente tanto con i principi di sostenibilità quanto con una lettura sostanziale del principio del risultato, il quale – pur formulato in termini generali – può essere inteso come criterio ordinante dell'azione amministrativa, volto al conseguimento effettivo di obiettivi di qualità, efficienza e sostenibilità.

In questa prospettiva, non può utilmente richiamarsi il principio di tassatività delle cause di esclusione, atteso che la previsione di CAM — sia nei casi in cui le amministrazioni li rendano più stringenti sia in quelli in cui ne estendano l'applicabilità a contratti non espressamente previsti — non incide sui requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura, ma riguarda le caratteristiche del bene, del servizio o della fornitura oggetto del contratto, collocandosi quindi sul piano della definizione del *what to buy*, come già osservato.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti godono, inoltre, di un ampio margine di discrezionalità nell'inserire e valorizzare criteri aggiuntivi, cosiddetti “premianti”, previsti dai decreti ministeriali, nella valutazione

degli obiettivi perseguiti e del rispetto del principio di proporzionalità. In argomento E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, 2021, *passim*, spec. p. 125 ss.

⁵⁵ Su tale specifico profilo cfr., in particolare, M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2013, p. 487 ss.

dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi degli artt. 57, comma 2, e 108, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 36/2023.

Nell'esercizio di tale discrezionalità, l'amministrazione aggiudicatrice può modulare il peso da attribuire ai criteri premianti già definiti dai decreti ministeriali o, se opportuno, introdurre ulteriori criteri aggiuntivi, calibrandoli sulle specificità di ciascuna procedura di gara⁵⁶.

Questo approccio consente di incentivare comportamenti virtuosi da parte degli operatori economici, orientando le procedure di affidamento verso livelli più elevati di tutela ambientale ed efficienza energetica.

A titolo esemplificativo, la stazione appaltante potrebbe decidere di attribuire un punteggio premiale più elevato all'impiego di materiali locali nella costruzione di un edificio, in armonia con il contesto storico-edilizio in cui l'intervento si inserisce.

Anche nella definizione delle specifiche tecniche, l'amministrazione dispone di un ampio potere discrezionale, potendo modulare e controllare le ripercussioni ambientali di un prodotto, servizio o lavoro, come previsto dall'allegato II.5 al Codice dei contratti pubblici, richiamato dall'art. 79 dello stesso Codice.

In tal senso, la pubblica amministrazione potrebbe stabilire che un computer consumi al massimo una determinata quantità di energia all'ora, che un veicolo non superi un certo livello di emissioni inquinanti, o che il sistema di riscaldamento installato in un edificio garantisca il mantenimento di una temperatura interna specifica.

In questa ottica, la discrezionalità delle stazioni appaltanti può essere vista come uno strumento finalizzato a incentivare le imprese a "fare meglio" sotto il profilo ambientale⁵⁷.

⁵⁶ Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'obbligo di considerare i criteri ambientali premianti non esclude il permanere di spazi di discrezionalità in capo alla stazione appaltante, in particolare nella definizione dei punteggi e nell'eventuale accorpamento delle singole voci valutative (Cons. Stato, sez. III, 12 dicembre 2022, n. 10878). In tale prospettiva, è stato ulteriormente precisato che, sebbene non sussista un obbligo di attribuire ai criteri ambientali un peso maggioritario o particolarmente significativo nel punteggio complessivo dell'offerta tecnica, la discrezionalità amministrativa incontra comunque il limite del rispetto della *ratio legis*, imponendo di evitare una valorizzazione meramente simbolica o irrisoria di tali criteri, tale da svuotarne la funzione nel procedimento selettivo, anche nella fase di valutazione qualitativa delle offerte (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 11 novembre 2024, n. 19910).

⁵⁷ La consapevolezza che l'acquisizione di beni e servizi pubblici possa costituire un

Quanto sopra evidenzia chiaramente l'importanza del ruolo che la discrezionalità amministrativa riveste nell'implementazione del *green public procurement*.

6. La complessità della tutela ambientale e il bilanciamento tra interessi

Il ruolo della discrezionalità è accentuato dal fatto che la nozione di tutela ambientale, per sua stessa natura, è intrinsecamente complessa e multiforme.

La tutela ambientale non si configura come un concetto monolitico⁵⁸, ma abbraccia una vasta gamma di tematiche, che spaziano dalla protezione della biodiversità alla gestione delle risorse naturali, dalla lotta contro l'inquinamento alla promozione della sostenibilità energetica.

Di conseguenza, emergono numerosi conflitti endo-ambientali, in cui diverse esigenze ecologiche possono entrare in contrasto tra loro.

Invero, il perseguimento degli obiettivi ambientali richiede, a tutti i livelli, sia politici sia amministrativi, di affrontare e risolvere, mediante scelte adeguatamente ponderate, non solo i conflitti tra interessi eterogenei e contrapposti, ma anche – e prima di tutto – le tensioni interne agli stessi interessi ambientali, ossia le problematiche che sorgono tra differenti componenti o istanze riconducibili a un medesimo interesse ambientale in senso ampio⁵⁹.

utile strumento strategico di politica economica per orientare il mercato verso la promozione di modelli di produzione e consumo più sostenibili è rinvenibile anche in A. FARÌ, *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, p. 441 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, pp. 208-209; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica*, cit., pp. 62 ss.; Id., *Concorrenza e ambiente: "conflitto" o "concorso"? Alcune riflessioni sui sustainability agreements di cui all'art. 101, par. 3 TFUE*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2023, p. 175 ss.; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, p. 243 ss.

⁵⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 33 ss.; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2020.

⁵⁹ Al riguardo, è di particolare interesse la sentenza *Janecek* (25 luglio 2008, causa C-

Si consideri, ad esempio, la dialettica tra la protezione del suolo e la promozione delle energie rinnovabili, che in passato ha indotto alcune amministrazioni, soprattutto in tema di localizzazione di impianti eolici, a considerare recessive le esigenze di transizione ecologica rispetto a quelle – anch’esse riconducibili a istanze ambientali – di conservazione del territorio naturale⁶⁰.

237/07), che riconosce esplicitamente l’esistenza di un elevato margine di discrezionalità, politica e legislativa, nell’attuazione delle misure di contenimento delle emissioni inquinanti, osservando come tale discrezionalità si riferisca alle modalità concrete dell’intervento (cd. ‘*quomodo*’) volto a tutelare l’ambiente. Sulla discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nel perseguimento delle politiche ambientali, cfr. A. BONOMO, *L’approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?*, in *Riv. quad. dir. pubbl.*, 2024, p. 53 ss.

⁶⁰ In argomento, cfr. G. TULUMELLO, *L’energia eolica: problemi e prospettive. L’esperienza italiana*, in *Giustamm.it*, n. 10, 2007; E. BUOSO, *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in G. CERRINA FERRONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, Firenze, 2016, p. 332 ss; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. trim. dir. amb.*, 2020, p. 16 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, p. 125 ss., cui si rinvia anche per una ricognizione del panorama giurisprudenziale. Il tema della transizione ecologica è stato oggetto di particolare attenzione in giurisprudenza, come evidenziato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 5 dicembre 2022, n. 10624, nella quale si qualifica tale transizione come un “interesse indifferibile”: «l’interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, il peso e l’urgenza per sacrificare interamente l’interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l’ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone». Una visione analoga emerge dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in cui si censura la scelta discrezionale dell’amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale, sia per il mancato superamento dell’ultimo grado del “test di proporzionalità”, sia per la violazione del principio di integrazione delle tutele, necessario per il perseguimento dello sviluppo sostenibile. In quest’ultimo caso, il Consiglio di Stato richiama gli approdi della giurisprudenza costituzionale e li applica alle valutazioni discrezionali compiute dall’amministrazione, sottolineando l’importanza del procedimento amministrativo: «così come per i ‘diritti’ (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli ‘interessi’ di rango costituzionale [...] va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri ... Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall’amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza».

Analogamente, il miglioramento delle infrastrutture per la mobilità, pur avendo un impatto positivo evidente sull'ambiente, può entrare in conflitto con la tutela di spazi verdi urbani.

In quest'ottica, la pubblica amministrazione è chiamata a individuare la soluzione più efficace per il conseguimento dell'obiettivo ambientale primario, attraverso una valutazione comparativa tra tale interesse e gli altri in gioco.

Tale attività deve avvenire nel rispetto della logica propria della discrezionalità amministrativa ed è, dunque, soggetta al vaglio dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, richiedendo una puntuale verifica dell'adequatezza del sacrificio eventualmente imposto agli interessi contrapposti.

In questo scenario, la discrezionalità – non solo amministrativa, ma anche legislativa e politica – gioca un ruolo cruciale nel definire gli obiettivi ambientali e le modalità per perseguirli, avvalendosi dell'indispensabile supporto delle conoscenze tecnico-scientifiche⁶¹.

Alla luce delle considerazioni precedenti, appare evidente che l'attribuzione di priorità alla tutela dell'ambiente non implica né la soppressione della discrezionalità amministrativa, né – tanto meno – l'abolizione del necessario bilanciamento tra gli interessi in gioco⁶².

⁶¹ Sul crescente condizionamento esercitato dai saperi scientifici nei processi decisionali dei detentori dei poteri pubblici, cfr. A. MOLITERNI, *Le disavventure della discrezionalità tecnica tra dibattito dottrinario e concrete dinamiche dell'ordinamento*, in ID. (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, 2021, pp. 5 ss.; A. BONOMO, *op. cit.*, p. 53 ss., ove si approfondisce la delicata questione relativa all'individuazione del punto di equilibrio fra la rigidità dei vincoli dettati dalla scienza e la flessibilità che deve caratterizzare le scelte effettuabili dal regolatore pubblico; F.S. DURANTI, *Complessità e ambiente: quale il ruolo delle risultanze della consulenza tecnica?*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, p. 631 ss.

⁶² In tal senso, M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla 'straordinarietà' delle situazioni di fatto alla 'ordinarietà' di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federlismi.it*, 2024, p. 78: «la "primazia ecologica" e la "transizione ecologica" ... segnano tutt'altro che il tramonto del bilanciamento in nome di una qualche accomodante preminenza gerarchica della tutela ambientale; anzi, in termini diametralmente opposti, si può ritenere che esse, proprio per i loro caratteri ontologici, segnino l'ingresso in un'epoca di vera e propria esaltazione massima della discrezionalità politico-amministrativa e della discrezionalità tecnica, al centro della quale – sull'indefettibile presupposto degli apporti dei saperi tecnico-scientifici – si collocheranno, per l'appunto, le scelte affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo e i processi decisionali per l'esercizio di quei poteri».

7. Conclusioni: prospettive de iure condendo

Il quadro normativo del *Green Public Procurement* appare oggi composito, sebbene fondato principalmente sull'applicazione di una normativa generale che abilita le stazioni appaltanti ad utilizzare gli appalti pubblici anche come strumento strategico per conseguire una maggiore tutela dell'ambiente.

Le istituzioni dell'Unione europea, in primis la Commissione, stanno studiando le opportune modifiche da apportare alla direttiva appalti. Si ritiene opportuno che il nuovo quadro normativo precisi più compiutamente come le amministrazioni appaltatrici possono integrare le valutazioni ambientali durante nelle varie fasi della procedura: durante la fase di accesso alla procedura mediante specifiche o condizioni di esecuzione, nella fase di scelta del vincitore attraverso una precisa definizione dei criteri di valutazione. A tal riguardo, si ritiene che il vincolo per le amministrazioni appaltanti di tener conto effettivamente del costo dell'intero ciclo di vita di un bene o di un servizio andrebbe ulteriormente specificato, al fine di considerare nel complesso l'impatto ambientale del bene o del servizio e di includerne i relativi costi nella valutazione. Tuttavia, bisogna considerare che non sempre le amministrazioni appaltanti hanno in concreto gli strumenti per valutare tale costo. Per questo motivo si ritiene opportuno che vengano stabiliti come obbligatori dei criteri, magari iniziando da quelli pubblicati sul sito della Commissione europea⁶³.

Si deve al contempo considerare, però, che la valutazione del ciclo di vita è uno strumento necessario, ma non sempre sufficiente a perseguire un effettivo *Green Public Procurement*⁶⁴ o comunque un effettivo sviluppo sostenibile. In alcuni casi, infatti, il costo ambientale non può essere quantificato o comunque non può essere correttamente soppesato con il minor costo economico del corrispondente bene meno ecocompatibile. In questi casi è necessario elaborare un bando di gara che tenga in considerazione delle esigenze ambientali a monte, attraverso la definizione di specifiche, di condizioni di esecuzioni particolari o di criteri di aggiudicazione.

Come visto sopra, l'azione della Commissione si è in un primo momen-

⁶³ V. la pagina in https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/life-cycle-costing_en.

⁶⁴ V. G. PIGA, S. SAUSSIER, T. TATRAI, A. CASTELLI (eds.), *The Challenges of Public Procurement Reforms*, Abingdon, 2021.

to concentrata nell'offrire alle amministrazioni degli strumenti utili per applicare in concreto scelte ambientali, sia sviluppando documenti di supporto sia pubblicando alcuni criteri che possono essere adottati come specifiche tecniche o come elementi per la scelta dell'offerta più ecosostenibile. In tal caso, si tratta di strumenti di *soft law* ad applicazione volontaria da parte degli Stati membri e da parte delle amministrazioni.

Il contesto normativo si sta, però, via via completando con la definizione di criteri ambientali vincolanti che sono stati adottati con vari strumenti normativi che disciplinano specifici elementi, come ad esempio la direttiva packaging o la direttiva ecodesign. Questi hanno il pregio di introdurre criteri *ad hoc*, sebbene la molteplicità degli atti possa portare a ritenere che ne derivi un quadro disomogeneo e caotico.

In effetti, l'utilizzo dei criteri di applicazione volontaria è apparso utile per preparare le amministrazioni alla diffusione e all'apprendimento delle buone pratiche, ma per portare ad una uniforme applicazione delle regole dovrebbero via via subentrare delle regole comuni.

L'introduzione di un quadro normativo più articolato è mossa al contempo dalla volontà di utilizzare le procedure di appalto per acquistare i beni e servizi più ecosostenibili, di conseguire una maggiore protezione dell'ambiente e di avere come effetto indiretto l'adeguamento dell'offerta a standard più alti⁶⁵.

Tuttavia, ogni modifica deve necessariamente tener conto della sostenibilità anche economica di queste scelte da parte delle imprese, delle piccole imprese e più in generale del mercato interno⁶⁶.

⁶⁵ In questa prospettiva, è stato osservato che una domanda pubblica sempre più compatibile con l'ambiente può «fungere da traino nel processo di gestione ecologica» e contribuire, in una prospettiva di ampio raggio e di lungo periodo, a una significativa trasformazione del mercato. In tal senso, v. tra gli altri M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, p. 73. Sul punto, per un'analisi approfondita, si rinvia a G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, p. 3 ss.

⁶⁶ Per una valutazione sull'opportunità di introdurre dei criteri ambientali vincolanti solo quando il mercato sia effettivamente «preparato», v anche *European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union, Green public procurement and the EU action plan for the circular economy*, European Parliament, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/3120>, spec. p. 36, 38 e 86 ss. In particolare, secondo gli Autori, «it has to be kept in mind that an inclusion of criteria for products not yet established on the markets might lead to bids that refer to unfamiliar documents or schemes which

In questo contesto, appare adeguata la scelta di fornire dei criteri puntuali che possano potenziare l'utilizzo anche strategico degli appalti nei settori merceologici in cui è possibile definire delle specifiche tecniche che portino allo sviluppo di buone pratiche da un numero consistente di aziende, senza che si possa di fatto determinare una chiusura del mercato.

Il rischio, però, è che la molteplicità di atti normativi e di tecniche normative possa rendere troppo complesso per le stazioni appaltanti seguire ogni modifica.

Per questo sarà preziosa l'attività di supporto da parte della Commissione europea e da parte dei competenti Ministeri o comunque delle articolazioni delle amministrazioni nazionali.

Si ritiene, inoltre, che andrebbe ulteriormente precisato il vincolo per le amministrazioni appaltanti di tenere effettivamente conto del costo dell'intero ciclo di vita di un bene o di un servizio, al fine di valutare complessivamente l'impatto ambientale e di includerne i relativi costi nella procedura di aggiudicazione.

Alla luce delle considerazioni svolte, la disciplina italiana dei CAM si configura come un'evoluzione rispetto al quadro europeo, in quanto introduce obblighi più stringenti a presidio della tutela ambientale nell'ambito dei contratti pubblici.

Il pieno conseguimento degli obiettivi di sostenibilità risulta, tuttavia, strettamente connesso all'esercizio consapevole e responsabile della discrezionalità amministrativa.

Quest'ultima, lungi dal rappresentare un limite all'effettività dei CAM, si configura come uno strumento essenziale per orientare le scelte delle stazioni appaltanti verso la protezione dell'ambiente, nel rispetto del principio del risultato e dei criteri di economicità ed effettiva concorrenza⁶⁷.

increase the effort to verify the documents offered by the tenderer and decreases the practicality of the criteria».

⁶⁷ Sul rapporto tra sostenibilità ambientale, concorrenza e risultato amministrativo nel Codice dei contratti pubblici, si rinvia a G. TAGLIANETTI, *Sostenibilità ambientale e Codice dei contratti pubblici. Il ruolo della discrezionalità amministrativa*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2, 2025, p. 485 ss. In tale studio, il legame viene sintetizzato attraverso un ragionamento sillogistico: la concorrenza è uno strumento necessario per conseguire il risultato amministrativo; il perseguimento degli obiettivi ambientali costituisce una parte integrante del risultato amministrativo; pertanto, la concorrenza diventa uno strumento essenziale per il conseguimento della sostenibilità ambientale. Da questa impostazione emerge con chiarezza che tra sostenibilità e concorrenza non sussiste alcuna antinomia,

La discrezionalità consente, infatti, di modulare l'applicazione dei CAM, di introdurre criteri ulteriori rispetto a quelli previsti a livello normativo e di calibrare il peso degli elementi premianti, traducendo gli obiettivi di sostenibilità in risultati concreti e verificabili.

In tale prospettiva, l'ordinamento nazionale delinea un modello nel quale la discrezionalità amministrativa non solo coesiste con l'obbligatorietà dei CAM, ma ne costituisce il principale vettore attuativo.

Alla luce di tali considerazioni, appare opportuno, *de iure condendo*, prevedere una disposizione normativa di carattere generale che, in coerenza con i principi costituzionali e con l'ordinamento europeo⁶⁸, orienti l'esercizio della discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici al perseguimento prioritario degli obiettivi di sviluppo sostenibile – ovvero, ove si intenda privilegiare tale specifica dimensione, della sostenibilità ambientale – conferendo in tal modo una più compiuta e sistematica declinazione al principio del risultato⁶⁹.

bensì un rapporto di convergenza e complementarità: la concorrenza, lungi dall'essere un ostacolo, funge da motore per incentivare comportamenti virtuosi e promuovere una gestione più efficiente e duratura del mercato, in piena coerenza con gli obiettivi ecologici e di sviluppo sostenibile.

⁶⁸ Sul piano costituzionale, tale orientamento trova fondamento negli articoli 9 e 41 della Costituzione, che riconoscono la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo economico nel rispetto dell'interesse generale come valori primari dell'ordinamento. Sul piano europeo, la sostenibilità ambientale assume rilievo centrale alla luce di principi fondamentali quali l'integrazione della tutela ambientale (art. 11 TFUE) e l'elevato livello di protezione ambientale (artt. 3 TUE e 191 TFUE), ulteriormente rafforzati dall'art. 37 CDFUE. Pur vincolanti, tali principi lasciano margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione, consentendo alle amministrazioni di modulare le scelte operative secondo le specificità dei singoli procedimenti. A livello interno, l'art. 3-*quater*, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che gli interessi ambientali debbano essere prioritariamente considerati nell'esercizio della discrezionalità amministrativa. Ciò non comporta una supremazia automatica dell'ambiente rispetto ad altri interessi, ma richiede che eventuali decisioni che privilegino esigenze di economicità o di tempestività siano adeguatamente motivate, garantendo un bilanciamento proporzionato e ragionevole tra i diversi obiettivi pubblici in gioco.

⁶⁹ Come già evidenziato in G. TAGLIANETTI, *Sostenibilità ambientale e Codice dei contratti pubblici. Il ruolo della discrezionalità amministrativa*, cit., in part. p. 512 ss.

RIPENSARE GLI APPALTI PUBBLICI VERDI. COME REALIZZARE GLI OBIETTIVI DI DECARBONIZZAZIONE SENZA COMPROMETTERE LA COMPETITIVITÀ?

ILARIA BAISI*

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sul concetto di *Green Public Procurement*. – 2. Il ruolo strategico degli appalti pubblici nel mercato unico. – 3. Strumenti e soluzioni per una transizione ecologica “competitiva”. – 4. Brevi osservazioni finali sulla riforma delle direttive “appalti”.

1. *Considerazioni generali sul concetto di Green Public Procurement*

Nell’Unione europea, per lungo tempo gli appalti pubblici hanno svolto una funzione squisitamente economicistica, quale mezzo per l’approvvigionamento di lavori, beni e servizi e, più in generale, per il completamento del mercato unico in un’ottica pro-concorrenziale.

A partire dalla metà degli anni Novanta, tuttavia, si è aperta una nuova fase: di fatto, i contratti pubblici sono presto diventati strumenti mediante cui perseguire, altresì, obiettivi di carattere ambientale e sociale¹.

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, Diritto urbanistico e dell’ambiente presso l’Università degli Studi di Firenze.

¹ Cfr. il Libro verde. Gli appalti pubblici nell’Unione europea – Spunti di riflessione per il futuro, COM(96) 583 final. Come ricorda B. FENNI, *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *AmbienteDiritto.it*, 26 novembre 2014, questo è il primo documento in cui la Commissione europea prende effettivamente «coscienza dell’enorme incidenza che il mercato degli acquisti verdi della pubblica amministrazione, se ampiamente attuato, può avere sulla tutela dell’ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile». Ad ogni modo, non potendo la Commissione reinterpretare le direttive sugli appalti pubblici dell’epoca (che non contenevano alcun riferimento alle variabili ambientali), si è dovuta attendere la pronuncia Corte giust. 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*, la quale non ha escluso «la possibilità per l’amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dei criteri relativi alla tutela dell’ambiente in sede di valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa». Un principio, non a caso, poi trasposto subito nella direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di ag-

La Commissione europea, in particolare, ha individuato nel *Green Public Procurement* (GPP) lo strumento più idoneo per tutelare l'ambiente attraverso il mercato: «un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un ridotto impatto ambientale per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con uguale funzione primaria ma oggetto di procedura di appalto diversa»².

Per quanto poi le istituzioni UE abbiano sempre cercato di rispettare la discrezionalità delle singole stazioni appaltanti³, da oltre vent'anni gli Stati membri vengono comunque incoraggiati a «elaborare e rendere accessibili al pubblico appositi piani di azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici»⁴.

La stragrande maggioranza dei Paesi ha scelto di dare seguito a questa indicazione⁵ e anche l'Italia si è dotata di uno specifico *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione* (PAN GPP), allo scopo di conseguire gli obiettivi ambientali strategici di riferimento⁶ tramite una diffusione capillare degli «acquisti verdi».

Il Piano, peraltro recentemente ripensato⁷, non solo rende più efficienti e partecipato il procedimento di definizione dei cc.dd. criteri ambientali

giudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

² Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici per un ambiente migliore, COM(2008) 400.

³ Cons. 95, direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE: «tenuto conto delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati, non sarebbe tuttavia opportuno fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione». Per la Commissione europea è più opportuno lasciare, semmai, «che sia la normativa settoriale specifica a fissare obiettivi e prospettive vincolanti in funzione delle particolari politiche e condizioni vigenti nel settore pertinente».

⁴ Comunicazione della Commissione, Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale, COM(2003) 302.

⁵ Al momento mancano all'appello Estonia, Lussemburgo e Romania, mentre la Slovacchia non lo ha rinnovato.

⁶ Segnatamente: a) mitigazione dei cambiamenti climatici; b) promuovere la transizione verso un modello di economia circolare; c) prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, riducendo l'utilizzo e le emissioni di sostanze pericolose.

⁷ Il d.m. 3 agosto 2023 archivia definitivamente il Piano precedente, adottato con d.i. 11 aprile 2008, n. 135 – in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1126, comma 1, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) – e successivamente aggiornato con d.m. 10 aprile 2013.

minimi (CAM), ma garantisce pure un efficace monitoraggio sull'applicazione degli stessi nonché lo scambio di buone pratiche in materia di "appalti pubblici verdi": mediante l'approvazione di un nuovo PAN, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) intende infatti «rendere i CAM e le azioni a corollario per la loro definizione e attuazione, opportunità per lo sviluppo di modelli di economia circolare e sostenibili»⁸.

Nondimeno, è già da molto tempo che si guarda al modello italiano quale sistema di GPP estremamente all'avanguardia, evidenziando come il secondo Codice dei contratti pubblici⁹ – a seguito delle modifiche introdotte dal *Correttivo* del 2017¹⁰ – sia giunto addirittura ad anticipare i buoni propositi cristallizzati soltanto tre anni dopo nel *Green Deal* europeo¹¹, rimasti peraltro lettera morta¹².

Malgrado ciò, i dati raccolti annualmente¹³ nonché il crescente contenzioso amministrativo che si registra tutt'ora in materia di criteri ambientali minimi dimostrano come pure in Italia – nonostante un approccio "rigido" esteso agli affidamenti di qualunque importo – le disposizioni aventi ad oggetto gli "appalti pubblici verdi" siano state implementate, essenzialmente, a metà.

In effetti, nonostante alcuni indiscutibili progressi, circa il 50% delle stazioni appaltanti fatica ancora oggi a integrare i CAM all'interno dei

⁸ PAN GPP, 24.

⁹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

¹⁰ D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

¹¹ Comunicazione della Commissione, Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640.

¹² «La Commissione proporrà criteri o obiettivi verdi obbligatori minimi per gli appalti pubblici nella normativa sulle iniziative settoriali, sui finanziamenti UE o su prodotti specifici. Questi criteri minimi stabiliranno di fatto una definizione comune degli "acquisti verdi", permettendo di raccogliere dati comparabili dagli acquirenti pubblici e ponendo le basi per valutare l'impatto degli "appalti pubblici verdi". Si incoraggeranno le autorità pubbliche di tutta Europa a integrare i criteri verdi e a utilizzare i marchi in sede di appalto. La Commissione sosterrà questi sforzi con orientamenti, attività di formazione e la diffusione delle buone pratiche. Al tempo stesso, gli acquirenti pubblici dovrebbero applicare, ogniqualvolta sia possibile, metodologie basate sui costi del ciclo di vita. La Commissione invita tutti gli operatori, compresa l'industria, a sviluppare metodologie affidabili in questo campo»: comunicazione della Commissione, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del *Green Deal* europeo, COM(2020) 21.

¹³ Cfr. Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, *I numeri del Green Public Procurement in Italia*, VIII Rapporto 2025, 2 luglio 2025.

bandi e degli avvisi di gara, vuoi per il personale non adeguatamente formato, vuoi per la scarsa offerta di prodotti ambientalmente preferibili che le imprese sono riuscite a garantire fin qui¹⁴.

Purtuttavia, tanto gli organismi sovranazionali quanto le istituzioni nazionali e locali sembrano essersi finalmente accorte di quanto risultino inefficaci le misure “calate dall’alto”, poiché eccessivamente generiche e sostanzialmente non in grado di tenere conto dei diversi contesti in cui dovranno essere concretamente implementate.

Ciononostante, bisogna comunque riconoscere che il terzo Codice dei contratti pubblici¹⁵ e il nuovo *Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione* tentano quantomeno di porre soluzione al problema, in linea con le priorità politiche del MASE¹⁶: l’inserimento di prescrizioni normative più flessibili e di clausole contrattuali specificatamente volte a valorizzare il dato economico così come la discrezionalità della singola stazione appaltante fanno presagire, infatti, un primo ma apprezzabile tentativo di semplificare la struttura degli “appalti pubblici verdi”, rendendola non solo più efficiente, ma anche molto più funzionale alle esigenze del tessuto produttivo italiano (caratterizzato dal predominio delle piccole e piccolissime imprese).

Orbene, questo non significa certo innestare la retromarcia alla transizione ecologica, anche perché non investire in energie rinnovabili e mobilità sostenibile significherebbe rimanere indietro ed esporsi vieppiù ai rischi di mercato. Senza dubbio, però, occorre cambiare strada per ripartire meglio, nel senso di rimediare alle storture dei CAM emerse lungo un decennio di applicazione “rigida”¹⁷, ma evitando comunque di addebitare tutte le colpe

¹⁴ «La maggiore difficoltà nell’applicazione dei CAM emersa è rappresentata dalla *difficoltà di stesura dei bandi* (53% delle risposte), seguita dalla *manca di formazione adeguata* (41%). La *manca di imprese con requisiti idonei* è considerato un problema per un terzo del campione (34%)»: Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Dlgs. 31 marzo 2023, n. 36.

¹⁶ Cfr. atti d’indirizzo priorità politiche del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica per l’anno 2023 (d.m. 18 gennaio 2023, n. 68), l’anno 2024 (d.m. 10 gennaio 2024, n. 68) e l’anno 2025 (d.m. 23 gennaio 2025, n. 26).

¹⁷ Stando ai dati di Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, *op. cit.*, p. 11, «l’indice medio di *performance* del totale dei Comuni è del 56%, con differenze significative tra i Capoluoghi e il resto dei Comuni. Infatti, nonostante tra i Comuni non capoluogo ci siano delle eccellenze, la media è del 55% dell’indice di *performance* GPP; il

in capo a Enti Locali e operatori economici, che molto raramente vengono sostenuti e incentivati attraverso la predisposizione di misure *ad hoc*¹⁸.

Sicuramente gli strumenti normativi varati negli ultimi due anni – anche su impulso dell’impellente necessità di completare i progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che nell’imporre il rispetto del principio *Do Not Significant Harm*¹⁹ richiede, in buona sostanza,

campione dei Capoluoghi del 2025, invece, raggiunge una media del nostro indice di molto superiore, pari al 75%. Questa peculiarità ribadisce ciò che già riscontravamo anche nelle precedenti indagini: città grandi, più strutturate e organizzate a livello amministrativo, riescono ad applicare in modo più accurato le politiche proprie del GPP ed il rispetto dei CAM nelle gare di appalto rispetto a comuni più piccoli».

¹⁸ «La maggiore difficoltà emersa nell’applicazione dei CAM è rappresentata dalla *manca di formazione* (69% delle risposte per i Comuni e 49% per quelle dei Capoluoghi). Per il campione dei Comuni non capoluogo 2025 è difficile reperire sul territorio aziende che forniscono prodotti, servizi e lavori, che rispettino i criteri ambientali minimi, mentre i Capoluoghi non dichiarano particolari difficoltà di redazione dei bandi con l’integrazione dei CAM. La conoscenza del *Green Public Procurement* è ormai consolidata come politica necessaria per il GPP nell’amministrazione pubblica (media complessiva 98% per i Capoluoghi e 84% per i Comuni. Elementi su cui bisogna intensificare le attività [...], anche per quanto riguarda le amministrazioni comunali sono il *monitoraggio degli “acquisti verdi”* (21% Capoluoghi e 5% Comuni) e la *formazione* (66% Capoluoghi e 32% Comuni), anelli deboli, ma fondamentali, da intensificare e diffondere all’interno della p.a., insieme alle percentuali ancora assai basse, ma che potrebbero fare la differenza, se l’istituzione di un referente GPP fosse applicato con percentuali maggiori (9% campione dei Capoluoghi, 4% in quello dei Comuni). Riscontriamo per la maggior parte dei casi che, dove è presente un referente l’applicazione del GPP è migliore»: Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁹ Proprio sulla base del principio DNSH – vale a dire del “non arrecare alcun danno significativo” – le attività economiche finanziate con i fondi comunitari debbono contribuire agli obiettivi ambientali *ex art. 9*, regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, del 18 giugno 2020. Più segnatamente: mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle risorse marine e idriche; transizione verso un modello di economia circolare, con riferimento anche alla riduzione e al riciclo dei rifiuti; prevenzione e la riduzione dell’inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo; protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi. Sulla possibilità di impiegare direttamente i criteri ambientali minimi «quale elemento di prova trasversale per la valutazione di fondo DNSH relativa agli investimenti pubblici», cfr. Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria dello Stato, *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (c.d. DNSH)*, edizione aggiornata allegata alla

l'impiego dei criteri ambientali minimi²⁰ – ambiscono alla “sburocratizza-

circolare RgS n. 22 del 14 maggio 2024, pp. 18-19, ove si fa diretto riferimento pure agli *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* pubblicati dalla Commissione (2021/C58/01), nonché al relativo aggiornamento (C/2023/111). Per un inquadramento generale di questo principio, criterio o valore (la dottrina è ancora molto divisa sul punto) – la cui ascesa fa ben trasparire come l'ambiente non rappresenti più soltanto uno dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile (da giustapporre all'elemento sociale e a quello economico), ma costituisca altresì un condizionamento, e quindi un limite esterno, alla libera iniziativa economica – si vedano almeno A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 51-60; F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do No Significant Harm (DNSH)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, pp. 104-126; R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do Not Significant Harm*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 59, dicembre 2024; I. COSTANZO, *Il principio Do Not Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, n. 4, 2023, pp. 701-735; I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do Not Significant Harm (DNSH)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2023, pp. 676-684; F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV – Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 34, 11 settembre 2022.

²⁰ «Del resto, lo stesso *Recovery Plan* europeo mira a ripensare lo spazio UE, vincolando gli Stati non soltanto con obbligazioni “di mezzi” ma anche “di risultato”, laddove i destinatari saranno tenuti non solo a spendere il danaro pubblico, concesso o prestatato loro a fondo perduto, ma dovranno anche garantire un risultato conforme ai principi, agli obiettivi e alle aree di investimento programmati a livello eurounitario»: così G. DELLE CAVE, *Do not significant harm e neutralità climatica*, in *Giust. ins.*, 2025. Sul DNSH quale vincolo economico, soprattutto rispetto all'attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, v. U. BARELLI, *Il PNRR e il principio “Do Not Significant Harm”*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 39, 2023; U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 47, 2023; U. BARELLI, *La rivoluzione ignorata del principio DNSH*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 65, 2025; D.M. TRAINA, *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, pp. 129-150; G.M. CARUSO, *Il principio “Do No Significant Harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2022, pp. 135-183; P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Riv. Corte conti*, n. 5, 2021, pp. 5-18. Per le prime applicazioni giurisprudenziali, infine, cfr. Cons. Stato 5 agosto 2024, n. 6966; TAR Toscana 23 dicembre 2022, n. 1509; TAR Toscana 2 ottobre 2023, n. 873; TAR Lazio 20 novembre 2023, n. 17216; TAR Lazio 8 ottobre

zione” e alla semplificazione degli adempimenti posti in capo alle amministrazioni aggiudicatrici.

Eppure, la giurisprudenza appare ancora poco propensa circa la possibilità di concedere loro più margine di manovra in materia ambientale, malgrado l’avvenuta positivizzazione di tre nuovi canoni interpretativi quali i “superprincipi” di risultato, fiducia e accesso al mercato, che hanno di fatto “detronizzato” il principio della concorrenza (non tiranno, ma da contemperare e bilanciare con altri elementi, a partire dal “miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo”).

2. Il ruolo strategico degli appalti pubblici nel mercato unico

Parallelamente, sono trascorsi oramai due anni da quando Enrico Letta e Mario Draghi hanno presentato i loro celeberrimi *Reports*²¹, intitolati rispettivamente *Much More Than a Market*²² e *The Future of European Competitiveness*²³. Nell’insieme, i due studi individuano diverse iniziative strategiche volte a realizzare la transizione pulita e digitale dell’Europa, indicando vieppiù una serie di raccomandazioni per contrastare la fase di stagnazione in cui la stessa Unione pare essere da tempo piombata (*a fortiori* se paragonata alla prosperità di Cina e Stati Uniti). Prima di affrontare questioni così sfidanti, difatti, bisogna essere in grado di risolvere quelle più basilari, garantendo una maggior resilienza così come una crescita a lungo

2024, n. 17304; TAR Puglia 4 marzo 2024, n. 263. Quest’ultima pronuncia, in particolare, chiarisce che la richiesta di compilare un documento per assicurare il rispetto del principio DNSH costituisce «attuazione concreta alla previsione di un regolamento dell’Unione europea in materia di rispetto del principio di non arrecare danno all’ambiente [...] ai sensi dell’art. 288 TFUE». Di talché, il disciplinare di gara che contempla l’esclusione degli operatori economici che non rispettano i criteri DNSH non introduce un’ulteriore e inammissibile causa di esclusione non tipizzata (art. 10, d.lgs. 36/2023), ma applica correttamente la disposizione di cui all’art. 5, par. 2, regolamento (UE) 2021/241 (già idoneo, di per sé, a dispiegare i propri effetti diretti all’interno degli Stati membri), secondo cui: «il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”».

²¹ Redatti su espresso incarico della Commissione *von der Leyen I* nel corso della IX legislatura (2019-2024).

²² E. LETTA, *Much More Than a Market*, 2024.

²³ M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, 2024.

termine. Un metodo di lavoro quantomeno inusuale, che si rifletterà, inevitabilmente, pure sul modo con cui verranno affrontate le sette priorità che la Commissione *von der Leyen II* si è data per la X legislatura (2024-2029)²⁴.

Quanto poi al mercato unico, Letta e Draghi convergono su molti punti: spiccano, tra gli altri, la necessità di aumentare il coordinamento degli strumenti a sostegno delle industrie energivore (EIIs), così come l'urgenza di rivedere le regole sulla concorrenza. In sintesi, i due rapporti dimostrano che un mercato unico efficiente – adatto non solo a promuovere gli investimenti pubblici e privati, ma anche a rafforzare la dimensione sociale e la cooperazione dell'UE con i partner strategici – è indispensabile per riformare la politica industriale europea. Al contrario, un'eccessiva frammentazione del commercio interno finisce per limitare le PMI europee, che non possono crescere né tantomeno competere a livello internazionale²⁵.

²⁴ U. VON DER LEYEN, *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasburgo, 18 luglio 2024. Tra i primi scritti di dottrina sull'argomento, si vedano A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. iv-x; M. COZZIO, *Per un "cambiamento radicale": la visione di Mario Draghi sul futuro della competitività dell'Unione*, in *Riv. trim. app.*, n. 2, 2024, pp. 645-651; M. COCCONI, *L'Unione europea a un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 144-161; S. SILEONI, *Dai Rapporti Draghi e Letta alla Bussola della competitività: "lost in translation"*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2025, pp. 435-439; M. MARESCA, *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello Spazio Europeo dell'Industria*, in *Dir. com. scambi intern.*, n. 3/4, 2024, pp. 339-362; M. MARESCA, *Il Competitiveness Compass della Commissione europea*, in *Quad. AISDUE*, n. 1, 2025; V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita" (?) Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, pp. 67-83; M. BUCCARELLA, *L'altalena dei dazi di Trump e il preludio di una nuova epoca (instabile) del commercio internazionale. Quale ruolo per l'Unione europea?*, in *UE e diritti*, n. 1, 2025, pp. 7-28; F. MUNARI, *Riconciliare competitività industriale e c.d. twin transition nell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2025, pp. 2-13; F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2025, pp. 14-33; P. COLETTI, *Semplificare per competere: le politiche ambientali nel Clean Industrial Deal dell'Unione europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2025, n. 66.

²⁵ Tra le prime risposte volte a ridurre gli ostacoli esistenti per aiutare, anzitutto, le piccole e medie imprese a espandere le loro attività, v. comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025) 500.

Il mercato unico copre un'ampia gamma di politiche, ma tra tanti fattori ve ne sono alcuni che si rivelano fondamentali per creare un ambiente commerciale dinamico e competitivo. In effetti, le analisi presentate da Letta e Draghi nel 2024 considerano gli appalti pubblici uno strumento fondamentale per affrontare un'ampia gamma di sfide sociali, compresi il cambiamento climatico, l'approvvigionamento energetico e la riconversione ecologica dell'industria.

Tra l'altro, quando strutturati in modo strategico, gli appalti pubblici promuovono non solo l'acquisto efficiente di beni e servizi, ma contribuiscono pure a rendere l'Unione europea una società più verde, sociale e innovativa. Una buona programmazione della spesa pubblica risulta dunque cruciale per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile: i contratti pubblici, in particolare, agevolano le pubbliche amministrazioni nel relazionarsi con le imprese più moderne ed efficienti, raggiungendo così il miglior rapporto qualità-prezzo.

Ebbene, nell'ambito del mercato unico gli appalti risultano essenziali per la maggiore o minore competitività del sistema, innanzitutto per rendere più competitive le industrie tutelando al contempo l'interesse pubblico. Ciò non sorprende, se si considera il loro enorme peso economico che, come si è visto, corrisponde a circa il 14% del Pil dell'UE: urge perciò rafforzare gli appalti pubblici strategici per veicolare non tanto le classiche politiche economiche ma quelle orizzontali, a partire dalla transizione ecologica²⁶.

²⁶ Per le medesime ragioni, nel maggio 2025 una trentina tra associazioni e pubbliche autorità si sono unite nella coalizione *Buy Better to Build Better*, con sede presso il Parlamento europeo. Si mettono così in evidenza gli appalti pubblici quale leva per costruire meglio; d'altra parte, è soprattutto nel mercato edilizio che l'Unione ha il potere di orientare il mercato verso materiali circolari, promuovendo innovazione e sostenibilità industriale. "Appalti pubblici verdi" per i materiali ad alto impatto come calcestruzzo e acciaio, ad esempio, possono ridurre di un quarto le emissioni legate all'edilizia pubblica. Allo stesso modo, occorre valorizzare i materiali riciclati qualificati, affinché la circolarità diventi un criterio di riferimento negli appalti. «Green Public Procurement is a catalyst for industrial transformation. We call on public authorities, industry leaders, and civil society to join forces in fostering an internal market that strengthens Europe's competitive edge and paves the way for a sustainable, resilient future»: BBBB Manifesto, *Buy Better to Build Better: a 2030 vision for Green Public Procurement*, 2025, p. 4. Una prospettiva sottesa, più in generale, pure alla campagna italiana *Buy European Sustainable Act* (BESA): rendere gli appalti europei più sostenibili, locali e strategici attraverso i criteri di preferibilità europea, da associare a quelli di sostenibilità per settori considerati fondamentali come quelli relati-

3. Strumenti e soluzioni per una transizione ecologica “competitiva”

D’altro canto, le attività del Ministero procedono a pieno ritmo: si va dall’adozione di nuovi CAM alla revisione dei decreti già in vigore²⁷. Conseguentemente, a fronte di un mercato degli appalti pubblici che solo in Italia vale più di 270 miliardi di euro (circa l’11% del Pil)²⁸, occorre intervenire anche sul lato pratico-applicativo²⁹: in questo senso, sono senza dubbio condivisibili proposte quali: a) l’individuazione di un referente GPP che aiuti le amministrazioni nell’attuazione delle clausole ambientali; b) l’introduzione di criteri di preferibilità d’acquisto legati alla sostenibilità e alla provenienza europea, in modo da rinforzare il ruolo dell’economia

vi ad acciaio, alluminio, cemento, edilizia, veicoli e servizi di ristorazione. Risultano invece già operativi da qualche anno la rete europea *Procura+* – avviata per supportare le autorità pubbliche nell’attuazione degli acquisti sostenibili e nella promozione dei risultati ottenuti – e il progetto europeo *ProCURE*, volto a implementare gli acquisti sostenibili nei comuni di piccole e medie dimensioni. In linea con i 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) e la comunicazione della Commissione, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, COM(2020) 381, vanno poi ricordati il progetto *SchoolFood4Change* (SF4C) – teso a facilitare la transizione verso diete sostenibili e salutari nella società grazie alla diffusione di buone pratiche replicabili in tutta Europa – nonché la campagna di pressione europea *Buy Better Food*, concentrata sugli acquisti pubblici di cibo e bevande quale leva principale per la trasformazione dei sistemi alimentari europei in sistemi sostenibili, salutari ed equi.

²⁷ Oltre alle attività volte all’aggiornamento dei criteri ambientali minimi già adottati per edilizia, strade, verde pubblico, calzature, stampanti, cartucce e illuminazione pubblica, verranno presto incluse nuove categorie di servizi: la fornitura e il noleggio di computer, tablet e telefoni cellulari (CAM ICT); il trasporto pubblico locale su gomma, il trasporto scolastico e i relativi settori complementari (CAM TPL); il servizio di disinfestazione e derattizzazione. Cfr. d.d. Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, 6 febbraio 2025, n. 7.

²⁸ Autorità nazionale anticorruzione, *Relazione annuale sull’attività svolta nel 2024*, 20 maggio 2025. Il dato fa riferimento al valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori, ordinario e speciale. Per un’analisi sistematica del ruolo dell’Autorità all’interno del rinnovato quadro legislativo, v. C. LONGO, *L’ANAC dopo il nuovo Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2025.

²⁹ Basti pensare al senso di smarrimento generale conseguito all’adozione dei CAM strade oppure all’impatto sulle imprese che ha determinato la recente revisione dei CAM edilizia (d.m. 24 novembre 2025), chiamati tra l’altro a recepire le sfide legate alla riqualificazione energetica dell’ambiente costruito. Su quest’ultimo aspetto, cfr. direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell’edilizia (rifusione).

nella transizione ecologica “giusta”; c) la predisposizione di Piani d’azione sul *Green Public Procurement* anche a livello regionale e comunale; d) il raccordo dei CAM con i criteri della tassonomia ambientale, a partire dalle procedure aventi ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche³⁰; e) la creazione di *task force* nazionali o regionali in grado di verificare il rispetto dei criteri ambientali nei settori ove l’accertamento *in situ* da parte della singola p.a. risulterebbe particolarmente complicato; f) l’integrazione delle disposizioni volte a contrastare il c.d. *greenwashing* nelle procedure e nei metodi di verifica dei CAM; g) l’attivazione di programmi di formazione continua, da indirizzare soprattutto agli Enti Locali e ai responsabili degli acquisti; h) il rafforzamento del GPP nel comparto industriale, a partire dalle attività ambientalmente “più impattanti” come lo smaltimento dei rifiuti, i servizi di depurazione e la distribuzione idro-elettrica; i) l’aggregazione dei soggetti banditori, dal momento che la capacità di applicare i CAM è strettamente legata alla dimensione istituzionale della stazione appaltante stessa³¹; l) il rafforzamento delle attività di monitoraggio, al fine di poter disporre di dati credibili e affidabili circa l’implementazione del GPP in Italia, che sarebbero certamente utili anche nell’ottica di sviluppare ulteriori politiche in materia di decarbonizzazione ed economia circolare.

Posto ciò, buona parte della dottrina è rimasta delusa da una disciplina codicistica che – a differenza della versione previgente – non pare essere più perfettamente allineata con gli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile, alla neutralità climatica e alla tutela ambientale³², tra chi segnala il mancato

³⁰ Cfr. art. 41, d.lgs. 36/2023.

³¹ Come riportato in Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, *op. cit.*, p. 13, le centrali di committenza regionali registrano un tasso di applicazione medio del GPP addirittura pari al 90%. «Questa *performance media* è la più alta rispetto alle altre stazioni appaltanti prese in considerazione in [questa prima parte del rapporto], molto probabilmente per la maggiore capacità di investimento nella formazione del personale e nella conoscenza degli strumenti utili al *Green Procurement*, oltre alla struttura amministrativa più efficiente organizzata in risposta anche alle politiche europee come quelle per il DNSH (*Do Not Significant Harm*)». Al contrario, gli Enti gestori delle aree naturali protette e le aziende sanitarie locali chiudono con un mero 57%.

³² Obiettivi che finanche il nostro Paese si è impegnato a realizzare, facendoli altresì confluire in diversi atti di pianificazione, programmazione e strategia quali il Piano Nazionale per la Transizione Ecologica (PTE), il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC) e il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).

incentivo alla diffusione degli “appalti verdi” su vasta scala e chi addirittura ne denuncia una sostanziale regressione. Così, pur di recuperare il massimo grado di rigidità nell’applicazione dei CAM, si sono talvolta richiamate interpretazioni implicite e alternative – che tuttavia il Consiglio di Stato ha sonoramente bocciato, ritenendo l’art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023 di per sé sufficiente a garantire il carattere *mandatory* dei criteri ambientali minimi³³ – pur di non ammettere che il legislatore del 2023 ha inteso sì rivedere l’impostazione del GPP nel nostro ordinamento, ma al fine di efficientarne l’implementazione, conferendogli del resto un ruolo di prim’ordine in tutte le principali strategie nazionali in tema di sviluppo sostenibile e tutela ambientale.

In breve, dopo una prima stagione caratterizzata da politiche ambientali attuate mediante interventi di natura autoritativa (*command and control*), un secondo periodo di assoluta fiducia nella funzionalità degli strumenti di mercato e una terza stagione contrassegnata, al contrario, dal ruolo “dirigista” dello Stato (dettata soprattutto da una forte sfiducia nella capacità delle stazioni appaltanti di orientare l’economia verso modelli di produzione e consumo più sostenibili), il Codice oggi vigente inaugura una nuova quarta stagione, distaccandosi da quell’impostazione – lievemente fine a sé stessa – che vede le direttive del 2014 interessate non tanto a “come acquistano” le pp.aa., quanto piuttosto a “che cosa acquistano”.

Ciononostante, il d.lgs. 36/2023 mantiene comunque un vincolo ancor più penetrante – peraltro al limite del c.d. *gold-plating* – quale l’obbligo di inserire i criteri ambientali minimi (che interessano ormai oltre venti categorie merceologiche)³⁴ nelle procedure ad evidenza pubblica. Nel complesso, quindi, la discrezionalità – che nell’ambito dei CAM viene ora declinata, per di più, nella possibilità di “differenziare” le singole clausole ambientali e di “valorizzare economicamente” determinate procedure di gara – consente sicuramente di superare alcune criticità legate all’eccessivo

³³ Cfr. Cons. Stato 27 maggio 2024, n. 4701; Cons. Stato 8 ottobre 2025, n. 4701.

³⁴ Segnatamente 21 (non si tratta, ad ogni modo, di un *numerus clausus*): arredi per interni; arredo urbano; ausili per l’incontinenza; calzature da lavoro e accessori in pelle; carta; cartucce; edilizia; eventi culturali; illuminazione pubblica (fornitura e progettazione); illuminazione pubblica (servizio); infrastrutture stradali; lavaggio industriale, noleggio di tessili e materasseria; pulizie e sanificazione; rifiuti urbani e spazzamento stradale; ristorazione collettiva; ristoro e distributori automatici; servizi energetici per gli edifici-contratti EPC; stampanti; tessili; veicoli; verde pubblico.

tecnicismo delle clausole ambientali come pure al maggior costo dei beni e servizi conformi a determinati *standard* ambientali.

Eppure, queste rimangono soluzioni idonee a risolvere criticità microscopiche, in un'epoca contraddistinta, viceversa, da una guerra commerciale globale e da tensioni geopolitiche di ampio respiro, che rischiano di minare persino il conseguimento di obiettivi relativamente "semplici" come la riconversione ecologica della spesa pubblica o la creazione di un mercato di prodotti e servizi a basso impatto ambientale³⁵.

4. Brevi osservazioni finali sulla riforma delle direttive "appalti"

Alla luce di tutte quante le soluzioni proposte o individuate, l'imminente riforma delle direttive europee sugli appalti pubblici gioca senza dubbio un ruolo fondamentale; l'obiettivo primario di questa revisione, d'altronde, è proprio quello di stabilire un trattamento preferenziale per i prodotti europei all'interno di determinati settori strategici, garantendo al contempo la fornitura di tecnologie e materie prime critiche tramite gare d'appalto³⁶.

La prima fase della consultazione pubblica – intitolata *Have your say*

³⁵ Un timido segnale, in questo senso, lo si intravede peraltro nella l. 27 dicembre 2023, n. 206 recante *Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy*. L'art. 16, invero, contiene «previsioni volte a valorizzare e tutelare la qualità dei prodotti italiani ed europei, compresi gli aspetti relativi alla sostenibilità, e a promuovere l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità, alle procedure di affidamento degli appalti pubblici»: Linee guida applicative delle *Disposizioni sull'approvvigionamento di forniture di qualità per le amministrazioni pubbliche* di cui all'art. 16, l. 206/2023.

³⁶ «Una revisione della direttiva sugli appalti pubblici, che permetta di privilegiare i prodotti europei nelle gare d'appalto bandite in determinati settori strategici e concorra a garantire ai cittadini un valore aggiunto dell'UE assieme alla sicurezza dell'approvvigionamento di tecnologie, prodotti e servizi essenziali. La revisione modernizzerà e semplificherà le norme in materia di appalti pubblici, tenendo in particolare presenti le start-up e gli innovatori dell'UE»: così U. VON DER LEYEN, *op. cit.* Sul punto, cfr. risoluzione del Parlamento europeo, del 9 settembre 2025, sugli appalti pubblici, 2024/2103(INI). La revisione, tra l'altro, sembra procedere speditamente, rendendo perciò più che plausibile il varo delle nuove direttive "appalti" entro il secondo trimestre del 2026, come indicato nella comunicazione della Commissione, *Programma di lavoro della Commissione per il 2026. È ora che l'Europa si renda indipendente*, COM(2025) 870.

(attiva dal 13 dicembre 2024 al 7 marzo 2025) – ha essenzialmente condotto a un’analisi completa del ruolo della concorrenza nel mercato UE degli appalti pubblici. L’indagine, peraltro, ha valutato l’efficacia, l’efficienza e la pertinenza dei tre atti legislativi che attualmente disciplinano gli appalti pubblici, come pure i benefici che queste norme sono in grado di apportare ancora oggi, soprattutto in termini di coerenza con le altre misure e politiche dell’Unione europea³⁷.

Negli ultimi mesi, tuttavia, sono stati licenziati nuovi regolamenti che – sulla scorta di quanto già avviene per le apparecchiature energetiche, i materiali da costruzione e gli imballaggi – impongono di estendere le considerazioni ambientali in altri ambiti, tra cui l’ICT, il comparto alimentare e il settore tessile; ne deriva però un approccio assolutamente “mirato e settoriale”, non certo generalizzato. In questo caso, infatti, non si tratta semplicemente di bilanciare il piano formale con quello pratico, come dimostrano alcune esperienze nazionali in materia di obblighi GPP. Una legislazione assai complessa, dunque, che risulta tra l’altro in continua evoluzione: da qui la necessità di disporre di un quadro giuridico duttile e stabile, che possa

³⁷ La consultazione pubblica ha ricevuto oltre settecento risposte, provenienti da diversi gruppi di *stakeholder*. Il maggior numero di risposte è arrivato dalle autorità pubbliche, seguite da aziende, imprese e associazioni imprenditoriali. Tra gli altri partecipanti figurano ONG, sindacati, cittadini UE, istituti accademici e di ricerca nonché organizzazioni dei consumatori. Oltre un quarto degli intervistati proveniva dalla Germania, seguita da Belgio, Francia e Spagna. Rispetto agli acquisti ecocompatibili, è interessante rilevare come solo le autorità pubbliche concordino sul fatto che le direttive li abbiano incoraggiati, mentre tutti gli altri gruppi hanno un giudizio meno positivo, a partire dalle imprese. Ciononostante, vi è un certo consenso sul fatto che le norme delle direttive che mirano ad appalti ecocompatibili siano ancora pertinenti e adeguate; per la maggior parte degli intervistati, è semmai la legislazione settoriale in materia di commesse pubbliche a non essere coerente con le direttive. Si citano, ad esempio, il regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l’ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, nonché la direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. Per un approfondimento, cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione della direttiva 2014/23/UE sulle concessioni, della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e della direttiva 2014/25/UE, SWD(2025) 333*.

incrementare il numero di appalti strategici in tutto il territorio dell'Unione, sciogliendo al contempo le complessità settoriali e nazionali³⁸.

In un'ottica di riforma e al fine di migliorare la resilienza socio-economica in tempi decisamente complicati, occorre così identificare l'approccio più efficace per combinare la decarbonizzazione e la competitività nel contesto degli appalti pubblici, rafforzando di fatto il mercato unico come risultato finale³⁹.

Pertanto, una delle principali questioni che dovranno essere affrontate attiene senza dubbio alla tipologia di specifiche tecniche e clausole contrattuali che le nuove direttive dovrebbero adottare. Ci si chiede, più segnatamente, se le disposizioni obbligatorie – lodate da più parti – siano davvero in grado di promuovere la sostenibilità nei contratti pubblici⁴⁰; o se non rischino, piuttosto, di frammentare e distorcere il mercato unico, indebolendo ulteriormente la competitività dell'industria europea. Al tempo stes-

³⁸ Sulla scorta di quanto già predisposto, ad esempio, nel pacchetto legislativo c.d. *"Omnibus I"* per favorire l'espansione e la competitività delle PMI. A tal proposito, v. proposta di direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, COM(2025) 81. Sulla direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025, che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, v. invece C. DE BENETTI, *La direttiva "Stop the clock". Le opportunità (da non perdere) offerte dal rinvio della Corporate Sustainability Reporting Directive*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2025 e F. CECI, *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in *Quad. AISDUE*, n. 3, 2025.

³⁹ Cfr. regolamento (UE) 2025/2083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 ottobre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

⁴⁰ Come riconosciuto nella Comunicazione della Commissione, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025) 30, nonché dalla stessa Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Clean Industrial Deal: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85, nonostante l'esistenza di un buon numero di criteri *green* per materiali e prodotti, questi non sono la scelta predefinita nell'approvvigionamento; ancora oggi, del resto, l'80% della spesa eurounitaria per gli appalti pubblici è attribuita all'offerente con il prezzo più basso. Cfr. comunicazione della Commissione, *Relazione 2025 sul mercato unico e la competitività*, COM(2025) 26.

so, occorre però vagliare la concreta efficacia di un approccio “più lento e flessibile”.

In definitiva, a parere di chi scrive, oggi la vera priorità sta nell’allineare la decarbonizzazione e la competitività nell’ambito di una strategia industriale circolare, che consenta una maggiore efficienza materiale e operativa in tutta la catena del valore, nonché una concorrenza aperta e ben regolamentata.

Quanto a possibili soluzioni per creare una domanda stabile di prodotti circolari e a basse emissioni di carbonio, nel settore dei contratti pubblici occorre dunque rivedere le direttive “appalti” del 2014 nell’ottica di rafforzare il mercato unico, con regole generali che valorizzino soluzioni convenienti e sostenibili – sulla scorta del c.d. *best value for public money* – piuttosto che il prezzo più basso.

Al tempo stesso, però, bisogna pure incentivare ulteriormente le autorità pubbliche nell’attuazione del *Green Public Procurement*, da un lato rafforzandone la capacità tecnica⁴¹; dall’altro fissando pochi criteri comuni – chiari e duttili – nei settori di maggior rilevanza strategica (energia, difesa, trasporti etc.), affinché si possano poi tradurre in pratiche di approvvigionamento efficaci, tangibili e di impatto⁴². Tutte caratteristiche già fatte proprie, ad esempio, dallo *Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables* (SPASER) di matrice francese⁴³.

⁴¹ A questo specifico fine, dato che oramai tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici si svolgono in un ambiente nativo-digitale – allineato *by default* ai principi del d.lgs. 36/2023 e del Codice dell’amministrazione digitale (CAD) di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 –, non appare più così peregrino pensare all’impiego di sistemi automatizzati nella stesura di bandi e capitolati di gara. Dopotutto, se sono garantiti la non discriminazione e il controllo umano sulla decisione algoritmica, l’intelligenza artificiale (IA) consentirebbe alle pp.aa. di migliorare pure nell’impiego dei criteri ambientali minimi, oltre che nella scelta della procedura di gara, nella valutazione degli operatori e nell’analisi della spesa. Cfr. art. 30, d.lgs. 36/2023 (*Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici*). In dottrina, si veda almeno E. CARAVÀ (a cura di), *I contratti pubblici digitali e i sistemi di intelligenza artificiale*, Pisa, 2025.

⁴² Sulla scorta di quanto già avviene, per esempio, nel mondo delle società e della finanza con gli standard ESG (*Environmental, Social, Governance*).

⁴³ Cfr. art. L2111-3, *Code de la commande publique*. In Francia le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di elaborare uno schema per la promozione degli “acquisti pubblici socialmente e ambientalmente responsabili” solo laddove l’importo totale annuo delle proprie commesse superi i 50 milioni di euro (IVA esclusa); diversamente, lo possono adottare su base volontaria. In omaggio al principio di proporzionalità, invero, questa soglia mira a

Da ultimo ma non per importanza, serve instaurare sistemi di monitoraggio e di rendicontazione standard degli “appalti pubblici verdi” a livello UE, valutando l'intero ciclo di vita degli appalti avvalendosi tanto di strumenti digitali come il *Building Information Modeling* (BIM)⁴⁴ quanto di quelli ecologicamente orientati, dalla *Environmental Product Declaration* (EPD)⁴⁵ alle metodologie *Life-Cycle Assessment* (LCA)⁴⁶ e *Life-Cycle Costing* (LCC)⁴⁷. Soluzioni che avvantaggerebbero, a ben vedere, sia le stazioni appaltanti sia gli operatori economici, entrambi bisognosi non solo di maggiori risorse e più formazione per implementare con sicurezza il GPP, ma anche di riscontri e dati certi.

non imporre eccessivi carichi burocratici in capo a quegli enti che dispongono di mezzi limitati. Le modalità di attuazione e monitoraggio fissati in ciascun SPASER, nondimeno, rispondono agli obiettivi fissati dal *Plan National pour des Achats Durables* (PNAD) 2025-2027: il 100% dei contratti pubblici con almeno una considerazione ambientale e il 30% con almeno una considerazione sociale. Per una trattazione più esaustiva, si rinvia a O. SULPICE, *Legal Framework of Green Public Procurement in France*, in *Green Public Procurement: Lessons from the Fields*, F. LICHÈRE (dir.), Québec, 2025, pp. 73-115.

⁴⁴ Cfr. art. 43, d.lgs. 36/2023. Per un approfondimento, v. T. COCCHI, *Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni*, in G.F. CARTEI, D. IARIA (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici dopo il Correttivo*, vol. I, Napoli, 2025, pp. 471-477.

⁴⁵ Classificata come dichiarazione di tipo III, comunica informazioni oggettive, confrontabili e credibili relative alle caratteristiche e alla prestazione ambientale di prodotti e servizi. Tra l'altro, prende come riferimento gli stessi indicatori ambientali sottesi al marchio di qualità ecologica *Ecolabel UE*. Cfr. regolamento (CE) 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (*Ecolabel UE*).

⁴⁶ Analisi del ciclo di vita che implica la quantificazione e la valutazione degli impatti ambientali di un prodotto lungo l'intero ciclo di vita, anche se, per motivi pratici, entro limiti ben definiti. Per un approfondimento su tale metodologia, sia consentito rinviare a I. BAISI, *L'approccio Life Cycle Assessment (LCA) come metodologia decisionale per l'elaborazione di politiche pubbliche maggiormente improntate alla sostenibilità ambientale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025, pp. 361-380.

⁴⁷ Approccio che suggerisce, di fatto, l'impiego del costo del ciclo di vita quale criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sul punto, si veda G. CREPALDI, *Gli acquisti eco-sostenibili nel nuovo Codice dei contratti pubblici italiano: considerazioni sul Life-Cycle Costing*, in *Revista Do Direito*, n. 54, 2018, pp. 86-98.

ESIGENZE AMBIENTALI E TRATTAMENTO DELLE IMPRESE DI PAESI TERZI NEL MERCATO DEGLI APPALTI NELL'UNIONE EUROPEA

ADRIANO MAFFEO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro giuridico generale e il ruolo degli accordi internazionali. – 3. Il trattamento degli offerenti stranieri “non coperti” alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia. – 4. Le implicazioni pratiche delle sentenze *Kolin* e *Qingdao* ed il ruolo degli strumenti di *soft law* nell’orientamento delle stazioni appaltanti. – 5. Il contesto allargato: appalti, sovvenzioni estere e strumenti di autonomia strategica. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il mercato unico dell’Unione europea rappresenta senza dubbio il principale strumento di integrazione economica e giuridica a livello sovranazionale. Negli oltre trent’anni dal suo completamento, infatti, grazie ad un intervento costante e lungimirante dei legislatori europei, le economie degli Stati membri hanno raggiunto un livello di crescita e di reciproca integrazione neanche immaginabile all’inizio dell’esperienza comunitaria. L’introduzione di regole preordinate a garantire la leale concorrenza tra imprese, riconoscendo agli operatori del mercato la possibilità di accedere, a condizioni di parità, agli appalti pubblici in Stati membri differenti rispetto a quello di proprio stabilimento, ha contribuito senza dubbio al raggiungimento di tale risultato.

Il funzionamento del mercato è, tuttavia, assoggettato anche all’applicazione di regole derivanti dall’attuazione di altre politiche dell’Unione. Alcuni esempi sono la politica ambientale che, in applicazione dell’art. 11 TFUE e dell’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, oggi impone la considerazione e la valorizzazione delle esigenze ambientali in modo tra-

* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università di Napoli “Federico II”.

sversale, così come i numerosi interventi normativi atti a garantire la sicurezza e la dignità del lavoro.

Ebbene, proprio la necessità, frutto dell'esercizio di tali politiche, di salvaguardare determinati standard in termini di qualità dei prodotti, di sicurezza dei processi produttivi o ambientali, spesso impone alle imprese di farsi carico di costi che, inevitabilmente, incidono nella determinazione delle offerte presentate per rispondere a bandi competitivi per l'affidamento di appalti. Alla luce di ciò le imprese europee potrebbero trovarsi ad essere in una condizione peggiore rispetto ad eventuali imprese offerenti stabilite in Paesi terzi e, per questa ragione, non assoggettate al rispetto di normative altrettanto rigorose.

Per ovviare a tale situazione, la Commissione europea, nel 2019, ha adottato delle Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE¹ al fine di orientare le stazioni appaltanti europee in merito alla gestione di offerte provenienti da operatori extra-UE.

Tanto premesso, dopo aver operato una generale disamina del quadro giuridico in cui si inserisce il detto strumento di *soft law*, il presente contributo intende operare una ricognizione, anche attraverso l'esame di alcune pronunce giurisprudenziali, del margine di valutazione riservato alle stazioni appaltanti nella presa in considerazione delle offerte da parte di operatori extra-UE e della invocabilità da parte di quest'ultimi del riconoscimento di un "trattamento non meno favorevole" rispetto a offerenti europei.

2. Il quadro giuridico generale e il ruolo degli accordi internazionali

Il mercato unico degli appalti pubblici rappresenta, come detto, una delle conquiste fondamentali dell'integrazione europea, costituendo circa il 14% del prodotto interno lordo dell'UE². Se, da un lato, la disciplina, imperniata sui principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, mira a garantire la più ampia concorrenza possibile, favorendo

¹ Comunicazione della Commissione europea Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, (2019/C 271/02).

² Cfr. Comunicazione della Commissione europea Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, cit.

non solo la libera circolazione di beni e servizi, ma anche l'efficienza della spesa pubblica, dall'altro, in un contesto geopolitico ed economico in rapida evoluzione, l'apertura incondizionata di tale mercato alla partecipazione di operatori economici provenienti da Paesi terzi impone per l'UE la necessità di operare un bilanciamento tra i benefici della concorrenza globale e la tutela dei propri interessi strategici e la garanzia di condizioni di parità.

Proprio muovendo da una tale considerazione, la Commissione europea, già nella comunicazione "UE-Cina – Una prospettiva strategica" del 2019³, non ha mancato di mettere in evidenza la necessità di un "approccio proattivo per rafforzare la competitività economica e garantire condizioni di parità", sottolineando come gli operatori di Paesi terzi non siano sempre soggetti a standard ambientali, sociali o lavorativi equivalenti a quelli europei, né a norme rigorose in materia di aiuti di Stato.

Le Linee guida del 2019 ribadiscono questo punto, evidenziando che l'applicazione strategica delle norme sugli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda gli standard ambientali, è fondamentale per assicurare condizioni di parità tra le società dell'UE e quelle extra-UE

In effetti, il descritto squilibrio rischia di porre gli offerenti dell'UE in una condizione di svantaggio competitivo rispetto agli operatori extra-UE.

Proprio al fine di contemperare le descritte esigenze, il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici opera una necessaria distinzione tra operatori economici a seconda del luogo di proprio stabilimento e, soprattutto, dell'esistenza di eventuali impegni internazionali assunti dall'UE con il Paese di origine degli stessi. Così, se da un lato vi sono gli operatori economici stabiliti in Paesi terzi con cui l'Unione ha concluso accordi internazionali che garantiscono un accesso reciproco e paritario ai rispettivi mercati degli appalti, i quali vengono sostanzialmente equiparati a quelli degli Stati membri, dall'altro vi sono gli operatori stabiliti in altri Stati terzi.

D'altronde, i Trattati, pur sancendo la necessità di garantire la libera concorrenza degli operatori all'interno del mercato, non codificano un generale principio di parità di trattamento tra operatori dell'Unione e operatori di Paesi terzi nel settore degli appalti pubblici.

³ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio UE-Cina – Una prospettiva strategica, JOIN(2019) 5.

Di contro, l'accesso a condizioni di parità con gli operatori dell'Unione può risultare come conseguenza di un preciso accordo internazionale cui l'Unione abbia aderito. Tra questi, ad esempio, figura l'Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP)⁴ dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Tale accordo, come è noto, impegna i firmatari, e per essi le proprie stazioni appaltanti, a fornire un trattamento non discriminatorio e pari a quello nazionale alle merci, ai servizi e ai fornitori degli altri Paesi firmatari, garantendo, attraverso procedure dettagliate, la reale possibilità di concorrere all'aggiudicazione di appalti pubblici e ciò a prescindere dal luogo in cui dovrebbe avvenire la prestazione del contratto⁵.

In alcuni casi, poi, un medesimo accesso a condizioni di parità al mercato degli appalti è perseguito dall'Unione attraverso accordi di libero scambio (ALS) bilaterali come, a titolo meramente esemplificativo, quelli con Canada⁶ e Giappone⁷.

Tanto per l'AAP quanto per gli ALS, l'accesso agli appalti nell'Unione non è automaticamente ed incondizionatamente esteso ad ogni procedura competitiva, ma ciò avviene con riferimento a quelle procedure che rientrano in specifici impegni di copertura contenuti negli accordi che andranno, quindi, a individuare, ad esempio, soglie di rilevanza, eventuali settori inclusi o esclusi, enti vincolati nonché eventuali eccezioni.

Per quanto concerne gli appalti conferiti da stazioni appaltanti dell'Unione, il descritto sistema delineato dai menzionati accordi internazionali va comunque esaminato nel contesto del più generale impianto normativo di strumenti in materia e, in particolare, con le direttive

⁴ Fanno parte di tale accordo, oltre all'UE, e per essa i suoi stati membri, anche Armenia; Australia; Canada; Taipei cinese; Hong Kong (Cina); Islanda; Israele; Giappone; Liechtenstein; Montenegro; Moldova; Norvegia; Nuova Zelanda; Corea del Sud; Singapore; Svizzera; Ucraina; Stati Uniti; e Paesi Bassi (con riferimento ad Aruba).

⁵ In effetti l'accordo troverebbe applicazione anche laddove il luogo di esecuzione del contratto dovesse essere individuato in un Paese ad esso non vincolato e non membro dell'OMC, a condizione che l'appalto sia conferito da una stazione appaltante di un Paese firmatario.

⁶ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri.

⁷ Accordo concluso con Decisione (UE) 2018/1907 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico oggetto di partenariato economico, oggetto di recente modifica con Decisione (UE) 2024/1303, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, del protocollo che modifica l'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico.

2014/24/UE⁸, 2014/25/UE⁹ e 2014/23/UE¹⁰ le cui disposizioni, quindi, vanno lette ed interpretate in modo funzionale a garantire effettività al principio del “trattamento non meno favorevole” derivante dai detti strumenti internazionali.

In tale prospettiva va, ad esempio, letto l’art. 25 della direttiva 2014/24/UE – cui è sostanzialmente assimilabile, per i settori speciali, l’art. 43 della direttiva 2014/25/UE – il quale, proprio con riferimento alle condizioni relative all’AAP e ad altri accordi internazionali, sancisce che «le amministrazioni aggiudicatrici accordano ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell’Unione».

Conseguentemente, per gli operatori economici provenienti da Paesi firmatari dei detti accordi e, pertanto, comunemente definiti “coperti”, ne discende un vero e proprio diritto di accesso e di partecipazione non discriminatori alle procedure di gara che rientrano nell’ambito di applicazione materiale, soggettivo e di valore di detti accordi¹¹.

3. Il trattamento degli offerenti stranieri “non coperti” alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia

Se, come visto, le imprese non-UE “coperte” da un accordo internazionale godono nelle procedure di appalto di una pressoché parificazione agli operatori economici europei, lo stesso non può dirsi con riferimento ai

⁸ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁹ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

¹⁰ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione.

¹¹ Come bene evidenziato in dottrina, anche con rinvii alla più rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, la parità di trattamento costituisce un principio fondamentale nella disciplina degli appalti pubblici imponendo alle stazioni appaltanti di trattare allo stesso modo gli offerenti, attuali e potenziali in tutte le fasi della procedura. Cfr. C. RISVIG HAMER, M. ANDHOV, *Article 18. Public Procurement Principle*, in R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS (a cura di), *European Public Procurement*, 2021, p. 190-191.

c.d. operatori “non coperti” ai quali, per quanto non sia precluso *a priori* rispondere a un bando competitivo, non sarà garantito un diritto di accesso.

Con riferimento a detti operatori, nelle proprie Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE del 2019, la Commissione europea, dopo aver ribadito l'assenza di un loro diritto di accesso al mercato, ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alla possibilità di rifiutare le offerte di operatori extra-UE non coperti o, comunque, di preferire offerenti UE o assimilati nel caso di offerte equivalenti¹², con il chiaro intento di orientare l'interpretazione e l'applicazione delle previsioni contenute nelle direttive sugli appalti pubblici.

Nonostante le numerose indicazioni, anche di natura pratica, fornite dalla Commissione alle stazioni appaltanti, un aspetto che rimaneva a margine e non risolto dalle menzionate linee guida era quello relativo alla valutazione della competenza a decidere in merito all'esclusione degli operatori “non coperti” e, in particolare, se uno Stato membro, con propria normativa, potesse statuire in merito alla loro esclusione o ammissione in via generale ovvero se tale valutazione dovesse ricadere caso per caso sulla singola amministrazione aggiudicatrice.

Sul punto, è di particolare interesse la pronuncia resa dalla Corte di giustizia nel caso *Kolin*¹³, in cui i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 36 e 76 della direttiva 2014/25/UE in merito all'aggiudicazione di un appalto pubblico relativo alla costruzione di un'infrastruttura ferroviaria in Croazia. Nello specifico l'impresa turca ricorrente, a cui era stato preferito un raggruppamento di imprese austriaco, contestava la violazione del principio della parità di trattamento stante la richiesta da parte della stazione appaltante di ulteriore documentazione al raggruppamento aggiudicatario al fine della verifica del possesso di taluni requisiti tecnici.

Ebbene, la pronuncia si mostra certamente interessante per una pluralità di ragioni.

In primis, rileva senza dubbio l'affermazione del principio secondo cui gli operatori economici di Stati terzi che non hanno sottoscritto accordi in-

¹² Con riferimento a detto parametro, le offerte sono considerate equivalenti se la differenza di prezzo non supera il 3%.

¹³ Corte giust., 22 ottobre 2024, C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ*.

ternazionali con l'UE non possono avvalersi delle direttive in tema di appalti pubblici (nella specie si trattava della direttiva 2024/25/UE) ed esigere quindi un pari trattamento della loro offerta rispetto a quelle presentate dagli offerenti degli Stati membri e dagli offerenti dei paesi terzi coperti da detti accordi¹⁴. Ciò in quanto, chiarisce la Corte, l'inclusione degli offerenti "non coperti" tra i beneficiari della normativa in tema di appalti avrebbe l'effetto «di conferire loro un diritto a un trattamento non meno favorevole in violazione dell'articolo 43 della direttiva [2014/25/UE] medesima, il quale limita il beneficio di tale diritto agli operatori economici di paesi terzi che abbiano concluso con l'Unione un accordo internazionale come quelli previsti da tale articolo»¹⁵. D'altronde, la possibilità riconosciuta dalla normativa dell'Unione a "qualsiasi operatore economico interessato" di presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara nell'ambito di una procedura aperta di aggiudicazione di un appalto pubblico non implica che gli operatori di Paesi "non coperti", laddove ammessi a partecipare, abbiano il diritto di invocare il beneficio della direttiva di cui trattasi. Interpretare diversamente tale disposizione e attribuire, quindi, una portata illimitata all'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva stessa equivarrebbe a garantire agli operatori economici di tali Paesi terzi un accesso paritario alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici nell'Unione.

L'aspetto maggiormente interessante della pronuncia attiene, poi, come accennato, alla possibilità per uno Stato membro di estendere in via generale, in fase di recepimento, l'applicazione delle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici anche a offerenti di Stati terzi "non coperti" da accordi internazionali.

Ebbene, sul punto la Corte, ribadendo che la conclusione di simili accordi con Paesi terzi rientra nell'ambito della politica commerciale comune¹⁶ e che questa costituisce una competenza esclusiva dell'Unione, ha precisato che consentire ad uno Stato membro di estendere, unilateralmente e senza la preventiva autorizzazione dell'Unione, l'ambito applicativo delle direttive in materia di appalti determinerebbe una violazione della competenza esclusiva dell'UE.

¹⁴ Corte giust., 22 ottobre 2024, C-652/22, *Kolin*, punto 46.

¹⁵ Corte giust., 22 ottobre 2024, C-652/22, *Kolin*, punto 47.

¹⁶ Cfr. anche quanto affermato da Corte giust. parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, punti da 219 a 224.

Conseguentemente, la decisione se ammettere o meno un operatore di un Paese “non coperto” a una specifica procedura di appalto spetta alla singola amministrazione o ente aggiudicatore, che dovrà esercitare la propria discrezionalità in riferimento a ogni singola procedura facendo applicazione esclusivamente del diritto nazionale non trovando applicazione, nei confronti dell’operatore economico “non coperto”, l’impianto normativo risultante dal diritto dell’Unione.

Queste conclusioni sono state più recentemente riaffermate, con riferimento all’art. 25 della direttiva 2014/24/UE, nel caso *Qingdao*¹⁷ in cui sotto scrutinio della Corte è stata posta la compatibilità con il diritto dell’Unione di una normativa nazionale rumena che, nel trasporre la citata disposizione normativa, escludeva la partecipazione di un operatore economico cinese (Paese non coperto) da una procedura di appalto. Nella sua decisione la Corte, ribadendo che qualsiasi normativa che disciplini le condizioni di partecipazione o di esclusione degli operatori di Paesi terzi “non coperti” da accordi internazionali rientra nella competenza esclusiva dell’Unione in materia di politica commerciale comune, ha statuito che gli Stati membri non hanno la facoltà di adottare atti normativi di portata generale in questa materia, né per garantire l’accesso né per negarlo. La normativa nazionale rumena è stata quindi ritenuta incompatibile con il diritto dell’Unione. La citata pronuncia si mostra interessante anche per un ulteriore aspetto. Nel caso di specie, infatti, l’impresa turca ricorrente contestava la legittimità della propria esclusione anche in ragione di una asserita violazione di principi generali, quali la certezza del diritto ed il legittimo affidamento atteso che, dopo la pubblicazione del bando, sarebbero state ridefinite talune regole nazionali di partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici prevendendo, conformemente all’articolo 25 della direttiva 2014/24, una garanzia di pari trattamento per i soli operatori economici dei Paesi terzi firmatari di accordi. Ebbene, pur essendo nel caso di specie contestata la violazione di un principio generale di carattere procedurale, i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che «pur essendo concepibile che tali modalità di trattamento debbano essere conformi a taluni principi e requisiti, come quelli di certezza del diritto e di

¹⁷ Corte giust., 13 marzo 2025, C-266/22, *CRRC Qingdao Sifang e a.* Per un commento sulla sentenza v. S. SMITH, *Right of tenderers from third countries that have not signed a relevant trade agreement to participate in Member State procurement procedures: C-266/22 CRRC Qingdao Sifan*, in *Public Procurement Law Review*, n. 4, 2025, p. 85 ss.

tutela del legittimo affidamento, un ricorso volto a denunciare la violazione di siffatti principi da parte dell'amministrazione aggiudicatrice può essere esaminato solo alla luce del diritto nazionale e non alla luce del diritto dell'Unione»¹⁸.

4. *Le implicazioni pratiche delle sentenze Kolin e Qingdao ed il ruolo degli strumenti di soft law nell'orientamento delle stazioni appaltanti*

Quanto illustrato nei paragrafi precedenti mette in evidenza come l'individuazione di una regolamentazione attraverso cui garantire l'accesso di operatori economici non-UE al mercato degli appalti pubblici spetti in via generale all'Unione in virtù di una propria competenza esclusiva.

Tuttavia, ciò non esclude che, in assenza di un tale intervento, gli Stati membri non possano ammettere la partecipazione a bandi di appalto anche detti operatori stranieri. Tuttavia, in tal caso, la valutazione in merito alla loro ammissione o esclusione non può essere definita attraverso provvedimento di natura generale, salvo a violare il riparto di competenze con l'Unione, ma spetterà in modo completamente decentralizzato alle singole stazioni appaltanti.

Ebbene, proprio l'attribuzione di questa discrezionalità agli enti appaltanti rischia di determinare non trascurabili problemi in ordine alle modalità attraverso cui valutare l'ammissione o l'eventuale esclusione di offerenti stranieri "non coperti".

In questo contesto, quindi, gli atti di *soft law* della Commissione possono assumere un'importanza centrale come strumenti di orientamento. In particolare, si mostra interessante un documento pubblicato nel maggio 2025¹⁹ che raccoglie una serie di domande e risposte utili ad orientare le stazioni appaltanti nella gestione e valutazione delle offerte formulate da operatori economici di Stati terzi non coperti da accordi internazionali.

¹⁸ Corte giust., 13 marzo 2025, C-266/22, *CRRC Qingdao Sifang e a.*, punto 66.

¹⁹ Commissione europea, *Q&A: Participation in the EU procurement market of bidders from non-covered third countries (cases C-652/22, Kolin, and C-266/22, Qingdao)*, disponibile sul sito della Commissione, consultato l'ultima volta il 27 gennaio 2026, all'indirizzo <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222>.

Tra i principali chiarimenti resi dall'istituzione dell'Unione si rinviene non solo l'inapplicabilità delle normative nazionali di portata generale in tema di accesso di operatori di Paesi non coperti per essere in violazione della competenza esclusiva dell'UE, ma anche la possibilità per l'amministrazione appaltante di decidere di indicare preventivamente nei documenti di gara la propria politica relativa all'ammissione o esclusione di operatori di Paesi non coperti ovvero di riservarsi ogni valutazione in un momento successivo della procedura. In ogni caso, qualora la stazione appaltante dovesse propendere per l'ammissione di un detto operatore, quest'ultimo non potrà in ogni caso invocare il diritto dell'Unione per contestare eventuali violazioni e, in particolare, un differente trattamento rispetto ad operatori UE o ad essi assimilato in ragione di un accordo internazionale.

Dato tale quadro normativo, ne consegue un evidente ampliamento della responsabilità delle stazioni appaltanti alle quali, conseguentemente, si richiede una attenta utilizzazione degli strumenti contemplati dalle direttive in tema di appalti pubblici al fine di arginare eventuali aggiramenti degli standard europei in tema di sicurezza dei prodotti, di tutela dei lavoratori o ambientali e, quindi, una concorrenza sleale.

In tale contesto, le Linee guida della Commissione del 2019 offrono un ventaglio di strumenti strategici per garantire che anche gli offerenti di Paesi terzi "non coperti" rispettino gli elevati standard europei, con un'attenzione particolare a quelli ambientali. Le stazioni appaltanti sono così incoraggiate ad adottare un approccio basato sugli "Appalti Pubblici Verdi" (c.d. Green Public Procurement - GPP)²⁰, integrando requisiti ambientali in tutte le fasi della procedura. Nello specifico, possono: *i*) definire specifiche tecniche che includano requisiti ambientali, come l'uso di materiali riciclati o la restrizione di sostanze pericolose nel processo produttivo; *ii*) utilizzare criteri di esclusione per scartare operatori che abbiano violato in passato obblighi ambientali, come previsto dall'art. 57, par. 4, della direttiva 2014/24/UE; *iii*) adottare, come criterio di aggiudicazione, il miglior rapporto qualità/prezzo, che permetta di premiare le offerte che presentano migliori performance ambientali includendo in tal modo anche va-

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Appalti pubblici per un ambiente migliore, COM(2008) 400.

lutazioni del costo del ciclo di vita del prodotto o servizio, ponderando anche i costi legati alle esternalità ambientali.

