

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

SUPPLEMENTO

OTTOBRE / DICEMBRE

2025

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO+

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

ADRIANA ANDREI, ANGELA MARIA AROMOLO DE RINALDIS,
SEBASTIANO BELFI, GIOVANNI BERTI DE MARINIS, BENEDETTA
BONFANTI, ALESSANDRA CAMEDDA, ANDREA CARRISI, GABRIELLA
CAZZETTA, EDOARDO CECCHINATO, PAOLA DASSISTI, ANTONIO
DAVOLA, ANGELA GALATO, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO
GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI, PAOLA LUCANTONI, EUGENIA
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, EMANUELA
MIGLIACCIO, GIANPAOLO PANETTA, FRANCESCO PETROSINO,
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,
ELEONORA RAJNERI, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA,
DAVIDE TOCCOLI, VERONICA ZERBA (SECRETARIO DI REDAZIONE)

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

Rivista
di Diritto Bancario | dottrina
e giurisprudenza
commentata

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Lo Stato (Eco) Sviluppista nella transizione ecologica: “vecchi” modelli di sviluppo per sfide future

SOMMARIO: 1. Lo Stato sviluppista: brevi premesse definitorie e storiche. – 2. I modelli sviluppisti. – 3. Da Stato sviluppista a Stato eco-sviluppista. – 4. L’Europa Sviluppista e la modernizzazione degli aiuti di Stato. – 5. Lo Stato eco-Sviluppista e l’Europa eco-sviluppista. – 6. Conclusioni preliminari: il futuro (?) dello Stato sviluppista.

1. Lo Stato sviluppista: brevi premesse definitorie

Negli anni, l’ubicazione geografica, il contesto economico-sociale e la collocazione temporale, hanno definito i modelli di programmazione economica e sviluppo adottati dagli Stati al fine di rendersi resilienti alle sfide del futuro.

Numerose sono le fattispecie individuate e indagate dalla dottrina, in maniera esemplificativa e non esaustiva, possono richiamarsi lo stato imprenditore/interventore/promotore¹; lo stato regolatore nato a seguito del periodo delle privatizzazioni²; quello innovatore³ che condivide le sue caratteristiche con quello imprenditore e che ha contraddistinto la crescita economica e mercatocentrica degli Stati Uniti d’America; lo stato salvatore⁴ e così via⁵.

Tra i diversi modelli vi è quello del c.d. “Stato sviluppista” (dall’inglese *Developmental State*) che, spesso ricondotto alla crescita vertiginosa di talune economie asiatiche, in maniera diversificata ha funto da volano per l’economia in gran parte dei paesi europei, permettendone anche l’industrializzazione. In tale contesto, e come si

¹ F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, 2021.

² L. AMMANNATI, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Milano, 1995; A. CECERE, *L’itinerario delle privatizzazioni*, Padova, 1995, 247-264.

³ M. MAZZUCATO, *Lo stato innovatore*, Bari-Roma, 2018.

⁴ G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, 11, 1083-1094.

⁵ Tra gli altri possono richiamarsi anche lo “Stato digitale” (L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023) e lo “Stato Ecologico” (F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023).

avrà modo di approfondire successivamente, la funzione di sviluppo dello Stato si svolge per programmi, attraverso l'incanalazione delle esigenze di crescita del settore privato entro obiettivi di interesse pubblico definiti in modo strategico, così da orientare le dinamiche di mercato verso finalità di lungo periodo e di coesione economico-sociale.

Il paradigma dello Stato sviluppista, un argomento di studio solo in apparenza riservato a branche della dottrina diverse da quella giuridica⁶ – poiché, pur senza una diretta identificazione con il concetto di “sviluppismo”, la dottrina italiana lo ha affrontato in termini di programmazione e pianificazione economica⁷ – è stato tradizionalmente associato alla sola promozione della crescita industriale, motivo per cui potrebbe apparire, *prima facie*, un concetto ormai vetusto. Invero, come si avrà modo di porre in evidenza, esso è non solo attuale, ma anche idoneo a essere reinterpretedo come mezzo essenziale per guidare e sostenere la riconversione del modello produttivo in chiave sostenibile.

Seppure non esista una definizione univoca di “Stato sviluppista”, negli anni più recenti si è iniziata a strutturare una linea interpretativa comune⁸.

Principalmente, si riconduce il modello sviluppista ad un apparato pubblico che ha come obiettivo primario lo sviluppo economico dello Stato, da perseguirsi a mezzo di un intervento nell'economia sia di tipo regolatorio che diretto. L'attuazione del modello sviluppista avviene attraverso la costituzione di un apparato burocratico di dimensioni

⁶ Vedasi ad es. A. GHERARDINI, F. RAMELLA, *Il nuovo Stato sviluppista*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2023, 2, 48-56; P. GERBAUDO *Più Stato, quale Stato?*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2023, II; A. ANGELINO, P.P. MASINA, *L'industria malese nella trappola del medio reddito*, in *L'industria*, 2014, III, 549-562; P. CHATTERJEE, *Gramsci nel ventunesimo secolo*, in *Studi culturali*, 2008, 2, 201-222.

⁷ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, 1967; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

⁸ A. C. JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, 1982 e *The developmental State: odyssey of a concept*, M. WOO-CUMINGS (a cura di), *The Developmental State*, Ithaca (NY), 1999, viene quasi univocamente riconosciuta la paternità dell'individuazione di quelli che sono gli elementi fondanti dello Stato sviluppista (giapponese).

ridotte ma altamente qualificato e specializzato, al quale si affida la macrogestione degli interventi tra cui: il controllo delle influenze esterne, la tutela dell'industria nazionale, l'adozione di piani di credito e di incentivazione fiscale (temporanei) e la promozione dell'innovazione scientifica e tecnologica.