La conformità a tali standard può essere verificata tramite etichette (es. marchio di qualità ecologica dell'UE) o certificazioni (es. EMAS, ISO 14001), richiedendo agli offerenti di Paesi terzi di fornire prove equivalenti. Inoltre, le stazioni appaltanti potrebbero inserire clausole di esecuzione del contratto che impongano il rispetto di specifici obblighi ambientali durante tutta la durata dell'appalto, applicabili a tutti gli operatori, indipendentemente dalla loro origine o dal luogo di produzione.

Nella prospettiva di ridurre possibili distorsioni del mercato da parte di offerenti extra-UE, le linee guida della Commissione possono altresì assumere centralità relativamente all'esercizio della verifica ed esclusione delle offerte anormalmente basse anche al fine di indagare l'eventuale presenza di aiuti di Stato o sovvenzioni estere idonee a falsare o distorcere la concorrenza²¹. A tal proposito, il documento chiarisce che un'offerta può essere considerata anormalmente bassa proprio perché non rispetta gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. In tal caso, dopo aver richiesto le dovute spiegazioni all'offerente, la stazione appaltante non solo potrebbe, ma dovrebbe respingere l'offerta laddove dovesse accertare che il prezzo basso sia dovuto a tale non conformità²². Lo strumento in parole, quindi, si mostra cruciale per mettere le stazioni appaltanti in condizione di contrastare la concorrenza sleale da parte di operatori di Paesi terzi che potrebbero beneficiare di normative ambientali meno stringenti e dare applicazione a quelle "misure adeguate" come quelle contemplate dall'art. 18, par. 2, della direttiva 2024/24/UE al fine di garantire il rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro²³.

²¹ Comunicazione della Commissione europea Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, (2019/C 271/02), cit. p. 51.

²² Ciò, in particolare, tenendo conto dell'art. 69, par. 3, della direttiva 2014/24/UE.

²³ In tale prospettiva le stazioni appaltanti potrebbero fissare criteri di esclusione, le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione e le clausole di esecuzione del contratto per imporre il rispetto di standard elevati a tutti i partecipanti, indipendentemente dalla loro origine.

5. *Il contesto allargato: appalti, sovvenzioni estere e strumenti di autonomia strategica*

Il quadro giuridico e normativo in tema di accesso di operatori non UE al mercato degli appalti pubblici come risultante dalla giurisprudenza *Ko-lin* e *Qingdao* non può, tuttavia, essere compiutamente valutato se non estendendo l'analisi anche a tutta una serie di ulteriori strumenti normativi adottati dall'Unione al fine di difendere la propria autonomia strategica.

In tale prospettiva, un primo strumento idoneo a completare il detto quadro normativo è senza dubbio il regolamento 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (FSR)²⁴, il quale ha introdotto un meccanismo di controllo *ex ante* per le grandi procedure di appalto²⁵. Il regolamento prevede per gli operatori l'obbligo di notificare i contributi finanziari ricevuti da Paesi terzi, consentendo così alla Commissione di valutare l'impatto di tali sovvenzioni sul mercato interno. Nell'ambito della valutazione comparativa sugli effetti positivi e negativi della sovvenzione estera devono essere prese in considerazione anche la conformità alla normativa dell'Unione in materia ambientale e l'eventuale disponibilità di fonti alternative di approvvigionamento per i beni e i servizi in questione. Questo rafforza ulteriormente il ruolo delle considerazioni ambientali come elemento di valutazione strategica della sostenibilità e dell'equità delle offerte provenienti da contesti extra-UE. La Commissione, d'altronde, può imporre misure correttive o addirittura vietare l'aggiudicazione del contratto in presenza di una sovvenzione estera ritenuta distorsiva.

Un ulteriore strumento chiave è il regolamento 2022/1031²⁶, noto come strumento per gli appalti internazionali (IPI), il quale conferisce alla

²⁴ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno,. Per una disamina del sistema v. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4., 2023, p. 68 ss.

²⁵ L'art. 28 del detto regolamento 2022/2560 prevede un obbligo di preventiva notifica dell'esistenza del finanziamento estero per procedure di appalto con valore superiore a 250 milioni di euro.

²⁶ Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2022 relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti

Commissione il potere di adottare, per appalti e concessioni di particolare rilievo economico²⁷, le c.d. misure IPI, vale a dire interventi tendenti a neutralizzare l'incidenza negativa per il mercato dell'Unione di eventuali misure o pratiche di un Paese terzo²⁸. Ciò attraverso la richiesta ad amministrazioni o enti appaltanti di imporre un adeguamento del punteggio alle offerte presentate dagli operatori economici originari del paese terzo o finanche di escludere le offerte presentate da quest'ultimi.

In tal senso, quindi, la Commissione può limitare l'accesso al mercato degli appalti dell'UE per gli operatori economici di Paesi terzi che non garantiscono un accesso analogo o reciproco alle imprese europee, utilizzando uno strumento di pressione negoziale teso a promuovere l'apertura dei mercati esteri e, quindi, a favorire un sistema commerciale internazionale più trasparente e reciprocamente vantaggioso.

6. Conclusioni

La partecipazione degli operatori extra UE al mercato degli appalti europei è, come evidenziato, un tema delicato e suscettibile di determinare potenziali distorsioni per il mercato interno.

In tale contesto, dal quadro giuridico ridisegnato anche grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia nei casi *Kolin* e *Qingdao*, se da un lato è emersa in modo chiaro la sussistenza di una competenza esclusiva dell'Unione nella definizione di una disciplina generale per la partecipazione di operatori di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, dall'altro il potere delegato, in assenza di un tale intervento, alle singole stazioni ap-

pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali - IPI).

²⁷ Ai sensi dell'art. 6 del regolamento, la misura IPI oltre a dover rispondere a canoni di proporzionalità, dovrebbe trovare applicazioni ad appalti contenuti entro una soglia il cui valore stimato dovrebbe essere, per lavori e concessioni, pari o superiore a quindici milioni di euro al netto dell'IVA e per beni e servizi pari a cinque milioni di euro sempre al netto dell'IVA.

²⁸ L'art. 2, n. 1, lett. i), definisce misura o pratica di un paese terzo qualsiasi «provvedimento legislativo, regolamentare o amministrativo, una procedura o prassi o una combinazione degli stessi, adottato o applicato da autorità pubbliche o singole amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori in un paese terzo a qualsiasi livello, che comporta gravi e ricorrenti restrizioni all'accesso di operatori economici, beni o servizi dell'Unione ai mercati degli appalti o delle concessioni di tale paese terzo».

paltanti, ha senza dubbio esteso uno spazio di discrezionalità di non sempre semplice gestione a livello locale.

Alla luce di tale architettura normativa le amministrazioni aggiudicatrici si trovano quindi ad essere dei veri e propri attori strategici chiamati a compiere scelte ponderate, e a bilanciare l'obiettivo di massima concorrenza con la tutela del *level playing field* e degli standard europei. La loro decisione di ammettere o escludere un operatore da un Paese non coperto diventa un atto di gestione strategica della singola procedura. In questo bilanciamento, l'imposizione e la verifica del rispetto degli standard ambientali europei, come dettagliato nelle Linee guida della, diventano un esercizio imprescindibile di tale discrezionalità, essenziale per garantire una concorrenza equa e sostenibile.

Al fine di evitare, tuttavia, approcci parcellizzati e suscettibili di determinare squilibri nel mercato interno, gli strumenti di soft law della Commissione risultano essere uno strumento di orientamento fondamentale e necessario per evitare derive arbitrarie.

In conclusione, il mercato europeo degli appalti si conferma così un laboratorio dinamico, in cui l'apertura alla concorrenza globale deve inevitabilmente coniugarsi con la crescente affermazione di un'autonomia strategica europea, fondata su regole chiare e su una loro applicazione intelligente e responsabile.

L'INTEGRAZIONE DEI CRITERI AMBIENTALI MINIMI NEL REGIME DELLE CONCESSIONI

ROSSELLA BENASSAI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La direttiva concessioni e il consolidamento europeo. – 3. Le concessioni idroelettriche tra diritto della concorrenza e tutela della sostenibilità. – 4. I Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle concessioni. – 4.1. L'applicazione dei CAM nell'ambito delle concessioni idroelettriche. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le concessioni di beni e servizi rappresentano uno dei settori nei quali si manifesta con maggiore intensità la tensione tra l'esercizio di poteri pubblici e le esigenze di apertura del mercato alla concorrenza.

In un primo momento esse sono state considerate espressione tipica della sovranità statale, poi, progressivamente, sono state attratte nell'orbita del diritto dell'Unione in ragione degli effetti economici prodotti.

L'evoluzione europea delle stesse si è sviluppata in modo frammentario, attraverso l'interazione tra diritto primario e giurisprudenza della Corte di giustizia, prima ancora che mediante interventi di armonizzazione legislativa. In assenza di una normativa unitaria, il perno attorno al quale far ruotare questa disciplina è stato quello delle libertà fondamentali del mercato interno, in particolare della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e della libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE).

Le concessioni non sono state concepite come strumenti neutrali di organizzazione amministrativa, ma come meccanismi di attribuzione di diritti economici suscettibili di incidere sulla concorrenza. Ciò ha determinato una trasformazione profonda del loro inquadramento sistematico, rendendo necessario un bilanciamento costante tra discrezionalità pubblica e vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea.

L'apertura concorrenziale delle concessioni risponde, in questa logica,

* Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

all'esigenza di evitare che l'attribuzione di diritti economici avvenga in modo opaco o selettivo, favorendo posizioni incompatibili con il mercato interno; dunque, dai principi di non discriminazione e di parità di trattamento discende un obbligo generale di trasparenza, che costituisce il nucleo minimo della disciplina europea delle concessioni.

Tale obbligo non impone necessariamente l'adozione delle procedure tipiche degli appalti pubblici, ma richiede che l'affidamento avvenga secondo criteri oggettivi e predeterminati, accompagnati da un livello di pubblicità adeguato a consentire l'accesso al mercato da parte di operatori potenzialmente interessati, inclusi quelli stabiliti in altri Stati membri.

L'intensità degli obblighi procedurali varia in funzione delle caratteristiche della concessione e dell'interesse transfrontaliero, ma non può essere del tutto esclusa quando l'atto pubblico si rifletta sulla struttura concorrenziale del mercato. In tal modo, la concorrenza diviene una componente strutturale dell'azione amministrativa, incidendo direttamente sulle modalità di esercizio dei poteri pubblici. Questo approccio trova un solido fondamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha chiarito che anche le concessioni, nonostante la mancanza di una disciplina europea compiuta, siano soggette ai principi fondamentali del Trattato¹.

2. La direttiva concessioni e il consolidamento europeo

La direttiva 2014/23/UE² sull'aggiudicazione dei contratti di conces-

¹ F. FERRARO, *La storia senza fine della disciplina delle concessioni demaniali marittime e della sua compatibilità con il diritto dell'Unione*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime, Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Napoli, vol. II, 2023, p. 31 ss.; M. CLARICH, *Concorrenza, regolazione e intervento dello Stato nell'economia*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2023, p. 123 ss.; G. GRECO, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, p. 126 ss.; D. DIVERIO, *Appalti, concessioni, autorizzazioni... e altro ancora: una sfida per il diritto del mercato interno dell'Unione*, in G. GRECO (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, Milano, 2024, p. 1 ss.; A. CIRCOLO, *Appalti e concessioni*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), vol. II, 2025, p. 494 ss.

² Direttiva (UE) 2014/23 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio

sione ha segnato un passaggio decisivo nel processo di europeizzazione della materia. Con l'adozione di tale atto, l'Unione ha inteso codificare e razionalizzare un insieme di principi già affermatosi in via giurisprudenziale.

Tale direttiva è caratterizzata da un alto livello di flessibilità, poiché mira a fissare standard minimi comuni anziché imporre modelli uniformi.

Prima dell'adozione di detta direttiva la disciplina del contratto di concessione di servizi doveva adeguarsi alle regole sul mercato interno prevista dai Trattati e dai principi generali desumibili dalle sue libertà economiche di circolazione. Ciò è stato messo in evidenza dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2000, in cui ha sottolineato la riconducibilità delle concessioni di servizi ad atti dello Stato che avessero ad oggetto la prestazione di attività economiche o forniture di beni³.

La Commissione europea, nella Comunicazione richiamata, non ha fatto altro che applicare i principi già consolidati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, più specificamente quella sviluppata in materia di appalti pubblici. Pur riconoscendo che molte sentenze riguardano gli appalti, la Commissione ha evidenziato che i principi elaborati hanno una portata più ampia e si estendono anche alle concessioni.

In particolar modo, la sentenza *Telaustria*⁴, riguardava un contratto tra un'impresa pubblica monopolista nel settore delle telecomunicazioni e un'impresa privata incaricata di redigere e diffondere gli elenchi telefonici. La remunerazione dell'impresa privata consisteva nel diritto di sfruttare economicamente la propria prestazione, pertanto, il contratto non rientrava nelle direttive sugli appalti allora vigenti. Tuttavia, la Corte affermò che anche in assenza di disciplina specifica, gli enti aggiudicatori devono rispettare i principi fondamentali del Trattato, in particolare la non discriminazione per nazionalità e l'obbligo di trasparenza, così da garantire pubblicità adeguata e apertura alla concorrenza. Già in precedenza, con il

2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

³ Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, COM(2000) 121/02, punto 2.4: «ogni atto dello Stato, contrattuale o unilaterale, che stabilisca le condizioni alle quali è soggetta una prestazione di attività economica va valutato alla luce delle disposizioni del Trattato, in particolare di quelle degli articoli da 43 a 55 [oggi artt. 49-62 TFUE]», ovvero le disposizioni dedicate al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

⁴ Corte giust. 7 dicembre 2000, C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH*.

caso *Bellini*⁵, la Corte aveva chiarito che le direttive sugli appalti mirano a coordinare le procedure nazionali per assicurare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Tale coordinamento, pur non essendo uniforme né esaustivo, non impedisce agli Stati membri di mantenere proprie regole, purché rispettose del diritto comunitario e delle libertà fondamentali.

Ne consegue che, anche in assenza di una direttiva specifica o laddove l'armonizzazione non sia completa, valgono comunque i principi del diritto primario dell'Unione. Gli Stati membri devono garantire il risultato imposto dai Trattati, in virtù del principio di leale cooperazione, adottando norme conformi ai principi di non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e mutuo riconoscimento.

Questo orientamento è stato poi consolidato nelle decisioni *Coname*⁶ e *Parking Brixen*⁷, nelle quali la Corte ha escluso la compatibilità con il diritto dell'Unione di affidamenti diretti o rinnovi di concessioni privi di procedure competitive, quando idonei a incidere sull'assetto concorrenziale del mercato.

La giurisprudenza europea delinea così un nucleo minimo di garanzie procedurali applicabili alle concessioni, che non si traduce nell'applicazione automatica delle regole sugli appalti pubblici, ma impone alle amministrazioni di strutturare l'esercizio del potere concessorio in modo coerente con le libertà del mercato interno.

In sostanza, già prima della direttiva 2014/23/UE, le regole sul mercato interno erano idonee a dettare i principi generali applicabili alle concessioni di servizi; ciò significa che le procedure nazionali di affidamento dovevano rispettare criteri obiettivi, regole chiare e pubbliche, e accettare titoli e certificazioni equivalenti provenienti da altri Stati membri.

Con l'adozione della direttiva però, il legislatore europeo ha codificato per la prima volta in modo unitario la disciplina delle concessioni, superando decenni in cui il settore era regolato solo da principi generali e giurisprudenza. La vera innovazione sta nell'aver introdotto una nozione autonoma di concessione fondata sul trasferimento del rischio operativo, che diventa il criterio distintivo rispetto agli appalti e il fulcro dell'intero siste-

⁵ Corte giust. 9 luglio 1987, 27/86; 28/86; 29/86, *SA Constructions et entreprises industrielles (CEI) e a.*

⁶ Corte giust. 21 luglio 2005, C-231/03, *Consorzio Aziende Metano (Coname)*.

⁷ Corte giust. 13 ottobre 2005, C-458/03, *Parking Brixen GmbH*.

ma⁸. Da qui discende un impianto che mira a garantire trasparenza minima, proporzionalità riconoscendo al contempo che la concorrenza non costituisce un fine in sé, ma uno strumento per assicurare un uso efficiente delle risorse e una migliore qualità delle prestazioni.

Questa finalità deve essere, inoltre, bilanciata con la necessità di fronteggiare la scarsità delle risorse e di tutelare l'ambiente, profili che in questa epoca storica assumono particolare rilievo⁹.

3. Le concessioni idroelettriche tra diritto della concorrenza e tutela della sostenibilità

Un profilo di particolare rilevanza nella disciplina delle concessioni riguarda le ipotesi in cui esse abbiano ad oggetto risorse naturalmente limitate, quali le acque pubbliche o altre risorse naturali. In tali casi, la scarsità del bene rafforza le esigenze concorrenziali, poiché l'attribuzione esclusiva del diritto di sfruttamento produce effetti significativi sull'assetto del mercato e sull'accesso degli operatori economici.

Secondo un orientamento giurisprudenziale (fino a poco tempo fa)

⁸ Nel contratto di appalto l'operatore agisce come esecutore materiale e viene remunerato direttamente dall'ente pubblico tramite un corrispettivo stabilito nel contratto, indipendentemente dal successo economico dell'attività svolta. In questo caso il rischio operativo rimane in capo all'amministrazione: l'appaltatore pur affrontando rischi tecnici legati all'esecuzione, non sopporta il rischio economico legato alla domanda o alla redditività del servizio. La concessione, invece, attribuisce all'operatore non solo l'esecuzione, ma anche la gestione di un'opera o di un servizio pubblico, con la possibilità di sfruttarlo economicamente. La remunerazione del concessionario deriva principalmente dai ricavi generati dagli utenti (tariffe, pedaggi, biglietti), eventualmente integrati da un contributo pubblico. In questo caso, quindi, il rischio operativo grava sul concessionario, che si assume la responsabilità che i ricavi non coprano i costi di gestione. Inoltre, nel contratto di appalto il controllo è diretto e puntuale, nella concessione l'amministrazione esercita un potere di indirizzo e vigilanza, lasciando al concessionario una più ampia autonomia gestionale.

⁹ Sul punto, v. anche Corte giust. 5 febbraio 2026, C-810/24, *Urban Vision*, che conferma come i principi di trasparenza e parità di trattamento costituiscono un nucleo minimo ed inderogabile anche nei modelli di partenariato pubblico-privato. I giudici europei hanno stabilito l'incompatibilità del diritto di prelazione del promotore nelle procedure di *Project Financing* con il diritto dell'Unione, ritenendo idoneo ad alterare il rapporto concorrenziale.

prevalente¹⁰, le concessioni idroelettriche non rientrerebbero propriamente nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE sulle concessioni, ma dovrebbero essere qualificate come regimi autorizzatori soggetti alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. Tale impostazione muove dall'osservazione che i provvedimenti con cui l'amministrazione consente a un operatore economico di utilizzare impianti o beni immobili pubblici per svolgere un'attività economica non configurano una concessione-contratto in senso europeo, bensì un titolo abilitativo che attribuisce un diritto di uso esclusivo di una risorsa naturale scarsa. L'oggetto principale non è la prestazione di un servizio a favore dell'amministrazione o dell'utenza, ma l'accesso regolato a un bene pubblico, con la conseguenza che manca il sinallagma tipico della concessione disciplinata dalla direttiva 2014/23/UE, così come difetta il trasferimento del rischio operativo nella sua accezione funzionale. Da ciò deriva che le concessioni idroelettriche sarebbero sottoposte ai principi e alle regole della direttiva servizi, in particolare all'art. 12, che impone procedure di selezione imparziali e trasparenti in presenza di risorse naturali limitate, vieta i rinnovi automatici e consente l'introduzione di criteri fondati su motivi imperativi di interesse generale. Tale qualificazione incide profondamente sul quadro nazionale, poiché esclude l'applicazione del Codice dei contratti pubblici e apre spazi, entro i limiti posti dal diritto dell'Unione, per soluzioni normative che tengano conto delle peculiarità del settore idroelettrico e della sua rilevanza strategica, pur nel rispetto dei principi di concorrenza, proporzionalità e non discriminazione.

In questi casi il diritto dell'Unione, richiede che l'assegnazione delle concessioni avvenga mediante procedure selettive, trasparenti e imparziali, idonee a garantire pari opportunità di accesso. Nelle cause riunite *Promoimpresa e Melis*¹¹, nonché nella sentenza *Laezza*¹², la Corte ha chiarito

¹⁰ In tal senso si è espresso il T.A.R. Trentino-Alto Adige, sez. I, Trento, sent. 15 maggio 2023, n. 71, punto F) riferendosi espressamente alla sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, nn. 17-18 (e a quanto stabilito dalla Corte giust. nei casi *Promoimpresa* e *AGCM c. Comune di Ginosa*), sottolineando l'applicazione della direttiva *Bolkestein* a simile fattispecie (cfr. sentt. T.A.R. Lecce 721/2012, confermata da Cons. Stato n. 873/2013, T.A.R. Lazio 14586/2019 – sebbene con riferimento a una concessione termominerale – Cons. Stato, sez. II, sent. n. 2323/2022; T.A.R. Abruzzo 341/2021 con riferimento proprio alla concessione di acque minerali).

¹¹ Corte giust. 14 luglio 2006, C-458/14; C-67/15, *Promoimpresa Srl*.

¹² Corte giust. 28 gennaio 2016, C-375/14, *Rosanna Laezza*.

che proroghe automatiche e rinnovi generalizzati delle concessioni sono incompatibili con il diritto dell'Unione, in quanto idonei a precludere l'accesso al mercato di nuovi operatori.

Sebbene tali pronunce riguardino settori diversi da quello idroelettrico, esprimono un principio di portata generale, applicabile ogniqualvolta l'autorità pubblica attribuisca diritti esclusivi di sfruttamento su beni demaniali scarsi, incidendo in modo significativo sulla struttura concorrenziale del mercato.

In questo quadro si inserisce il tema dei motivi imperativi di interesse generale, tra i quali la tutela dell'ambiente occupa un ruolo sempre più centrale. La protezione dell'ambiente è riconosciuta come pilastro fondamentale dell'ordinamento dell'Unione e può giustificare limitazioni alla concorrenza, purché tali limitazioni siano proporzionate, necessarie e non discriminatorie. L'ambiente non si pone, dunque, come eccezione esterna al mercato, ma come interesse interno al sistema, suscettibile di bilanciamento con le libertà economiche.

Pertanto, il diritto UE non impone una liberalizzazione indiscriminata delle concessioni idroelettriche, ma richiede che l'allocazione di una risorsa scarsa e strategica avvenga attraverso procedure trasparenti e competitive, capaci di tenere conto della complessità degli interessi in gioco. In tale prospettiva, le concessioni idroelettriche si configurano come uno spazio di sintesi tra concorrenza regolata, tutela ambientale e politiche energetiche, nel quale l'apertura del mercato non costituisce un fine autonomo, ma uno strumento da coordinare con la gestione sostenibile della risorsa e con la sicurezza del sistema energetico¹³.

A questo quadro, già complesso, si è aggiunto un elemento di significativa novità a seguito dell'ordinanza n. 161/2024¹⁴ della Corte costituzionale

¹³ F. MASTRAGOSTINO, *Le concessioni di servizi*, in R. GAROFOLI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria N. 62/2005*, Milano, 2005, p. 108 ss.; R. CAFARI PANICO, *L'assegnazione delle concessioni idroelettriche e i motivi imperativi d'interesse generale*, in G. GRECO (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori*, cit., p. 57 ss.; S. D'ACUNTO, *Tipologie di concessioni e autorizzazioni di servizi in Europa*, in G. GRECO (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori*, cit., p. 47 ss.

¹⁴ Corte cost. ord. 7 ottobre 2024, n. 161: la Corte è stata chiamata a valutare, nell'ambito di un ricorso in via principale, se sia conforme alla Costituzione una norma della Regione Emilia-Romagna che consente ai titolari di piccole concessioni idroelettriche (concessioni che permettono di realizzare impianti con potenza nominale media annua fi-

che, attraverso un rinvio pregiudiziale, ha sottoposto alla Corte di giustizia tre quesiti pregiudiziali volti a chiarire l'effettiva applicabilità della direttiva 2006/123/CE alle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche. La Corte ha infatti sollevato dubbi sulla riconducibilità dell'attività di produzione di energia idroelettrica alla nozione di "servizio" rilevante ai fini dell'art. 12 della direttiva servizi, nonché sulla possibilità di escludere la proroga automatica delle concessioni quando essa sia finalizzata a consentire ai concessionari di beneficiare integralmente degli incentivi economici già maturati.

L'Avvocato generale Sanchez-Bordona nelle sue recenti conclusioni¹⁵ ha introdotto un orientamento potenzialmente idoneo a modificare quanto fino a poco fa configurava l'interpretazione prevalente. Egli ha, infatti, ritenuto che le concessioni idroelettriche non rientrino nell'ambito applicativo della direttiva servizi, poiché l'attività svolta dai concessionari non consiste nella prestazione di un servizio in senso stretto, bensì nella produzione di un bene, l'energia elettrica, che viene immesso sul mercato. In tal senso il titolo concessorio non avrebbe la funzione di regolare l'accesso a un'attività economica di servizi, bensì di disciplinare l'utilizzo esclusivo di una risorsa naturale a fini produttivi. Da ciò deriverebbe l'inapplicabilità dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, con la conseguenza che il diritto dell'Unione non vieterebbe, in linea di principio, proroghe automatiche o meccanismi di estensione generalizzata delle concessioni idroelettriche, la-

no a 3000 kW) di chiedere una proroga della durata della concessione. Questa proroga serve ad allineare la durata del titolo concessorio al periodo in cui il concessionario beneficia degli incentivi pubblici per la produzione di energia elettrica, fermo restando il limite massimo di trent'anni previsto dall'art. 21 del testo unico sulle acque del 1933. La Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha impugnato la legge regionale tramite ricorso in via principale, ritiene che tale disciplina sia costituzionalmente illegittima per violazione dei principi fondamentali che regolano la materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.); per contrasto con il diritto dell'Unione europea, *ex* art. 117, comma 1, Cost., in particolare con l'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento e con l'art. 12, par. 1 e 2, della direttiva servizi, che vieta i rinnovi automatici delle concessioni in presenza di risorse naturali scarse; infine segnala un'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, comma 2, lett. *e*), poiché la proroga concessoria senza gara inciderebbe sul corretto funzionamento del mercato.

¹⁵ Conclusioni dell'Avv. gen. Campos Sánchez-Bordona, dell'11 dicembre 2025, C-653/24, *Presidente del Consiglio dei ministri*, par. 109.

sciando agli Stati membri un margine più ampio nella definizione delle relative discipline.

Se tale orientamento dovesse essere accolto dai giudici di Lussemburgo, si assisterebbe a un mutamento di prospettiva: le concessioni idroelettriche di piccole derivazioni d'acqua verrebbero sottratte al regime concorrenziale proprio della direttiva servizi e ricondotte a un ambito regolatorio più flessibile, nel quale la tutela della concorrenza non opererebbe attraverso il divieto di rinnovi automatici, ma attraverso i principi generali del diritto dell'Unione e le esigenze di proporzionalità e non discriminazione. Ciò aprirebbe la strada a soluzioni normative maggiormente calibrate sulla specificità del settore idroelettrico, consentendo di valorizzare in modo più incisivo gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sicurezza energetica e continuità degli investimenti, senza tuttavia eludere il necessario bilanciamento con l'accesso equo e competitivo alla risorsa.

4. I Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle concessioni

Nel contratto di concessione va evidenziato che il ruolo del concessionario non è soltanto quello di un operatore economico incaricato della gestione di un servizio o di un bene pubblico, ma egli diventa un co-responsabile della tutela dell'ambiente nell'ambito dell'attività concessa. La dimensione ambientale, infatti, non si limita alla fase di affidamento, ma permea l'intero rapporto concessorio, trasformando la concessione in uno strumento attraverso cui l'amministrazione persegue obiettivi di sostenibilità, prevenzione del degrado e uso responsabile delle risorse.

Gli obblighi ambientali del concessionario derivano da una pluralità di fonti: dal titolo concessorio, dai provvedimenti autorizzativi (VIA, VAS, AIA, valutazioni di incidenza), dalla normativa settoriale e, sempre più spesso, da standard tecnici come i CAM. Tali obblighi incidono sulle modalità di esercizio dell'attività, imponendo al concessionario di adottare comportamenti idonei a prevenire impatti negativi, garantire la conservazione degli ecosistemi, ridurre le emissioni e assicurare un uso efficiente delle risorse naturali. In questo senso, la concessione si configura come un rapporto di durata a contenuto variabile, nel quale l'interesse pubblico ambientale si attualizza nel tempo attraverso prescrizioni tecniche e obblighi di monitoraggio.

Accanto agli obblighi del concessionario, assume rilievo il sistema dei controlli pubblici, che rappresenta il contrappeso necessario all'autonomia gestionale dell'operatore. Le amministrazioni competenti esercitano poteri di vigilanza, ispezione e monitoraggio finalizzati a verificare il rispetto delle prescrizioni ambientali e la corretta gestione del bene o del servizio. Tali controlli possono essere periodici o a campione, documentali o in loco, e possono sfociare in diffide, sanzioni, sospensioni dell'attività o, nei casi più gravi, nella decadenza della concessione. Il controllo pubblico non ha una funzione meramente repressiva: esso svolge un ruolo regolatorio e preventivo, orientando il concessionario verso modelli di gestione sostenibile e garantendo che l'interesse economico non prevalga sugli obiettivi ambientali.

In questo quadro, la responsabilità ambientale non si esaurisce nella figura del concessionario, ma si estende anche ai soggetti ai quali egli affida, in tutto o in parte, lo svolgimento delle attività connesse alla concessione. La presenza di un sub-concessionario non attenua infatti gli obblighi del concessionario né modifica il regime dei controlli pubblici: il concessionario rimane l'unico responsabile nei confronti dell'amministrazione del rispetto delle prescrizioni ambientali, anche quando l'attività sia materialmente svolta da terzi. Ciò risponde alla logica del rapporto concessorio, che attribuisce al concessionario il rischio operativo e la responsabilità complessiva della gestione, impedendo che la sub-concessione diventi uno strumento per eludere gli obblighi ambientali o per alterare l'equilibrio concorrenziale. Al tempo stesso, l'affidamento a terzi deve avvenire secondo criteri trasparenti e non discriminatori, soprattutto quando riguarda attività economicamente rilevanti o suscettibili di incidere sulla sostenibilità dell'intervento. La filiera concessoria, dunque, si configura come un sistema unitario nel quale obblighi ambientali, controlli pubblici e responsabilità del concessionario si proiettano anche sui soggetti coinvolti indirettamente nella gestione, garantendo che la tutela dell'ambiente rimanga un parametro strutturale dell'intero rapporto.

In questo contesto, I Criteri Ambientali Minimi (CAM) stanno progressivamente assumendo rilievo. Si tratta di standard obbligatori nelle procedure di lavori, servizi e forniture; essi erano stati originariamente concepiti come strumento di promozione degli appalti verdi, ma la loro portata applicativa è stata estesa anche alle concessioni nella misura in cui queste comportino attività materiali riconducibili ai settori coperti dai cri-

teri ambientali. Tale fenomeno evidenzia come la sostenibilità ambientale non sia più un profilo accessorio o eventuale, ma un parametro strutturale dell'azione amministrativa, destinato a incidere sulla progettazione, sulla realizzazione e sulla gestione delle opere pubbliche, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del titolo che ne consente l'esercizio.

In questo senso, i CAM operano come un livello di regolazione sostanziale che si sovrappone alla disciplina europea delle concessioni e dei regimi autorizzatori, introducendo obblighi tecnici e prestazionali che si innestano nel rapporto concessorio senza modificarne la natura, ma incidendo sulle modalità con cui l'operatore economico può organizzare e svolgere l'attività. Da ciò discende un quadro in cui il profilo concorrenziale e quello ambientale non si pongono in contrapposizione, ma si intrecciano in modo sempre più stretto: da un lato, il diritto dell'Unione richiede procedure trasparenti e non discriminatorie per l'accesso a risorse naturali scarse; dall'altro, il legislatore nazionale utilizza i CAM per orientare le scelte progettuali e gestionali verso modelli sostenibili, anche quando l'affidamento non rientra nel perimetro degli appalti in senso stretto. È in questa prospettiva, segnata dalla convergenza tra esigenze di concorrenza, tutela ambientale e gestione efficiente delle risorse pubbliche, che si inserisce l'analisi dell'applicazione dei CAM alle concessioni idroelettriche¹⁶.

4.1 L'applicazione dei CAM nell'ambito delle concessioni idroelettriche

L'estensione dei CAM al settore delle concessioni idroelettriche non discende da un vincolo europeo diretto, ma da un meccanismo interno al diritto nazionale. Poiché i CAM si applicano a tutti gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, essi si estendono automaticamente anche alle concessioni idroelettriche nella misura in cui queste comprendano attività materiali rientranti nei settori da loro coperti, come la progettazione, la costruzione e la manutenzione delle opere civili.

Invero, le sue componenti tecniche vengono eterointegrate da obblighi di fonte statale che incidono sulle modalità di realizzazione dell'infrastruttura e, indirettamente, sulla struttura economica dell'intero rapporto concessorio.

¹⁶ Camera dei deputati servizi studi XVIII legislatura, 19 settembre 2022; L. MARCHETTA, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili di tutela ambientale*, in *Ambienteditto.it*, 2024, pp. 13-16.

Questa eterointegrazione produce effetti particolarmente significativi in un settore, come quello in esame, caratterizzato da opere complesse, da investimenti di lungo periodo e da un intreccio strutturale tra dimensione autorizzatoria e dimensione infrastrutturale. Le attività edilizie e impiantistiche ricadono pienamente nel perimetro dei CAM Edilizia e degli altri CAM settoriali, mentre restano escluse le attività meramente gestionali, quali la vendita dell'energia o la gestione amministrativa della concessione, per le quali non esistono criteri ambientali specifici. Ne deriva un quadro in cui la sostenibilità ambientale penetra nel rapporto concessorio attraverso la disciplina nazionale degli appalti, pur in assenza di una previsione europea espressa¹⁷.

Sotto il profilo critico, l'introduzione dei CAM solleva questioni non marginali. La presenza di standard tecnici dettagliati riduce gli spazi di autonomia gestionale dell'operatore, incidendo sulla capacità dell'impresa di modulare le proprie scelte in funzione dell'andamento dell'attività e delle condizioni del mercato. La concessione idroelettrica, pur non essendo una concessione-contratto ai sensi della direttiva 2014/23/UE, richiede comunque che il concessionario assuma un rischio economico significativo; la rigidità dei CAM può comprimere tale rischio, trasformandolo in un obbligo di conformità più vicino alla logica dell'appalto che a quella dell'autorizzazione. Inoltre, l'obbligatorietà dei CAM può entrare in tensione con i principi europei di proporzionalità e neutralità tecnologica, soprattutto quando gli standard prescrittivi rischiano di limitare l'innovazione, favorire tecnologie già consolidate o creare barriere all'ingresso, con effetti potenzialmente distorsivi sulla concorrenza. L'impatto sui costi di investimento e di manutenzione incide anche sulla bancabilità delle iniziative, in un contesto in cui la stabilità regolatoria rappresenta un fattore essenziale per la sostenibilità economica degli impianti.

In tal senso risulta rilevante la sopra citata ordinanza n. 161/2024, che ha sollevato dubbi sulla stessa riconducibilità delle concessioni idroelettri-

¹⁷ S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in F. CARINGELLA, R. DE NICTOLIS, L. R. PERFETTI, M. PROTTO, M. SICA, *Urbanistica e appalti*, 2019, p. 1,5 ss.; C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, 2023, pp. 113-114; G. TAGLIANETTI, *Criteri ambientali minimi ed eterointegrazione della lex specialis di gara*, (nota a TAR Napoli, sez. I, 15 gennaio 2025, n. 427), in *Giustizia insieme*, 2025, p. 2 ss.

che alla direttiva servizi. Pur non riguardando direttamente i CAM, il rinvio incide sul contesto in cui essi operano: se la concessione idroelettrica non fosse qualificabile come “servizio” ai sensi della direttiva 2006/123/CE, verrebbe meno il presupposto europeo che impone procedure selettive fondate sulla scarsità della risorsa e vieta proroghe automatiche. Le già citate conclusioni dell'Avvocato generale nel procedimento C-653/24, secondo cui le concessioni idroelettriche non rientrerebbero nell'ambito della direttiva servizi, poiché finalizzate alla produzione di un bene e non alla prestazione di un servizio, introducono un elemento potenzialmente idoneo a ridisegnare il quadro. Se tale impostazione fosse accolta dalla Corte di giustizia, l'intero settore si collocherebbe in un'area di maggiore autonomia normativa nazionale, nella quale l'applicazione dei CAM assumerebbe un ruolo ancora più centrale, poiché non sarebbe più bilanciata da vincoli europei specifici in materia di concorrenza e procedure selettive.

In definitiva, emerge una tensione tra due logiche diverse: da un lato, quella europea, che, secondo l'impostazione tradizionale, richiede procedure competitive improntate a neutralità e proporzionalità per garantire un accesso equo e non discriminatorio a una risorsa naturale scarsa; dall'altro, quella nazionale, che attraverso i CAM introduce standard ambientali cogenti e uniformi, destinati a incidere profondamente sulle modalità di progettazione, realizzazione e gestione delle opere. L'eventuale esclusione delle concessioni idroelettriche dall'ambito della direttiva servizi, se confermata dalla Corte di giustizia, potrebbe attenuare questa tensione, ma non eliminare la necessità di un bilanciamento tra sostenibilità ambientale, apertura del mercato e flessibilità gestionale. In un settore strategico per la transizione ecologica e per la sicurezza energetica, la sfida consiste nel conciliare l'esigenza di elevati standard ambientali con la necessità di preservare un adeguato margine di autonomia operativa e di garantire condizioni di effettiva contendibilità del mercato, evitando che la disciplina nazionale, pur animata da finalità condivisibili, finisca per alterare gli equilibri economici e concorrenziali delineati dal diritto dell'Unione¹⁸.

¹⁸ M. SINISI, *Lo sfruttamento della risorsa idrica tra disciplina europea delle fonti di energia rinnovabile e sviluppo sostenibile: aspetti autorizzatori e integrazione tra piani*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2016; P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS, M. ENRICO, G. CORDINI, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale*, 2024, p. 94 ss.; G. TAGLIANETTI, *Sostenibilità ambientale e Codice dei contratti pubblici. Il ruolo della discrezio-*

5. Conclusioni

L'analisi delle concessioni nel diritto dell'Unione mette in luce il ruolo centrale delle amministrazioni nazionali nell'attuazione dei principi europei. A ciò si aggiunga che i concessionari assumono un ruolo essenziale in quanto si tratta di soggetti chiamati a garantire, nell'esecuzione del rapporto concessorio, il rispetto effettivo degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, contribuendo così alla realizzazione concreta degli obiettivi di trasparenza, concorrenza e buon andamento.

In questa prospettiva, la tutela dell'ambiente e gli obiettivi di sostenibilità non possono essere perseguiti in modo avulso dalle regole della concorrenza, ma devono essere incorporati all'interno delle procedure di affidamento e delle condizioni di esercizio della concessione. Il diritto dell'Unione consente di orientare le concessioni verso finalità ambientali, ma richiede che ciò avvenga attraverso strumenti trasparenti e non discriminatori.

La sfida attuale consiste, dunque, non nel contrapporre concorrenza e ambiente, ma nel costruire modelli di concessione capaci di integrarli in modo coerente.

L'evoluzione della disciplina delle concessioni mostra come il diritto dell'Unione stia progressivamente costruendo un modello di *governance* delle risorse pubbliche fondato su un equilibrio dinamico tra concorrenza, apertura del mercato, sostenibilità ambientale e sicurezza energetica. Tale equilibrio è il risultato di un processo in continua trasformazione, nel quale i principi europei e le scelte normative nazionali interagiscono, talvolta in modo armonico, talvolta generando tensioni che richiedono soluzioni interpretative e legislative innovative.

Un elemento che emerge è che la concorrenza, nel settore delle risorse naturali scarse, non può essere intesa come un valore assoluto, ma come un criterio funzionale alla gestione efficiente e sostenibile del bene. La scarsità della risorsa idrica, la rilevanza strategica della produzione idroelettrica e la crescente centralità della transizione ecologica impongono un ripensamento del ruolo stesso della concorrenza: non più semplice meccanismo allocativo, ma strumento da modulare in funzione degli obiettivi ambien-

nalità amministrativa, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2025, p. 495 ss.; A. PERSICO, *Sull'(in)applicabilità della direttiva servizi alle (piccole) concessioni idroelettriche*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, p. 2 ss.

li ed energetici. In questo senso, il diritto dell'Unione offre un quadro di principi sufficientemente flessibile da consentire agli Stati membri di integrare finalità ambientali e di sicurezza energetica, purché ciò avvenga nel rispetto della trasparenza e della proporzionalità.

Si aggiunga poi che la recente introduzione dei CAM, pur non derivando da un obbligo europeo, rappresenta un esempio significativo di come gli ordinamenti nazionali stiano utilizzando strumenti propri per dare attuazione a obiettivi di sostenibilità che l'Unione considera prioritari, ma che non sempre disciplina in modo puntuale. Questo fenomeno apre interrogativi più ampi sul ruolo degli Stati membri nella costruzione del diritto europeo delle concessioni: non più meri esecutori di vincoli sovranazionali, ma co-produttori di un sistema multilivello nel quale le politiche ambientali e industriali nazionali contribuiscono a definire il contenuto sostanziale delle regole del mercato interno¹⁹.

Infine, vi è la necessità di elaborare modelli concessori capaci di integrare in modo strutturale la dimensione ambientale; la sostenibilità non può essere ridotta a un insieme di obblighi tecnici o a un vincolo esterno imposto dall'alto: deve diventare un criterio di progettazione istituzionale delle concessioni, incidendo sulla durata, sulla struttura degli incentivi, sulla ripartizione dei rischi e sulla valutazione delle offerte. Ciò implica un ripensamento complessivo della funzione stessa della concessione, che sempre più si configura come uno strumento di politica pubblica orientato alla gestione sostenibile delle risorse, piuttosto che come un mero meccanismo di affidamento di attività economiche.

A titolo esemplificativo, l'interazione tra concorrenza, ambiente e sicurezza energetica nel settore idroelettrico suggerisce che il futuro della disciplina non potrà essere affidato esclusivamente né al diritto dell'Unione né alla normativa nazionale. Sarà necessario un dialogo più stretto tra livelli di governo, capace di tenere conto della specificità delle risorse naturali, delle esigenze di decarbonizzazione e delle trasformazioni del mercato energetico europeo. In questo senso, le concessioni idroelettriche rappresentano un esempio utile per sperimentare forme di regolazione che combinino apertura del mercato, tutela dell'ambiente e stabilità degli investimenti.

¹⁹ K-M. HALONEN, *Is Public Procurement Fit for Reaching Sustainability Goals? A Law and Economics Approach to Green Public Procurement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, p. 535 ss.

Non va, infatti, tralasciata l'importanza della futura pronuncia della Corte di giustizia, la quale offrirà un chiarimento decisivo sul rapporto tra disciplina europea delle concessioni, tutela della concorrenza e margini di autonomia normativa degli Stati membri nella gestione delle risorse idriche a fini energetici. L'esito di tale giudizio non si limiterà a risolvere un nodo interpretativo circoscritto, ma contribuirà a definire l'architettura complessiva del modello europeo di *governance* delle concessioni idroelettriche, incidendo sulla configurazione dei poteri nazionali e regionali, sulla durata delle concessioni e sulle modalità di selezione dei concessionari. Quale che sia l'esito, la sentenza costituirà un punto di riferimento imprescindibile per orientare le future scelte normative e per consolidare un equilibrio tra concorrenza, sostenibilità e sicurezza energetica coerente con le esigenze della transizione ecologica²⁰.

²⁰ P. TELLES, *Challenges with Concessions and Public-Private Partnerships within the EU and National Legal Regimes*, in P. BOGDANOWICZ, R. CARANTA, P. TELLES (eds.), *Public-Private Partnerships and concessions in the EU*, Cheltenham, 2020, p. 207 ss.; M. R. GUARINI, G. GHIANI, F. SICA, *To What Extent Are the Green Public Procurement Criteria in National Policies and Action Plans? Commonalities Across European Countries for Environmentally Harmonized Valuations*, in *Land*, n. 14, 2025, p. 1 ss.; B. LAGEDER, *La proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in D. GRANARA, *In litore maris: poteri e diritti in fronte al mare*, 2019, p. 165 ss.

DIFESA EUROPEA E INTEGRAZIONE DEGLI OBIETTIVI AMBIENTALI TRA SIEG, APPALTI ED ESIGENZE DI INNOVAZIONE

ANDREA LOTTINI*

SOMMARIO: 1. Transizione ecologica e sicurezza: il mutamento del quadro strategico dell'Unione europea. – 2. Il rafforzamento della politica di difesa dell'Unione e le implicazioni ambientali. – 3. Sicurezza e sostenibilità ambientale: una coesistenza possibile? – 4. Servizi di interesse economico generale e attività di sicurezza: profili di qualificazione e integrazione degli obiettivi ambientali. – 5. La direttiva 2009/81/CE sugli appalti della difesa e i limiti settoriali all'integrazione ambientale. – 6. Appalti pubblici e concessioni come strumenti di attuazione del bilanciamento tra sicurezza e ambiente. – 7. *Segue*. Le concessioni come strumento idoneo alla programmazione di lungo periodo degli obblighi ambientali nel settore della sicurezza. – 8. Standard ambientali come fattore di innovazione nel quadro concorrenziale del settore europeo della difesa. – 9. Conclusioni.

1. *Transizione ecologica e sicurezza: il mutamento del quadro strategico dell'Unione europea*

Con l'adozione del *Green Deal*¹ la sostenibilità ambientale è diventata un elemento trasversale dell'azione pubblica europea, destinata a permeare l'insieme delle politiche dell'Unione e a incidere in modo diffuso sui processi normativi e di allocazione delle risorse². L'obiettivo dichiarato è la neutralità climatica del continente entro il 2050, da raggiungersi attraverso

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Napoli "Federico II".

¹ Comunicazione della Commissione, Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640.

² Sul punto si v. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, 2022, nonché F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Osservatorio europeo - Il diritto dell'Unione europea*, 2022.

una drastica riduzione delle emissioni intermedie³ e una profonda riforma industriale ed energetica.

Tuttavia, l'aggressione russa all'Ucraina nel 2022 ha riportato con forza al centro dell'agenda politica europea la dimensione della sicurezza collettiva. Il ritorno di una minaccia militare alle frontiere dell'Unione sembra aver imposto una ridefinizione delle priorità fino ad allora prevalenti, come efficacemente sintetizzato dalla Presidente della Commissione europea, secondo cui «l'era dei dividendi di pace appartiene ormai al passato»⁴. In tale contesto, pochi mesi dopo l'inizio del conflitto, il Consiglio dell'Unione ha adottato la Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, fissando obiettivi da raggiungere entro il 2030 per rafforzare le capacità militari e la base industriale della difesa europea.

Successivamente, la Commissione ha presentato il Libro bianco sul futuro della difesa europea⁵, corredato dal piano *ReArmEU*⁶ (poi rinominato *Readiness 2030*), che prevede una mobilitazione finanziaria stimata in oltre 800 miliardi di euro e che mira a consolidare un vero mercato unico della difesa, funzionale alla realizzazione dell'autonomia strategica dell'Unione⁷.

³ Comunicazione della Commissione, “pronti per il 55 %”: realizzare l'obiettivo climatico dell'ue per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550.

⁴ Ursula Von der Leyen, comunicato stampa, 19 marzo 2025, disponibile su: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-presenta-il-libro-bianco-sulla-difesa-europea-e-il-piano-rearm-europee-preparati-il-2025-03-19_it#:~:text=Ursula%20von%20der%20Leyen%2C%20Presidente,Europa%20perch%C3%A9%20ci%20B2%20significa%20rafforzare.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, Libro bianco sul futuro della difesa europea, di cui si dirà oltre, in europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_IT.html.

⁶ V. *Press statement by President von der Leyen on the defence package*, disponibile su: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement>.

⁷ Sul tema e la definizione dell'autonomia strategica, si v., P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa...alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 2022; J. CARVER, *More Bark than Bite? European Digital Sovereignty Discourse and Changes to the European Union's External Relations Policy*, in *Journal of European Public Policy*, n. 8, 2023, p. 2250 ss.; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento del settore difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica*, in *Centro Studi sul Federalismo*, gennaio

Il risultato è l'emersione di una nuova bussola strategica, metaforicamente "grigia", espressione delle esigenze di sicurezza e di difesa, che si affianca alla bussola "verde" della transizione ecologica. Il rischio è che le due direttrici non risultino allineate e che l'orientamento verso la sicurezza finisca per entrare in tensione, se non in contrasto, con gli obiettivi ambientali perseguiti dall'Unione.

Non si tratta della prima volta che l'Unione si pone più obiettivi contemporaneamente: la stessa transizione ecologica è stata promossa contestualmente alla transizione digitale, nel quadro del programma *Next Generation EU*⁸. Tuttavia, se è agevole immaginare politiche capaci di coniugare digitalizzazione e sostenibilità ambientale, appare molto più complesso, almeno in prima battuta, conciliare la produzione industriale militare su larga scala con gli obiettivi di tutela ambientale, nel rispetto del principio di integrazione *ex art. 11 TFUE*⁹.

Il presente contributo intende indagare fino a che punto queste due bussole possano effettivamente convergere nella medesima direzione e, qualora si rendesse necessario stabilire una gerarchia tra priorità, quale delle due – ambiente o sicurezza – l'Unione appaia orientata a privilegiare.

2. Il rafforzamento della politica di difesa dell'Unione e le implicazioni ambientali

Dall'inizio del 2022 l'Unione europea ha accelerato in modo sistematico il potenziamento della propria politica di difesa comune, costruendo un *corpus* coerente di strumenti normativi e finanziari. Già negli anni precedenti erano stati varati programmi-pilota per R&S militare (si pensi al *Preparatory Action on Defence Research* e all'*European Defence Industrial Development Programme*) che hanno preparato il terreno all'istituzione del

2024, p. 9; F. HOFFMEISTER, *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *CMLR*, vol. 60, n. 3, 2023, p. 667 ss.

⁸ Il piano *Next Generation EU* (NGEU) è stato proposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020 e approvato dal Consiglio nella riunione straordinaria del 21 luglio 2020 (EUCO 10/20). Per maggiori dettagli si v. il sito web ufficiale del NGEU: https://next-generation-eu.europa.eu/index_it.

⁹ F. ROLANDO, *Il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

Fondo Europeo per la Difesa (EDF)¹⁰. Successivamente, in risposta alla nuova fase di crisi geopolitica, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato nel marzo 2025 il citato *ReArm Europe*, un piano strutturato su cinque punti, poi raccolto nel Libro bianco congiunto *Defence Readiness 2030* del 19 marzo 2025¹¹.

Nel solco di queste scelte, sono state lanciate diverse iniziative: si ricordino il regolamento EDIRPA¹², per gli appalti congiunti nel settore della difesa e il regolamento ASAP¹³, per il potenziamento urgente della produzione di munizioni. A marzo 2024 la Commissione ha proposto il *European Defence Industrial Programme*¹⁴, un dispositivo permanente destinato a sostituire EDIRPA e ASAP e a introdurre procedure per definire priorità di investimento e rafforzare l'industria difensiva europea.

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

¹¹ Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOIN(2025) 120 del 19 marzo 2025, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120&qid=1745297806120>. Sul punto si v. A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, n. 2, 2025; P. DERMINE, *Funding Europe's Defence A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog*, 5 marzo 2025, disponibile su: <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>; F. FABBRINI, *Il Libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, in *Centro Studi sul Federalismo*, commento n. 320; M. MARKAKIS, *Defence spending and the future of EU finances: The ReArm Europe Plan*, *Montesquieu Instituut*, 18 marzo 2025; A. VECCHIO, *The White Paper Within the Institutional Constraints. The EU Short-Term Defence Policy "Readiness 2030"*, in *Verfassungsblog*, 28 marzo 2025, <https://verfassungsblog.de/the-white-paper-readiness-2030/>.

¹² Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

¹³ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (EDIP), COM(2024) 150, del 5 marzo 2024. V. A. MIGLIO, *L'Unione europea e l'"emergenza bellica": verso una politica industriale europea per la difesa*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Napoli, 2024, p. 225 ss.

Parallelamente, è stato presentato il progetto *Security Action for Europe* (SAFE)¹⁵, basato sull'art. 122 TFUE¹⁶, destinato a reperire fino a 150 miliardi di Euro di prestiti UE a favore delle spese militari degli Stati Membri.

Inoltre, sempre al fine di incrementare la spesa difensiva nazionale, il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri ad attivare la clausola di salvaguardia nel Patto di stabilità. Il ricorso a tale strumento consente agli Stati membri che intendono incrementare le spese per la difesa di beneficiare di un maggiore margine di indebitamento, in deroga sia ai limiti quantitativi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, fissato al 60%, sia al vincolo sul disavanzo pubblico in rapporto al PIL, pari al 3 %¹⁷.

Da ottobre 2025 tale clausola è già operativa per 16 Paesi¹⁸.

Sul versante finanziario, l'UE ha inteso mobilitare risorse pubbliche e private su vasta scala: nel marzo 2025 il consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti (BEI) ha ampliato l'ambito di prestito per includere infrastrutture, tecnologie e servizi di sicurezza e difesa (escluse armi e munizioni), elevando la difesa a "priorità strategica" nella propria politica pubblica¹⁹.

¹⁵ Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, COM(2025) 122.

¹⁶ L'idoneità di tale base giuridica è stata contestata dal Parlamento europeo. Per un approfondimento, si v. A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, cit.

¹⁷ Nonché agli obblighi di aggiustamento previsti dai percorsi pluriennali di finanza pubblica, incluse le cosiddette traiettorie di riferimento della spesa netta applicabili agli Stati membri che eccedono tali soglie.

¹⁸ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-defence-readiness/#0>.

¹⁹ EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, <https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials>. Nel giugno 2025 la BEI ha inoltre triplicato il finanziamento alle PMI della filiera difensiva, portando a 3 miliardi € il plafond di prestiti indiretti erogati dalle banche.

Infine, la Commissione ha promosso l'istituzione di una Unione del risparmio e degli investimenti²⁰ per convogliare i risparmi privati verso settori critici come la difesa.

Nel loro complesso, queste misure s'inseriscono in un disegno coerente di politica comune della difesa: dagli incentivi a progetti congiunti (EDF, EDIP, EDIRPA, appalti PESCO, Strumento Europeo per la Pace) ai nuovi canali di finanziamento (SAFE, flessibilità SGP, BEI, mercato dei capitali), si punta a rafforzare la base industriale e tecnologica difensiva europea, a creare un vero mercato unico della difesa e a orientare gli investimenti verso capacità militari interoperabili²¹, il tutto con l'obiettivo strategico di accrescere l'autonomia militare dell'Unione.

Tale articolato sforzo di rilancio industriale e normativo, tuttavia, incide in modo significativo sugli equilibri interni tra gli obiettivi strategici dell'Unione, determinando un potenziale arretramento della dimensione ambientale.

L'adozione accelerata degli strumenti in materia di difesa si caratterizza, infatti, non solo per l'assenza di adeguati meccanismi di integrazione degli obiettivi ecologici, ma anche per la progressiva legittimazione di deroghe, più o meno esplicite, alle regole e ai principi che avevano fino ad allora orientato l'azione dell'Unione nel quadro del *Green Deal*.

In questa prospettiva, il regolamento ASAP costituisce un caso emblematico. Pur richiamando, in termini generali, la necessità di non compromettere ambiente, salute e sicurezza e invitando gli Stati membri a valutare, caso per caso, l'uso di esenzioni difensive anche rispetto a normativa unionale in tali materie, l'atto non introduce condizionalità ambientali sostanziali, né richiama il principio *Do No Significant Harm* (DNSH) o obiettivi climatici di decarbonizzazione, confermando una impostazione normativa che privilegia l'urgenza produttiva del settore munizioni.

Un'impostazione simile si riscontra nel regolamento EDIRPA, che introduce un meccanismo eccezionale di appalti difensivi congiunti fondato su esigenze di rapidità ed efficienza. Pur nel generico richiamo al rispetto

²⁰ Disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/savings-and-investments-union-siu/>.

²¹ Si pensi al sistema multidominio per la difesa aerea "*Michelangelo*", di Leonardo S.p.A, disponibile sul sito ufficiale della società: <https://www.leonardo.com/it/focus-detail/-/detail/michelangelo-sistema-multidominio-difesa-aerea-leonardo>.

del diritto dell'Unione applicabile, la disciplina non prevede obiettivi ambientali né strumenti di integrazione delle politiche climatiche, relegando la tutela dell'ambiente a un profilo meramente accessorio e funzionalmente estraneo alla logica dell'intervento.

La marginalizzazione della dimensione ambientale emerge con particolare evidenza anche nei documenti strategici di più ampio respiro. Il Libro bianco europeo sulla difesa e il piano *ReArm Europe* delineano una prospettiva di medio-lungo periodo incentrata sul rafforzamento delle capacità militari e sulla ricostruzione della base industriale della difesa, senza tuttavia integrare sistematicamente obiettivi di decarbonizzazione, criteri di sostenibilità o strumenti di coordinamento con le politiche climatiche dell'Unione. La marginale presa in considerazione degli obiettivi climatici si inserisce in un'impostazione che sembra tendere a considerare la tutela ambientale come elemento esterno rispetto alla strategia di sicurezza.

In definitiva, pur in presenza di richiami generali all'esigenza di coordinare il rafforzamento della difesa con la transizione verde, gli interventi adottati a partire dal 2022 sembrano riflettere una prevalenza funzionale delle esigenze di sicurezza militare, attuata non attraverso una modifica esplicita del quadro normativo ambientale, bensì mediante una sua limitata integrazione nei nuovi strumenti di politica industriale e finanziaria.

3. Sicurezza e sostenibilità ambientale: una coesistenza possibile?

Come si è visto nel paragrafo precedente, l'Unione ha esponenzialmente incrementato le misure a sostegno delle spese militari e della produzione industriale della difesa da parte degli Stati membri, in larga misura senza attribuire centralità alle esigenze ambientali.

Alla luce di tale impostazione, ci si può chiedere se, e in quale misura, un incremento significativo della produzione militare in Europa sia compatibile con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050²².

²² Sul punto, v. M. F. TEIXEIRA, C. BURGERING, *Increasing our security could come at an environmental cost*, AMRO ESG Economist Research Paper, disponibile su: <https://www.abnamro.com/research/en/our-research/esg-economist-increasing-our-security-could-come-at-an-environmental-cost>; C. TOESET, *Sustainability and Security: A New Battlefield for the Defence Sector*, Circular Innovation Lab (CIL), 10 luglio 2024, dis-

Per affrontare tale interrogativo, è innanzitutto necessario considerare l'impatto ambientale del settore della difesa.

Va premesso che l'analisi statistica è fortemente condizionata da una strutturale carenza di dati in materia. Le attività militari, e in particolare la produzione e il trasporto di mezzi e sistemi d'arma, beneficiano di numerose esenzioni o attenuazioni degli obblighi di rendicontazione ambientale, con la conseguenza che le emissioni associate risultano solo parzialmente contabilizzate dagli Stati. La frammentazione delle fonti, la limitata trasparenza statistica e le deroghe giustificate da esigenze di sicurezza nazionale rendono il settore della difesa uno degli ambiti meno monitorati sotto il profilo climatico, ostacolando una valutazione pienamente veritiera del suo impatto complessivo.

Tale situazione evidenzia la necessità di un rafforzamento, quantomeno progressivo e selettivo, degli obblighi di rendicontazione ambientale anche in questo settore.

Nonostante questi limiti, le stime disponibili consentono di delineare un ordine di grandezza significativo. Secondo alcuni studi, le attività militari globali, considerate nel loro complesso, sarebbero responsabili di circa l'1-1,5% delle emissioni globali di gas a effetto serra²³.

Altri studi, che tengono conto in modo più ampio delle lacune informative e delle emissioni indirette, suggeriscono tuttavia una quota sensibilmente più elevata, fino a circa il 5,5% delle emissioni globali. In termini comparativi, le emissioni prodotte complessivamente dai trentadue Stati membri della NATO ammonterebbero a circa lo 0,5% delle emissioni globali, collocando l'Alleanza, se fosse considerata come un unico Stato, al trentesimo posto tra i maggiori emettitori mondiali.

Si tratta di valori che, pur non qualificando la difesa come il settore maggiormente responsabile delle emissioni globali, restano comunque rilevanti e meritevoli di considerazione, soprattutto se osservati in una prospettiva sistemica.

ponibile su: <https://www.circularinnovationlab.com/post/sustainability-and-security-a-new-battlefield-for-the-defence-sector>.

²³ Per maggiori approfondimenti, si v. *Climate Crossfire, How NATO's 2% military spending targets contribute to climate breakdown*, disponibile su: <https://www.tni.org/en/publication/climate-crossfire>.

Le proiezioni disponibili indicano infatti che, nel periodo 2025-2028, l'aumento della spesa per la difesa e delle attività militari potrebbe tradursi in una crescita delle emissioni di gas a effetto serra pari a circa il 9%. Inoltre, qualora si considerino gli incrementi di spesa previsti da parte degli Stati membri e l'eventuale raggiungimento generalizzato degli obiettivi di investimento militare, tale aumento potrebbe attestarsi intorno al 12% per l'insieme dei Paesi NATO.

Questi dati suggeriscono che l'espansione del settore difesa, in assenza di adattamenti tecnologici e organizzativi, è destinata ad accrescere ulteriormente la pressione ambientale, ponendo al centro la questione della compatibilità con gli obiettivi climatici dell'Unione.

In tale contesto, occorre interrogarsi se, e fino a che punto, sia possibile individuare spazi di convergenza tra esigenze di sicurezza e tutela ambientale, e se tali spazi possano tradursi, quantomeno in termini funzionali e settoriali, in un orientamento della politica di difesa compatibile con obiettivi di sostenibilità, talora ricondotto in letteratura all'espressione di *green defence*²⁴.

Al riguardo, non mancano iniziative, sia a livello istituzionale che privato, volte a dimostrare che una parziale integrazione possa essere perseguita in chiave pragmatica²⁵.

Sul piano istituzionale, un ruolo rilevante è svolto dall'Agenzia europea per la difesa (EDA), che sostiene iniziative volte a integrare profili di decarbonizzazione e transizione energetica nel settore della difesa. In particolare, attraverso il *Consultation Forum for Sustainable Energy in the Defence and Security Sector* (CF SEDSS), l'Agenzia favorisce il coordinamento tra industria, ministeri della difesa e altri portatori di interesse, promuovendo lo scambio di conoscenze e l'elaborazione di orientamenti comuni in materia di efficienza energetica, fonti rinnovabili, elettrificazione e sicurezza degli approvvigionamenti. Parallelamente, l'EDA incoraggia l'applicazione

²⁴ Sul tema, e con particolare riferimento alle posizioni della NATO, si v. O. A. TIMAKOVA, "Green" security: NATO's climate change adaptation strategy, in *Vestnik RUDN International Relations*, 25(1), p. 98 ss.

²⁵ Sul punto, v. D. FIOTT, *Decarbonising Defence: Reconciling the Green Agenda with the Reindustrialisation of Europe's Defence Sector*, ARES Group - Armament Industry European Research Group, Commento n. 117, in *IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques*, novembre 2025.

di principi di economia circolare e di uso efficiente delle risorse, anche mediante iniziative incentrate sull'eco-progettazione, sulla gestione delle materie prime e sullo sviluppo di tecnologie energetiche e digitali a minore intensità emissiva, incluse soluzioni per lo stoccaggio e la gestione intelligente dell'energia²⁶.

Accanto alle iniziative dell'Unione, anche la NATO ha progressivamente attribuito rilievo alla dimensione climatica quale fattore incidente sulla sicurezza e sulla pianificazione delle operazioni.

A partire dal *Climate Change and Security Action Plan* del 2021²⁷, l'Alleanza ha integrato il cambiamento climatico tra le proprie preoccupazioni strategiche, rafforzando tale approccio con il *Climate Change and Security Impact Assessment* del 2022²⁸, che ha fornito la prima valutazione complessiva dei rischi climatici per le attività operative. Nello stesso solco si colloca l'aggiornamento del *NATO Green Defence Framework*²⁹, volto a promuovere l'efficienza energetica e l'impiego di fonti rinnovabili nei contesti militari. Lo *Strategic Concept* del 2022 ha inoltre formalizzato impegni di riduzione delle emissioni, prevedendo un taglio del 45% entro il 2030 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, mentre programmi di innovazione come DIANA³⁰ mirano a favorire l'integrazione di tecnologie a basse emissioni e soluzioni di adattamento climatico nello sviluppo delle capacità difensive.

²⁶ European Defence Agency (EDA), *Consultation Forum for Sustainable Energy in the Defence and Security Sector (CF SEDSS)*, <https://eda.europa.eu/what-we-do/eu-policies/consultation-forum>; v. altresì EDA, *Energy and Environment Capability Technology Groups (CapTechs)*, documenti programmatici e materiali di lavoro in materia di efficienza energetica, fonti rinnovabili, gestione intelligente dell'energia ed economia circolare nel settore della difesa.

²⁷ NATO, *Climate Change and Security Action Plan*, adottato al Summit di Bruxelles il 14 giugno 2021, documento programmatico che integra il cambiamento climatico tra le priorità strategiche dell'Alleanza e istituisce un quadro di analisi, adattamento e mitigazione dei rischi climatici nel contesto della sicurezza.

²⁸ NATO, *High-Level Dialogue on Climate Change and Security*, dichiarazione del 28 giugno 2022.

²⁹ NATO, *Environment, climate change and security*, pagina tematica ufficiale che riporta l'adozione del *Green Defence Framework*, disponibile su: https://www.nato.int/en/what-we-do/wider-activities/environment-climate-change-and-security?utm_source=chatgpt.com.

³⁰ Disponibile su: <https://www.diana.nato.int/>.

Tuttavia, negli ultimi mesi, la concreta attuazione di tali iniziative risulta inserita in un mutato contesto politico interno all'Alleanza caratterizzato da sensibilità non uniformi in materia climatica. In particolare, l'orientamento della seconda amministrazione Trump, che non colloca gli obiettivi climatici tra le proprie priorità politiche centrali, introduce elementi di incertezza circa il grado di continuità e di sviluppo futuro delle iniziative NATO in materia di sostenibilità.

In ultima analisi, l'adattamento più efficace del settore della difesa all'agenda ambientale sembra realizzarsi prevalentemente attraverso l'industria privata. Esistono già esempi concreti di imprese del comparto difensivo europeo che hanno avviato iniziative orientate alla riduzione dell'impatto ambientale senza incidere sulle capacità operative.

In Germania, Rheinmetall³¹, gruppo industriale europeo leader nel settore della difesa terrestre e dei sistemi militari, ha sviluppato progetti basati sull'idrogeno e sull'elettrificazione, finalizzati alla realizzazione di componenti e tecnologie a celle a combustibile più efficienti, affiancando tali iniziative allo sviluppo di carburanti sintetici rinnovabili (*e-fuels*) prodotti mediante energia solare ed eolica, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza dalle reti energetiche nazionali.

Anche MBDA³², gruppo europeo attivo nello sviluppo e nella produzione di sistemi missilistici per la difesa, ha intrapreso un percorso di decarbonizzazione della produzione di sistemi missilistici, destinando un investimento pari a 2,4 miliardi di euro nel periodo 2024-2028 alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e al miglioramento dell'efficienza energetica, della gestione dei rifiuti e dell'approvvigionamento dei materiali lungo l'intero gruppo.

Analogamente, Naval Group³³, società specializzata nella progettazione e costruzione di unità navali militari, ha avviato investimenti nella transi-

³¹ Rheinmetall AG, *Subsidies For Hydrogen And Electrification Projects*», maggio 2024, disponibile su: <https://www.rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2024/05/2024-05-17-hydrogen-and-electrification-subsidies>.

³² MBDA, *Sustainability Report*, 2024, https://www.mbdasystems.com/sites/mbda/files/2025-06/mbda_sustainability-report-2024_webfriendly.pdf.

³³ F. BAHTIĆ, *Naval Group Unveils New High-tech, Eco-friendly Combat Ship Design - Naval Today*, in *Naval Today*, disponibile su: <https://www.navaltoday.com/2022/10/19/naval-group-unveils-new-high-tech-eco-friendly-combat-ship-design/>.

zione ambientale attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie e la presentazione di concetti innovativi di unità navali volti a ridurre l'uso di combustibili fossili e a limitare l'inquinamento acustico³⁴.

In conclusione, nonostante esistano ipotesi virtuose, è agevole rilevare come l'incremento strutturale della produzione militare sia destinato a tradursi in un aumento dei consumi energetici e delle pressioni ambientali.

È pur vero che tale dato deve essere messo in prospettiva, poiché il settore della difesa non rappresenta, in valori assoluti, la principale fonte di emissioni o di degrado ambientale. Ciò nondimeno, l'adozione di politiche di rafforzamento della difesa europea che tengano conto, almeno in parte, delle esigenze di sostenibilità presenta diversi profili di interesse sistemico.

In primo luogo, essa risponde all'esigenza di preservare la coerenza complessiva dell'azione dell'Unione, in linea con i principi di coerenza e integrazione *ex artt.* 7 e 11 TFUE.

In secondo luogo, consente di evitare che l'espansione del settore militare finisca per neutralizzare o compromettere gli effetti positivi conseguiti dalle politiche ambientali in altri ambiti dell'intervento europeo.

In terzo luogo, tale approccio incide sulla credibilità politica dell'Unione quale attore globale che si propone, anche sul piano esterno, come promotore di modelli di sviluppo sostenibili.

In quarto luogo, in una prospettiva più marcatamente funzionale, l'integrazione di criteri ambientali nel settore della difesa può concorrere al rafforzamento della sicurezza stessa, in particolare sotto il profilo della resilienza e della sicurezza degli approvvigionamenti. Efficienza energetica, riduzione delle dipendenze strategiche da risorse critiche, razionalizzazione delle catene di fornitura e contenimento degli impatti ambientali pre-

³⁴ Ulteriori esperienze mostrano come principi di economia circolare possano essere integrati anche in contesti operativi specifici. Presso la Base Aerea n. 5 di Monte Real, in Portogallo, nell'ambito di un programma di vendita di velivoli F-16 alla Romania, gli aeromobili sono stati modernizzati tenendo conto di obiettivi di sostenibilità futura, mediante modifiche volte a facilitare il recupero e il riutilizzo dei materiali durante le successive attività di manutenzione, senza compromettere l'efficienza militare o le capacità operative. In modo analogo, il Ministero della Difesa dei Paesi Bassi ha applicato principi di economia circolare nella gestione dell'abbigliamento e dell'equipaggiamento personale, attraverso una strategia articolata di riuso, riparazione e ricondizionamento, realizzata in collaborazione con l'impresa sociale Biga Groep, che ha consentito una significativa riduzione dei rifiuti e risparmi economici stimati tra 8 e 10 milioni di euro annui.

sentano, in tal senso, una dimensione simultaneamente ambientale e securitaria, che consente di superare una lettura puramente oppositiva tra tutela dell'ambiente e sicurezza.

Infine, tali esigenze di integrazione e bilanciamento non restano necessariamente confinate a un piano meramente programmatico, ma trovano una traduzione giuridica negli strumenti attraverso i quali l'Unione organizza economicamente le attività di sicurezza e difesa.

In particolare, come verrà analizzato nei paragrafi che seguono, l'art. 106 TFUE rappresenta il primo snodo normativo attraverso cui il diritto dell'Unione può consentire di comporre le esigenze di interesse generale proprie della sicurezza con l'applicazione delle regole dei Trattati. Su tale base, l'analisi degli appalti pubblici e delle concessioni nel settore della sicurezza e della difesa consentirà di mostrare come il bilanciamento tra sicurezza, concorrenza e tutela dell'ambiente possa trovare concreta attuazione negli strumenti di affidamento.

4. Servizi di interesse economico generale e attività di sicurezza: profili di qualificazione e integrazione degli obiettivi ambientali

Il progressivo rafforzamento delle politiche europee in materia di difesa e sicurezza solleva, oltre ai profili già evidenziati in termini di sostenibilità ambientale e di coerenza dell'azione dell'Unione, una questione preliminare di qualificazione giuridica.

In particolare, occorre interrogarsi se e in che misura le attività di sicurezza possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 106 TFUE, ovvero se esse debbano considerarsi strutturalmente escluse in quanto attività non economiche³⁵. La risposta a tale interrogativo dipende dalla qualificazione delle singole attività alla luce delle categorie del diritto dell'Unione, e segnatamente dalla distinzione tra esercizio di pubblici poteri e attività economicamente organizzate.

³⁵ L'esclusione dell'esercizio dei pubblici poteri che non presentano carattere economico tale da giustificare l'applicazione delle regole di concorrenza è stata affermata in modo esplicito dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza *Eurocontrol*, v. Corte giust. 19 gennaio 1994, C-364/92, *Sat Fluggesellschaft MbH/Eurocontrol*, punto 30; Corte giust. 18 marzo 1997, C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA*, punto 23.

Nel diritto dell'Unione, la sicurezza, intesa come funzione statale essenziale, è normalmente ricondotta all'esercizio diretto di pubblici poteri e, in quanto tale, dovrebbe essere come attività non economica. L'esclusione non discende dunque dalla rilevanza strategica o dalla sensibilità del settore, bensì dalla natura non economica delle funzioni svolte, espressione del potere sovrano. Finché la sicurezza si traduce nell'esercizio di poteri coercitivi o decisionali riservati allo Stato, essa resta al di fuori del perimetro del diritto dell'Unione.

Tale impostazione non esaurisce tuttavia l'analisi, poiché il diritto dell'Unione non fornisce una definizione nettamente delimitata dei concetti di sicurezza e di difesa. Al contrario, tali nozioni presentano un certo grado di indeterminatezza, che lascia ampi margini agli Stati membri nella loro qualificazione e applicazione. Questa indeterminatezza ha storicamente alimentato un utilizzo estensivo delle esigenze di sicurezza come fondamento per invocare l'art. 346 TFUE da parte degli Stati membri, con la conseguente sottrazione di ambiti più o meno ampi di attività all'applicazione del diritto dell'Unione. In reazione a tale pratica si sono sviluppati, sul piano giurisprudenziale e normativo, ripetuti tentativi volti a circoscrivere e limitare l'operatività di questa clausola eccezionale³⁶.

Inoltre, l'assenza di una definizione uniforme contribuisce a rendere incerta la linea di confine tra le attività militari in senso stretto, certamente escluse dal diritto dell'Unione in quanto espressione di funzioni sovrane, e un altro insieme di attività, funzionalmente connesse alla tutela della sicurezza (quali, ad esempio, attività di supporto logistico e infrastrutturale, servizi di manutenzione e gestione tecnica delle installazioni, prestazioni di vigilanza privata e di sicurezza non coercitiva), suscettibili invece di essere qualificate come attività economiche e assoggettate alle regole dell'Unione.

Si tratta di attività che non comportano l'esercizio diretto di pubblici poteri e che possono essere organizzate anche secondo modalità di tipo economico, mediante il loro affidamento a operatori esterni allo Stato e lo svolgimento sulla base di rapporti giuridici a titolo oneroso.

In questo spazio si inserisce la categoria dei servizi di interesse economico generale *ex art. 106 TFUE* (c.d. SIEG), la quale consente di discipli-

³⁶ V. par. successivo, nonché per un'analisi ben più approfondita M. TRYBUS, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge, 2014, nello specifico p. 73 ss.

nare servizi che, pur essendo essenziali per la collettività e funzionali al perseguimento di finalità pubbliche primarie, sono esercitati in forma economica³⁷.

È in questo contesto, vale a dire nell'ipotesi in cui attività funzionalmente connesse alla sicurezza e alla difesa siano strutturate come servizi economici e affidate a operatori di mercato, che l'art. 106, par. 2, TFUE³⁸ può assumere un ruolo centrale nel favorire la conciliazione tra obiettivi climatici ed esigenze di sicurezza.

Come noto, la norma consente deroghe limitate all'applicazione del diritto dell'Unione, esclusivamente nella misura in cui esse risultino necessarie per garantire l'adempimento della missione affidata. Tali deroghe hanno carattere funzionale e sono subordinate a una rigorosa verifica di necessità e proporzionalità³⁹.

In questo senso, l'art. 106, par. 2, TFUE si distingue nettamente dall'art. 346 TFUE⁴⁰, che disciplina un'ipotesi eccezionale e rigorosamente

³⁷ V. D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milano, 2010, p. 98; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, p. 428.

³⁸ L'art. 106, par. 2, TFUE stabilisce «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

³⁹ Sul test di proporzionalità si è espressa la Corte di giustizia per la prima volta in Corte giust. 19 maggio 1993, C-320/91, *Procedimento penale/Paul Corbeau*. In dottrina, sul funzionamento di tale norma, definita esenzione relativa ai servizi pubblici di tipo condizionale, v. A. ARENA, *La nozione di 'servizio pubblico' nel diritto dell'integrazione economica. La specificità del modello sovranazionale europeo*, Napoli, 2011, p. 93.

⁴⁰ Per più ampie considerazioni sull'art. 346 TFUE, anche in relazione all'applicazione della disciplina della concorrenza, si v., tra gli altri, F. MUNARI, *Prodotti della difesa e mercato interno: riflessioni sull'impatto della carenza di una politica di difesa comune su un settore strategico*, in O. PORCHIA e M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli-Torino, 2023, p. 159 ss.; V. RANDAZZO, *Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defense*, in *European Union Institute for Security Studies*, n. 22, 2014, p. 1 ss.; M. TRYBUS, cit.; B. HEUNINCKX, *Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away With It, Or Is It?*, in *CMLR*, 2009, p. 191 ss.; R. PERROIS, *EU Competition Law, the scope of Merger Control and the Defence Industry: Analysis of Case Law and Methodology*, in *Helsinki Law Review*, 2014, p. 231 ss.

delimitata, attivabile solo qualora la tutela di interessi essenziali di sicurezza renda necessaria, in casi specifici, l'esclusione dell'applicazione del diritto dell'Unione.

Proprio in funzione di tale distinzione, la categoria dei SIEG rappresenta lo strumento attraverso cui il diritto dell'Unione può evitare che la sicurezza si trasformi in una clausola idonea a giustificare l'esclusione sistematica di interi segmenti di attività dalle regole del mercato. I SIEG possono consentire infatti di riconoscere la specificità delle esigenze di sicurezza, mantenendo al contempo un controllo giuridico sulle modalità di organizzazione e di svolgimento di attività che, pur connesse alla sicurezza, presentano natura economica⁴¹.

In questo quadro si possono innestare gli obiettivi ambientali.

Infatti, il tema non è soltanto a possibilità di modulare l'applicazione delle regole di concorrenza in presenza di una missione di sicurezza, ma investe più ampiamente l'individuazione degli ulteriori obblighi derivanti dal diritto dell'Unione che continuano a trovare applicazione quando tali attività siano qualificate come servizi di interesse economico generale.

L'equilibrio che l'art. 106, par. 2, TFUE è chiamato a presidiare non si esaurisce, pertanto, nel rapporto tra missione di sicurezza e disciplina concorrenziale, ma si può potenzialmente estendere alla funzione di strumento di composizione sistemica, idoneo a consentire l'integrazione, nella costruzione di una difesa europea, anche dei vincoli orizzontali dell'ordinamento unionale e, in particolare, del principio di integrazione *ex art. 11 TFUE*.

Infatti, nel momento in cui attività di sicurezza sono qualificate come SIEG, esse risultano pertanto soggette non solo a un regime concorrenziale modulato, ma anche all'esigenza di conformare le modalità di esercizio del servizio agli obiettivi ambientali dell'Unione, nella misura compatibile con l'adempimento della missione affidata⁴².

L'assoggettamento dei SIEG di sicurezza ai vincoli ambientali può in-

⁴¹ Sulla nozione di SIEG, che spesso comprende servizi considerati pubblici dagli ordinamenti nazionali, v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024, p. 363.

⁴² Per un'analisi approfondita sul funzionamento dei SIEG in ambito concorrenziale, Corte giust. 14 ottobre 2010, C-280/08, *Deutsche Telecom/Commissione*. In dottrina, si v. M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *RIDPC*, 2020, n. 1, p. 53; R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 2023, Milano, pp. 1201 ss.

cidere sull'equilibrio economico del servizio, imponendo adeguamenti tecnologici, organizzativi o operativi. La possibilità di ricorrere a misure compensative o a deroghe limitate, nei limiti consentiti dall'art. 106, par. 2, TFUE, consentirebbe di assorbire l'impatto di tali vincoli senza pregiudicare l'effettivo svolgimento della missione di interesse generale.

In questo senso, la disciplina dei SIEG può offrire un quadro giuridico idoneo a consentire il perseguimento coordinato di obiettivi di sicurezza e di tutela dell'ambiente, rinviando agli strumenti di affidamento e di gestione dei servizi, e in particolare agli appalti e alle concessioni, la concreta attuazione di tale bilanciamento.

5. La direttiva 2009/81/CE sugli appalti della difesa e i limiti settoriali all'integrazione ambientale

Il passaggio dal piano sistemico al piano applicativo impone di esaminare gli strumenti di affidamento previsti dal diritto dell'Unione, attraverso i quali le attività di sicurezza e difesa vengono organizzate e attuate, con particolare riferimento agli appalti pubblici e alle concessioni⁴³.

Tale passaggio assume rilievo decisivo, poiché individua la sede giuridica in cui gli obblighi di servizio pubblico e i vincoli orizzontali dell'ordinamento, inclusi quelli ambientali, sono tradotti in condizioni operative di organizzazione ed esecuzione delle attività connesse alla sicurezza. Ciò è tanto più vero nel settore della difesa, in cui la domanda è prevalentemente di origine pubblica e l'accesso al mercato si realizza, in larga misura, attraverso procedure di affidamento.

Va premesso che il settore della sicurezza e della difesa è disciplinato, in via speciale, dalla direttiva 2009/81/CE⁴⁴, adottata con l'obiettivo di

⁴³ Sul ruolo degli strumenti di affidamento quali meccanismi di attuazione concreta del diritto degli appalti dell'Unione, e in particolare sulla loro funzione di sede di integrazione e concretizzazione di obiettivi orizzontali, segnatamente ambientali, sociali e del lavoro, v. C. RISVIG HAMER, M. ANDHOV, *Article 18 Public Procurement Principles*, in R. STEINICKE, P. L. FOGH (eds.), *EU Public Procurement Law*, Cheltenham, 2021, p. 203 ss.

⁴⁴ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministra-

coordinare le procedure di affidamento in un ambito tradizionalmente caratterizzato da un ampio ricorso a esclusioni fondate su esigenze di sicurezza⁴⁵.

Tale direttiva si configura come un regime settoriale speciale, costruito per tenere conto delle peculiarità funzionali del comparto difesa e sicurezza, in particolare della necessità di garantire la sicurezza delle informazioni e la sicurezza dell'approvvigionamento⁴⁶, attraverso strumenti procedurali adattati e margini di flessibilità maggiori rispetto alla disciplina ordinaria.

La direttiva non contiene disposizioni espressamente dedicate all'integrazione di considerazioni ambientali negli affidamenti. Tuttavia, quest'assenza non appare riconducibile a una scelta di incompatibilità strutturale tra tutela dell'ambiente e sicurezza, quanto piuttosto al contesto storico e normativo in cui la direttiva è stata adottata, anteriore alla progressiva "ambientalizzazione" del diritto UE degli appalti e allo sviluppo di un approccio sistematico all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle politiche dell'Unione.

Tale evoluzione emergerà in modo più compiuto solo successivamente, sia attraverso il consolidarsi della giurisprudenza della Corte di giustizia, sia con l'adozione della direttiva 2014/24/UE⁴⁷ sugli appalti pubblici e della direttiva 2014/23/UE⁴⁸ sulle concessioni, che attribuiscono agli affidamenti una funzione strategica anche in relazione a obiettivi di sviluppo sostenibile e transizione ecologica.

In tale prospettiva, la qualificazione della direttiva 2009/81/CE come regime settoriale speciale non implica che essa operi come sistema chiuso o autosufficiente rispetto alla disciplina generale degli appalti pubblici. Infatti, nei casi in cui le procedure di affidamento presentino elementi ricon-

zioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

⁴⁵ Per un'analisi approfondita della direttiva, v. M. TRYBUS, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, op. cit.; nonché B. HEUNINCKX, *Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away With It, Or Is It?*, cit.

⁴⁶ V. direttiva 2009/81/CE, cit., art. 7.

⁴⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁴⁸ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

ducibili solo in parte all'ambito della difesa e della sicurezza, si pone un tema di coordinamento tra la direttiva 2009/81/CE e la direttiva 2014/24/UE, disciplinato oggi dall'art. 16 di quest'ultima.

Come chiarito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Mara*⁴⁹, in presenza di appalti misti (riguardanti in parte servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE e in parte servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE) la specialità del settore difesa non giustifica un'applicazione automatica ed esclusiva della disciplina settoriale, né consente di eludere il ricorso alle regole ordinarie sugli appalti pubblici, dovendosi invece procedere a una valutazione fondata sulla struttura dell'appalto e sull'eventuale separabilità delle prestazioni.

Tale approccio conferma che il diritto dell'Unione non configura la sicurezza e la difesa come ambiti sottratti completamente al diritto comune degli affidamenti, ma come settori in cui la disciplina specifica opera in coordinamento con le norme generali, nel rispetto dei principi del Trattato.

In questo contesto si inserisce la questione dell'integrazione delle esigenze ambientali negli affidamenti relativi alla sicurezza e alla difesa.

L'art. 11 TFUE impone di integrare le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, configurando un vincolo orizzontale che si riflette anche sulla politica degli affidamenti pubblici. In tale prospettiva, la circostanza che la direttiva 2009/81/CE non contenga disposizioni espressamente dedicate all'integrazione di criteri ambientali non può essere interpretata come l'introduzione di una deroga implicita a tale vincolo, né come l'espressione di una presunzione di incompatibilità tra sostenibilità ambientale e sicurezza.

Un riferimento centrale, nella disciplina ordinaria, è rappresentato dall'art. 18, par. 2, della direttiva 2014/24/UE, che impone agli Stati membri di adottare misure appropriate affinché gli operatori economici rispettino, nell'esecuzione degli appalti, gli obblighi applicabili in materia ambientale, sociale e di diritto del lavoro⁵⁰. Tale disposizione, pur collocando-

⁴⁹ Corte giust. 18 dicembre 2025, C-769/23, *Mara Soc. coop. arl/Ministero della Difesa*.

⁵⁰ L'art. 18, par. 2, della direttiva 2014/24/UE stabilisce «Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro

si primariamente nella fase esecutiva, si inserisce in continuità con il più ampio sviluppo giurisprudenziale che ha riconosciuto la compatibilità di criteri e condizioni di natura ambientale con il diritto degli appalti dell'Unione, a condizione che essi rispettino i principi di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e risultino collegati all'oggetto del contratto⁵¹.

Pertanto, sebbene la direttiva 2009/81/CE non contenga una disposizione analoga all'art. 18, par. 2, della direttiva 2014/24/UE, essa non può essere interpretata come recante una deroga implicita ai principi del Trattato né come idonea, di per sé, a neutralizzare l'applicazione dei vincoli orizzontali dell'ordinamento dell'Unione. In particolare, quando, in ragione della struttura dell'affidamento, trova applicazione la disciplina generale degli appalti ai sensi dell'art. 16 della direttiva 2014/24/UE, le amministrazioni aggiudicatrici restano tenute a utilizzare gli strumenti e i criteri previsti dal diritto comune degli appalti, inclusi quelli idonei a integrare considerazioni di carattere ambientale.

Tali strumenti possono essere limitati esclusivamente nei casi in cui ciò risulti strettamente necessario e proporzionato alla tutela di interessi essenziali di sicurezza in senso proprio, secondo la logica restrittiva dell'art. 346 TFUE. Al riguardo, come chiarito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Commissione c. Polonia*⁵², il ricorso all'art. 346 TFUE non può giustificare esclusioni automatiche o generalizzate dall'applicazione della disciplina degli appalti dell'Unione, sia essa ordinaria o settoriale, gravando sugli Stati membri l'onere di dimostrare, caso per caso, che la tutela degli interessi essenziali di sicurezza non possa essere assicurata mediante strumenti meno restrittivi previsti dal diritto dell'Unione.

In conclusione, in tali spazi interpretativi possono trovare composizione le esigenze di sicurezza e gli obiettivi di tutela ambientale, attraverso la ricerca di un punto di equilibrio idoneo a conciliare le specificità funziona-

stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X».

⁵¹ Corte giust. 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*; 4 dicembre 2003, C-448/01, *Wienstrom*; 10 maggio 2012, C-368/10, *Commissione/Paesi Bassi*.

⁵² Corte giust. 7 settembre 2023, C-601/21, *Commissione europea/Repubblica di Polonia*, punti 80-83.

li, e in taluni casi le esigenze di urgenza, proprie del settore della difesa e della sicurezza, con l'integrazione degli obblighi ambientali, mediante l'utilizzo di misure idonee sia nella fase di progettazione della procedura che in quella di esecuzione del contratto.

Su questa base, il paragrafo successivo analizzerà in che modo appalti pubblici e concessioni costituiscano strumenti giuridici attraverso i quali tale bilanciamento può essere concretamente attuato, esaminando le tecniche di integrazione ambientale previste dal diritto dell'Unione e i limiti derivanti dalle specificità del settore della sicurezza e della difesa.

6. Appalti pubblici e concessioni come strumenti di attuazione del bilanciamento tra sicurezza e ambiente

Alla luce di quanto precede, l'analisi degli affidamenti nel settore della difesa e della sicurezza richiede di distinguere tra ipotesi in cui l'integrazione di requisiti ambientali costituisce una componente ordinaria della progettazione della procedura, situazioni in cui tali requisiti devono essere modulati in ragione di specifiche esigenze di sicurezza, e casi eccezionali in cui l'applicazione della disciplina sugli affidamenti risulta esclusa sulla base dei presupposti rigorosi dell'art. 346 TFUE.

In questo quadro, la convergenza tra tutela ambientale e affidamenti in materia di sicurezza non si realizza attraverso soluzioni generalizzate, ma mediante l'impiego degli strumenti tipici del diritto dell'Unione in materia di appalti, e in particolare attraverso la definizione delle specifiche tecniche, dei criteri di aggiudicazione e delle condizioni di esecuzione del contratto.

In primo luogo, le specifiche tecniche, intese come l'insieme dei requisiti che definiscono le caratteristiche richieste alle forniture, consentono di integrare requisiti ambientali nelle prestazioni richieste, ai sensi dell'art. 42 della direttiva 2014/24/UE.

In ambito difesa e sicurezza, l'uso di tali specifiche incontra limiti ulteriori, non tanto per un'incompatibilità strutturale, quanto per la necessità di garantire interoperabilità tra i sistemi difensivi, affidabilità operativa, sicurezza delle informazioni e standardizzazione militare. Ne deriva che la selezione dei requisiti ambientali deve essere condotta secondo un test di proporzionalità funzionale, calibrando l'intensità dei requisiti verdi

sull'impatto che essi producono sulla capacità operativa e sugli obblighi di sicurezza dell'approvvigionamento.

In secondo luogo, l'integrazione ambientale può essere realizzata nella fase di aggiudicazione, mediante il ricorso a criteri basati sul *best price-quality ratio* e, ove appropriato, a metodi di *life-cycle costing*, ai sensi degli artt. 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE. La giurisprudenza ha progressivamente ampliato la nozione di "collegamento all'oggetto", chiarendo che i criteri di aggiudicazione possono riferirsi anche a modalità e caratteristiche del processo produttivo o della fornitura, purché il collegamento non sia meramente astratto e siano rispettati i principi di trasparenza e non discriminazione⁵³.

Nel settore della difesa e della sicurezza, tuttavia, tali strumenti operano in mercati spesso caratterizzati da un numero limitato di operatori, da elevati costi di accesso e da significative asimmetrie informative tra amministrazioni aggiudicatrici e operatori economici. A ciò si aggiunge una persistente tendenza degli Stati membri a privilegiare, in ragione di esigenze di sicurezza, continuità industriale e controllo strategico, operatori nazionali o inseriti in filiere produttive territorialmente prossime, fenomeno che contribuisce a ridurre la contendibilità effettiva del mercato.

In tale contesto, l'introduzione di criteri ambientali nella fase di aggiudicazione richiede particolare cautela nella loro formulazione e verificabilità, al fine di evitare che requisiti eccessivamente specifici o difficilmente controllabili finiscano per cristallizzare assetti preesistenti, avvantaggiando operatori già integrati in determinate filiere nazionali o territoriali e producendo effetti selettivi incompatibili con i principi di parità di trattamento e non discriminazione che informano il diritto dell'Unione in materia di affidamenti.

In terzo luogo, il piano probabilmente più idoneo a integrare criteri ambientali senza incidere *ex ante* sulla contendibilità del mercato, è spesso quello delle condizioni di esecuzione.

Al riguardo, l'art. 70 della direttiva 2014/24/UE consente di subordinare l'esecuzione del contratto a condizioni particolari, purché collegate all'oggetto dell'appalto e indicate nei documenti di gara, includendo in modo tipico obblighi ambientali e di sostenibilità. In prospettiva applicativa, questo strumento consente di inserire clausole verdi (ad es. riduzione

⁵³ V. *Commissione/Paesi Bassi*, cit.; v. anche *Concordia Bus Finland*, cit.

delle emissioni nella logistica, gestione dei rifiuti e dei materiali, obblighi di reporting, requisiti di manutenzione sostenibile, efficienza energetica delle infrastrutture) che operano nella fase esecutiva, preservando al contempo le esigenze di *security of information* e di continuità dell'approvvigionamento. In tale contesto, strumenti nazionali di attuazione degli obblighi ambientali, quali i Criteri Ambientali Minimi (CAM), possono operare come tecniche di specificazione e standardizzazione dei requisiti ambientali negli affidamenti pubblici, nella misura in cui costituiscano modalità di attuazione coerente del diritto dell'Unione. Nel settore della difesa e della sicurezza, ancora una volta, il loro utilizzo non può tuttavia essere automatico, ma richiede una valutazione caso per caso della compatibilità con l'oggetto del contratto e con le specificità funzionali connesse alla sicurezza, al fine di evitare che l'integrazione ambientale si traduca in restrizioni ingiustificate dell'accesso al mercato o in interferenze con l'adempimento della missione affidata.

7. Segue. Le concessioni come strumento idoneo alla programmazione di lungo periodo degli obblighi ambientali nel settore della sicurezza

La disciplina delle concessioni presenta, a sua volta, un potenziale specifico di integrazione ambientale, poiché l'allocazione del rischio operativo e la durata tendenzialmente più lunga dell'affidamento rendono strutturalmente rilevanti le variabili energetiche e ambientali, che incidono sulla sostenibilità economica dell'operazione e sul costo complessivo del servizio.

In questo quadro, l'inserimento di obblighi ambientali può costituire non solo un vincolo regolatorio, ma anche un elemento di riequilibrio economico e di incentivazione all'innovazione.

Tuttavia, la specificità del settore difesa e sicurezza continua comunque a operare come fattore di modulazione. Da un lato, la sicurezza delle informazioni può imporre restrizioni alla trasparenza e alla circolazione di dati tecnici, influenzando la scelta delle procedure e la configurazione dei requisiti di verifica; dall'altro, la sicurezza dell'approvvigionamento può giustificare condizioni e obblighi contrattuali che assicurino continuità produttiva, disponibilità di capacità industriale e resilienza delle catene di fornitura. Tali esigenze, tuttavia, non determinano un automatismo derogatorio, ma richiedono una motivazione puntuale e un controllo di necessi-

tà e proporzionalità, coerente con la logica, già ricostruita nel paragrafo precedente, dell'eccezione funzionale e non generalizzata.

Una conferma del fatto che il legislatore dell'Unione tende a utilizzare tecniche di esclusione tipizzata e circoscritta, anziché deroghe generali, si rinviene in recenti sviluppi del diritto derivato in materia ambientale. In particolare, l'art. 5, par. 5, del regolamento (UE) 2024/1781 sull'ecodesign dei prodotti sostenibili prevede che i prodotti il cui *unico scopo* è servire la difesa o la sicurezza nazionale sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento⁵⁴. La clausola dell'"unico scopo" costituisce, in tale prospettiva, un indicatore normativo rilevante, perché delimita l'ambito dell'esclusione in modo restrittivo, evitando che la sicurezza operi come etichetta estensibile a prodotti o attività a destinazione mista. Trasposta sul piano metodologico degli affidamenti, tale logica suggerisce che la modulazione delle prescrizioni ambientali può essere giustificata quando sia dimostrabile un nesso stretto con esigenze di sicurezza specifiche, mentre non risulta coerente una neutralizzazione indifferenziata degli obiettivi ambientali per il solo fatto che il contratto si collochi nel settore della difesa.

In conclusione, appalti pubblici e concessioni costituiscono il luogo giuridico in cui il bilanciamento tra esigenze di sicurezza, tutela della concorrenza e protezione dell'ambiente può essere concretamente organizzato e reso operativo attraverso strumenti normativi ordinari, adattati alle specificità funzionali del settore. Il quadro che emerge non è quello di un'esclusione generalizzata del *procurement* in materia di difesa e sicurezza dagli obblighi ambientali dell'Unione, ma piuttosto di una integrazione selettiva e controllata, nella quale la specialità della disciplina settoriale consente margini di flessibilità procedurale a tutela di interessi essenziali, senza tradursi, di per sé, in una neutralizzazione degli obiettivi ambientali.

L'attuale assetto normativo riflette infatti una scelta regolatoria improntata alla cautela, che affida in larga misura al momento applicativo, e quindi a valutazioni condotte caso per caso, la composizione di interessi difficilmente definibili in via generale ed *ex ante*.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2024/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, modifica la direttiva (UE) 2020/1828 e il regolamento (UE) 2023/1542 e abroga la direttiva 2009/125/CE, art. 5, par. 5.

Tale impostazione, se da un lato appare coerente con la sensibilità del settore e con la persistente eterogeneità delle esigenze nazionali in materia di difesa, dall'altro lascia aperta la questione dell'adeguatezza della disciplina vigente rispetto all'evoluzione degli obiettivi dell'Unione, in particolare in materia di sostenibilità ambientale e transizione ecologica.

Le iniziative attualmente in discussione a livello unionale in materia di revisione e semplificazione della direttiva 2009/81/CE risultano, allo stato, prevalentemente orientate a esigenze di efficienza procedurale e rafforzamento della base industriale della difesa, senza affrontare in modo esplicito il tema dell'integrazione sistematica degli obiettivi ambientali nel procurement di settore. Ne deriva che il nodo del coordinamento tra sicurezza e tutela dell'ambiente continua a essere rimesso, in larga misura, agli strumenti interpretativi e applicativi offerti dal diritto vigente.

In tale contesto, l'effettiva integrazione delle esigenze ambientali nel settore della difesa e della sicurezza dipende in misura significativa dalle scelte degli Stati membri, i quali dispongono, nell'ambito del quadro giuridico attuale, di un margine di manovra non trascurabile per orientare, anche sul piano politico e amministrativo, le modalità di affidamento verso modelli di "*green defence*", compatibili con le esigenze di sicurezza e con i vincoli del mercato interno.

8. Standard ambientali come fattore di innovazione nel quadro concorrenziale del settore europeo della difesa

L'analisi dei servizi di interesse economico generale e degli strumenti di affidamento nel settore della difesa consente di cogliere come il diritto dell'Unione affronti il bilanciamento tra sicurezza e tutela dell'ambiente attraverso tecniche di modulazione e composizione caso per caso. Tale bilanciamento, tuttavia, non esaurisce le implicazioni sistemiche del rafforzamento della politica europea della difesa, che si riflettono anche sul piano della concorrenza.

L'obiettivo esplicito di costruire un mercato unico europeo della difesa e di rafforzare la base industriale e tecnologica del settore comporta infatti un inevitabile ripensamento delle modalità di applicazione delle regole antitrust.

Il settore della difesa è, per sua natura, caratterizzato da un rapporto

peculiare con il diritto della concorrenza. Esso è tradizionalmente segnato da esigenze di sicurezza nazionale, da profili di sovranità statale e dal controllo pubblico delle capacità produttive, che ne condizionano profondamente la struttura e le dinamiche di mercato. In particolare, la domanda è quasi esclusivamente di origine statale, conferendo agli Stati un ruolo centrale non solo come acquirenti, ma anche come regolatori e garanti della continuità delle capacità industriali strategiche, e determinando spesso la necessità di interventi diretti o di accordi mirati che influenzano la concorrenza in modi non riscontrabili in altri settori economici.

Questi elementi hanno storicamente giustificato l'esistenza di regimi speciali, deroghe e meccanismi eccezionali, che hanno limitato l'applicazione piena delle regole concorrenziali rispetto ad altri settori dell'economia. Tale impostazione trova un fondamento espresso nell'art. 346 TFUE⁵⁵, che consente agli Stati membri di derogare alle regole del mercato interno quando ciò sia necessario per la tutela degli interessi essenziali della sicurezza.

La novità del contesto attuale non risiede dunque nell'esistenza di tale eccezionalità, bensì nella sua estensione e nella sua progressiva integrazione in una strategia industriale europea orientata al rafforzamento della capacità difensiva comune. Ciò comporta il rischio che un ricorso eccessivo o poco selettivo a tali spazi derogatori finisca per comprimere in modo significativo la concorrenza, incidendo negativamente sulla capacità di innovazione di un mercato già storicamente caratterizzato da elevati livelli di chiusura.

Si tratta di un problema ancora più evidente alla luce del fatto che negli ultimi anni l'industria militare sta rapidamente evolvendo verso modelli sempre più digitalizzati e *software-driven*⁵⁶, nei quali assumono un ruolo

⁵⁵ Per un commento v. M. KELLERBAUER, *Article 346 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 2050 ss.; F. SCIAUDONE, *Art. 346 TFUE*, in A. TIZZANO (cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2515 ss.; F. FILPO, *Art. 346 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 2326 ss.

⁵⁶ A. TOUTOUNGI, M. SY, *Intellectual property in defence contracting: the most important issue for defence tech companies?*, in *Taylor Wessing*, luglio 2025, disponibile su: <https://www.taylorwessing.com/en/interface/2025/defence-tech/intellectual-property-in-defence-contracting>.

centrale tecnologie emergenti, applicazioni *dual-use*, integrazione tra sistemi, interoperabilità e rapidità di adattamento. L'esperienza del conflitto in Ucraina ha reso evidente questa trasformazione, mostrando come sistemi d'arma tradizionali, altamente sofisticati e costosi, possano rivelarsi inefficienti o sproporzionati nel contrasto di minacce a basso costo, quali droni commerciali o sistemi autonomi leggeri.

In tale contesto, l'innovazione non rappresenta un fattore accessorio, ma una componente essenziale della capacità difensiva, e può essere alimentata soprattutto dall'ingresso di nuovi operatori, start-up tecnologiche e imprese altamente specializzate lungo la filiera. Un eccessivo irrigidimento del mercato, derivante da politiche di consolidamento non bilanciate, rischierebbe pertanto di comprimere proprio quei meccanismi concorrenziali che fungono da propulsore dell'innovazione.

È in questo quadro che si collocano le più recenti iniziative della Commissione volte a ripensare, in chiave funzionale, l'applicazione delle regole antitrust al settore della difesa, come emerge dal *Defence Readiness Omnibus*⁵⁷ pubblicato dalla Commissione nel giugno 2025.

Tale pacchetto non introduce una sospensione formale della disciplina della concorrenza, ma esplicita l'apertura della Commissione a considerare esigenze di sicurezza, resilienza industriale e preparazione alla difesa tra gli interessi pubblici idonei a incidere sull'applicazione delle regole antitrust.

In questa prospettiva, la valutazione delle operazioni industriali nel settore della difesa viene orientata verso un approccio più flessibile, nel quale, accanto agli effetti concorrenziali tradizionali, assumono rilievo obiettivi di autonomia strategica e continuità delle capacità produttive. Ne deriva una concezione dell'antitrust non più pienamente neutrale rispetto alla politica industriale, ma funzionalmente integrata in una logica di *defence readiness*⁵⁸.

⁵⁷ L. CALZOLARI, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e diritti*, n. 1, 2026.

⁵⁸ Al tempo stesso, la Commissione ha chiarito l'esigenza di circoscrivere tale approccio flessibile al solo ambito strettamente difensivo, al fine di evitare che gli effetti distorsivi connessi a una disciplina più permissiva si estendano ai mercati civili. Tale delimitazione risulta tuttavia sempre più problematica alla luce della crescente interconnessione tra settore militare e settore civile, caratterizzata da filiere produttive integrate, tecnologie dual

Questa evoluzione solleva tuttavia un profilo critico che merita di essere evidenziato. L'attenuazione selettiva della pressione concorrenziale, se non attentamente calibrata, rischia di produrre effetti controproducenti proprio rispetto agli obiettivi di lungo periodo che l'Unione intende perseguire.

In un settore in rapida trasformazione tecnologica, caratterizzato come si è detto dalla crescente rilevanza di soluzioni all'avanguardia, la capacità di innovazione dipende in larga misura dalla presenza di un tessuto dinamico di operatori, incluse le PMI. Una politica industriale eccessivamente sbilanciata verso il consolidamento dei grandi operatori potrebbe, in questa prospettiva, ridurre gli incentivi all'innovazione e limitare la diversificazione tecnologica, compromettendo nel medio periodo la stessa resilienza del settore⁵⁹.

In tale quadro, il tema della concorrenza non si pone in termini di alternativa netta rispetto alle esigenze di sicurezza, ma come variabile da integrare in modo funzionale all'interno della strategia di autonomia strategica europea. Anche in questo ambito emerge dunque l'esigenza di evitare che l'eccezionalità diventi la regola, preservando spazi minimi di contendingibilità e di sperimentazione industriale.

In questa prospettiva, l'eventuale mantenimento, pur in forma attenuata, di standard comuni applicabili alle imprese europee della difesa, inclusi profili ambientali e tecnologici, potrebbe contribuire non solo a garantire la coerenza complessiva dell'azione dell'Unione, ma anche a favorire percorsi di innovazione qualificata, rafforzando nel tempo la competitività e l'autonomia del sistema industriale europeo.

9. Conclusioni

La politica di difesa sta progressivamente assumendo un ruolo centrale nelle priorità dell'Unione europea, incidendo in modo trasversale su altri

use e modelli di innovazione basati su software, intelligenza artificiale, sistemi autonomi e piattaforme sviluppate anche da start-up attive in mercati non esclusivamente difensivi.

⁵⁹ V. *Can Europe build its defences without disarming antitrust?*, disponibile su: <https://www.hoganlovells.com/en/publications/armor-fou-can-europe-build-its-defences-without-disarming-antitrust>.

obiettivi fondamentali dell'azione unionale. In tale contesto, la tutela dell'ambiente rappresenta uno degli ambiti maggiormente esposti a tensioni, poiché il rafforzamento della base industriale della difesa e l'incremento della produzione militare risultano, almeno nel breve periodo, difficilmente conciliabili con le traiettorie di decarbonizzazione e con gli obiettivi del *Green Deal*.

L'analisi svolta mostra tuttavia che il diritto dell'Unione non affronta tale tensione attraverso gerarchie rigide o deroghe generalizzate, ma mediante strumenti ordinari di modulazione e composizione degli interessi. In questa prospettiva, la categoria dei servizi di interesse economico generale di cui all'art. 106 TFUE consente di ricondurre entro il perimetro dell'ordinamento attività di sicurezza economicamente organizzate, preservando l'applicazione dei vincoli orizzontali, inclusi quelli ambientali, nei limiti della necessità e proporzionalità rispetto alla missione affidata.

È soprattutto attraverso gli strumenti di affidamento, e in particolare mediante appalti pubblici e concessioni, che tale bilanciamento trova concreta attuazione. La disciplina vigente non configura una neutralizzazione degli obiettivi ambientali nel settore della difesa e della sicurezza, ma affida al momento applicativo la loro integrazione selettiva, sulla base di valutazioni caso per caso, tenendo conto delle specificità funzionali del settore, quali la sicurezza delle informazioni, la sicurezza dell'approvvigionamento e la struttura concentrata dei mercati.

In tale prospettiva, l'attuale rafforzamento delle politiche di difesa sembra legittimare, entro limiti funzionali e temporali, un arretramento selettivo dell'intensità applicativa delle prescrizioni ambientali nel settore, non già attraverso deroghe generalizzate, bensì mediante una modulazione calibrata sulle peculiarità di ciascun intervento, coerentemente con le esigenze di sicurezza e *preparedness*.

In questo quadro, la coesistenza tra sicurezza e tutela dell'ambiente non si presenta come un obiettivo immediatamente coincidente, ma come una possibilità funzionale, fondata su priorità differenziate nel tempo. Se nel breve periodo le esigenze di sicurezza sembrano prevalere, nel medio-lungo periodo l'integrazione graduale degli obiettivi ambientali può contribuire a riallineare le due direttrici, generando potenziali sinergie in termini di resilienza, innovazione e sicurezza degli approvvigionamenti.

Le implicazioni in materia di concorrenza si inseriscono nello stesso schema di composizione. L'obiettivo di rafforzare la base industriale europea della

difesa e di favorire processi di consolidamento comporta una modulazione dell'applicazione delle regole antitrust in un settore già caratterizzato da elevate barriere all'ingresso e da una domanda prevalentemente statale. Al tempo stesso, la capacità innovativa del comparto dipende dalla preservazione di un tessuto dinamico di operatori, incluse PMI e imprese tecnologiche emergenti, la cui marginalizzazione potrebbe produrre effetti controproducenti nel medio periodo.

In tale contesto, l'eventuale mantenimento di standard comuni a livello europeo, inclusi quelli ambientali, assume una funzione ambivalente. Se nel breve periodo essi possono rappresentare un vincolo aggiuntivo, nel medio-lungo termine possono contribuire a ridurre la frammentazione del mercato, rafforzare la coerenza regolatoria e sostenere percorsi di innovazione qualificata nel sistema industriale europeo della difesa, senza trasformarsi in strumenti di esclusione generalizzata.

Sezione III

Sostenibilità ambientale e aiuti di Stato alle imprese

LINEE EVOLUTIVE DELLA DISCIPLINA SUGLI AIUTI DI STATO ALLA LUCE DELLE FINALITÀ AMBIENTALI: BREVI NOTE INTRODUTTIVE

CRISTINA SCHEPISI *

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi. – 2. L'impatto sulla nozione di aiuto di Stato. – 3. Tutela ambientale e valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno. La disciplina CISAF e i regolamenti di esenzione. – 4. Gli aiuti di Stato e l'economia circolare. – 5. Le sovvenzioni estere e le finalità di tutela ambientale. – 6. Aiuti di Stato *green* ed impatto economico. – 7. Aiuti di Stato e giustizia ambientale come strumento per incidere sulla valutazione positiva della compatibilità. – 8. Conclusioni.

1. *Profili introduttivi*

L'integrazione degli obiettivi ambientali nella disciplina degli aiuti di Stato ha recentemente assunto un'indiscutibile rilevanza, e l'ultimo tassello è rappresentato dalla recentissima comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita* (CISAF)¹, adottata nel luglio 2025. Tuttavia, l'attenzione per la componente ambientale, nell'ambito della valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato, aveva già trovato riconoscimento in una serie di comunicazioni adottate nel tempo dalla Commissione, sulla base giuridica dell'art. 107, par. 3, lett. c). La prima è datata 2001², poi sostituita con una nuova comunicazione nel 2008³, con la quale la Commissione ha annunciato di poter dichiarare la compatibilità degli aiuti volti a combattere le emissioni nocive per l'ambiente e a sostenere la produzione di energie

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tor Vergata.

¹ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C(2025) 7600 final (CISAF).

² Comunicazione della Commissione del 3 febbraio 2001, Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale 12001/C 37/03.

³ Comunicazione della Commissione del 1 aprile 2008, Disciplina comunitaria degli aiuti 2001/C 37/03 di Stato per la tutela ambientale (2008/C 82/01).

rinnovabili. La disciplina è stata poi completamente rivista nel 2022 con l'adozione delle nuove *Linee guida sugli Aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia* (CEEAG)⁴. Quest'ultima, caratterizzata da un taglio molto più ambizioso, amplia notevolmente l'ambito di manovra degli Stati membri orientando gli interventi a favore delle imprese verso gli obiettivi indicati anche dal *Green Deal* europeo. Contestualmente a tali interventi, la crisi energetica dovuta alla guerra in Ucraina ha indotto la Commissione europea, sulla scia dei precedenti *Temporary Frameworks* per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19⁵, ad adottare un primo *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia*⁶, e poi un secondo *Quadro temporaneo di crisi e transizione*⁷, in vigore fino al 2025. Tali *Quadri* hanno in particolare sottolineato «la necessità di ridurre la sua dipendenza dai combustibili fossili accelerando la diffusione di energie rinnovabili, la decarbonizzazione dell'industria e lo sviluppo di capacità in settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette», e tal fine hanno introdotto specifici criteri per la valutazione positiva di misure di aiuto destinate, tra le altre, a supportare i costi di produzione derivanti dall'aumento del prezzo del gas e dell'energia. Il nuovo Quadro temporaneo, introdotto da CISAF, sostituisce infine quest'ultimo e avrà efficacia sino al 31 dicembre 2030. L'obiettivo di CISAF è duplice: il rilancio della competitività industriale europea nel segno di una transizione green più equilibrata (e forse meno ambiziosa).

Il difficile equilibrio tra l'esigenza di mantenere un'industria competitiva a livello globale e la necessità di raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica in un lasso di tempo non eccessivamente lungo ha infatti indotto la Commissione ad adeguare taluni obiettivi del *Green Deal*. Il nuovo Patto

⁴ CISAF (n. 7), punti 29 ss., cfr. Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 del 18 febbraio 2022 (CEEAG), punto 435.

⁵ Si tratta dei numerosi Temporary Framework adottati dal 2022 al 2024. Si veda eventualmente C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ...o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2021.

⁶ Comunicazione della Commissione del 24 marzo 2022, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina C(2022) 1890.

⁷ Comunicazione della Commissione del 17 marzo 2023, 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 C(2023) 1711.

per industria pulita, il *Clean Industrial Deal*⁸, adottato nel febbraio del 2025 ne costituisce l'esempio più rilevante. Ed è proprio sulla base di tale Comunicazione che la Commissione ha poi adottato il *Clean Industrial Deal State Aid Framework*, CISAF⁹.

Oltre alle ipotesi delineate dalla Commissione per gli aiuti di Stato con espressa vocazione ambientale, l'integrazione delle finalità ambientali nella valutazione di compatibilità di un aiuto avviene anche nel contesto di altri strumenti più generali. Anche nei quadri Temporanei Covid-19, ad esempio, la Commissione ha valorizzato gli obiettivi di transizione ecologica, così come nel contesto della disciplina sugli IPCEI¹⁰.

Parallelamente, al fine di ampliare le possibilità di erogazione degli aiuti di Stato a finalità ambientale anche il Regolamento generale di esenzione è stato, infine, integrato da ulteriori disposizioni *ad hoc*¹¹, che hanno aumentato le ipotesi di deroga all'obbligo di notifica, ex art. 108, par. 3 TFUE¹².

Come è possibile dunque evincere, gli aiuti di Stato nel diventare una leva per il perseguimento di obiettivi di transizione ambientale, orientano decisamente anche le scelte degli Stati membri in materia di politica industriale interna¹³.

Le questioni che tale nuovo assetto solleva sono molteplici. Dal ruolo della Commissione europea nel delineare di fatto la cornice per una vera e propria politica industriale europea, al mutamento dei criteri per la valutazione della compatibilità di un aiuto, non più solo fondato sul rapporto tra

⁸ Comunicazione, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, del 26 febbraio 2025; COM(2025) 85 final.

⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C(2025) 7600 final (CISAF).

¹⁰ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo C(2021) 528.

¹¹ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, GU L 187 del 26 giugno 2014, p. 1.

¹² Art. 36 ss. del Regolamento.

¹³ F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2025, p. 1, p. 7 ss. V. anche M. BARBANO, *La valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale "Do No Significant Harm"*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo speciale Convegno Forum AES del 5 – 6 dicembre 2024, p. 1 ss.

gli effetti negativi sulla concorrenza e su quelli positivi sul mercato, e parallelamente all'ampiezza dell'ambito di discrezionalità che il Trattato attribuisce in maniera esclusiva alla stessa Commissione¹⁴, all'allentamento di molti dei parametri che quest'ultima solitamente utilizzava nell'ambito dell'esame di compatibilità (massimali, cumulo, ecc.); all'uso sempre più massiccio di strumenti di *soft law* – e contestualmente di un potere para-normativo della Commissione – all'interazione sempre più marcata tra la politica della concorrenza e in particolare degli aiuti di Stato con altre politiche del TFUE. Non da ultimo, al rischio di una frammentazione del mercato interno dovuto all'uso massiccio di fondi da parte degli Stati più abbienti a favore di imprese localizzate nel proprio territorio e dunque alla necessità di ripensare il finanziamento di talune attività in chiave europea piuttosto che solo nazionale.

Tali questioni e molte altre vengono affrontate negli scritti che sono raccolti in questa sezione.

2. *L'impatto sulla nozione di aiuto di Stato*

Il contributo di Grazia Vitale esamina l'equilibrio tra la tutela della concorrenza e la salvaguardia dell'ambiente, ponendo l'accento sulle questioni interpretative che possono sorgere in merito alla definizione del requisito di risorsa pubblica. Tale nozione ha assunto rilievo particolare nel settore delle energie rinnovabili, come dimostra la giurisprudenza della Corte di giustizia. Molti sono infatti le occasioni nelle quali la Corte è stata chiamata a esaminare tale nozione. La maggior parte di questi riguardano regimi nazionali intesi a sostenere la produzione di energia elettrica, segnatamente quella risultante da fonti di energia rinnovabili, finanziata mediante supplementi di prezzo imposti dallo Stato agli acquirenti di elettricità.

L'esigenza di bilanciamento tra gli obiettivi economici e quelli ambientali ha spinto la Corte di giustizia ad un inquadramento sempre più rigoroso degli elementi che caratterizzano la nozione di "risorsa statale" e, dunque, la qualificazione di una misura come aiuto do Stato. In molti casi, infatti, la Corte di giustizia ha adottato un approccio particolarmente rigido

¹⁴ Si veda eventualmente C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2019

valutando con particolare attenzione la necessità di un *quid pluris* rispetto alla mera incidenza della misura di aiuto sul bilancio dello Stato e al contestuale arricchimento dell'impresa.

Come sottolinea l'a., anche in riferimento alla definizione di "risorsa pubblica" l'approccio seguito dalla Corte di giustizia è riuscito a contenere una tendenza espansiva della Commissione e, al contempo, rispecchia l'esigenza di un giusto equilibrio tra la necessità dello Stato di intervenire a favore di talune imprese o produzioni e il mantenimento di una concorrenza non falsata.

3. Tutela ambientale e valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno. La disciplina CISAF e i regolamenti di esenzione

Il profilo relativo all'integrazione degli obiettivi di natura ambientale nel contesto della valutazione di compatibilità di un aiuto di Stato assume un rilievo centrale.

I contributi di Irene Agnolucci e Raffaele Palermo analizzano l'evoluzione della normativa in materia di aiuti alla luce della recente adozione del *Clean Industrial State Aid Framework* svolgendo diverse riflessioni in merito al contenuto, alla portata applicativa, e al rapporto con altre fonti normative.

Irene Agnolucci dopo aver illustrato l'evoluzione che dai diversi *Temporary Frameworks*, adottati dalla Commissione europea per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19 e poi alla crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina, giunge fino alla recentissima adozione della *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita* (CISAF)²², sottolinea gli aspetti peculiari di tale strumento ponendo ad esempio in luce il mutamento dei criteri adottati dalla Commissione per la valutazione di compatibilità e l'inserimento di alcune condizioni, nell'ambito degli effetti positivi di cui tenere conto, criteri che "non necessariamente assicurano la presenza di un minor effetto distorsivo ma che (...) fungono almeno da "mitigazione" (intensità massima, calcolo del deficit di investimento, aste pubbliche, ecc.). L'a. enfatizza inoltre come CISAF esprima, in riferimento agli aiuti *ad hoc*, obiettivi di natura protezioni-

²² Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C(2025) 7600 final (CISAF).

stica, premiando gli aiuti che evitino la delocalizzazione di attività al di fuori dello Spazio economico europeo.

L'a. svolge infine alcune riflessioni in merito alla necessità di una maggiore legittimazione democratica di strumenti come il CISAF. Trattandosi di una 'comunicazione' essa viene adottata dalla sola Commissione senza il coinvolgimento di altre Istituzioni. L'a. non pone in discussione l'ambito di discrezionalità (tecnica) di cui gode la Commissione quanto la necessità di ripensare le modalità di adozione della disciplina sugli aiuti di Stato la quale, come è facile osservare, deriva prevalentemente da atti di *soft law*, come tali connotati da scarsa certezza giuridica.

Raffaele Palermo si chiede inoltre se la nuova disciplina, introdotta da CISAF e voluta per accelerare gli investimenti sulle tecnologie pulite e per la decarbonizzazione – mirando al contempo alla competitività del sistema economico-industriale – rischi invece di creare possibili frammentazioni nel mercato interno e distorsioni della concorrenza nonché condurre a ecisioni di investimento inefficienti e di prestarsi. Dubbi vertono anche sulla adeguatezza di una valutazione che sia solo *ex ante*, da parte della Commissione (come avviene in applicazione dei regolamenti di esenzione) della compatibilità di una misura di aiuto.

L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato e l'integrazione in essa della componente ambientale, anche alla luce del *Clean Industrial State Aid Framework* è poi esaminata, da Mario Barbano, sotto l'angolo visuale della decarbonizzazione dei trasporti. Tale prospettiva è senza dubbio particolarmente interessante al fine di verificare l'effettiva incidenza della componente ambientale nelle altre politiche dell'Unione.

Il quadro normativo applicabile agli aiuti per la decarbonizzazione dei trasporti è frammentato e include gli aiuti a finalità ambientale indicati nelle *Linee guida sugli Aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia* (CEEAG) del 2022 e nella *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita* (CISAF), quelli per la realizzazione di importanti progetti comuni europei (IPCEI), per il coordinamento dei trasporti e i recenti quadri temporanei della Commissione. L'a. oltre ad illustrare e commentare tale quadro analizza la prassi decisionale della Commissione in materia di condizionalità ambientale nel settore del trasporto aereo quale caso di studio.

Quello che in conclusione emerge da tale analisi, è il difficile equilibrio tra la tutela ambientale e il sostegno alla competitività del settore dei tra-

sporti nell'ottica della futura politica industriale europea. Poiché è necessario tenere conto della dimensione globale dei mercati e di una certa sofferenza dell'industria europea in termini di competitività, occorre secondo l'a., definire la politica dei trasporti in senso più integrato, nel contesto di una più ampia e completa politica industriale. Sotto tale profilo, un utile esempio potrebbe essere tratto dall'approccio adottato nel settore marittimo e in quello portuale.

Il divieto di erogare aiuti di Stato non è assoluto e prevede come noto delle deroghe. A tal fine la Commissione ha, nel tempo, adottato diversi regolamenti di esenzione, attraverso i quali esenta gli Stati dall'obbligo di notifica, avendo essa stessa già effettuato una valutazione *ex ante* della compatibilità di taluni aiuti di Stato con il mercato. Tra di essi merita particolare attenzione il regolamento generale di esenzione²³ il quale è stato più volte modificato ed integrato anche per tenere conto degli obiettivi di tutela ambientale. Tali aspetti sono esaminati da Valeria Capuano in un contributo dedicato. Come sottolinea l'autrice l'ampliamento delle ipotesi derogatorie – lette anche alla luce del *Clean Industrial Deal*, consente alla Commissione di indirizzare gli Stati membri verso obiettivi ambientali. Va infatti considerata «la maggiore rapidità con la quale gli Stati membri, avvalendosi delle previsioni del Regolamento possano con maggiore tempestività erogare aiuti di Stato essendo dispensati dall'obbligo procedurale di notifica delle misure di aiuto l'ampio sistema derogatorio predisposto dalla Commissione per facilitare l'erogazione di sussidi statali è, a nostro avviso, un cavallo di Troia ben congegnato. In altre parole, un modello necessario affinché gli Stati membri nella convinzione di essere liberi comincino, di fatto, a ragionare in termini europei sul quanto, come e dove investire».

4. Gli aiuti di Stato e l'economia circolare

L'economia circolare integra e sviluppa i principi dello sviluppo sostenibile, sottolineandone l'importanza con riferimento alla tutela ambientale

²³ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, GU L 187 del 26 giugno 2014, p. 1.

e all'equità sociale²⁴. L'economia circolare non può tuttavia essere identificata con specifiche misure ambientali; essa rappresenta piuttosto un processo, un *modus operandi*, che coinvolge tutti gli operatori del ciclo produttivi, compresi i consumatori. L'economia circolare rappresenta certamente un fattore abilitante per la competitività industriale, ma richiede una trasformazione strutturale nei processi produttivi, nei modelli di *governance* e nelle logiche di investimento pubblico e privato.

Quale può essere il contributo che la disciplina sugli aiuti di Stato può offrire al progressivo sviluppo di un'economia circolare? Questo è il tema affrontato nel contributo di Emanuela Di Falco.

Gli aiuti di Stato, in questo contesto, diventano strumenti essenziali per superare ostacoli tecnologici, finanziari e competitivi, in particolare nei settori caratterizzati da elevati costi di innovazione o da ritorni economici incerti. Se infatti, la promozione di un uso più efficiente delle risorse riduce evidentemente l'impatto ambientale dei processi industriali, la transizione verso sistemi produttivi fondati su un'economia circolare deve fare i conti con l'esistenza (o persistenza) di fallimenti del mercato, poiché gli investimenti necessari per lo sviluppo di tecnologie verdi e per la diffusione dell'energia pulita richiedono risorse ingenti, elevata innovazione e una propensione al rischio spesso assente nel settore privato.

Gli aiuti di Stato diretti a sostenere modalità di economia circolare incentivano (anche fiscalmente) la creazione di hub europei dedicati al riciclo, la promozione di filiere chiuse, e mirano alla semplificazione delle normative concernenti i materiali secondari. Come sottolinea inoltre, l'a. entro il 2026 è prevista l'adozione di una *Circular Economy Act*, con l'obiettivo di mettere ordine alla disciplina europea in materia di rifiuti, tentando di far fronte all'attuale ed eccessiva frammentazione normativa e, al contempo, di integrare le discipline già esistenti in materia di aiuti di Stato a finalità ambientale.

²⁴ B. SUÁREZ-EIROA ET AL., *Operational principles of circular economy for sustainable development: Linking theory and practice*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 214, 2019, pp. 952-961, J. M. RODRIGUEZ-ANTON ET AL., *Analysis of the relations between circular economy and sustainable development goals*, in *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 26 fasc. 8, 2019, pp. 708-720

5. Le sovvenzioni estere e le finalità di tutela ambientale

La ricerca ha voluto tenere conto anche di aspetti meno esplorati come il rilievo che le politiche ambientali possono assumere nell'ambito della disciplina delle sovvenzioni estere alle imprese che operano nel mercato interno²⁶. Tale disciplina è, come noto, di recente adozione e questo spiega l'assenza di prassi da parte della Commissione. Il contributo di Stefano Castellana Soldano si propone pertanto di verificare se le politiche ambientali dell'Unione possano condizionare gli interventi della Commissione nell'ambito dei poteri attribuitigli dal regolamento. Nello specifico, lo scritto indaga se gli eventuali effetti positivi sull'ambiente di una sovvenzione estera possano essere valutati ai fini del giudizio di bilanciamento, degli effetti (positivi e negativi), di una sovvenzione sul mercato interno, di cui all'art. 6 del Regolamento. Tale norma, in effetti, consentirebbe alla Commissione di valutare sia «gli effetti positivi della sovvenzione sul mercato interno» sia, al contempo, «altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione». La lettera di tale disposizione consentirebbe in astratto di prendere in considerazione anche gli effetti positivi di una sovvenzione dal punto di vista ambientale. Inoltre, la finalità (anche) ambientale della sovvenzione oggetto di esame da parte della Commissione potrebbe teoricamente assumere rilievo, secondo l'a., non solo nel contesto del bilanciamento tra gli effetti negativi e positivi interni al territorio dell'Unione, ma anche in relazione al rapporto tra i primi e quelli positivi che si producano al di fuori del mercato interno²⁷. Benché la Commissione non abbia ancora adottato gli orientamenti previsti dallo stesso Regolamento²⁸, è possibile trarre

²⁶ Regolamento (UE) 2022/2560 del parlamento europeo e del consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno e alla relativa disciplina attuativa.

²⁷ L. HORKOHL, *Protecting the internal market from subsidisation with the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?* in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2023, 14(3), pagg. 137-151.

²⁸ Gli orientamenti della Commissione di cui all'art. 46 del Regolamento FSR dovranno disciplinare, tra le altre cose, a) l'applicazione dei criteri per determinare l'esistenza di una distorsione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1; b) l'applicazione della valutazione comparata ai sensi dell'articolo 6; c) l'applicazione del suo potere di richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, o di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico nell'ambito di una procedura di ap-

alcune prime indicazioni in tal senso dal progetto, in bozza, di tali orientamenti.

6. Aiuti di Stato green ed impatto economico

Come noto, la competenza esclusiva della Commissione nell'ambito del controllo della corretta applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato si giustifica in ragione della complessità delle valutazioni tecniche, giuridiche ed economiche. A far data dall'Action Plan del 2005, la Commissione ha voluto applicare il criterio dell'”approccio economico più preciso”, criterio che l'ha condotta a bilanciare più attentamente gli effetti negativi con quelli positivi sul mercato. La valutazione economica, nell'ambito della disciplina sugli aiuti di Stato, riveste dunque e da sempre una notevole importanza. La ricerca non ha voluto pertanto tralasciare tale profilo, tenuto conto delle particolarità di tale impatto riguardo all'erogazione degli aiuti a finalità ambientale. Questo aspetto viene analizzato nel contributo di Francesco Busato, scritto insieme a Gianluigi Cisco, Giovanni Ferri, Monica Varlese. Il contributo pone l'accento sul ruolo congiunto dell'evasione fiscale e delle politiche ambientali. Nello specifico, gli a.a. intendono valutare come diverse tipologie di aiuti di Stato con finalità ambientale, ovvero erogabili a favore di imprese che raggiungano una migliore performance di tutela ambientale) e aiuti più “tradizionali” (riduzioni delle imposte sulla produzione o sull'inquinamento) incidano sugli esiti macroeconomici, sulla dimensione dell'economia sommersa e sulla qualità ambientale.

A tal fine, gli a.a. hanno elaborato e sviluppato, nel loro scritto, una versione estesa di un modello di equilibrio economico generale dinamico stocastico (DSGE) a due settori. Il modello viene arricchito con prezzi rigidi, esternalità ambientali e scelte di conformità sia fiscale sia ambientale.

Il lavoro si denota per una sicura originalità tenuto conto che la letteratura in materia (e, in particolare, quella sugli effetti macroeconomici del consolidamento fiscale) ha sino ad ora prestato scarsa attenzione al ruolo congiunto dell'evasione fiscale e delle politiche ambientali, aspetti cruciali per molte economie avanzate, e in particolare per l'Italia.

palto pubblico a norma dell'articolo 29, paragrafo 8; e d) la valutazione di una distorsione in una procedura di appalto pubblico ai sensi dell'articolo 27.

7. Gli aiuti di Stato e la giustizia ambientale come strumento per incidere sulla valutazione positiva della compatibilità

Nell'ambito della generale tematica degli aiuti di Stato a finalità ambientale, non va infine dimenticato un profilo procedurale di particolare rilievo e attualità.

La Convenzione di Aarhus impone all'Unione di prevedere l'accesso alla giustizia a soggetti del pubblico, portatori di interesse, tra cui le ONG, al fine di far valere la violazione di norme di diritto dell'Unione a tutela dell'ambiente, e richiedere il riesame degli atti adottati dalle istituzioni europee in spregio a tali norme. Il regolamento (CE) 1367/2006³⁰, che ha dato attuazione a tale Convenzione ha, invece, escluso alcune categorie di decisioni dall'applicabilità di tale meccanismo, tra cui quelle adottate dalla Commissione nella materia degli aiuti di Stato.

Tenuto conto del particolare rilievo che la componente ambientale ha assunto nell'ambito della valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato, è facile comprendere come l'ampliamento della possibilità, da parte di portatori di interesse, di sindacare la mancata rispondenza di una decisione adottata dalla Commissione con talune finalità di natura ambientale, e dunque incidere anche su scelte di politica industriale (interna, ma anche evidentemente europea) abbia indotto le istituzioni – e soprattutto gli Stati membri – ad adottare un approccio particolarmente restrittivo.

Poiché il Comitato di controllo istituito dalla Convenzione ha tuttavia rilevato la non conformità di tale esclusione con il diritto all'accesso alla giustizia in materia ambientale previsto dalla medesima Convenzione, il regolamento di esecuzione 2025/905³¹ e il nuovo Codice delle migliori pratiche³², per far fronte a tali rilievi, hanno finalmente introdotto un meccanismo di riesame interno degli atti e delle omissioni nell'ambito del controllo

³⁰ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi dell'Unione delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

³¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 della Commissione, del 12 maggio 2025, che modifica il reg. (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda un meccanismo di riesame interno per dare seguito alle conclusioni del comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 e altri aggiornamenti procedurali.

³² Comunicazione della Commissione – Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, del 13 giugno 2025, C/2025/2823.

degli aiuti di Stato in relazione a potenziali violazioni della disciplina UE in materia ambientale. Secondo la Commissione, la soluzione avrebbe l'obiettivo di mantenere «il giusto equilibrio tra l'accesso alla giustizia nel settore del diritto ambientale dell'Unione e le specificità della procedura in materia di aiuti di Stato»³³.

Le questioni sottese a tali profili sono esaustivamente esaminate nello scritto di Lorenzo Grossio. Il contributo, nell'offrire alcuni spunti di riflessione critica sull'adeguatezza della risposta dell'Unione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, si propone in particolare di valutare se tale equilibrio sia stato effettivamente raggiunto.

8. Conclusioni

La ricerca ha messo in luce il cambio di paradigma nella valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato e la progressiva integrazione della componente ambientale nell'analisi degli aspetti positivi in rapporto a quelli distorsivi. Il nuovo quadro normativo (che tuttavia si fonda prevalentemente su atti di *soft law*) introduce aspetti certamente innovativi e contribuisce alla costruzione di una politica industriale europea. L'allentamento delle regole di concorrenza in un mercato (quello europeo) oramai maturo dal punto di vista della competitività interna non sembra destare particolari allarmismi, o comunque appare necessario al fine di evitare che il mercato dell'Unione sia debole nel contesto mondiale e che a fronte di una pluralità di operatori in concorrenza tra loro non sia invece in grado di creare dei “campioni europei” in grado di competere con i giganti americani o cinesi. Inoltre, al fine di evitare ingerenze estere distorsive, la normativa sugli aiuti di Stato opera necessariamente in raccordo con la disciplina sulle sovvenzioni estere e con quella sugli investimenti esteri diretti.

Al di là degli innegabili benefici che (si auspica) potrà condurre il nuovo approccio adottato dall'Unione, diretto a bilanciare una transizione ambientale con l'affermazione e rilancio di un'industria europea realmente

³³ Dichiarazione della Vicepresidente esecutiva della Commissione per una transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera; comunicato stampa della Commissione europea, *La Commissione modifica le norme sugli aiuti di Stato per garantire al pubblico l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Bruxelles, 12 maggio 2025).

competitiva, non vanno tuttavia sottovalutati i rischi di una frammentazione del mercato e del progressivo divario che potrebbe prodursi tra Stati con maggiore capacità finanziaria e tutti gli altri. Sotto tale profilo appare imprescindibile che l'Unione si doti di un 'Fondo per la competitività', annunciato dal *Clean Industrial Deal*, che possa offrire un sostegno diretto alle imprese incentivando le tecnologie pulite e la decarbonizzazione industriale. Come testualmente previsto dal documento «i finanziamenti dell'UE permetteranno ulteriori investimenti significativi nelle infrastrutture e nella connettività necessarie per completare l'Unione dell'energia». Solo attraverso un quadro finanziario europeo potranno essere effettivamente raggiunti gli obiettivi prefissati dal Patto per l'industria pulita e, al contempo, mantenere una reale concorrenza tra le imprese nel mercato interno e soprattutto una parità di condizioni tra i diversi Stati membri.

LA NOZIONE DI “RISORSA STATALE”
NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI:
LA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA TUTELA
DELLA CONCORRENZA E SALVAGUARDIA DELL’AMBIENTE

GRAZIA VITALE*

SOMMARIO: 1. Breve premessa introduttiva. – 2. L’origine statale delle risorse e l’effettivo utilizzo di risorse pubbliche: alcuni casi in materia di energia. – 3. *Segue ...* L’approccio equilibrato e di tenuta del sistema assunto dalla Corte di giustizia. – 4. Considerazioni di sintesi e conclusive.

1. Breve premessa introduttiva

Si registra ormai da tempo un processo di progressiva modernizzazione della disciplina in materia di controllo degli aiuti di Stato; processo finalisticamente volto a orientare le risorse pubbliche verso obiettivi, appunto, di interesse pubblico¹. Tra questi, negli ultimi anni ha assunto un ruolo primario l’ambiente, con la conseguenza per la quale all’approccio meramente formalistico che aveva caratterizzato tradizionalmente l’azione della Commissione, è seguito uno più attento all’impatto che le singole misure di aiuto statale a determinate imprese possano produrre sui meccanismi di protezione ambientale.

Ne è derivata un’impalcatura nella quale la disciplina sugli aiuti di Stato non è vista solo come strumento atto ad evitare possibili distorsioni del sistema concorrenziale, ma anche come mezzo per promuovere il perseguimento di nuovi obiettivi strategici².

Questo mutamento di approccio, se da un lato ha certamente contri-

* Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Messina.

¹ Sul punto cfr. B. NASCIBENE (a cura di), *Modernisation of EU State Aid Control: Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Springer, 2017; M. PETRACHI, *La tutela dell’ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023.

² Così si esprime F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell’Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2025, pp. 7 ss.

buito a meglio definire il soddisfacimento di interessi ulteriori e diversi rispetto a quelli più strettamente riconducibili ai profili economici di funzionamento del mercato interno, dall'altro ha alimentato le disquisizioni interpretative attorno ai presupposti applicativi delle regole generali in materia di aiuti di Stato. E ciò non solo sul piano squisitamente dottrinale, ma anche e soprattutto nell'ambito della giurisprudenza di Lussemburgo, che molto si è spesa nell'individuazione dei requisiti in presenza dei quali una misura di sostegno possa essere qualificata come aiuto.

Ora, al fine di circoscrivere già da subito l'oggetto della trattazione, risultano necessarie talune precisazioni preliminari.

La prima.

Come è noto, l'applicazione della disciplina sul controllo degli aiuti di Stato postula il previo accertamento della sussistenza di taluni requisiti³, che devono essere tutti soddisfatti nel caso concreto perché una misura possa essere qualificata come "aiuto"⁴. Tra questi, uno dei più importanti è quello dell'origine statale delle risorse, riconducibile alla necessità che la misura sia imputabile allo Stato (o ad altra autorità pubblica), e che integri un trasferimento, diretto o indiretto, di risorse statali.

Per lungo tempo, la questione principale che si è posta all'attenzione della Corte di giustizia è stata quella di definire se, ai fini della qualificazione di una misura come aiuto, ai sensi e per gli effetti del Trattato, gli ultimi due elementi fossero da intendersi come cumulativi o piuttosto come alternativi⁵. E sebbene sia ormai da tempo tendenzialmente pacifico che i

³ Si tratta per l'appunto dell'origine statale delle risorse, dell'attribuzione di un vantaggio ai beneficiari della misura d'aiuto, della circostanza che tale vantaggio sia circoscritto ad alcune imprese o produzioni (requisito della selettività), dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri, della distorsione, anche soltanto potenziale, della concorrenza.

⁴ Sul concetto di aiuto di Stato la bibliografia è invero sterminata. Si segnalano, ai fini di una ricostruzione dell'evoluzione del concetto giuridico di cui trattasi: J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*, Oxford, 2015; A. BIONDI- P. EECKOUT -J.FLYNN (a cura di), *The Law of State aid in the European Union*, Oxford, 2004.

⁵ Come si è avuto già modo di precisare, sul requisito di "risorsa statale" e su quello di "imputabilità allo Stato" si è registrata una discreta evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia.

In un primo momento i giudici di Lussemburgo affermarono il carattere cumulativo dei due anzidetti criteri (cfr. Corte giust. 24 gennaio 1978, C-82/77, *Netherlands v Van Tiggele*). Successivamente, ritennero che non fosse necessario, ai fini della qualificazione di una misura di sostegno in termini di aiuto, che sussistesse un onere effettivo sul bilancio

detti requisiti debbano essere entrambi sussistenti ai fini della qualificazione della misura come aiuto⁶, non vi è ancora del tutto chiarezza su taluni profili ricostruttivi di interesse.

Orbene, è opportuno precisare che, soprattutto per ragioni di economia della trattazione, in questa sede ci si concentrerà, in modo particolare, esclusivamente sul concetto di “risorsa statale”, e si rinvierà agli ulteriori e diversi requisiti di cui all’art. 107 del Trattato solo nel momento e nella misura in cui ciò sia necessario ai fini dell’esplicitazione del ragionamento che si intende prospettare in queste brevi note.

Veniamo ora alla seconda precisazione.

Il tema dell’interpretazione del suddetto requisito, così come circoscritto nelle intenzioni della trattazione, sarà analizzato in questa sede concentrandosi sul contesto nel quale esso ha assunto, negli ultimi anni, un rilievo particolare, ossia quello degli aiuti a finalità ambientale nel settore delle energie rinnovabili⁷.

Non sono mancati i casi, infatti, in cui la Corte è stata chiamata a esaminare la condizione relativa alle «risorse statali» in una serie di cause relative ai regimi nazionali intesi a sostenere la produzione di energia elettrica, segnatamente quella risultante da fonti di energia rinnovabili, finanziata mediante supplementi di prezzo imposti dallo Stato agli acquirenti di elettricità.

Ora, sulla base di queste precisazioni preliminari, le brevi riflessioni che seguono si pongono un obiettivo argomentativo minimo, del quale corre l’obbligo di dare da subito brevemente conto, ossia quello di mettere

dello Stato (cfr. Corte giust. 22 marzo 1977, C-78/76, *Steinike & Weinlig*; 30 gennaio 1985, C-290/83, *Commissione v Francia*; 7 giugno 1988, C-57/86, *Grecia v Commissione*; 2 febbraio 1988, C-67/68 e 70/85, *Van der Kooy v. Commissione*). Ancora più tardi, tornando indietro sui propri passi, pretesero nuovamente, perché il requisito potesse dirsi effettivamente integrato, che sussistesse un effettivo trasferimento di risorse statali (cfr. Corte giust. 17 marzo 1993, C-72, 73/91, *Sloman Neptun*; 30 novembre 1993, C-189/91, *Petra Kirsammer-Hack*; 7 maggio 1998, C-52-54/97, *Viscido v. Poste Italiane*).

⁶ Si vedano da ultimo Corte giust. 19 dicembre 2013, C-262/12, *Vent de colère!*; 28 marzo 2019, C-405/16 P, *Germania/Commissione*; 12 gennaio 2023, C-702/20 e C-17/21, *DOBELES HES*; 26 settembre 2024, C-790, 791/21 P, *Covestro Deutschland*.

⁷ Sul tema in generale si vedano: K. BOURGEOIS, L. HANCHER, D. IRISARRI LOLIN, *State Aid for Energy and Environmental Protection*, in L. HANCHER, Y. DE VRIES, F.M. SALLERNO (ed.), *EU State Aids*, London, 2021; C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*, New York, 2022, spec. pp. 442 ss.; S. MARINO, *La tutela ambientale nella politica dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in *Dir. Un. eur.*, 2021, pp. 43 ss.

in evidenza come l'evoluzione della nozione di "risorsa statale", quale rinvenibile nella autorevole giurisprudenza dell'Unione, sia l'espressione più diretta ed immediata della continua tensione che, nella materia di cui trattasi, sussiste, oggi più che mai, tra una serie di principi, valori e criteri giuridici, che convivono e interagiscono inevitabilmente tra di loro e che sono fondamentalmente riconducibili alle due macroaree della tutela della concorrenza da una parte e della tutela dell'ambiente dall'altra.

A tal fine la trattazione seguirà un percorso tracciato proprio dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, soffermandosi sulle principali pronunce nelle quali la stessa, adita per l'interpretazione del requisito dell'origine statale delle risorse, si è in particolare soffermata su taluni profili problematici relativi alla definizione della nozione di risorsa statale nel delicato contesto degli aiuti all'energia.

Al termine dell'analisi così condotta, e sulla base delle risultanze argomentative raggiunte, si tenterà di dimostrare l'assunto di cui alla premessa, valorizzando l'approccio cauto e, per quanto perfettibile, tendenzialmente condivisibile, con cui la Corte di giustizia garantisce la tenuta di un sistema che si muove tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, pur se nel rispetto delle specificità propriamente riconducibili alla materia degli aiuti di Stato.

2. L'origine statale delle risorse e l'effettivo utilizzo di risorse pubbliche: alcuni casi in materia di energia

Nel disegnare le politiche di sostegno alle energie rinnovabili, la Corte di giustizia si è preoccupata di verificare il rispetto dei vincoli derivanti dalle disposizioni dell'Unione in materia di aiuti.

Ne è derivata una giurisprudenza complessa ed articolata, nella quale si intersecano e tentano di trovare un delicato equilibrio principi e valori di sistema da un lato, e esigenze del caso concreto dall'altro.

Una delle pronunce più importanti, che ha certamente rappresentato una pietra miliare nella materia delle misure di sostegno alle energie rinnovabili⁸, è quella resa nel caso *PreussenElektra*⁹.

⁸ Per una sintesi dell'argomento cfr. F.M. SALERNO, F. MACCHI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea su meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*,

La questione riguardava uno schema di incentivazione della produzione di energia derivante da fonti rinnovabili istituito in Germania, che si attuava attraverso l'obbligo imposto alle società elettriche di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia da fonti rinnovabili. Secondo la Commissione, un siffatto meccanismo configurava certamente un aiuto di Stato, sebbene realizzato attraverso l'imposizione, da parte delle autorità pubbliche, di un obbligo di trasferimento di risorse private. Del tutto diversa, invece, la posizione assunta dall'Avvocato Generale prima e, sulla stessa lunghezza d'onda di quest'ultimo, dalla Corte di giustizia poi.

L'A.G. Jacobs, più in particolare, utilizzava alcuni argomenti logico-giuridici piuttosto semplici e lineari e, forse proprio per questa ragione, abbastanza convincenti. Sottolineava, in buona sostanza, che l'interpretazione eccessivamente estensiva portata avanti dalla Commissione avrebbe finito con l'integrare una forzatura della lettera e dello scopo dell'art. 107, attraendo nell'orbita del controllo degli aiuti persino le legittime forme di regolamentazione statale dei rapporti tra imprese private. L'unico elemento veramente dirimente, ai fini della qualificazione della misura come aiuto, avrebbe dovuto ricondursi, piuttosto, all'effettiva incidenza della stessa sul bilancio pubblico, sia in termini diretti, che indiretti ¹⁰.

Analogamente a quanto affermato dall'Avvocato Generale, la Corte ha escluso che la misura di sostegno in discussione avesse la natura di aiuto, atteso che, pur se il vantaggio che si configurava era in effetti riconducibile ad un intervento pubblico, tale vantaggio non derivava, con tutta evidenza, dal coinvolgimento di risorse pubbliche.

Ora, la pronuncia riveste particolare interesse non solo per il contenuto della stessa, e cioè nell'ambito dell'individuazione delle caratteristiche strutturali e funzionali del requisito della portata statale delle risorse coinvolte nell'attuazione della misura; ma anche perché, prima e forse più di ogni altra pronuncia, essa consente di esplicitare la tesi di cui alla premessa.

Come avrà modo di meglio chiarire nella giurisprudenza successiva, infatti, qui la Corte inizia lodevolmente a calmierare e ricondurre ad equilibrio, seguendo l'impostazione dell'Avvocato Generale, l'approccio eccessivamente "estensivo" della Commissione, volto a tutelare al di sopra di

<http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it>.

⁹ Corte giust. 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswig AG*.

¹⁰ Sul punto si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale F.G. Jacobs (*Preussen Elektra*), in particolare paragrafi 115 e 153.

tutto la concorrenza contro interventi distorsivi di origine statale – qualunque sia il modo in cui tali interventi vengano realizzati – e anche a costo di frustrare le pur importanti esigenze sottese alle politiche di incentivazione della produzione di energie rinnovabili e, più a monte, di tutela ambientale.

Se la sentenza citata rappresenta il primo veramente lucido tentativo, peraltro ben riuscito, di sistematizzazione della materia, nella giurisprudenza successiva la Corte ha dovuto affrontare questioni vieppiù problematiche, dalla cui definizione è discesa, in gran parte, anche la tenuta stessa del modello *PresussenElektra*. Il riferimento è, ad esempio, ai casi in cui siano venute in rilievo risorse di imprese sottoposte a controllo pubblico¹¹, nonché ai casi di prelievi sugli acquirenti di energia elettrica gestiti da intermediari pubblici o privati¹².

Con particolare riguardo a questa seconda ipotesi si rinvencono una serie di sentenze, di alcune delle quali si tenterà di dar conto in questa sede, nelle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione o meno in termini di aiuto per quelle misure di sostegno in cui le risorse siano ricavate tramite prelievi pubblici sugli acquirenti di energia, gestiti da enti (anche privati) appositamente indicati per svolgere tale compito.

Nel caso *Essent*¹³, ad esempio, veniva in rilievo la previsione di un supplemento di prezzo posto a carico degli acquirenti di energia elettrica, supplemento da corrispondersi al gestore di rete e ceduto da quest'ultimo, a sua volta, a una società designata per la compensazione di costi non conformi al mercato.

¹¹ Di questo primo profilo ci si occuperà solo di striscio. Per il momento basti ricordare che la questione è stata affrontata in termini sistematici dalla Corte in una vicenda che, invero, non riguardava il settore delle energie rinnovabili, ma con un'elaborazione teorica certamente applicabile anche a tale settore. Si tratta della pronuncia 16 maggio 2002, C-482/99, *Stardust Marine*, dove la Corte ha avuto modo di precisare che, per applicare la disciplina degli aiuti di Stato, era necessario dimostrare l'esistenza e la persistenza di un coinvolgimento attivo e concreto dell'autorità pubblica nelle decisioni riguardanti le misure adottate dall'impresa privata. Sulla sentenza di cui trattasi cfr. L. HANCHER, *Case C-482/99, French Republic v. Commission ("Stardust Marine")*, *Judgment of the Full Court of 16 May 2002*, 2003, in *CMLR*, 2003, pp. 739 ss.; C. KOENIG-J. KÜHLING, *EC Control of Aid Granted Through State Resources*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2002, pp. 7 ss.

¹² Sul punto cfr. E.C. MAQUEDA, G. CONTE, *The concept of State Aid, State Resources and Imputability*, in *EU Competition Law, State Aid*, I, Claey's & Casteels, 2016, pp. 219 ss.

¹³ Corte giust. 17 luglio 2008 C-206/06, *Essent Netwerk Noord B.V.*

La Corte ritenne soddisfatto il requisito dell'impiego di risorse pubbliche in quanto gli operatori privati, sottoposti all'obbligo di acquisto, erano compensati tramite l'utilizzo di fondi derivanti da un sovrapprezzo pagato dai consumatori secondo meccanismi assimilabili a quelli di un prelievo impositivo. Questo significava, nell'ottica della Corte, che la circostanza che il soggetto deputato alla gestione dei flussi finanziari collegati al gettito dei prelievi fosse un soggetto privato, non era sufficiente ad escludere la sussistenza di un controllo pubblico sulle risorse e, di conseguenza, la qualifica della misura di incentivazione come aiuto di Stato.

Nella successiva vicenda *Vent de Colère*¹⁴, la Corte ebbe modo di pronunciarsi sul meccanismo di compensazione integrale dei costi supplementari imposti a talune imprese in conseguenza di un obbligo di acquisto di energia elettrica di origine eolica a un prezzo superiore a quello di mercato, finanziato attraverso l'aumento in bolletta a carico dei consumatori finali. Essa concluse, analogamente a quanto aveva statuito nella pronuncia precedente, nel senso che l'intervento dovesse essere considerato come effettuato mediante risorse statali e qualificato, pertanto, come aiuto di Stato. Più in particolare, la Corte precisò che si trattasse di risorse alimentate da contributi obbligatori, previsti dalla legge¹⁵; e che tali risorse, pur se non permanentemente in possesso dello Stato, rimanevano comunque sotto il controllo pubblico.

Ora, da queste poche battute risulta evidente la differenza tra il caso *PreussenElektra* e la giurisprudenza da ultimo sommariamente citata. Nel primo, più in particolare, venivano in gioco imprese private, che riuscivano ad adempiere all'obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie loro proprie e in nessun momento sottoposte a controllo pubblico. Nei casi successivi, invece, lo Stato interveniva prevedendo la raccolta presso il pubblico indistinto dei consumatori, realizzata attraverso meccanismi impositivi o

¹⁴ Corte giust. *Association Vent de Colère!*, cit. Per un commento alla sentenza si vedano S.C. DE UGARTE, D. RAT, *Beyond Preussen Elektra? – Eu State Aid and the Promotion of Renewable Energy*, in *European Networks Law Regulation Quarterly*, 2014, pp. 253 ss.; A. GIRAUD, *Vents De Colère! – Testing the Limits of PreussenElektra*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2, 2014, pp. 348 ss.

¹⁵ È ormai pacifico in giurisprudenza che la circostanza che il meccanismo di compensazione sia istituito per legge consenta già di considerarlo imputabile allo Stato. Peraltro, nella quasi totalità dei casi relativi a sistemi di incentivazione alle fonti rinnovabili, le misure sono facilmente qualificabili come imputabili allo Stato, in quanto normalmente derivano da atti normativi.

paraimpositivi, così garantendo ai privati la copertura integrale dei costi supplementari sostenuti.

Questo rilievo consente di tracciare due prime riflessioni di carattere interlocutorio.

In primis, perché possa dirsi esistente un intervento realizzato mediante risorse statali, non è necessario né che lo stesso sia direttamente concesso dallo Stato, potendo invece essere concesso anche da enti pubblici o privati istituiti per la gestione dell'aiuto; né che vi sia un impatto diretto sul bilancio pubblico, purché lo Stato mantenga un controllo effettivo e concreto sulle risorse coinvolte.

In secondo luogo, poi, pare che nelle sentenze *post PresussenElektra* la Corte di giustizia abbia iniziato ad assumere un atteggiamento giustamente e ragionevolmente più "rigoroso" nella definizione del concetto di "risorsa statale" e, più in generale, nell'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 1 TFUE. Atteggiamento certamente giustificato dalla diversità delle situazioni di fatto e dei meccanismi di diritto sottoposti alla sua attenzione, ma finalizzato forse anche a contemperare due ulteriori, diverse ma ugualmente importanti, esigenze. Da un lato quella di evitare aggiramenti della norma, che si sarebbero potuti realizzare utilizzando imprese private per gestire risorse statali volte, nella sostanza, a sostenere determinate imprese; dall'altro quella di non intaccare in termini troppo sensibili la potestà regolatoria dello Stato.

Ancora un ulteriore riferimento giurisprudenziale al caso *ENEA*¹⁶.

La vicenda prendeva le mosse da quanto disposto dalla legge polacca sull'energia, sulla base della quale qualsiasi società che operasse, appunto, nel mercato dell'energia, era tenuta ad acquistare energia elettrica prodotta in cogenerazione con la produzione di calore proveniente da fonti di energia collegate alla rete esistente, e ciò fino al raggiungimento di una quota prefissata. La mancata ottemperanza rispetto a questo obbligo determinava l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. La questione sottoposta all'attenzione della Corte riguardava, ovviamente, la qualificazione, in termini di aiuto di Stato o meno, per il meccanismo scaturente dal suddetto

¹⁶ Corte giust. 13 settembre 2017, C-329/15, *ENEA SA*. Sul caso *Enea* si segnalano: T. ILIOPOULOS, *Is ENEA the New PreussenElektra?* in *European State Aid Law Quarterly*, 2018, pp. 19 ss.; P. NICOLAIDES, *State Resources and Imputability*, in <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9024>.

obbligo, a fronte della valutazione della sussistenza o meno di un trasferimento di risorse statali.

A tal fine la Corte, riproponendo le risultanze delle precedenti statuizioni in materia di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili, precisava ancora una volta come l'esistenza di un aiuto prescindendo dal fatto che esso sia concesso direttamente dallo Stato, potendo piuttosto lo stesso essere gestito anche da enti privati istituiti a tal fine e purché lo Stato mantenga un controllo pieno e continuativo sulle risorse mobilitate. Applicando tale assunto al caso di specie, la Corte concludeva secondo le previsioni, ritenendo che le imprese obbligate per legge ad approvvigionarsi di energia da cogenerazione non fossero incaricate dallo Stato della gestione di risorse statali, ma piuttosto fossero tenute ad acquistare con risorse proprie. Correlativamente, il costo supplementare del sostegno all'energia non era fatto ricadere sul consumatore finale a fronte di un meccanismo di compensazione integrale, finanziato da un contributo obbligatorio previsto dalla legge.

In tempi ancora più recenti la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi¹⁷, in particolare su una normativa nazionale (tedesca) che prevedeva un meccanismo di sostegno alle energie rinnovabili, con specifico riguardo alla produzione di elettricità da fonti rinnovabili e gas da estrazione. Il sistema, che prevedeva per i produttori di energie rinnovabili un prezzo superiore al prezzo di mercato in base a tariffe fissate per legge, si articolava attraverso una serie di obblighi posti in capo ai gestori della rete di distribuzione locale e ai gestori delle reti di trasporto interregionale, con correlato diritto di chiedere ai fornitori dei clienti finali il pagamento di una sovrattassa EEG per compensarli degli oneri sopportati. I fornitori a loro volta avevano la facoltà di trasferire la sovrattassa EEG sui clienti finali.

La Corte di giustizia, annullando la sentenza precedentemente resa dal Tribunale, nonché la decisione della Commissione, ha ritenuto che nel caso di specie non fosse integrato il requisito del coinvolgimento di risorse statali e, di conseguenza, non si versasse in un'ipotesi di aiuto di Stato. Anche in questo caso la Corte riproponeva i suoi stessi precedenti, precisando che il più importante elemento di demarcazione tra il caso da ultimo sottoposto alla sua attenzione e gli stessi risiedesse nella circostanza per la quale nel meccanismo di sostegno di cui al caso EEG il supplemento non fosse unilateralmente posto dalla legge a carico dei consumatori; piuttosto

¹⁷ Corte giust. 28 marzo 2019, C 405/16 P, *Germania contro Commissione*.

il trasferimento sui consumatori era solo eventuale, e la copertura dei costi supplementari sopportati dalle imprese nel caso in cui quanto riscosso dai consumatori finali non fosse sufficiente a coprire tali costi era normalmente a carico delle imprese stesse.

3. Segue... *L'approccio equilibrato e di tenuta del sistema assunto dalla Corte di giustizia*

La giurisprudenza succintamente delineata sopra esprime il lodevole tentativo della Corte di giustizia di trovare un equilibrio tra un eccessivo ampliamento del sistema derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria, che potrebbe compromettere la libera concorrenzialità del mercato in modo sistematico e prolungato; e la valorizzazione, al contempo, delle nuove esigenze strategiche legate alla promozione e alla tutela delle finalità ambientali.

Così, per la Corte, ai fini della qualificazione di una misura come aiuto, in specie nell'ambito che abbiamo considerato in questa sede, ossia quello delle misure di sostegno alle energie rinnovabili, non è sufficiente che si individui un vantaggio in capo ai beneficiari, conformemente a quanto previsto da una determinata normativa; è piuttosto necessario che vi sia un effettivo coinvolgimento di risorse pubbliche. Perché si integri questo requisito, poi, è necessario un *quid pluris* rispetto alla mera incidenza sul bilancio dello Stato. Si ricordi come la Corte abbia precisato, nelle pronunce di cui si è detto ellitticamente in seno alla trattazione e anche in altre¹⁸, che un obbligo di pagamento unilateralmente imposto dallo Stato, ancorché connesso ad una corrispondente diminuzione del bilancio statale, non determina l'impegno di risorse statali in mancanza di una ripercussione obbligatoria a valle della catena di approvvigionamento.

Ma questo non basta ancora.

Una volta chiarito che il prelievo si configuri come obbligatorio, la giurisprudenza dell'Unione precisa che sia necessario un controllo pubblico, effettivo e permanente, sulle somme riscosse.

E vi è ancora di più, perché le risorse riconducibili ad un contributo obbligatorio, gravante sui consumatori finali, non devono poter essere uti-

¹⁸ Trib. 20 settembre 2019, T-217/17, *FVE Holýšov I e a./Commissione*; Corte giust. 26 settembre 2024, C-795/21 P e C-796/21 P, *WEPA Hygieneprodukte e a./Commissione*.

lizzate per destinazioni diverse rispetto a quelle previste dalla normativa istitutiva del meccanismo compensatorio¹⁹. Questo significa, ancor più chiaramente, che il carattere statale delle risorse ai fini della qualificazione della misura come aiuto, non dipende solo dall’esercizio di un potere pubblico che si espliciti nell’imposizione di un obbligo di pagamento, ma anche e soprattutto da un controllo sui fondi da parte dello Stato e da una gestione degli stessi in conformità alla normativa dello Stato membro interessato.

Questa ricostruzione, espressione del rigore argomentativo della Corte, contrapposto all’approccio eccessivamente estensivo dell’esecutivo dell’Unione e volto a conciliare la tutela della concorrenza con ulteriori e diversi valori in gioco, trova riscontro, invero, in tutta una serie di ulteriori pronunce con le quali i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati ad affrontare questioni dello stesso tenore.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla sentenza resa nel caso *Fallimento Esperia*²⁰, relativa ad un sistema di sostegno alla produzione di energia verde volto a garantire l’immissione di una quota di elettricità verde nella rete elettrica nazionale su base annua.

Secondo la Corte, in linea di principio, non vi sarebbe stato un coinvolgimento di risorse statali laddove il valore economico dei certificati fosse risultato solo dall’obbligo, previsto per legge in capo ai produttori e agli importatori, di acquistarli con risorse proprie. Tuttavia, il meccanismo era in concreto un po’ più complesso e prevedeva che un ente, controllato dallo Stato, procedesse all’acquisto dei certificati verdi eccedenti rispetto a quelli che gli operatori erano obbligati ad acquistare, utilizzando a tal fine le entrate provenienti da tariffe versate dai consumatori. Il regime così disegnato, quindi, implicava secondo la Corte un coinvolgimento di risorse statali a fronte della valorizzazione, tipicamente riconducibile alla giurisprudenza prevalente, del concetto di “controllo pubblico”. Non venivano in rilievo solo somme che transitavano da un soggetto privato ad un altro; il vantaggio economico, consistente nella messa a disposizione dei produttori nazionali di energia elettrica verde dei certificati verdi, era in effetti parzialmente finanziato a mezzo di una riduzione delle risorse sotto il con-

¹⁹ Cfr. sentenza *Essent*, cit., punti 67-70.

²⁰ Corte giust. 7 marzo 2024, C-558/22, *Fallimento Esperia*.

trollo statale, in quanto riconducibile all'obbligo di acquisto dei certificati eccedenti da parte di un ente controllato dallo Stato stesso²¹.

4. Considerazioni di sintesi e conclusive

Tentiamo a questo punto di tracciare qualche breve considerazione di sintesi e di carattere tendenzialmente conclusivo.

Come si è avuto modo di mettere in evidenza, a mezzo della giurisprudenza forse più rappresentativa della Corte di giustizia, la disciplina sul controllo degli aiuti di Stato, nonché l'interpretazione e l'applicazione della stessa, passano oggi più che mai attraverso il necessario contemperamento tra i valori, in continua tensione tra di loro e in vista della loro salvaguardia, della competitività e dell'ambiente.

L'esigenza di bilanciamento tra gli obiettivi economici e quelli ambientali ha spinto la Corte di giustizia ad un contenimento delle spinte "estensive" della Commissione e, in un'ottica di equilibrio istituzionale, ad un inquadramento sempre più rigoroso degli elementi in presenza dei quali possa darsi effettivamente luogo ad un coinvolgimento di risorse statali, tale da determinare la qualifica della misura interessata in termini di aiuto.

Ne è derivato un sistema che riesce a mantenere la sua tenuta sul presupposto dell'equilibrio tra finanziamento pubblico e concorrenza e sull'idea per la quale la stabilità economica non possa prescindere dalla tutela della salute, umana e dell'intero pianeta.

²¹ Sulla base di queste premesse, è prevedibile che la Corte, in un ulteriore caso ancora ad oggi pendente, si pronuncerà nel senso delineato dall'Avvocato generale nelle sue già rassegnate Conclusioni e in linea con i suoi stessi precedenti C-242/24 P, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*).

Nel caso di specie il riferimento è ad una normativa nazionale tedesca che prevede l'obbligo, per i gestori della rete di distribuzione, di rifornirsi presso i produttori di energia elettrica da fonti di energia rinnovabili ad un prezzo maggiorato di un premio che può essere accompagnato da un bonus. L'Avvocato generale, in linea con la giurisprudenza pregressa della Corte, ritiene che non si possa sostenere che i pagamenti obbligatori da parte dei gestori di rete alle imprese produttrici di energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili siano tali da mobilitare risorse statali per il solo fatto che sono stati imposti unilateralmente dalla legge. Al contrario, la natura statale delle risorse può essere accertata unicamente a fronte dell'esistenza di ulteriori criteri, primo tra tutti quello di una ripercussione obbligatoria, sui clienti finali, dell'importo corrispondente a tali pagamenti.

DECARBONIZZAZIONE E COMPETITIVITÀ EUROPEA: UN'ANALISI DI *CLEAN INDUSTRIAL DEAL STATE AID* *FRAMEWORK* ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE DEGLI INVESTIMENTI GREEN NEGLI AIUTI DI STATO

IRENE AGNOLUCCI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La stabilizzazione della temporaneità in CISAF. – 3. La cesura con il regime sugli aiuti di Stato. – 4. Il raccordo di CISAF con le altre disposizioni sugli aiuti di Stato che facilitano gli investimenti green. – 5. Considerazioni conclusive circa le prospettive post-2030.

1. *Introduzione*

Negli ultimi anni, l'Unione europea ha progressivamente ridefinito la propria identità economica e giuridica in funzione della transizione verde, trasformando la sostenibilità ambientale in una componente costitutiva del suo assetto costituzionale. Il Green Deal europeo, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2019, rappresenta non soltanto un pacchetto di politiche ambientali, ma un progetto di integrazione economica di nuova generazione, nel quale la crescita sostenibile e la competitività industriale vengono concepite come obiettivi complementari e non più alternativi¹. L'obiettivo introdotto dal Green Deal europeo di ridurre del 55% le emissioni entro il 2030, fino ad azzerarle nel 2050, è divenuto vincolante ai sensi dell'articolo 2 della Normativa europea sul clima². Oggi la neutralità climatica, ossia l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra, rimane centrale nelle agende delle istituzioni europee, implicando una profonda trasformazione del ruolo dello Stato nell'economia e, di conseguen-

*Assegnista di ricerca e Docente a contratto in Diritto dell'Unione europea presso Università Bocconi.

¹ Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal europeo*, COM(2019) 640.

² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

za, del modo in cui il diritto dell'Unione regola l'intervento pubblico al fine di dissociare la crescita economica europea dall'uso di tali risorse nel lungo termine³. Per raggiungere questi obiettivi industriali, l'Unione europea, priva di un bilancio federale e di risorse paragonabili a quelle di Stati Uniti o Cina, si è dovuta adoperare per assicurare che gli Stati membri destinassero le loro risorse nazionali al raggiungimento di questi obiettivi climatici, ma senza causare distorsioni di concorrenza eccessive⁴.

Recentemente, l'Unione si è dotata di uno strumento nuovo, che raccorda l'obiettivo della decarbonizzazione con quello dell'aumento della competitività delle imprese europee, ossia il Patto per l'industria pulita, che si concentra specificatamente nei settori ad alta intensità energetica e nelle tecnologie pulite⁵. Data la limitazione del budget europeo, gli aiuti di Stato hanno assunto sempre di più un ruolo centrale tra le politiche europee, fungendo da cerniera tra il principio di concorrenza e il perseguimento di finalità pubbliche di interesse comune e da strumento per bilanciare progresso tecnologico, tutela ambientale e mantenimento della parità di condizioni nel mercato⁶. Infatti, per supportare le finalità industriali contenute nel Patto per l'industria pulita, la Commissione ha adottato *Clean Industrial State Aid Framework* (CISAF), un nuovo quadro di regolamentazione delle regole e procedure sugli aiuti di Stato⁷. Diversamente dai precedenti quadri giuridici, CISAF non è più giustificato da una crisi congiunturale, come la pandemia o la guerra in Ucraina, ma dall'esigenza di rafforzare la competitività industriale nel contesto della transizione ecologica e di contrastare la crescente pressione economica derivante da altre

³ J. PIECHUCKA, L. SAURÍ-ROMERO, B. SMULDERS, *Industrial Policies, Competition, and Efficiency: The Need for State Aid Control*, in *Journal of Competition Law & Economics*, 19, 2023, p.503.

⁴ A. BIONDI, *Recalibrating the Single Market: State Aid Law*, in M. ANDHOV, A. BIONDI, L. RUBINI (eds.), *Regulating for a sustainable and resilient single market. Challenges and reforms in the areas of state aid, competition and public procurement*, 2023, p.43.

⁵ Comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85.

⁶ E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol.1, 2021; G. LUCHENA, *Declinazioni della sostenibilità ambientale e politica del diritto dell'economia. Un'analisi delle politiche legislative in chiave eco-giuseconomica*, in *European Law Finance Review*, vol. gennaio/giugno 2025, p.31.

⁷ Comunicazione della Commissione del 4 luglio 2025, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (CISAF)*, COM(2025) 3602.

economie, in particolare dagli Stati Uniti e dalla Cina. Le regole sugli aiuti, dunque, si trasformano da diritto di un divieto generale, quello di aiutare le proprie imprese, a diritto di una politica di direzione, grazie alla quale la Commissione non si limita più a valutare la legittimità delle misure pubbliche, ma ne definisce la struttura economica e l'obiettivo politico, diventando vera e propria attrice della politica industriale europea.

La presente analisi si propone di indagare questo mutamento di paradigma, concentrandosi su due aspetti. In primo luogo, si inquadrerà CISAF all'interno della cosiddetta legislazione emergenziale adottata dalla Commissione a partire dal 2020. Si analizzerà come CISAF serva a stabilizzare la temporaneità introdotta dai Quadri giuridici sugli aiuti di Stato e, allo stesso tempo, contenga elementi di rottura rispetto ai Quadri precedenti. In secondo luogo, si esaminerà la progressiva inclusione degli obiettivi di tutela ambientale e di protezione climatica all'interno del regime sugli aiuti, focalizzandosi soprattutto sul coordinamento di CISAF con altri strumenti vigenti in tema ambientale. Alla luce di questa analisi, si formuleranno delle considerazioni conclusive circa il futuro della disciplina sugli aiuti di Stato che, da mero strumento di pura concorrenza, diventa un mezzo per l'attuazione di altre politiche vevolevoli dell'Unione, come la transizione ecologica e la promozione di energie rinnovabili.

2. La stabilizzazione della temporaneità in CISAF

Il regime degli aiuti di Stato è tradizionalmente concepito come una politica ancillare al progetto del mercato comune⁸. Le regole sugli aiuti, che sono rimaste pressoché immutate dal Trattato di Roma del 1958 fino a quello di Lisbona nel 2009, si fondano sul principio della parità di condizioni nel mercato interno, ossia, sull'assioma che l'intervento statale sui mercati finisca per essere non solo superfluo ma anche dannoso⁹. CISAF in

⁸ Commissione intergovernativa sull'integrazione europea, *Report di Bruxelles sul mercato unico (Report Spaak)*, Titolo 2, Capitolo 2, 1956, p. 57.

⁹ Si veda, *inter alia*, L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, 2009; J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*, 2015; H. HOFMANN, C. MIEHEAU (eds.), *State Aid Law of the European Union*, 2016; P. WERNER, V. VEROUDEN (eds.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2017; L. HANCHER, J.J. PIERNAS LÓPEZ (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law*, 2021; L. HANCHER, Y. VRIES, F.M.

realtà rappresenta l'ultimo miglio di un cammino evolutivo normativamente e politicamente complesso. Infatti, nonostante le norme del Trattato che insistono sugli aiuti siano rimaste, in quasi settant'anni di integrazione europea, pressoché invariate, tuttavia, il regime giuridico sugli aiuti è riuscito a diventare sufficientemente flessibile da adattarsi ad un allargamento del mercato interno, da sei a ventotto Stati, per poi adattarsi nuovamente alla perdita di un segmento importante di mercato interno a causa di *Brexit*, ma anche ad essere resiliente rispetto a nuove tecnologie, a processi industriali che si sono digitalizzati e automatizzati, e a sollecitazioni pressanti di concorrenza internazionale, oltre che a innumerevoli crisi economiche, finanziarie, banco-sovrane, sociali e sanitarie¹⁰. Inoltre, le caratteristiche peculiari delle regole sugli aiuti, come una forte concentrazione dei poteri in capo alla Commissione europea che ha, per di più, potestà di emanare regole di condotta, ha reso possibile non solo un'alta aderenza degli Stati membri a tali regole, ma soprattutto una trasformazione molto peculiare della politica sugli aiuti rispetto ad altre politiche europee¹¹. Un'interpretazione evolutiva suggerisce che il regime sugli aiuti di Stato, da mero strumento negativo di concorrenza e di preservazione delle condizioni di parità sul mercato, dato il divieto generale di aiuti ex Articolo 107 paragrafo 1, TFUE, sia diventato uno strumento positivo di politica economica e industriale europea, attraverso decisioni della Commissione europea e strumenti di *soft law* emanati dalla Commissione stessa, che orientano gli

SALERNO (eds.), *EU State Aids*, 2021. Per una riflessione ampia sulle politiche di concorrenza, si veda: W. KERBER, *Should Competition Law Promote Efficiency? Some Reflections of an Economist on the Normative Foundations of Competition Law*, in *Economic Theory and Competition Law*, 2009; F.P. MAIER-RIGAUD, *On the Normative Foundations of Competition Law: Efficiency, Political Freedom and the Freedom to Compete*, in D. ZIMMER (ed.), *The Goals of Competition Law*, 2012, p.132.

¹⁰ A. BIONDI, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID -19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, vol.2, 2020; A. LAMADRID DE PABLO, J.L. BUENDÍA, *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 11, 2020; M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, Vol. 1, 2021; J. KOCIUBIŃSKI, *The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 22(4), 2023; A. BIONDI, O. STEFAN, *Regulating EU Permanent Crises: the Case of State Aid*, in C. BARNARD, A. LAZOWSKI, D. SARMIENTO (eds.), *In Pursuit of Legal Harmony in a Challenging World: Essays in Honour of Eleanor Sharpston*, 2024.

¹¹ M. BLAUBERGER, *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 16, 2009.

Stati nella spesa del loro budget¹². CISAF rappresenta l'ultimo tassello di questa evoluzione, che è diventata più evidente a partire dal 2020, con l'adozione, da parte della Commissione, di una serie di comunicazioni per fronteggiare prima le conseguenze economiche della crisi pandemica, con il Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, nel marzo 2020, poi l'aggressione russa dell'Ucraina e gli shock energetici, con un secondo Quadro temporaneo di crisi nel marzo 2022 e infine la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico con l'adozione del terzo Quadro di Crisi e Transizione (più brevemente, TCTF, dalla nomenclatura inglese *Temporary Crisis and Transition Framework*)¹³. Di questa legislazione d'emergenza, CISAF è, da una parte, diretto erede e, dall'altra, in netta contrapposizione, poiché presenta evidenti margini di rottura e interessanti novità industriali di lungo termine.

CISAF è formalmente una comunicazione della Commissione che, come le comunicazioni precedenti adottate a partire dalla pandemia COVID-19, sono quadri giuridici temporanei che rilassano le regole e le procedure sugli aiuti, allargando progressivamente le maglie di valutazione della Commissione, nel contesto di crisi economiche, industriali e geopolitiche che si sono susseguite negli ultimi anni. Le comunicazioni sono classificate come *soft law*, ossia strumenti non vincolanti che producono, tuttavia, effetti pratici e talvolta anche giuridici¹⁴. Questi sono atti di governance am-

¹² A. BIONDI, E. RIGHINI, *An Evolutionary Theory of State Aid Control*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2015; M. MEROLA, F. CALIENTO, *Is the Notion of Aid Broadening or Shrinking over Time, and If so, Why? A Subjective View on the Rationale of the Case Law*, in P.L. PARCU, G. MONTI, M. BOTTA (eds.), *EU State Aid Law*, 2020; J.L. BUENDÍA SIERRA, *Making the (Hinkley) Point about Compatibility Control*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol.20, 2021, p.547.

¹³ Comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, (2020/C 91 I/01); Comunicazione della Commissione del 24 marzo 2022, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, C(2022) 1890; Comunicazione della Commissione del 17 marzo 2023, *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*, C(2023) 1711.

¹⁴ F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *The Modern Law Review*, vol. 56, 1993, 19; O. Stefan, *Soft Law in Court: Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, 2013, si veda in particolare Capitolo 2, Sezione 2. Sulla definizione di regole di condotta si veda Tribunale del 6 aprile 2017, T-219/14, *Regione autonoma della Sardegna contro Commis-*

ministrativa che hanno l'obiettivo della semplificazione e rapidità di adozione, della certezza del diritto e della trasparenza¹⁵. Sebbene, infatti, non siano atti vincolanti di cui all'Articolo 288 TFUE, le comunicazioni delimitano il perimetro della discrezionalità della Commissione nell'analisi della compatibilità¹⁶. In *Dansk Rørindustri*, la Corte ha puntualizzato che pur non potendo essere qualificate come norme giuridiche vincolanti, «essi enunciano tuttavia una norma di comportamento indicativa della prassi da seguire dalla quale l'amministrazione non può discostarsi, in un caso specifico, senza fornire ragioni compatibili con il principio di parità di trattamento»¹⁷. La giurisprudenza ha inoltre confermato la legittimità dell'uso di tali strumenti da parte della Commissione, poiché rientrerebbero nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, né eccedendola, né annullandola¹⁸. Pertanto, tali strumenti non vincolanti sono atti di indirizzo politico-amministrativo che, di fatto, vincolano la prassi decisionale e incidono profondamente sulle politiche economiche nazionali.

Peraltro, questi quadri temporanei non erano nemmeno i primi nel loro genere, poiché nel 2008 la Commissione aveva già pubblicato un Quadro temporaneo sugli aiuti in risposta alla crisi finanziaria globale e alla conseguente crisi banco-sovrana in Europa¹⁹. Il Quadro del 2008 consentiva principalmente aiuti e garanzie pubbliche alle banche che dovevano garantire a loro volta il flusso di risorse e prestiti alle aziende in difficoltà, a condizioni molto stringenti²⁰. Di converso, il Quadro del 2020, che si pog-

sione, punto 177.

¹⁵ F. FERRI, *Il diritto dell'Unione europea post «Europa 2020»: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2018; M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, O. STEFAN (eds.), *EU soft law in the member states: theoretical findings and empirical evidence*, 2021.

¹⁶ Corte giust. 8 marzo 2016, C-431/14 P, *Grecia/Commissione*, punto 72; Corte giust. 16 luglio 2019, C-526/14, *Kotnik*, punto 40.

¹⁷ Corte giust. 28 giugno 2005, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri*, punto 209.

¹⁸ Corte giust. 5 ottobre 2000, C-288/96, *Germania/Commissione*, punto 62; Tribunale 15 giugno 2005, T-349/03, *Traghetti Corsica*, punto 140; Tribunale 8 aprile 2014, T-319/11, *ABN Amro/Commissione*, punto 28; Tribunale 20 settembre 2017, T-11/07, *Frucona Košice*, punto 228.

¹⁹ Comunicazione della Commissione del 4 aprile 2009, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, (2011/C 6/05).

²⁰ F. COSTA-CABRAL, L. HANCHER, G. MONTI, A. RUIZ FEASES, *EU Competition Law*

giava su una doppia base giuridica, ossia le lettere b, c dell'Articolo 107 paragrafo 3, TFUE, consentiva agli Stati di adottare una serie molto più ampia di misure statali, come sovvenzioni dirette alle aziende, prestiti, garanzie, ricapitalizzazioni e schemi di aiuto per supportare direttamente le imprese in difficoltà senza necessariamente passare per l'intermediario bancario. Il successivo Quadro nel 2022, poi, sulle orme di quello del 2020, replicava l'attuazione delle misure previste, aumentando inoltre il massimale di aiuto singolo a 400.000 euro. Secondo le stime della Commissione europea, solamente grazie al primo quadro temporaneo del 2020 sono stati spesi circa 1,3 trilioni di euro in misure di aiuto²¹.

Se CISAF è il continuo logico-normativo di quella legislazione di emergenza che ha rilassato le regole sugli aiuti, tuttavia, si configura come uno strumento differente rispetto ai precedenti quadri emergenziali, poiché, per la prima volta, non essendo adottato contestualmente ad una situazione emergenziale, ha una validità temporale più lunga fino al 2030, consentendo così agli stati di programmare la loro spesa nel lungo periodo. Inoltre, contrariamente ai precedenti, CISAF ha degli obiettivi precisi e sistematizzati per compiere investimenti nella direzione della transizione ecologica e delle tecnologie pulite. In realtà, proprio i primi due Quadri temporanei, quello del 2020 e successivamente quello del 2022, avevano abbandonato obiettivi legati alla tutela ambientale che, negli aiuti di Stato, erano sempre stati primari. Infatti, prima del diffondersi della pandemia da COVID-19 e, dunque, prima che le misure statali di aiuto si concentrasse sulle attività economiche in difficoltà, la metà delle misure statali si concentravano nella tutela ambientale e nel risparmio energetico, che rappresentavano i primi obiettivi orizzontali di sostegno pubblico nella UE²². Questo trend positivo dovuto, in larga parte, ad un esercizio consapevole della discrezionalità amministrativa della Commissione, anche attraverso gli strumenti di *soft law* che di fatto guidano le autorità amministrative na-

and COVID-19, in *SSRN Electronic Journal*, 2020.

²¹ D. DI CARLO, A. EISL, D. ZURSTRASSEN, *Together We Trade, Divided We Aid: Mapping the Flexibilization of the EU State Aid Regime across GBER, IPCEIs and Temporary Frameworks*, Policy paper 307, Jacques Delors Institute, 2024).

²² Commissione europea, State Aid Scoreboard 2020, 14 giugno 2021, https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf.

zionali nell'implementazione delle misure di aiuto, si è bruscamente interrotto con il diffondersi della pandemia COVID-19 a partire dal 2020.

Nonostante il grande successo dei primi Quadri, sia tra gli Stati, sia tra le aziende europee, l'impianto di regole temporanee ha prodotto conseguenze sul mercato, sia in termini di squilibri geografici nella distribuzione degli aiuti, poiché questi Quadri hanno avvantaggiato gli Stati con maggiore capacità fiscale, sia in termini di varietà che di quantità di obiettivi raggiunti dalle misure di aiuto²³. In particolare, tra il 2020 e il 2023, si è verificato un sostanziale spostamento delle risorse allocabili dagli Stati verso obiettivi emergenziali di supporto delle aziende colpite dai danni economici dovuti dapprima alla pandemia e poi allo shock energetico generato dalla guerra in Ucraina. Secondo i dati resi disponibili dalla Commissione, nel 2020, solo il 20% delle misure furono dirette ad obiettivi legati alla sostenibilità ambientale ed energetica, nel 2021 il 21%, nel 2022 il 18,2%, risalendo nel 2023 al 30%, che rimane ben sotto la media della spesa dedicata a questi obiettivi prima del 2020²⁴. Nei Quadri temporanei del 2020 e del 2022 mancavano infatti specifiche disposizioni che autorizzassero gli Stati a compiere investimenti in questi settori. Mentre il primo Quadro del 2020 facilitava l'autorizzazione delle misure di aiuto statale quasi totalmente alle imprese in difficoltà a seguito della crisi economica dovuta alla pandemia, il secondo Quadro del 2022 ne ampliava la portata autorizzando i governi ad attuare anche misure di mitigazione degli effetti immediati dell'aumento dei costi energetici a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina, misure che però non sostenevano investimenti nel medio-lungo termine²⁵.

²³ M. MOTTA, M. PEITZ, *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics*, 2020, vol.55, p.219; A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *EU Law Live*, 2020, <https://eulawlive.com/op-ed-state-aid-in-the-time-of-covid-19-by-andrea-biondi>; C. SCHEPISI, *Aiuti Di Stato ... o Aiuti Tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan Nel "Comune Interesse Europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, p.110; I. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol.13, n.1, 2022, p. 3; Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale: Aiuti di Stato in tempi di crisi*, 2024, 1.

²⁴ Commissione europea, *State Aid Scoreboard 2021*, 6 settembre 2022, Sezione 3.3; Commissione europea, *State aid Scoreboard 2022*, 24 aprile 2023, Sezione 3.3; Commissione europea, *State aid scoreboard 2023*, 9 aprile 2024, Sezione 3.3; Commissione europea, *State Aid Scoreboard 2024*, 8 aprile 2025, Sezione 3.3 (tutti accessibili al seguente link: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en).

²⁵ I. AGNOLUCCI, *Public support during the pandemic: evaluation on the use of State aid*

L'ancoraggio agli obiettivi della transizione ecologica è presente per la prima volta esplicitamente solo nel 2023 con l'adozione del Quadro di Crisi e Transizione, che, difatti, già nel titolo indica la volontà di transitare da una legislazione di emergenza a una di medio-lungo termine. Differentemente dai primi Quadri, il Quadro di Crisi e Transizione del 2023 manifestava la volontà della Commissione di introdurre, accanto alle misure di emergenza, come quelle di compensazione per gli alti costi dell'energia, mutuata dal Quadro del 2022, anche disposizioni mirate alla transizione verde, come investimenti in energie rinnovabili, specialmente idrogeno, e processi industriali atti alla decarbonizzazione²⁶. CISAF risente fortemente di questa impostazione, che in effetti migliora rispetto al Quadro del 2023, poiché amplia e definisce gli investimenti *green* che gli Stati possono compiere, spostando anche in avanti la validità temporale dello strumento. CISAF, che intende facilitare gli investimenti previsti dal Patto per l'Industria Pulita, è comunque in netta continuità con quella flessibilità delle regole e delle procedure sugli aiuti di Stato introdotta dai precedenti Quadri temporanei; pertanto, CISAF rappresenta sia la stabilizzazione della temporaneità, laddove invece le norme del Trattato sono rimaste invariate, sia un cambiamento di paradigma fondamentale nel sistema giuridico degli aiuti di Stato.

3. La cesura di CISAF con il regime sugli aiuti

Pur essendo una disciplina legata agli aiuti di Stato, è evidente che CISAF voglia diventare uno strumento attivo di politica industriale e che, pertanto, decreti il discostamento finale degli strumenti di aiuti di Stato dalla logica tradizionale di pura concorrenza. Innanzitutto, come sopra menzionato, CISAF elenca una serie di settori industriali nei quali agli Stati viene permesso di investire, con l'aspettativa, per le autorità nazionali, che l'analisi di compatibilità della Commissione, ex Articolo 107, paragrafo 3, lettera c, TFUE, sia positiva, a patto che le misure rispettino alcune

control between the Temporary Framework and the Recovery and Resilience Facility, in *EU Law Live*, Chillin-symposia Competition, 2023.

²⁶ I. AGNOLUCCI, *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, Fascicolo Speciale 3/2024, p. 257.

condizioni prescritte. In particolare, in aderenza agli obiettivi del Patto per l'industria pulita, CISAF stabilisce delle regole di compatibilità specifiche per le misure di aiuto che attuano supporto pubblico nel *roll-out* di energie pulite, comprese le rinnovabili *low-carbon*, che implementano uno sgravio dei costi per le aziende energivore, con condizioni di reinvestimento, che supportano progetti industriali di decarbonizzazione, elettrificazione o idrogeno, la produzione di tecnologie *clean tech*, ad esempio pannelli solari, turbine e batterie, ed infine le misure che mitigano il rischio finanziario del privato, ad esempio attraverso garanzie e fondi di capitale a rischio. Questo primo elemento è una cesura netta con il presupposto logico che aveva informato il regime tradizionale sugli aiuti, ossia che gli aiuti verticali, che sono selettivi, siano di per sé vietati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Se infatti tradizionalmente erano sempre stati incoraggiati gli aiuti orizzontali che a priori non distinguono tra operatori di mercato e filiere produttive, CISAF promuove, al contrario, specifici settori industriali sulla base della loro rilevanza per lo sviluppo del mercato interno, dato che sono settori nei quali mancano del tutto o in parte le catene del valore europee.

Occorre pertanto puntualizzare che, evolvendosi l'obiettivo della disciplina sugli aiuti, cambia anche l'analisi di valutazione di compatibilità delle misure statali che in CISAF sembra debordare dal perimetro pazientemente delineato dalla Commissione nella sua prassi decisionale. Innanzitutto, CISAF non si focalizza sul dato economico della valutazione di compatibilità, ossia sui parametri di impatto nel mercato interno, che erano stati introdotti con la riforma *State Aid Action Plan* del 2005. L'elemento economico serviva a inserire un parametro misurabile all'interno della valutazione di compatibilità, attraverso un'analisi costi-benefici delle specifiche misure di aiuto, per verificare che queste generassero più effetti positivi sul mercato che distorsioni di concorrenza ed effetti negativi sugli scambi²⁷. Inoltre, l'ultima grande riforma degli strumenti giuridici sugli aiuti di Stato, *State Aid Modernization Package* del 2012, aveva proposto la suddivi-

²⁷ Comunicazione della Commissione del 5 ottobre 2005, *Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE – verso un'impostazione più integrata della politica industriale (SAAP)*, COM(2005) 474. La giurisprudenza ha affermato che SAAP è in linea con l'architettura costituzionale europea: si veda Trib. 14 gennaio 2009, T-162/06, *Kronopoly*; Conclusioni dell'Avv. gen. Bot, del 21 marzo 2013, C-630/11 P e C-633/11 P, *HGA & altri/ Commissione*.

sione tra “aiuti buoni”, ossia quelli che mirano a fallimenti del mercato e ad obiettivi di interesse comune, che hanno necessariamente un effetto di incentivazione, ossia stimolano un comportamento virtuoso del privato, ma mantengono il mercato aperto e concorrenziale e che dunque hanno i minori effetti distorsivi possibili, e, di converso, gli aiuti che non possiedono queste caratteristiche, classificati dalla Commissione come non buoni, debubricati a spreco di risorse pubbliche e freno alla crescita²⁸. Questo metodo puntuale che scremava le misure troppo distorsive della concorrenza, da quelle, invece, valevoli di supporto poiché ancorate a degli effetti benefici nel mercato interno, sembra aver lasciato il passo ad un nuovo parametro, ossia quello che promuove misure in alcuni settori strategici dell'industria europea, a patto che si rispettino alcune condizioni che non necessariamente assicurano la presenza del minor effetto distorsivo possibile ma che, secondo la Commissione, fungono almeno da mitigazione.

Tali condizioni sono soprattutto la previsione di procedure di gara competitive, preferendo le aste pubbliche come metodo di assegnazione degli aiuti, oppure, laddove non siano possibili quest'ultime, la valutazione di livelli di intensità massima concessi, o, in alternativa, il calcolo del deficit di finanziamento, ossia la differenza tra il valore netto del progetto di investimento che si vuole attuare, inclusi i flussi di cassa futuri positivi e negativi previsti, e il valore netto di un investimento controfattuale, metodi peraltro già introdotti nella Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia del 2022, detta in lingua inglese *Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy* (CEEAG)²⁹. Il rispetto di queste condizioni assicurerebbe la presunzione di proporzionalità dell'aiuto, una valutazione che, prima della legislazione emergenziale, era supportata da un'approfondita valutazione caso per caso. CISAF ha aggiunto, inoltre, come misura di mitigazione, l'obbligo per gli Stati membri di pubblicare notizia di tutti gli aiuti individuali concessi di importo superiore a 100.000 euro, soglia che era più alta, 500.000 euro, secondo le regole ordinarie, come ad esempio l'articolo 9 del Regolamento generale di esenzione per categoria³⁰. Peraltro le condizioni di compatibili-

²⁸ Comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2012, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE (SAM)*, COM(2012) 209, punto 12.

²⁹ CISAF (n. 7), punti 29 ss., cfr. Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 del 18 febbraio 2022 (CEEAG), punto 435.

³⁰ CISAF (n. 7) Sez.9, cfr. Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17

tà in CISAF, «semplificate rispetto ad altri orientamenti vigenti in materia di aiuti di Stato» mostrano una recente convergenza della prassi della Commissione con l'interpretazione della Corte di giustizia sulla valorizzazione degli effetti benefici dell'aiuto rispetto agli effetti negativi sul mercato interno³¹.

Il secondo elemento di rottura con il regime tradizionale è l'utilizzo della politica sugli aiuti a scopo protezionistico. A ben vedere, il complesso sistema di regole sugli aiuti era già stato utilizzato come impianto normativo all'interno del Regolamento sulle sovvenzioni estere, uno strumento che copre il vuoto normativo sulla regolamentazione dei sussidi che i paesi terzi concedono alle loro aziende nazionali ma attive nel mercato interno. Tali sussidi, infatti, possono distorcere la concorrenza e penalizzare le imprese europee che, invece, proprio per il divieto generale di aiuti in capo agli Stati membri, non possono beneficiarne³². Pertanto, il Regolamento sulle sovvenzioni, come è stato bene argomentato, rappresenta "il segnale della tendenza, in seno all'Unione, ad impostare le relazioni commerciali, soprattutto con la Cina, in termini di reciprocità, dunque in termini più (si potrebbe dire, legittimamente) aggressivi, stante il sostanziale collasso dell'OMC"³³.

Proprio a causa della concorrenza internazionale incalzante e dell'impreparazione industriale di interi settori produttivi, uno degli obiettivi primari di CISAF è proprio lo sviluppo delle catene del valore euro-

giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

³¹ CISAF (n. 7), punto 11; si vedano, *inter alia*, Corte giust. 29 luglio 2019, C-654/17 P, *BMW/Commissione*; Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione*; Tribunale 17 febbraio 2021, T-238/20, *Ryanair/Commissione*, punti 68–69; Trib. 14 aprile 2021, T-300/19 *Achmea/Commissione*; Trib. 28 febbraio 2024, T-390/20, *Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/ Commissione*; Sul tema, si vedano L. HANCHER, P. NICOLAIDES, *Compatibility of Aid - General Introduction*, in P. WERNER, V. VEROUDEN (eds.), *EU State aid control: law and economics*, 2017, p.198; P. NICOLAIDES, *Presumed v Actual Compatibility of State Aid with the Internal Market*, in *State Aid Uncovered Lexxion*, 2019, <https://www.lexxion.eu/stateaidpost/presumed-v-actual-compatibility-of-state-aid-with-the-internal-market>; P. NICOLAIDES, *Shedding Light into the "Black Box" of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol.20,2021, p.550.

³² Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

³³ D. GALLO, *Ordine giuridico del mercato 2.0 e Unione europea*, in *EUROJUS*, vol.2, 2023, 136.

pee, servendosi dell'allentamento delle regole sugli aiuti. Per questo, la Sezione 6.2 di CISAF permette alla Commissione di autorizzare aiuti ad hoc per investimenti nel settore della produzione di tecnologie pulite, che, altrimenti, in assenza di supporto di uno Stato membro, verrebbero effettuati al di fuori dello Spazio economico europeo (SEE). Tale disposizione è mutuata dal Quadro di Crisi e Transizione. Tuttavia, CISAF non prevede, a differenza di quest'ultimo, la modifica dell'obbligo di notifica ex Articolo 108 paragrafo 3 TFUE. Infatti, se il Quadro del 2023 permetteva agli Stati di notificare la misura di aiuto entro i 60 giorni seguenti alla data di erogazione del contributo statale, CISAF ripristina su questo punto il tradizionale obbligo di notifica ex ante alla Commissione. La Sezione 6.2 di CISAF, specificatamente, prevede che l'importo dell'aiuto possa essere eccezionalmente equiparato a quello che l'azienda europea potrebbe ricevere fuori dal SEE, sulla base di elementi dimostrabili. Anche questa disposizione possiede delle caratteristiche atipiche rispetto al regime tradizionale sugli aiuti. Infatti, normalmente gli aiuti sono concessi sulla base di un bilancio stimato. Questo si applica agli schemi di aiuto che vengono disegnati dalle autorità nazionali, ma anche per le operazioni più complesse come quelle di ricapitalizzazione delle imprese³⁴.

In definitiva, CISAF appare rappresentare la cesura più netta, nella storia delle regole sugli aiuti, rispetto al loro ruolo ancillare nel mercato interno. Infatti, ad una logica di concorrenza perfetta, CISAF contrappone una nozione di concorrenza più calibrata ad un mercato interno che deve rimettere al centro l'investimento pubblico, come catalizzatore di quello privato, su settori industriali chiave. Dunque, ci si focalizzerà non sulla pura concorrenza con una parità esatta di condizioni, ma, per utilizzare le parole della stessa Corte in *Metro*, su una concorrenza efficace, «cioè di un'attività concorrenziale sufficiente a far ritenere che siano rispettate le esigenze fondamentali e conseguite le finalità del trattato», ed in particolare «detta esigenza consente che natura ed intensità della concorrenza varino a seconda dei prodotti o dei servizi e della struttura economica dei relativi mercati di settore»³⁵.

³⁴ Comunicazione della Commissione del 31 luglio 2014, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, (2014/C 249/01).

³⁵ Corte giust. 25 ottobre 1977, 26/76, *Metro/Commissione*, punto 20.

4. Il raccordo di CISAF con le altre disposizioni sugli aiuti di Stato che facilitano gli investimenti green

In aggiunta al Quadro CISAF esistono delle altre regole nel sistema degli aiuti di Stato con le quali necessariamente quest'ultimo deve raccordarsi. Tali strumenti prendono origine da un processo di progressivo incorporamento degli obiettivi ambientali e climatici dentro al regime sugli aiuti di Stato, che si è tradotto in una prassi della Commissione sempre più propensa a valutare favorevolmente le considerazioni nazionali di tutela ambientale in sede di esame della compatibilità degli aiuti. Questa tendenza ha un solido ancoraggio all'architettura costituzionale europea e al diritto primario, in particolar modo, all'Articolo 3 paragrafo 3 TUE che riconosce come obiettivi dell'Unione lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente e, per tali fini, la promozione del progresso scientifico e tecnologico³⁶. Inoltre, il principio di integrazione di cui all'Articolo 11 TFUE prevede che l'attuazione delle politiche dell'Unione debba essere informata dalle esigenze connesse alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile³⁷. Tale norma è riflessa all'Articolo 37 della Carta europea dei diritti fondamentali³⁸. Infine, anche il settore energetico, come quello dell'ambiente, è competenza concorrente dell'Unione ex Articolo 4 TFUE, pertanto, l'Unione è chiamata a promuovere l'efficienza e la sicurezza energetica, incluso lo sviluppo di forme di energia rinnovabile e di reti energetiche coerentemente l'Articolo 194 TFUE.

³⁶ G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, vol. 1, 2020, 81 ss.; A. NAPOLITANO, *Il ritorno dello Stato nell'economia per una (definitiva) consacrazione di un'Europa sociale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, vol.1, 2023.

³⁷ B. SJAFELL, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in B. SJAFELL, A. WIESBROCK (eds), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, 2015, 51 ss.; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2023, 1233 ss.; C. CALLIES, E. TUNCEL, *The Role of Article 11 TFEU in the Greening of the ECB's Monetary Policy*, in *German Law Journal*, vol.24(5), 2023, 796 ss.

³⁸ R. BARATTA, *Aiuti Di Stato e Fragilità Ambientali: I Nuovi Orientamenti Della Commissione*, in *Diritto e Società*, vol.3, 2022, p.517; S. MARINO, *La Tutela Ambientale Nella Politica dell'Unione Europea in Materia Di Aiuti Di Stato*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p.43.

Come è noto, il divieto generale di aiuti di Stato, di cui al paragrafo 1 dell'articolo 107, è mitigato dalle circostanze previste ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo, al verificarsi delle quali la Commissione ha l'obbligo oppure, a seconda dei casi, l'opportunità di valutare l'autorizzazione degli aiuti poiché compatibili con il mercato interno. Queste situazioni di compatibilità sono connesse ad obiettivi di politica economica e industriale, oppure a considerazioni politico-sociali sottese alla misura nazionale adottata. Per quanto concerne la tutela ambientale, considerata in senso ampio, innanzitutto, lo stesso articolo 107, al paragrafo 2, lettera b prevede che i governi possano concedere aiuti che ovviino "ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali". Questa norma è stata utilizzata dagli Stati a fronte dei danni economici e territoriali dovuti dai sempre più frequenti eventi estremi ed imprevedibili collegati ai cambiamenti climatici, ma anche durante la pandemia COVID-19 per riparare i danni subiti dalle compagnie aeree o dalle strutture aeroportuali in seguito alla sospensione della libertà di movimento per cause sanitarie, decisa nazionalmente e a livello europeo, e alla conseguente diminuzione o soppressione dei voli³⁹.

Tuttavia, è il paragrafo 3, lettera c dell'articolo 107 TFUE la base giuridica più utilizzata in materia ambientale, oltre che essere, come già menzionato, base giuridica di CISAF. Essa consente alla Commissione di dichiarare compatibili gli aiuti "destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività economiche o di talune regioni economiche, purché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse". Occorre precisare che la Corte si è interrogata sull'applicazione dell'Articolo 107, paragrafo 3, lettera c, TFUE, in particolar modo esaminando il concetto di "interesse comune" ivi contenuto. In tale senso, rilevante è la sentenza della Corte in *Hinkley Point C*, controverso caso di aiuto britannico alla costruzione di una centrale nucleare, che era stato dichiarato compatibile dalla Commissione proprio in ragione di tale norma⁴⁰. In quel caso il go-

³⁹ Si veda, esemplificativamente, in tema di disastri naturali, la più recente Decisione della Commissione del 4 maggio 2025, "North Rhine-Westphalia: State aid to compensate for the damage caused by floods in July 2021" (SA.118238). Inoltre, sul tema degli aiuti alle compagnie aeree, si veda la Decisione della Commissione del 26 aprile 2020, "COVID 19 – Support for Condor" (SA. 56867), poi annullata per difetto di motivazione dalla Corte di Giustizia in Corte giust. 9 giugno 2021, T-665/20, *Ryanair/Commissione*.

⁴⁰ Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione*.

verno austriaco aveva avanzato l'argomentazione che il supporto pubblico al settore nucleare non rientrasse tra gli obiettivi comuni europei e che, pertanto, l'aiuto non potesse essere dichiarato compatibile dalla Commissione. La Corte, tuttavia, attraverso un'interpretazione testuale della norma, aveva affermato che questa contiene due parti: la prima parte a contenuto affermativo, secondo la quale gli aiuti devono essere destinati allo sviluppo di alcune attività o territori europei e la seconda parte contenente una condizione negativa, secondo la quale questi aiuti devono essere non contrari all'interesse comune⁴¹. Dunque, secondo la Corte non esisterebbe un obbligo derivante da tale norma, in capo agli Stati, di supportare attività di interesse comune, reputando sufficiente che tali attività, delineate dagli Stati membri nelle loro competenze di politica industriale, non siano esplicitamente contrarie all'interesse comune europeo. Questa pronuncia ha dunque interpretato in modo restrittivo il concetto di interesse europeo e, inoltre, ha sottolineato il ruolo della Commissione nel garantire che tali obiettivi mai intacchino le regole del Trattato, i principi generali e il rispetto del principio di parità di trattamento⁴².

Tale norma è ad ogni modo utilizzata dalla Commissione anche come base giuridica per l'adozione di strumenti di *soft law* a tema ambientale, ad esempio la Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale del 2008, che a sua volta sostituiva la precedente disciplina comunitaria applicata dal 2001⁴³. Le linee guida della Commissione del 2008 riconoscono per la prima volta la possibilità di concedere aiuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, per l'efficienza energetica e per la riduzione delle emissioni. Si trattò di un cambiamento paradigmatico, poiché la Commissione consegnò una lettura dell'intervento pubblico che non si limitava a riconoscere un rischio per la concorrenza, ma lo elevava a strumento necessario per correggere fallimenti di mercato come le esternalità ambientali negative. Le novità introdotte nel 2008 sono state successivamente cristallizzate nella più recente Disciplina in materia di aiuti di Sta-

⁴¹ Ibid, punto 60.

⁴² J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The transformation of EU State aid law . . . and its discontents*, in *Common Market Law Review*, vol. 60, 2023, pp.1623-1654.

⁴³ Comunicazione della Commissione del 1° aprile 2008, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale* (2008/C 82/01); Comunicazione della Commissione del 3 febbraio 2001, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale*, 2001/C 37/03.

to a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia del 2022 (CEEAG)⁴⁴. La disciplina recente, rispetto al testo del 2008, ha ampliato i criteri di compatibilità, così da integrare gli obiettivi del Green Deal europeo, in linea con le indicazioni del *Fitness Check* della Commissione sugli strumenti di aiuto di Stato e, sebbene temporalmente precedente allo shock energetico dovuto dalla guerra in Ucraina, ha permesso alla Commissione di autorizzare un numero maggiore di misure che mirano alla decarbonizzazione, alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, all'uso di energie rinnovabili, alla produzione di idrogeno, alla cattura del carbonio e ad altre tecnologie di riduzione delle emissioni⁴⁵.

Le possibilità per gli Stati di compiere investimenti *green* non si limitano tuttavia all'analisi di compatibilità delle misure di aiuto, ma si estendono anche ad altri strumenti come il Regolamento generale di esenzione (detto, più brevemente, GBER, dall'inglese *General Block Exemption Regulation*), che contiene norme di raccordo tra l'obiettivo di mantenere la concorrenza nel mercato e la necessità per gli Stati di attuare investimenti⁴⁶. A differenza delle comunicazioni della Commissione, il regolamento produce effetti giuridici vincolanti su terzi, ai sensi dell'Articolo 288 TFUE. Il Regolamento di esenzione generale opera, appunto, l'esenzione dall'obbligo derivante dall'Articolo 108 paragrafo 3, TFUE. Tale norma prevede l'obbligo per gli Stati di notificare preventivamente alla Commissione eventuali misure di aiuto, per permettere alla Commissione la valutazione *ex ante* circa la compatibilità di tali misure con l'Articolo 107 paragrafo 1, TFUE e, eventualmente, con le circostanze di compatibilità ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. Le possibilità di esenzione dall'obbligo di notifica sono collegate a politiche che la Commissione ritiene particolarmente importanti come quelle ambientali o di promozione della ricerca scientifica ad esempio delle tecnologie pulite. Il fondamento logico di tale Regolamento è quello di una *fictio* giuridica di compatibilità, dato che per

⁴⁴ CEEAG (n. 29).

⁴⁵ CEEAG (n. 29), punti 86-95; Final results of the Fitness check in Staff Working Document Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance (2020), SWD(2020) 257; Staff Working Document 'Better Regulation Guidelines' (2021), SWD(2021)305; Comunicazione della Commissione del 15 aprile 2019, Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno; https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/fitness-check_en.

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 (n. 30).

questi tipi di misure la Commissione presuppone una valutazione di compatibilità che, nei fatti, non opererà ex ante, ma eventualmente solo ex post. Dunque, il Regolamento poggia il suo fondamento normativo su un bilanciamento, solo presunto, tra gli effetti distorsivi di tali misure nazionali e gli effetti positivi che invece si immagina siano apportati da tali investimenti nel mercato unico. Gli aiuti eleggibili dai governi sono trasversali e, in tema ambientale, includono la neutralità climatica, la bonifica dei siti contaminati, il ripristino degli habitat naturali, circostanze per le quali l'intensità dell'aiuto statale può raggiungere il 100% dei costi ammissibili⁴⁷.

La riforma di GBER operata nel 2023 ha ulteriormente ampliato le categorie di aiuto automaticamente compatibili, in linea con il Green Deal europeo e *REPowerEU*, soprattutto nel campo della protezione dell'ambiente e l'energia, di cui al Capo III, Sezione 7 del Regolamento⁴⁸. Ad esempio, una delle innovazioni più rilevanti è l'introduzione all'Articolo 41 di una specifica esenzione di notifica per la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione di idrogeno rinnovabile, a condizione che la sua intensità di carbonio sia inferiore a quella dei combustibili fossili di riferimento e che sia garantito l'uso di energia elettrica rinnovabile certificata. Inoltre, sono stati flessibilizzati i margini per gli investimenti in efficientamento energetico, che adesso include gli interventi in stabili industriali e residenziali, in linea, da una parte, con la strategia europea sulla decarbonizzazione delle piccole e medie imprese e, dall'altra, con l'intenzione di ridurre il costo politico e sociale della transizione energetica. La modifica di GBER, oltre che estendere le categorie di aiuti esentabili dall'obbligo di notifica, aumenta anche le soglie di notifica e semplifica obblighi procedurali, in modo non solo di agevolare amministrativamente gli Stati, sgravandoli da procedure complesse e farraginose, ma anche di guidare le autorità

⁴⁷ R. BARATTA, *op. cit.*, (n 47) pp.522–523.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura; Comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022, *Piano REPowerEU*, COM(2022) 230 final.

nazionali nell'implementazione degli aiuti di Stato, orientandone i budget nazionali e suggerendo le misure più valevoli di spesa.

Il testo di CISAF opera dei richiami frequenti sia a CEEAG che a Regolamento di esenzione generale, ad esempio, incoraggiando gli Stati a notificare le misure ex Sezione 4.4 di CEEAG, laddove non rientrino nell'ambito di applicazione di CISAF⁴⁹. Inoltre, è specificato che le possibilità di investimento fornite da CISAF «hanno carattere complementare e supplementare rispetto alle norme vigenti in materia di aiuti di Stato, che rimangono in vigore, in particolare la disciplina CEEAG, gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale o il regolamento generale di esenzione per categoria»; pertanto, le misure che non soddisfano i criteri semplificati previsti da CISAF verranno valutate alla luce di altre norme in materia di aiuti di Stato. Inoltre, CISAF stabilisce che gli aiuti ai nuovi operatori che investono in determinate tecnologie decarbonizzate all'avanguardia possono essere notificate alla luce della disciplina CISAF, mentre altre fonti di sostegno ai nuovi operatori dovranno essere comunicate «in virtù di altre norme esistenti in materia di aiuti di Stato che continuino ad applicarsi» e che, al contrario, le misure di decarbonizzazione e di efficienza energetica che comportano investimenti in attività ex novo (*greenfield*) da parte di nuovi operatori, saranno valutate sulla base delle disposizioni disponibili della disciplina CEEAG. Questa frammentazione di regolamentazione complica la comprensione e l'applicazione delle regole sugli aiuti da parte delle autorità nazionali, incidendo negativamente sulla certezza del diritto, che dovrebbe essere, invero, uno degli obiettivi primari dell'adozione di discipline specifiche da parte della Commissione. Inoltre, rischia di creare delle zone grigie nelle quali per la stessa Commissione sarebbe difficile valutare la legittimità della misura.

5. Considerazioni conclusive circa le prospettive post-2030

Le comunicazioni della Commissione che si susseguono dal 2020 hanno radicalmente soverchiato le ordinarie regole e procedure, riaprendo un dibattito mai sopito sul futuro delle regole sugli aiuti di Stato. CISAF è infatti l'ultimo tassello di un processo di legiferazione emergenziale della cui normalizzazione occorre interrogarsi, innanzitutto in me-

⁴⁹ CISAF (n. 7), punti 10-11.

rito al processo decisionale di *soft law*. Sebbene tuttavia occorra ribadire che tali comunicazioni sono adottate dalla Commissione dopo varie consultazioni aperte con gli Stati membri e gli portatori di interesse, CISAF, come i quadri precedenti, risente di un processo decisionale limitato, essendo stato adottato unilateralmente dalla Commissione senza il coinvolgimento di altri attori istituzionali, né il Consiglio, né il Parlamento europeo. Non si configurerebbe, pertanto, a mio avviso, un problema giuridico nella variazione della discrezionalità tecnica, che è una scelta politica legittima da parte della Commissione, bensì nella legittimazione democratica dello strumento con cui viene adottata, il quale limiterebbe fortemente l'*accountability* politica. Il processo decisionale di questi strumenti è rilevante alla luce degli effetti di larga scala che producono, ad esempio perché, come ricordato, al rilassarsi di regole e procedure, si ottiene una distribuzione geografica degli aiuti iniqua e distorsioni di medio-lungo termine nel mercato interno.

Nonostante CISAF abbia cercato la stabilizzazione di strumenti pensati, in origine, per essere temporanei, rimane aperta, a mio parere, la questione circa l'assetto della disciplina dopo il 2030. La Commissione, infatti, potrebbe decidere di posticipare la scadenza di validità di CISAF, come ha fatto per alcuni quadri precedenti, o, in alternativa, sostituirlo con un altro strumento temporaneo, oppure, ancora, tornare al tradizionale regime sugli aiuti. Si pone quindi l'esigenza, dopo il 2030, di ridefinire il ruolo del regime sugli aiuti e introdurre meccanismi di controllo multi-istituzionale. Sarebbe infatti auspicabile un ulteriore coinvolgimento, all'interno della Commissione, del Direttorato Generale "Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI", accanto al Direttorato Generale "Concorrenza" che si occupa direttamente degli aiuti di Stato, dato che la politica sugli aiuti di Stato si sta configurando sempre più come uno strumento di politica di crescita che di concorrenza. Inoltre, al fine di innalzare il controllo multi-istituzionale di scelte che incidono sulla distribuzione di risorse statali, potrebbe essere sfruttata una base giuridica già esistente nell'architettura costituzionale europea, che prevede il coinvolgimento di più attori istituzionali, ossia l'Articolo 109 TFUE che dà poteri al Consiglio di approvare regolamenti, su proposta della Commissione e previa consultazione con il Parlamento europeo. Questa norma peraltro è già stata utilizzata, ad esempio, per adottare il Regolamento generale di esenzione, sopra menziona-

to, attraverso il quale ormai vengono erogati più dell'80% di aiuti di Stato nella UE⁵⁰.

Orbene, si sottolinea, tuttavia, che la riforma maestra dovrebbe essere la modifica dei Trattati, attraverso la quale la Commissione dimostri di aver preso coscienza di uno stravolgimento della logica stessa che sottende alle regole sugli aiuti, profondamente cambiate ma sempre resilienti e permeabili all'ineluttabile evoluzione socioeconomica del mercato interno. L'Unione è chiamata pertanto ad affrontare una tensione strutturale che ruota attorno al bilanciamento tra l'obiettivo della competitività europea e il mantenimento di un livello adeguato di concorrenza nel mercato interno. Per rafforzare settori industriali propedeutici alla neutralità climatica, le istituzioni europee dovranno operare una riforma che superi il tradizionale divieto di intervento pubblico e accompagni la necessità di promuovere massicci investimenti nella decarbonizzazione, con l'obiettivo di avere un mercato interno che non solo resiste ma prospera. In conclusione, dai cambiamenti dell'assetto economico, finanziario, industriale e geopolitico che hanno investito l'Europa e il mondo, risulta evidente che la riuscita della transizione ecologica non potrà avvenire senza una politica industriale europea capace di sostenere la riconversione produttiva e tecnologica, modificando processi industriali e produttivi dell'economia europea in modo territorialmente omogeneo.

⁵⁰ Commissione Europea, *State Aid Scoreboard 2024*, p. 79 (n 22).

LA NUOVA DISCIPLINA SUGLI AIUTI DI STATO
NELL'AMBITO DEL PATTO SULL'INDUSTRIA PULITA
TRA STABILIZZAZIONE DELL'APPROCCIO
DEI QUADRI TEMPORANEI E INTEGRAZIONE
NEGLI INDIRIZZI DI POLITICA INDUSTRIALE DELL'UNIONE

RAFFAELE PALERMO¹

SOMMARIO: 1. Inquadramento generale. – 2. Lo spazio per la tutela della concorrenza negli indirizzi di politica industriale dell'Unione. – 3. La Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del Patto per l'industria pulita: un'introduzione. – 3.1. Considerazioni di metodo sulla stabilizzazione dell'approccio dei Quadri e sul ruolo della (tardiva) relazione d'impatto. – 3.2. Spunti critici sulla rimodulazione da parte della Disciplina del bilanciamento tra condizione positiva e condizione negativa. – 4. Valutazioni conclusive.

1. Inquadramento generale

Il 25 giugno 2025 la Commissione europea pubblicava la comunicazione concernente la Disciplina per gli aiuti di Stato nell'ambito del Patto per l'industria pulita² (nel prosieguo: la Disciplina). Come si può desumere dalla rubrica stessa dell'atto, questo strumento si inserisce nel solco di una comunicazione di cornice, il Patto per l'industria pulita³ appunto (nel prosieguo: il Patto), con cui la Commissione intende delineare un percorso che concili la strategia a lungo termine della decarbonizzazione dell'economia dell'Unione con l'obiettivo di garantirne altresì la competitività.

¹ RTDa in Diritto dell'Unione europea presso Università degli Studi di Padova.

² Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del Patto per l'industria pulita, C/2025/7600. La versione in inglese della comunicazione è *Clean Industrial Deal State Aid Framework*.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM/2025/85 *final*.

Il binomio decarbonizzazione-competitività è chiamato dunque, in virtù del suddetto Patto, a sostenere l'intera catena del valore del settore economico-industriale europeo. A questo scopo il Patto si struttura in sei aspetti trainanti o, per mutuare i termini dello stesso, azioni-faro, a loro volta declinate in diverse proposte di iniziative legislative, piani d'azione e orientamenti che mirano ad assistere la realizzazione delle azioni-faro. Tra esse l'accesso all'energia a prezzi abbordabili⁴ riveste un ruolo primario e prioritario⁵ nell'assetto del Patto, mentre, sul lato del rafforzamento della domanda, spicca la creazione di cd. mercati guida per lo sbocco della produzione di tecnologie pulite⁶, da raggiungere anche grazie alla mobilitazione di risorse pubbliche e private⁷ nonché alla rimodulazione delle competenze nel mercato del lavoro⁸. Questo ampio spettro di azioni-faro, ancorché non esaustivo, afferma il ruolo del "binomio" decarbonizzazione-competitività quale motore del Patto e la sua necessaria integrazione nel percorso che la Commissione intende perseguire.

Si tratta di un "binomio" che esprime obiettivi potenzialmente confliggenti che la Disciplina aspira a conciliare, anche rimodulando in parte, alla luce dei nuovi indirizzi impressi dal Patto, l'impostazione della strategia nota come *Green Deal* europeo⁹. La spinta decisiva verso la decarbonizzazione è infatti al centro *Green Deal*, che si pone l'obiettivo ambizioso di una riduzione delle emissioni climalteranti del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e successivamente il raggiungimento della neutralità climatica dell'intera Unione entro il 2050, intesa come equilibrio tra emissioni e assorbimenti dei gas a effetto serra. Siffatti obiettivi sono divenuti

⁴ Sul punto anche L. HANCHER, A. DE HAUTECLOCQUE, *Strategic Autonomy, REPowerEU And The Internal Energy Market: Untying The Gordian Knot*, in CMLR, vol. 61, n. 1, 2024, p. 58. Gli autori fanno riferimento al più ampio concetto di "energy security" come comprendente gli aspetti di "reliability and affordability" dell'approvvigionamento di energia.

⁵ Il Patto per l'industria pulita, al par. 2, parla dell'accessibilità all'energia in termini di prezzi come di "pietra angolare" dello stesso.

⁶ V. par. 3 del Patto sopra citato.

⁷ Cfr. il par. 4 del Patto, che dà conto della successiva adozione della Disciplina e quindi del ruolo delle norme sugli aiuti di Stato.

⁸ V. par. 7 del Patto.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il *Green Deal* europeo, COM/2019/640 final.

definitivamente vincolanti in seguito all'adozione del regolamento¹⁰ 2021/1119, comunemente denominato Legge europea sul clima. Esso è un elemento centrale del quadro normativo adottato dall'Unione nel contesto della sua partecipazione alla Convenzione UNFCCC e all'Accordo di Parigi¹¹ adottato nel 2015 nel contesto della ventunesima Conferenza delle Parti di quella Convenzione quadro (COP21). Come è noto, la COP21 ha reso vincolante l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura media globale entro una soglia di 2°C rispetto ai valori storici di riferimento¹². In questa cornice, il regolamento intende fornire un contributo ulteriore alla cd. dissociazione tra crescita economica dell'Unione ed emissioni di gas a effetto serra¹³. Nel perseguire questo intento, esso si affianca al quadro normativo già vigente concernente, tra l'altro, il sistema per lo scambio di quote di emissioni¹⁴, la governance dell'Unione dell'energia con la previsione dei piani nazionali integrati di energia e clima¹⁵ nonché la promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili¹⁶.

La dissociazione tra crescita economica ed emissioni climalteranti, che può ben sussumersi nel concetto onnicomprensivo di transizione verde non è certo obiettivo agevole, come testimonia proprio l'evoluzione della

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

¹¹ Il testo dell'Accordo di Parigi, come parte della *United Nations Framework Convention on Climate Change*, consultabile in inglese al link https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

¹² Cfr. in particolare art. 2 par. 1 lett. a) dell'Accordo di Parigi.

¹³ Vedasi il considerando 7 del sopra citato Regolamento (UE) 2021/1119.

¹⁴ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

¹⁵ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁶ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

strategia iniziale del *Green Deal* verso il suo aggiornamento¹⁷ sfociato ora nel Patto e nella Disciplina. Infatti, se nel *Green Deal* europeo e nel piano industriale ad esso afferente¹⁸ il concetto di transizione appare ruotare sensibilmente intorno agli aspetti della decarbonizzazione e del raggiungimento della neutralità climatica, ben diversa risulta l'impostazione del Patto. L'aspetto della crescita economica, *rectius* della competitività – secondo termine del binomio indicato all'inizio – viene infatti qui a tal punto valorizzato, da influenzare la struttura del Patto stesso, come si deduce dalla natura e dall'oggetto delle diverse azioni individuate secondo una tabella di marcia prestabilita. Il cambio di passo rispetto al Piano industriale del *Green Deal*, in cui la competitività appariva più come effetto derivato della decarbonizzazione, è anche da attribuire a due rapporti commissionati, sulla scia delle tensioni economiche e geopolitiche, rispettivamente dal Consiglio europeo e dalla Commissione. Nel rapporto Letta¹⁹ si afferma la necessità di una capacità di spesa pubblica a livello europeo, affiancata da misure statali riconducibili all'alveo degli aiuti di Stato e dalla mobilitazione di fondi privati. Tale capacità di spesa dovrebbe accompagnare una chiara azione sulla politica industriale dell'Unione e una maggiore integrazione del mercato interno, nell'ambito della cui evoluzione l'autore rinviene la necessità di una “quinta libertà”²⁰, ricomprendente ricerca, innovazione, dati, competenze, conoscenza ed innovazione, i cui contorni non appaiono tuttavia chiaramente tracciati²¹. Più incisivo sul punto risulta essere il rapporto Draghi²². Esso individua nella riduzione del divario nel

¹⁷ B. FRYDEL, M. RUDZINSKA, *The No-More-Temporary State Aid Framework for Turbulent Times?*, in *EStAL*, n. 2, 2025, 134; cfr. anche H. HOTTENROTT, R. Inderst, E. JANEBKA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *Industriepolitik in Europa*, in *Perspektiven aus der Wirtschaftspolitik*, vol. 26, n. 3, 2025, p. 272.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un piano industriale del *Green Deal* per l'era a zero emissioni nette, COM/2023/62 final.

¹⁹ Il cd. rapporto Letta è consultabile al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

²⁰ Vd. p. 19 del citato rapporto Letta.

²¹ Per alcuni appunti critici si rimanda a G. MONTI, *Much More Than a Market?*, in *D'Kart Journal*, n. 1, 2024, p. 15.

²² Il cd. rapporto Draghi è consultabile al link:

https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1d4b448828bdd3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-

campo della ricerca e sviluppo (cd. *innovation gap*), nello sviluppo di un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività, nonché nell'incremento di catene di approvvigionamento sicure e indipendenti, tre campi principali su cui l'azione dell'Unione deve concentrarsi nel prossimo futuro. In particolare, per quanto qui interessa, quel rapporto mette l'accento sulla spinta orizzontale che il diritto della concorrenza, declinato nell'espressione "*innovation defence*"²³, e degli aiuti di Stato²⁴ debbono imprimere rispettivamente all'incentivo all'innovazione da parte delle imprese e alla semplificazione dell'accesso alle procedure di finanziamento²⁵.

2. Lo spazio per la tutela della concorrenza nella nuova politica industriale europea

Dando seguito ai due rapporti, la genesi del Patto per l'industria pulita testimonia dunque che il baricentro dell'azione della Commissione si è definitivamente assestato sulla promozione di una stretta interazione tra decarbonizzazione e rafforzamento della competitività del sistema economico e industriale dell'Unione²⁶. Rispetto al periodo precedente, il cambiamento è notevole: il focus non è più incentrato esclusivamente sulla correzione di una esternalità negativa rilevante²⁷, ossia il cambiamento climatico generato dalle emissioni climalteranti, e dunque sulla individuazione di strumenti regolatori e finanziari di natura pubblica che rimedino alle mancanze dei meccanismi di mercato in quest'ambito. È allora necessario chiedersi in che misura la disciplina sugli aiuti di Stato sia in grado di adattarsi ad un

depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf .

²³ Cfr. p. 299 del citato rapporto Draghi, secondo cui gli *innovation-enhancing effects* di una fusione debbono in determinati casi, purché debitamente provati dalle imprese notificanti, essere tenuti in debita considerazione in determinati settori con costi fissi elevati.

²⁴ V p. 301 del testé citato rapporto, in cui il riferimento è a tale disciplina come vettore per "*efficiency-enhancing industrial policies*".

²⁵ Cfr. infine p. 124 del summenzionato rapporto, dove si parla di "particularly lengthy and complex procedure for approval of matching state aid".

²⁶ H. HOTTENROTT, R.INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 279.

²⁷ J. PIECHUCKA, L. SAURÌ-ROMERO, B. SMULDERS, *Industrial Policies, Competition and Efficiency: the Need for State aid control*, in *Journ. Of Comp. Law & Econ.*, vol. 19, n. 4, 2023, p. 515.

siffatto mutamento di paradigma, in cui la competitività sembra essere diventata il vero obiettivo del sistema, secondo le linee tracciate dapprima nei rapporti Letta e Draghi e successivamente nel Patto per l'industria pulita. Riprendendo una valutazione risalente, l'«ossessione»²⁸ per la competitività potrebbe rivelarsi in tanto pericolosa, in quanto sposterebbe l'attenzione dalle questioni della produttività e dell'innovazione, che riguardano più le imprese che gli Stati membri nel loro complesso, a quelle della competizione internazionale, con il rischio di creare meccanismi di sostegno incentrati sulla spesa pubblica²⁹ e quindi spesso inefficienti. Non a caso, i rapporti e gli strumenti strategici testé citati sembrano perseguire obiettivi da ricondurre necessariamente al più ampio concetto di politica industriale. L'approccio non sembra più essere quello del regolatore-legislatore, chiamato ad intervenire per affrontare determinati fallimenti di mercato, al fine di allineare il mercato all'interesse pubblico e di ridurre l'impatto sul sistema economico dei rischi derivanti da tali fallimenti³⁰. Per contro, la politica industriale non si limita a rimediare ai fallimenti di mercato, quali le esternalità negative. Essa, per essere tale, si arricchisce anche dell'ulteriore aspetto del rafforzamento del posizionamento strategico delle imprese dell'Unione nel mercato interno e soprattutto sui mercati internazionali³¹. Non a caso, il termine «competitività», divenuto componente inscindibile del binomio di cui è parte anche la decarbonizzazione, è menzionato quale obiettivo primario all'interno dei Trattati proprio da quella disposizione che si occupa delle azioni di politica industriale, ovvero l'art. 173 TFUE.

Si tratta di una disposizione il cui perimetro di intervento non è chia-

²⁸ P. KRUGMAN, *Competitiveness: A dangerous obsession*, in *Foreign Affairs*, 1994, p. 28 s.

²⁹ P. KRUGMAN, *op. cit.*, p. 40 s., in cui si sottolinea che, «the answers to economic malaise may seem [...] to involve simple things like subsidizing high technology [...] but] it could result in the wasteful spending of government money!».

³⁰ A. LYMPEROPOULUS, *The EU Economic Security Strategy: a Novel Approach or the Re-emergence of an Old Idea?*, in *EStAL*, n. 1, 2024, p. 41.

³¹ Cfr. M. MARESCA, *Verso una politica industriale dell'Unione europea: fra tutela del mercato interno e competitività del mercato globale*, in *St. int. eur.*, n. 1, 2024, p. 15, in cui si sottolinea che «il prezzo che la comunità giuridica potrebbe essere chiamata a pagare come conseguenza di una politica che focalizza la competitività internazionale è quello di una definizione delle regole d'ingaggio nel mercato interno».

ramente definito³², ma che deve necessariamente tener conto dei limiti derivanti dall'assetto e dalle regole del mercato interno³³. Nel contesto del rapporto Draghi e del Patto, due delle azioni da intraprendere per conciliare decarbonizzazione e competitività concernono l'accelerazione dell'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali e un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. Soffermandoci esclusivamente sulla prima azione, l'approccio proposto non si limita, come richiesto dalla lettera del Trattato, ad accelerare³⁴ o a facilitare³⁵ l'adattamento del sistema industriale in un'ottica di miglioramento della capacità e disponibilità economica degli attori coinvolti³⁶. Essa si spinge ben oltre, sconfinando pienamente nella "Strukturgestaltungspolitik"³⁷, dunque in una politica di riconfigurazione del sistema che promuova determinate tecnologie o imprese. Un esempio lo si rinviene nell'ambito della seconda azione-faro di cui alla sezione 3 del Patto, la quale punta a rafforzare il lato della domanda di tecnologie pulite e, nel caso concreto, concerne la creazione di mercati guida nel settore dell'idrogeno e delle tecnologie pulite. Di questa riconfigurazione del sistema si trae chiara conferma anche da un'ulteriore comunicazione adottata dalla Commissione nel gennaio 2025 sulle orme del rapporto Draghi, denominata, non a caso, *Competitiveness Compass*³⁸. Ebbene, individuando tre cd. *transformational imperatives* e cinque approcci attuatori orizzontali, la comunicazione consacra l'approccio riconfigurativo di una *Strukturgestaltungspolitik* con il passaggio da uno "speed-up" aderente alla lettera dell'art. 173 TFUE ad uno "start-up" e "scale-up" che possa ga-

³² EDITORIAL COMMENTS, *Paying for the EU's industrial policy*, in CMLR, vol. 60, n. 3, 2023, 618, secondo cui «there is no clearly specified notion of EU industrial policy to work with. At one extreme, nearly any policy can be referred to as industrial».

³³ P. DERMINE, M. PATRIN, *Between Law and Politics—The Emergence of an EU Industrial Policy*, in *Governance*, vol. 39, n. 1, 2026, p. 3.

³⁴ Nella versione italiana o "accélérer" in quella francese.

³⁵ "Erleichtern" nella versione in lingua tedesca.

³⁶ Cfr. H. HOTTENROTT, R.INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 273, in cui si parla di "Strukturanpassungspolitik".

³⁷ V. sempre H. HOTTENROTT, R.INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 273.

³⁸ *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 Competitiveness Compass for the EU"*, COM (2025) 30 final.

rantire alle imprese dell'Unione accesso e crescita nei mercati globali³⁹. In questo modo non solo si consolida l'idea del perseguimento di una politica industriale secondo i termini visti in precedenza, dunque informata a finalità competitive sui mercati globali, ma la Comunicazione sembra anche disegnare in questo quadro un ruolo subordinato per la tutela della concorrenza.

Mentre per quest'ultima l'art. 173 TFUE, dapprima al par. 1 co. 1 e successivamente al par. 3 co. 2, ritaglia il ruolo di *limen*⁴⁰ oltre il quale la politica industriale perseguita produrrebbe distorsioni e frammentazioni nel mercato interno⁴¹, il *Competitiveness Compass* pare riservare alla tutela e al diritto della concorrenza un ruolo subordinato e servente rispetto ai cd. *transformational imperatives*⁴². La Commissione infatti afferma di voler adottare, vista la necessità di allineare la tutela della concorrenza agli obiettivi comuni di *scale-up* delle imprese a livello internazionale, un approccio innovativo ("fresh approach")⁴³, promuovendo, tra le altre cose, la revisione delle linee guida sulle concentrazioni al concetto di "*innovation defence*" richiamato più sopra, ed un ricorso più diffuso della disciplina sui IPCIE. Riassumendo, nell'ambito del *Competitiveness Compass* e, con esso, all'interno del Patto per l'industria pulita si delinea ancora più vividamente il conflitto⁴⁴ ormai da alcuni anni latente tra politica industriale e politica di concorrenza, con una trasformazione di quest'ultima da cornice primaria a condizione subordinata al perseguimento di obiettivi in materia di clima e crescita competitiva indicati dal legislatore-regolatore⁴⁵. Lo stesso

³⁹ Cfr. p. 3 s. della comunicazione citata "*Competitiveness Compass for the EU*".

⁴⁰ Cfr. M. RUFFERT, *Art. 173 TFUE*, in C. CALLIES, M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV o AEUV*, 2022, punto 32.

⁴¹ Per una ricostruzione della *ratio* della norma si rinvia a F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2025, p. 19.

⁴² T. WECK, *Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerbsschutz*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, n. 6, 2025, p. 256.

⁴³ Vd. sul punto p. 6 della comunicazione citata "*Competitiveness Compass for the EU*".

⁴⁴ Esplicito sul punto anche M. MARESCA, *op. cit.*, p. 21, che delinea i diversi campi di azione della concorrenza, limitata al funzionamento del mercato interno, e della politica industriale indirizzata, sia sotto il profilo "difensivo" che "aggressivo", alla competitività delle imprese.

⁴⁵ Un simile approccio si registra, più in generale, anche con riferimento alla realizzazione del mercato interno stesso, come sottolinea F. COSTAMAGNA, *op. cit.*, p. 21.

ricorso a diverse basi giuridiche⁴⁶ previste dal TFUE, tradizionalmente impostate a criteri di flessibilità e astrattezza, ha, nello slancio verso una politica industriale comune, riconfigurato parzialmente le finalità di queste ultime, rendendo meno equilibrato il bilanciamento tra adattamento del sistema economico-industriale alle nuove sfide globali e le disposizioni sul mercato interno e la concorrenza. Tutto ciò può comportare a lungo termine rischi di incoerenza nell'allocazione delle competenze all'interno del quadro istituzionale⁴⁷ nonché aree di inefficienza nella pianificazione delle azioni da intraprendere e delle risorse previste a tal scopo.

Per questi motivi, l'analisi della Disciplina che seguirà, proverà a comprendere se tali nuovi strumenti di politica industriale e, in particolare, la "trasposizione" dei loro tratti caratterizzanti nell'applicazione delle regole in materia di concorrenza e aiuti di Stato riescano effettivamente a riequilibrare efficacemente lo slancio verso una politica industriale comune con l'assetto classico del mercato interno. Infatti, un intervento incisivo nella struttura dei mercati tramite il rafforzamento di alcuni assetti industriali deve accompagnarsi necessariamente alla garanzia di mercati aperti e contendibili⁴⁸. Da ultimo questa è la caratteristica precipua del processo concorrenziale, efficacemente definito dalla dottrina tedesca come un *Entdeckungsverfahren*⁴⁹, ovvero un processo di scoprimento, in cui il raggiungimento di determinati obiettivi sulla base dei soli meccanismi di mercato non è sempre prevedibile, ma che, soprattutto in caso di trasformazioni strutturali, risulta fondamentale sia per determinare la funzionalità e l'efficienza di determinate scelte di politica economica⁵⁰ sia per fugare il

⁴⁶ Cfr. P. DERMINE, M. PATRIN, *op. cit.*, p. 4. Gli autori parlano di «second-order legal basis [...] which are not directly devoted to industrial policy, but whose ambiguity and openness can be exploited to prompt institutional change through conversion and be tailored to the emergence of an EU industrial policy».

⁴⁷ EDITORIAL COMMENTS, *op. cit.*, p. 622.

⁴⁸ H. HOTTENROTT, R. INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 273 parlano di „ergebnisoffene Märkte“.

⁴⁹ F. A. VON HAJECK, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in *Kieler Vorträge gehalten im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, vol. 56, 1968.

⁵⁰ D. SCHMIDTCHEN, R. KIRSTEIN, *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in *German Working Papers in Law and Economics*, Paper 10, 2001, p. 3 e 18. Secondo gli autori «in wirtschaftspolitischer Hinsicht ist es wichtig zu wissen, wie funktionsfähiger, effizienter Entdeckungswettbewerb aussieht» e, precisando le tesi di F. A. VON HAJECK, *op. cit.*, sottolineano che «aufgrund der Kenntnis der allgemeinen Eigenschaften dieser Daten [...]»

pericolo di distorsioni della concorrenza provocate da strumenti o interventi dell'Unione⁵¹, espressamente vietato dal dettato stesso dell'art. 173 par. 3 co. 2 TFUE.

3. *La Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del Patto per l'industria pulita: un'introduzione*

L'analisi sposterà ora la sua attenzione sulla Disciplina, cercando di interpretarne la genesi e alcune delle sue previsioni alla luce degli strumenti di analisi delineati la paragrafo precedente.

Va notato, anzitutto, che la Disciplina è strumentale all'attuazione della prima e della terza azione-faro del Patto, concernenti rispettivamente l'accesso alle infrastrutture e all'energia a prezzi abbordabili e la mobilitazione di investimenti pubblici e privati. Nondimeno, essa non costituisce di per sé una radicale innovazione, ma si pone piuttosto in diretta continuità con il Quadro temporaneo di crisi e transizione in materia di aiuti di Stato⁵². Originariamente programmato per rimanere in vigore fino al 31 dicembre 2025, esso fu adottato dalla Commissione nel 2023 a seguito della crisi dei prezzi dell'energia elettrica e del gas nonché a causa delle difficoltà nelle catene di approvvigionamento provocate dall'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione Russa. Già la rubrica del Quadro lasciava però intendere che le previsioni in essa contenute non si rivolgevano solo a questioni contingenti ed urgenti, sollevate da quel mutato contesto geopolitico e dunque riconducibili all'alveo dell'art. 107 par. 3 lett. b) TFUE. In effetti, il profilo della "transizione" risultava elemento centrale del Quadro, dal momento che venivano in essa previste misure quali aiuti alla decarbonizzazione e alla elettrificazione dei processi industriali tramite idrogeno⁵³ così come aiuti agli investimenti in settori strate-

lediglich die Art des auftretenden Musters vorhersagbar ist, aber noch nicht seine individuelle Erscheinungsform».

⁵¹ M. RUFFERT, *op. cit.*, in C. CALLIES, M. RUFFERT (Hrsg.), *cit.*, punto 37, si spinge a parlare di "*vertragsfremde Vorstellung einer europäischen Wirtschaftsregierung*".

⁵² 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, C/2023/1711.

⁵³ Vd. par. 2.6 del Quadro temporaneo di crisi e transizione.

gici per l'economia a zero emissioni nette⁵⁴, vagliati ai sensi dell'art. 107 par. 3 lett. c) TFUE. Non a caso, sia nel rapporto Letta che in quello Draghi è stata affermata la necessità di proseguire con l'esperienza del Quadro Temporaneo proprio con riferimento a quelle misure di transizione. In particolare, è stato auspicato che gli elementi strutturali del Quadro che si sono dimostrati più efficaci vengano trasposti in uno strumento regolatorio univoco e duraturo che possa continuare in maniera coordinata a perseguire obiettivi di trasformazione industriale a lungo termine⁵⁵.

È innegabile che la Commissione abbia fatto proprie simili istanze, rinvenendo nella necessità di “stabilizzare” l'esperienza dei Quadri temporanei, già iniziata durante l'emergenza pandemica, uno strumento adeguato che potesse conciliare e bilanciare la coesione del mercato interno con le priorità dell'Unione e quelle nazionali nel perseguimento degli obiettivi di transizione. A questo proposito, giova ricordare che numerosi Stati membri avevano espresso le loro preoccupazioni per una possibile “riedizione” – all'epoca della missiva si trattava di una paventata proroga – del Quadro temporaneo⁵⁶, sottolineando che l'allargamento delle maglie della disciplina sugli aiuti e l'alleggerimento dei requisiti avevano già prodotto e avrebbero potuto provocare in futuro notevoli frammentazioni del mercato interno, soprattutto a favore di quegli Stati membri con una capacità di spesa pubblica molto ampia⁵⁷, in cui di conseguenza gli investimenti nella transizione si sarebbero maggiormente concentrati.

3.1. *Considerazioni di metodo sulla stabilizzazione dell'approccio dei Quadri e sul ruolo della (tardiva) relazione d'impatto*

Siffatte preoccupazioni non sono da considerarsi affatto peregrine. Esse poggiano non solo su dati quantitativi, ricavabili dallo *State Aid Scoreboard* del 2024 pubblicato dalla Commissione, in base ai quali Germania, Francia e Italia coprono il 60% della spesa nominale complessiva in aiuti

⁵⁴ Par. 2.8 del Quadro temporaneo di crisi e transizione.

⁵⁵ S. SÜHNEL, G. RAMACHER, *Beyond TCTF: CISAF Unveiled*, in *EstAL*, n. 2, 2025, p. 147.

⁵⁶ Per consultare la notizia si rimanda al link: <https://www.euractiv.com/news/smaller-eu-countries-revolt-against-state-aid-spre/>.

⁵⁷ S. SÜHNEL, G. RAMACHER, *op. cit.*, p. 146.

ascrivibili al Quadro temporaneo⁵⁸. I timori degli Stati membri fanno riferimento indirettamente anche ad una questione di metodo, che ha condotto alla pubblicazione del Quadro temporaneo e che si è ripetuta sostanzialmente invariata anche per l'adozione della Disciplina. Come evidenziato dalla relazione speciale della Corte dei Conti stilata nell'ottobre 2024⁵⁹, la Commissione non ha effettuato delle valutazioni *ex post* concernenti l'impatto sulla concorrenza dei primi due Quadri temporanei adottati a causa del grave turbamento dell'economia provocato dalla crisi pandemica⁶⁰. Considerando che l'applicazione sia dei Quadri temporanei per il Covid-19 sia del Quadro temporaneo di crisi e transizione ha probabilmente prodotto una parziale frammentazione del mercato interno, una gara a misure di sostegno spesso inefficienti e poco mirate e, inevitabilmente, una distorsione della concorrenza in alcune fattispecie⁶¹, allora la stabilizzazione di misure di quel tipo, cui conduce la nuova Disciplina, può risultare nel complesso deleteria. La mancanza di siffatti studi rischia infatti di compromettere sensibilmente non solo il funzionamento di un sistema aperto e concorrenziale come il mercato interno. Essa potrebbe paradossalmente ostacolare anche il perseguimento di quegli obiettivi sovraordinati di cui si è ampiamente discusso all'inizio di questo contributo, dal momento che la "bussola" della competitività può correttamente orientare l'azione dell'Unione solo grazie ad una forte integrazione delle regole sul mercato interno e sulla concorrenza. Si pensi alla lettera dell'art. 107 par. 3 lett. c) TFUE, in cui si sottolinea che quegli aiuti non debbono alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, l'effetto positivo di determinate politiche dell'Unione si determina in tanto in quanto la struttura concorrenziale del mercato viene garantita⁶². Giova infatti da un lato ricordare che il diritto degli aiuti di Stato è in questo frangente sicuramente chiamato a migliorare l'efficienza del mercato e a correggere suoi eventuali fallimenti, per esempio riducendo gli oneri – solita-

⁵⁸ Lo *State Aid Scoreboard 2024* è consultabile al link: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f_en?filename=state_aid_scoreboard_note_2024.pdf p. 16 ff.

⁵⁹ La relazione speciale 21/2024 della Corte dei Conti è consultabile al link: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_IT.pdf.

⁶⁰ Corte dei Conti, Relazione speciale 21/2024, punto 66 f.

⁶¹ L. HANCHER, *Delivering Competitiveness in the EU*, in *EStAL*, n. 4, 2024, p. 398.

⁶² A. BIONDI, *The Rationale of State Aid Control: A return to Orthodoxy*, in *Cambridge Yearbook of European legal studies*, vol. 12, 2010, p. 38.

mente il costo dell'energia – sulle imprese che internalizzano, sulla base di svariati investimenti in tecnologie pulite, il costo sociale delle emissioni climalteranti da esse immesse in atmosfera⁶³. Dall'altro, la Commissione è comunque tenuta ad impedire una distorsione della concorrenza che vada oltre quanto strettamente necessario. È a questo fine che a essa spetta effettuare, nell'ambito dell'esame di compatibilità della misura, un bilanciamento⁶⁴ tra effetti positivi, tra cui spicca il cd. effetto di incentivazione⁶⁵, ed effetti negativi, con riferimento alla necessità e all'idoneità a rimediare a quel determinato fallimento⁶⁶.

Ebbene, considerato il ruolo imprescindibile della disciplina sugli aiuti di Stato e la complessità degli interventi di natura regolatoria nel settore della politica industriale, stupisce che la Commissione, nel processo di adozione della Disciplina non abbia dato seguito alle annotazioni critiche sollevate dalla Corte dei Conti quasi nove mesi prima dell'entrata in vigore della comunicazione. Infatti, contrariamente a quanto auspicato nella fase della consultazione pubblica da parte di alcuni portatori di interessi come *BusinessEurope*⁶⁷, l'adozione della Disciplina non è stata preceduta da una valutazione di impatto. Quest'ultima avrebbe dovuto dapprima soffermarsi sull'esperienza del Quadro temporaneo di crisi e transizione, evidenziando

⁶³ J. PIECHUCKA, L. SAURÌ-ROMERO, B. SMULDERS, *op. cit.*, p. 513.

⁶⁴ In tema di bilanciamento tra condizione positiva e condizione negativa incardinate nell'art. 107 par. 3 lett. c) TFUE rileva Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 *Austria/Commissione*, par. 19, 30. Per una discussione sul tema si rimanda *ex multis*, S. EIDISSEN, *Common Interest as a Condition for State Aid Compatibility*, in *EStAL*, n. 4, 2020, p. 452; più ampiamente sul concetto di "comune interesse" si rinvia a C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"* in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1, 2021, p. 111.

⁶⁵ Per una definizione si rimanda alla Comunicazione della Commissione – Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 C/2022/481, par. 26.

⁶⁶ Più drastico sul punto A. BARTOSCH, *EU-Beihilfenrecht*, 2020, parte D, punto 22, secondo il quale anche la considerazione di questi profili già travalicherebbe l'obiettivo precipuo dell'esame di compatibilità, dal momento che «entstehe die Gefahr, dass ein vor-schnelles Ende der Prüfung auf [diesen ersten] Stufe[n] die eigentliche Abwägungsprüfung [...] zwischen den positiven und den negativen Auswirkungen der Beihilfe verhin-dere und somit der gesamte Test ins Leere Laufe».

⁶⁷ Il *position paper* di è consultabile al link: <https://www.besnesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/05/2025-04-25-Clean-Industry-State-Aid-Framework-CISAF-Reply-to-Commission-consultation.pdf> p. 3.

done le criticità e gli effetti negativi che ne erano scaturiti; successivamente, avrebbe dovuto enucleare sia i benefici che la Disciplina, in qualità di successore del Quadro, avrebbe prodotto, anche in relazione al profilo della necessità della sua adozione, sia proporre eventuali rimedi o tutele rispetto a eventuali disfunzioni simili a quelle verificatesi nella vigenza del Quadro. La valutazione di impatto è non a caso inevitabile per iniziative della Commissione che potrebbero avere impatti significativi di natura economica, ambientale e sociale, come indicato nel documento di lavoro della Commissione del 2021 denominato *Better regulation guidelines*⁶⁸. In effetti, sembra difficile escludere un impatto della Disciplina sul mercato interno e, più in generale, sull'intero sistema economico. La valutazione di impatto o un'analisi *ex ante* avrebbe altresì giovato ad un maggior coordinamento con altri strumenti che la disciplina in materia di aiuti di Stato mette a disposizione, quali, per esempio, le linee guida sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia e ambiente⁶⁹ (nel prosieguo le Linee Guida).

Ora, alla mancanza di una relazione di impatto si è rimediato solo nella prima settimana di novembre, quando la Commissione, ha pubblicato un documento di lavoro⁷⁰ di accompagnamento alla Disciplina, in cui analizza le motivazioni che hanno portato a far confluire l'esperienza del Quadro temporaneo di crisi e transizione, limitatamente a questo ultimo profilo, in un nuovo strumento basato sulle indicazioni del Patto per l'industria pulita. La Commissione, inoltre, motiva tale ritardo con l'urgenza di adottare la comunicazione in esame in tempi brevi, al fine di soddisfare esigenze improrogabili dell'economia dell'Unione e per garantire agli Stati membri e agli investitori una "stable funding perspective"⁷¹ a seguito dell'abrogazione del Quadro temporaneo.

Quest'ultima affermazione presenta tuttavia delle criticità. Da un lato sembra suggerire che al momento dell'adozione della comunicazione non

⁶⁸ *Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines*, SWD (2021) 305 final. In particolare cfr. cap. IV.1, p. 30.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, 2022 C/2022/481.

⁷⁰ *Commission Staff Working Document*, SWD(2025) 850 final, *accompanying the document Communication From The Commission Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, {C(2025) 7600 final}. Nel prosieguo delle note verrà indicata come *Commission Staff Working Document* di accompagnamento alla Disciplina.

⁷¹ Punto 3, p. 15.

fossero a disposizione degli Stati membri strumenti riconducibili al settore degli aiuti di Stato altrettanto adeguati a rimediare a simili fallimenti di mercato, si pensi alle summenzionate Linee Guida o al regolamento di esenzione per categoria *GBER*⁷². Dall'altro il riferimento ad una prospettiva di finanziamento duratura veicola quasi l'impressione che sia la Commissione stessa a poter disporre delle diverse forme di finanziamento, nel senso che spetti ad essa indirizzare gli Stati membri a ricorrere alla Disciplina e ad attribuire gli aiuti⁷³ sulla base di questa⁷⁴.

Per quanto concerne i profili di merito, il recente documento di lavoro si distingue per un'analisi dettagliata dei diversi fallimenti di mercato a cui i regimi di aiuto concessi nell'ambito di applicazione della Disciplina intendono rimediare. Non solo, esso sottolinea ripetutamente la necessità di una semplificazione rispetto al regime delle Linee Guida che è stata sollevata a livello di consultazione sia dagli Stati membri che dai vari portatori di interessi che vi hanno partecipato.

Infatti la Disciplina e le Linee Guida presentano numerose fattispecie astratte di misure di aiuto in comune e, come si evince dai frequenti riferimenti del primo alle seconde, sono destinati a vigere contestualmente e in maniera complementare⁷⁵. L'idea che trapela sia dalla comunicazione che

⁷² Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

⁷³ Per una specificazione del perimetro degli obblighi incombenti alla Commissione cfr. J. J. PIERNAS LOPEZ, *The transformation of Eu state aid law... and its discontents*, in *CMLR*, vol. 60, 2023, p. 1629 che, formulando «against the move from negative to positive integration» rinvia alle conclusioni dell'Avv. gen. Hogan, del 7 maggio 2020, C-594/18, *Repubblica d'Austria/Commissione*, par. 56, secondo cui «La [...] posizione [dell'art. 107 par. 3 lett. c)] nel Trattato non indica che essa abbia lo scopo di attribuire alla Commissione competenze supplementari consistenti, ad esempio, in un potere di quasi audit al fine di garantire che gli Stati membri stanziino il denaro pubblico in modo efficace ed economicamente efficiente».

⁷⁴ Questa prospettiva, peraltro, non risulta nuova, nella misura in cui già nella comunicazione summenzionata e denominata *Competitiveness Compass*, par. 2.3, p. 21, si afferma che «[...] the capacity of the EU to finance strategic public investment, including European public goods, will hinge on prioritisation and coordination of national macroeconomic and fiscal policies towards this goal».

⁷⁵ Si prenda ad esempio il punto 133 e la nota a piè di pagina n. 75 della Disciplina. Se il primo ammette la concessione di un aiuto tramite lo strumento classico delle «sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, prestiti, garanzie o agevolazioni fiscali», tramite le Linee

dalla relazione di impatto è che la Disciplina è ideata per una valutazione di compatibilità più snella e semplificata, in modo che gli Stati membri possano concedere misure di aiuto in maniera mirata; le Linee guida, invece, vista anche l'applicazione in settori esclusi dalla prima come il ripristino ambientale, la mobilità sostenibile e l'economia circolare, mirano all'allocazione di risorse statali in favore di progetti di maggior impatto⁷⁶. Esemplificativo di una tendenza alla semplificazione e all'alleggerimento degli oneri in capo agli Stati membri e, indirettamente, alle imprese, è l'eliminazione dell'obbligo di consultazione⁷⁷, previsto invece nelle Linee Guida sia per le misure volte alla riduzione e all'eliminazione dei gas ad effetto serra anche tramite il sostegno a favore delle energie rinnovabili⁷⁸ sia per quelle per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica⁷⁹. L'alleggerimento generale degli oneri procedurali si giustifica, a parere della Commissione, con il fatto che le misure previste nel Disciplina presentano un rischio di distorsione della concorrenza sufficientemente limitato⁸⁰, tale per cui da un lato la priorità deve essere data all'accelerazione agli investimenti e dall'altro una valutazione *ex post* delle misure autorizzate, anche in termini di soddisfacimento complessivo degli obiettivi che il regime si era inizialmente prefisso⁸¹, non risulta necessario⁸². Tuttavia, un controllo di questo tipo, ruotante attorno all'effettività a lungo termine delle misure dichiarate compatibili con il mercato interno, e comunque non assistito da provvedimenti sanzionatori, sarebbe stato utile non solo per garantire un *enforcement* più intenso⁸³, ma per meglio indirizzare questa stessa "nuova" politica industriale comune.

Guida è possibile invece utilizzare forme di aiuto meno convenzionali quali «sostegno diretto alla riduzione del carbonio, come gli aiuti sotto forma di contratti per differenza (di carbonio) e premi onnicomprensivi (*feed-in*), nonché i certificati negoziabili».

⁷⁶ B. FRYDEL, M. RUDZINSKA, *op. cit.*, 136.

⁷⁷ Sia concesso il rinvio sul punto a R. PALERMO, *Le nuove Linee Guida sugli aiuti di Stato in materia di energia e ambiente alla prova della strategia sostenibile dell'Unione Europea*, in *Quaderni del dottorato in giurisprudenza* 2021, 2022, p. 115 s.

⁷⁸ Vd. Linee Guida, sez. 4.1, punto 98 ss.

⁷⁹ Cfr. Linee Guida, sez. 4.8, punto 348 ss.

⁸⁰ Cfr. il summenzionato *Commission Staff Working Document* di accompagnamento alla Disciplina, punto 2.8, p. 14 ss.

⁸¹ Sul punto anche EDITORIAL COMMENTS, *op. cit.*, 623 s. secondo cui "In State aid, no consequences are meted out if results of State support are not delivered [...]".

⁸² Commission Staff Working Document, punto 4.2.1, p. 24 ss.

⁸³ L. HANCHER, *op. cit.*, p. 399.

3.2. Spunti critici sulla rimodulazione da parte della Disciplina del bilanciamento tra condizione positiva e condizione negativa

Veniamo ora al merito e dunque al contenuto della Disciplina. Giova a questo proposito analizzare i requisiti richiesti dalla stessa per la valutazione della compatibilità delle misure in essa ricomprese e ricadenti nella condizione positiva o in quella negativa.

Innanzitutto salta all'occhio che la valutazione della condizione positiva, oltre alla dimostrazione della sussistenza dell'effetto di incentivazione, si arricchisce di alcune peculiarità. Infatti, in virtù del binomio decarbonizzazione-competitività che informa il Patto e, a cascata, la Disciplina, la Commissione sottolinea che l'ambito di applicazione di quest'ultima si definisce all'interno del perimetro del regolamento sull'industria a zero emissioni nette⁸⁴, con la conseguenza che le misure di aiuto ricadenti in questo settore dovranno evidentemente rispettare le condizionalità del regolamento⁸⁵. Questo significa che, il raggiungimento della soglia del 40% di produzione di tecnologie pulite strategiche nel territorio dell'Unione per soddisfare il fabbisogno del mercato interno, sancito all'art. 5 del regolamento citato, dev'essere perseguito anche tramite la previsione di misure di sostegno.

Non a caso la Disciplina dedica agli aiuti volti a garantire una sufficiente capacità di produzione di tecnologie pulite⁸⁶ l'intera sezione 6, in cui si afferma, tra gli altri requisiti, che "il beneficiario dell'aiuto contribuirà a rafforzare l'autonomia europea diminuendo il divario esistente tra domanda e offerta all'interno dell'Unione senza estromettere capacità produttiva già esistente o programmata"⁸⁷. Tuttavia, il fatto che una tecnologia contribuisca alla decarbonizzazione non deve necessariamente importare che il suo sviluppo e produzione sia sostenuto da un intervento statale nell'economia e dunque da misure di aiuto. In questo caso si delineerebbe-

⁸⁴ Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.

⁸⁵ Vd. la Disciplina, punto 21.

⁸⁶ Queste sono elencate nell'allegato II della comunicazione corrispondente all'art. 2 del regolamento (UE) 2024/1735.

⁸⁷ Cfr. la Disciplina, punto 178.

ro dei profili di inefficienza⁸⁸ e, eventualmente, anche di distorsione del mercato. Al contrario, il legislatore-regolatore è chiamato a considerare con precisione ogni singola tecnologia e, sulla base dei dati di mercato e degli effetti della cd. curva di apprendimento⁸⁹, a valutare quali livelli di sviluppo tecnologico e di strategicità nonché di riduzione dei costi possono fondare un intervento pubblico riconducibile all'alveo degli aiuti di Stato, che risulti mirato e consenta di perseguire in maniera efficiente l'obiettivo del rafforzamento dell'autonomia dell'Unione nel settore della decarbonizzazione.

Un ulteriore elemento di assoluta novità è rappresentato dal fatto che gli Stati membri "sono fortemente incoraggiati"⁹⁰ a prevedere condizioni supplementari nei loro regimi di aiuto per conseguire gli obiettivi di resilienza e di sicurezza delle catene di approvvigionamento. Essi sono altresì fortemente incoraggiati a includere nelle misure di aiuto "ulteriori condizioni volte a conseguire obiettivi strategici sociali e ambientali più ampi"⁹¹ sotto la supervisione della Commissione. Si ritornerà sul punto successivamente nella valutazione globale dei requisiti che contribuiscono all'esame di compatibilità. Sicuramente, questo invito sostenuto agli Stati membri, che risulta essere un po' atipico rispetto all'usuale livello di specificità e tecnicità delle comunicazioni in materia di aiuti di Stato, è sintomatico del collegamento ormai indefettibile tra la disciplina sugli aiuti di Stato e la politica industriale perseguita dalla Commissione, che penetra in profondità anche nelle scelte industriali degli Stati membri.

Venendo ora alla condizione negativa, per cui l'aiuto non deve alterare indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, il soddisfacimento dei requisiti di necessità, adeguatezza e pro-

⁸⁸ Interessante sotto questo profilo è l'esempio che H. HOTTENROTT, R.INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 279, formula a proposito dei pannelli solari e fotovoltaici, divenuti un prodotto standardizzato prodotto in Cina a costi così irrisori, per cui neppure il vincolo di dipendenza giustificerebbe una produzione di massa nell'Unione. Infatti «Wenn Europa 40 Prozent aller selbst verwendeten Solarpaneele herstellen würde, würde es lediglich die Kosten der Photovoltaik in Europa in die Höhe treiben und damit die Energiewende bremsen, ohne irgendwelche externen Effekte zu internalisieren».

⁸⁹ H. HOTTENROTT, R.INDERST, E. JANEBA, K. SCHMIDT, A. WAMBACH, C. ZULEHNER, *op. cit.*, p. 280.

⁹⁰ Cfr. la Disciplina, punto 21.

⁹¹ Vd. la Disciplina, punto 22.

porzionalità viene dato quasi per assodato⁹². In particolare, con riferimento all'adeguatezza, questo approccio è patente, dal momento che la Commissione presume che gli aiuti rientranti nella Disciplina siano adeguati all'incentivazione di investimenti e attività ammissibili sulla base del fatto che il Patto ha sancito la necessità di un sostegno pubblico per investimenti aggiuntivi che altri strumenti strategici non sarebbero in grado di produrre⁹³. Questo ragionamento, quasi di natura apodittica, viene poi certamente rafforzato nelle valutazioni dei requisiti per le singole categorie di aiuto presenti nella Disciplina. Esso, tuttavia, si pone in netto contrasto con le Linee guida, le quali, come altresì auspicato dalla Corte dei conti, contengono, nell'enucleazione della condizione negativa, per il requisito di necessità, adeguatezza e proporzionalità, un'analisi più consistente e improntata a criteri di efficienza economica⁹⁴. Infatti non solo vengono illustrate le diverse fattispecie di fallimenti di mercato; allo stesso tempo si rammenta che la constatazione dei fallimenti di mercato non è sufficiente per un intervento di aiuto statale. Prima di considerare necessario l'aiuto di Stato, infatti, si dovrebbe sempre verificare in primo luogo se esistono politiche, misure o strategie che intendono rimediare a quello stesso fallimento nonché in secondo luogo dimostrare l'apporto supplementare rispetto ad esse che la misura di aiuto intende dare per rimediare a tali fallimenti.

In altre parole, l'assunto della Commissione, secondo cui una transizione pulita, equa e competitiva in un arco di tempo ben determinato richiede un certo sostegno finanziario da parte delle autorità pubbliche, dal momento che in caso contrario si verificherebbe inevitabilmente, sulla base delle valutazioni effettuate nel Patto, un fallimento del mercato, risulta un po' forzata. Questa chiara indicazione, sebbene motivata dalla straordinaria congiuntura ambientale, economica e geopolitica che minaccia la tenuta e la competitività del sistema economico-industriale dell'Unione, da un lato sembra alleggerire notevolmente l'onere in capo agli Stati membri di dimostrare secondo criteri di efficienza, come indicato nelle Linee Guida, i requisiti di necessità, adeguatezza e proporzionalità, dando l'impressione che sia sufficiente notificare un regime di aiuto in base ad una delle categorie della Disciplina, per aver soddisfatti i tre summenzionati criteri⁹⁵.

⁹² Cfr. la Disciplina, sez. 3.2.

⁹³ Vd. la Disciplina, punto 27-28.

⁹⁴ Linee Guida, punti 34-55.

⁹⁵ Per una comparazione dei dati, ricavati dal citato *State aid scoreboard* 2024,

Dall'altro lato questa impostazione sembra influenzare negativamente il bilanciamento degli effetti negativi della misura con quelli positivi, indebolendolo e assestandolo sulla presunzione per cui laddove la misura contribuisca alla transizione pulita, giusta e competitiva, da considerarsi effetti positivi, allora la Commissione risconterà che gli effetti positivi prevalgono su quelli negativi, già comunque in parte svuotati di significato alla luce dell'interpretazione del criterio di adeguatezza analizzato poco sopra. In conclusione, il bilanciamento tra condizione positiva e negativa sembra doversi effettuare semplicemente tra due presunzioni che a loro volta poggiano su considerazioni di politica industriale⁹⁶, contingenti rispetto al contesto economico-ambientale e, per così dire, "imperative" alla luce del Patto. Una volta rifuse e applicate all'interno di uno strumento di politica di concorrenza come la Disciplina, siffatte considerazioni appaiono prive di qualsivoglia giustificazione in termini di efficienza economica e possono quindi dar luogo ad una ingiustificata perturbazione del mercato interno.

Infine, sembra allora che la Disciplina e il Patto incarnano una scelta politica, per cui la decarbonizzazione dovrebbe diventare un vettore di competitività e crescita dell'intera Unione, considerata in un quadro di competizione con altri attori esteri ad essa, anche a discapito del *level playing field* interno ad essa. In questo senso la Disciplina fa emergere alcune "correzioni" che introducono importanti elementi di flessibilità per gli Stati membri rispetto all'approccio delle Linee Guida, cui ora brevemente si intende accennare. Innanzitutto, a partire dalle risultanze ottenute in sede di consultazione con gli Stati membri ed i portatori di interessi, la Disciplina adotta un approccio ispirato alla neutralità tecnologica per proseguire nel percorso di decarbonizzazione, dedicando la sezione 4.2 agli aiuti all'accelerazione nell'uso dei combustibili a basse emissioni di carbonio. Questo consente di separare i flussi di aiuti diretti alla riduzione delle emissioni climalteranti tramite la promozione di energie rinnovabili tra mi-

sull'erogazione di aiuti da parte degli Stati membri sulla base delle Linee Guida e sulla base del Quadro temporaneo di crisi e transizione si rimanda a B. FRYDEL, M. RUDZINSKA, *op. cit.*, 135.

⁹⁶ In questo senso Tribunale 9 giugno 2016, T-162/13, *Magic Mountain Kletterballen GmbH*, punti 78-79, (disponibile solo in tedesco e francese) secondo cui «Der Nachweis eines Marktversagens kann einen maßgeblichen Gesichtspunkt für die Erklärung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt darstellen, [...] jedoch keine unentbehrliche Voraussetzung [...]».

sure di sostegno alla produzione dei cd. combustibili rinnovabili di origine non biologica (cd. *RFNBOs*) tra cui l'idrogeno rinnovabile e, appunto, misure di sostegno alla produzione di combustibili a basse emissioni di carbonio. Questa misura è dunque improntata ad un alto grado di flessibilità⁹⁷, tale da consentire agli Stati membri, in ossequio al dettato dell'art. 194 par. 2 co. 2 TFUE, di godere di una più ampia autonomia nella scelta delle fonti di approvvigionamento dell'energia e del mix energetico, che, in questo caso, sono indirizzate in particolare alla produzione di idrogeno, sia esso rinnovabile o a bassa intensità di carbonio, e dunque di contribuire comunque alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Allo stesso tempo la Disciplina riconosce i diversi costi di produzione delle due tecnologie, individuando quindi per quella non rinnovabile un'intensità di aiuto inferiore e prevedendo delle precauzioni che prevengano negli investimenti in combustibili a basse emissioni di carbonio una quota parte a favore degli *RFNBOs*.

Inoltre, sulla base di valutazioni di efficienza, viene anche precisata la portata dei cd. *matching aids*⁹⁸ con riferimento al cd. deficit di finanziamento. In particolare, le misure di salvaguardia basate sullo spirito delle politiche di coesione, che informavano il Quadro di crisi e transizione, in base alle quali investimenti di questo tipo, o progetti ad essi collegati, dovevano essere effettuati nelle aree cd. assistite, in quanto economicamente e socialmente svantaggiate, vengono rimodulate. Ebbene, date le notevoli difficoltà riscontrate dagli Stati membri nel dar seguito a questa previsione del Quadro⁹⁹, la Disciplina introduce un ulteriore elemento di flessibilità, per cui lo Stato membro notificante può sostenere siffatti investimenti in zone non assistite solo se dimostra che essi non potrebbero realizzarsi in maniera altrettanto efficiente nelle zone assistite¹⁰⁰.

⁹⁷ Cfr. già citato *Commission Staff Working Document* di accompagnamento alla Disciplina, par. 4.3.2.1, p. 34 ss.

⁹⁸ Vd. la Disciplina, punto 174, in cui esso è definito come «l'importo della sovvenzione che il beneficiario potrebbe ricevere sulla base di elementi dimostrabili per un investimento equivalente in un paese terzo al di fuori del SEE».

⁹⁹ Così risulta dal *Commission Staff Working Document* di accompagnamento alla Disciplina, par. 4.3.4.2, p. 45.

¹⁰⁰ Cfr. la Disciplina, punto 175.

4. Valutazioni conclusive

Dalla presente analisi risulta dunque che la Disciplina, nata per accelerare gli investimenti in tecnologie pulite che possano contribuire alla decarbonizzazione e alla competitività del sistema economico-industriale, rischia di favorire decisioni di investimento inefficienti e di prestarsi, dunque, a vettore di possibili frammentazioni nel mercato interno e distorsioni della concorrenza. Esso infatti non prende in considerazione scenari controfattuali, caratterizzati dall'assenza di misure di aiuto, a partire dalla cui analisi si giustifichi la scelta di puntare su determinati finanziamenti o investimenti¹⁰¹. Inoltre, l'eccessivo ricorso a presunzioni così come il continuo riferimento a obiettivi sovraordinati che devono costantemente accompagnare l'attuazione di misure di sostegno riassumibili nel binomio decarbonizzazione-competitività, rischiano di compromettere la stessa realizzazione dei due termini del binomio, laddove non assistita da idonee valutazioni di efficienza. La domanda iniziale che riguardava l'adeguatezza del sistema di controllo degli aiuti e ruotava intorno alle modalità tramite le quali un sistema di controllo *ex ante* debba anche integrare obiettivi sovraordinati o persino parametri prestazionali sul modello del *Recovery and Resilience Facility*¹⁰² diventa allora ancora più attuale e pressante. A tal proposito, la Corte dei Conti ha evidenziato che l'esame di compatibilità della Commissione di regimi di aiuto notificati sulla base dei Quadri temporanei è risultato piuttosto generico e superficiale¹⁰³. Esso si è infatti spesso limitato a vagliare il mero rispetto delle condizioni dei Quadri, senza approfondire ulteriormente le caratteristiche dei singoli regimi¹⁰⁴ e l'eventuale incorporazione di profili di efficienza, quali per esempio la li-

¹⁰¹ Corte dei Conti, relazione speciale 21/2024, punto 104.

¹⁰² A. BIONDI, *Did the NextGenEU Change State Aid Control*, in *EstAL*, n. 2, 2024, p. 100.

¹⁰³ Cfr. A. BIONDI, *op. cit.*, p. 100, con riferimento a quelle misure di aiuto ricadenti nei piani nazionali di ripresa e resilienza: «Such a high approval rate might seem suspicious»; similmente P. NICOLAIDES, *Demystifying the Balancing of the Positive and Negative Effects of State aid*, in *EStAL*, n. 2, 2024, p. 141, per cui, con riferimento a decisioni positive negli anni 2020-2024, non adottate in applicazione dell'art. 107 par. 3 lett. b) TFUE «[the Commission] merely repeated the intended positive effects of the aid and the identified likely negative effects [by summarising the main ones], followed by the conclusion which was no more than an assertion that the positives outweighed the negatives».

¹⁰⁴ Vd. Corte dei Conti, relazione speciale 21/2024, punto 47.

mitazione dell'importo dell'aiuto al minimo necessario o la possibilità di adottare misure di sostegno meno distorsive. Un simile approccio allora, motivato sia dalle valutazioni di politica industriale del Patto che dal contesto geopolitico in costante evoluzione, potrebbe ripetersi e forse anche aggravarsi, laddove applicato in attuazione della Disciplina.

Ora, la graduale trasformazione del regime di controllo degli aiuti di Stato, inaugurata con la *State Aid Modernisation*¹⁰⁵, ha certamente sancito il passaggio da un modello incardinato su un divieto generalizzato, così come affermato dall'art. 107 par. 1 TFUE, ad uno ruotante su un approccio autorizzativo governato dalla Commissione¹⁰⁶ e sulla distinzione tra "aiuti buoni" e "aiuti cattivi", che ha trasformato la disciplina ex art. 107 ss. TFUE in uno strumento di coordinamento e di indirizzo economico¹⁰⁷. Questo mutamento, sì graduale, ma anche piuttosto radicale, è stato sostenuto in particolar modo dall'adozione e costante espansione del già citato regolamento *GBER* e da altri strumenti di *soft law*. Questi hanno consentito alla Commissione di consolidare e sistematizzare l'esercizio della sua discrezionalità¹⁰⁸, che caratterizza l'esame di compatibilità, individuando quegli obiettivi per i quali una misura di sostegno può essere concessa e di conseguenza specificando i requisiti in base ai quali quella misura può essere ritenuta compatibile e con i suddetti obiettivi e con il mercato interno. In altre parole, la Commissione, con la definizione di determinate priorità politico-economiche nell'ambito del *GBER* e degli atti di *soft law*, ha riconfigurato l'essenza stessa della procedura di controllo¹⁰⁹, rispettivamente assestando *ex post* l'esercizio della sua competenza esclusiva o edulcorando progressivamente il ruolo di valutatore *ex ante*. Conseguentemente la disciplina sugli aiuti sembra applicarsi solo in funzione della compatibilità

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni -Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE - COM/2012/0209 final.

¹⁰⁶ *Ex multis* M. M. DE JUAN, *Monitoring of State Aid: From Ex Ante to Ex Post Control*, in *EstAL*, n. 4, 2018, 485.

¹⁰⁷ P. JANSEN, *The Interplay between industrial policy and State aid*, in *EstAL*, n. 4, 2016, p. 598.

¹⁰⁸ L. HORNSKOHLE, D. PELEKIS, *State Aid Control as a Coordinating Instrument for EU Industrial Policy in the Internal Market*, in *Single Market Economics Papers*, n. 42, 2025, p. 12.

¹⁰⁹ M. M. DE JUAN, *op. cit.*, p. 488.

della misura con le scelte di politica economico-industriale di cui sopra¹¹⁰. Se dunque la disciplina sugli aiuti di Stato è assurda, negli ultimi vent'anni, a strumento per il perseguimento di determinati obiettivi e, più in particolare, per il consolidamento ed il coordinamento a livello di Unione della politica industriale e di transizione¹¹¹, l'acuirsi di una siffatta strumentalizzazione, attraverso i Quadri temporanei, può ulteriormente allontanarsi, nella stabilizzazione di quell'approccio tramite la Disciplina, da criteri di efficienza e integrazione del mercato, così, paradossalmente, minando alle basi le medesime priorità di politica industriale che si intende esaltare. Quelle priorità, in effetti, possono essere perseguite coerentemente, efficientemente ed in maniera coordinata a livello dell'Unione, solo se la Commissione, pur mantenendo un approccio sincretico tra norme sugli aiuti e politica economico-industriale, ritornerà a promuovere primariamente l'*enforcement* delle norme dei Trattati sulla concorrenza. Da un lato, sotto il profilo procedurale, questo si potrebbe tradurre in una valorizzazione di alcuni insegnamenti desumibili dalla giurisprudenza *Eesti Pagar*¹¹². Infatti, pur riferendosi quel caso ad una errata interpretazione dell'effetto di incentivazione nell'applicazione del regolamento di esenzione, se ne possono trarre alcune conseguenze anche ai fini della presente analisi. Da quella giurisprudenza emerge infatti che la Commissione non può trasferire agli Stati membri la propria competenza esclusiva nell'esame di compatibilità¹¹³, che essa deve¹¹⁴ esercitare anche *ex post* con riferimento ad aiuti cui è già stata data esecuzione¹¹⁵. Ugualmente, considerata la moltiplicazione tramite comunicazioni e linee guida delle fattispecie di aiuti settoriali e nonostante la notifica con esito positivo, un ulteriore controllo *ex post* su determinati regimi di aiuto dovrebbe considerarsi necessario proprio in virtù del ruolo preponderante nella valutazione di compatibilità di obiettivi ulteriori riconducibili ad aspetti di politica economico-industriale. Certamente la competenza esclusiva della Commissione sarà in questi casi già stata esercitata. Ciononostante un controllo di questo tipo, esercitato ai

¹¹⁰ L. HORNKOHL, D. PELEKIS, *op. cit.*, p. 14.

¹¹¹ Cfr. il già citato Rapporto Draghi, parte B, IV.2, p. 301, n. 4.

¹¹² Corte giust. 5 marzo 2019, C-349/17, *Eesti Pagar*.

¹¹³ *Eesti Pagar*, sopra citata, par. 67.

¹¹⁴ In questo senso A. BARTOSCH, *Der Status Quo der Europäischen Beihilfenkontrolle und Karl Valentins Buchbinder Wanninger*, in *EuZW*, n. 10, 2025, p. 450.

¹¹⁵ *Eesti Pagar*, sopra citata, par. 101.

sensi dell'art. 21 reg. (UE) 1589/2015¹¹⁶ in tema di regimi di aiuti esistenti, consentirebbe altresì di rimediare alle difficoltà nella valutazione degli effetti negativi della misura¹¹⁷. Queste ultime sorgono spesso in una fase iniziale, e quindi nelle more di un esame che, in tali casi, può risultare in parte superficiale ed affrettato, anche alla luce delle esigenze di urgenza nell'attuazione degli investimenti, sottolineate nella relazione di accompagnamento alla Disciplina.

A questo proposito, spostando l'attenzione sui profili di diritto materiale, le esigenze di rafforzamento ed integrazione di un mercato interno concorrenziale e competitivo nonché l'indefettibile bilanciamento tra effetti negativi e positivi¹¹⁸ richiedono che la Commissione, nell'esame di compatibilità, si concentri non tanto sugli effetti positivi discendenti da una misura di aiuto, ovvero agevolare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche, quanto piuttosto su quelli negativi¹¹⁹. Infatti, le valutazioni di efficienza economica e, come dimostrato nell'analisi della Disciplina, i requisiti di necessità ed adeguatezza nell'esame di compatibilità, possono essere valorizzati solo spostando il baricentro dell'esame sugli effetti negativi, che si riferiscono all'alterazione degli scambi in misura contraria all'interesse comune e alla falsificazione attuale o potenziale della concorrenza. L'adeguatezza, declinata appunto in quest'ottica non può essere parametrata agli aspetti positivi della misura, ovvero come adeguatezza al perseguimento degli obiettivi di transizione più volte citati, ma deve essere interpretata ed applicata in misura maggiore come adeguatezza alla circostanza che, nell'allineamento a suddetti obiettivi, la misura non sia foriera di inefficienze nell'allocazione delle risorse statali e dunque non risulti in una distorsione della concorrenza o in una frammentazione del mercato che potrebbero essere evitate con il ricorso a differenti misure di sostegno o a strumenti di tipo regolatorio.

¹¹⁶ Regolamento (Ue) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹¹⁷ Vd. P. NICOLAIDES, *op. cit.*, p. 137 il quale sottolinea che «the negative effects [...] are more difficult to identify and measure [...] because they depend on cost, technological or knowledge advantages they may already enjoy and on how they may react to the aid granted to their competitors».

¹¹⁸ *Repubblica d'Austria/Commissione*, sopra citata, par. 101.

¹¹⁹ J. J. PIERNAS LOPEZ, *op. cit.*, p. 1632-1633.

AIUTI DI STATO E DECARBONIZZAZIONE DEI TRASPORTI: UNA PROSPETTIVA INTEGRATA

MARIO BARBANO*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la decarbonizzazione dei trasporti come caso di studio dell'integrazione della politica ambientale nella politica degli aiuti. – 2. Quadro normativo rilevante: gli aiuti a finalità ambientale applicabili al settore dei trasporti. – 3. *Segue*: altre categorie di aiuti rilevanti per la decarbonizzazione dei trasporti. – 4. Aiuti di Stato e impegni ambientali: il caso della “condizionalità verde” negli aiuti erogati alle compagnie aeree durante la pandemia. – 5. Osservazioni conclusive e prospettive future.

1. Introduzione: la decarbonizzazione dei trasporti come caso di studio dell'integrazione della politica ambientale nella politica degli aiuti.

Al fine di raggiungere il proprio obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra derivanti dai trasporti del 90% (rispetto al 1990) entro il 2050¹, l'Unione è chiamata a concentrare ingenti investimenti nel settore².

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Genova, Ph.D., Avvocato in Genova. Il presente contributo è stato redatto anche con il supporto dei finanziamenti ricevuti dal Ministero per l'Università e la Ricerca (MUR) nell'ambito del PRIN 2022 “Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law” (Grant agreement No. 2022F74F8T). L'autore desidera ringraziare il Prof. Francesco Munari, ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova e la Prof.ssa Cristina Schepisi, ordinaria di diritto dell'Unione europea nell'Università di Roma Tor Vergata, per i preziosi suggerimenti. Ogni eventuale inesattezza è imputabile in via esclusiva all'autore.

¹ Nel complesso, l'Unione si propone di raggiungere la neutralità climatica (ossia, zero emissioni nette rispetto allo stesso parametro di riferimento del 1990) entro il 2050: v. cons. 30 e art. 2, regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

² Secondo le stime più recenti, gli investimenti necessari per la decarbonizzazione dei trasporti nell'intera UE ammontano a circa 150 miliardi di euro all'anno dal 2025 al 2030 e

In ossequio al principio di integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche dell'Unione³, il controllo degli aiuti di Stato è chiamato a svolgere un ruolo significativo secondo due direttrici, l'una complementare all'altra⁴.

Da un lato, in positivo, le risorse degli Stati membri devono essere orientate verso investimenti che, a causa di fallimenti del mercato, non attirano adeguati capitali privati⁵.

Dall'altro lato, in negativo, il controllo sugli aiuti deve garantire che la spesa pubblica non vada nella direzione opposta agli obiettivi ambientali dell'Unione, con il rischio di rinforzare la dipendenza da tecnologie basate sui combustibili fossili (c.d. *carbon lock-in*)⁶.

a 869 miliardi di euro all'anno dal 2031 al 2050: M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, Part B: In-depth analysis and recommendations, Brussels, 2024, p. 214.

³ Così l'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e l'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE). In dettaglio sul punto, si rinvia F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 81 ss. Sul rapporto tra principio di integrazione e politiche climatiche dell'Unione, si vedano M. MONTINI, *The European Green Deal from an Environmental Protection Perspective: the Missing Role of the Environmental Integration Principle*, in K. GRAAF ET AL. (eds), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Paris, 2021, p. 97 ss.; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *Eur. Papers*, Vol. 8, No 1, 2023, pp. 159 ss.

⁴ In generale sul tema si vedano: S. LÜNENBÜRGER, C. HOLTMANN, J. DELARUE, *Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid*, in *Eur. St. Aid. L.Q.*, 2020, p. 418 ss., spec. 425 ss.; O. PEIFFERT, *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, Paris, 2015; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016; B. SJÅFJELL, A. WIESBROCK (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.

⁵ Un fallimento del mercato può essere determinato dalla presenza di esternalità positive, il che accade, ad es., quando un investimento va a beneficio di partecipanti al mercato diversi dall'investitore, inducendo così le imprese a sotto-investire. Sotto il profilo dell'analisi economica, si vedano: R. CORNES, T. SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, 1986; J. TIROLE, *Some Economics of Global Warming*, in *Riv. Pol. Econ.*, Vol. 98, No. 6, 2008, p. 9–42.

⁶ Cfr. Commissione europea, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (CEEAG), 2022/C 80/01, par. 74 e, in dottrina, J. NO-

Il presente capitolo si propone di analizzare la politica degli aiuti alla decarbonizzazione dei trasporti evidenziandone le tendenze evolutive. Dapprima sarà ricostruito il quadro normativo applicabile agli aiuti a favore di tale settore, con particolare attenzione per quelli a finalità ambientale (§ 2), per la realizzazione di importanti progetti comuni europei e per il coordinamento dei trasporti (§ 3). Successivamente, sarà analizzata quale caso di studio la prassi decisionale della Commissione in materia di condizionalità ambientale nel settore del trasporto aereo (§ 4). In conclusione (§ 5), sarà evidenziato il difficile equilibrio tra tutela ambientale e sostegno alla competitività del settore dei trasporti nell'ottica della futura politica industriale europea.

2. Quadro normativo rilevante: gli aiuti a finalità ambientale applicabili al settore dei trasporti

Com'è noto, una misura statale qualificabile come aiuto (art. 107, par. 1 TFUE) può essere nondimeno autorizzata qualora siano soddisfatte determinate condizioni, applicabili *de jure* (art. 107, par. 2 TFUE) o in virtù di una valutazione discrezionale della Commissione (art. 107, par. 3 TFUE)⁷. Lo Stato membro è tenuto a notificare anticipatamente la misura alla Commissione, la quale procede alla valutazione della compatibilità della stessa con il mercato interno alla luce dei propri orientamenti interpreta-

WAG, L. MUNDACA, M. ÅHMAN, *Phasing out fossil fuel subsidies in the EU? Exploring the Role of State aid Rules*, in *Climate Policy*, vol. 21, 2021, pp. 1037-1052; L. HANCHER, *How to approach the risk of carbon lock-in effects in state aid analysis?*, in *State Aid Uncovered*, 27 May 2022.

⁷ Ulteriori previsioni derogatorie sono contenute agli artt. 108, par. 2, 106, par. 2 e 93 TFUE. Per approfondimenti sulla disciplina degli aiuti, si vedano *ex multis*, L.F. PACE (ed.), *Dizionario Sistematico del diritto della concorrenza italiano e dell'Unione europea*, 3^a ed., vol. 2, Roma, 2026; P. WERNER, V. VERODEN (eds), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2025; T. MAXIAN RUSCHE, *Article 107 TFEU*, in M. KELLERBAUER ET AL. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, p. 1111 ss.; F. MUNARI, C. CELLERINO, *Art. 107 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1073 ss.; F. SAECKER, F. MONTAG (eds), *European State Aid Law*, Munich, 2016; C. SCHEPISI (a cura di), *La 'modernizzazione' della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011.

tivi⁸. Tuttavia, conformemente agli artt. 108, par. 3 e 109 TFUE, il Consiglio può attribuire alla Commissione il potere di esentare dall'obbligo di notifica gli aiuti che soddisfino requisiti predeterminati⁹.

Gli aiuti finalizzati alla decarbonizzazione dei trasporti sono, innanzitutto, riconducibili alla deroga “orizzontale” dell'art. 107, par. 3, lett. c) TFUE, ai sensi del quale la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato interno le misure che agevolano lo sviluppo di «talune attività ... economiche» (condizione positiva), purché esse non alterino le condizioni degli scambi «in misura contraria al comune interesse» (condizione negativa)¹⁰. La deroga in questione è oggetto di interpretazione da parte della Commissione mediante la “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022” (*Guidelines on State aid for Climate, Environmental Protection and Energy* – di seguito: «CEEAG»)¹¹, la quale prevale, salvo espressa previsione contraria, sugli altri orientamenti del settore dei trasporti¹².

Le linee guida CEEAG definiscono le condizioni di compatibilità degli

⁸ Com'è noto, la Commissione non può utilizzare i propri atti non vincolanti per restringere l'ambito di applicazione del divieto di aiuti (Trib. Ue, 12 settembre 2013, *Germania c. Commissione*, T-347/09, punto 51); infatti, le linee guida della Commissione sull'esercizio dei propri poteri discrezionali sono vincolanti per questa istituzione, nella misura in cui non contraddicono le norme del trattato: Corte giust., 13 giugno 2002, *Paesi Bassi c. Commissione*, C-382/99, punto 24; Id., 2 dicembre 2010, *Holland Malt c. Commissione*, C-464/09, punto 46. Per approfondimenti sul tema, v. C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Riv. Reg. Merc.*, 2019, p. 319 ss.

⁹ Per approfondimenti sul punto, v., di recente, K.VAN BUIREN, A. ROSE, *The General Block Exemption Regulation*, in P. WERNER, V. VEROUDEN (eds), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2025, p. 303 ss.

¹⁰ Art. 107, par. 3, lett. c) TFUE.

¹¹ Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, 2022/C 80/01 (CEEAG). Circa il valore giuridico delle linee guida sugli aiuti ambientali, C. BANET, *Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG)(2014-2020)*, in *Eur. St. Aid. L.Q.*, 2020, p.172 ss.

¹² Cfr. CEEAG, cit., par. 12, in cui si precisa che gli aeroporti di grandi dimensioni possono beneficiare di aiuti ambientali indipendentemente dalle rigide limitazioni previste orientamenti sugli aiuti agli aeroporti (cfr. Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, 2014/C 99/03).

aiuti per la mobilità pulita, a loro volta suddivisi in aiuti per l'acquisto e il *leasing* di veicoli puliti e aiuti per la diffusione di infrastrutture di rifornimento e ricarica¹³.

La prima categoria comprende a) l'acquisto e il *leasing* di veicoli puliti¹⁴, ovvero quelli con emissioni dirette pari a zero o con «prestazioni ambientali sostanzialmente migliorate» rispetto alle alternative ampiamente disponibili sul mercato¹⁵; b) l'acquisto e il *leasing* di «attrezzature mobili pulite per la fornitura di servizi», inclusi veicoli per la movimentazione delle merci¹⁶; c) i costi di adeguamento, riadattamento e trasformazione dei veicoli e delle attrezzature mobili di servizio all'uso di carburanti alternativi¹⁷. Gli aiuti alla progettazione e alla fabbricazione di mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente, invece, non possono essere autorizzati in base alle linee guida CEEAG, in quanto considerati più distorsivi rispetto agli aiuti concessi agli utenti di tali mezzi¹⁸.

La seconda categoria è costituita da aiuti destinati supplire alla mancanza di adeguate economie di scala e le incertezze nello sviluppo della domanda di infrastrutture di ricarica o rifornimento per l'uso di carburanti alternativi¹⁹. Al riguardo, la Commissione richiede agli Stati membri di giustificare esplicitamente la necessità di nuove infrastrutture, al fine di evitare la loro mera duplicazione²⁰.

L'art. 107, par. 3, lett. c) TFUE costituisce, inoltre, la base giuridica della disciplina sugli aiuti di Stato a sostegno del Patto per l'industria pulita (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*, CISAF)²¹, la quale introduce regimi di aiuti agli investimenti per accelerare la diffusione di carburanti

¹³ CEEAG, cit., par. 158 ss.

¹⁴ Ivi, par. 160 ss.

¹⁵ Ivi, par. 19, n. 20.g.

¹⁶ Ivi, par. 19, nn. 17-19.

¹⁷ Ivi, par. 163.

¹⁸ Ivi, par. 13, lett. a).

¹⁹ Ivi, par. 190 ss.

²⁰ Ivi, par. 207.

²¹ Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C(2025) 7600 final (CISAF). La comunicazione si colloca nel quadro della nuova strategia della Commissione per la decarbonizzazione dell'industria: Id., Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM(2025) 85 final.

alternativi²², misure di sostegno diretto ai prezzi degli stessi²³, nonché misure volte a incrementare la produzione di tecnologie verdi utilizzabili anche nel settore dei trasporti²⁴.

Infine, occorre evidenziare che alcuni aiuti per la decarbonizzazione dei trasporti riconducibili all' art. 107, par. 3, lett. c) TFUE sono esenti dall'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 (*General Block Exemption Regulation*, GBER)²⁵. Si tratta, in particolare, di aiuti agli investimenti a) per la realizzazione di infrastrutture di ricarica o di rifornimento²⁶, b) per l'acquisto di veicoli puliti o veicoli a emissioni zero per trasporto stradale, ferroviario, per vie navigabili interne e marittimo²⁷ e c) per interventi di ammodernamento di veicoli diversi dagli aeromobili che consentano la classificazione degli stessi come veicoli puliti o veicoli a emissioni zero²⁸.

3. Segue: *altre categorie di aiuti rilevanti per la decarbonizzazione dei trasporti*

Alcune deroghe al divieto di aiuti, pur non avendo una espressa finalità ambientale, incidono comunque sulla riduzione delle emissioni del settore in esame, come attestato dalla prassi della Commissione.

Innanzitutto, in virtù dell'art. 93 TFUE, che dichiara compatibili con i Trattati «gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti», gli aiuti di Stato possono promuovere il passaggio a modi di trasporto più

²² CISAF, cit., par. 73 e 82 ss.

²³ Ivi, par. 87 ss.

²⁴ Ivi, par. 160 ss. Tra i prodotti inclusi nell'ambito di applicazione della misura rientrano tecnologie di ricarica elettrica per i trasporti, per la produzione di combustibili sostenibili e per la propulsione eolica ed elettrica nei trasporti (ivi, Allegato II).

²⁵ Art. 36 ss. regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato. In dettaglio, si rinvia a B. HASLINGER, *Aid for environmental protection*, in F. SAECKER, J. MONTAG, *op. cit.*, p. 826 ss.

²⁶ Art. 36-bis GBER, cit.

²⁷ Art. 36-ter GBER, cit.

²⁸ Ibidem.

sostenibili (c.d. *shift* modale)²⁹. In tal senso, la prassi decisionale della Commissione annovera misure volte a ridurre i costi del trasporto merci alternativo al trasporto su gomma, quali trasporto marittimo a corto raggio³⁰, fluviale³¹ e ferroviario³².

Inoltre, il Consiglio ha conferito alla Commissione il potere di adottare un apposito regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti (*Transport Block Exemption Regulation*, «TBER»)³³. La bozza di TBER attualmente in corso di approvazione richiama, significativamente, l'art. 11 TFUE ed evidenzia l'importanza di favorire pratiche sostenibili nel settore dei trasporti³⁴. Tra le misure esenti indicate nella bozza rientrano: a) aiuti per ridurre i costi esterni dei trasporti -inclusi quelli legati alle emissioni di gas a effetto serra-³⁵, b) aiuti per l'avvio di nuovi collegamenti commerciali

²⁹ V. Commissione, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 final, par. 2.1.5, nonché Id., Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, COM(2020) 789 final, par. 39 ss.

³⁰ Si pensi al c.d. “marebonus” in Italia: Commission, Italy – ‘Marebonus’ – scheme to incentivise the highways of the sea, SA.44628, C(2016) 8459 final; Id., ; Id., Italy - Budget increase for the “Marebonus” scheme, SA.59183, C(2021) 1262 final; Id., Italy - Sea Modal Shift incentive, SA.104156, C(2023) 3645 final. Misure simili sono state adottate in altri Stati membri, quali ad es., Id., Swedish Eco-bonus scheme for short sea shipping and inland waterway transport, SA.50217, C(2018) 7565 final; Id., Spain – RRF-Eco-incentives for the use of maritime freight transport, SA.100658, C(2022) 2595 final.

³¹ Commission, Italy - State aid scheme to support freight transport by inland waterways, SA.58817, C(2021) 6894 final; Id., Germany – Amendment and prolongation of the State aid scheme for modernisation of inland waterway fleet, SA.106519, C(2023) 5132 final.

³² Commissione, Italia – ‘Ferrobonus’ – Incentivi per il trasporto ferroviario, SA.44627, C(2016) 7676 final; Id., Sweden – Environmental compensation for rail freight transport, SA.49749, C(2018) 2517 final; Id., Netherlands – Aid scheme to promote modal shift from road to rail and inland waterways, SA.100463, C(2022) 7654 final.

³³ Regolamento (UE) 2022/2586 del Consiglio del 19 dicembre 2022 sull'applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale («regolamento di abilitazione»).

³⁴ Cfr. cons. 5, Progetto di Regolamento della Commissione che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato, alcune categorie di aiuti nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale, disponibile all'indirizzo https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-lmtg-and-tber_en.

³⁵ Art. 2, lett. i) e art. 10 Bozza TBER, cit.

ferroviari e per vie navigabili interne³⁶; c) aiuti agli investimenti per l'adeguamento tecnico e l'ammodernamento di veicoli e attrezzature per il trasporto multimodale sostenibile³⁷.

In parallelo alla bozza di TBER, la Commissione ha elaborato anche una bozza di orientamenti per il trasporto terrestre e multimodale (*Land and Multimodal Transport Guidelines*, «LMTG»)³⁸, destinati a sostituire le linee guida sugli aiuti alle ferrovie del 2008³⁹. Pertanto, gli aiuti al trasporto terrestre sostenibile non riconducibili alle fattispecie del TBER potranno, invece, essere dichiarati compatibili dalla Commissione alla luce degli adottandi orientamenti⁴⁰.

In secondo luogo, la decarbonizzazione dei trasporti può costituire l'obiettivo di aiuti per la realizzazione di un importante progetto di interesse comune europeo (*Important Project of Common European Interest* – IPCEI) di cui all' art. 107, par. 3, lett. b) TFUE. Nel definire i criteri di compatibilità con il mercato interno degli aiuti IPCEI, peraltro, la Commissione attribuisce un ruolo significativo a valutazioni di carattere ambientale⁴¹.

La prassi decisionale relativa alle misure adottate nel quadro del meccanismo di ripresa e resilienza offre esempi significativi di IPCEI a supporto della transizione all'idrogeno nel settore della mobilità⁴². Il recente Pia-

³⁶ Art. 11 Bozza TBER, cit.

³⁷ Art. 17 Bozza TBER, cit. Per «trasporto multimodale sostenibile» si intende il «trasporto di merci o passeggeri effettuato attraverso almeno due modi di trasporto diversi, in cui almeno uno di questi è la rete ferroviaria o la rete delle vie navigabili interne, o il trasporto su strada, se questo è combinato con il trasporto marittimo a corto raggio» (ivi, art. 2, lett. ii).

³⁸ Commissione, Progetto di orientamenti sugli aiuti di Stato al trasporto terrestre e multimodale, C/2024/5046.

³⁹ Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, 2008/C 184/07.

⁴⁰ Si tratta di un approccio analogo a quello che regola i rapporti tra GBER e linee guida CEEAG come illustrato *supra*, § 2.

⁴¹ V. Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, 2021/C 528/02, spec. par. 20. In generale sulle linee guida IPCEI, v. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati?*, cit., spec. 144-145.

⁴² Id., Germany et al. – Important Project of Common European Interest on Hydrogen on Mobility & Transport (IPCEI 'Hy2Move') – RRF, SA.104676, C(2024) 3631 final.

no di investimenti per i trasporti sostenibili della Commissione (*Sustainable Transport Investment Plan*, «STIP») prevede di dedicare un IPCEI allo sviluppo di combustibili sostenibili per il trasporto aereo e per vie navigabili⁴³. Qualora il Forum europeo congiunto per gli IPCEI attribuisca a tale progetto lo status di candidato, gli Stati membri potranno avvalersi del supporto del polo di progettazione *ad hoc* presso la Commissione (*IPCEI Design Support Hub*) per la successiva elaborazione della misura⁴⁴.

Infine, anche gli aiuti destinati «a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, par. 3, lett. b) TFUE), possono incidere sul settore di interesse nella misura in cui, ad esempio, riducono l'incentivo ad investire in mezzi più efficienti in termini di consumo di carburanti. In via generale, nei quadri temporanei adottati in risposta alla crisi pandemica⁴⁵ e all'invasione russa dell'Ucraina⁴⁶, la Commissione ha esortato gli Stati membri a elaborare misure in linea con gli obiettivi della transizione ecologica⁴⁷.

L'esame delle decisioni adottate sulla base dei quadri temporanei rivela una tendenziale disattenzione per tale prospettiva integrata; nella maggior

Anche gli IPCEI dedicati alle tecnologie per la produzione e distribuzione di idrogeno tengono conto delle applicazioni a vantaggio degli utenti finali nel settore della mobilità e dei trasporti (Id., IPCEI 'Hy2Tech', SA.64647 e 'Hy2Infra', SA.102825).

⁴³ Commissione, Piano di investimenti per i trasporti sostenibili, COM(2025) 664 final, spec. pp. 15 ss.

⁴⁴ Ivi, p. 16.

⁴⁵ Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 Comunicazione, 2020/C 91 I/01, par. 10 («Quadro Temporaneo Covid-19», emendato in più occasioni; per la versione consolidata si veda https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en).

⁴⁶ Si tratta del Quadro temporaneo di crisi, poi sostituito dal Quadro temporaneo di crisi e transizione: Commissione, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, 2022/C 426/01 (*Temporary Crisis Framework*, «TCF»); Id., 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, Comunicazione 2023/C 101/03, par. 77 (*Temporary Crisis and Transition Framework*, «TCTF»); entrambi i testi consolidati sono disponibili all'indirizzo https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en.

⁴⁷ Quadro temporaneo Covid-19, cit., par. 45; TCF, cit., par. 33; TCTF, cit., par. 77.

parte dei casi, infatti, la Commissione si è limitata a dare atto che gli Stati membri hanno tenuto conto della transizione ecologica nell'elaborazione della misura in questione⁴⁸. Ciononostante, vi sono esempi di aiuti ai trasporti la cui erogazione è stata condizionata all'assunzione di impegni ambientali, che saranno di seguito esaminati.

4. Aiuti di Stato e impegni ambientali: il caso della "condizionalità verde" negli aiuti erogati alle compagnie aeree durante la pandemia

Com'è noto, a causa delle restrizioni alla circolazione delle persone legate al coronavirus, il settore del trasporto aereo passeggeri ha subito una grave crisi⁴⁹ e ha beneficiato in misura significativa di aiuti di Stato⁵⁰. La ristrutturazione forzata imposta al settore dalla pandemia è stata vista, allo stesso tempo, come opportunità per accelerarne la decarbonizzazione⁵¹.

In assenza di indicazioni specifiche nel Quadro temporaneo Covid-19 o in altri atti di *soft law* della Commissione, diversi Stati membri hanno deciso di subordinare il loro sostegno finanziario a "impegni ambientali" a carico dei vettori aerei beneficiari⁵². Significative, al riguardo, sono le con-

⁴⁸ Per una disamina della casistica sul punto, sia consentito il rinvio a: M. BARBANO, *La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale "Do No Significant Harm"*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2025, p. 2 ss., spec. p. 16 ss.

⁴⁹ Rispetto ai dati del 2019, la pandemia ha portato a una riduzione del numero di passeggeri a livello globale pari al -60% nel 2020, al -49% nel 2021 e al -29% nel 2022, con una perdita complessiva di 871 miliardi di dollari USA del reddito operativo lordo dei vettori negli anni 2020-2022: ICAO, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, Air Transport Bureau, 27 April 2023, p. 5 ss.

⁵⁰ Per approfondimenti, sia consentito il rinvio a M. BARBANO, *EU State Aid Law as Applied to the Airline Industry: pandemic crisis and long-term perspectives*, Torino, 2025.

⁵¹ F. MUNARI, *Lifting the veil: COVID-19 and the need to re-consider airline regulation*, in *European Papers*, no. 5, 2020, p. 533-559, J. WATTS, *Is the Covid-19 crisis the catalyst for greening the world's airlines?*, *The Guardian*, 17 May 2020.

⁵² Cfr. Transport & Environment, *Bailout tracker*, 9 Apr. 2021, www.transportenvironment.org/challenges/planes/subsidies-in-aviation/bailout-tracker/. Per un raffronto con le misure di sostegno erogate dal governo statunitense, v.: E. HOLDEN, *\$2bn US coronavirus relief comes without climate stipulations*, in *The Guardian*, 26 March 2020.

dizioni inserite nelle decisioni di autorizzazione degli aiuti erogati a Lufthansa⁵³, Austrian Airlines⁵⁴, Air France⁵⁵ e KLM⁵⁶.

Tuttavia, nonostante il risalto mediatico riservato agli impegni ambientali, solo la decisione sull'aiuto a KLM prevede obiettivi chiari e misurabili, che riguardano non solo l'impronta di carbonio complessiva della compagnia aerea, ma fissano anche un obiettivo minimo per l'utilizzo di carburanti sostenibili per l'aviazione, così anticipando l'approccio successivamente adottato dal legislatore dell'Unione nel regolamento RefuelEU Aviation⁵⁷.

Al contrario, la maggior parte degli "impegni ambientali" consiste semplicemente in obblighi di rendicontazione relativi alla fase di monitoraggio degli aiuti. Tale monitoraggio è influenzato da una tendenziale

⁵³ Commissione, Germania – Lufthansa, SA.57153, C(2020) 4372 final, par. 79, ai sensi del quale il vettore è tenuto a pubblicare informazioni sul proprio contributo agli obiettivi UE di neutralità climatica, inclusi dati sull'impiego dell'aiuto e sulle attività di sensibilizzazione pubblica.

⁵⁴ Id., Austria – Austrian Airlines, SA.57539, C(2020) 4684 final, che prevede l'obbligo per il vettore di investire un ammontare equivalente all'iniezione di capitale ricevuta dalla propria capogruppo nello sviluppo di tecnologie per l'efficienza climatica e la riduzione dell'inquinamento acustico (ivi, par. 50) e di eliminare collegamenti domestici a corto raggio che possono essere effettuati in treno in meno di tre ore (ibidem, spec. nt. 34).

⁵⁵ Id., Francia – Air France, SA.57082, C(2024) 4928 final, che prevede un piano di ristrutturazione che tenga conto della sostenibilità a lungo termine (ivi, par. 11) e l'eliminazione di alcuni collegamenti a corto raggio (cfr. par.41, nt. 18 della decisione di esecuzione (UE) 2022/2358 della Commissione dell'1 dicembre 2022 sulla misura della Francia che stabilisce una limitazione dell'esercizio dei diritti di traffico a causa di gravi problemi di carattere ambientale, a norma dell'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio). La decisione della Commissione, Francia – Air France, SA.59913, C(2021) 2488 final, invece, richiede al vettore di pubblicare informazioni sul proprio contributo agli obiettivi UE di neutralità climatica (ivi, 107.b).

⁵⁶ Id., Paesi Bassi – KLM, SA.57116, C(2020) 4871 final, in cui il vettore si assume specifici obiettivi di riduzione di emissioni, nell'uso di carburanti sostenibili, nell'adozione di piani d'azione per l'inquinamento atmosferico e per la riduzione della congestione aeroportuale del proprio *hub* (ivi, par. 46); l'ottemperanza a tali impegni è assicurata da un meccanismo di monitoraggio *ad hoc* (ivi, par. 49).

⁵⁷ Regolamento (UE) 2023/2405 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo sostenibile («RefuelEU Aviation»).

manca di trasparenza, poiché nessuna delle relazioni richieste è pubblicata sul sito *web* della Commissione insieme alle decisioni sui relativi aiuti. In confronto, l'approccio modellato sulla prassi relativa cessione di *slot* sembra preferibile⁵⁸, mentre la designazione di un agente statale in funzione di *audit* pare una alternativa *second best* a causa dei rischi di una cattura del regolatore⁵⁹.

In secondo luogo, sia l'Austria che la Francia hanno imposto ai beneficiari degli aiuti una riduzione dei voli a corto raggio⁶⁰. Successivamente, la Francia ha esteso tale approccio, introducendo un divieto generale ai voli a corto raggio da e per destinazioni raggiungibili in treno in meno di due ore e mezza⁶¹. Infatti, secondo il regolamento (CE) n. 1008/2008 sulla prestazione di servizi aerei nell'Unione, in caso di «gravi problemi ambientali» uno Stato membro può «limitare o rifiutare l'esercizio dei diritti di traffico, in particolare quando altri modi di trasporto forniscono livelli di servizio adeguati»⁶². Tuttavia, dato il suo impatto sul mercato interno dell'aviazione, tale restrizione deve rispettare determinati parametri, oggetto di valutazione da parte della Commissione⁶³, quali non discriminazione tra vettori, necessità e durata non superiore a tre anni⁶⁴.

⁵⁸ Cfr. *ex multis*, Commissione, SA.57153, Lufthansa, cit., par. 65-75, Id., Germany – COVID-19 – Aid to Lufthansa – Evaluation, pursuant to the competition remedies, of the formal bid submitted by MHS Aviation, SA.57153, C(2020) 7743 final e le misure a favore di TAP: Id., Aid which Portugal is planning to implement for TAP SGPS, SA.60165, C(2021) 9941 final.

⁵⁹ Cfr. la soluzione adottata dal Gruppo Lufthansa di considerare il conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni tra i componenti della remunerazione variabile a lungo termine del proprio consiglio di amministrazione: Lufthansa Group, Annual Report 2022, p. 101.

⁶⁰ È interessante notare che, nel caso della Francia, tale obbligo non è formalmente menzionato nel testo della decisione, sebbene sia stato negoziato insieme alla concessione dell'aiuto: V. decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2022/2358, cit.

⁶¹ Cfr. Article 145 Loi Climat: Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, in JORF, 24.8.2021.

⁶² Art. 20, par. 1, regolamento (CE) 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità.

⁶³ Cfr. la clausola di *stand-still* di cui all'art. 20, par. 2 reg. (CE) 1008/2008, cit.

⁶⁴ Art. 20, par. 1, reg. (CE) 1008/2008, cit.

Nell'esaminare la misura in questione, la Commissione si è soffermata in particolare sul rischio di discriminazioni tra i vettori aerei, respingendo l'esenzione per i collegamenti in transito inizialmente proposta dalla Francia. Tale deroga, infatti, avrebbe penalizzato i vettori *low-cost* operanti collegamenti *point-to-point* a vantaggio delle compagnie *legacy*⁶⁵: in quest'ultimo caso, infatti, i passeggeri in transito contribuiscono a rafforzare i propri aeroporti di riferimento (*hub*).

Il ragionamento di cui sopra ha implicazioni anche per la definizione di eventuali futuri impegni ambientali, poiché questi ultimi si applicano solo ai beneficiari dell'aiuto, non necessariamente coincidenti con il novero dei vettori in concorrenza sulle rotte a corto raggio; tali collegamenti, peraltro, hanno un impatto circoscritto sulle emissioni complessive del settore aereo⁶⁶. Per converso, la limitazione della capacità aeroportuale imposta dal governo olandese a KLM, sebbene giustificata dalla riduzione dell'inquinamento acustico, potrebbe avere un impatto maggiore sulle emissioni in quanto si applica anche alle rotte a lungo raggio⁶⁷. Tuttavia, ulteriori interventi normativi in tal senso dovrebbero essere calibrati tenendo conto di molti fattori, quali le alternative a disposizione dei viaggiatori e i guadagni in termini di efficienza ottenuti nell'aeroporto *hub*⁶⁸.

In ogni caso, l'introduzione della "condizionalità verde" è attualmente dibattuta in sede di revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli ae-

⁶⁵ Decisione (UE) 2022/2358, cit., par. 32.

⁶⁶ I voli a corto raggio (ossia inferiori a 500 km), seppure meno efficienti in termini di emissioni per distanza percorsa, sono responsabili del 5,9% del consumo globale di carburante dell'industria, mentre i voli superiori ai 4.000 km corrispondono al 47%: ICAO, CO2 Emissions from Commercial Aviation – 2018, A40-WP/560, 10.9.2019, Appendix A, p. 12; F. DOBRUSZKES, G. MATTIOLI, L. MATHIEU, *Banning super short-haul flights: Environmental evidence or political turbulence?*, in *J. Transp. Geogr.*, vol. 104, 2022, Article no. 103457.

⁶⁷ Sulla "saga" relativa all'aeroporto di Amsterdam – Schiphol, v. N. BUISSING, *Challenging the 'Balanced Approach to Aircraft Noise Management' Principle: Will the Dutch Approach Stand or Will the Principle Prevail?*, in *Air & Space L.*, vol. 49, 2024, p. 1-34. In Italia, è opportuno richiamare il caso relativo alla riduzione dei voli notturni per l'aeroporto di Roma Ciampino: Consiglio di Stato, 31 gennaio 2022, no. 3239 di recente, T.A.R. Lazio Roma, 14 febbraio 2024, n. 3030.

⁶⁸ Allo stesso modo non dovrebbero essere trascurati gli effetti indiretti, come, ad es., il disincentivare la creazione di collegamenti aerei *point-to-point* verso l'aeroporto hub servito da collegamenti ferroviari ad alta velocità: Decisione (UE) 2022/2358, cit., par. 45.

roporti e alle compagnie aeree⁶⁹. Nel questionario di consultazione la suddetta condizionalità è stata indicata come insieme di «condizioni che possono essere imposte alle misure di aiuto, per renderle più accettabili dal punto di vista ambientale e ridurre le esternalità negative quali l'inquinamento acustico, la qualità dell'aria e le emissioni di gas a effetto serra» (ad esempio, l'uso di combustibili alternativi, tecnologie efficienti dal punto di vista energetico e strategie di riduzione dei rifiuti)⁷⁰. La prassi in questione sembra comunque destinata a consolidarsi al di là dell'emergenza pandemica, come attestato anche nel Piano d'azione della Commissione per il settore automobilistico, nel quale si prevede di condizionare gli aiuti a favore dell'industria a criteri di resilienza e sostenibilità⁷¹.

5. Osservazioni conclusive e prospettive future

La disciplina degli aiuti di Stato per la decarbonizzazione dei trasporti offre una prospettiva privilegiata per verificare l'incidenza concreta del principio di integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche dell'Unione.

Innanzitutto, la formulazione ampia degli art. 107, par. 3, lett. c) e 93 TFUE consente di indirizzare l'intervento degli Stati membri nell'economia verso la decarbonizzazione del settore, in misura coerente con il principio di integrazione. Salvo il caso della bozza di TBER, tuttavia, quest'ultimo principio non trova espresso riconoscimento negli orientamenti della Commissione⁷².

Circa l'approccio di *policy* al settore, si profila una evoluzione significativa. Le misure contenute nelle linee guida CEEAG e la revisione del GBER, paio-

⁶⁹ V. Commission, Questionnaire on the review of the 2014 Guidelines on State aid to airports and airlines, 24 Jan. 2025, https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-aviation-guidelines_en?prefLang=sl.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ I criteri saranno definiti dall'atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale: Commissione, Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo, COM(2025) 95 final, p. 16.

⁷² Il fenomeno, peraltro, è in linea la tendenziale disattenzione del legislatore dell'Unione per il principio in questione che caratterizza le misure del Green Deal Europeo, come evidenziato da M. MONTINI, *op. cit.*, p. 97 ss.

no maggiormente incentrate su singoli beni, quali, ad esempio, mezzi di trasporto a basse emissioni e infrastrutture di ricarica. Nei recenti CISAF e STIP, invece, la Commissione adotta una prospettiva più ampia, volta a ricomprendere l'intera catena del valore e a stimolare investimenti in mercati ancora embrionali, come quello dei carburanti sostenibili.

La tendenza sopra descritta testimonia plasticamente la progressiva evoluzione del controllo degli da meccanismo *statico* di divieto a strumento *dinamico* volto a favorire l'erogazione di "aiuti buoni"⁷³. Poiché, tuttavia, gli aiuti riflettono la diversa capacità di spesa dei singoli Stati membri, non si possono trascurare i rischi di frammentazione del mercato interno. In quest'ottica, pare significativo che il piano STIP affianchi a soluzioni proprie della disciplina degli aiuti⁷⁴, lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi capaci di combinare investimenti pubblici e privati⁷⁵. Al fine di limitare gli effetti distorsivi sopra accennati, paiono significative le iniziative volte a rafforzare il coordinamento tra finanziamenti dell'Unione e aiuti contenute sia nel piano STIP per i carburanti sostenibili per il trasporto marittimo e aereo⁷⁶ e nel piano d'azione per il settore automobilistico⁷⁷.

Per quanto concerne, invece, gli aiuti al coordinamento dei trasporti, l'analisi degli orientamenti e della prassi decisionale mostra come la tutela ambientale integri, prima ancora della politica degli aiuti, la politica dei trasporti *tout court*. La scelta di incentivare determinati modi di trasporto a scapito di altri, pur rientrando necessariamente nel margine di discrezionalità politica, deve però fondarsi su dati precisi. Fondamentale, pertanto, è il monitoraggio *ex post* dei regimi di aiuto fondati sull'art. 93 TFUE, onde verificare i risultati raggiunti dalla misura e adottare eventuali aggiustamenti in sede di

⁷³ Per approfondimenti sul punto, v. F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 83 ss., nonché, di recente, A. PEZZOLI, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2020, p. 139 ss.; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati?*, cit., p. 131.

⁷⁴ Quali, ad es., gli IPCEI: STIP, cit., p. 16, nonché, *supra*, § 3.

⁷⁵ Particolare enfasi è posta sui meccanismi di aste bilaterali capaci di ridurre i rischi degli investimenti privati e garantire la stabilità dei prezzi: STIP, cit., p. 13 ss.

⁷⁶ STIP, cit., p. 9 ss.

⁷⁷ Commissione, Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo, COM(2025) 95 final, p. 14.

proroga⁷⁸. Nella stessa ottica, dovrebbero essere potenziate le iniziative volte a coordinare l'*expertise* tecnico interno alla Commissione, affiancando ai funzionari DG Comp quelli delle altre aree rilevanti (*in primis*, DG Move e DG Envi).

A causa del forte rischio di *carbon lock-in* del settore, l'integrazione della prospettiva ambientale nel controllo degli aiuti non può prescindere dall'introduzione di strumenti volti a garantire coerenza tra aiuti erogati – anche non ambientali – e obiettivi di decarbonizzazione. La “condizionalità verde” ha significative potenzialità in tal senso; tuttavia, in assenza di giurisprudenza e prassi consolidate, pare opportuno un intervento della Commissione mediante orientamenti interpretativi volti a chiarirne la natura e la portata, aumentando al contempo uniformità e certezza del diritto. Particolare rilievo assume la verifica *ex post* del rispetto degli impegni, profilo che nella prassi relativa agli aiuti “pandemici” ai vettori aerei è risultato in larga misura inadeguato. Indicazioni utili sono attese al riguardo dalla revisione degli orientamenti sugli aiuti al trasporto aereo.

Il fenomeno della condizionalità ambientale, peraltro, è da ricollegarsi a tendenze evolutive che travalicano il settore in esame, quali l'emergere nella prassi del criterio della “assenza di danno significativo all'ambiente” (*Do No Significant Harm* – DNSH) come parametro di valutazione della compatibilità dell'aiuto al mercato interno⁷⁹, gli sforzi per ridurre i c.d. sussidi dannosi per l'ambiente⁸⁰ e per riformare la tassazione dei carburanti⁸¹.

⁷⁸ In senso critico, seppur in relazione a finanziamenti europei, v. Corte dei conti europea, 17 luglio 2013, *I programmi Marco Polo sono stati efficaci nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto?*, Relaz. spec. n. 3, 2013, p. 26 ss.

⁷⁹ Per approfondimenti, v. R. VANDENDRIESCHE, C. BUTS ET AL., *Environmental Principles in State Aid Assessments: Principled Practice or Tick-the-Box?*, in *Eur. St. Aid. L.Q.*, 2025, p. 370 ss., nonché M. BARBANO, *La valutazione di compatibilità*, cit.

⁸⁰ In argomento, si veda: L. PORSCH ET AL., *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe*, Final Report to the European Commission DG ENVI, Brussels, 2022, nonché con riferimento all'Italia: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, *Esiti dell'aggiornamento del Catalogo e le proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli*, Relazione alle Camere e al CITE, Roma, 2025, https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/csa_2025_relazione_v_131125-pdf.

⁸¹ Si pensi al settore del trasporto aereo, beneficiario di esenzioni *ad hoc* sulla tassazione dei carburanti; ciò è stato discusso nella proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, attualmente al vaglio del Consiglio: Commissione, Proposta di direttiva

Da ultimo, l'integrazione tra tutela ambientale e politica degli aiuti deve tener conto della dimensione globale dei mercati in cui le imprese europee del settore si trovano ad operare. L'industria europea soffre di una tendenziale perdita di competitività, che l'applicazione di *standard* ambientali più elevati può acuire⁸²; ciò è esemplificato dall'inclusione del trasporto marittimo e aereo nel sistema di scambio delle quote di emissioni⁸³ e dal relativo incremento dei costi per le imprese europee.

Al riguardo, né il rilassamento nel controllo degli aiuti, né, sul piano esterno, l'*enforcement* delle regole sulle sovvenzioni estere straniere⁸⁴, paiono di per sé adeguati a colmare il divario; sembra più appropriato, invece, definire il rapporto tra obiettivi ambientali e di competitività all'interno di una più ampia strategia di politica industriale per i trasporti⁸⁵. Le strategie industriali per il settore marittimo⁸⁶ e portuale⁸⁷ attual-

del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM(2021) 563 final (per il testo aggiornato, v. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14451-2025-INIT/it/pdf>).

⁸² Per approfondimenti, v. F. MUNARI, *Do Environmental Rules and Standards Affect Firms' Competitive Ability?*, in *Eur. Papers*, 2019, p. 207 ss.

⁸³ V. Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

⁸⁴ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato. La disciplina in questione si aggiunge alle regole settoriali quali il regime anti-sovvenzioni in materia di costruzioni navali (reg. (UE) n. 1035/2016), la disciplina di contrasto alle pratiche tariffarie sleali degli armatori non-UE (reg. (CEE) n. 4057/86) e il regolamento sulla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo (reg. (UE) 2019/712). Sul punto, sia consentito il rinvio a M. BARBANO, *Sovvenzioni estere distorsive: ambito di applicazione ed enforcement settoriale del regolamento (UE) n. 2560/2022*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2023, p. 119 ss.

⁸⁵ In materia di politica industriale è attribuita all'Unione una competenza di mero di sostegno (artt. 6, lett. b) e 173 TFUE), il che ne ha tradizionalmente limitato l'espansione. Peraltro, l'art. 173, par. 3 TFUE, prevede che l'Unione contribuisca a realizzare gli obiettivi di politica industriale anche attraverso le sue altre politiche, inclusa, quindi, quella degli aiuti di Stato. Cfr. S. MANGIAMELI, *Article 6*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *Treaty on the Functioning of the European Union*, Cham, 2021, p. 243 ss., spec. 246.

⁸⁶ Commissione, Strategia industriale marittima dell'UE, Invito a presentare contributi, Ref. Ares(2025)5226239, 30 giugno 2025.

mente in fase di elaborazione da parte della Commissione, potrebbero offrire un primo esempio di coordinamento e sintesi tra le politiche interessate.

⁸⁷ Id., EU Ports Strategy, Call for evidence, Ref. Ares(2025)5226014, 30 June 2025.

AIUTI DI STATO E TUTELA AMBIENTALE TRA REGIMI DI ESENZIONE E NUOVI EQUILIBRI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

VALERIA CAPUANO*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'evoluzione della relazione tra ambiente e concorrenza – 2. Gli aiuti all'ambiente negli ultimi dati della Commissione europea: *State aids Scoreboard 2024*. – 3. Il GBER *green amendment*: più libertà o nuovi lacci? – 4. Il *Clean Industrial Deal State Aids Framework* e i nuovi orizzonti della tutela ambientale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione: l'evoluzione della relazione tra ambiente e concorrenza*

Le norme primarie che disciplinano la politica della concorrenza e, quindi anche, il divieto di aiuti di Stato sono praticamente immutate sin dall'origine dei Trattati. Ciò che, invece, è cambiato nel corso dei decenni sono le modalità applicative, i rimedi procedurali e i parametri valutativi adottati da Corte di giustizia e Commissione nell'interpretazione ed applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questa premessa, tanto ovvia quanto necessaria, consente di cogliere meglio la relazione che intercorre tra tutela della concorrenza e ambiente che costituisce la cornice della ricerca all'interno della quale tale contributo si colloca.

Infatti, se la disciplina della concorrenza è da sempre un settore chiave della costruzione europea, la tutela dell'ambiente ha fatto capolino solo successivamente e, precisamente, nel 1987 con l'entrata dell'Atto unico europeo (AUE)¹. Saltando le varie fasi che hanno condotto all'attuale assetto

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

¹ In particolare, è possibile far risalire all'AUE una primissima embrionale introduzione del principio di integrazione ove l'art. 130 R, comma 2, del Trattato sulla Comunità Economica Europea stabiliva che «le esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della comunità».

dei Trattati², come noto, la politica ambientale trova ora preciso riconoscimento agli artt. 191 -193 TFUE, all'art.37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) e all'art.11 TFUE che stabilisce in modo inequivocabile il principio di integrazione delle esigenze ambientali con le altre politiche e azioni realizzate dall'Unione³. Tuttavia, lo studio degli aiuti di Stato in materia ambientale deve necessariamente considerare non solo la lettera dei Trattati, laddove già da qualche decennio l'ambiente è riconosciuto un interesse generale meritevole di specifica tutela⁴, ma altresì il peso "politico" oggi attribuito ad esso⁵. Infatti, alla formale introduzione delle competenze ambientali è seguita la nascita e lo sviluppo di una "coscienza verde" dell'Unione, che ha dato il via ad un percorso che mira al raggiungimento di una leadership mondiale nell'ambito delle politiche *green*. Invero, sbandierati nel *Green Deal* europeo del 2019⁶ e, più nel dettaglio, nella Comunicazione sulla Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia del 2022⁷, gli iniziali entusiasmi europei per le questioni ambientali hanno più di recente assunto i toni, senz'altro più realistici, del *Clean Industrial Deal*⁸ ("CID") e del *Clean Industrial Deal State Aids Framework* ("CISAF")⁹.

Se questo è lo scenario di riferimento, non vi è chi non veda come le norme che disciplinano gli aiuti di Stato costituiscano per l'Unione una valida opportunità per indirizzare e far convergere le politiche nazionali verso i nuovi obiettivi dell'UE¹⁰. Come è stato evidenziato¹¹, il divieto di aiuti

² Si rinvia a C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, P. de Pasquale, F. Ferraro (a cura di), II, Napoli, 2025, p. 587 ss.

³ Sul punto v. F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁴ C. BUZZACCHI, *Aiuti di Stato in forma di incentivi ed esenzioni fiscali: il nuovo paradigma della politica ambientale europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2008(2), p. 325 ss.

⁵ E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *CMLR*, 2022, 19.

⁶ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640.

⁷ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, COM (2022) 481.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85.

⁹ Comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, COM (2025) 7600.

¹⁰ Così S. LÜNEBÜRGER, C. HOLTSMANN, J. DELARUE, *Implementation of the Green*

di Stato con i suoi elastici¹² regimi di deroga ha da sempre consentito alla Commissione di intervenire di fatto nelle politiche economiche e industriali degli Stati membri, a dispetto dell'esclusività statale di tali competenze¹³. *A fortiori*, nella realizzazione di settori di competenza concorrente (quali l'ambiente e la concorrenza) si comprende come la Commissione intenda utilizzare le norme in materia di aiuti per veicolare i suoi ambiziosi target ambientali¹⁴.

Tuttavia, nell'approvazione dei sistemi derogatori l'applicazione degli aiuti di Stato potrebbe condurre ad effetti opposti, rischiando di frammentare anziché unificare il mercato interno e questo almeno fino a quando i finanziamenti si baseranno essenzialmente sulle potenzialità dei singoli Stati membri¹⁵ e non su comuni progetti di sviluppo industriale¹⁶. Inoltre, come vedremo nel dettaglio, la distribuzione degli aiuti di Stato in materia ambientale sta avvenendo non solo per mezzo dell'art. 107, comma 3, lettera c) TFUE, ma in molti casi attraverso le esenzioni automatiche concesse dalle ipotesi espressamente contemplate nel regolamento GBER¹⁷. In questo ultimo caso quindi, così come per le ipotesi rientranti nel regola-

Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid, in *European State Aid Law*, 2020, p. 418 ss

¹¹ Da ultimo L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in *Eurojus*, 2025, p. 234.

¹² C. MACZKOVICS, *How flexible should State aid control be in times of crisis?* in *European State Aid Law*, 32020, p. p. 274.

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a V. CAPUANO, *Industria*, in G. TESAURO *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), II, Napoli, 2025, p. 564 ss.

¹⁴ Da ultimo sul punto F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2025, p. 1, p. 7 s.

¹⁵ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1, 2021, p.110, spec. p.133. Per un'analisi delle spese per gli aiuti di Stato investite dai singoli Stati membri dal 2013 al 2023 si vedano i dati riportati nello *State aids Scoreboard* della Commissione 2024, p.19, *infra*.

¹⁶ In questo senso da ultimo si veda D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, fasc. 4, 2025.

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

mento *de minimis*¹⁸, gli Stati restano di fatto i principali decisori dei finanziamenti alle imprese, essendo esenti dall'obbligo di notifica. Orbene, contrariamente a quanto può apparire a prima lettura, l'ampio ricorso a questi strumenti derogatori da parte degli Stati membri non dovrebbe esautorare la Commissione dal suo potere di controllo sulla materia, anzi. Conformemente alle intenzioni dichiarate dallo stesso Esecutivo europeo nella comunicazione sulla Modernizzazione degli aiuti di Stato, tali ampie maglie derogatorie dovrebbero consentire un controllo più serrato e serio - anche in materia ambientale - sulle manovre finanziarie nazionali più complesse, lasciando le questioni minori all'autovalutazione degli Stati membri¹⁹.

Su questa premessa il presente lavoro intende esaminare se effettivamente l'Unione (in particolare la Commissione) attraverso le norme sugli aiuti di Stato stia effettivamente guidando le politiche ambientali degli Stati membri o, viceversa, stia di fatto allentando ogni laccio competitivo consentendo agli Stati membri di "giocare da soli" in nome delle proprie sensibilità ambientali e, soprattutto, delle proprie capacità di bilancio.

Qualora la prima ipotesi si riveli vera, ci si potrebbe, infine, domandare se gli aiuti in materia ambientale si stiano progressivamente trasformando in uno strumento dell'Unione per allargare le proprie competenze²⁰ e mettere le basi di una formale politica industriale europea²¹.

¹⁸ Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti «de minimis».

¹⁹ Cfr. V. DI BUCCI, *The Modernisation of State Aid Control and Its Objectives: Clarity, Relevance, Effectiveness*, in *Italian Antitrust Review*, n. 3, 2014, pp. 7-23.

²⁰ M. DOUGAN, *EU competences in an age of complexity and crisis: challenges and tensions in the system of attributed powers*, in *CMLR*, 2024, p. 93.

²¹ Così D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, cit. Si veda, M. MARESCA, *Il completamento dell'ordinamento dell'Unione europea nelle proposte di Mario Draghi (e Sergio Mattarella)*, in *Eurojus*, 2024; M. MARESCA, *Verso una politica industriale dell'Unione europea: fra tutela del mercato interno e competitività del mercato globale*, in *St. int. eur.*, 2024, p. 9; M. MARESCA *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello spazio europeo dell'industria*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2024.

2. Gli aiuti all'ambiente negli ultimi dati della Commissione europea: State aids Scoreboard 2024

Gli elevati standard ambientali fissati dalla Commissione stanno giustificando l'ampio numero di finanziamenti a favore delle imprese europee. Dall'ultimo *Scoreboard* della Commissione sugli aiuti di Stato²² – oltre al generale aumento dei sussidi nazionali in tutti i settori – risulta che nel 2023 gli aiuti per l'ambiente e il risparmio energetico sono cresciuti rispetto all'anno precedente del 17% (con una spesa di 55,57 miliardi di euro). Tra questi si è registrato un aumento delle misure notificate (da 25,52 miliardi di euro in 2022 a 33,52 miliardi di euro nel 2023), mentre la spesa prevista dalle misure rientranti nel Regolamento di esenzione per categoria²³ (*General Block Exemption Regulation* cd. GBER) è rimasta pressoché costante (da 21,99 miliardi di euro nel 2022 a 22,05 miliardi di euro nel 2023)²⁴. I paesi dell'UE che hanno investito maggiormente nel settore dell'ambiente (secondo una stima relativa al PIL di ciascuno Stato membro) sono la Danimarca (0,79% del PIL) e la Germania (0,63 %del PIL). L'Italia si colloca, invece, tra gli ultimi posti, prima solo di Bulgaria, Cipro e Portogallo. Lo stesso report, tuttavia, posiziona l'Italia tra i primi degli Stati membri che hanno fatto maggiore ricorso agli aiuti di Stato nell'analisi complessiva (prescindendo, dunque, dai singoli settori esaminati). Lo *Scoreboard*, infatti, ricordiamo è uno strumento generale che serve a comporre una visione di insieme delle politiche di sostegno alle imprese condotte singolarmente nei 27 Stati membri²⁵. In questo senso, è interes-

²² *Commission State aids scoreboard 2024*, Bruxelles, 8 Aprile 2025. Ricordiamo che tale documento è pubblicato annualmente, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per cui «Ogni Stato membro trasmette le sue relazioni annuali alla Commissione in formato elettronico non oltre il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce la relazione. In casi giustificati gli Stati membri possono presentare una stima, a condizione che i dati reali siano trasmessi al più tardi insieme ai dati dell'anno successivo. 2. Annualmente la Commissione pubblica un quadro di valutazione degli aiuti di Stato contenente una sintesi delle informazioni trasmesse nelle relazioni annuali nel corso dell'anno precedente».

²³ Regolamento (UE) 2014/651 della Commissione, cit.

²⁴ Cfr. paragrafo 8.2 *Scoreboard 2024*.

²⁵ In particolare, nel par.1.1 del rapporto la Commissione spiega che «The Scoreboard is the Commission's benchmarking instrument for State aid. It was launched by the Com-

sante che lo stesso report sottolinei come esso sia volutamente indirizzato all'esame di particolari misure e settori. La Commissione, infatti, ha deciso di sviluppare la sua analisi dal 2013 al 2023 guardando nel dettaglio: 1) le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia per mitigare l'impatto della guerra russa di aggressione contro l'Ucraina e favorire la transizione verso un'economia a zero emissioni; 2) le spese sostenute per aiuti statali per misure legate al COVID-19; 3) uno specifico focus sulle spese rientranti nel GBER; 4) gli aiuti statali per la protezione ambientale, le rinnovabili e il risparmio energetico; 5) gli aiuti statali per l'installazione di reti a banda larga; 6) gli aiuti statali per stimolare l'innovazione industriale e la produzione di tecnologie pulite. Ebbene, osservando le aree specificamente attenzionate ci sembra che, ad eccezione degli aiuti per la banda larga, l'ultimo *Scoreboard* della Commissione ci consegni nel complesso importanti indizi sul rapporto tra aiuti di Stato e ambiente. Infatti, le misure emergenziali a sostegno delle varie crisi si focalizzano, tra l'altro, sul risparmio energetico e l'obiettivo di ridurre emissioni nocive, le misure per l'innovazione sono incanalate per la promozione dell'industria pulita e anche l'aggiornamento del GBER – sebbene intervento “orizzontale” – si caratterizza per l'introduzione di nuove ipotesi pro-ambientali.

Il report evidenzia poi come, nel 2024, tra gli aiuti statali impiegati per mobilitare i contributi pubblici e, al contempo, stimolare la partecipazione privata, si siano moltiplicate le ipotesi di Importanti Progetti Comuni di Interesse Comune (cd. IPCEI) per consentire agli Stati membri di unire risorse finanziarie, catalizzare investimenti e agevolare le attività transfrontaliere²⁶. Dall'esame di questi Progetti emerge che molti di essi sono fun-

mission in July 2001 to provide a transparent and publicly accessible source of information on the overall State aid situation in the Member States and on the Commission's State aid control activities. Furthermore, the data in the report are used for further statistical analysis and represents an important source of information. Scoreboard data are also used by Member States and external stakeholders. Apart from providing the aggregated information on State aid expenditure at the EU and national levels, the Scoreboard is a key component of the State aid monitoring toolbox for tracking and assessing the effects of the main past and ongoing policy developments in the State aid field. It gives the reader complementary information on the impact of recent developments in State aid policies and additional opportunities for analysis. It also highlights the role of State aid control in steering public aid towards objectives of common interest».

²⁶ L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, cit.

zionali alla realizzazione di tecnologie *green* promuovendo, ad esempio, l'uso dell'idrogeno come combustibile, la cui applicazione in ampia scala si inserisce, con tutta evidenza, non solo negli obiettivi *del Green Deal*, ma più in dettaglio nella Strategia europea per l'idrogeno e nella Strategia per la mobilità smart e sostenibile²⁷.

Analoghe considerazioni possono essere estese l'*European Chips Act*²⁸ che, come noto, è stato introdotto dal legislatore europeo per rispondere al contesto mondiale dove emergono le carenze dell'industria europea²⁹ nelle tecnologie dei semiconduttori. Anche questa riforma, infatti, si inserisce, nella scia non solo del digitale ma anche della promozione degli interessi *green*, attraverso la creazione di tecnologie funzionali al risparmio energetico e alla tutela dell'ambiente³⁰. Infine, lo *Scoreboard* cita anche le Linee Guida Regionali sugli Aiuti Statali (RAG)³¹ evidenziando come anche attraverso queste politiche, quindi affrontando le disparità regionali e promuovendo la coesione economica e sociale europea, di fatto la disciplina degli aiuti riesce a sostenere la sfida della transizione ecologica.

Tutto ciò lascia agevolmente intendere che negli ultimi anni, anche le categorie degli aiuti non "formalmente" ambientali, come gli aiuti regionali, l'IPCEI, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione sono state esaminate sotto l'egida della transizione *green* (e digitale) conformemente a quanto stabilito dalla Commissione. Pertanto, sia le valutazioni degli Stati membri (erogatori) che della Commissione (controllore) sono praticamente sempre permeate dalla considerazione sull'impatto e sulla finalità ambientale dell'aiuto a prescindere dalle specificità delle diverse misure in oggetto.

L'analisi degli aiuti ambientali non coordinata con le altre tipologie di deroghe non appare oramai sufficiente per comprendere e valutare l'impatto effettivo delle misure di sostegno statale sugli obiettivi di politica ambientale. Infatti, nel 2023, se il settore della protezione ambientale, incluso il risparmio energetico, è restato relativamente stabile rispetto

²⁷ *Scoreboard* 2024 paragrafo 10.2.3.

²⁸ Regolamento (UE) 2023/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sui chip).

²⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Una normativa sui chip per l'Europa*, COM (2022) 45.

³⁰ Cfr. *Scoreboard* 2024 paragrafo 10.2.5.

³¹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, COM (2021)153.

all'anno precedente (+0,25%), sia lo sviluppo regionale che la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione sono aumentate in modo visibile rispettivamente dell'8% e del 23%. Pertanto, il generale aumento degli aiuti erogati nell'ultimo periodo (a prescindere dai singoli settori) è un dato che rileva positivamente sulla politica ambientale anche laddove le misure in questione non sono strettamente etichettate come aiuti "green". La visione di una politica ambientale oramai necessariamente integrata con le diverse istanze di sviluppo industriale³² sembra trovare conferma nelle recenti modalità applicative dei regimi di deroga agli aiuti di Stato che, ancora prima dell'attuale piano per l'industria pulita, invitavano gli Stati membri a valutare le loro misure attraverso un esame articolato per individuare i possibili motivi di esenzione.

3. *Il GBER green amendment: più libertà o nuovi lacci?*

La necessità di adottare un approccio ampio e trasversale per la promozione degli interessi ambientali è, infatti, ormai da qualche anno, riscontrabile nel citato regolamento GBER. Quest'ultimo, invero, ha sin dalla prima versione previsto gli aiuti ambientali come autonoma categoria di esenzione nella sezione 7. Nondimeno, nel 2023 è intervenuta un'importante modifica cd. *Green Deal GBER amendment*³³ con la quale sono state accolte le citate linee guida della Commissione su clima ambiente ed energia affinché (anche) il GBER fosse ulteriormente aggiornato³⁴. Il considerando (16) del regolamento 1315/2023 ricorda, inoltre, che «l'ambito di applicazione del capo III, sezione 7, del regolamento (UE) n. 651/2014 dovrebbe essere adeguato per tenere conto dell'evoluzione del

³² D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, fascicolo n.4, 2025.

³³ Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023, recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

³⁴ Si veda sul punto la Circolare del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, 18 ottobre 2024, n.42944.

mercato e del Green Deal europeo e degli obiettivi della normativa europea sul clima, nonché delle misure previste nel piano *REPowerEU* della Commissione per far fronte alle conseguenze della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e attenuare eventuali effetti negativi sull'accelerazione della transizione verde, comprese le disposizioni introdotte per modificare il regolamento (UE) n. 651/2014 nel 2021. Nel definire le misure di aiuto di Stato, gli Stati membri possono combinare aiuti a titolo di diverse disposizioni del regolamento (UE) n. 651/2014, purché siano soddisfatte tutte le condizioni pertinenti, comprese quelle relative al cumulo degli aiuti». Pertanto, la stessa Commissione riconosce la stretta interconnessione tra le diverse misure di aiuto che possono all'occorrenza essere combinate tra di loro, fermo restando il divieto ben noto relativo al cumulo delle misure.

In linea generale, si rammenta che il GBER nasce per consentire agli Stati membri di erogare aiuti senza previa notifica alla Commissione, evitando i tempi di attesa per l'autorizzazione. Tale modello promuove, ormai da anni, una gestione più rapida ed agevole di quegli interventi statali considerati meritevoli di autonoma valutazione. Tale espediente tecnico pur fondato sulla sostanziale fiducia riposta dalla Commissione nei confronti degli Stati membri, ritenuti sufficientemente maturi ed attrezzati all'opera di auto analisi, ha giustamente spinto la medesima a individuare ipotesi sempre più dettagliate con il duplice intento di allargare le fattispecie derogatorie ma anche di illustrare meglio i confini entro i quali gli Stati membri possono sentirsi liberi di muoversi³⁵. Infatti, accanto alle categorie già presenti la riforma non solo introduce nuove ipotesi ma si occupa anche di ampliarne ed aggiornare quelle già esistenti. Inoltre, al fine di garantire la prevedibilità e la certezza del diritto nell'attuazione delle modifiche del regolamento (in particolare per le misure di aiuto di Stato a sostegno della transizione verde e digitale) la riforma proroga di 3 anni, dunque fino al 31 dicembre 2026, l'applicazione del GBER³⁶.

³⁵ Un esempio è l'art. 45 GBER intitolato "Aiuti agli investimenti per il risanamento di siti contaminati" si è oggi aggiornato a "Aiuti agli investimenti per la riparazione dei danni ambientali, il ripristino degli habitat naturali e degli ecosistemi, la tutela o il ripristino della biodiversità e l'adozione di soluzioni basate sulla natura per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione".

³⁶ Il 6 ottobre 2025 sono scaduti i termini per la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione per la riforma regolamento di esenzione; i risultati della *Call for Evidence* e delle consultazioni pubbliche contribuiranno alla revisione in corso.

Per quanto riguarda le misure di “ampliamento” delle categorie già esistenti la riforma – alla luce dell’esperienza acquisita dalla Commissione in merito alle misure di aiuto di Stato a sostegno della mobilità pulita – introduce condizioni di compatibilità specifiche per assicurare che l’aiuto sia proporzionato e non falsi indebitamente la concorrenza aumentando il numero degli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricarica elettrica e di rifornimento per l’idrogeno, inserendo anche le infrastrutture di rifornimento che somministrano idrogeno non rinnovabile (a condizione che ci sia l’impegno ad allinearsi progressivamente all’obiettivo della decarbonizzazione di questo tipo di idrogeno). In questo senso la riforma inizia a tradire quegli intenti meno “idealistici” sopra evidenziati, consentendo la reintroduzione di energie anche non rinnovabili, seppur limitatamente a specifici impegni³⁷. Analogamente, si prevedono sussidi per le attività dove si utilizzano combustibili fossili seppure ai soli fini della cattura e dello stoccaggio permanente³⁸ (art. 46). D’altro canto, si ampliano le ipotesi dei

³⁷ Art. 36 *bis* - Aiuti agli investimenti in infrastrutture di ricarica o di rifornimento «1. Gli aiuti agli investimenti in infrastrutture di ricarica o di rifornimento sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 3, del trattato e sono esentati dall’obbligo di notifica di cui all’articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino le condizioni di cui al presente articolo e al capo I. Il presente articolo riguarda unicamente gli aiuti concessi per le infrastrutture di ricarica o rifornimento che forniscono elettricità o idrogeno ai veicoli, alle attrezzature mobili di terminal o alle attrezzature mobili di assistenza a terra. Per le infrastrutture di rifornimento sovvenzionate che forniscono idrogeno, lo Stato membro ottiene dal beneficiario l’impegno che, al più tardi entro il 31 dicembre 2035, l’infrastruttura di rifornimento fornirà esclusivamente idrogeno rinnovabile».

³⁸ Art. 46 — Aiuti agli investimenti per teleriscaldamento e di tele raffreddamento efficienti sotto il profilo energetico «1. Gli aiuti agli investimenti per la costruzione, l’ampliamento o l’ammodernamento dei sistemi di teleriscaldamento e di tele raffreddamento efficienti sotto il profilo energetico, comprendenti la costruzione, l’ampliamento o l’ammodernamento di impianti di produzione di riscaldamento o raffreddamento e/o soluzioni di stoccaggio termico e/o la rete di distribuzione, sono compatibili con il mercato interno ai sensi del l’articolo 107, paragrafo 3, del trattato e sono esentati dall’obbligo di notifica di cui all’articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino le condizioni di cui al presente articolo e al capo I. (...) 5. 5. Gli aiuti per l’ammodernamento delle reti di stoccaggio e distribuzione che trasmettono riscaldamento e raffreddamento generati a partire da combustibili fossili possono essere concessi solo se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) la rete di distribuzione è o diventerà idonea alla trasmissione del riscaldamento o del raffreddamento generati da fonti di energia rinnovabili e/o dal calore di scarto; b) l’ammodernamento non comporta un aumento della produzione di energia da combustibili fossili, ad eccezione del gas naturale. In caso di ammodernamento dello stoccag-

finanziamenti per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili annettendo l'importante realtà delle comunità energetiche (art. 43). Nel nuovo quadro regolamentare le comunità di energia rinnovabile e le comunità energetiche dei cittadini³⁹ possono essere considerate PMI nella misura in cui soddisfano i requisiti di cui all'allegato I del regolamento (UE) n. 651/2014. Tra le altre importanti novità introdotte dalla riforma si dettano meglio gli aiuti per studi e servizi di consulenza in materia di tutela dell'ambiente e di energia riformando il già presente art. 49. In particolare, l'emendamento prevede la possibilità di "scorporare" la parte dei costi dello studio rivolta all'ambiente laddove questo riguardi una ricerca più ampia. Inoltre, l'ammissibilità del finanziamento è slegata dal fatto che ai risultati degli studi o dei servizi di consulenza faccia seguito un investimento ammissibile attraverso gli aiuti di cui alla sezione 7. Questo conferma che la stessa Commissione è consapevole del fatto che uno studio intrapreso sotto il profilo ambientale potrebbe condurre alla richiesta di aiuti sulla base di altre categorie (aiuti all'innovazione, aiuti regionali).

Altra novità da segnalare sono gli aiuti sotto forma di sgravi fiscali in conformità della direttiva 2003/96/CE⁴⁰ (art.44) (che, dunque, si inserisce puntualmente tra i sistemi derogatori della concorrenza ove finalizzati alla tutela ambientale) e gli aiuti sotto forma di sgravi da imposte o prelievi parafiscali ambientali (art.44 bis). In questo modo la Commissione apre formalmente a tutte quelle forme di sostegno statale indiretto che già da tempo supportano le imprese nella transizione ecologica. Il valore delle più recenti disposizioni pare aggiunto dall'ampia e dettagliata descrizione che di fatto consente agli Stati membri ampi margini di manovra senza il rischio di successive minacce di recupero. In ultimo, la riforma introduce l'art. 47 che formalmente riconosce aiuti agli investimenti per l'uso efficiente delle risorse e per il sostegno alla transizione verso un'economia circolare, specificando gli investimenti che secondo la Commissione sono certamente me-

gio o della rete di distribuzione del riscaldamento e del raffreddamento generati da gas naturale, nella misura in cui l'ammodernamento comporti un aumento della produzione di energia da gas naturale, tali impianti di produzione devono essere conformi agli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050».

³⁹ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio e direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

⁴⁰ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

ritevoli di una assegnazione diretta spiegando, in particolare, che nell'attuale livello di protezione ambientale non sarebbero ammissibili, ad esempio, investimenti che si limitino al mero recupero («tecnologie che già costituiscono una pratica commerciale consolidata redditizia in tutta l'Unione non sono esentati a norma del presente articolo dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato»). In tal modo tale deroga chiede la prova di scenari controfattuali atti a dimostrare che l'aiuto è funzionale alla realizzazione di progetti, prodotti o processi di produzione completamente innovativi. L'art. 47, a nostro avviso, rappresenta un ulteriore esempio di come la Commissione con il GBER abbia di fatto costruito un sistema potenzialmente ambivalente per cui se da un lato sbandiera agli Stati la loro libertà dai lacci competitivi in nome di supremi interessi come l'ambiente, d'altro canto proprio attraverso la previsione di nuove fattispecie continua di fatto a tenere le redini di molte politiche industriali e fiscali nazionali. Non si dimentichi, inoltre, che seppure non notificati i regimi e gli aiuti individuali che gli Stati autorizzano in forza del GBER sono, comunque, soggetti al possibile controllo *ex post* della Commissione. Infatti, gli Stati membri devono conservare registri dettagliati⁴¹ e documenti giustificativi di tutti gli aiuti concessi dal GBER per dieci anni, in modo che la Commissione possa controllare gli aiuti concessi e, ove ravvisi una mancanza di conformità, procedere ad eventuale recupero. Ancora, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione le informazioni sintetiche su ciascuna misura di aiuto esentata a norma del GBER⁴² e anche una relazione annuale⁴³.

⁴¹ Per l'Italia si ricorda che la l. 24 dicembre 2012, n. 234, recante: «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», stabilisce l'«Art. 52 (Registro nazionale degli aiuti di Stato). 1. Al fine di garantire il rispetto dei divieti di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato, i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono i predetti aiuti trasmettono le relative informazioni alla banca di dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, che assume la denominazione di "Registro nazionale degli aiuti di Stato". 2. Il Registro di cui al comma 1 contiene, in particolare, le informazioni concernenti: a) gli aiuti di Stato di cui all'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ivi compresi gli aiuti in esenzione dalla notifica».

⁴² Attraverso l'allegato 2 del regolamento 2014/ 651.

⁴³ Ministero del made in Italy, relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, settembre 2024.

3. Il *Clean Industrial Deal State Aids Framework* e i nuovi orizzonti della tutela ambientale.

La stretta connessione tra politica ambientale e sviluppo industriale è, da ultimo, confermata nella citata comunicazione sul *Clean Industrial Deal* (CID) che proprio attraverso gli aiuti di Stato sviluppa alcuni dei suoi obiettivi in particolare, attraverso il *Clean Industrial Deal State Aids Framework* (CISAF) in cui la Commissione illustra in che modo gli Stati membri possono predisporre misure di aiuto di Stato a sostegno del nuovo patto⁴⁴. Quello che è possibile notare da subito è che questo *framework* non è più “*temporary*”; in tal senso questa comunicazione - a differenza delle misure di sostegno emanate a seguito del Covid-19⁴⁵ e dell’aggressione russa all’Ucraina⁴⁶ non si presenta come misura emergenziale⁴⁷ bensì, come elemento strutturale a supporto della nuova agenda della Commissione⁴⁸.

Ebbene, nella scia di una prassi ormai ben consolidata – specie nella disciplina degli aiuti di Stato – la Commissione europea si avvale di un atto di *soft law* quale la comunicazione in oggetto – per dirigere di fatto le politiche industriali nazionali e lo fa, ancora una volta, spiegando agli Stati membri come indirizzare le proprie scelte al fine di ottenere l’esenzione dal divieto attraverso l’art. 107, comma 3, lett. (c).

A differenza del GBER in questi casi si tratta di misure che evidentemente vanno notificate alla Commissione in forza del dovere di cui all’art. 108 TFUE. Obiettivo della comunicazione è pertanto aiutare gli

⁴⁴ C. PROIETTI, *Il Clean Industrial Deal e il collegato framework sugli aiuti di Stato alla prova delle sfide del mercato globale*, in *Eurojus*, 2025.

⁴⁵ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell’allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea all’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine, 2021/C 473/01.

⁴⁶ 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)

⁴⁷ P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell’Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, vol. I, Napoli, 2024.

⁴⁸ «La presente comunicazione sostituisce il quadro temporaneo di crisi e transizione che è ritirato a decorrere dalla data di adozione della presente comunicazione» (paragrafo 218).

Stati membri a decidere come finanziare le proprie imprese in modo tale che tali sovvenzioni risultino esentabili ai sensi dell'art.107, comma 3, lettera (c). Le spiegazioni ampie e dettagliate della Commissione in materia di sviluppo e promozione dell'industria pulita si fondano, come vedremo, sulla convinzione che il supporto finanziario degli Stati membri sia indispensabile alla realizzazione del patto. Si ribalta, ancora una volta, l'antica relazione tra regola ed eccezione nell'applicazione del divieto degli aiuti di Stato laddove il divieto lascia sempre più spazio alle ipotesi di autorizzazione rovesciando non solo il paradigma sostanziale ma anche i sistemi procedurali di attuazione. È bene sottolineare che questa comunicazione stabilisce espressamente che essa si pone come disciplina di completamento che non si sostituisce ma si aggiunge alle precedenti (CEEEAG, GBER) in un'ottica di semplificazione. In altre parole, l'intento principale della Commissione è quello di garantire l'approvazione degli aiuti statali ai sensi dell'art. 107, comma 3, lettera (c) nel più breve tempo possibile. Invero, la logica della tempestività e della semplificazione l'avevamo già vista attraverso i *temporary frameworks*.

Tuttavia, le ragioni esogene che giustificavano la rapidità di quelle misure non sono riscontrabili nel nuovo framework in cui la celerità del procedimento non è strumentale al superamento delle crisi ma è oggetto stesso della comunicazione laddove si chiede agli Stati membri attraverso le descritte politiche di investimento di accelerare i finanziamenti ammissibili nella produzione di tecnologie pulite. Come stabilito nelle disposizioni finali «la Commissione applica la presente comunicazione a partire dal 25 giugno 2025 (...) a tutte le misure notificate a decorrere dalla data di adozione e alle misure notificate prima di tale data, comprese quelle notificate ai sensi del quadro temporaneo di crisi e transizione. La Commissione applicherà la presente comunicazione fino al 31 dicembre 2030»⁴⁹.

Obiettivo della comunicazione è dunque quello di consentire agli Stati membri di programmare investimenti per l'industria pulita con una certa sicurezza e fiducia. In questo senso indicazioni più che esaustive provengono dagli allegati alla comunicazione. In particolare, l'Allegato I "Modelli-obiettivo per meccanismi di capacità" vuole consentire procedure di valutazione ed eventuale approvazione in tempi più rapidi, elencando i criteri per valutare la compatibilità attraverso specifici standard prestabiliti. Se alcuni di questi criteri non sono raggiunti gli Stati membri possono fare ri-

⁴⁹ Paragrafo 216 CISAF.

ferimento a valutazioni nazionali dell'adeguatezza delle risorse, tuttavia viene meno la rapidità che invece è garantita qualora ci sia la presunzione di compatibilità sulla base del raggiungimento dei criteri come descritti nell'Allegato.

L'Allegato II presenta, invece, un elenco più che dettagliato dei prodotti finali delle tecnologie a zero emissioni nette e dei loro principali componenti specifici che possono essere oggetto di aiuti volti a garantire una sufficiente capacità di produzione nel settore delle tecnologie pulite. L'elevato tecnicismo della materia abbinato alla eterogeneità dei prodotti e delle componenti specifiche che possono essere oggetto di aiuto fa comprendere l'enorme importanza che interventi (para)normativi così raffinati rivestono per una corretta applicazione delle norme primarie.

Oggi, più che in passato, le procedure per il controllo degli aiuti di Stato, soprattutto nel settore in questione, non possono limitarsi ad un generico bilanciamento di interessi ma necessitano di competenze e specifici know-how anche e soprattutto da parte delle amministrazioni nazionali che intendono erogare i finanziamenti. Il possibile cumulo delle misure, la precisa individuazione di tetti di spesa, la varietà degli strumenti di sostegno (aiuti ad hoc, regimi di aiuti, aiuti individuali, etc.) giustificano interventi esplicativi e di dettaglio come il CISAF che – pur attraverso un sistema di esenzione affidato alla Commissione – di fatto richiama il ruolo centrale degli Stati membri per la compiuta realizzazione degli investimenti nell'industria pulita.

4. Conclusioni

Dai recenti interventi regolatori sin qui illustrati sembra emergere che la disciplina degli aiuti di Stato nel settore ambientale è utilizzata dalla Commissione non come argine ma come corrente per veicolare gli obiettivi ambientali. Tuttavia, c'è di più, perché il rapporto tra tutela dell'ambiente e competitività del mercato ha assunto negli ultimi anni dei profili molto più complessi e compositi⁵⁰. Partiamo dagli investimenti esteri che hanno a ragione capovolto o, quantomeno, stabilito nuovi parametri per la valutazione degli stessi investimenti nazionali⁵¹. Si guardi, poi, allo sviluppo tec-

⁵⁰ Si veda il Rapporto Draghi, *Una Bussola per la competitività*, 2024.

⁵¹ Regolamento (UE) 2019/452 del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il con-

nologico che da autonomo obiettivo sta diventando in molte occasioni una condizione essenziale e strumentale alla realizzazione delle politiche ambientali (si pensi al settore della mobilità pulita o ai semiconduttori)⁵². Stiamo assistendo di fatto al tramonto o, in termini meno catastrofici, alla progressiva evaporazione delle competenze intese come specifici settori di intervento autonomi e facilmente identificabili. Probabilmente oggi non ha più senso parlare di regole sugli aiuti di Stato in senso di divieto, così come la tutela dell'ambiente non può essere raggiunta senza pensare all'energia⁵³, ai trasporti, all'innovazione. È necessario cominciare a ragionare in termini di nuove categorie laddove, se non sulla carta, almeno nella prassi (si pensi alla natura degli strumenti decisori) della Commissione le valutazioni stanno sempre più assumendo carattere fluido.

La comunicazione sul patto per l'industria pulita è un'ottima sintesi di quanto appena affermato legando la crescita dell'industria europea alla creazione di sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente, attraverso riforme che incidono sui sistemi di investimento (aiuti di Stato) ma anche sulle modalità di intervento (semplificazione amministrativa). Si aggiungono, infatti, agli obiettivi sostanziali quelli tecnico procedurali, sottolineando come l'attuale sistema necessiti di un vigoroso intervento di semplificazione⁵⁴. L'obiettivo è maestoso e si pone, chiaramente, in un'ottica di competitività dell'UE a livello globale⁵⁵; eppure, non sfugge all'interprete che

trollo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in I Post di AISDUE, n. 4, 24 maggio 2023. Sul tema specifico si rinvia poi al contributo di S. CASTELLANA in questo volume.

⁵² M. NINO, *La politica dei trasporti dell'UE riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. Comm. Int.*, 2013, p. 227.

⁵³ O. PALLOTTA, *L'ordinamento UE ai tempi della crisi energetica e della transizione ecologica*, in *Dir. Un. eur.*, 2024, p. 329; E. PERRETTI, *Il ruolo dello Stato nel mercato energetico*, in *Eurojus*, 2023, p. 59.

⁵⁴ Cd. *Omnibus I*: Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità Bruxelles, 26 febbraio 2025 COM(2025) 80 final 2025/0044.

⁵⁵ F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2025, p.14; L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M. E. BAR-TOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 207.

tali ambiziosi traguardi non possono essere raggiunti dall'Unione senza il contributo degli Stati membri. La disciplina in materia di aiuti di Stato in materia ambientale sembra cogliere bene questa conclusione: l'ampio sistema derogatorio predisposto dalla Commissione per facilitare l'erogazione di sussidi statali è, a nostro avviso, un cavallo di Troia ben congegnato. In altre parole, un modello necessario affinché gli Stati membri nella convinzione di essere liberi comincino, di fatto, a ragionare in termini europei sul quanto, come e dove investire.

In questo quadro ruolo chiave sembra rivestire anche il processo di semplificazione amministrativa che costituirà anche nella materia *de qua* un elemento decisivo affinché gli Stati membri si adeguino più agevolmente alle indicazioni che provengono da Bruxelles. Sul punto ci limitiamo a ricordare che la relazione del 2024 sul futuro del mercato unico di Enrico Letta⁵⁶ ha proposto, tra le varie riforme, anche una semplificazione dell'attuale sistema delle norme in materia di aiuti di Stato. Analogamente il CID sottolinea che la semplificazione delle norme vigenti in materia di aiuti di Stato è essenziale e, in particolare, la prossima revisione del regolamento generale di esenzione per categoria dovrebbe ridurre considerevolmente gli oneri burocratici sia per le imprese che per le amministrazioni nazionali, facilitando il sostegno all'industria, nel contemporaneo rispetto dell'integrità del mercato interno⁵⁷.

⁵⁶ «L'UE e gli Stati membri devono collaborare per snellire i processi relativi agli aiuti di Stato e promuovere lo sviluppo delle capacità, semplificando l'attuale panorama degli aiuti di Stato, che è vario e complesso. La riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, l'armonizzazione delle norme sugli aiuti di Stato e l'accelerazione della valutazione delle misure di aiuto di Stato renderanno più facile per tutti, ma in particolare per le PMI, l'accesso al sostegno. Il miglioramento delle procedure di autorizzazione, come proposto dal Net Zero Industrial Act (NZIA), faciliterà ulteriormente lo sviluppo dei progetti di politica industriale dell'UE. Inoltre, affrontare le disparità nelle capacità tecniche e amministrative tra gli Stati membri e le loro imprese è essenziale per garantire condizioni di parità all'interno del mercato unico. Ciò richiede investimenti nella formazione e la creazione di forum per la condivisione delle migliori pratiche e l'identificazione di progetti promettenti in tutta l'Unione» Rapporto Letta *Molto più di un mercato*, p.52.

⁵⁷ Paragrafo 4.3 CID.

AIUTI DI STATO VERDI: IL NESSO TRA CONFORMITÀ FISCALE E AMBIENTALE

FRANCESCO BUSATO* GIANLUIGI CISCO**
GIOVANNI FERRI*** MONICA VARLESE****

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Modello. – 3. Calibrazione. – 4. Principali risultati dell'analisi. – 5. Aiuti di Stato verdi: razionale economico, meccanismi di trasmissione e implicazioni. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il dibattito sulla sostenibilità fiscale si è esteso oltre le tradizionali preoccupazioni macroeconomiche, includendo anche dimensioni ambientali e profili di conformità normativa. Nel periodo post-pandemico, i governi hanno dovuto gestire un insieme crescente di trade-off tra consolidamento fiscale, impegni ambientali ed equità distributiva; ne consegue l'esigenza di quadri analitici capaci di cogliere l'interazione tra tali ambiti¹. Nonostante un'ampia letteratura sugli effetti macroeconomici del consolidamento fiscale si è prestata finora scarsa attenzione al ruolo congiunto dell'evasione fiscale e delle politiche ambientali, aspetti cruciali per molte economie avanzate, e in particolare per l'Italia.

Il lavoro colma tale lacuna sviluppando una versione estesa di un modello di equilibrio economico generale dinamico stocastico (DSGE) a due settori, arricchito con prezzi rigidi, esternalità ambientali e scelte di con-

* Professore ordinario di Politica Economica presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope. E-Mail: francesco.busato@uniparthenope.it.

** Ricercatore a Tempo Determinato di Economia Politica presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope. E-Mail: gianluigi.cisco@uniparthenope.it.

*** Professore ordinario di Economia Politica presso l'Università di Roma Lumsa. E-Mail: g.ferri@lumsa.it.

**** Ricercatrice a Tempo Determinato di Politica Economica presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. E-Mail: monica.varlese@unina.it.

¹ A. ALESINA, S. ARDAGNA, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, in *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, n. 1, 2010, pp. 35–68; M. FERRARA, P. TIRELLI, *Equitable Fiscal Consolidations*, in *Econ. Model.*, vol. 61, 2017, pp. 207–223.

formità sia fiscale sia ambientale. In particolare, modellizziamo endogenamente gli incentivi all'evasione delle imposte tradizionali e della tassazione ambientale.

Questo quadro di doppia conformità consente di valutare come diverse tipologie di sussidi pubblici – nello specifico, aiuti di Stato verdi (diretti a imprese a migliore performance ambientale) e sussidi tradizionali (ad esempio, riduzioni delle imposte sulla produzione o sull'inquinamento) – incidano sugli esiti macroeconomici, sulla dimensione dell'economia sommersa e sulla qualità ambientale. Il contributo è triplice. In primo luogo, forniamo un'analisi teorica dei canali attraverso cui le politiche pubbliche influenzano l'allocatione delle risorse tra produzione formale e informale, sotto il duplice vincolo della disciplina fiscale e della responsabilità ambientale. In secondo luogo, introduciamo eterogeneità nel comportamento delle imprese, consentendo livelli differenziati di conformità alle norme fiscali e ambientali e estendendo il quadro standard a due settori. In terzo luogo, mediante simulazioni di tre shock – (a) aumento dei sussidi verdi; (b) riduzione delle imposte sulla produzione; (c) riduzione delle imposte ambientali – analizziamo le implicazioni macroeconomiche e ambientali. Il modello mostra che, sebbene i sussidi verdi possano favorire la conformità ambientale e orientare la produzione verso settori meno inquinanti, il loro costo fiscale può limitarne l'efficacia, a meno che non siano affiancati da meccanismi di *enforcement* in grado di ridurre l'evasione. Al contrario, i sussidi tradizionali – soprattutto se non condizionati alla conformità – possono migliorare la produzione nel breve periodo, ma aggravare sia le esternalità fiscali sia quelle ambientali nel lungo periodo. È particolarmente rilevante il risultato secondo cui il miglioramento dei comportamenti di conformità – tramite controlli o incentivi – è fondamentale affinché i sussidi generino sia spazio fiscale sia benefici ambientali.

Questo lavoro si inserisce in diversi filoni della letteratura. Si collega all'analisi macroeconomica del consolidamento fiscale in contesti con evasione tributaria² e agli studi recenti che incorporano il settore informale nei

² R. BASILE, B. CHIARINI, G. DE LUCA, E. MARZANO, *Fiscal multipliers and unreported production: evidence for Italy*, in *Empirical Economics*, 2016, 51(3), pp. 877–896; N. ACOCCELLA, E. BEQIRAJ, G. DI BARTOLOMEO, M. DI PIETRO, F. FELICI, *An evaluation of alternative fiscal adjustment plans: the case of Italy*, in *Journal of Policy Modeling*, 2020, 42 (3), pp. 699–711.

modelli DSGE³. Si collega inoltre alla crescente letteratura sulle politiche fiscali verdi, che indaga come spesa pubblica e tassazione possano sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio⁴. Tuttavia, per quanto a nostra conoscenza, questo è il primo studio che modella congiuntamente evasione fiscale ed evasione ambientale all'interno di un quadro DSGE.

Il resto del contributo è strutturato come segue. Le sezioni 2 e 3 descrivono la struttura del modello DSGE, incluse le ipotesi comportamentali e la strategia di calibrazione. La sezione 4 presenta i principali risultati delle simulazioni e discute gli effetti degli shock di politica fiscale – ambientale. La sezione 5 enfatizza il ruolo degli aiuti di stato *green*. La sezione 6 conclude traendo implicazioni di policy e delineando possibili direzioni per future ricerche.

2. Modello

In questa sezione viene presentato il modello di equilibrio economico generale. Più precisamente, l'economia è popolata da due tipologie di agenti, famiglie e imprese, mentre il governo interviene determinando la politica fiscale.

2.1. Famiglie

Esiste un continuo di famiglie, uniformemente distribuite sull'intervallo unitario, le cui preferenze sono definite sul consumo privato (c_t), sul lavoro regolare (n_t^m) e sul lavoro sommerso (n_t^u):

³ E. PAPPÀ, R. SAJEDI, E. VELLA, *Fiscal consolidation with tax evasion and corruption*, in *Journal of International Economics*, 2015, 96(S1), pp. S56–S75; B. A. ANNICCHIARICO, C. CESARONI, *Tax reforms and the underground economy: a simulation-based analysis*, in *International Tax and Public Finance*, 2018, 25(2), pp. 458–518.

⁴ G. HEUTEL, *How Should Environmental Policy Respond to Business Cycles? Optimal Policy under Persistent Productivity Shocks*, in *Rev. Econ. Dyn.*, vol. 15, n. 2, 2012, pp. 244–264; B. ANNICCHIARICO, F. DI DIO, *Environmental Policy and Macroeconomic Dynamics in a New Keynesian Model*, in *J. Environ. Econ. Manag.*, vol. 69, n. 1, 2015, pp. 1–21; B. ANNICCHIARICO, F. DILUISO, *International Transmission of the Business Cycle and Environmental Policy*, in *Resour. Energy Econ.*, vol. 58, 2019, art. 101112.

$$U_{i,t} = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left(\frac{c_t^{1-\sigma}}{1-\sigma} - H \frac{(n_t^m + n_t^u)^{1+\varphi}}{1+\varphi} - H_1 \frac{(n_t^u)^{1+\eta}}{1+\eta} \right)$$

dove $\beta \in (0,1)$ è il fattore di sconto e $\sigma > 0$ rappresenta l'inverso dell'elasticità di sostituzione intertemporale. I termini $H \frac{(n_t^m + n_t^u)^{1+\varphi}}{1+\varphi}$ e $H_1 \frac{(n_t^u)^{1+\eta}}{1+\eta}$ riflettono, rispettivamente, la disutilità complessiva del lavoro e il costo idiosincratico associato al lavoro nel settore sommerso. Pertanto, H e H_1 sono parametri di preferenza che controllano la disutilità del lavoro totale e del lavoro sommerso. I parametri $\varphi > 0$ e $\eta > 0$ indicano l'inverso dell'elasticità dell'offerta di lavoro aggregata e dell'offerta di lavoro sommersa, rispettivamente.

Lo stock di capitale, k_t , detenuto dalle famiglie evolve secondo la seguente legge di moto:

$$k_{t+1} = i_t + (1 - \delta)k_t$$

dove i_t indica l'investimento al tempo t e δ in $[0,1]$ è il tasso di deprezzamento del capitale. Il vincolo di bilancio delle famiglie è dato da:

$$c_t + i_t = (1 - \tau_t^h) w_t^m n_t^m + r_t k_t + w_t^u n_t^u,$$

dove $w_t^u n_t^u$ rappresenta il reddito da lavoro sommerso, che non è soggetto all'imposta stocastica sul reddito τ_t^h . Questa ipotesi implica che le famiglie possano evadere l'imposizione sul reddito offrendo servizi di lavoro nel mercato sommerso. Le famiglie scelgono la loro quantità ottimale di consumi e lavoro formale e sommerso e capitale (First Order Conditions, FOC) massimizzando la funzione di utilità soggetta al vincolo di bilancio e alla legge di moto del capitale.

2.2. Imprese Intermedie

Ciascuna impresa i utilizza lavoro regolare, $n_{i,t}^m$, e capitale, $k_{i,t}$, per produrre output regolare attraverso una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas:

$$y_{i,t}^m = (n_{i,t}^m)^\alpha (k_{i,t})^{1-\alpha}$$

dove α in $(0,1)$. Ogni unità di reddito d'impresa, definita come output prodotto al netto dei costi del lavoro, è tassata con un'aliquota stocastica sull'imposta societaria pari a $\tau^y < 1$.

Le imprese possono tuttavia evadere le imposte producendo output sommerso. A tal fine, esse utilizzano lavoro non ufficiale $n_{i,t}^u$ e capitale $k_{i,t}$ secondo la seguente tecnologia:

$$y_{i,t}^u = (n_{i,t}^u)^{\alpha_u} (k_{i,t})^{1-\alpha_u}$$

dove $\alpha_u \in (0,1)$ e $\alpha_u > .$ Tali imprese affrontano una probabilità $\rho \in (0,1)$ di essere ispezionate e, in caso di accertamento, sono obbligate a pagare l'aliquota τ^y sulla produzione sommersa (al netto dei costi del lavoro), maggiorata di una sanzione $s > 1$.

I beni prodotti nel settore sommerso sono identici a quelli regolari e, pertanto, i loro prezzi coincidono e sono normalizzati a 1 in equilibrio. L'output totale finale $y_{i,t}$ prodotto da un'impresa i al tempo t è definito come segue:

$$y_{i,t} = y_{i,t}^m + y_{i,t}^u$$

Le attività produttive, sia formalmente dichiarate sia appartenenti al settore informale, generano emissioni inquinanti. Tuttavia, solo le imprese che dichiarano ufficialmente la propria produzione sono soggette alla tassazione ambientale τ^e , che è calcolata sulla base delle emissioni dichiarate. Di conseguenza, gli sforzi di abbattimento delle emissioni — come gli investimenti in tecnologie pulite — risultano effettivamente collegati solo alla quota di produzione formalmente dichiarata. Le imprese operanti nel settore sommerso possono tuttavia essere ispezionate con una data probabilità ρ^e . In caso di accertamento, esse sono tenute a pagare l'imposta ambientale standard sulle emissioni effettive τ^e , oltre a una sanzione s^e . Que-

sto meccanismo di *enforcement* introduce un costo atteso della non conformità, che può attenuare gli incentivi a rimanere informali.

Le emissioni dichiarate e non dichiarate sono rispettivamente:

$$e_{i,t}^m = (1 - \mu_{i,t})\gamma_1(y_{i,t}^m)^{1-\gamma_2}$$

$$e_{i,t}^u = \gamma_1(y_{i,t}^u)$$

dove γ_1 determina l'intensità emissiva e $\mu_{i,t}$ rappresenta lo sforzo di abbattimento. L'attività di abbattimento è tuttavia costosa. Si assume una funzione di costo di abbattimento convessa⁵:

$$AC_{i,t} = \theta_1 \mu_{i,t}^{\theta_2} y_{i,t}^m$$

dove θ_1, θ_2 sono parametri tecnologici.

Si assume che il governo conceda un sussidio all'abbattimento delle emissioni⁶. Sia χ_t l'aliquota del sussidio per il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni. Il sussidio S_t ricevuto dall'impresa dal governo è:

$$S_t = \chi_t \mu_{i,t} \gamma_1(y_{i,t}^m).$$

L'impresa massimizza i profitti attesi Π_t , definiti come la differenza tra ricavi attesi e costi attesi:

⁵ W. NORDHAUS, *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*, Yale University Press, New Haven-London, 2008, pp. 55-72); A. FERRARI, V. NIISPI LANDI, *Toward a Green Economy: The Role of the Central Bank's Asset Purchases*, in *International Journal of Central Banking*, vol. 19, n. 5, 2023, pp. 287-340, spec. pp. 312-325.

⁶ Y. LIU, H. ZHAO, X. LI, *Environmental policy effects of the carbon tax, subsidy, and policy combinations of China's textile industry: Evidence from the DSGE model*, in *J. Cleaner Prod.*, vol. 439, 2024, art. 140791.

$$\begin{aligned}\Pi_t = & (1 - \tau_t^y)y_{m,t}(i) + (1 - \rho s \tau_t^y)y_{u,t}(i) + \chi \mu_{i,t} \gamma_1 y_{m,t}(i) \\ & - (1 + \tau^{f,s} t) w_{m,t} h_{m,t}(i) - (1 + \rho s \tau^{f,s}) w_{u,t} h_{u,t}(i) \\ & - r_t k_t - \tau_t^e \gamma_1 (1 - \mu_t(i)) y_{m,t}(i)^{1-\gamma_2} - \rho s^e \tau^e y_{u,t}(i) \\ & - \theta_1 \mu_t(i)^{\theta_2} y_{m,t}(i)\end{aligned}$$

soggetti alle tecnologie di produzione. La soluzione del problema di massimizzazione dei profitti dell'impresa è caratterizzata dal seguente insieme di condizioni del primo ordine (FOC), rispetto al lavoro regolare, al lavoro sommerso, al capitale e allo sforzo di abbattimento.

2.3. Governo

In ogni periodo il governo finanzia un flusso esogeno di spesa pubblica mediante l'emissione di titoli privi di rischio e la raccolta di imposte. Il vincolo di bilancio periodale del governo è pertanto descritto come segue:

$$\begin{aligned}G_t + S_{i,t} = & \tau_t^h (w_t^m n_t^m) + (\tau^{f,s}) w_t^m n_t^m + (\rho s \tau^{f,s}) w_t^u n_t^u \\ & + \tau^y (y_t^m - w_t^m n_t^m) + \rho s \tau^y (y_t^u - w_t^u n_t^u) + \tau^e e_{i,t}^m \\ & + \rho^e s^e \tau^e e_{i,t}^u\end{aligned}$$

Il termine $\tau_t^h (r_t^m k_t^m + w_t^m n_t^m)$ rappresenta il gettito complessivo derivante dalla tassazione sul reddito personale. I termini $(\tau^{f,s}) w_t^m n_t^m + (\rho s \tau^{f,s}) w_t^u n_t^u$ indicano il gettito totale derivante dai contributi sociali, mentre $\tau^y (y_t^m - w_t^m n_t^m) + \rho s \tau^y (y_t^u - w_t^u n_t^u)$ rappresenta il gettito complessivo derivante dalla tassazione societaria. Infine, $\tau^e e_{i,t}^m + \rho^e s^e \tau^e e_{i,t}^u$ denota il gettito fiscale ambientale derivante dalla carbon tax. In questo contesto, si assume che le aliquote fiscali τ^y , $\tau^{f,s}$ e τ^e seguano il seguente processo auto-regressivo di ordine 1:

$$\ln(\tau_t) = \rho_\tau \ln(\tau_{t-1}) + (1 - \rho_\tau) \ln(\tau) + \varepsilon_{\tau,t}$$

dove $\varepsilon_{\tau,t}$ è identicamente e indipendentemente distribuito con media zero e varianza σ^2 , e τ rappresenta il valore di stato stazionario della tassa.

2.4. Aggregazione

In equilibrio, tutte le imprese producono la stessa quantità di beni, utilizzando la stessa quantità di fattori produttivi regolari e irregolari. Pertanto, per ogni t , valgono le seguenti condizioni:

$$\begin{aligned} n_t^m &= \int_0^1 n_{i,t}^m di; \\ n_t^u &= \int_0^1 n_{i,t}^u di; \\ k_t &= \int_0^1 k_{i,t} di; \\ y_t^m &= \int_0^1 y_{i,t}^m di; \\ y_t^u &= \int_0^1 y_{i,t}^u di; \end{aligned}$$

La condizione di equilibrio nel mercato dei beni è:

$$y_t = y_t^m + y_t^u$$

dove $y_t = \int_0^1 y_{i,t} di$.

Infine, la condizione di utilizzo delle risorse aggregate è:

$$y_t = c_t + i_t + AC_t.$$

3. Calibrazione

I valori dei parametri e la loro descrizione sono riassunti nella Tabella 1. La calibrazione di base dei parametri strutturali segue un modello DSGE stimato per l'economia italiana⁷, in cui il fattore di sconto, β , è fissato pari a 0.984, mentre il tasso di deprezzamento del capitale, δ , è calibrato

⁷ R. ORSI, D. RAGGI, F. TURINO, *op. cit.*, pp. 421–424.

a 0.0355. I parametri di preferenza φ ed η sono stimati rispettivamente pari a 1.7333 e 0.9297. L'elasticità di sostituzione intertemporale, σ , è fissata a 0.9985. Il valore di stato stazionario del numero totale di ore lavorate nell'economia, pari a $n^m + n^u = 0.19$, è coerente con studi precedenti⁸, che assumono una quota di ore lavorate nel settore sommerso in stato stazionario pari a 0.13, da cui derivano i valori di stato stazionario $n^m = 0.1653$ e $n^u = 0.0247$. Questa calibrazione consente di ottenere valori impliciti per i parametri di scala H e H_1 che regolano la disutilità del lavoro nelle preferenze degli agenti. Nel modello senza evasione fiscale, il numero totale di ore lavorate (0.19) è interamente allocato nel settore regolare.

Tabella 1 - Calibrazione del Modello

Categoria		Parametro	Valore	Descrizione
Famiglie	B		0.98	Fattore di sconto
	δ		0.03	Tasso di deprezzamento del capitale
	Φ		1.73	Inverso dell'elasticità dell'offerta di lavoro totale
	η		0.93	Inverso dell'elasticità dell'offerta di lavoro sommerso
	σ		0.99	Elasticità di sostituzione intertemporale
Imprese	α		0.64	Elasticità del lavoro nella tecnologia regolare
	α_u		0.67	Elasticità del lavoro nella tecnologia sommersa
Ambiente	θ_1		0.19	Parametro tecnologico di abbattimento 1
	θ_2		2.80	Parametro tecnologico di abbattimento 2
	γ_1		0.45	Parametro di intensità emissiva

⁸ R. ORSI, D. RAGGI, F. TURINO, *op. cit.*, pp. 428–430; B. ANNICCHIARICO, C. CESARONI, *op. cit.*, pp. 468–472.

Categoria	Parametro	Valore	Descrizione
	τ^e	0.02	Tassa sulle emissioni di CO ₂
	ρ^e	0.02	Probabilità di ispezione ambientale
	s^e	1.30	Aliquota di sanzione ambientale
Governo	s	1.30	Aliquota di sanzione per evasione fiscale
	ρ	0.02	Probabilità di ispezione fiscale
	$\tau^{f,s}$	0.13	Contributi sociali a carico dei datori di lavoro
	τ^y	0.02	Aliquota dell'imposta societaria
	τ^h	0.18	Aliquota dell'imposta sul reddito delle famiglie

L’elasticità del lavoro nella tecnologia di produzione regolare, α , è fissata pari a 0.6379, mentre l’elasticità del lavoro nella funzione di produzione sommersa, α_u , è calibrata a 0.6665. I parametri relativi al settore ambientale sono calibrati sulla base della letteratura esistente in macroeconomia ambientale⁹. In particolare, si assume $\theta_1 = 0.19$ e $\theta_2 = 2.8$, mentre il parametro di intensità emissiva γ_1 è fissato a 0.45. La probabilità di ispezione ambientale ρ^e è posta pari a 0.0217, mentre l’aliquota di sanzione s^e è fissata a 1.30. Tali valori sono allineati a quelli utilizzati per l’evasione fiscale tradizionale e risultano coerenti con la letteratura¹⁰ basata sulla normativa fiscale italiana. In particolare, anche per la politica fiscale tradizionale, l’aliquota di sanzione s è calibrata a 1.30 e la probabilità di ispezione fiscale ρ è fissata a 0.0217. Si assume inoltre che l’aliquota dell’imposta sul reddito τ^h rimane costante e pari a 0.18¹¹. Invece, i valori di stato stazionario delle aliquote oggetto dello shock auto-regressivo di

⁹ B. ANNICCHIARICO E F. DILUISO, *International Transmission of the Business Cycle and Environmental Policy*, in *Resour. Energy Econ.*, vol. 58, 2019, art. 101112.
¹⁰ F. BUSATO E B. CHIARINI, *Market and Underground Activities in a Two-Sector Dynamic Equilibrium Model*, in *Economic Theory*, vol. 23, 2004, pp. 831–861; R. ORSI, D. RAGGI E F. TURINO, *op. cit.*, pp. 429–432.
¹¹ B. ANNICCHIARICO, C. CESARONI, *op. cit.*, pp. 469–471.

ordine uno, vale a dire l'imposta sulla produzione delle imprese τ^y , i contributi sociali τ^{fs} e la tassa ambientale τ^e , sono calibrati rispettivamente a 0.13, 0.18 e 0.02, in linea con la letteratura di riferimento.¹²

4. *Principali risultati dell'analisi*

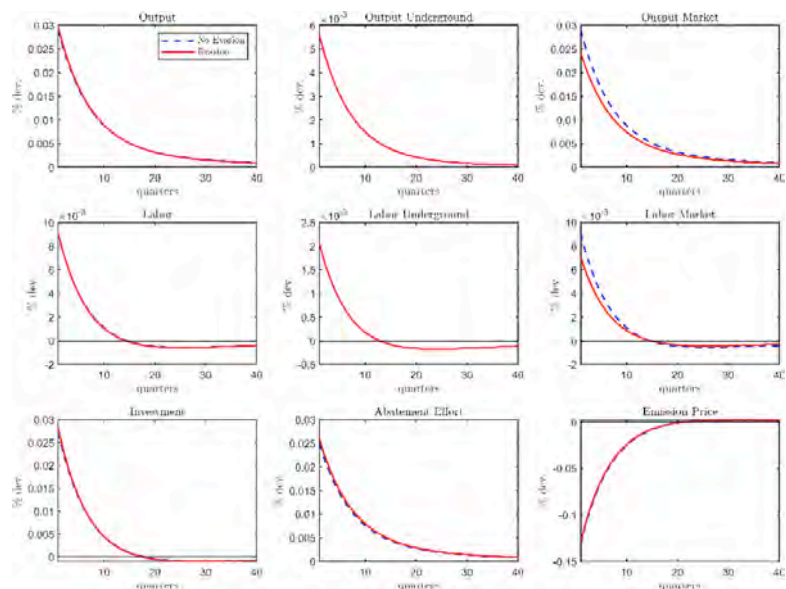
Questa sezione presenta le funzioni di risposta agli impulsi (IRF) a seguito di uno shock positivo agli aiuti di Stato, confrontando gli esiti in modelli con e senza economia sommersa. In particolare, abbiamo simulato un aumento degli aiuti di Stato verdi (cioè, un sussidio verde), seguito da shocks di politica fiscale convenzionale – ovvero una riduzione dei contributi sociali e un taglio dell'aliquota dell'imposta societaria.

4.1. *Shock agli aiuti di Stato verdi*

La Figura 1 illustra gli effetti di uno shock positivo al tasso di sussidio *green*, che conduce a un aumento sia degli sforzi di abbattimento delle emissioni sia del livello di produzione dichiarata (regolare). Tuttavia, l'espansione dell'attività di abbattimento è proporzionalmente maggiore dell'incremento della produzione regolare, determinando una riduzione del prezzo dei permessi di emissione. Nonostante ricevano sussidi, le imprese regolari continuano a sostenere costi legati alla riduzione dell'inquinamento e delle emissioni.

¹² B. ANNICCHIARICO, C. CESARONI, *op. cit.*, pp. 473–476; B. ANNICCHIARICO, F. DI LUISO, *op. cit.*, pp. 11–13.

Figura 1. Impulsi di risposta (IRF) a uno shock pari all'1% del sussidio verde



Fonte: Nostra elaborazione

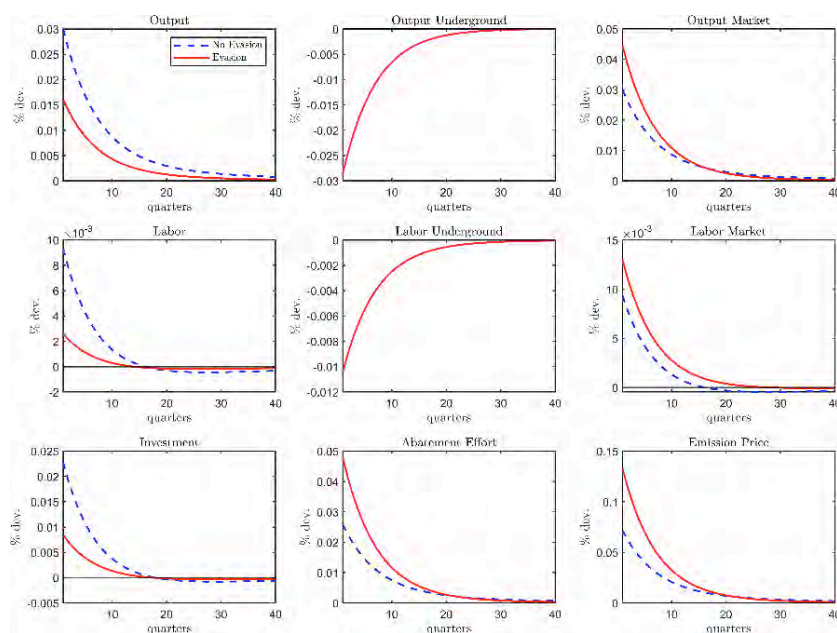
Di conseguenza, rimane per loro conveniente deviare parte della produzione verso il settore sommerso, dove possono impiegare tecnologie non conformi e meno costose. Ne deriva che sia la produzione regolare sia quella sommersa aumentano in seguito allo shock sul sussidio. Inoltre, l'impiego di lavoro cresce in entrambi i settori, riflettendo la più ampia espansione dell'attività economica. L'aumento degli investimenti totali – alimentato dalla crescita della ricchezza complessiva nell'economia, favorita sia dal sussidio sia dal calo del prezzo dei permessi di emissione – contribuisce a un incremento dell'output totale, che comprende sia la produzione di mercato (regolare) sia quella sommersa. In definitiva, in un modello che consente l'evasione fiscale, uno shock positivo al tasso di sussidio *green* continua a incentivare le imprese a evadere. In altre parole, un aumento degli aiuti di Stato verdi non elimina i benefici economici della non conformità: le imprese continuano a sfruttare le opportunità di evasione, compromettendo gli obiettivi fiscali e ambientali. Al contrario, in un modello senza evasione, gli effetti qualitativi restano simili ma sono quantitativamente più marcati. Questo perché lo stimolo all'attività economica vie-

ne assorbito interamente dal settore regolare, senza dispersioni verso l'economia sommersa.

4.2 Shock fiscali

La figura 2 mostra le funzioni di risposta agli impulsi (IRF) a uno shock negativo nei contributi previdenziali a carico dei lavoratori. La riduzione della tassazione sul lavoro innesca una riallocazione delle risorse – soprattutto del lavoro – dal settore sommerso verso il settore regolare. In altre parole, il minor carico fiscale rende più conveniente per le imprese assumere lavoratori in modo formale e impegnarsi nella produzione regolare.

Figura 2. Funzioni di Risposta agli Impulsi (IRF) a uno shock negativo dell'un per cento sui contributi sociali.



Fonte: Nostra elaborazione

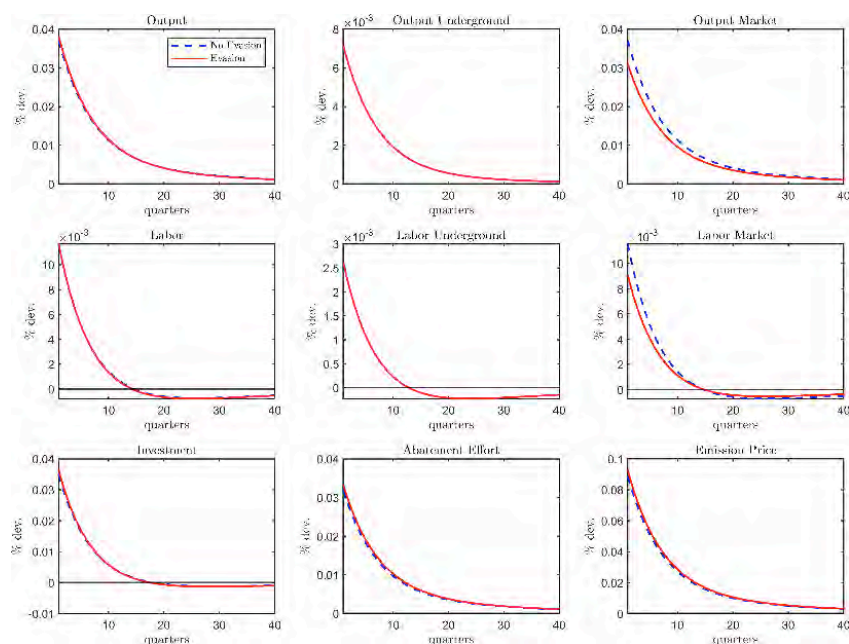
Di conseguenza, sia l'occupazione regolare sia la produzione regolare aumentano, mentre il lavoro e la produzione sommersi diminuiscono. Tuttavia, l'espansione dell'output di mercato più che compensa la contrazione dell'attività sommersa, determinando un incremento netto dell'output totale. Anche gli investimenti aumentano in risposta al miglioramento delle prospettive economiche e alla maggiore redditività della produzione formale. Dal punto di vista ambientale, l'aumento dell'output di mercato esercita pressioni al rialzo sul prezzo dei permessi di emissione. Sebbene le emissioni totali rimangano fissate dal cap, l'aumento della domanda di permessi (trainata dai maggiori livelli di produzione) provoca un incremento del loro prezzo. Questo, a sua volta, incentiva le imprese a rafforzare i propri sforzi di abbattimento, contribuendo ulteriormente alla conformità ambientale. Nella versione del modello senza evasione fiscale, gli effetti qualitativi rimangono, ma risultano quantitativamente meno intensi. In assenza di evasione, infatti, non esiste un settore sommerso da cui riallocare lavoro e risorse. Pertanto, l'aumento della produzione di mercato e dell'occupazione formale risulta più contenuto. Inoltre, l'output totale cresce in misura minore nello scenario senza evasione, poiché la riduzione dell'output sommerso (che in tale modello non è presente) non può essere compensata dai guadagni nel settore regolare.

La Figura 3 illustra gli effetti di uno shock negativo sull'aliquota dell'imposta societaria, che determina un aumento dell'output totale. La riduzione della tassazione sui ricavi delle imprese migliora i rendimenti netti, rendendole finanziariamente più solide e incentivando così un maggiore livello di investimento. Questo porta a un'espansione generalizzata della produzione, che interessa sia il settore regolare (di mercato) sia il settore sommerso. Di conseguenza, l'input di lavoro aumenta in tutta l'economia, poiché le imprese reagiscono alla crescita della domanda di produzione. L'espansione dell'output regolare accresce la domanda di permessi di emissione. Dato un tetto massimo alle emissioni, ciò comporta un aumento del loro prezzo. Costi di emissione più elevati incentivano le imprese a intensificare gli sforzi di abbattimento, portando a un maggiore impegno nella riduzione dell'impatto ambientale. In altre parole, l'aumento del prezzo dei permessi di inquinamento rafforza gli incentivi delle imprese a investire in tecnologie produttive più pulite.

Nonostante il calo dell'imposta societaria, le imprese regolari continuano a sostenere costi legati sia alla conformità ambientale sia al sistema

fiscale. Per questo motivo, esse trovano ancora conveniente spostare una parte della loro attività nel settore sommerso, dove possono operare con minori vincoli regolamentari ed evitare l'intero onere della tassazione e della tariffazione delle emissioni.

Figura 3. Funzioni di Risposta agli Impulsi (IRF) a uno shock negativo dell'un per cento sull'imposta societaria



Fonte: Nostra elaborazione

In un modello senza evasione fiscale, la dinamica qualitativa rimane simile, ma gli effetti quantitativi su lavoro e output di mercato risultano più marcati. Questo perché lo stimolo all'attività economica viene interamente assorbito dal settore formale, senza deviazioni verso l'economia sommersa. Di conseguenza, sia l'occupazione sia la produzione nel settore regolare mostrano incrementi più pronunciati in assenza di evasione.

5. Aiuti di Stato verdi: razionale economico, meccanismi di trasmissione e implicazioni alla luce dei risultati del modello

Negli ultimi due decenni, gli aiuti di Stato verdi si sono affermati come uno degli strumenti centrali della politica economica europea per accompagnare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. In un contesto caratterizzato dalla presenza di esternalità ambientali negative, fallimenti di mercato legati all'innovazione verde e vincoli politici sull'uso della tassazione ambientale, i sussidi verdi rappresentano un meccanismo di intervento volto a correggere incentivi distorti e a riallineare le decisioni private agli obiettivi socialmente desiderabili¹³. differenza degli strumenti puramente impositivi, gli aiuti di Stato verdi operano sul lato degli incentivi positivi, riducendo i costi marginali di adozione di tecnologie pulite, di investimenti in abbattimento delle emissioni e di conformità normativa, e risultano pertanto politicamente più accettabili, soprattutto in fasi di rallentamento economico o di consolidamento fiscale.

Dal punto di vista istituzionale, l'Unione Europea ha progressivamente definito un quadro normativo volto a conciliare l'uso degli aiuti di Stato con la tutela della concorrenza e l'efficienza allocativa. Le Linee guida sugli aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (CEEAG) della Commissione Europea stabiliscono che tali interventi siano giustificati solo in presenza di chiari fallimenti di mercato, siano proporzionati, temporanei e mirati, e producano effetti di addizionalità, ossia inducano investimenti che non si sarebbero realizzati in assenza del sostegno pubblico¹⁴. Analogamente, il Green Deal europeo e il piano "Fit for 55" enfatizzano il ruolo dei sussidi verdi come complemento - e non sostituto - della carbon pricing policy, riconoscendo che mercati incompleti, vincoli finanziari e incertezze tecnologiche possono limitare l'efficacia degli strumenti di prezzo nel breve e medio periodo¹⁵.

¹³ OECD, *Taxation, Innovation and the Environment*, Paris, OECD Publishing, 2010, pp. 15–32.

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, (2022). *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022 (CEEAG)*. Official Journal of the European Union, C 80, 18.2.2022, pp. 1–134.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *The European Green Deal*, Comunicazione della Commissione, COM (2019) 640 final, 2019, p.p. 8–15; Commissione europea, *"Fit for 55": Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality*, Comunicazione della Commissione, COM(2021) 550 final, 2021, pp. 3–10.

Sul piano teorico, la letteratura economica individua almeno tre canali principali attraverso cui gli aiuti di Stato verdi influenzano l'attività economica e le performance ambientali. Il primo è il canale del costo marginale, attraverso cui i sussidi riducono il costo effettivo dell'abbattimento delle emissioni o dell'adozione di tecnologie pulite, spostando verso il basso la curva dei costi di conformità delle imprese. Questo meccanismo implica che i sussidi verdi possano amplificare gli sforzi di abbattimento, ma al contempo attenuare il segnale di prezzo del carbonio¹⁶.

Il secondo canale è il canale degli investimenti e dell'accumulazione di capitale, particolarmente rilevante in modelli dinamici di equilibrio generale. Riducendo l'incertezza sui rendimenti futuri delle tecnologie verdi e migliorando la redditività attesa dei progetti a bassa intensità di carbonio, gli aiuti di Stato stimolano l'investimento privato e favoriscono la riallocazione del capitale verso settori più sostenibili¹⁷. Nel contesto del nostro modello, questo meccanismo emerge chiaramente nella risposta positiva degli investimenti aggregati a uno shock sui sussidi verdi, alimentata sia dall'aumento della ricchezza complessiva sia dalla riduzione del prezzo dei permessi di emissione.

Il terzo canale, spesso trascurato nei modelli standard ma centrale nel presente lavoro, è il canale della conformità normativa. In teoria, i sussidi verdi dovrebbero incentivare le imprese a operare nel settore formale e a rispettare sia le regole fiscali sia quelle ambientali, poiché riducono il differenziale di costo tra attività conformi e non conformi. Tuttavia, come evidenziato dalla letteratura sull'economia sommersa e sulla *tax compliance*¹⁸, l'efficacia di tali incentivi dipende criticamente dall'intensità dei controlli, dalla probabilità di ispezione e dalla severità delle sanzioni. In assenza di un adeguato *enforcement*, parte del beneficio dei sussidi può essere catturato da imprese che continuano a evadere, generando effetti di *leakage* verso il settore informale.

I risultati del presente lavoro contribuiscono in modo significativo a

¹⁶ C. FISCHER, L. PREONAS, R. G. NEWELL, *Environmental and Technology Policy Options in the Electricity Sector: Are We Deploying Too Many?*, in *J. Assoc. Environ. Resour. Econ.*, vol. 4, n. 4, 2017, pp. 959-984.

¹⁷ OECD, *Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19*, Paris, OECD Publishing, 2020, pp. 45-62.

¹⁸ F. BUSATO, B. CHIARINI, *op. cit.*, pp. 843-850; R. ORSI, D. RAGGI, F. TURINO, *op. cit.*, pp. 429-436; B. ANNICCHIARICO, C. CESARONI, *op. cit.*, pp. 468-476.

questo dibattito, mostrando che, in un'economia caratterizzata da evasione fiscale e ambientale, gli aiuti di Stato verdi producono effetti macroeconomici e ambientali qualitativamente coerenti con le previsioni teoriche, ma quantitativamente attenuati. In particolare, sebbene i sussidi verdi aumentino la produzione regolare e gli sforzi di abbattimento, essi non eliminano completamente l'incentivo a deviare parte dell'attività nel settore sommerso. Ciò avviene perché le imprese continuano a confrontare i benefici del sussidio con i costi residui della conformità, che includono non solo l'abbattimento delle emissioni, ma anche il rispetto delle normative fiscali e contributive. Di conseguenza, una parte dello stimolo fiscale si traduce in un'espansione dell'attività informale, riducendo l'impatto netto della politica sugli obiettivi ambientali e sulle entrate pubbliche. Pertanto, gli aiuti di Stato verdi, se non accuratamente disegnati, possono generare problemi di addizionalità e di *targeting*, soprattutto in contesti istituzionali caratterizzati da elevata evasione e bassa qualità del *enforcement*. In tali contesti, i sussidi rischiano di trasformarsi in trasferimenti intramarginali, che premiano comportamenti già esistenti senza modificare in modo sostanziale le decisioni produttive e ambientali delle imprese.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda l'interazione tra aiuti di Stato verdi e strumenti fiscali convenzionali. Il modello mostra che politiche come la riduzione delle imposte sul lavoro o dell'imposta societaria possono avere effetti più netti sulla riallocazione delle risorse verso il settore formale, riducendo l'attività sommersa e rafforzando indirettamente la conformità ambientale attraverso il canale del prezzo dei permessi. Questo suggerisce che gli aiuti di Stato verdi risultano più efficaci quando inseriti in un pacchetto di politiche coerente, che combini incentivi ambientali con misure volte a ridurre l'evasione e a migliorare la competitività del settore regolare.

Nel complesso, l'analisi conferma la visione, sempre più diffusa nelle istituzioni internazionali, secondo cui i sussidi verdi non devono essere considerati uno strumento isolato, ma parte integrante di una strategia di policy più ampia, che includa *carbon pricing*, regolamentazione, investimenti pubblici e rafforzamento delle capacità amministrative¹⁹. In assenza di tali complementarità, il rischio è che gli aiuti di Stato verdi, pur stimo-

¹⁹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Integrating Climate Change into Macroeconomic Analysis: A Review of Impact Channels, Data, Models, and Scenarios*, IMF Working Papers, WP/25/170, August 2025, pp. 11–12 e 28–29.

lando l'attività economica nel breve periodo, producano benefici ambientali inferiori alle attese e aggravino le tensioni sui conti pubblici nel lungo periodo.

6. Conclusioni

Questo studio analizza le implicazioni macroeconomiche e ambientali di diversi strumenti fiscali – ossia sussidi, riduzioni delle imposte sul lavoro e tagli all'imposta societaria – all'interno di un'economia caratterizzata dalla presenza di un settore sommerso e dalla possibilità di evadere la normativa fiscale e ambientale. Attraverso un modello dinamico di equilibrio generale che incorpora il settore informale e la politica fiscale, sia ambientale sia tradizionale, analizziamo come tali meccanismi influenzino l'allocazione settoriale, l'output aggregato, gli investimenti, l'offerta di lavoro e le decisioni di abbattimento, confrontando scenari con evasione fiscale e scenari privi di evasione.

I risultati mostrano che i sussidi verdi aumentano produzione, anche nel settore sommerso, e gli sforzi di abbattimento, con un effetto netto di riduzione del prezzo dei permessi e di stimolo a investimenti e output aggregato, pur in presenza di persistenti incentivi all'evasione. I tagli alle imposte sul lavoro favoriscono la riallocazione dell'occupazione verso il settore regolare, accrescendo produzione e investimenti, ma l'evasione attenua gli effetti sulla conformità ambientale. Analogamente, le riduzioni dell'imposta societaria stimolano investimenti e output in entrambi i settori, rafforzando gli incentivi all'abbattimento, ma la permanenza di attività informali limita l'efficacia complessiva delle politiche fiscali e ambientali.

In tutti e tre gli esperimenti di politica economica, emerge che il modello con evasione mostra dinamiche qualitativamente simili a quello senza evasione, ma con effetti attenuati nel settore regolare e con perdite persistenti verso l'economia sommersa. Ciò mette in evidenza l'importanza di considerare i meccanismi di evasione nella progettazione delle politiche ambientali e fiscali: ignorare tali comportamenti può portare a sovrastimare l'efficacia delle politiche nel sostenere l'attività economica formale e nel raggiungere gli obiettivi ambientali. Ricerche future potrebbero approfondire ulteriormente il ruolo dell'intensità dei controlli e della qualità istituzionale, che possono modificare il comportamento di conformità delle im-

prese e influenzare i trade - off tra efficienza economica, entrate fiscali e integrità ambientale.

AIUTI DI STATO E ECONOMIA CIRCOLARE: PROFILI GIURIDICI E IMPLICAZIONI SISTEMICHE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

EMANUELA DE FALCO*

SOMMARIO: 1. Coordinate introduttive. – 2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale. – 3. Ripensare l'interesse pubblico: gli aiuti di Stato come strumenti abilitanti della transizione verso l'economia circolare. – 4. Dalla pandemia al *Clean Industrial Deal*: la nuova governance nella transizione ecologica. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Coordinate introduttive*

L'economia circolare si è progressivamente affermata come una direttrice strutturale della trasformazione economica dell'Unione europea, assumendo un ruolo ordinante nell'evoluzione del diritto ambientale, della politica industriale e, in misura crescente, della disciplina degli aiuti di Stato. La notevole interdipendenza tra transizione ecologica, sicurezza energetica e competitività industriale ha infatti ridefinito la fisionomia del progetto d'integrazione europea, imponendo una revisione sistemica degli strumenti giuridici tradizionali e delle loro finalità originarie. In tale prospettiva, l'economia circolare integra e sviluppa i principi dello sviluppo sostenibile, sottolineandone l'importanza con riferimento alla tutela ambientale e all'equità sociale¹. Dal punto di vista squisitamente sovranazionale, essa implica il progressivo disaccoppiamento tra crescita economica e consumo

* Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Padova – Università degli Studi di Napoli "Parthenope". Tema di ricerca: "EU Law and Circular Economy" (dottorato PNRR).

¹ B. SUÁREZ-EIROA ET AL., *Operational principles of circular economy for sustainable development: Linking theory and practice*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 214, 20 marzo 2019, pp. 952-961, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.271>; J. M. RODRIGUEZ-ANTON ET AL., *Analysis of the relations between circular economy and sustainable development goals*, in *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 26 fasc. 8, 2019, pp. 708-720, <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1666754>.

di risorse, nonché la riconversione dei modelli produttivi e di consumo verso logiche circolari².

La tutela dell'ambiente e la diffusione delle fonti rinnovabili costituiscono pilastri portanti di questo paradigma, in quanto promuovono un uso più efficiente delle risorse e riducono l'impatto ambientale dei processi industriali. Tuttavia, il passaggio a sistemi produttivi maggiormente circolari si scontra con persistenti fallimenti del mercato: gli investimenti necessari per lo sviluppo di tecnologie verdi e per la diffusione dell'energia pulita richiedono infatti risorse ingenti, elevata innovazione e una propensione al rischio spesso assente nel settore privato. In tale contesto, gli aiuti di Stato possono rappresentare un incentivo idoneo a sostenere tali investimenti e a favorire l'adozione di modelli economici circolari.

Secondo l'impianto normativo dell'Unione, gli aiuti di Stato devono mantenere una portata limitata, perseguire obiettivi specifici e non alterare indebitamente la concorrenza, evitando di attribuire vantaggi selettivi ai loro beneficiari. Nonostante tali vincoli, gli aiuti diretti alla tutela ambientale e alle energie rinnovabili sono generalmente incoraggiati a livello europeo, poiché attribuiti alla realizzazione di obiettivi di interesse generale e, in molti casi, considerati essenziali per la transizione ecologica³. Pertanto, gli aiuti di Stato si configurano non più soltanto come eccezioni puntuali al principio di libero mercato, ma come leve regolative centrali per orientare il sistema produttivo verso modelli più sostenibili, resilienti e innovativi⁴.

Il presente contributo si propone di analizzare questa trasformazione attraverso una prospettiva integrata che coniuga l'esame del quadro giuri-

² Consiglio europeo, *Circular economy. Learn about the EU's plan to shift to a circular economic model to make Europe cleaner and more competitive*, <https://www.consilium.europa.eu/en/topics/circular-economy/>-

³ M. ELKERBOUT ET AL., *The European Green Deal after Corona Implications for EU climate policy*, Centre for European Policy Studies, 31 marzo 2020, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-european-green-deal-after-corona/>.

⁴ In C. CELLERINO, F. MUNARI, *Art. 107*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, si legge che: «negli anni più recenti, la disciplina degli aiuti di Stato non si è più ispirata solamente a una logica di divieto fondata su esigenze di tutela concorrenziale, e ha progressivamente riconosciuto il ruolo degli aiuti di Stato come “leve di integrazione positiva”, in vista del raggiungimento di obiettivi comuni di crescita, tutela ambientale, occupazione, coesione sociale e territoriale, oltreché come strumento di correzione delle disfunzioni del mercato», spec. p. 1143 e dottrina ivi richiamata.

dico europeo con l'analisi delle politiche pubbliche e della letteratura più recente in materia di economia circolare. A partire dall'art. 107 TFUE, la disciplina degli aiuti di Stato rappresenta tradizionalmente un baluardo a tutela del mercato interno, funzionale a garantire condizioni eque di concorrenza e a prevenire interferenze selettive da parte degli Stati membri. L'evoluzione delle priorità politiche europee, culminata con il *Green Deal* e con l'adozione di nuove linee guida sugli aiuti destinati al clima, all'ambiente e all'energia, ha tuttavia trasformato la logica sottesa al controllo degli aiuti stessi, attribuendo all'intervento pubblico un ruolo catalizzatore nella promozione di investimenti "verdi", nella riduzione delle esternalità negative e nella correzione dei fallimenti di mercato.

Questa trasformazione non è avvenuta in modo lineare né privo di tensioni. Le politiche adottate durante la pandemia di COVID-19 e a seguito allo scoppio della guerra in Ucraina hanno evidenziato la rigidità strutturale della disciplina tradizionale degli aiuti e hanno spinto la Commissione europea ad accettare deroghe ampie e temporanee attraverso strumenti quali il *Temporary Framework* e il *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF). Se da un lato tali deroghe hanno consentito agli Stati membri di reagire alle emergenze economiche e geostrategiche, dall'altro hanno messo in luce significative asimmetrie nelle capacità fiscali nazionali, con il rischio di compromettere il *level playing field* e la coesione economica e territoriale dell'Unione.

Parallelamente, la letteratura recente evidenzia come l'economia circolare non possa essere ricondotta a un insieme di misure ambientali isolate, ma debba essere intesa quale paradigma che richiede trasformazioni strutturali nei processi produttivi, nei modelli di *governance* e nelle logiche di investimento pubblico e privato. Gli aiuti di Stato, in questo contesto, diventano strumenti essenziali per superare ostacoli tecnologici, finanziari e competitivi, in particolare nei settori caratterizzati da elevati costi di innovazione o da ritorni economici incerti.

La domanda di fondo è dunque la seguente: in che modo la disciplina europea sugli aiuti di Stato viene reinterpretata per sostenere, senza pregiudicare il corretto funzionamento del mercato interno, la transizione verso un'economia circolare?

2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale

In continuità con tali premesse, la disciplina europea degli aiuti di Stato assume oggi un ruolo sempre più strategico nel sostegno alla transizione ecologica e, più in particolare, all'affermazione di un modello economico improntato alla circolarità. Tradizionalmente concepita come uno strumento volto a preservare l'integrità e l'efficienza del mercato interno, limitando le interferenze selettive del settore pubblico, essa è divenuta progressivamente uno dei canali normativi attraverso cui l'Unione persegue i propri obiettivi ambientali. Tale evoluzione riflette un mutamento significativo: la tutela dell'ambiente non è più vista come un elemento potenzialmente conflittuale con le regole della concorrenza, bensì come una componente integrata e fondante del nuovo assetto economico europeo.

In questo senso, il TFUE definisce i confini entro cui gli Stati membri possono intervenire nell'economia senza alterare la concorrenza. L'art. 107, par. 1, TFUE stabilisce un divieto generale per gli aiuti concessi mediante risorse statali che attribuiscono un vantaggio selettivo ad alcune imprese, qualora esso possa falsare la concorrenza e incidere sugli scambi nel mercato interno. Tale divieto, per quanto ampio, è tuttavia temperato da una serie di deroghe, tra cui quella prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), che consente la concessione di aiuti destinati a favorire lo sviluppo di specifiche attività economiche, compatibili con il mercato interno nella misura in cui non ne alterino in modo indebito le condizioni essenziali. Questo assetto, già di per sé improntato a un certo grado di flessibilità⁵, ha assunto una valenza ancora più dinamica con l'emergere delle priorità climatiche e con la crescente integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche concorrenziali europee.

Nel corso dell'ultimo decennio, l'interazione tra le politiche ambientali e quelle concorrenziali, unitamente alla crescente consapevolezza della natura interconnessa delle crisi ambientali, energetiche e digitali, ha conferito all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE una nuova centralità, soprattutto in termini di base giuridica. Sebbene le esigenze di tutela ambientale non siano espressamente indicate tra le eccezioni previste dall'art. 107 TFUE, esse possono rientrare in concetti generali quali la promozione di progetti di

⁵ F. JACOBS, *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, in *Journal of Environmental Law* 18, n. 2, 2006, pp. 185–205, <https://doi.org/10.1093/jel/eq1012>

interesse europeo ovvero lo sviluppo di specifiche attività economiche (art. 107, par. 3, TFUE)⁶.

La transizione verso un modello economico circolare, in cui la progettazione sostenibile, il riuso, il riciclo e la rigenerazione dei materiali assumono centralità, rientra appieno in questa prospettiva di compatibilità funzionale tra sviluppo sostenibile e concorrenza leale. Un passaggio centrale di questa evoluzione è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione europea, in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022⁷, che sostituisce le precedenti linee guida ambientali del 2014. Tali orientamenti riflettono un importante cambio di paradigma: la sostenibilità ambientale non è più soltanto un obiettivo compatibile con il mercato interno, ma diventa un criterio autonomo di compatibilità ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE. L'approccio della Commissione si è progressivamente orientato in senso proattivo, riconoscendo il ruolo degli interventi pubblici nel superamento dei fallimenti di mercato legati alle esternalità ambientali, come nel caso degli investimenti in infrastrutture per il riciclo o il riuso dei materiali⁸. Gli aiuti diretti a sostenere misure di economia circolare sono quindi valutati in base a una griglia articolata di requisiti, tra cui l'effetto di incentivazione, la proporzionalità, l'assenza di sovracompensazione e l'efficacia del sostegno. Significativa è, in particolare, la possibilità di riconoscere la compatibilità di aiuti destinati alla prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclo e valorizzazione di rifiuti, purché gli interventi superino la soglia dell'obbligo normativo imposto agli operatori economici e dimostrino l'assenza di alterna-

⁶ Cfr. Corte giust. 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, in cui si sottolinea che le esigenze di tutela dell'ambiente possono costituire un obiettivo per il quale alcune forme di aiuti di Stato possano essere considerate compatibili con il mercato comune. Si vedano, in particolare, la comunicazione della Commissione relativa al quadro comunitario per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente, 1994, C 72, p. 3; Libro verde sugli strumenti di mercato per l'ambiente e gli obiettivi politici correlati, del 28 marzo 2007, COM(2007) 140 def, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:IT:PDF>.

⁷ Comunicazione della Commissione, , Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C 80.

⁸ I. HERRERA ANCHUSTEGUI, C. BERGQVIST, *The Role of State Aid Law in Energy*, in T. SOLIMAN HUNTER, I. HERRERA ANCHUSTEGUI, P. CROSSLEY, G. ÁLVAREZ (eds.), *Handbook of Energy Law*, Routledge, 2019. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3446687>

tive economicamente equivalenti⁹. Ciò apre spazi operativi rilevanti per il finanziamento di impianti innovativi, tecnologie abilitanti e filiere produttive a ciclo chiuso.

Questa evoluzione è coerente con la Comunicazione del 2016 sulla nozione di aiuto di Stato, la quale ha chiarito che non rientrano nella definizione di aiuto le misure non selettive e gli interventi in cui lo Stato agisce secondo la logica dell'operatore di mercato¹⁰. Le misure selettive, invece, richiedono un'analisi più rigorosa alla luce della loro potenziale capacità distorsiva, pur potendo essere considerate compatibili quando perseguono obiettivi ambientali di rilevanza generale.

A definire ulteriormente i confini applicativi di tali principi è intervenuta una giurisprudenza articolata. Nella causa *Austria c. Commissione*¹¹, la Corte ha riconosciuto la legittimità di aiuti motivati da vincoli strutturali del mercato, valorizzando la dimensione funzionale dell'intervento pubblico. In *PreussenElektra*¹², la Corte di giustizia ha ritenuto che meccanismi di sostegno alle energie rinnovabili, pur comportando redistribuzioni finanziarie, non integrino automaticamente un aiuto ai sensi dell'art. 107 TFUE, in assenza di risorse statali. Tali pronunce forniscono coordinate utili per comprendere anche la qualificazione e la compatibilità degli aiuti destinati a sostenere la circolarità.

⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C 80, paragrafo 4.4, spec. 4.4.2; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare, Per un'Europa più pulita e più competitiva, COM(2020) 98 final.

¹⁰ Comunicazione della Commissione, Nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, C/2016/2946, p. 1-50

¹¹ Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione*. La Corte di giustizia ha confermato la legittimità degli aiuti di Stato concessi dal Regno Unito per la centrale nucleare di Hinkley Point C, giudicandoli compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, stabilendo che: a) non è necessario che l'aiuto persegua un interesse comune, ma deve promuovere un'attività economica senza alterare indebitamente la concorrenza (spec. punti 18-26); b) la produzione di energia nucleare è un'attività economica legittima ai fini degli aiuti di Stato (spec. punto 32); c) gli Stati membri sono liberi di scegliere il proprio mix energetico, inclusa l'energia nucleare (spec. punti 79-80); d) i principi ambientali invocati (precauzione, sostenibilità, "chi inquina paga") non impediscono automaticamente la concessione degli aiuti, salvo violazioni concrete del diritto UE (spec. punto 49).

¹² Corte giust. 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG/Schleswig AG*.

Un tema di particolare rilevanza in questo contesto è quello dell'applicazione del principio "chi inquina paga", quale criterio tanto interpretativo quanto prescrittivo nell'ambito della disciplina degli aiuti¹³. In teoria, il principio impedirebbe l'impiego di risorse pubbliche per coprire costi che dovrebbero essere sostenuti dagli operatori responsabili delle esternalità negative¹⁴. Nella prassi, tuttavia, l'UE ammette determinate forme di incentivazione pubblica destinate a sostenere l'adozione di tecnologie più sostenibili, nell'ottica della transizione ecologica. Ciò comporta un potenziale paradosso: in assenza di un'adeguata calibrazione, tali sussidi possono determinare un indebito trasferimento dell'onere economico dall'inquinatore alla collettività¹⁵, in contrasto con la *ratio* stessa del principio. A titolo di esempio, la Corte di giustizia nella pronuncia resa nella sentenza *Pontina Ambiente*, ha stabilito che tutti i costi di gestione di una discarica devono essere sostenuti dai detentori dei rifiuti depositati nel sito per lo smaltimento. Sebbene nulla osti a che uno Stato membro introduca un prelievo sui rifiuti che deve essere a carico del gestore della discarica, può farlo, ma solo a condizione che la disposizione fiscale in questione sia accompagnata da misure volte a garantire, che il prelievo sia effettivamente rimborsato dai detentori dei rifiuti «in tempi brevi, in modo da non impor-

¹³ Nella sentenza *Iberpotash/Commissione*, è specificato che: "(...) Il principio «chi inquina paga» può essere attuato o mediante norme obbligatorie in materia di ambiente o mediante strumenti di mercato. Alcuni strumenti di mercato possono dar luogo alla concessione di aiuti di Stato a tutte o ad alcune delle imprese che rientrano nel loro campo di applicazione. È proprio allo scopo di creare incentivi individuali in modo da raggiungere livelli di tutela dell'ambiente superiori a quelli previsti dalle norme dell'Unione o per aumentare il livello di protezione ambientale in assenza di siffatte norme (...)". Cfr. Tribunale 16 gennaio 2020, T-257/18, *Iberpotash, SA/Commissione*, punto 170. In dottrina, M. STOCZKIEWICZ, *The Polluter Pays Principle and State Aid for Environmental Protection*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 6, fasc. 2, 2009, pp. 171-196. <https://doi.org/10.1163/161372709X12496542612327>

¹⁴ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C 80., pagg. 1-89, punto 443.

¹⁵ Cfr. Corte giust. 10 marzo 1983, C-172/82, *Inter-Huiles*; 29 aprile 1999, C-293/97, *Standley*. Cfr. OECD, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, OECD/LEGAL/0102; K. AKIMOTO ET AL., *Joint Working Party on Trade and Environment Promoting Energy Efficiency through Trade*, OECD Trade and Environment Working Paper n. 2011-07; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 52.

re al gestore costi operativi eccessivi a causa dei ritardi di pagamento», compromettendo così il “chi inquina paga”¹⁶.

Tuttavia, al fine di meglio chiarire il ruolo ivi svolto dal principio *de quo*, degne di nota sono le riflessioni condotte dall’Avvocato generale Jacobs nella causa *GEMO*. In tale contesto, il principio è impiegato dalla Commissione con due finalità distinte ma complementari: da un lato, per stabilire se una determinata misura configuri un aiuto di Stato ai sensi dell’art. 107, par. 1, TFUE; dall’altro, per valutarne l’eventuale compatibilità con il Trattato, secondo quanto previsto dall’art. 107, par. 3, TFUE¹⁷. Nel primo caso, il “chi inquina paga” assume una funzione analitica, volta a determinare — attraverso criteri economici — chi debba farsi carico dei costi ambientali derivanti da un’attività inquinante. Una misura statale che sollevi gli operatori economici da un onere che, secondo il principio, dovrebbe ricadere su di loro, può costituire un vantaggio selettivo e quindi configurarsi come aiuto di Stato. Nel secondo, invece, il principio assume un valore prescrittivo e funge da parametro di legittimità nella valutazione di compatibilità degli aiuti. In linea con una corretta impostazione sia della politica ambientale sia della disciplina degli aiuti di Stato, la Commissione europea fa leva sul “chi inquina paga” per sostenere che i costi connessi alla protezione dell’ambiente debbano gravare sui soggetti inquinatori, anziché essere trasferiti sul bilancio pubblico. Ciò dimostra come la Commissione, nel suo ruolo di garante della coerenza della disciplina sugli aiuti di Stato, applica con regolarità tale principio e rifiuta l’approvazione di misure che, violando l’art. 107 TFUE, trasferiscano indebitamente i costi ambientali dallo Stato agli operatori economici¹⁸.

Il valore euristico del “chi inquina paga” emerge con chiarezza nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che lo ha utilizzato come criterio

¹⁶ Corte giust. 25 febbraio 2010, C-172/08, *Pontina Ambiente Srl/Regione Lazio*, punti 37 e seguenti.

¹⁷ Conclusioni dell’Avv. gen. Jacobs, del 30 aprile 2002, C-126/01, *GEMO*, par. 68–70. In dottrina, C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, fasc. 2, 2019.

¹⁸ N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, 2^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 82. Più in generale, sul ruolo dell’art. 107 TFUE relativamente alla protezione dell’ambiente v. J. ZILLER, *Le principe de protection de l’environnement, une perspective de droit comparé*, EPRS, Service de recherche du Parlement européen, PE 767.222, Janvier 2025, p. 40.

per valutare la selettività delle misure fiscali. Un esempio è offerto dalla sentenza *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, nella quale la Corte ha escluso che un'imposta tedesca sul combustibile nucleare costituisse un aiuto di Stato. Tale misura, pur incidendo esclusivamente sulla produzione di energia da fonte nucleare, perseguiva l'obiettivo di contribuire — in un contesto di consolidamento delle finanze pubbliche e in applicazione del principio “chi inquina paga” — al finanziamento della bonifica di un sito di stoccaggio di rifiuti radioattivi. L'operatore economico interessato aveva sostenuto che, in quanto le altre fonti di produzione di energia elettrica non erano soggette alla medesima imposizione, la misura fosse selettiva e dunque in contrasto con l'art. 107, par. 1, TFUE. Tuttavia, la Corte ha escluso la comparabilità delle situazioni giuridiche e fattuali tra le diverse modalità di produzione energetica, ritenendo che l'imposta in questione non violasse la disciplina europea sugli aiuti di Stato¹⁹. In continuità con tale evoluzione giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha ulteriormente precisato i limiti e le condizioni di compatibilità degli interventi pubblici nel settore energetico con la sentenza *Repubblica d'Austria c. Commissione europea*²⁰. In tale pronuncia, la Corte ha confermato la legittimità del regime di aiuti autorizzato dal Regno Unito a favore della centrale nucleare di Hinkley Point C, riconoscendone la conformità all'art. 107, par. 3, lettera c), TFUE. La Corte ha chiarito, in primo luogo, che l'ammissibilità di un aiuto ai sensi di tale disposizione non richiede la dimostrazione di un interesse comune, essendo sufficiente che l'intervento pubblico favorisca lo sviluppo di un'attività economica, purché ciò non comporti un'alterazione indebita della concorrenza nel mercato interno. In secondo luogo, essa ha ribadito che la produzione di energia nucleare costituisce, a pieno titolo, un'attività economica suscettibile di beneficiare di aiuti di Stato. In terzo luogo, la Corte ha riaffermato il principio, sancito dall'art. 194, par. 2, TFUE, secondo cui gli Stati membri conservano la libertà di determinare autonomamente il proprio mix energetico, incluso il ricorso all'energia nucleare. Inoltre, è stato precisato che, in assenza di norme specifiche contenute nel Trattato Euratom in materia di aiuti pubblici, trovano applicazione le disposizioni generali del TFUE. Infine, la Corte ha escluso che i principi ambientali richiamati dalla Repubblica d'Austria — tra cui il principio di precauzione, lo svi-

¹⁹ Corte giust. 4 giugno 2015, C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH/Hauptzollamt Osnabrück*, punto 78.

²⁰ Corte giust. 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria/Commissione*.

luppo sostenibile e il principio “chi inquina paga” – possano, di per sé, ostare alla concessione di aiuti di Stato. Tali principi assumono rilevanza solo laddove sussistano violazioni concrete del diritto ambientale dell’Unione, da accertarsi caso per caso.

Ciò detto, il principio “chi inquina paga” non solo rappresenta un fondamento della politica ambientale dell’Unione, ma svolge anche una funzione decisiva nell’interpretazione e nell’applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, poiché contribuisce a definire i limiti entro i quali le misure pubbliche possono intervenire senza alterare indebitamente il gioco della concorrenza²¹.

3. *Ripensare l’interesse pubblico: gli aiuti di Stato come strumenti abilitanti della transizione verso l’economia circolare*

La politica europea degli aiuti di Stato non è stata tradizionalmente letta attraverso la prospettiva della circolarità. La letteratura, infatti, si è concentrata a lungo sul ruolo di questa politica nel sostegno allo sviluppo industriale²² e, parallelamente, sulla necessità di mantenere un quadro regolatorio rigoroso, capace di prevenire distorsioni della concorrenza nel mercato interno²³. Solo in tempi recenti l’attenzione degli studiosi ha iniziato a spostarsi sul potenziale degli aiuti di Stato quale leva strategica per promuovere la transizione verso un’economia più sostenibile e circolare, soprattutto nell’attuale contesto in cui l’Unione europea persegue gli obiettivi ambiziosi fissati dal *Green Deal*.

La transizione verso un’economia circolare non si esaurisce, infatti, in un obiettivo ambientale in senso stretto, ma implica una trasformazione

²¹ Più in generale sul tema si rimanda a B. CORTESE, *EU competition law: between public and private enforcement*, L’Aia, 2013.

²² K. AIGINGER, D. RODRIK, *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, 2020, pp. 189–207, <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>; H. WALLACE, M. POLLACK, C. ROEDERER-RYNNING, A. YOUNG (eds), *Policy-Making in the European Union*, 8th edn., Oxford: Oxford University Press, <https://www.oxfordpoliticstrove.com/10.1093/hepl/9780198807605.001.0001/hepl-9780198807605>.

²³ P. WERNER, M. CARAMAZZA, *‘State’ Aid or Not – This Is the Question*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 18 fasc. 4, 2019, pp. 519–527, <https://doi.org/10.21552/estal/2019/4/8>.

sistemica che richiede ingenti investimenti in tecnologie innovative, fonti rinnovabili e modelli produttivi sostenibili.

La riflessione giuridica più recente ha colto la valenza strutturale della transizione verso un'economia circolare nel ripensamento della funzione pubblica dell'aiuto di Stato. È stato osservato come l'intensificarsi del ruolo regolatorio degli Stati nella transizione ecologica non debba essere interpretato come una regressione concorrenziale, ma come riqualificazione dell'interesse pubblico secondo canoni di sostenibilità e resilienza²⁴. Ivi converge, una lettura "funzionale" in cui la valutazione della compatibilità degli aiuti non è più fondata esclusivamente sulla loro neutralità, ma anche – e soprattutto – sulla loro capacità di orientare il mercato verso esiti sistemicamente desiderabili, come la decarbonizzazione e la circolarità, in linea con il principio dell'integrazione ambientale di cui all'art. 11 TFUE, che impone di tenere conto delle esigenze ambientali nella definizione e attuazione delle politiche dell'Unione.

Un punto di svolta in questa evoluzione è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione europea del 2022 che introduce le nuove Linee guida sugli aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia²⁵. Rispetto alla versione del 2014, il documento delinea un approccio sostanzialmente rinnovato, in cui la finalità ambientale non si limita a giustificare l'intervento pubblico, ma diventa criterio strutturale per la sua compatibilità con il mercato interno. L'urgenza climatica assume così un ruolo orientativo nell'interpretazione del diritto della concorrenza, alimentando una lettura teleologica che integra in maniera più profonda gli obiettivi ecologici nell'analisi degli interventi statali.

In questo nuovo quadro concettuale, gli aiuti di Stato non sono più concepiti esclusivamente come eccezioni, ma come strumenti regolativi e abilitanti, in grado di indirizzare l'attività economica verso traiettorie sostenibili e socialmente desiderabili. La valutazione della loro compatibilità si articola attorno a cinque principi fondamentali: *a)* effetto incentivante *ex ante*, che richiede di dimostrare come l'aiuto modifichi concretamente il comportamento del beneficiario rispetto a uno scenario controfattuale rea-

²⁴ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. 1, 2021.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, C 80.

listico; *b*) necessità dell'intervento pubblico, ossia l'assenza di alternative di mercato che possano generare lo stesso risultato ambientale; *c*) proporzionalità del sostegno, che impone un'attenta calibrazione dell'aiuto per limitarsi al minimo indispensabile; *d*) divieto di sovracompensazione, per evitare vantaggi eccessivi o extraprofitti a favore del beneficiario; *e*) impatto ambientale netto positivo, secondo cui i benefici collettivi devono prevalere sugli eventuali effetti distorsivi della concorrenza.

All'interno di questa prospettiva integrata l'economia circolare viene ad essere considerata una delle matrici fondative del nuovo paradigma industriale europeo²⁶. La Commissione valorizza in particolare misure quali il riuso dei materiali, la prevenzione dei rifiuti, il riciclo avanzato e la progettazione ecocompatibile, riconoscendone la rilevanza sistemica. Tali interventi possono beneficiare di sostegno pubblico quando producono un valore ambientale aggiuntivo rispetto ai requisiti normativi minimi e quando soddisfano criteri rigorosi di addizionalità, tracciabilità e sostenibilità verificabile. Ne emerge un'impostazione orientata alla performance ambientale e alla misurazione dei risultati, coerente con l'obiettivo di costruire un'economia più circolare, resiliente e competitiva.

4. *Dalla pandemia al Clean Industrial Deal: la nuova governance nella transizione ecologica*

La "policrisi"²⁷ che ha colpito l'Unione negli ultimi anni ha profondamente inciso (anche) sulla disciplina degli aiuti di Stato, imponendo un ripensamento dell'assetto ordinario fondato su una rigorosa limitazione dell'intervento economico pubblico. La pandemia di COVID-19 ha rappresentato il primo grande fattore di stress: per far fronte a una situazione senza precedenti, la Commissione è intervenuta con il Quadro Temporale

²⁶ Ivi, sez. 4.4, 51 ss.

²⁷ Un'espressione divenuta popolare grazie all'ex Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, "Discorso del Presidente Jean-Claude Juncker all'Assemblea generale annuale della Federazione ellenica delle imprese (SEV)", 21 giugno 2016, ma che è da attribuire al teorico della complessità francese Edgar Morin. Più di recente, a seguito prima della guerra in Ucraina e poi in Medio Oriente, Morin ha scritto: «Le crisi si alimentano a vicenda in una sorta di policrisi ecologica, economica, politica, sociale e di civiltà in continua crescita». Si rinvia a E. MORIN, *La resistenza dello spirito*, *La Repubblica*, 24 gennaio 2024.

neo per gli aiuti di Stato, più volte aggiornato, che ha introdotto margini di flessibilità eccezionali allo scopo di garantire la stabilità economica degli Stati membri²⁸. L'entità degli aiuti autorizzati nel periodo pandemico è stata imponente, e i governi nazionali hanno fatto largo ricorso agli strumenti disponibili per sostenere imprese e settori particolarmente colpiti²⁹. Questo scenario si è ulteriormente complicato con lo scoppio della guerra in Ucraina, che ha provocato un repentino aumento dei prezzi dell'energia, interruzioni delle forniture e pressioni inflazionistiche diffuse. Anche in questo caso, la Commissione ha adottato un nuovo regime derogatorio, il *Temporary Crisis Framework* (TCF)³⁰, poi evoluto nel *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF)³¹, destinato a mitigare gli effetti economici della crisi energetica e a sostenere le imprese esposte alle turbolenze dei mercati internazionali.

L'intensificarsi di tali crisi ha dunque condotto a un ricorso sistematico a misure emergenziali che hanno sospeso, seppur temporaneamente, la logica restrittiva tradizionalmente propria del diritto degli aiuti di Stato.

Dopo l'adozione del *Green Deal* europeo nel 2019, gli aiuti destinati alla tutela ambientale hanno registrato un aumento significativo, salvo poi diminuire nel 2022, quando molti Stati membri hanno privilegiato misure connesse alla crisi energetica disciplinate dal TCTF. Se si osserva l'andamento complessivo degli aiuti nello stesso periodo, emerge chiaramente che la fase pandemica e post-pandemica coincide con l'incremento più rilevante, effetto diretto dell'allentamento temporaneo del quadro normativo³².

²⁸ P. KUBERA, *The State Aid Instruments in Response to the COVID-19 Crisis*, in *Journal of Organizational Management Studies*, vol. 2021, 2021, p. 1-11, <https://ibimapublishing.com/articles/JOMS/2021/930488/>.

²⁹ M. HONORÉ, *State Aid and COVID-19 – Hot Topics*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 19, fasc. 2, 2020, pp. 111 – 114, <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/2>.

³⁰ Comunicazione della Commissione, *Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*, 2022/C 131 I/01, C/2022/1890, .

³¹ Comunicazione della Commissione, *Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*, 2023/C 101/03, .

³² Commissione europea, *State Aid Scoreboard 2024*, 8 aprile 2025, p. 56 ss., https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f_en?filename=state_aid_scoreboard_note_2024.pdf.

Gli strumenti autorizzati hanno incluso sovvenzioni dirette, crediti d'imposta e una vasta gamma di incentivi finanziari volti ad attenuare gli effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia e delle perturbazioni nelle catene del valore. Particolarmente diffuso è stato l'utilizzo dei prestiti, preferiti dagli Stati membri sia durante sia dopo la pandemia in quanto capaci di fornire liquidità immediata senza comportare un esborso pubblico totale e consentendo ai beneficiari di affrontare investimenti complessi in ambito ambientale ed energetico con maggiore flessibilità³³.

Questa ampia libertà d'azione, tuttavia, ha reso più visibili le divergenze tra le capacità fiscali degli Stati membri³⁴ e altresì alimentato interrogativi sostanziali circa l'equità e la coerenza del processo di integrazione economica europea. In particolare, il principio del *level playing field* – pilastro della costruzione del mercato unico – è esposto laddove le condizioni concorrenziali risultino disomogenee tra le economie nazionali, compromettendo l'integrità del sistema³⁵. Sebbene la Commissione abbia tentato di attenuare tali squilibri e di promuovere l'accesso coordinato a risorse comuni, e di incentivare forme di cooperazione tra Stati, l'assenza di una capacità fiscale centralizzata a livello dell'Unione si è rivelata un ostacolo strutturale alla piena efficacia delle misure correttive³⁶.

Più di recente, con l'intento di superare un approccio puramente emergenziale in risposta a tali sfide sistemiche, la Commissione ha presen-

³³ *Ibid.*

³⁴ F. FABBRINI, *The EU's Response to the War-Induced Energy Crisis: Legal and Budgetary*, in *Centro Studi sul Federalismo*, ottobre 2024. A titolo di esempio, la Germania ha introdotto un pacchetto di misure dal valore complessivo di 200 miliardi di euro per proteggere la propria economia dai rincari energetici. Tale iniziativa ha suscitato ampi dibattiti e sollevato timori in merito al possibile consolidarsi di vantaggi competitivi sproporzionati e difficilmente giustificabili per le imprese tedesche, con potenziali ripercussioni sulla parità concorrenziale all'interno del mercato interno. Cfr. Germany agrees 200 bln euro package to shield against surging energy prices, <https://www.reuters.com/business/energy/german-govt-agrees-relief-package-response-soaring-energy-prices-sources-2022-09-29/>; P. Gentiloni, T. Breton, "I 200 miliardi della Germania sulle bollette: serve una risposta europea comune e solidale", *Il Corriere della Sera*, 3 ottobre 2022.

³⁵ J. J. PIERNAS LÓPEZ, *The Transformation of EU State Aid Law... and Its Discontents*, in *Common Market Law Review*, fasc. 60, 2023, pp. 1623-1652.

³⁶ F. FABBRINI, *op. cit.*

tato un nuovo piano di respiro strategico: il *Clean Industrial Deal*³⁷. Esso si configura come un'evoluzione della politica industriale europea, orientata a integrare gli obiettivi del *Green Deal* europeo in una cornice di sostegno strutturale all'industria. Il nuovo paradigma mira a garantire una maggiore stabilità e prevedibilità nella disciplina degli aiuti di Stato, perseguendo tre direttrici fondamentali: *a)* il rafforzamento dell'autonomia produttiva nei settori a basse emissioni di carbonio; *b)* la mobilitazione degli investimenti privati a favore di tecnologie sostenibili e innovative; *c)* la creazione di un contesto normativo stabile e favorevole all'innovazione industriale. In tal modo, l'Unione europea intende consolidare la propria competitività nel contesto della transizione ecologica, dotandosi al contempo di strumenti più efficaci per fronteggiare le diseguaglianze economiche intra-europee.

Cuore operativo del piano è il *Clean Industrial Deal State Aid Framework*³⁸, destinato a sostituire i precedenti regimi temporanei adottati in risposta alla pandemia da COVID-19 e alla crisi energetica. Tale strumento si configura come l'architrave della strategia europea per la decarbonizzazione competitiva, tramite la promozione di un ambiente regolatorio armonizzato per gli investimenti orientati alla neutralità climatica (net-zero). Tra le principali innovazioni introdotte figurano specificatamente l'adozione di modelli autorizzativi semplificati, criteri omogenei di valutazione per settori ritenuti strategici (tra cui idrogeno rinnovabile, batterie, tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio, materiali riciclati) e un raccordo funzionale con strumenti esistenti a livello unionale, come *InvestEU*, il Fondo per l'Innovazione e il Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM).

In tale contesto, particolare attenzione viene riservata alla circolarità quale fattore abilitante per la competitività industriale³⁹. Il nuovo quadro incoraggia la creazione di hub europei dedicati al riciclo, la promozione di filiere chiuse, incentivi fiscali ecologici e la semplificazione delle normative concernenti i materiali secondari. Inoltre, entro il 2026 è prevista l'adozione di una *Circular Economy Act*, volta a razionalizzare la frammen-

³⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, COM(2025) 85 final.

³⁸ Ivi, sezione 4.3, p. 13.

³⁹ Ivi, sezione 5.2, p. 16.

tata disciplina europea in materia di rifiuti e a rafforzare la base giuridica degli aiuti ambientali, in linea con la promozione di comportamenti industriali innovativi e sostenibili.

Questo nuovo corso normativo mette, tuttavia, in evidenza il crescente ruolo della *soft law*: comunicazioni, linee guida, quadri temporanei e atti interpretativi rappresentano oggi l'ossatura pratica (e flebile) della disciplina sugli aiuti⁴⁰. La Commissione europea, mediante strumenti flessibili ma sostanzialmente cogenti, esercita un'azione normativa in tempo reale, sollevando interrogativi circa la certezza del diritto, la legittimità democratica e la coerenza sistemica con i principi fondamentali sanciti dai Trattati. Pertanto, la *soft law* assume una funzione sempre più ambivalente: da un lato rappresenta – come noto – un vero e proprio strumento di autolimitazione della Commissione; dall'altro lato, essa diventa il luogo in cui si concentra buona parte della disciplina di dettaglio prima affidata ai regolamenti.

In tale prospettiva, il rapporto approvato dal Parlamento europeo nel 2025⁴¹, rappresenta un passaggio significativo verso la costruzione di una legittimazione multilivello del nuovo paradigma concorrenziale. Il legislatore europeo sollecita un rafforzamento della trasparenza e della prevedibilità nelle procedure autorizzative, una maggiore accessibilità agli aiuti per le piccole e medie imprese e le filiere locali, nonché un coordinamento efficace con strumenti finanziari complementari quali il *Green Deal Industrial Plan*, il *Just Transition Fund* e il Fondo per la sovranità industriale. Il Parlamento richiama inoltre l'esigenza di una sistemica valutazione *ex post* degli effetti ambientali e sociali dei regimi di aiuto.

Un tema ricorrente riguarda le persistenti disparità tra Stati membri in termini di capacità fiscale e amministrativa, che rischiano di compromettere il principio di coesione economica, sociale e territoriale sancito dall'art. 174 TFUE. L'esperienza dei *Temporary Crisis Frameworks*⁴² ha mostrato una marcata concentrazione degli aiuti in un numero ristretto di Stati

⁴⁰ Sia consentito rinviare a E. DE FALCO, *La leale cooperazione come mezzo per superare le crisi e strumento per promuovere una visione condivisa del futuro dell'UE*, in *DPERonline*, 12 ottobre 2024, vol. 23 fasc. spec. 1, p. 17 <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/11226>.

⁴¹ Relazione sulla politica di concorrenza – relazione annuale 2024, 15 aprile 2025, (2024/2079(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0071_EN.html

⁴² Temporary Crisis and Transition Framework, https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en.

membri, esponendo il mercato interno a fenomeni di frammentazione e rafforzando asimmetrie preesistenti. Ancora una volta, il principio del *level playing field*, si rivela vulnerabile in assenza di un'efficace armonizzazione tra le politiche nazionali di sostegno, poiché richiede un equilibrio delicato tra interventi pubblici mirati e tutela dell'integrità del mercato unico, dunque il rispetto degli obiettivi e dei valori comuni⁴³. Nonostante ciò, le trasformazioni in atto sembrerebbero mostrare come il mercato unico non sia più una priorità esclusivamente interna: nella competizione globale l'obiettivo è presentare un mercato unico verso l'esterno⁴⁴, anche tollerando maggiori differenziazioni interne per rafforzare la capacità competitiva dell'Unione.

5. Riflessioni conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge come la nozione di interesse comune attraversi in maniera trasversale sia il profilo sostanziale sia quello procedurale del diritto dell'Unione, influenzando in modo sempre più incisivo anche il sistema delle regole concorrenziali⁴⁵. In questa prospettiva, il *Clean Industrial Deal* si propone di rispondere a tale sfida attraverso schemi standardizzati e criteri comuni *ex ante*. Resta tuttavia evidente che la sua efficacia concreta dipenderà dalla capacità di *enforcement* e dalla leale cooperazione.

Nonostante tali incertezze, la direzione di marcia appare ormai segnata.

⁴³ Cfr. F. R. DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionatilità*, in *Eurojus*, fasc. 4, 2021, p. 21. Inoltre, si segnala che nel quadro di valutazione 2022 pubblicato il 24 aprile 2023, emerge come nel 2021 i livelli di aiuti di Stato sono rimasti elevati per far fronte agli effetti economici della pandemia. Sulla necessità di un cambio di rotta G. B. NAVARETTI, *Perché bilanciare il mercato unico*, in *La Repubblica*, 13 febbraio 2023. Di conseguenza qualsiasi eventuale allentamento di tali misure deve essere mirato e ponderato e le misure nazionali devono essere coerenti con gli strumenti comuni. Sul punto, M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, Milano, 2021, p. 250; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati?*, op. cit., p. 136 ss.

⁴⁴ Riflessioni sorte nel corso del convegno *La tutela dell'ambiente attraverso l'applicazione del diritto della concorrenza*, nell'ambito della Sez. Aiuti di Stato presieduta da R. MASTROIANNI, C. SCHEPISI e G. VITALE, Napoli, 10 dicembre 2025.

⁴⁵ F. MUNARI, *I valori dell'Unione: una lettura prospettica*, relazione presentata al convegno *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti*, Padova, 2 novembre 2023, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2024/02/Post-Francesco-Munari-1.pdf>.

In un contesto segnato da crisi climatiche e geopolitiche sempre più interconnesse, la possibilità per l'Unione di intervenire con strumenti flessibili ma fondati su principi condivisi costituisce un fattore decisivo per garantire la legittimità e la credibilità del proprio intervento pubblico. L'interesse generale assume così la forma di un processo decisionale multilivello, nel quale sostenibilità ambientale, coesione sociale e competitività industriale convergono in una rinnovata architettura del progetto europeo.

In questa cornice, un nodo aperto riguarda il futuro del controllo sugli aiuti di Stato e, in particolare, l'evoluzione del ruolo della Corte di giustizia. Il crescente ricorso a strumenti di *soft law* e a regimi derogatori pone infatti nuove sfide: la Corte sarà chiamata a bilanciare, da un lato, la flessibilità necessaria a sostenere la transizione ecologica e, dall'altro, il rispetto delle garanzie procedurali e sostanziali che presidiano il mercato interno.

Pertanto, la progressiva sovrapposizione tra politiche ambientali e logiche di mercato – lungi dal configurare un conflitto insanabile – si presenta come una delle sfide più rilevanti del diritto dell'Unione contemporaneo. Il diritto della concorrenza, se interpretato in armonia con gli obiettivi climatici e ambientali, può svolgere un ruolo non soltanto di accompagnamento, ma di orientamento della transizione ecologica, nel rispetto del quadro dei Trattati e secondo una concezione dinamica dell'interesse pubblico europeo⁴⁶.

Si delinea così una trasformazione profonda del modello economico e normativo dell'Unione: la transizione ecologica, pur caratterizzata da complessità e tensioni, sta progressivamente ridefinendo principi, confini e priorità del diritto dell'UE, configurando la sostenibilità come componente strutturale del processo di integrazione europea.

⁴⁶ A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

LE POLITICHE AMBIENTALI DELL'UNIONE EUROPEA NELL'AMBITO DEL REGOLAMENTO SULLE SOVVENZIONI ESTERE DISTORSIVE DEL MERCATO INTERNO

STEFANO CASTELLANA SOLDANO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Regolamento FSR. – 3. Il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 e la possibile integrazione delle politiche ambientali. – 4. Il rilievo delle comunicazioni in materia di aiuti di Stato. – 5. Gli orientamenti relativi all'attuazione del regolamento sulle sovvenzioni estere. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'interazione tra le politiche in materia di concorrenza e le politiche ambientali dell'Unione europea è da sempre oggetto di vasti studi da parte dell'accademia. Tali studi, in particolare, si sono concentrati sul rapporto tra politiche ambientali e la disciplina di cui agli artt. 101, 102 e 107 TFUE¹. Rimane, ad oggi, ancora poco esplorato il possibile rilievo che le politiche ambientali possono assumere nell'ambito della disciplina, relativamente recente, dei sussidi esteri distorsivi del mercato interno².

La complessità di tale studio risiede, principalmente, nella sostanziale assenza di prassi della Commissione³.

* Dottore di ricerca in diritto dell'Unione europea, cultore della materia in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Roma 2 – Tor Vergata.

¹ Tra i moltissimi contributi, si segnalano, G. CATTI DE CASPERI, *Making State Aid Control "Greener": the EU Emission Trading System and its Compatibility with Article 107 TFEU*, in *European Aid State Law Quarterly* n. 4, 2010, p. 785 e ss.; N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

² Ci si riferisce, in particolare, al Regolamento (UE) 2022/2560 del parlamento europeo e del consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno e alla relativa disciplina attuativa.

³ Ad oggi, in un solo caso la Commissione europea ha accertato l'esistenza di sussidi esteri potenzialmente distorsivi del mercato interno e ha accettato gli impegni proposti dalle parti, (si veda la decisione della Commissione europea del 24 settembre 2024, nel caso FS.100011 – e&PPF Telecom Group).

In tale contesto, nel presente contributo, ci si propone di indagare se – e in quale misura – le politiche ambientali dell’Unione potranno condizionare l’operato della Commissione nell’ambito dei poteri attribuitigli dal Reg. (UE) 2022/2560 (di qui in avanti, “Regolamento FSR”).

2. Il Regolamento FSR

Al fine di affrontare compiutamente la questione esposta in premessa, appare opportuno illustrare brevemente il contenuto del Regolamento FSR e le relative finalità⁵.

Il Regolamento FSR poggia su una duplice base giuridica, vale a dire l’art. 207, par. 2 del TFUE (in materia di politica commerciale comune che, come detto, ricomprende gli investimenti esteri diretti) e l’art. 114 TFUE (che consente al legislatore europeo di adottare norme di ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia di funzionamento del mercato interno)⁶.

⁵ Per i principali commenti si vedano L. HORNKHL, *Protecting the internal market from subsidies with Eu State Aid regime and the foreign subsidies regulation: Two sides of the same coin?* in *Journal of European competition law & practice*, vol. 14, n. 3, 2023, p. 137 e ss.; F. FERRARO, *L’Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2023, p. 37 e ss.; M. SCHONBERG, *The EU Foreign subsidies regulation: substantive assessment issues and open questions*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 21, Issue 2, 2022, p. 143 e ss.; R. LUJA, *The foreign subsidies regulation, countering State aid beyond the European union*, in *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 20, Issue 2, 2021, p. 187 e ss.; J. KUHLING, T. WECK, P. REINHOLD, *Third-country state aid regulation: the European debate on foreign subsidies. Necessity and possibilities of a reform*, in M. CHI e altri (a cura di) *Asian yearbook of international economic law*, Berlino, 2021; F. KRENEK e E. De SMIJTER, *From a white paper to a proposal for a regulation on foreign subsidies: filling a regulatory gap in protecting the EU internal market*, in M. CHI e altri (a cura di) *Asian yearbook of international economic law*, Berlino, 2022; A. CARPI, *Charting the path: Administrative and judicial remedies available to third parties under the foreign subsidies regulation*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, n. 3, 2024; M. MEROLA, A. COGONI, *Foreign subsidies and financial contribution: much fine-tuning ahead*, in *Competition Law & Policy debate*, Vol. 8, Issue 1, 2023, p. 3 e ss..

⁶ Sulla scelta della base giuridica si veda J. SMELA WOLSKI, *Legal basis of the proposal for a regulation on Foreign subsidies distorting the internal market*, in *European State Aid law Quarterly* Vol. 21, 2022, p. 153 e ss.; E. LATORRE, *La nozione di sovvenzione estera nel Regolamento (UE) 2022/2560*, in *Quaderni AISDUE*, n. 11, 2023, p. 221 e ss..

La norma ha un'architettura complessa e attribuisce alla Commissione tre diversi strumenti per valutare la compatibilità delle sovvenzioni estere con il mercato interno, vale a dire: (i) un procedimento per il controllo d'ufficio⁷; (ii) un procedimento per il controllo delle sovvenzioni estere nell'ambito delle concentrazioni⁸; (iii) un procedimento per il controllo delle sovvenzioni estere nell'ambito delle procedure di appalto pubblico.⁹

In tutte le ipotesi menzionate, la Commissione, ove ritenga che le sovvenzioni estere siano distorsive del mercato interno, può ordinare l'adozione di impegni o misure di riparazione¹⁰.

Alla Commissione è attribuita ampia discrezionalità in merito alle valutazioni di cui sopra ma il Regolamento FSR, in ogni caso, individua le categorie di sovvenzioni estere che, più probabilmente, rischiano di porsi in contrasto con il mercato interno, ovvero: a) sovvenzione estera concessa a un'impresa in difficoltà, vale a dire un'impresa che è probabile che cessi la propria attività a breve o medio termine in assenza di una sovvenzione, a meno che non esista un piano di ristrutturazione in grado di portare alla redditività a lungo termine di tale impresa e che preveda un significativo contributo proprio da parte dell'impresa; b) sovvenzione estera sotto forma di garanzia illimitata per debiti o passività dell'impresa, vale a dire senza alcuna limitazione dell'importo o della durata di tale garanzia; c) misura di finanziamento delle esportazioni non conforme all'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficino di sostegno pubblico; d) sov-

⁷ Reg. (UE) 2022/2560, cit. art. 9 e ss.

⁸ *Ibidem*, art. 19 e ss.

⁹ *Ibidem*, art. 27.

¹⁰ che possono consistere, in particolare: a) nell'offerta di accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, a infrastrutture, tra cui impianti di ricerca, capacità di produzione o infrastrutture essenziali, acquisite o sostenute da sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, a meno che tale accesso non sia già previsto dalla legislazione dell'Unione; b) nella riduzione della capacità o della presenza sul mercato, anche attraverso una restrizione provvisoria dell'attività commerciale; c) nell'astensione da determinati investimenti; d) nella concessione di licenze a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie per le attività acquisite o sviluppate con l'aiuto di sovvenzioni estere; e) nella pubblicazione dei risultati della ricerca e sviluppo; f) nella cessione di determinate attività; g) nell'imposizione alle imprese dello scioglimento della concentrazione interessata; h) nel rimborso della sovvenzione estera, compreso un tasso d'interesse adeguato, calcolato secondo il metodo stabilito nel regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione; i) nell'imposizione alle imprese interessate dell'adattamento della loro struttura di governance, *Ibidem*, art. 7.

venzione estera che facilita direttamente una concentrazione; e) sovvenzione estera che consente a un'impresa di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa, in base alla quale l'impresa potrebbe aggiudicarsi l'appalto.¹¹

La categoria di cui al punto sub. a) rende evidente che una delle principali preoccupazioni del legislatore europeo, analogamente a quanto accade in materia di aiuti di Stato, è che l'intervento pubblico nel mercato consenta la sopravvivenza di realtà economiche inefficienti pregiudicando la possibilità di competere per le imprese che non godono di sussidi.

I punti b) e c), invece, testimoniano preoccupazioni che riguardano specificatamente il fenomeno dei sussidi esteri.

Accade spesso, infatti, che gli Stati esteri forniscano sostegno alle imprese al fine di vincere ogni potenziale concorrenza nel contesto dell'acquisizione di società europee (che detengono particolari tecnologie e know-how) e nell'ambito di appalti pubblici.

Con riferimento a tali ipotesi, come si è detto, il Regolamento FSR prevede moduli procedurali appositi.

Nel dettaglio, è previsto un obbligo di notifica delle concentrazioni (ulteriore e distinto da quello previsto dal Regolamento EUMR) qualora vengano superate le seguenti soglie: a) almeno una delle imprese partecipanti alla fusione, l'impresa acquisita o l'impresa comune è stabilita nell'Unione e genera nell'Unione un fatturato totale pari ad almeno 500 milioni di EUR; e b) le imprese notificanti hanno beneficiato di contributi finanziari totali combinati superiori a 50 milioni di EUR da paesi terzi nei tre anni precedenti la conclusione dell'operazione.

Per quanto riguarda, invece, i procedimenti in materia di appalti, il Regolamento FSR prevede l'obbligo dei concorrenti a procedure di appalto pubblico indette ai sensi delle direttive 23, 24 e 25/2014 di informare la stazione appaltante (che, a sua volta, dovrà informarne la Commissione) delle sovvenzioni estere ricevute negli ultimi tre anni, qualora: i) il valore stimato dell'appalto sia pari o superiore a 250 milioni di euro; ii) il valore dei contributi finanziari ricevuti negli ultimi tre anni dal concorrente è pari o superiore a 25 milioni di euro.

¹¹ *Ibidem*, art. 5.

3. Il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 e la possibile integrazione delle politiche ambientali

Per quanto riguarda la valutazione circa la portata distorsiva di una sovvenzione estera, l'art. 6 del Regolamento FSR prevede che la Commissione debba effettuare una «valutazione comparata tra gli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione sul mercato interno» e gli effetti positivi «sullo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno, considerando nel contempo altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione»¹².

Ebbene, ai fini della soluzione del quesito di cui in premessa, appare determinante capire se – nell'ambito di tale giudizio di comparazione – potranno trovare spazio considerazioni relative alle politiche ambientali dell'Unione.

A tale questione può offrirsi sin da subito, in linea generale, una risposta positiva. In effetti, nel considerando n. 21 del Regolamento FSR si afferma esplicitamente – con riferimento al giudizio di comparazione – che “tali obiettivi strategici possono comprendere, in particolare, un elevato livello di protezione dell'ambiente e norme sociali, nonché la promozione della ricerca e dello sviluppo”. Ciò, del resto, appare del tutto coerente con l'art. 11 TFUE che impone, in via generalizzata, l'integrazione delle politiche ambientali con tutte le altre politiche ed azioni dell'Unione¹³.

Risulta meno agevole, tuttavia, comprendere in che misura le politiche ambientali dell'Unione potranno assumere un'incidenza nell'ambito del giudizio di comparazione di cui all'art. 6 e ciò per una ragione di ordine pratico.

Appare verosimile, infatti, che imprese estere ricevano sussidi con finalità ambientali dai propri paesi di appartenenza, al fine di migliorare le condizioni dell'ambiente in tali Paesi. Una simile circostanza, tuttavia, non

¹² Per un commento sulle principali caratteristiche del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 del Regolamento FSR, si veda, L. HORKOHL e P. MATTIOLO, *Weighing the scales: the balancing test of the foreign subsidies regulation*, in *World Competition* Volume 48, Issue 4, 2025, p. 553 e ss..

¹³ In generale, sulla portata dell'art. 11 TFUE si veda S. AMADEO, *Art. 11 TFUE* in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Busto Arsizio, 2023; M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law* in *Common Market Law Review*, Vol. 38, Issue 1, 2001, pag. 159 e ss.; F. ROLANDO, op. cit.

sembrerebbe portare benefici – necessariamente – alle politiche ambientali dell’Unione (se non in via mediata e indiretta)¹⁴.

Del resto, la difficoltà che le politiche dei paesi terzi (anche in materia di ambiente) potessero trovare adeguato spazio nell’ambito del giudizio di bilanciamento è stato un elemento che, nella fase precedente all’approvazione del Regolamento FSR, aveva destato preoccupazione tra gli operatori di mercato.

Si pensi, a titolo di esempio, al comunicato congiunto della Camera di Commercio Americana presso l’Unione europea ed altre associazioni di categoria del 1° luglio 2022¹⁵, in cui si chiedeva al legislatore europeo che, nell’ambito delle regole relative al giudizio di bilanciamento da inserire nel Regolamento FSR (allora in fase di approvazione), venisse data adeguata considerazione al fatto che «the foreign subsidy pursues a goal in the foreign country which the EU would consider worthy of support if being pursued in the internal market (e.g. job growth, innovation, research & development, climate change, sustainable development, resilient supply chain, etc.). In such a case, the balancing exercise should, at the very minimum, take into account any indirect benefits and positive externalities that the foreign subsidy may have for the EU», specie, “where the goals pursued by the subsidy in the granting countries are in line with goals recognised in the EU’s own law and policy» (paradigmatico, in questo senso, il caso di sussidi con finalità ambientali).

L’opportunità di valutare nell’ambito del giudizio di bilanciamento anche gli effetti positivi che si producano al di fuori dell’Unione, come rileva la Camera di Commercio Americana presso l’Unione europea, deriva anche dalla necessità di evitare che la disciplina sui sussidi esteri applichi alle imprese di paesi terzi un trattamento discriminatorio, potenzialmente in contrasto con il diritto internazionale del commercio.

Questa, in effetti, sembrerebbe essere stata la preoccupazione che ha

¹⁴ Si veda, sul punto, P. BAUMANN *The EU Foreign Subsidies Regulation: The Final Piece of the Regulatory Puzzle to Ensure Competitive Neutrality in Cross-Border M&A*, in J. HILLEBRAND POHL e altri (a cura di), *Weaponising Investments*, Berlino, 2023, p. 208 e ss..

¹⁵ Comunicato congiunto della American Chamber of Commerce to the EU, la Europe India Chamber of Commerce, la European Australian Business Council, il Japan Business Council in Europe, la Korea Business Association Europe e la Swiss-American Chamber of Commerce, *Foreign Subsidies Regulation: key EU trade and investment partners raise concerns*, del 1° giugno 2022, disponibile online presso <https://www.amchameu.eu/position-papers/foreign-subsidies-regulation-key-eu-trade-and-investment-partners-raise-concerns>.

portato il legislatore europeo ad adottare una disciplina che apre, in una qualche misura, alla possibilità di valutare concretamente gli effetti positivi che una sovvenzione produce non solo all'interno dell'Unione ma anche fuori da essa¹⁶.

Invero, come si è visto, l'art. 6 consente alla Commissione di valutare sia «gli effetti positivi della sovvenzione sul mercato interno» sia, al contempo, «altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione». Nel considerando 21 del Regolamento FSR, si precisa che l'inserimento di interessi diversi da quelli nel mercato interno nell'ambito del giudizio di bilanciamento, persegue proprio il «fine di evitare che la valutazione comparata dia luogo a discriminazioni ingiustificate».

La formulazione letterale dell'art. 6 del Regolamento, sembrerebbe lasciare intendere che la Commissione possa prendere in considerazione anche effetti positivi che non si producano – anche dal punto di vista geografico – sul “mercato interno”. Gli obiettivi politici dell'Unione, infatti, risultano solo una porzione di quelli valutabili dalla Commissione nell'ambito del giudizio di bilanciamento¹⁷.

Da questo punto di vista, dunque, pare possibile affermare che – in astratto – la Commissione potrebbe prendere in considerazione gli effetti positivi di una sovvenzione dal punto di vista ambientale, anche se questi si producano al di fuori del mercato interno¹⁸.

4. Il rilievo delle comunicazioni in materia di aiuti di Stato

Un'ulteriore questione che merita di essere affrontata al fine di comprendere il rilievo che potranno assumere le politiche ambientali dei paesi terzi nell'ambito del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 del Regola-

¹⁶ In questo senso, L. HORKOHL e P. MATTIOLO, op. cit..

¹⁷ Deve notarsi, a tal proposito, che tale possibilità sembrava preclusa nel testo della prima proposta di regolamento redatto dalla Commissione, laddove – in merito al giudizio di bilanciamento – ci si limitava a prevedere che «The Commission shall, where warranted, balance the negative effects of a foreign subsidy in terms of distortion on the internal market with positive effects on the development of the relevant economic activity».

¹⁸ L. HORKOHL, *Protecting the internal market from subsidisation with the eu state aid regime and foreign subsidies regulation: two sides of the same coin?* in *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 14, Issue 3, p. 137 e ss..

mento FSR, è quella relativa alla possibilità, per la Commissione europea, di attingere dalle regole e dalla prassi sviluppatesi negli anni in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente.

Ci si vuole domandare, in altri termini, se il fatto che una sovvenzione estera che rispetti i criteri delineati dalla Commissione nei propri orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore del clima¹⁹ possa (o debba) rappresentare un elemento idoneo a certificare la prevalenza dei relativi effetti positivi su quelli negativi, nell'ambito della valutazione di cui all'art. 6 del Regolamento FSR.

In via del tutto preliminare, deve osservarsi che la disciplina in materia di aiuti di Stato e quella in materia di sovvenzioni estere, benché siano autonome e distinte, mantengono un certo livello di interrelazione.

Ciò non deriva solo da una sostanziale comunione dei relativi intenti ma anche dal fatto che il legislatore europeo ha espressamente auspicato che le due discipline vengano interpretate in modo coerente (insieme a quelle in materia di concentrazioni e in materia di contratti pubblici).

Nel dettaglio, il considerando n. 9 del Regolamento FSR prevede che il regolamento «dovrebbe essere applicato e interpretato alla luce della pertinente normativa dell'Unione, compresa quella relativa agli aiuti di Stato, alle fusioni e agli appalti pubblici»²⁰.

La normativa in materia di fusioni è certamente rilevante ai fini della corretta applicazione delle regole sulle soglie di notifica e sulla nozione di concentrazione, mentre quella in materia di appalti ai fini dell'integrazione delle norme del regolamento nel contesto delle procedure ad evidenza pubblica.

La disciplina in materia di aiuti di Stato, al contrario, potrebbe assumere un qualche rilievo proprio nell'ambito del giudizio di bilanciamento (che potrebbe attingere dal giudizio di compatibilità esistente in ambito aiuti).

Vi sono, però, degli ostacoli che rendono la disciplina in materia di sovvenzioni estere distorsive del mercato interno difficilmente "permeabile" a quella in materia di aiuti di Stato.

¹⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle regole contenute nella Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia*, (2022/C 80/01).

²⁰ Regolamento FSR, considerando n. 9.

In primo luogo, deve osservarsi che la nozione di “sovvenzione estera”, non è del tutto coincidente con quella di aiuto di Stato.

Laddove, per l'art. 107 TFUE, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», ai sensi del Regolamento FSR esiste una sovvenzione estera «quando un paese terzo fornisce direttamente o indirettamente un contributo finanziario che conferisce un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno e che è limitato, in linea di diritto e di fatto, a una o più imprese o a uno o più settori».

A ben vedere, le due definizioni mantengono una comune impostazione quanto a taluni dei requisiti indefettibili che devono sussistere perché si possa parlare dell'una o dell'altra categoria e più in particolare: i) imputabilità allo Stato dell'aiuto (o della sovvenzione); ii) attribuzione di un vantaggio; iii) selettività.

Non mancano, tuttavia, differenze terminologiche che producono notevoli conseguenze sul piano sostanziale.

Per quanto riguarda il requisito dell'imputabilità, in particolare, non va sottovalutata la circostanza per la quale la disciplina prevista dal Regolamento FSR, a differenza di quella di cui all'art. 107 TFUE, non si riferisce a “risorse statali” ma prevede unicamente che la sovvenzione debba essere “fornita, direttamente o indirettamente”, da un paese terzo.

Come osservato, dalla dottrina²¹ tale diversa nozione sembrerebbe essere ispirata alle norme dell'Organizzazione internazionale del commercio in materia di sovvenzioni²².

Le implicazioni, in ogni caso, non sono di poco conto.

Nella disciplina sugli aiuti di Stato, invero, il requisito delle “risorse statali” comporta che si è in presenza di aiuto unicamente laddove questo determini un costo per lo Stato o, quantomeno, una rinuncia ad un'entrata²³.

²¹ M. SCHONENBER, 2022, op. cit. E. LATORRE, 2021, op. cit.

²² Ci si riferisce, in particolare, all'Accordo OMC sui sussidi e le misure compensative.

²³ Si veda anche M. SBOLTBOOM, *Subsidies in WTO Law and in EC Law-broas and narrow definitions*, in *Journal of Word Trade Law*, Vol. 36, Issue 3, 2002, p. 517 e ss. e L. RUBINI, *The definition of subsidy and State aid-WTO and EC in comparative prospective*, Oxford, 2009.

Come dimostra la copiosa giurisprudenza in materia²⁴, tale circostanza restringe di gran lunga i confini di ciò che può essere considerato aiuto²⁵.

Al contrario, la nozione di sovvenzione estera contenuta nel Regolamento FSR sembrerebbe idonea a ricomprendere qualsiasi contribuzione finanziaria decisa da un Paese terzo anche se non comporti l'utilizzo di risorse proprie²⁶.

Indipendentemente da quanto sopra, ai fini che qui ci occupano, deve rilevarsi che anche il giudizio di bilanciamento sembra differire, in modo significativo, dal giudizio di compatibilità di cui all'art. 107 TFUE.

In primo luogo, laddove per gli aiuti di Stato vige una presunzione di incompatibilità, per le sovvenzioni estere l'effetto distorsivo del mercato interno va valutato caso per caso, proprio all'esito del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 del Regolamento FSR²⁷.

In secondo luogo, la valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato è spesso limitata alla pedissequa applicazione degli orientamenti della Commissione elaborati con riferimento ai settori di volta in volta coinvolti²⁸. Il giudizio di bilanciamento, invece, sembrerebbe lasciare alla Commissione una discrezionalità più marcata con riferimento a ciascun caso preso in esame.

Al di là di tali considerazioni di carattere generale, tuttavia, non può negarsi che – anche in virtù del principio affermato dal considerando 21 del Regolamento FSR – una sovvenzione estera con esternalità positive a favore del clima, che rispetti le condizioni di cui agli orientamenti della Commissione, potrebbe – in linea di principio – considerarsi come una sovvenzione i cui effetti positivi superano quelli negativi, nell'ambito del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 del Regolamento FSR.

Tale posizione è confermata dalla stessa Commissione nel documento, *Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the in-*

²⁴ Corte giust. 13 dicembre 2017, C-329/15, Enea e Sentenza della Corte di Giustizia, del 28 marzo 2019, causa 405/16, Germania c. Commissione.

²⁵ Si veda, in merito, G. CARULLO, *State resources in the case law: imputability under an organizational perspective*, in *European state aid law quarterly*, 3/2013.

²⁶ Si pensi al caso Enea cit. relativo ad una norma che imponeva ad alcune società private di acquistare energia elettrica derivante da cogenerazione.

²⁷ Per una comparazione tra la valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato e il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 FSR, si veda L. HORKOHL e P. MATTIOLO, op. cit..

²⁸ *Ibidem*.

*ternal market*²⁹ laddove si precisa che «where certain positive effects on the internal market have been acknowledged under the EU State aid rules, such positive effects would likely be taken into account in the assessment under Regulation (EU) 2022/2560»³⁰.

Rimane, in ogni caso, uno scoglio significativo all'applicazione analogica degli orientamenti della Commissione in materia di aiuti a favore del clima alla disciplina sulle sovvenzioni estere.

Si tratta della questione, già tratteggiata al paragrafo che precede, dello scopo geografico delle sovvenzioni.

La disciplina in materia di aiuti a favore del clima, infatti, presuppone che gli aiuti siano destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche all'interno dell'Unione, laddove, al contrario, è verosimile che le sovvenzioni estere con uno scopo ambientale, siano destinate a produrre effetti esclusivamente (o prevalentemente) al di fuori dell'Unione³¹.

5. Gli orientamenti relativi all'attuazione del regolamento sulle sovvenzioni estere

Lo scorso 9 gennaio 2026, la Commissione europea ha approvato i propri orientamenti “*riguardanti l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*”³³.

Tale documento risulta di straordinario interesse ai fini del presente contributo in quanto aiuta a chiarire se, secondo la Commissione, i benefici ambientali possono essere valutati nell'ambito del giudizio di bilancia-

²⁹ *Staff working document* della Commissione europea, , *Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market*, SWD(2024) 201 final..

³⁰ *Ibidem*, par. 9.

³¹ P. BAUMAN, op. cit. «under EU state aid law only positive effects of the aid that impact the internal market are to be considered in the compatibility assessment whereas the positive effects in third countries are not taken into account. In many cases, the aim of the foreign subsidy will be to benefit the policy goals of a third country (for example, the promotion of renewable energy sources in a third country) ».

³³ Comunicazione della Commissione, Orientamenti riguardanti l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, C(2026) 42 final.

mento e, soprattutto, quale sia il rilievo che è possibile attribuire ai benefici di una sovvenzione che si producono al di fuori dell'Unione europea.

Innanzitutto, nel documento si chiarisce bene – confermando quanto affermato nel paragrafo che precede – la differenza tra la valutazione di compatibilità di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE e il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 6 del Regolamento FSR.

A tal proposito, la Commissione osserva che «la valutazione comparata è un'analisi caso per caso che tiene conto delle circostanze specifiche del caso e, in particolare, della distorsione effettiva o potenziale derivante dalla sovvenzione estera nel contesto dell'attività economica pertinente nel mercato interno, nonché degli effetti positivi della sovvenzione estera in ciascun caso specifico. Pertanto non è possibile stabilire in anticipo che una sovvenzione estera di un determinato tipo e rispondente a determinate condizioni produca necessariamente effetti positivi che superano la distorsione del mercato interno derivante da tale sovvenzione estera. I presenti orientamenti forniscono pertanto indicazioni sulla metodologia che la Commissione applicherà di norma nello svolgimento della valutazione comparata, compreso per quanto riguarda gli effetti positivi di cui può tenere conto, nonché sulla procedura che seguirà nell'effettuare la valutazione comparata nei singoli casi»³⁴.

In altre parole, la Commissione sembra escludere la possibilità di replicare pedissequamente il modello della disciplina sugli aiuti di Stato a quella sulle sovvenzioni estere. Quest'ultima disciplina, infatti, non prevede la predeterminazione da parte della Commissione dei casi specifici in cui una sovvenzione possa considerarsi compatibile con il mercato interno, ma esige una valutazione discrezionale caso per caso.

Ciò premesso, gli orientamenti confermano, innanzitutto, che gli effetti positivi delle sovvenzioni estere in relazione alle politiche dell'Unione possono riguardare anche «la promozione della tutela dell'ambiente, lo sviluppo economico di zone meno favorite dell'Unione, la sicurezza energetica, l'innovazione, il contributo alla competitività e alla resilienza dell'economia dell'Unione, nonché il contributo alla sua sicurezza economica o alla sua politica di difesa»³⁶.

Tale affermazione, conferma (in linea con quanto già stabilito dai considerando del Regolamento FSR) l'astratta rilevanza delle politiche am-

³⁴ *Ibidem*, par. 99 e 100.

³⁶ *Ibidem*, par. 112

bientali ai fini del giudizio di bilanciamento. Gli orientamenti, però, offrono anche elementi ulteriori che aiutano a dirimere la questione circa la valutabilità, nell'ambito del giudizio di bilanciamento, delle sovvenzioni con finalità ambientale che producono i propri effetti esclusivamente al di fuori dell'Unione.

Invero, la Commissione afferma che «gli effetti positivi di una sovvenzione estera distorsiva possono riguardare anche obiettivi politici diversi da quelli dell'Unione, nella misura in cui essi siano comunque pertinenti per l'Unione» in particolare «nel caso di sovvenzioni estere che creano effetti positivi per l'Unione e/o contribuiscono al miglioramento del benessere globale o alla conservazione di beni pubblici globali, come quelli che hanno l'effetto di promuovere un elevato livello di tutela dell'ambiente (ad esempio la mitigazione dei cambiamenti climatici in un paese terzo e la protezione della biodiversità) e norme sociali (compresa la tutela dei diritti umani), o la promozione di attività di ricerca e sviluppo che comportino la disponibilità di prodotti o tecnologie innovativi»³⁸.

A ben vedere, la Commissione non apre in modo indiscriminato agli effetti positivi che una sovvenzione può produrre al di fuori dell'Unione ma esige, in ogni caso, che l'Unione possa, pur indirettamente, beneficiare di tali effetti. Secondo parte della letteratura, per tale ragione, il Regolamento FSR (per come interpretato dalla Commissione) avrebbe un approccio «eurocentrico»⁴⁰.

Ciò, comunque, non impedisce alla Commissione di valutare positivamente le politiche dei paesi terzi, ogni qualvolta queste siano volte a tutela-

³⁸ *Ibidem*, par. 113

⁴⁰ Si veda L. HORKOHL e P. MATTIOLO, op. cit., «The Draft Guidelines subordinate non-EU policy goals to the EU ones, as the former can be considered 'to the extent that they are nevertheless relevant to the Union'. Their impact on the EU could be established when the positive effects relate to a 'global public goods' – like the environment and social rights – or will eventually result in a benefit to EU citizens – like the spread of innovation and new technologies. The Draft Guidelines outlines a somewhat 'Eurocentric' approach to the policy objectives of third countries. Considering that the 'other positive effects' are subordinated at the development of the activity in the internal market, and that EU objectives are relevant 'in particular', it could be argued that non-EU objectives can never outweigh a distortion (in the internal market) if they are not linked to some benefits for the EU. Additionally, the objective of a third country may conflict with one of the EU – that will be the case almost every time, since the third country probably granted the subsidy with a policy goal in mind».

re “*beni pubblici globali*”⁴¹, vale a dire beni pubblici non attribuibili a singoli Stati, ma appartenenti indiscriminatamente all’umanità.

I chiarimenti forniti dagli orientamenti consentono, dunque, di rispondere positivamente ai quesiti illustrati in premessa. Non solo nell’ambito del giudizio di bilanciamento potrebbe assumere rilievo la finalità ambientale della sovvenzione oggetto di scrutinio ma – e questo è ancora più importante – ciò può avvenire anche qualora si tratti di un beneficio che non si produce, quantomeno direttamente, all’interno dell’Unione.

In sostanza, per la Commissione, l’implementazione di politiche ambientali da parte di paesi terzi è destinata a portare beneficio all’Unione e questo poiché l’ambiente rappresenta un bene collettivo, non segmentabile su base geografica.

6. Osservazioni conclusive

Per tutto quanto descritto nelle pagine che precedono, è possibile concludere che le politiche ambientali dell’Unione (e dei paesi terzi) sono destinate ad assumere un rilievo nell’ambito dello scrutinio delle sovvenzioni estere ai sensi del Regolamento FSR.

Nel dettaglio, gli effetti positivi sull’ambiente di una sovvenzione estera potrebbero essere valutati ai fini del giudizio di bilanciamento di cui all’art. 6 del Regolamento FSR.

Nell’ambito di tale giudizio, infatti, la Commissione, pur dovendo prioritariamente avere riguardo degli effetti (positivi e negativi) di una sovvenzione sul mercato interno, potrebbe valutare positivamente anche la coerenza della sovvenzione con le politiche ambientali dell’Unione e di paesi terzi.

Quanto a tale ultimo aspetto, infatti, gli orientamenti sull’applicazione della disciplina in materia di sovvenzioni estere chiariscono espressamente che la Commissione può prendere in considerazione, nell’ambito del giudizio di bilanciamento, anche gli obiettivi politici di paesi terzi, purché

⁴¹ Sulla nozione di “global public goods” si veda, I. KAUL; I. GRUNBERG; M. STERN (a cura di), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, 1999; F. BASSANINI, *I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale. Alcune riflessioni sul ruolo dell’Europa* in *Astrid Rassegna* n. 12, 2024.

questi portino beneficio (quantomeno indiretto) all'Unione e questo è il caso, a titolo di esempio, delle sovvenzioni destinate alla mitigazione del cambiamento climatico o alla tutela della biodiversità.

IL RIESAME INTERNO DELLE DECISIONI
DELLA COMMISSIONE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO:
UN «GIUSTO EQUILIBRIO» TRA L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA
IN MATERIA AMBIENTALE E LA SPECIFICITÀ
DELLE PROCEDURE *EX ART. 108 TFUE*?

LORENZO GROSSIO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il recepimento nell'Unione dell'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai sensi della Convenzione di Aarhus: brevi cenni sul meccanismo di riesame interno *ex reg.* (CE) 1367/2006. – 3. L'esclusione delle decisioni in materia di aiuti di Stato dall'ambito di applicazione del reg. (CE) 1367/2006 e le possibili soluzioni. – 4. Un meccanismo di riesame *ad hoc* per le decisioni in materia di aiuti di Stato: similitudini e differenze rispetto al reg. (CE) 1367/2006. – 5. Una disciplina procedimentale radicata in un atto di *soft law*: analisi del rapporto che intercorre tra il reg. (UE) 2025/905 e il Codice delle migliori pratiche. – 6. *Segue*: le implicazioni della portata precettiva “mediata” del Codice delle migliori pratiche. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il 12 maggio 2025, la Commissione europea ha adottato il reg. di esecuzione (UE) 2025/905¹ e una versione aggiornata del Codice delle miglio-

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Torino (lorenzo.grossio@unito.it). Il presente capitolo costituisce la ripubblicazione, in forma aggiornata e con limitate modifiche, del contributo intitolato «Un “giusto equilibrio” tra accesso alla giustizia in materia ambientale e specificità delle procedure *ex art. 108 TFUE*» Alcune considerazioni critiche sul meccanismo di riesame introdotto dal regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 e dal Codice delle migliori pratiche in materia di aiuti di Stato», apparso sul blog dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (BlogDUE) e destinato alla pubblicazione nel Fascicolo n. 3/2025 della Rivista Quaderni AISDUE.

¹ Reg. di esecuzione (UE) 2025/905 della Commissione, del 12 maggio 2025, che modifica il reg. (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda un meccanismo di riesame interno per dare seguito alle conclusioni del comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 e altri aggiornamenti procedurali.

ri pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato². L'intervento normativo si è reso necessario per dare seguito alle conclusioni del Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus (*Aarhus Convention Compliance Committee* – di seguito richiamato con l'acronimo ACCC) nel caso ACCC/C/2015/128³, che avevano rilevato l'inadempienza dell'Unione rispetto all'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale previsto da detta Convenzione. Infatti, per quanto il reg. (CE) 1367/2006 preveda un meccanismo di riesame interno da parte delle istituzioni, organi e organismi UE dei propri atti e omissioni amministrativi, esso non è applicabile a determinate politiche dell'Unione, ivi compreso il controllo degli aiuti di Stato. A fronte dell'accertata incompatibilità di tale previsione con la Convenzione di Aarhus, la Commissione ha istituito un meccanismo di riesame interno *ad hoc* per la materia degli aiuti di Stato, avvalendosi dei poteri di esecuzione di cui dispone ai sensi dell'art. 33 del reg. (UE) 2015/1589.

Nella prospettiva della Commissione, la scelta adottata consentirebbe di realizzare «il giusto equilibrio tra l'accesso alla giustizia nel settore del diritto ambientale dell'Unione e le specificità della procedura in materia di aiuti di Stato»⁴. Può l'obiettivo dirsi raggiunto in maniera soddisfacente? Attraverso un'analisi delle peculiarità del nuovo meccanismo di riesame interno sotto il profilo procedurale e della sua potenziale efficacia sul piano del rapporto tra fonti e dei rimedi, il presente scritto propone alcune riflessioni volte a rispondere a tale interrogativo.

² Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, C/2025/2823.

³ Il fascicolo del relativo procedimento è consultabile all'indirizzo: https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

⁴ Dichiarazione della Vicepresidente esecutiva della Commissione per una transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera, riportata nel comunicato stampa della Commissione europea, *La Commissione modifica le norme sugli aiuti di Stato per garantire al pubblico l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Bruxelles, 12 maggio 2025), consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_1153 (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

2. *Il recepimento nell'Unione dell'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai sensi della Convenzione di Aarhus: brevi cenni sul meccanismo di riesame interno ex reg. (CE) 1367/2006*

La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, comunemente nota come «Convenzione di Aarhus»⁵, costituisce il principale strumento pattizio in materia di partecipazione della società civile alla tutela dell'ambiente. In particolare, l'art. 9, par. 3, della Convenzione richiede che «i membri del pubblico che soddisfino i requisiti eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale».

Anche l'Unione, così come i suoi Stati membri, è parte contraente della Convenzione di Aarhus. Pertanto, le disposizioni di quest'ultima rientrano nell'alveo dell'ordinamento UE e vincolano sia le autorità nazionali, sia le istituzioni, organi e organismi dell'Unione⁶. La Convenzione impone dunque all'Unione di garantire l'accesso alla giustizia ai membri del pubblico portatori dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente, tra cui le ONG, per contestare atti od omissioni amministrativi dell'apparato istituzionale UE in relazione a violazioni delle disposizioni di diritto dell'Unione in materia ambientale.

A fronte di tale obbligo, i rimedi giurisdizionali previsti dai Trattati – e tra questi, in particolare, il ricorso per annullamento e il ricorso in carenza – si sono ben presto rivelati inadeguati a garantire adeguato accesso alla giustizia. Come la dottrina ha avuto modo di sottolineare⁷, i requisiti di lo-

⁵ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998) UNTS XXVII – 13.

⁶ Sull'attuazione della Convenzione da parte dell'Unione, *ex multis*, v. M. ELIANTONIO, J. RICHELLE, *Article 9 of the Aarhus Convention, its Transposition in the EU and its Interpretation by the Aarhus Convention Compliance Committee and the Court of Justice of the European Union*, in B. TODORVIĆ, R. CARANTA (eds), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*, Oxford, 2025, p. 17 ss.; A. LANG, *La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss.

⁷ Tra i molti potenziali riferimenti, v. M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU Environmental Litigation – An Analysis of ENGOs Legal arguments in Actions for Annulment*,

cus standi previsti dai Trattati, così come interpretati dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia⁸, limitano l'ammissibilità di tali ricorsi ai soli casi in cui la parte attrice agisca per la tutela di un interesse individuale. Di conseguenza, l'ammissibilità dei ricorsi presentati da soggetti collettivi, quali le ONG, è stata riconosciuta dalla Corte soltanto nella misura in cui siano preordinati a tutelare un interesse individuale dell'organizzazione stessa o dei suoi membri. Al riguardo, tre ipotesi sono finora emerse nella giurisprudenza: azioni volte a invocare in sede giurisdizionale diritti procedurali riconosciuti dal diritto dell'Unione al soggetto collettivo che agisce; la presentazione di un ricorso per difendere gli interessi dei membri dell'organizzazione attrice che sono direttamente e individualmente interessati dall'atto contestato; infine, il caso in cui l'organizzazione stessa è differenziata dalla generalità in quanto direttamente e individualmente interessata dall'atto contestato⁹. È invece particolarmente arduo – se non quasi impossibile – per le ONG e gli altri membri del pubblico soddisfare i requisiti in esame qualora l'azione sia volta al perseguimento di un interesse diffuso, come la tutela dell'ambiente¹⁰.

in *Diritto e Processo*, n. 1, 2019, p. 311 ss.; M. VAN WOLFEREN, M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 148 ss.; I. HADJIYIANNI, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces For a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in CMLR, n. 3, 2021, p. 777 ss.; I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del regolamento di Aarhus*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 1 ss.; A. HOUGH, *Access to Environmental Justice in the EU: Interpretation, Harmonisation and the Search for Consistency*, in B. VANHEUSDEN, T. ILIOPOULOS, A. VANHELLEMONT (eds), *Harmonisation in EU Environmental and Energy Law*, Cambridge, 2022, p. 101 ss.

⁸ *Ex multis*, v. Corte giust. 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann/Commissione della CEE*, p. 220; Tribunale 9 agosto 1995, T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a./Commissione*, punto 48; Corte giust. 5 maggio 2009, C-355/08 P, *WWF-UK/Consiglio*, punto 41.

⁹ In dottrina, v. I. ANRÒ, *op. cit.*, p. 6. In giurisprudenza, v. Corte giust. 4 ottobre 1983, 191/82, *Fediol/Commissione*, punto 28; Tribunale 30 settembre 1997, T-122/96 *Federolio/Commissione*, punto 61. Sui limiti posti dal diritto primario al *private enforcement* del diritto ambientale dell'Unione nel suo complesso, per tutti, v. F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *QUADERNI AISDUE – serie speciale – n. 3 – Atti del Convegno di Bari, 3-4 novembre 2022 – «Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030»*, Napoli, 2023, p. 59 ss.

¹⁰ M. ELIANTONIO, *Towards an Ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing of*

Nonostante le ONG abbiano in più occasioni sostenuto in sede giurisdizionale la necessità di un'interpretazione meno rigida dei requisiti di *locus standi* che discendono in via generale dagli artt. 263 e 265 TFUE, la Corte ha ribadito che né l'invocazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus¹¹, né un'interpretazione degli artt. 263 e 265 TFUE alla luce di quest'ultima disposizione¹² possono condurre ad un simile risultato¹³.

L'impossibilità di soddisfare l'obbligo previsto dalla Convenzione di Aarhus attraverso i soli rimedi giurisdizionali ha richiesto l'introduzione di un rimedio amministrativo preliminare alla presentazione di un ricorso in sede giudiziaria. Infatti, l'art. 10 del reg. (CE) 1367/2006¹⁴, modificato dal reg. (UE) 2021/1767¹⁵, prevede la possibilità per le ONG e altri membri del pubblico di richiedere il riesame interno di atti amministrativi, a portata individuale o generale, così come di omissioni nell'adozione di tali atti da parte delle istituzioni, organi od organismi dell'Unione, per violazione

Environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, p. 69 ss., in particolare p. 82. Sulla tutela degli interessi di natura collettiva e diffusa nell'ordinamento dell'Unione europea, v. G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2020, p. 10 ss.

¹¹ Corte giust. 13 gennaio 2015, C-401/12, C-402/12 e C-403/12 P, *Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, punto 61; C-404/12 P e C-405/12 P, *Consiglio e Commissione/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, punto 47.

¹² Corte giust. 3 settembre 2020, C-784/18 P, *Mellifera/Commissione*, punto 78.

¹³ In dottrina, *ex multis*, v. L. KRÄMER, *Climate Change, Human Rights and Access to Justice*, in *Journal of European Environmental and Planning Law*, n. 1, 2019, p. 21 ss.; I. HADJIYIANNI, *op. cit.*, p. 783 ss.; G. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation*, in *Yearbook of European Law*, 2021, p. 230 ss., in particolare p. 240; O. KELLEHER, *Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention: A Purposive Approach*, in *Journal of Environmental Law*, n. 1, 2022, p. 107 ss.

¹⁴ Reg. (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi dell'Unione delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹⁵ Reg. (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del reg. (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

di disposizioni UE in materia di tutela dell'ambiente¹⁶. A seguito della presentazione della domanda di riesame entro otto settimane dall'adozione dell'atto contestato o dal momento in cui scade inutilmente il termine entro il quale l'istituzione, organo od organismo avrebbe dovuto agire, quest'ultimo è tenuto a riesaminare la propria azione (o le motivazioni della propria inazione) e a fornire una risposta al richiedente entro sedici settimane. Nel caso in cui l'istituzione, organo od organismo adito, «nonostante la dovuta diligenza, non sia in grado di agire»¹⁷ entro tale termine, quest'ultimo può essere esteso fino a un massimo di ventidue settimane. Se la domanda è accolta, l'amministrazione rivede l'atto oggetto delle doglianze o dà seguito alla richiesta di azione. Qualora invece l'esito del riesame sia negativo, l'istituzione, organo od organismo in questione ne dà comunicazione al richiedente mediante atto motivato.

La decisione assunta a seguito del riesame interno costituisce un atto a portata individuale del quale il soggetto richiedente è destinatario. Pertanto, essa è contestabile in sede giurisdizionale mediante azione per annullamento ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE¹⁸. Tuttavia, l'oggetto del giudizio instaurato dinanzi alla Corte di giustizia è limitato alla legittimità delle motivazioni addotte dall'amministrazione per giustificare la decisione negativa sulla richiesta di riesame. La cognizione della Corte non si estende, dunque, alla legalità dell'atto o dell'omissione originariamente contestati. Pertanto, l'annullamento in sede giurisdizionale della decisione negativa sul riesame comporta esclusivamente l'obbligo per l'amministrazione di condurre un nuovo riesame interno¹⁹.

¹⁶ Sulla riforma del 2021 del reg. (CE) 1367/2006, *ex multis*, v. L. DE LUCIA, *The New Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator*, in *Review of European Administrative Law*, n. 2, 2022, p. 7 ss.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *QUADERNI AISDUE – II ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea «La Conferenza sul futuro dell'Europa, contributo al dibattito sui valori dell'Unione e sulla protezione della salute e dell'ambiente»*, Napoli, 2022, p. 349 ss.; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Access to Environmental Justice and European Union Institutional Compliance With the Aarhus Convention: A Rather Longer and More Winding Road than Anticipated*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 3, 2022, p. 175 ss.; M. PAGANO, *Climate Legal Mobilization Under the New Aarhus Regulation*, in *German Law Journal*, n. 6, 2024, p. 919 ss.

¹⁷ Art. 10, par. 3, del reg. (CE) 1367/2006.

¹⁸ Art. 12 del reg. (CE) 1367/2006.

¹⁹ Sul punto, v. Corte giust. 6 luglio 2023, C-212/21 e C-223/21, *BEI/ClientEarth*,

3. L'esclusione delle decisioni in materia di aiuti di Stato dall'ambito di applicazione del reg. (CE) 1367/2006 e le possibili soluzioni

Come anticipato nell'introduzione, l'ambito di applicazione del meccanismo di riesame poc'anzi descritto non si estende ad atti e omissioni che rientrano nell'alveo di alcuni settori dell'ordinamento dell'Unione definiti dall'art. 2, par. 2, del reg. (CE) 1367/2006. Essi sono il diritto della concorrenza²⁰, il controllo degli aiuti di Stato, gli atti e le omissioni relativi alle procedure di infrazione *ex* artt. 259 e 260 TFUE, le procedure dinanzi al Mediatore europeo e quelle dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'impatto di queste limitazioni è particolarmente sensibile con riguardo al controllo degli aiuti di Stato. Infatti, in molteplici occasioni gli aiuti sottoposti a controllo da parte della Commissione ai sensi dell'art. 108 TFUE coinvolgono profili attinenti al rispetto della disciplina UE in materia ambientale²¹. Pertanto, a seguito delle doglianze presentate da diverse ONG, l'ACCC ha aperto un procedimento per inadempienza agli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus nei confronti dell'Unione²². Dalla prospettiva delle istituzioni politiche sovranazionali, la giustificazione di tale esclusione risiederebbe nel fatto che, nell'ambito in esame, i poteri

punto 54; Tribunale 19 novembre 2025, T-412/22 *PAN Europe/Commissione*, punto 33; T-94/23 *Pollinis France*, punto 34. Sui limiti al sindacato della Corte di giustizia sulla decisione assunta in sede di riesame interno *ex* reg. (CE) 1367/2006 e i riflessi di tali limiti sull'ampiezza del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale da parte dei membri del pubblico nell'ordinamento dell'Unione, v. M. PAGANO, *Climate Legal Mobilization Under the New Aarhus Regulation*, cit., p. 924 ss.; A. LANG, *La democrazia ambientale nel diritto UE*, in *Eurojus*, n. 4, 2025, p. 15 ss., in particolare pp. 27-28; sia altresì consentito un rinvio a L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *Rivista del Convenzioso Europeo*, n. 2, 2025, p. 451 ss.

²⁰ Inteso quale il novero di atti od omissioni relativi alle procedure di cui agli artt. 101 e 102 TFUE.

²¹ Sul punto, v. I. ANRÒ, *op. cit.*, p. 23; D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, n. 4, 2025, p. 1 ss.; M. BARBANO, *Adding the Environmental Perspective to State Aid Control: The Role of Environmental NGOs in light of the New Internal Review Mechanism*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2025, p. 405 ss.

²² Procedimento n. ACCC/C/2008/32 European Union, il cui fascicolo è consultabile all'indirizzo https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

dell'apparato istituzionale UE costituiscono una forma di controllo amministrativo. Pertanto, «[d]ato che gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi comunitari nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo possono essere esclusi, si dovrebbero egualmente escludere le procedure di inchiesta nelle quali le istituzioni o gli organi comunitari agiscano in qualità di organi di controllo amministrativo»²³. All'esito della procedura, il Comitato ha determinato l'infondatezza di quest'ultimo assunto. Da un lato, l'ACCC ha contestato l'equiparazione dell'attività di controllo amministrativo a quella legislativa, in quanto esse costituiscono espressione di diversi poteri pubblici²⁴. Dall'altro lato, il Comitato ha rilevato che la Convenzione non ammette l'esclusione di atti e omissioni adottati nel contesto di procedure di controllo amministrativo dallo spettro del diritto all'accesso alla giustizia. Infatti, solo gli atti adottati nell'esercizio del potere giudiziario sono estranei all'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus²⁵. Pertanto, l'esclusione degli atti adottati dalla Commissione nell'ambito delle procedure *ex art.* 108 TFUE si pone in contrasto con gli obblighi incombenti sull'Unione in virtù della Convenzione di Aarhus.

Nonostante i rilievi critici, la disposizione oggetto delle censure non è stata abrogata. Tale circostanza ha stimolato ulteriori comunicazioni all'ACCC da parte di alcune ONG²⁶, portando il Comitato a ribadire nel 2021 che la disciplina UE violi l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus²⁷.

Per porre rimedio alla persistente incompatibilità tra il reg. (CE) 1367/2006 e la Convenzione, la Commissione ha avanzato un ventaglio di

²³ Considerando n. 11 del reg. (CE) 1367/2006.

²⁴ ACCC, *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union*, 17 March 2017, punto 109.

²⁵ *Ivi*, punti 110-111.

²⁶ Presentate nell'ambito del procedimento n. ACCC/C/2015/128 European Union, il cui fascicolo è consultabile all'indirizzo https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

²⁷ Cfr. ACCC, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2015/128 concerning compliance by the European Union*, 17 March 2021, doc. ECE/MP.PP/C.1/2021/21.

soluzioni²⁸, le quali sono state oggetto di discussione nell'ambito del Gruppo di esperti sull'attuazione della Convenzione di Aarhus. Da un lato, la quasi totalità dei rappresentanti delle ONG che hanno partecipato alla consultazione pubblica in materia ha espresso la necessità di abrogare la disposizione del regolamento che esclude la materia degli aiuti di Stato dal meccanismo di riesame. Dall'altro lato, gli Stati membri si sono espressi prevalentemente in modo contrario. Solo una delegazione nazionale al Gruppo di esperti ha manifestato l'opinione che il meccanismo stabilito dal reg. (CE) 1367/2006 dovesse essere esteso agli aiuti di Stato²⁹. Diversi Stati membri hanno invece espresso «la preoccupazione che le richieste di revisione delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato prolunghino le procedure e aggravino l'incertezza sull'esito del procedimento»³⁰. Pertanto, anziché emendare il reg. (CE) 1367/2006, la maggioranza delle delegazioni nazionali ha espresso la propria preferenza per la previsione di un meccanismo di riesame simile a quello istituito dal reg. (CE) 1367/2006 nell'ambito del Codice delle migliori pratiche in materia di controllo degli aiuti di Stato. Quest'ultima soluzione è stata fatta propria dalla Commissione attraverso l'adozione del reg. di esecuzione (UE) 2025/905 e del nuovo dettato del Codice delle migliori pratiche qui in commento.

4. *Un meccanismo di riesame ad hoc per le decisioni in materia di aiuti di Stato: similitudini e differenze rispetto al reg. (CE) 1367/2006*

Dalla prospettiva della Commissione, la ragione alla base dell'introduzione di un meccanismo di riesame *ad hoc* in materia di controllo degli aiuti di Stato non risiederebbe meramente nella volontà di evitare l'apertura dell'iter legislativo di modifica del reg. (CE) 1367/2006. Ta-

²⁸ Comunicazione della Commissione sulle conclusioni adottate dal comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 per quanto riguarda gli aiuti di Stato: analisi delle implicazioni delle conclusioni e valutazione delle opzioni disponibili, COM(2023) 307 final.

²⁹ V. il verbale della riunione del Gruppo di esperti della Commissione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus del 12 settembre 2022, consultabile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=it&meetingId=43982&fromExpertGroups=390> (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

³⁰ *Ivi*, p. 2 (traduzione libera dell'autore dalla fonte originale in lingua inglese).

le scelta, invece, sarebbe giustificata sul piano sostanziale dalla necessità di salvaguardare la specificità delle procedure *ex art.* 108 TFUE³¹, obiettivo che sarebbe stato frustrato da una mera estensione dell'ambito di applicazione del reg. (CE) 1367/2006. Eppure, tale obiettivo non sembrerebbe riflettersi pienamente nella struttura del procedimento di riesame. Infatti, quest'ultima ricalca in gran parte quanto già previsto in via generale dal reg. (CE) 1367/2006. Fanno eccezione alcune minime differenze che non sono sempre riconducibili all'obiettivo poc'anzi richiamato.

In particolare, a differenza del procedimento *ex reg.* (CE) 1367/2006, il Codice delle migliori pratiche limita il novero dei soggetti legittimati a proporre la domanda di riesame alle sole ONG³². Resta così esclusa la categoria degli «altri membri del pubblico» – consistente in soggetti diversi dalle ONG, organizzati collettivamente e che soddisfano alcune soglie partecipative³³ – la cui introduzione nel 2021 era stata sollecitata proprio per rispondere ai rilievi critici dell'ACCC³⁴. Infatti, quest'ultimo aveva chiarito che il perimetro dei «membri del pubblico» aventi diritto all'accesso alla giustizia ai sensi della Convenzione di Aarhus non è limitato alle sole ONG³⁵. L'esclusione di tale categoria di soggetti dal meccanismo in esame dà così nuovamente luogo a profili di incompatibilità dell'ordinamento UE con l'art. 9, par. 3, della Convenzione, i quali, a parere di chi scrive, non appaiono giustificabili alla luce della «specificità» delle procedure di controllo degli aiuti di Stato.

I quattro requisiti che le ONG devono soddisfare per avere titolo a presentare la domanda – ossia, che il soggetto richiedente «a) sia una per-

³¹ Commission Staff Working Document accompanying the Commission Implementing Regulation amending Regulation (EC) No 794/2004 as regards an internal review mechanism to follow up on the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2015/128 and other procedural updates and the Communication from the Commission – Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures following the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/2015/128, SWD(2025) 118 final.

³² Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, cit., punti 77-78.

³³ Art. 11 *bis* del reg. (CE) 1367/2006.

³⁴ Sul punto, si rinvia all'analisi di cui alle fonti citate *supra*, nota n. 16.

³⁵ Cfr. ACCC, *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union*, 17 March 2017, punto 92.

sona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; b) abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; c) sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo di cui alla lettera b)» e, infine, «d) [che] l'oggetto della richiesta di riesame interno rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività»³⁶ – sono riproposti in via del tutto analoga anche per il procedimento di riesame previsto dal Codice delle migliori pratiche. Tuttavia, quest'ultimo introduce altresì una lista di documenti che le ONG sono tenute ad allegare per dimostrare il soddisfacimento di detti requisiti. La lista in questione ricalca l'analoga richiesta di produzione di documenti prevista dall'art. 2, par. 5, della decisione della Commissione (UE) 2023/748³⁷, la quale stabilisce le disposizioni di attuazione del reg. (CE) 1367/2006.

La richiesta di riesame può avere ad oggetto le decisioni della Commissione che concludono il procedimento di controllo formale degli aiuti ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE. In particolare, esse possono essere sottoposte a riesame interno nella misura in cui riconoscano la compatibilità dell'aiuto con i Trattati in base alle circostanze di cui agli artt. 107, par. 3 (aiuti potenzialmente compatibili con il mercato interno), 106, par. 2 (aiuti nell'ambito dei servizi di interesse economico generale) e 93 TFUE (aiuti nell'ambito del settore ferroviario). In particolare, l'oggetto del riesame consiste nella compatibilità dell'«attività oggetto dell'aiuto di Stato o [di] una delle caratteristiche della misura di aiuto di Stato approvate [...] che sono indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto»³⁸ con le disposizioni di diritto ambientale dell'Unione. In analogia a quanto previsto dal reg. (CE) 1367/2006, la richiesta di riesame deve essere motivata e presentata entro

³⁶ Art. 11, par. 1, del reg. (CE) 1367/2006.

³⁷ Decisione (UE) 2023/748 della Commissione, dell'11 aprile 2023, che stabilisce norme dettagliate di applicazione del reg. (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio con riguardo alle richieste di riesame interno di atti amministrativi o omissioni amministrative.

³⁸ Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, cit., punto 77. Sull'applicazione del concetto di «legame indissolubile» delle caratteristiche della misura con l'oggetto dell'aiuto ai fini della definizione dell'oggetto del riesame, si segnala che la Commissione ha adottato specifiche linee guida in materia (Commissione, *Practical Guidance in Connection with the Internal Review Mechanism Following the Aarhus Convention Compliance Committee Findings in Case ACCC/C/2015/128*, 12 novembre 2025).

otto settimane dalla pubblicazione della decisione contestata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea³⁹.

A meno che ritenga la richiesta inammissibile o manifestamente infondata, la Commissione procede al riesame e comunica la propria decisione all'ONG richiedente entro sedici settimane. Quest'ultimo termine può essere eccezionalmente esteso fino a ventidue settimane qualora la Commissione, «nonostante la dovuta diligenza, non sia in grado di rispettare il termine»⁴⁰. Tali scadenze sono analoghe a quelle previste per il procedimento di riesame disciplinato dal reg. (CE) 1367/2006⁴¹. La decisione sul riesame, in quanto atto a portata individuale di cui l'ONG richiedente è destinataria, è impugnabile da quest'ultima dinanzi al Tribunale dell'Unione europea ai sensi dell'art. 263 TFUE⁴². Tuttavia, anche in questo caso la cognizione della Corte di giustizia non si estende alla legittimità dell'atto od omissione originariamente contestato⁴³.

L'unica differenza rispetto al reg. (CE) 1367/2006 che sembrerebbe effettivamente discendere dalla peculiarità della materia degli aiuti di Stato consiste nell'obbligo in capo alla Commissione di comunicare ogni richiesta di riesame ricevuta al soggetto in senso lato "controinteressato", vale a dire lo Stato membro che ha erogato l'aiuto in esame, il quale potrà presentare le proprie osservazioni entro un termine di 30 giorni.

Quest'ultima soluzione è senz'altro opportuna, alla luce dell'interesse di cui lo Stato membro è portatore nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato. Tuttavia, va notato come l'avvio dell'interlocuzione con le autorità nazionali comporti la sospensione del decorso dei termini entro i quali la Commissione deve notificare la propria decisione. La previsione comporta, dunque, un prolungamento nel tempo dell'incertezza in merito alla legittimità dell'aiuto di Stato nelle more della decisione della Commissione sulla richiesta di riesame. Paradossalmente, proprio quest'ultima incertezza costituiva uno dei motivi per cui gli Stati membri avevano espresso la pro-

³⁹ *Ivi*, punto 94.

⁴⁰ *Ivi*, punto 96.

⁴¹ In particolare, v. art. 10, parr. 2-3, del reg. (CE) 1367/2006.

⁴² Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, cit., punto 97.

⁴³ V. J. DELARUE, *Op-Ed: New State Aid Rules: Will the Public Finally Have Access to Justice?*, in *EU Law Live*, 3 giugno 2025, disponibile all'indirizzo <https://eulawlive.com/op-ed-new-state-aid-rules-will-the-public-finally-have-access-to-justice/> (consultato da ultimo il 23 dicembre 2025).

pria contrarietà all'estensione del riesame previsto dal reg. (CE) 1367/2006 alla materia degli aiuti di Stato⁴⁴. Vista la scelta della Commissione di istituire un meccanismo *ad hoc* che risponda alla «specificità» della materia, sarebbe stato prevedibile attendersi la definizione di termini più stringenti per l'assunzione della decisione sul riesame. Invece, la scelta della Commissione è di segno opposto. Non solo i termini definiti dal Codice sono identici a quelli previsti dal reg. (CE) 1367/2006; anche il meccanismo che dovrebbe valorizzare la specificità delle procedure di controllo degli aiuti di Stato, coinvolgendo lo Stato membro erogante, comporta un ulteriore allungamento dei tempi, pregiudicando quelle esigenze di certezza che deriverebbero... proprio dalla specificità della materia.

5. Una disciplina procedimentale radicata in un atto di soft law: analisi del rapporto che intercorre tra il reg. (UE) 2025/905 e il Codice delle migliori pratiche

Se in precedenza si era detto che il meccanismo in esame è stato introdotto dal combinato del reg. di esecuzione (UE) 2025/905 e del Codice delle migliori pratiche, non sarà sfuggito il fatto che la disciplina illustrata nella precedente sezione faccia esclusivo riferimento a quest'ultima fonte. Non si tratta di una casualità, bensì della conseguenza del rapporto peculiare – se non anomalo – che intercorre tra i due atti.

Il primo di essi trova il proprio fondamento nell'art. 33 del reg. (UE) 2015/1589⁴⁵, che prevede in capo alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per meglio definire, nell'alveo della procedura di controllo degli aiuti di Stato, «la forma, il contenuto e le altre modalità delle notificazioni»⁴⁶. Sfruttando tale possibilità, il regolamento di esecuzione modifica il reg. (CE) 794/2004⁴⁷, prevedendo un nuovo modulo di notifica

⁴⁴ Cfr. il verbale della riunione del Gruppo di esperti della Commissione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus del 12 settembre 2022, cit.; in dottrina, v. C. H. L. LABUS, *The New Internal Review Mechanism Concerning the Compatibility of State Aid Decisions with EU Environmental Law*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2025, p. 457 ss., in particolare pp. 464-465.

⁴⁵ Reg. (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

⁴⁶ Art. 33, lett. a), del reg. (UE) 2015/1589.

⁴⁷ Reg. (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni

degli aiuti e schemi di aiuto da parte degli Stati membri. In particolare, esso introduce l'obbligo per ogni Stato membro notificante di «confermare che né l'attività oggetto di aiuto né qualsiasi caratteristica della misura notificata che sia indissolubilmente legata all'oggetto dell'aiuto violano il diritto ambientale dell'Unione»⁴⁸. Inoltre, il medesimo regolamento di esecuzione ha previsto *ex novo* un modulo standardizzato per la proposizione della richiesta di riesame interno.

Al netto di ciò, nessuna disposizione del regolamento di esecuzione è dedicata alla disciplina del procedimento di riesame interno qui in commento. Infatti, come sottolineato dal considerando n. 6, «le modalità della procedura di riesame interno sono illustrate in dettaglio in una comunicazione della Commissione relativa al codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato».

Con ogni evidenza, il contenuto “minimale” del regolamento in commento è dovuto all'estensione alquanto limitata del potere di esecuzione attribuito alla Commissione ai sensi dell'art. 33 del reg. (UE) 2015/1589, che concerne esclusivamente la disciplina del meccanismo di notifica. Tuttavia, tale circostanza avrebbe forse potuto sollecitare la Commissione a proporre al Consiglio l'adozione di un meccanismo di riesame *ad hoc* ai sensi dell'art. 109 TFUE⁴⁹. La Commissione ha ritenuto che un simile intervento avrebbe comportato tempistiche troppo lunghe, impedendo così il tempestivo allineamento dell'ordinamento dell'Unione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus⁵⁰. Tuttavia, questa considerazione non appare convincente. In base all'art. 109 TFUE, una modifica del reg. (UE) 2015/1589 per introdurre la disciplina del meccanismo di riesame avrebbe richiesto esclusivamente una deliberazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, previa sola consultazione del Parlamento europeo. Inoltre, tale soluzione non necessiterebbe di una contemporanea modifica del reg. (CE) 1367/2006 attraverso la procedura legislativa ordinaria, in quanto, come precedentemente ricordato, l'art. 2, par. 2, di quest'ultima

di esecuzione del reg. (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴⁸ Par. 6.8 dell'Allegato I al reg. di esecuzione (UE) 2025/905.

⁴⁹ Sul punto, v. A.-L. SCHERER, *Access to Environmental Justice under the Aarhus Convention: Evaluating the Contemporary Hurdles for ENGOs in Challenging State Aid Decisions under EU Law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, n. 3, 2024, p. 197 ss., in particolare pp. 207-208.

⁵⁰ Commission Staff Working Document SWD(2025) 118 final, cit., p. 20.

fonte esclude espressamente la sua applicabilità alla materia degli aiuti di Stato. Pertanto, in presenza, come sembrerebbe, di un netto consenso politico tra gli Stati membri, la discussione e l'adozione di una simile proposta ai sensi dell'art. 109 TFUE avrebbero con ogni probabilità richiesto tempi brevi, così da evitare il rischio paventato dalla Commissione.

La scelta di agire nei limiti dei poteri di esecuzione definiti dal diritto derivato vigente comporta l'inevitabile relegazione della disciplina del procedimento di riesame interno a una fonte non vincolante, ossia la comunicazione della Commissione recante il nuovo Codice delle migliori pratiche⁵¹. L'utilizzo di codici incardinati in atti di *soft law* per meglio definire le procedure di controllo della Commissione non costituisce senz'altro una novità, né nella materia degli aiuti di Stato, né in quella della tutela della concorrenza⁵². Tuttavia, in simili casi il codice si limita a meglio definire l'applicazione di una procedura già disciplinata in forma vincolante a livello di diritto derivato – segnatamente, nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato, dal reg. (UE) 2015/1589 – al fine di chiarirne la portata e orientare la condotta dei soggetti coinvolti. Del resto, come chiarito dal Codice stesso, esso «non crea nuovi diritti rispetto a quelli stabiliti nel trattato [...], nel regolamento (UE) 2015/1589 [...] e nel regolamento (CE) 794/2004 [...] e nella relativa interpretazione da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione, né altera tali diritti in alcun modo»⁵³.

Invece, nella fattispecie in esame, non solo l'intera disciplina del procedimento è regolata esclusivamente dal Codice delle migliori pratiche, ma il reg. (UE) 2025/905 nemmeno contempla una disposizione che istituisca, ancorché senza regolarlo, il meccanismo di riesame. Quest'ultimo è richiamato esclusivamente nel preambolo⁵⁴, anch'esso privo di efficacia vincolante, e la sua esistenza è meramente presupposta dall'introduzione come allegato al regolamento di un modulo a tal scopo.

La tecnica normativa seguita dalla Commissione solleva dunque un in-

⁵¹ Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, cit.

⁵² V., in particolare, la comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE, 2011/C 308/06.

⁵³ Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, cit., par. 7; sul punto, v. C. H. L. LABUS, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁴ Considerando n. 4: «L'Unione dovrebbe adottare misure per rispondere alle conclusioni dell'ACCC istituendo un meccanismo di riesame interno».

terrogativo: può il Codice delle migliori pratiche costituire la fonte adeguata a regolare la procedura in esame e conferire ai soggetti titolati il diritto ad ottenere il riesame interno delle decisioni in materia di aiuti di Stato?

Per rispondere alla domanda, è opportuno innanzitutto svolgere alcune considerazioni ulteriori sul rapporto che intercorre tra una particolare componente del reg. (UE) 2025/905, ossia il modulo di richiesta di riesame di cui all'Allegato V, e il Codice delle migliori pratiche. Infatti, il primo costituisce l'unico riflesso sul piano del diritto derivato della disciplina di *soft law* relativa al meccanismo di riesame. Un modulo non rappresenta certamente una fonte atta a disciplinare fattispecie generali e astratte; tuttavia, alcuni limitati passaggi del modulo parrebbero in effetti idonei a cristallizzare in forma vincolante – in quanto parte integrante del regolamento – alcuni requisiti procedurali definiti dal Codice delle migliori pratiche.

Al riguardo, possono essere addotti due esempi. Il primo di essi attiene alla titolarità soggettiva a presentare domande di riesame e al termine per proporle. Il Codice delle migliori pratiche circoscrive tale diritto alle sole ONG e limita il suo esercizio entro un termine di otto settimane dalla pubblicazione della decisione contestata in Gazzetta Ufficiale. La previsione in esame trova conferma nella prima nota a piè di pagina del modulo, la quale recita «[l]a richiesta di riesame interno deve essere presentata dall'organizzazione non governativa entro otto settimane dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea della decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato che è oggetto del riesame richiesto». Il secondo esempio, di tenore analogo, riguarda il novero degli atti sottoponibili a riesame interno. Ed è di nuovo un passaggio del modulo che cristallizza quanto definito dal Codice delle migliori pratiche – segnatamente, al punto 82. Infatti, il par. 5 del modulo rammenta che «[...] un riesame interno può essere richiesto solo per le decisioni definitive in materia di aiuti di Stato che chiudono un procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108, par. 2, del trattato, in conformità dell'art. 9, parr. 3 e 4, del reg. (UE) 2015/1589 del Consiglio e aventi come base giuridica l'art. 107, par. 3, lettera a), prima parte della lettera b) (aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo) e lettere c), d) ed e), del trattato, l'art. 93 del trattato e l'art. 106, par. 2, del trattato».

Pertanto, un'interpolazione tra il dettato del Codice delle migliori pratiche e alcuni passaggi del modulo di richiesta del riesame consentirebbe,

in astratto, di ritenere che almeno alcuni passaggi della disciplina procedurale godano di efficacia vincolante sul piano formale, in quanto cristallizzati nel modello allegato al reg. di esecuzione (UE) 2025/905. Tuttavia, l'argomento non appare risolutivo per due ragioni. In primo luogo, una simile operazione ermeneutica è possibile soltanto con riferimento ad alcuni passaggi della disciplina procedurale in esame, senza poterne esaurire tutti gli elementi essenziali. In secondo luogo, l'interpretazione proposta si espone a un valido controargomento, secondo il quale il contenuto del modulo di richiesta, alla luce dell'obiettivo peculiare di tale atto, non andrebbe inteso quale precettivo, bensì quale mera avvertenza al soggetto destinatario rispetto ad una regola che trova il proprio fondamento in un'altra fonte.

6. Segue: le implicazioni della portata precettiva “mediata” del Codice delle migliori pratiche

È dunque opportuno procedere oltre nell'analisi e interrogarsi sulla portata precettiva del Codice delle migliori pratiche isolatamente considerato. La giurisprudenza ha da tempo riconosciuto una certa efficacia di vincolo al contenuto di simili atti di *soft law* nei confronti delle istituzioni che li hanno emanati. Nell'alveo del diritto della concorrenza e del controllo degli aiuti di Stato, la Corte di giustizia ha costantemente affermato che la pubblicazione di tali atti da parte della Commissione dà luogo ad un'autolimitazione del proprio potere discrezionale⁵⁵. Di conseguenza, la Commissione non può, «in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi generali del diritto, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento»⁵⁶.

Ciononostante, il vincolo al rispetto del Codice delle migliori pratiche mediato dalla tutela del legittimo affidamento o dal principio di uguaglianza non ha una portata precettiva equiparabile a quella che deriverebbe da disposizioni vincolanti sul piano formale. Infatti, per quanto la Commissione sia in via di principio obbligata a dare seguito a previsioni “autoim-

⁵⁵ *Ex multis*, v. Corte giust. 19 luglio 2016, C-526/14, *Kotnik e a.*, punti 39-40; Corte giust. 7 novembre 2024, C-588/22 P, *Ryanair/Commissione*, punto 58.

⁵⁶ Corte giust. 31 gennaio 2023, C-284/21 P, *Commissione/Braesch e a.*, punto 90.

poste”, residua la possibilità per l’istituzione di giustificare la propria inosservanza dimostrando l’insussistenza, nel caso di specie, di una violazione del principio di uguaglianza o della tutela del legittimo affidamento. Quest’ultima possibilità trova conferma in una decisione del Mediatore europeo, la quale, proprio con riguardo al Codice delle migliori pratiche, afferma che «whereas codes of practice adopted unilaterally by an institution are not law, should a code exist, an institution should comply with it, *or give justified reasons for not doing so*»⁵⁷.

Il carattere mediato del vincolo generato dal Codice delle migliori pratiche si riflette altresì sul piano dei rimedi in caso di inottemperanza. Con riguardo alla procedura di riesame definita dal reg. (CE) 1367/2006, la dottrina aveva già posto in evidenza la possibilità per i membri del pubblico di ricorrere in carenza dinanzi alla Corte di giustizia qualora l’istituzione, organo od organismo dell’Unione non desse seguito alla richiesta di riesame interno⁵⁸. Tale possibilità parrebbe, almeno a prima vista, difficilmente realizzabile nel caso di un’eventuale inosservanza da parte della Commissione nell’ambito della procedura in commento. Infatti, la sussistenza di un obbligo attuale di azione in campo all’istituzione resistente costituisce un elemento essenziale per l’accoglimento del ricorso⁵⁹. Nella fattispecie in esame, qualora un’ONG presentasse un ricorso ai sensi dell’art. 265 TFUE⁶⁰, la dimostrazione dell’esistenza di un obbligo di azione in capo alla Commissione verrebbe resa ardua dal carattere (formalmente) non vincolante delle disposizioni del Codice delle migliori pratiche ritenute violate. Di conseguenza, tale obbligo potrebbe essere dimostrato solamente attraverso il richiamo a un referente normativo di diritto primario o derivato. Quest’ultima circostanza comporta un onere argomentativo notevole in capo alla parte attrice, la quale dovrebbe dimostrare che lo scrupoloso rispetto della procedura “autoimposta” da parte della Commissione così come descritta dal Codice delle migliori pratiche sia necessario

⁵⁷ Decisione del Mediatore europeo che conclude l’indagine n. 400/2014/DK, punto 18, corsivo dell’autore; sul punto, in dottrina, v. K. BACON QC, *European Union Law of State Aid*, 3^a ed., Oxford, 2017, p. 497.

⁵⁸ A. FAVI, *op. cit.*, nota n. 8.

⁵⁹ Per tutti, v. Tribunale 3 giugno 1999, T-17/96, *TF1/Commissione*, punto 72.

⁶⁰ Sulle peculiarità del ricorso in carenza, *ex multis*, v. K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, 2^a ed., Oxford, 2023, p. 411 ss.; A. MAFFEO, *Il ricorso in carenza*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell’Unione europea*, Torino, 2025, p. 211 ss.

per tutelare la posizione giuridica invocata, configurando così un obbligo di azione nei termini descritti.

Per far fronte ad un simile onere, la parte attrice potrebbe avvalersi del richiamo al principio di uguaglianza e alla tutela del legittimo affidamento, di cui si è detto nella sezione precedente. Tuttavia, un diverso percorso argomentativo, fondato sul richiamo al diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, potrebbe rendere più agevole la dimostrazione richiesta. Infatti, il giudice dell'Unione ha chiarito che il principio generale di buona amministrazione (assunto a diritto fondamentale nel quadro della Carta⁶¹), qualora invocato nell'ambito di un'azione in carenza, comporta che la Corte di giustizia verifichi se l'amministrazione sovranazionale abbia compiuto le proprie valutazioni con diligenza e imparzialità, nonché entro un termine ragionevole⁶². Pertanto, il contenuto di alcuni obblighi imposti all'amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta – quali, a titolo esemplificativo, il dovere di fornire una risposta al soggetto richiedente e di motivare le proprie decisioni – ben potrebbe coincidere con un'eventuale inazione della Commissione rispetto a quanto disposto dal Codice delle migliori pratiche. Così, in una categoria – sebbene ben lungi dall'essere esaustiva – di potenziali omissioni da parte della Commissione rispetto a quanto disposto dal Codice delle migliori pratiche, l'obbligo suppostamente violato potrebbe trovare il proprio referente normativo nel diritto ad una buona amministrazione ai sensi

⁶¹ Sulla portata e le implicazioni dell'art. 41 della Carta, *ex multis*, v. P. PIVA, *Art. 41 – Diritto ad una buona amministrazione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 756 ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, 3ª ed., Oxford, 2018, p. 484 ss.; D.-U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, p. 1 ss.; P. CRAIG, *Article 41 – The Right to Good Administration*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2021, p. 1125 ss.; F. TULKENS, *Article 41 – Droit à une bonne administration*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article*, 3ª ed., Bruxelles, 2023, p. 1089 ss.

⁶² Per tutti, v. Tribunale 20 settembre 2011, T-400/04, T-402/04, T-403/04 e T-404/04, *Arch Chemicals e Arch Timber Protection/Commissione*, punto 65; Corte giust. 2 aprile 1998, C-367/95 P, *Commissione/Sytraval e Brink's France*, punto 62.

dell'art. 41 della Carta, consentendo così di superare l'onere argomentativo messo in luce in precedenza.

7. Considerazioni conclusive

Il presente contributo ha inteso offrire alcune riflessioni rispetto alle criticità che emergono dalla nuova procedura di riesame delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato definita dal combinato del reg. di esecuzione (UE) 2025/905 e del nuovo Codice delle migliori pratiche. Come richiamato nell'introduzione, l'intervento normativo in commento si è reso necessario per assicurare la conformità dell'ordinamento dell'Unione agli obblighi che derivano dalla Convenzione di Aarhus, soprattutto a seguito dei rilievi critici del relativo Comitato di controllo. A tal fine, la Commissione ha definito un meccanismo distinto da quello previsto dal reg. (CE) 1367/2006 che, nelle parole della Vicepresidente Ribera, dovrebbe garantire «il giusto equilibrio tra l'accesso alla giustizia nel settore del diritto ambientale dell'Unione e le specificità della procedura in materia di aiuti di Stato»⁶³.

A seguito dell'analisi proposta, è possibile concludere che né l'uno, né l'altro obiettivo sono stati raggiunti in maniera soddisfacente. Anzi, la scelta della Commissione di introdurre una procedura *ad hoc* mediante *soft law* in luogo di, alternativamente, proporre di estendere alla materia degli aiuti di Stato l'applicazione del reg. (CE) 1367/2006 o prevedere un meccanismo analogo ai sensi dell'art. 109 TFUE ha portato i due obiettivi ad elidersi a vicenda.

Con riguardo alla garanzia dell'accesso alla giustizia, la procedura in esame comporta alcune differenze rispetto al reg. (CE) 1367/2006 che potrebbero dar luogo a profili di incompatibilità con l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. In particolare, la limitazione alle sole ONG della legittimazione a proporre richieste di riesame, escludendo così gli altri membri del pubblico, rischia di riproporre le medesime censure che l'ACCC aveva formulato rispetto al dettato originario del reg. (CE) 1367/2006. In secondo luogo, la natura non vincolante sul piano formale delle disposizioni procedurali contenute nel Codice delle migliori pratiche

⁶³ Dichiarazione della Vicepresidente esecutiva della Commissione per una Transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera, cit.

solleva dubbi circa l'efficacia del meccanismo in commento sia sul piano sostanziale, sia di quello dei rimedi. Al riguardo, il contributo ha proposto alcune riflessioni rispetto al possibile superamento della problematica attraverso l'interpolazione tra il Codice delle migliori pratiche e alcune norme di diritto primario, quali il principio di uguaglianza, la tutela del legittimo affidamento e il diritto ad una buona amministrazione.

Nemmeno la «specificità» delle procedure in materia di controllo degli aiuti di Stato parrebbe trovare tutela attraverso la procedura in esame. L'unico meccanismo votato a tale obiettivo – ossia la previsione di una interlocuzione tra la Commissione e lo Stato membro come parte della procedura di riesame – implica una sospensione dei termini per la conclusione della valutazione, frustrando quell'esigenza di celerità che gli Stati membri avevano individuato proprio come parte della «specificità» della materia.

A fronte di simili profili critici, appare dunque opportuno domandarsi se una modifica del reg. (CE) 1367/2006 per estendere la sua applicazione alle decisioni in materia di aiuti di Stato fosse stata preferibile. A parere di chi scrive, la risposta dovrebbe dirsi positiva. Infatti, quest'ultima scelta avrebbe permesso di evitare ulteriori profili di incompatibilità con la Convenzione di Aarhus⁶⁴. Inoltre, la specificità della materia degli aiuti di Stato avrebbe potuto essere adeguatamente tutelata introducendo nel regolamento il medesimo meccanismo di interlocuzione previsto dal Codice delle migliori pratiche, senza tuttavia prevedere la sospensione dei termini per l'adozione della decisione sul riesame interno.

Vista la novità dell'intervento normativo in commento, solo la prassi applicativa potrà confermare o smentire i rilievi critici qui proposti⁶⁵. Tuttavia, qualora questi ultimi si rivelassero fondati, sarebbe auspicabile una riflessione da parte della Commissione sulla possibilità di rivedere la disciplina nei termini qui suggeriti.

⁶⁴ Pur preferibile nei termini qui proposti, va comunque ricordato che l'estensione della disciplina di cui al reg. (CE) 1367/2006 alla materia degli aiuti di Stato non sarebbe di per sé sola idonea a superare gli ostacoli in termini di accesso alla giustizia che già affliggono quest'ultimo strumento (come sottolineato da M. BARBANO, *op. cit.*, p. 417). Sul punto, v. *supra*, n. 19.

⁶⁵ Al momento in cui si scrive, la Commissione ha ricevuto una sola richiesta di riesame interno nell'ambito del meccanismo qui in commento – la lista delle richieste presentate è disponibile all'indirizzo https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/aarhus-review-requests_en#repository-of-requests (consultato da ultimo il 1 gennaio 2026).

APPENDICE NORMATIVA

ATTI VINCOLANTI

REGOLAMENTI

Regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, Primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE.

Regolamento (CEE) n. 4057/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi.

Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi dell'Unione europea delle disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Regolamento (CE) 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità.

Regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati – GDPR).

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

Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Regolamento (UE) 2016/1035 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla protezione contro i prezzi pregiudizievoli delle navi.

Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

Regolamento (UE) 2019/712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo.

Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

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

Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, che modifica il regolamento (CE) n. 1367/2006 (regolamento Aarhus).

Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2022, relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali - IPI).

Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (Digital Markets Act).

Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

Regolamento (UE) 2022/2586 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, sull'applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale.

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

Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie.

Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

Regolamento (UE) 2023/2405 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo sostenibile (ReFuelEU Aviation).

Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, nonché la direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Regolamento (UE) 2024/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, modifica la direttiva (UE) 2020/1828 e il regolamento (UE) 2023/1542 e abroga la direttiva 2009/125/CE.

Regolamento di esecuzione (UE) 2025/905 della Commissione, del 12 maggio 2025, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda il meccanismo di riesame interno ai sensi della Convenzione di Aarhus.

Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Regolamento (UE) 2025/2083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 ottobre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

DIRETTIVE

Direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori.

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva Habitat).

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (Direttiva Quadro Acque).

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione.

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

Direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE sul sistema di scambio di quote di emissione.

Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica.

Direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde.

Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

Direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025, che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

DECISIONI

Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema ETS

Decisione di esecuzione (UE) 2022/2358 della Commissione, del 1° dicembre 2022, sulla misura della Francia che stabilisce una limitazione dell'esercizio dei diritti di traffico aereo per motivi ambientali

Decisione (UE) 2023/748 della Commissione, dell'11 aprile 2023, che stabilisce norme dettagliate per le richieste di riesame interno ai sensi del regolamento Aarhus

ATTI NON VINCOLANTI

Commissione intergovernativa sull'integrazione europea, Report di Bruxelles sul mercato unico (Report Spaak), Titolo 2, Capitolo 2, 1956, p. 57

Comunicazione della Commissione, Quadro comunitario per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente, GU C 72, 1994.

Comunicazione della Commissione, Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro, COM(96) 583.

Comunicazione della Commissione, Gli appalti pubblici nell'Unione Europea, COM(98) 143.

Comunicazione interpretativa della Commissione, sulle concessioni nel diritto comunitario, COM(2000) 121/02.

Comunicazione della Commissione, I servizi d'interesse generale in Europa, COM (2000) 580.

Comunicazione della Commissione, sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, COM(2001) 274.

Comunicazione della Commissione, Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, GU C 37/3, 2001.

Libro verde sui servizi di interesse generale, COM(2003) 270.

Comunicazione della Commissione, Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale, COM(2003) 302.

Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374.

Commissione europea, Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03).

Comunicazione della Commissione, Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato (2004/C 101/08).

Comunicazione della Commissione, Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE, COM(2005) 474.

Comunicazione della Commissione, Libro verde sugli strumenti di mercato per l'ambiente, COM(2007) 140 final.

Comunicazione della Commissione, concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (2008/C 267/01).

Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici per un ambiente migliore, COM(2008) 400.

Commissione europea, Orientamenti sulle priorità della Commissione nella applicazione dell'art. 82 CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti, COM(2008) 832.

Comunicazione della Commissione, Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, GU C 82/1, 2008.

Comunicazione della Commissione, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nella crisi finanziaria ed economica, GU C 83, 2009.

Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020.

Comunicazione della Commissione, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'Unione europea, COM(2012) 209.

Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, 2014/C 99/03.

Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, GU C 249/1, 2014.

Comunicazione della Commissione, Nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C(2016) 2946 final.

ACCC/C/2008/32 — findings 2017

Comunicazione della Commissione, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572.

Comunicazione congiunta, Una prospettiva strategica, JOIN(2019) 5.

Comunicazione della Commissione, Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, (2019/C 271/02).

Comunicazione della Commissione, Il Green Deal europeo, COM(2019) 640.

Comunicazione della Commissione, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare, COM(2020) 98.

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza COVID-19, 2020/C 91 I/01.

Comunicazione della Commissione, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del *Green Deal* europeo, COM(2020) 21.

Comunicazione della Commissione, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020) 381.

Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato destinati a promuovere importanti progetti di comune interesse europeo, 2021/C 528/02.

Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, 2022/C 80/01.
ACCC/C/2015/128 — findings 2021.

Comunicazione della Commissione, pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550.
Better Regulation Guidelines — SWD(2021) 305.

Commissione europea, Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno (2021/C 526/01).

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi, 2022/C 426/01.

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

Comunicazione della Commissione, Piano REPowerEU, COM(2022) 230.
Verbale gruppo esperti Commissione — 12 settembre 2022.

Commissione europea, Comunicazione sull'orientamento informale per questioni nuove o irrisolte relative agli articoli 101 e 102 TFUE sollevate da casi individuali (lettere di orientamento) (2022/C 381/07).

Comunicazione della Commissione, European Commission digital strategy. Next generation digital Commission, C(2022) 4388.

Comunicazione della Commissione, Il piano industriale del Green Deal, COM(2023) 62.

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, C(2023) 171.

Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi e transizione, 2023/C 101/03.

Comunicazione della Commissione, Analisi delle implicazioni delle conclusioni del

Compliance Committee della Convenzione di Aarhus, COM(2023) 307 final.
Proposta di regolamento che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (EDIP), COM(2024) 150.

Commissione europea, Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, C(2024) 1645.

Commissione europea, Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, C(2023) 4752.
SWD(2024) 201 — regolamento sovvenzioni estere.

Comunicazione della Commissione, Relazione 2025 sul mercato unico e la competitività, COM(2025) 26.

Comunicazione della Commissione, Bussola per la competitività dell'UE, COM(2025) 30.

Proposta di direttiva (UE) che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, COM(2025) 81.

Comunicazione della Commissione, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM(2025) 85.

Comunicazione della Commissione, Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo, COM(2025) 95.

Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, COM(2025) 122.

Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOIN(2025) 120.

Comunicazione della Commissione, Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte, COM(2025) 500.

Piano investimenti trasporti sostenibili (STIP) — COM(2025) 664.

Comunicazione della Commissione, Agenda dei consumatori 2030 e piano d'azione per i consumatori nel mercato unico – Un nuovo impulso alla protezione dei consumatori, alla competitività e alla crescita sostenibile, COM(2025) 848.

Comunicazione della Commissione, Programma di lavoro della Commissione per il 2026. È ora che l'Europa si renda indipendente, COM(2025) 870.
SWD(2025) 118 — riesame interno Aarhus / aiuti di Stato.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione della direttiva 2014/23/UE sulle concessioni, della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e della direttiva 2014/25/UE, SWD(2025) 333.

Practical Guidance internal review mechanism — 12 novembre 2025.

SWD(2025) 850 — Clean Industrial Deal State Aid Framework.

Comunicazione della Commissione, Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, C(2025) 2823.

Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del Patto per l'industria pulita, C(2025) 7600.

Comunicato stampa della Commissione europea concernente la relazione annuale 2026 sul mercato unico e la competitività, COM(2026) 46.

BIBLIOGRAFIA

- ACOCCELLA N., BEQIRAJ E., DI BARTOLOMEO G., DI PIETRO M., FELICI F., *An evaluation of alternative fiscal adjustment plans: The case of Italy*, in *Journal of Policy Modeling*, 2020, p. 699;
- AGNOLUCCI I., *Public support during the pandemic: evaluation on the use of State aid control between the Temporary Framework and the Recovery and Resilience Facility*, in *EU Law Live*, Chillin-symposia Competition, 8 febbraio 2023;
- AGNOLUCCI I., *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, Fascicolo Speciale 3/2024;
- AGNOLUCCI I., *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, 2022, p. 3;
- AIGINGER K., RODRIK D., *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, 2020, p. 189;
- AKIMOTO K. ET AL., *Joint Working Party on Trade and Environment Promoting Energy Efficiency through Trade*, OECD Trade and Environment Working Paper n. 2011-07;
- ALESINA A., ARDAGNA S., *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, in *Tax Policy and the Economy*, 2010, p. 35;
- ALESINA A., FAVERO C. A., GIAVAZZI F., *Effects of Austerity: Expenditure - and Tax - based Approaches*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2019, p. 141;
- AMADEO S., *Art. 191 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1634;
- AMADEO S., *Commento all'art. 11 TFUE*, II ed., in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 408;
- AMATO G., PARDOLESI R., NICITA A., OSTI C., SABBATINI P., *Tavola rotonda su J.B. Baker e S.C. Salop, Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, p. 145;
- AMMANNATI L., CABIDDU M.A., DE CARLI P. (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza e diritti*, Milano, 2001;

- AMPÁRO GRAU RUIZ., *La protección del interés económico general y de la cohesión social y territorial en la Unión europea*, in *Comentarios a la Constitución Europea*, vol. III, Valencia, 2004, p. 103;
- ANDHOV M., BIONDI A., RUBINI L. (eds.), *Regulating for a sustainable and resilient single market Challenges and reforms in the areas of state aid, competition, and public procurement law*, Bruxelles, 2023;
- ANNICHIARICO B., CESARONI C., *Tax reforms and the underground economy: a simulation - based analysis*, in *International Tax and Public Finance*, 2017, p. 1184;
- ANNICHIARICO B., DI DIO F., *Environmental policy and macroeconomic dynamics in a new Keynesian model*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 2015, p. 1;
- ANNICHIARICO B., DILUISO F., *International transmission of the business cycle and environmental policy*, in *Resource and Energy Economics*, 2019, p. 101;
- ANRÒ I., *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del regolamento di Aarhus*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 1;
- ANTONIAZZI S., *Società miste e servizi pubblici locali*, Napoli, 2017;
- AREEDA P., *Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles*, in *Antitrust Law Journal*, vol. 58, 1989, p. 841;
- ARENA A., *Accesso ai servizi d'interesse economico generale*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (eds.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 679;
- ARENA A., *La nozione di 'servizio pubblico' nel diritto dell'integrazione economica. La specificità del modello sovranazionale europeo*, Napoli, 2011, p. 93;
- ARISTEI L., *L'accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017, p. 73;
- ARNESE P., *IA, gatekeepers e mercato: equilibri tra innovazione e regolamentazione nell'UE*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1;
- AUBY J. B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., CHEVALIER E., *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2014;
- BACON QC K., *European Union Law of State Aid*, 3a ed., Oxford, 2017;
- BAKER J. B., SALOP S. C., *Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, p. 7;
- BANET C., *Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG)(2014-2020)*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, p. 172;
- BARATTA R., *Aiuti Di Stato e Fragilità Ambientali: I Nuovi Orientamenti Della Commissione*, in *Diritto e Società*, vol. 3, 2022, p. 521;

- BARBANO M., *Adding the Environmental Perspective to State Aid Control: The Role of Environmental NGOs in light of the New Internal Review Mechanism*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2025, p. 405;
- BARBANO M., *EU State Aid Law as Applied to the Airline Industry: pandemic crisis and long-term perspectives*, Torino, 2025;
- BARBANO M., *La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale "Do No Significant Harm"*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 2;
- BARBANO M., *Sovvenzioni estere distorsive: ambito di applicazione ed enforcement settoriale del regolamento (UE) n. 2560/2022*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 119;
- BARELLI U., *Il PNRR e il principio "Do Not Significant Harm"*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2023, p. 101;
- BARELLI U., *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2023, p. 343;
- BARONCINI E., CASOLARI F., MANZINI P., TANZI A.M., TELLARINI G., QUARTA A., *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025;
- BARTOLINI A., *Green Deal europeo e il c.d. DNSH*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 51 ss;
- BASILE R., CHIARINI B., DE LUCA G., MARZANO E., *Fiscal multipliers and unreported production: evidence for Italy*, in *Empirical Economics*, 2016, p. 877;
- BASSANINI F., *I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale. Alcune riflessioni sul ruolo dell'Europa*, in *Astrid Rassegna*, 2024, p. 1;
- BASTIANON S. ET AL., *Antitrust e sport: tra concorrenza e competizione sportiva*, in *I confini dell'antitrust. Diseguaglianze sociali, diritti individuali, concorrenza*, Torino, 2023, p. 1;
- BASTIANON S., *A proposito della dottrina delle 'essential facilities'. Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1999, p. 149;
- BATIĆ F., *Naval Group Unveils New High-tech, Eco-friendly Combat Ship Design - Naval Today*, in *Naval Today*, 2022;
- BAUMANN P., *The EU Foreign Subsidies Regulation: The Final Piece of the Regulatory Puzzle to Ensure Competitive Neutrality in Cross-Border M&A*, in HILLEBRAND POHL J. ET AL. (a cura di), *Weaponising Investments*, Berlino, 2023, p. 208;
- BEVILACQUA D., *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, p. 125;

- BIFULCO R., *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do Not Significant Harm*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2024, p. 55;
- BIONDI A., *BUPA v. Commission*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2008, p. 401;
- BIONDI A., EEECKHOUT P. FLYNN J., *The Law of State aid in the European Union*, Oxford, 2004;
- BIONDI A., RIGHINI E., *An Evolutionary Theory of State Aid Control*, in CHALMER D., ARNULL A. (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2015;
- BIONDI A., STEFAN O., *Regulating EU Permanent Crises: the Case of State Aid*, in BARNARD C., LAZOWSKI A., SARMIENTO D. (eds.), *In Pursuit of Legal Harmony in a Challenging World: Essays in Honour of Eleanor Sharpston*, 2024, p. 245;
- BIONDI A., *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID -19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, 2020, p. 17;
- BIONDI A., *Recalibrating the Single Market: State Aid Law*, in ANDHOV M., BIONDI A., RUBINI L. (eds.), *Regulating for a sustainable and resilient single market. Challenges and reforms in the areas of state aid, competition and public procurement*, 2023;
- BIONDI A., *State Aid in the Time of COVID-19*, in *EU Law Live*, 25 marzo 2020;
- BLAIR R. D., SOKOL D., *The Rule of Reason and the Goals of Antitrust: an Economic Approach*, in *Antitrust Law Journal*, 2012, p. 471;
- BLAUBERGER M., *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 16, 2009, p. 1030;
- BOITANI A., PEZZOLI A., *Antitrust e disuguaglianze. Replica ai commenti*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2024, p. 263;
- BOITANI A., PEZZOLI A., *Antitrust e lotta alle disuguaglianze: obiettivo esplicito o esternalità consapevole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2023, p. 19;
- BOLLINO S., *Il principio di proporzionalità come metodo di valore universale. Un'analisi delle sue forme applicative in sede di ponderazione e di sussunzione degli interessi in gioco*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, p. 1299;
- BONELLI E., *Libera concorrenza e tutela del consumatore: un bilanciamento problematico nell'ordinamento comunitario e nel diritto interno*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2010, p. 33;
- BONOMO A., *L'approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?*, in *Riv. quad. dir. pubbl.*, 2024, p. 53;
- BOURGEOIS K., HANCHER L., IIRISARRI LOLIN D., *State Aid for Energy and Environmental Protection*, in HANCHER L., DE VRIES Y., SALERNO F. M. (eds.), *EU State Aids*, London, 2021;

- BOVIS C., *The principles of public procurement regulation*, in C. BOVIS (ed.) *Research handbook on EU public procurement law*, Cheltenham, 2016, p. 1;
- BRANDOLI L., *Orientamenti informali della Commissione europea: le prime guidance letters dall'aggiornamento del 2022*, in *Eurojus*, 2025, p. 1;
- BRUTI LIBERATI E., *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, p. 413;
- BRUTI LIBERATI E., *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2021, p. 129;
- BUCCARELLA M., *Appalti pubblici e istanze ambientali nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e dell'Unione europea*, Napoli, 2024, p. 215;
- BUCCARELLA M., *L'altalena dei dazi di Trump e il preludio di una nuova epoca (instabile) del commercio internazionale. Quale ruolo per l'Unione europea?*, in *Unione europea e diritti*, 2025, p. 7;
- BUENDIA SIERRA J.L., *Making the (Hinkley) Point about Compatibility Control*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2021;
- BUISSING N., *Challenging the 'Balanced Approach to Aircraft Noise Management' Principle: Will the Dutch Approach Stand or Will the Principle Prevail?*, in *Air & Space L.*, 2024, p. 1;
- BUOSO E., *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in CERRINA FERRONI G., T.E. FROSINI T.E., MEZZETTI L., PETRILLO P.L. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, Firenze, 2016, p. 332;
- BUSATO F., CHIARINI B., *Market and underground activities in a two - sector dynamic equilibrium model*, in *Economic Theory*, 2004, p. 831;
- CAFAGNO M., *Analisi economica del diritto e ambiente, tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, p. 15;
- CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2013, p. 487;
- CAFARI PANICO R., *L'assegnazione delle concessioni idroelettriche e i motivi imperativi d'interesse generale*, in GRECO G. (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, Milano, 2024, p. 57;
- CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008;
- CALLIES C., TUNCEL E., *The Role of Article 11 TFEU in the Greening of the ECB's Monetary Policy*, in *German Law Journal*, 2023, p. 796;

- CALZOLARI L., *Antitrust e ambiente: dall'approccio economico a quello ecologico?*, in MANZINI P. (a cura di), *I confini dell'antitrust. La tutela delle esigenze sociali nel diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2023, p. 41;
- CALZOLARI L., *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e diritti*, 2026, p. 1;
- CAMPO COMBA M., *Non-Economic Objectives Under Article 101 TFEU: Recent Trends*, in CALZOLARI L. ET AL. (edited by), *Public and Private Enforcement of EU Competition Law in the Age of Big Data*, Torino, 2024, p. 55;
- CAMPOLMI A., *Verso una competenza esclusiva dell'Unione europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1;
- CARANTA R., *Labels as enablers of sustainable public procurement*, in SJÅFJELL B., WIESBROCK A. (EDS.), *Sustainable Public Procurement under EU Law*, Cambridge, 2015, p. 165;
- CARPI A., *Charting the path: Administrative and judicial remedies available to third parties under the foreign subsidies regulation*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2024, p. 112;
- CARTA M. C., *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, p. 54;
- CARULLO G., *State resources in the case law: imputability under an organizational perspective*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2013, p. 488;
- CARUSO E., *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, p. 296;
- CARUSO G.M., *Il principio "Do No Significant Harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 135;
- CARVER J., *More Bark than Bite? European Digital Sovereignty Discourse and Changes to the European Union's External Relations Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 2250;
- CASALINO P., *La fase di prima attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Riv. Corte conti*, 2021, p. 5;
- CASTELLI A., *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente & sviluppo*, 2019, p. 725;

- CATTI DE CASPERI G., *MAKING State Aid Control “Greener”: the EU Emission Trading System and its Compatibility with Article 107 TFEU*, in *European Aid State Law Quarterly*, 2010, p. 785;
- CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2007, p. 467;
- CECCHETTI M., *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla 'straordinarietà' delle situazioni di fatto alla 'ordinarietà' di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 78;
- CECI F., *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 85;
- CELLERINO C., *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 2022;
- CELLERINO C., MUNARI F., *Art. 107*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1145;
- CHAHINIAN R., *Agenda 2030 come fare integrare crescita economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale*, Milano, 2024;
- CHALTIEL F., *La déclaration de Nice sur les services d'intérêt économique général*, in *RMCUE*, 2001, p. 89;
- CHARRO P., *Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne*, in *CMLR*, 2003, p. 179;
- CIRCOLO A., *Appalti e concessioni*, in DE PASQUALE P., FERRARO F. (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. II, 2025, p. 494;
- CLARICH M., *Concorrenza, regolazione e intervento dello Stato nell'economia*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 2023, p. 123;
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219;
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024;
- CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 18;
- COCCHI T., *Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni*, in CARTEI G.F., IARIA D. (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici dopo il Correttivo*, vol. I, Napoli, 2025, p. 471;
- COCCONI M., *L'Unione europea a un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, 2025, p. 144;
- COLANGELO M., *Le Linee direttrici della Commissione europea sugli accordi di cooperazione orizzontale e l'applicazione dell'art. 101 TFUE agli accordi di*

- sostenibilità, in GHEZZI F. C. G. (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi?*, Torino, 2023, p. 107;
- COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 123;
- COLETTI P., *Semplificare per competere: le politiche ambientali nel Clean Industrial Deal dell'Unione europea*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2025, p. 1;
- COLOMBARI S., *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in CARINGELLA F., DE NICTOLIS R., PERFETTI L.R., PROTTO M., SICA M., *Urbanistica e appalti*, 2019, p. 1;
- CONTALDI G., *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 10;
- CORDINI G., MARCHISIO S., FOIS P., *Diritto ambientale: profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017;
- CORNES R., SANDLER T., *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, 1986;
- CORTESE B., *EU Competition Law: Between Public and Private Enforcement*, L'Aia, 2013;
- COSTA-CABRAL F., HANCHER L., MONTI G., RUIZ FEASES A., *EU Competition Law and COVID-19*, in *SSRN Electronic Journal*, 2020;
- COSTAMAGNA F., *Direttiva 'servizi' e servizi di interesse economico generale: analisi di un rapporto difficile*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009, p. 111;
- COSTAMAGNA F., *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, 2025, p. 14;
- COSTANZO I., *Il principio Do Not Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2023, p. 701;
- COSTANZO I., *La valutazione di conformità al principio Do Not Significant Harm (DNSH)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, p. 676;
- COSTATO L. ET AL., *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012;
- COZZIO M., *Per un "cambiamento radicale": la visione di Mario Draghi sul futuro della competitività dell'Unione*, in *Riv. trim. app.*, 2024, p. 645;
- CRAIG P., *Article 41 – The Right to Good Administration*, in PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., WARD, A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2021, p. 1125;
- CRAIG P., *EU Administrative Law*, 3a ed., Oxford, 2018;
- CREPALDI G., *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 145;

- CREPALDI G., *Gli acquisti eco-sostenibili nel nuovo Codice dei contratti pubblici italiano: considerazioni sul Life-Cycle Costing*, in *Revista Do Direito*, 2018, p. 86;
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, p. 208;
- D'ACUNTO S., *Tipologie di concessioni e autorizzazioni di servizi in Europa*, in GRECO G. (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, Milano, 2024, p. 47;
- D'ALBERTI M., *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 235;
- DASHWOOD A., *The Limits of European Community Powers*, in *European Law Review*, vol. 21, 1996, p. 113;
- DAVOLA A., ESPOSITO F., *Considerazioni critiche su esternalità consapevoli e confini istituzionali del diritto della concorrenza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2023, p. 165;
- DE BENEDETTI C., *La direttiva "Stop the clock". Le opportunità (da non perdere) offerte dal rinvio della Corporate Sustainability Reporting Directive*, in *AmbienteDiritto*, 2025;
- DE LA CRUZ P. L., MILLAR S. A., *Why sustainability needs antitrust*, in *Environmental Law Reporter*, 2024, p. 10457;
- DE LEONARDIS F., *Concorrenza e ambiente: "conflitto" o "concorso"? Alcune riflessioni sui sustainability agreements di cui all'art. 101, par. 3 TFUE*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2023, p. 175;
- DE LEONARDIS F., *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2020, p. 62;
- DE LEONARDIS F., *La rivoluzione silenziosa del principio Do No Significant Harm (DNSH)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, p. 104;
- DE LUCIA L., *The New Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator*, in *Review of European Administrative Law*, 2022, p. 7;
- DE PASQUALE P., FERRARO F., *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa...alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, 2023, p. 1;
- DE SADELEER N., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, 2^a ed., Oxford, 2020;
- DE SADELEER N., *Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010;
- DE SADELEER N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014;

- DE SANTIS V., *La transizione ecologica "tradita" (?) Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi.it*, 2025, pp. 67;
- DE UGARTE S. C., RAT D., *Beyond Preussen Elektra? – Eu State Aid and the Promotion of Renewable Energy*, in *European Networks Law Regulation Quarterly*, 2014, p. 253;
- DELARUE J., *Op-Ed: New State Aid Rules: Will the Public Finally Have Access to Justice?*, in *EU Law Live*, 3 giugno 2025;
- DELLE CAVE G., *Do not significant harm e neutralità climatica*, in *Giust. ins.*, 2025;
- DERMINE P., *Funding Europe's Defence A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog*, 5 marzo 2025;
- DHONDT N., *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003;
- DI CARLO D., EISL A., ZURSTRASSEN D., *Together We Trade, Divided We Aid: Mapping the Flexibilization of the EU State Aid Regime across GBER, IPCEIs and Temporary Frameworks*, Policy paper 307, Jacques Delors Institute, 2024;
- DI CATALDO V., *Antitrust, Green Deal e sostenibilità*, in GHEZZI F. C. G. (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi?*, Torino, 2023, p. 45;
- DIVERIO D., *Appalti, concessioni, autorizzazioni... e altro ancora: una sfida per il diritto del mercato interno dell'Unione*, in GRECO G. (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, Milano, 2024, p. 1;
- DOBRUSZKES F., MATTIOLI G., MATHIEU L., *Banning super short-haul flights: Environmental evidence or political turbulence?*, in *J. Transp. Geogr.*, vol. 104, 2022;
- DONATI F., *La Commissione UE tra politica e regolazione dell'energia*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2018, p. 332;
- DONATI F., *La regolazione economica nel nuovo modello europeo di disciplina dei mercati*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, p. 361;
- DURANTE D., MOGLIA G., NICITA A., *La nozione di 'Essential Facility' tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2001, p. 257;
- DURANTI F.S., *Complessità e ambiente: quale il ruolo delle risultanze della consulenza tecnica?*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2023, p. 631;
- ELIANTONIO M., KORKEA-AHO E., STEFAN O. (eds.), *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, 2021;

- ELIANTONIO M., RICHELLE J., *Article 9 of the Aarhus Convention, its Transposition in the EU and its Interpretation by the Aarhus Convention Compliance Committee and the Court of Justice of the European Union*, in TODOROVIC B., CARANTA R. (eds.), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*, Oxford, 2025, p. 17;
- ELIANTONIO M., *Towards an Ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing of Environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, p. 69;
- ELKERBOUT M. ET AL., *The European Green Deal after Corona. Implications for EU Climate Policy*, Centre for European Policy Studies, 31 marzo 2020;
- EZRACHI A., *Sponge*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2017, p. 46 ss.
- FABBRINI F., *Il Libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, 2025;
- FABBRINI F., *The EU's Response to the War-Induced Energy Crisis: Legal and Budgetary*, Centro Studi sul Federalismo, 2024;
- FALCONE M., *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020, p. 379;
- FARÌ A., *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in CAFAGNO M., MANGANARO F. (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, p. 441;
- FAVI A., *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *Quaderni AISDUE – Fascicolo Speciale II ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2022, p. 349;
- FAZIO E., *The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1;
- FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *AmbienteDiritto*, 2024;
- FERRARA M., TIRELLI F., *Equitable fiscal consolidations*, in *Economic Modelling*, 2017, p. 207;
- FERRARI A., NISPI LANDI V., *Toward a Green Economy: The Role of the Central Bank's Asset Purchases*, in *International Journal of Central Banking*, 2023, p. 287;
- FERRARO F., *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale: The main principles of EU environmental law*, in *DPCE online*, 2023, p. 58;
- FERRARO F., *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 170;
- FERRARO F., *La disciplina delle concentrazioni tra imprese*, in CORTESE B., FERRARO F., MANZINI P., *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 283;

- FERRARO F., *La storia senza fine della disciplina delle concessioni demaniali marittime e della sua compatibilità con il diritto dell'Unione*, in LUCARELLI A., DE MARIA B., GIRARDI M.C. (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime, Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Napoli, vol. II, 2023, p. 31;
- FERRARO F., *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, p. 1;
- FERRARO F., *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 37;
- FERRI F., *Il diritto dell'Unione europea post «Europa 2020»: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2018;
- FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2016, p. 4;
- FIEDZIUK N., *Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest*, in *EPL*, 2010, p. 271;
- FILPO F., *Art. 346 TFUE*, in CURTI GIALDINO C. (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 2326;
- FINEGAN R., *FIFA World Cup Qatar 2022, Sportswashing and corruption?*, Dublin, 2024;
- FIOTT D., *Decarbonising Defence: Reconciling the Green Agenda with the Reindustrialisation of Europe's Defence Sector*, *ARES Group - Armament Industry European Research Group*, commento n. 117, in *IRIS*, novembre 2025;
- FISCHER C., PREONAS L., NEWELL R. G., *Environmental and technology policy options in the electricity sector: are we deploying too many?*, in *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 2017, p. 959;
- FOIS P., *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in FOIS P., M. ENRICO M., CORDINI G., MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale*, 2024, p. 94;
- FOIS P., *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, p. 78;
- FRACCHIA F., PANTALONE P., *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, p. 243;
- GALETTA D.-U., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi*, in PIERRO M.C. (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, p. 1;

- GALLO D., *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, 2025, p. 1;
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010;
- GALLO D., *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Unione europea e diritti*, 2025;
- GALLO D., *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, Torino-Londra-New York, 2021, p. 91;
- GALLO D., *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in *Eurojus*, n. 4, 2025, p. 1;
- GALLO D., *Ordine giuridico del mercato 2.0 e Unione europea*, in *Eurojus*, 2023, p. 136;
- GARDELLA A., *Articolo 106*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 577;
- GARDELLA A., *Articolo 14 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 425;
- GENOVESE A., *La comunicazione d'impresa sulla sostenibilità e il diritto della concorrenza*, in *Non solo Diritto Bancario*, 12 giugno 2024;
- GERBER J. D., *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the 'New Europe'*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, p. 25;
- GIANNINI M.S., *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15;
- GIGLIONI F., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 16;
- GIRAUD A., *SNCM v European Commission: A Largely Pyrrhic Victory for the Commission*, *European State Aid Law Quarterly*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2017, p. 482;
- GIRAUD A., *Vents De Colère! – Testing the Limits of PreussenElektra*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, p. 348;
- GIUFFRIDA R., *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012;
- GRANIERI M. ET AL., *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, in *Giurisprudenza e autorità indipendenti nell'epoca del diritto liquido. Studi in onore di Roberto Padolesì*, Roma, 2018, p. 451;
- GROSSIO L., *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, p. 451;

- GUARINI M.R., GHIANI G., SICA F., *To What Extent Are the Green Public Procurement Criteria in National Policies and Action Plans? Commonalities Across European Countries for Environmentally Harmonized Valuations*, in *Land*, 2025, p. 1;
- HADJIYIANNI I., *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces For a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *CMLR*, 2021, p. 777;
- HALONEN K-M, *Is Public Procurement Fit for Reaching Sustainability Goals? A Law and Economics Approach to Green Public Procurement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, p. 535;
- HANCHER L., NICOLAIDES P., *Compatibility of Aid - General Introduction*, in WERNER P., VEROUDEN V. (eds.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2017;
- HANCHER L., PIERNAS LOPEZ J.J. (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law*, 2021;
- HANCHER L., VRIES Y., SALERNO F.M. (eds.), *EU State Aids*, 2021;
- HANCHER L., *Case C-482/99, French Republic v. Commission ("Stardust Marine")*, *Judgment of the Full Court of 16 May 2002*, 2003, in *CMLR*, 2003, p. 739;
- HANCHER L., *How to approach the risk of carbon lock-in effects in state aid analysis?*, in *State Aid Uncovered*, 27 May 2022;
- HEDEMAN-ROBINSON M., *Access to Environmental Justice and European Union Institutional Compliance With the Aarhus Convention: A Rather Longer and More Winding Road than Anticipated*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2022, p. 175;
- HERRERA ANCHUSTEGUI I., BERGQVIST C., *The Role of State Aid Law in Energy*, in SOLIMAN HUNTER T. ET AL. (eds.), *Handbook of Energy Law*, Oxford, 2019;
- HEUNINCKX B., *Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away With It, Or Is It?*, in *CMLR*, 2009, p. 191;
- HEUTEL G., *How Should Environmental Policy Respond to Business Cycles? Optimal Policy under Persistent Productivity Shocks*, in *Review of Economic Dynamics*, 2012, p. 244;
- HOFFMANN J., HERRMANN L., KESTLER L., *Gatekeeper's Potential Privilege—the Need to Limit DMA Centralisation*, in *Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper*, 2022;
- HOFFMEISTER F., *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *CMLR*, vol. 60, 2023, p. 667;
- HOFMANN H. C.H., MICHEAU C. (eds.), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016;

- HONORÈ M., *State Aid and COVID-19 – Hot Topics*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 19, 2020, p. 111;
- HORNKHL L., MATTIOLO P., *Weighing the scales: the balancing test of the foreign subsidies regulation*, in *World Competition*, 2025, p. 553;
- HORNKHL L., *Protetcting the Internal Market from Subsidies with Eu State Aid regime and the Foreign Subsidies regulation: Two sides of the same coin?*, in *Journal of European competition law & practice*, vol. 14, 2023, p. 137;
- HOUGH A., *Access to Environmental Justice in the EU: Interpretation, Harmonisation and the Search for Consistency*, in VANHEUSDEN B., ILIOPOULOS T., VANHELLEMONT, A. (eds), *Harmonisation in EU Environmental and Energy Law*, Cambridge, 2022, p. 101;
- HUBER P. M., *L'armonizzazione dei servizi di interesse economico generale in Europa ed i suoi limiti*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, p. 86;
- ICAO, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, Air Transport Bureau, 27 April 2023;
- IDOT L., *Compensations pour obligation de service public*, in *Europe, Actualité du droit de l'Unione Européenne*, 2017, p. 32;
- ILIOPOULOS T., *Is ENEA the New PreussenElektra?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2018, p. 19;
- IZZO S., *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006;
- IZZO S., *La tutela dell'ambiente non é un valore assoluto*, in *DPCE*, 2003, p. 455;
- JACOBS F., *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 18, 2006, p. 185;
- JANS J.H., *Stop the integration principle?*, in *Fordham International Law Journal*, 2010, p. 1533;
- JANSSEN W., CARANTA R. (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Reflections on a Paradigm Shift*, Oxford, 2023;
- JAZZETTI A., *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1995, p. 36;
- KARAGEORGOU V., *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *Eur. Papers*, 2023, p. 159;
- KAUL I., GRUNBERG I., STERN M. (a cura di), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, 1999;
- KELLEHER O., *Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention: A Purposive Approach*, in *Journal of Environmental Law*, 2022, p. 107;

- KELLERBAUER M., *Article 346 TFEU*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 2050;
- KERBER W., *Should Competition Law Promote Efficiency? Some Reflections of an Economist on the Normative Foundations of Competition Law*, in *Economic Theory and Competition Law*, 2009;
- KINGSTON S., *Greening EU competition law and policy*, Cambridge, 2011;
- KINGSTON S., *Integrating Environmental Protection and EU Competition law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, 2010, p. 788;
- KOCH H.-J., REESE M., *Public Waste Management Services in the Internal Market and the Interpretation of Article 106 TFEU*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2011, p. 23;
- KOCIUBINSKI J., *The Three Poisons of Post-Covid State Aid Control*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 22, 2023;
- KOENIG C., KUHLING J., *EC Control of Aid Granted Through State Resources*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2002, p. 7;
- KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002;
- KRAMER L., *Climate Change, Human Rights and Access to Justice*, in *Journal of European Environmental and Planning Law*, 2019, p. 21;
- KRENEK F., DE SMIJTER E., *From a white paper to a proposal for a regulation on foreign subsidies: filling a regulatory gap in protecting the EU internal market*, in CHI M. ET AL. (eds), *Asian yearbook of international economic law*, Berlino, 2022;
- KUBERA P., *The State Aid Instruments in Response to the COVID-19 Crisis*, in *Journal of Organizational Management Studies*, 2021;
- KUHLING J., WECK T., REINHOLD P., *Third-country State Aid Regulation: the European Debate on Foreign Subsidies. Necessity and Possibilities of a Reform*, in CHI M. ET AL. (eds), *Asian yearbook of International Economic Law*, Berlino, 2021;
- KUNZLIK P., *Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (Some) "Green" Contract Award Criteria in Public Procurement*, in *Journal of Environmental Law*, 2003, p. 199;
- LABUS C. H. L., *The New Internal Review Mechanism Concerning the Compatibility of State Aid Decisions with EU Environmental Law*, in *Unione europea e diritti*, 2025, p. 457;
- LAGEDER B., *La proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in GRANARA D. (ed.) *In litore maris: poteri e diritti in fronte al mare*, 2019, p. 165;

- LAMADRID DE PABLO A., BUENDIA J.L., *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020;
- LANG A., *La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1;
- LANG A., *La democrazia ambientale nel diritto UE*, in *Eurojus*, 2025, p. 15;
- LATORRE E., *La nozione di sovvenzione estera nel Regolamento (UE) 2022/2560*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 221;
- LAURI C., *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in GNES M. (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, 2023, p. 113;
- LAVRIJSEN S., VITÉZ Z., *The Greening of EU Competition Law: Integrating Sustainability in Article 101 TFEU Assessments*, in *Utrecht Law Review*, vol. 18, 2022, p. 80;
- LENAERTS K., *Defining the concept of 'Services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU treaties*, in *Jurisprudence*, 2012, p. 1247;
- LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J. T., *EU Procedural Law*, 2a ed., Oxford, 2023;
- LENAERTS K., *Interlocking legal orders in the European Union and comparative law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, 2003, p. 873;
- LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *European Union Law*, London, 2011;
- LEONARDI R., *I principi europei a tutela dell'ambiente e gli strumenti di mercato*, in *Rivista Giuridica Europea*, n. 2, 2022, p. 1;
- LEONELLI G., *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation*, in *Yearbook of European Law*, 2021, p. 230;
- LETTA E., *Much More Than a Market*, 2024;
- LIU Y., ZHAO H., LI X., *Environmental policy effects of the carbon tax, subsidy, and policy combinations of China's textile industry: Evidence from a DSGE model*, in *Journal of Cleaner Production*, 2024, p. 439;
- LOMBARDO M., *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in DI FEDERICO G. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011, p. 217;
- LONGO C., *L'ANAC dopo il nuovo Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2025;
- LUCHENA G., *Declinazioni della sostenibilità ambientale e politica del diritto dell'economia. Un'analisi delle politiche legislative in chiave eco-giuseconomica*, in *European Law Finance Review*, 2025, p. 5;
- LUCHENA G., *Economia sociale di mercato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, vol. 1, 2020;

- LUJA R., *The foreign subsidies regulation, countering State aid beyond the European union*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 20, 2021, p. 187;
- LUNENBURGER S., HOLTSMANN C., DELARUE J., *Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, p. 418;
- MAIER-RIGAUD F.P., *On the Normative Foundations of Competition Law: Efficiency, Political Freedom and the Freedom to Compete*, in ZIMMER D. (ed.), *The Goals of Competition Law*, 2012;
- MANGIAMELI S., *Article 6*, in BLANKE H. J., MANGIAMELI S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union*, Cham, 2021, p. 243;
- MANZINI P., *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Market Act*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 30;
- MANZINI P., *L'intervento pubblico nell'economia alla luce dell'art. 90 del Trattato CE*, in *Riv. dir. Int.*, 1995, p. 379;
- MAQUEDA E. C., CONTE G., *The concept of State Aid, State Resources and Imputability*, in *EU Competition Law, State Aid, I*, Claeys & Casteels, 2016, p. 219;
- MARESCA M., *Il Competitiveness Compass della Commissione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1;
- MARESCA M., *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 441;
- MARESCA M., *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello Spazio Europeo dell'Industria*, in *Dir. com. scambi intern.*, n. 3/4, 2024, p. 339;
- MARINO S., *La tutela ambientale nella politica dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in *Dir. Un. eur.*, 2021, p. 43;
- MARKAKIS M., *Defence spending and the future of EU finances: The ReArm Europe Plan*, Montesquieu Instituut, 18 marzo 2025;
- MAROCCO T., *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2023, p. 1233;
- MARTIELLO P., *Criteri ambientali minimi e limiti al soccorso istruttorio*, in *L'amministrativista.it*, 2019;
- MASSA C. ET AL., *Ultimi sviluppi della riforma del digitale in Europa: il Digital Markets Act tra costituzionalismo europeo e concorrenza*, in *Annali AISDUE*, 2021, p. 128;
- MASTRAGOSTINO F., *Le concessioni di servizi*, in GAROFOLI R., SANDULLI M.A. (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria N. 62/2005*, Milano, 2005, p. 108;

- MAXIAN RUSCHET, *Article 107 TFEU*, in KELLERBAUER M. ET AL. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, p. 1111;
- MCINTYRE O., *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law*, in KINGSTON S. (ed.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon, 2013;
- MEDERER W., *Competition Law and State Aid*, in EHLERMANN C. D., ATANASIU I. (eds.), *European Competition Law Annual 2004*, Oxford, 2006, p. 319;
- MELCHER M., *Article 106 (2) TFEU in Case Law Internalization and Customized Balancing of Welfare and Market Interests*, in *Austrian Law Journal*, 2019, p. 1;
- MELI V., *Il public interest nel diritto della concorrenza della UE*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 439;
- MELI V., *Rifiuto di contrattare e tutela della concorrenza nel diritto antitrust comunitario*, Torino, 2003;
- MELLOT J., CIRIC R., *Public Interest in Merger Control: The Law of the Land*, in *Antitrust Bulletin*, vol. 65, 2020, p. 208;
- MEROLA M., CALIENTO F., *Is the Notion of Aid Broadening or Shrinking over Time, and If so, Why? A Subjective View on the Rationale of the Case Law*, in PARCU P.L., MONTI G., BOTTA M. (eds.), *EU State Aid Law*, 2020;
- MEROLA M., COGONI A., *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, 2021, p. 49;
- MEROLA M., COGONI A., *Foreign subsidies and financial contribution: much fine-tuning ahead*, in *Competition Law & Policy debate*, 2023, p. 3;
- MIAZAD A., *Prosocial Antitrust*, in *Hastings Law Journal*, 2022, p. 1637;
- MIDIRI M., *Tutela della concorrenza, autorità garanti, scelte della politica*, in *Politica del diritto*, 2020, p. 173;
- MIGLIO A., *L'Unione europea e l'“emergenza bellica”: verso una politica industriale europea per la difesa*, in DE PASQUALE P., LIGUSTRO A. (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Napoli, 2024, p. 225;
- MIGLIO A., PERROTTO G., GROSSIO L., *I meccanismi di finanziamento del settore difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica*, Centro Studi sul Federalismo, gennaio 2024;
- MIGLIO A., *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, 2025, p. 159;
- MODRALL J., WHITE J., PAOLI C., *Mission Impossible? Teresa Ribera's Mission Letter and the Future of EU Merger Review*, 2024;

- MOLITERNI A., *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei 'sustainability agreements'*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 354;
- MOLITERNI A., *Le disavventure della discrezionalità tecnica tra dibattito dottrinario e concrete dinamiche dell'ordinamento*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, 2021, p. 5;
- MONTI G., *Four options for a greener competition law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 124;
- MONTINI M., *L'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea alla luce del principio di sussidiarietà*, in DE PASQUALE P., LIGUSTRO A. (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, vol. I, Napoli, 2024, p. 113;
- MONTINI M., *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol. 100, 2017, p. 719;
- MONTINI M., *Unione Europea e ambiente*, in NESPOR S., DE CESARIS A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 33;
- MONTINI M., *The European Green Deal from an Environmental Protection Perspective: the Missing Role of the Environmental Integration Principle*, in GRAAF K. ET AL. (eds), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Paris, 2021, p. 97;
- MOTTA M., PEITZ M., *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, in *Intereconomics*, 2020, vol. 55;
- MUNARI F., CELLERINO C., *Art. 107 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, 2a ed., Milano, 2014, p. 1073;
- MUNARI F., *La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 39;
- MUNARI F., *Le competenze e le "conoscenze" dell'Unione in materia ambientale*, in DE PASQUALE P., LIGUSTRO A. (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, vol. I, Napoli, 2024, p. 120;
- MUNARI F., *Prodotti della difesa e mercato interno: riflessioni sull'impatto della carenza di una politica di difesa comune su un settore strategico*, in PORCHIA O. E VELLANO M. (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli-Torino, 2023, p. 159;
- MUNARI F., *Do Environmental Rules and Standards Affect Firms' Competitive Ability?*, in *Eur. Papers*, 2019, p. 207;

- MUNARI F., *I valori dell'Unione: una lettura prospettica*, relazione presentata al convegno *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti*, Padova, 2 novembre 2023.
- MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996;
- MUNARI F., *Lifting the veil: COVID-19 and the need to re-consider airline regulation*, in *European Papers*, no. 5, 2020, p. 533-559;
- MUNARI F., *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2023, p. 59;
- MUNARI F., *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Riv. Reg. Merc.*, 2025, p. 7;
- MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012;
- MURACA C., *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. Reg. Merc.*, 2021, p. 70;
- NAPOLITANO A., *Il ritorno dello Stato nell'economia per una (definitiva) consacrazione di un'Europa sociale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, vol. 1, 2023;
- NAPOLITANO G., *L'armonizzazione regolatoria dei servizi di interesse economico generale in Europa*, in RAGIONIERI M.P., MARESCA M. (a cura di), *Servizi di interesse generale, diritti degli utenti e tutela dell'ambiente*, Milano, 2006, p. 41;
- NASCIMBENE B. (a cura di), *Modernisation of EU State Aid Control: Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Berlin, 2017;
- NASO N. M. ET AL., *Non solo Superleague nella 'trilogia' su sport e antitrust della Corte di giustizia: il futuro del TAS, dell'arbitrato e della giustizia sportiva alla luce di International Skating Union*, in *Concorrenza e mercato*, 2025, p. 41;
- NEERGAARD U., *Services of General Economic Interest: The Nature of the Beast*, in KRAJEWSKI M., NEERGAARD U., VAN DE GRONDEN J.W. (eds.), *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*, 2009;
- NICITA A., DURANTE D., MOGLIA G., *La nozione di essential facility tra regolamentazione e antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2001, p. 257;
- NICOLAIDES P., *Presumed v Actual Compatibility of State Aid with the Internal Market*, in *State Aid Uncovered Lexxion*, 3 settembre 2019;
- NICOLAIDES P., *Shedding Light into the "Black Box" of State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 20, 2021;
- NICOTRA F., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 1;

- NICOTRA I. A., *Green Public Procurement: a look into the past to meet future challenges*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022, p. 259;
- NORDHAUS W., *A question of balance: Weighing the options on global warming policies*, Yale, 2008;
- NOWAG J., *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016;
- NOWAG J., MUNDACA L., ÅHMAN M., *Phasing out fossil fuel subsidies in the EU? Exploring the Role of State aid Rules*, in *Climate Policy*, vol. 21, 2021, p. 1037;
- NOWAG J., *Sustainability and Competition Law: An International Report*, in KELLEXP., KOBEL P., KILPATRICK B. (eds), *Sustainability Objectives in Competition and Intellectual Property Law*, Cham, 2024, p. 3;
- NOWAG J., *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016;
- NUNZIATA M. ET AL., *I principi europei chi inquina paga, di precauzione e di prevenzione*, in *Giorn. dir. amm.*, vol. 6, 2014, p. 656;
- O'HARA J.P., *Environmental Protection through the Public Procurement regime in the European Union and the UK*, in *Environmental Law*, 2004, p. 21;
- OLIVIERI G., *Green claims, greenwashing e diritto della concorrenza*, in GHEZZI F. C. G. (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi?*, Torino, 2023, p. 131;
- ONIDA M., Art. 37, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 692;
- ONIDA M., *Il Green Deal Europeo*, in MANZINI P., VELLANO M. (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257;
- ORBACH B., *How Antitrust Lost Its Goal*, in *Fordham Law Review*, 2013, p. 2253;
- ORSI R., RAGGI T., TURINO F., *Size, trend, and policy implications of the underground economy*, in *Review of Economic Dynamics*, 2014, p. 417;
- PACE L. F., *La nascita del diritto della concorrenza in Europa*, in PACE L. F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Milano, 2020, p. 3;
- PACE L.F. (ed.), *Dizionario Sistematico del diritto della concorrenza italiano e dell'Unione europea*, vol. 2, Roma, 2026;
- PAGANO M., *Climate Legal Mobilization Under the New Aarhus Regulation*, in *German Law Journal*, 2024, p. 919;
- PAGANO M., *Overcoming Plaumann in EU Environmental Litigation – An Analysis of ENGOs Legal arguments in Actions for Annulment*, in *Diritto e Processo*, 2019, p. 311;

- PALLOTTA O. ET AL., *Sfruttamento centralizzato dei diritti audiovisivi calcistici in Italia e regole antitrust europee: profili problematici*, in *Eurojus*, 2024, p. 5;
- PAPPA E., SAJEDI R., VELLA E., *Fiscal consolidation with tax evasion and corruption*, in *Journal of International Economics*, 2015, p. 96;
- PARDOLESI R., *Antitrust patibolare? Anche no*, in GHEZZI F. C. G. (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi?*, Torino, 2023, p. 139;
- PARDOLESI R., GRANIERI M., *Vizi e virtù dei diritti di proprietà intellettuale nell'era digitale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2004, p. 7;
- PEETERS M., ELIANTONIO M. (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020;
- PEIFFERT O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, Paris, 2015;
- PERROIS R., *EU Competition Law, the scope of Merger Control and the Defence Industry: Analysis of Case Law and Methodology*, in *Helsinki Law Review*, 2014, p. 231;
- PERSICO A., *Sull'(in)applicabilità della direttiva servizi alle (piccole) concessioni idroelettriche*, in *Federalismi.it*, 2025, p. 2;
- PETRACHI M., *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023;
- PEZZOLI A., *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 1;
- PIECHUCKA J., SAURÌ-ROMERO L., SMULDERS B., *Industrial Policies, Competition, and Efficiency: The Need for State Aid Control*, in *Journal of Competition Law & Economics*, 19, 2023;
- PIERNAS LOPEZ J.J., *The Concept of State Aid under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*, Oxford, 2015;
- PIERNAS LOPEZ J.J., *The Transformation of EU State Aid Law... and Its Discontents*, in *CMLR*, vol. 60, 2023, p. 1623;
- PIGA V.G., SAUSSIER S., TATRAI T., CASTELLI A. (eds.), *The Challenges of Public Procurement Reforms*, Abingdon, 2021;
- PILLITTERI R., *La Corte di giustizia circoscrive rigorosamente i confini di applicazione della c.d. essential facilities doctrine*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1999, p. 1024;
- PILLITU P.A., *Art. 37 Carta dei diritti fondamentali*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014;
- PIVA P., *Art. 41 – Diritto ad una buona amministrazione*, in MASTROIANNI R. ET AL. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 756;

- POGGI A., FABRIZZI F., *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, 2024, p. iv;
- PORCHIA O., *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 633;
- PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 17;
- PORSCH L. ET AL., *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe*, Final Report to the European Commission DG ENVI, Brussels, 2022;
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 33;
- QUIGLEY C., *European State Aid Law and Policy*, New York, 2022;
- QUINTO G., *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in *Ambientediritto.it*, 2020;
- RANDAZZO V., *Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defense*, in *European Union Institute for Security Studies*, 2014, p. 1;
- RANGA M., *European Green Deal Effects on the Single Market from an 'Innovation System' Perspective*, in *Single Market 2.0. Contributions to Economics*, Berlino, 2025;
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, p. 73;
- RISVIG HAMER C., ANDHOV M., *Article 18. Public procurement principle*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (a cura di), *European Public Procurement*, 2021, p. 190;
- RODIGUES S., *La nouvelle régulation des services publics en Europe*, Parigi, 2000;
- RODRIGUES S., *Le TPICE apporte une nouvelle pierre à l'interprétation de l'article 86.2 CE notamment sous l'angle du partage des responsabilités et des compétences entre Etats membres et Communauté européenne à l'égard des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général*, in *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, 2008, p. 178;
- RODRIGUEZ-ANTON J.M. ET AL., *Analysis of the relations between circular economy and sustainable development goals*, in *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 26, 2019, p. 708;
- ROLANDO F., *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Osservatorio europeo - Il diritto dell'Unione europea*, 2022;

- ROLANDO F., *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020;
- ROLANDO F., *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, p. 185;
- ROSAS A., *Mixed Union--Mixed Agreements*, in KOSKENNIEMI M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 125;
- ROSS M., *A healthy approach to services of general economic interest? The BUPA judgment of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, 2009, p. 127;
- ROSS M., *Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation*, in *Eur. LR*, vol. 25, 2000, p. 22;
- ROSSI G., *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, p. 3;
- ROSSI DAL POZZO F., *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, p. 59;
- RUBINI L., *The definition of subsidy and State aid-WTO and EC in comparative prospective*, Oxford, 2009;
- RUSSO L., *Commento all'art. 42 TFUE*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 315;
- RUSSO P., *L'Europa di Bosman*, Bologna, 1997, p. 1152;
- SAECKER F., MONTAG F. (eds), *European State Aid Law*, Munich, 2016;
- SALERNO F.M., MACCHI F., *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea su meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2018, p. 160;
- SANDULLI A., *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in *Giur. it.*, 2012, p. 1197;
- SANDULLI A., *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Padova, 1998;
- SANYE MENGUAL E., A. VALENZANO A., SINKKO T., GARCIA L. HERRERO L., CASONATO C., LISTORTI G., SALA S., *Sustainable public procurement: current status and environmental impacts*, Luxembourg, 2024;
- SAUTER W., *Case T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd, BUPA Ireland Ltd v. Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance of 12 February 2008*, in *CMLR*, 2009, p. 269;

- SAVA N. A., *The eForms Regulation and Sustainable Public Procurement Data Collection*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2023, p. 177;
- SBOLTBOOM M., *Subsidies in WTO Law and in EC Law-broas and narrow definitions*, in *Journal of Word Trade Law*, vol. 36, 2002, p. 517;
- SCARANO V. M., *Spazio europeo e 'liberalizzazione' delle competizioni calcistiche: nota a margine della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 dicembre 2023, causa C-333/21*, in *FSJ: european legal studies*, vol. 1, 2024, p. 216;
- SCARLATTI P., *Lezioni di diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2025;
- SCHEPISI C. (a cura di), *La 'modernizzazione' della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011;
- SCHEPISI C., *Aiuti di Stato ...o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, p. 110;
- SCHEPISI C., *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2019, p. 319;
- SCHERER A.-L., *Access to Environmental Justice under the Aarhus Convention: Evaluating the Contemporary Hurdles for ENGOs in Challenging State Aid Decisions under EU Law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2024, p. 197;
- SCHIANO DI PEPE G., *Recenti orientamenti comunitari in tema di abuso di posizione dominante*, in *Rivista del diritto commerciale*, 1974, p. 306;
- SCHNEIDER G., *ESG Data and EU Competition Enforcement: From 'Green' to 'Digital' Antitrust in Sustainable Markets*, in *European Business Law Review*, 2025, p. 140;
- SCHONBERG M., *The EU Foreign subsidies regulation: substantive assessment issues and open questions*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 21, 2022, p. 143;
- SCHWEITZER H., *The art to make gatekeeper positions contestable and the challenge to know what is fair: A discussion of the digital markets act proposal*, in *Forthcoming, ZEuP*, 3, 2021;
- SCIAUDONE F., *Art. 346 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2515;
- SEMPLE A., *Article 62, Quality assurance standards and environmental management standards*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (eds.), *European Public Procurement under EU Law*, Cambridge, 2015;
- SGRAVATTI G., TAGLIAPIETRA S., TRASI C., *Re-Energising Europe's Global Green Reach*, in *Policy Brief*, 2024;

- SILEONI S., *Dai Rapporti Draghi e Letta alla Bussola della competitività: "lost in translation"*, in *Quad. cost.*, 2025, p. 435;
- SINISI M., *Lo sfruttamento della risorsa idrica tra disciplina europea delle fonti di energia rinnovabile e sviluppo sostenibile: aspetti autorizzatori e integrazione tra piani*, in *Federalismi.it*, 2016, p. 2;
- SJAFJELL B., WIESBROCK A. (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015;
- SJAFJELL B., *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in SJAFJELL B., WIESBROCK A. (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, 2015;
- SMELA WOLSKI J., *Legal basis of the proposal for a regulation on Foreign subsidies distorting the internal market*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 21, 2022, p. 153;
- SMITHS S., *Right of tenderers from third countries that have not signed a relevant trade agreement to participate in member state procurement procedures: c-266/22 CRRC Qingdao Sifan*, in *Public Procurement Law Review*, 2025, p. 85;
- SPERA F., *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 379;
- STEINBERG F., BERGMANN M., *The Draghi Report: A Strategy to reform the the European Economic Model*, Center for Strategic & International Studies, 2024;
- STOCZKIEWICZ M., *The Polluter Pays Principle and State Aid for Environmental Protection*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 6, 2009, p. 171;
- SUAREZ-EIROA B. ET AL., *Operational Principles of Circular Economy for Sustainable Development*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 214, 2019, pp. 952;
- TAGLIANETTI G., *Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 232;
- TAGLIANETTI G., *Criteri ambientali minimi ed eterointegrazione della lex specialis di gara*, (nota a TAR Napoli, sez. I, 15 gennaio 2025, n. 427), in *Giustizia insieme*, 2025, p. 2;
- TAGLIANETTI G., *Sostenibilità ambientale e Codice dei contratti pubblici. Il ruolo della discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2025, p. 485;
- TEIXEIRA M.F., BURGERING C., *Increasing our security could come at an environmental cost*, in *AMRO ESG Economist Research Paper*, 2025;

- TELLES P., *Challenges with Concessions and Public-Private Partnerships within the EU and National Legal Regimes*, in BOGDANOWICZ P., CARANTA R., TELLES P. (eds.), *Public-Private Partnerships and concessions in the EU*, Cheltenham, 2020, p. 207;
- TESAURO G., *Community Law and National Courts - An Italian Perspective*, in D. O'KEEFFE (ed.), *Judicial Review in European Union Law, Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Londra, 2000, p. 391;
- TESAURO G., *Intervento pubblico dell'economia, e art. 90, n. 2, del Trattato CE*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 719;
- TESAURO G., *L'abuso del diritto nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 953;
- TIROLE J., *Some Economics of Global Warming*, in *Riv. Pol. Econ.*, vol. 98, 2008, p. 9;
- TODISCO E. ET AL., *Mercato del lavoro e protezione sociale nell'Unione Europea: Welfare, coesione sociale e sostenibilità nell'Unione europea: modelli socio-economici a confronto*, Roma, 2009;
- TOESET C., *Sustainability and Security: A New Battlefield for the Defence Sector, Circular Innovation Lab (CIL)*, 10 luglio 2024;
- TOUTOUNGI A., SY M., *Intellectual property in defence contracting: the most important issue for defence tech companies?*, in *Taylor Wessing*, luglio 2025;
- TRAINA D.M., *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, p. 129;
- TREVINO-LOZANO L., UYSAL E., *Bridging the gap between corporate sustainability due diligence and EU public procurement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, p. 554;
- TRIMARCHI M., *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 2020, p. 53;
- TRYBUS M., *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive, in Context*, Cambridge, 2014, p. 73;
- TULKENS F., *Article 41 – Droit à une bonne administration*, in PICOD F. ET AL. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article*, 3a ed., Bruxelles, 2023, p. 1089;
- TULUMELLO G., *L'energia eolica: problemi e prospettive. L'esperienza italiana*, in *Giustamm.it*, 2007;
- VAN BUIREN K., ROSE A., *The General Block Exemption Regulation*, in WERNER P., VEROUDEN V. (eds.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2025, p. 303;

- VAN WOLFEREN M., ELIANTONIO M., *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-compliance with the Aarhus Convention*, in PEETERS M., ELIANTONIO M. (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 148;
- VANDENDRIESSCHE R., C. BUTS ET AL., *Environmental Principles in State Aid Assessments: Principled Practice or Tick-the-Box?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2025, p. 370;
- VECCHIO A., *The White Paper Within the Institutional Constraints. The EU Short-Term Defence Policy "Readiness 2030"*, in *Verfassungsblog*, 28 marzo 2025;
- VEDDER H., *Competition law and environmental protection in Europe: Towards sustainability?*, Groningen, 2003;
- VILLANI S., *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi.it*, vol. 5, 2023, p. 118;
- VOLLERO A., *The impact of greenwashing on the sport industry: Shades of deception*, in *Integrity and sustainability in sport*, Londra, 2024, p. 52;
- VON DER LEYEN U., *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasburgo, 18 luglio 2024;
- VORNICU R., *Article 58, Selection criteria, e Semple A., Article 62, Quality assurance standards and environmental management standards*, in CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (eds.), *European Public Procurement under EU Law*, Cambridge, 2015;
- WALLACE H., POLLACK M., ROEDERER-RYNNING C., YOUNG A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 8th ed., Oxford, 2010;
- WALLER S. W., *Antitrust and Social Networking*, in *North Carolina Law Review*, vol. 90, 2012, p. 1799;
- WASMEIER M., *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, p. 151;
- WASMEIER M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *CMLR*, vol. 38, 2001, p. 159;
- WENNERAS P., *Towards an Ever Greener Union? Competence in the Field of the Environment and Beyond*, in *CMLR*, n. 6, 2008, p. 1645;
- WERNER P., CARAMAZZA M., *"State" Aid or Not – This Is the Question*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 18, 2019, p. 519;
- WERNER P., VEROUDEN V. (eds.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2025;
- WHISH. R., *Competition Law*, Oxford, 2008;

- WRIGHT C. F., *Leveraging reputational risk: Sustainable sourcing campaigns for improving labour standards in production networks*, in *Journal of Business Ethics*, 2016, p. 195;
- ZANNINO S. D., *I diritti fondamentali quali misura di legittimità delle norme antitrust europee*, in *Contratto e Impresa*, 2016, p. 1;
- ZILLER J., *Le principe de protection de l'environnement: une perspective de droit comparé*, EPRS, gennaio 2025;

I QUADERNI DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

1. R. Mastroianni, A. Maffeo (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, 2015
2. A. Maffeo, *Il délai raisonnable nel contenzioso dell'Unione europea*, 2016
3. R. Mastroianni, F. Rolando (a cura di), *La codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, 2017
4. R. Mastroianni, A. Arena (edited by), *60 Years of EU Competition Law*, 2017
5. A. Arena, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, 2019
6. G. Vitale, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, 2019
7. F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, 2020
8. R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea*, 2022
9. A. Circolo, *Il valore dello stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, 2023
10. C. Massa, *Gli accordi internazionali preesistenti tra Stati membri e Stati terzi nell'ordinamento dell'Unione europea*, 2024
11. F. Ferrara, R. Alfano, A. Arena, *1993-2023: trent'anni di mercato interno. Profili di diritto dell'Unione europea e di diritto finanziario e tributario*, 2024
12. V. Capuano, *La solidarietà nel diritto dell'Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, 2024
13. R. Alfano, M. Bisogno, *Proceedings of the Summer School in European Environmental Taxation*, 2024.
14. A. Arena, M. E. Bartoloni, M. Riberi (a cura di), *L'integrazione europea attraverso la giurisprudenza comunitaria (1954.1974): i processi, gli attori, le narrative*, 2025

Opera realizzata nel mese di Febbraio 2026
presso la *Grafica Elettronica* - (Na)

Il volume offre un'analisi approfondita e aggiornata del rapporto tra tutela dell'ambiente e diritto della concorrenza nell'Unione europea, che costituisce un tema ancora relativamente poco esplorato dalla dottrina, ma sempre più centrale nel dibattito giuridico ed economico. L'opera affronta la materia con un approccio sistematico, coniugando riflessione teorica e attenzione ai profili applicativi: da un lato, ricostruisce i fondamenti e le principali questioni interpretative e, dall'altro, esamina casi concreti, orientamenti giurisprudenziali e recenti sviluppi normativi. Grazie ai contributi di giovani studiosi e giuristi, il libro si articola in tre sezioni dedicate, rispettivamente, al rapporto tra sostenibilità ambientale e diritto antitrust; alle interazioni delle esigenze green con la disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG), degli appalti pubblici e delle concessioni; nonché al tema degli aiuti di Stato alle imprese in chiave ambientale. Il volume si propone così come un punto di riferimento non solo per gli studenti interessati ad approfondire la materia, ma anche per avvocati, magistrati e professionisti che intendano comprendere le implicazioni dell'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche della concorrenza, in un contesto normativo in continua evoluzione, che attribuisce un rilievo sempre maggiore alla competitività del sistema economico.

Fabio Ferraro è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli, Federico II. È direttore del Corso di Perfezionamento in "Diritto dell'Unione europea: la tutela dei diritti". È autore di tre monografie, di diverse opere collettanee e di numerosi saggi sul diritto dell'Unione europea.

Pietro Manzini è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Bologna *Alma Mater Studiorum* ove insegna anche Diritto antitrust europeo. È stato referendario nel Tribunale dell'Unione europea ed Esperto nazionale distaccato presso la Commissione europea. Attualmente è docente di Diritto e politiche dell'Unione europea nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Cristina Schepisi è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tor Vergata. È autrice di due monografie, di diversi volumi collettanei e di numerosi saggi e articoli su temi di diritto dell'Unione. Attualmente ricopre il ruolo di Esperto presso il Dipartimento degli Affari europei-Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Euro 50,00

ISBN 979-12-235-0590-8