A giocare un ruolo preponderante è il sostegno del potere legislativo il quale, piuttosto che impegnare una posizione secondaria, lavora per evitare l'ultra burocratizzazione a favore della deregolamentazione e tende a favorire un'iniziativa privata più libera ma comunque controllata⁹. In sintesi, autorevole dottrina è riuscita a sintetizzare lo Stato sviluppatista ne «l'instaurazione di un modello che vede nel rafforzamento e nella cooperazione fra soggetti pubblici (lo Stato, *in primis*) e l'impresa, in un contesto capitalista e concorrenziale, il motore dello sviluppo economico in un processo dinamico di interazione nel quale emergano e si consolidino i rispettivi ruoli»¹⁰.

2. I modelli sviluppatisti

A seconda del periodo storico e dell'area geografica, sono stati individuati cinque sottomodelli sviluppatisti¹¹, anche se tale distinzione non deve considerarsi arbitraria, bensì utile a riconoscere le

⁹ In P. EVANS, *The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change*, S. HAGGARD, R. KAUFMAN (a cura di), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, 1992, viene posto in evidenza il ruolo centrale dell'apparato burocratico statale. In maniera più schematica si riconosce un modello sviluppatista qualora lo Stato «(i) considera la crescita economica come il suo obiettivo principale; (ii) interviene moderatamente sul mercato pianificando il settore non competitivo dell'economia e adottando politiche industriali strategiche; attui una politica macroeconomica attiva limitando i disavanzi di bilancio e delle partite correnti e fissando i cinque prezzi macroeconomici, in particolare il tasso di cambio; e (iv) è politicamente sostenuto da una coalizione di classe per lo sviluppo formata da imprenditori, lavoratori, burocrati pubblici e settori della vecchia classe dominante che detiene il potere politico e abbraccia una strategia di sviluppo nazionale, opponendosi così a una coalizione conservatrice o liberale composta da settori della classe dominante pre-industriale, capitalisti e finanziari» (così tradotto L.C. BRESSER-PEREIRA, *Models of the developmental state*, in *CEPAL Review*, agosto 2019, 128, 38).

¹⁰ Così G. LUCHENA, *Tecnologie, mercati e regolazione dell'economia: il caso dell'intelligenza artificiale*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, ottobre 2024, 6.

¹¹ L.C. BRESSER-PEREIRA, *op. cit.*, 39 ss.

caratteristiche fondanti delle fattispecie in esame. Una prima forma sviluppatista si riconduce al mercantilismo¹² (o “assolutismo” tra il XVI – XVIII secolo), che ha caratterizzato il periodo di industrializzazione di Inghilterra e Francia. Queste ultime, però, hanno seguito due orientamenti diversi in materia di gestione del progresso. Da un lato il Mercantilismo inglese si caratterizzava per un approccio più pragmatico e commerciale con il fine di rafforzare la struttura economica statale attraverso il commercio estero e il dominio marittimo¹³. Ciò definiva il ruolo dello Stato quale regolatore e garante degli interessi commerciali nazionali, ma non pianificatore diretto della produzione; un preludio al futuro liberismo industriale.

D'altra parte, invece, il mercantilismo francese seguiva modalità differenti con l'adozione di una forma più centralizzata e dirigista, soprattutto sotto l'impulso di Jean-Baptiste Colbert (da cui il termine “colbertismo”), per il rafforzamento dell'autosufficienza economica interna. Per fare ciò lo Stato assumeva un ruolo fortemente interventista, promotore diretto dell'industria e del commercio così da realizzare un'economia ordinata verticalmente che, tuttavia, risultava meno dinamica rispetto a quella inglese.

In generale, quindi, le peculiarità del modello mercantilista risiedono nelle politiche di programmazione economica degli stati che lo hanno adottato, consistenti in un rafforzamento economico della struttura in generale, una riduzione dell'importazione, un aumento dell'esportazione e la creazione di un apparato burocratico fisso e

¹² Sul punto, possono richiamarsi in maniera esemplificativa e non esaustiva talune opere storiche le cui teorie sono state poi rese proprie della dottrina sviluppatista: G. MALYNES, *Treatise of the canker of England's Commonwealth*, Londra, 1601; *England's view in the unmasking of two paradoxes*, Londra, 1603; *The maintenance of free trade*, Londra, 1622; *The center of the circle of commerce*, Londra, 1623; E. MISSELDEN, *Free trade or the means to make trade flourish*, Londra, 1622; *The circle of commerce. Or the ballance of trade in defence of free trade: opposed to Malynes little fish and his great whale, and poized against them in the scale. Wherein also, exchanges in generall are considered: and therein the whole trade of this kingdome with forraine countries, is digested into a ballance of trade, for the benefite of the publique. Necessary for the present and future times*, Londra, 1623.

¹³ Vedasi, in merito, l'adozione del Navigation Act del 1651, volto a contrastare il dominio olandese degli scambi marittimi attraverso l'imposizione di criteri stringenti per il commercio via nave a vantaggio dell'Inghilterra (l'equipaggio delle navi impiegate doveva essere inglese per almeno la metà).

specializzato. In sintesi: l'intervento pubblico nel mercato per lo sviluppo socioeconomico nazionale.

Un secondo modello¹⁴, della seconda metà del '900, definito "centrale" (proprio anche dell'Italia) vede combinarsi l'intervento statale e le banche di investimento con una politica protezionista dell'economia interna, ad esempio, attraverso l'aumento dei dazi di importazione delle merci.

Uno dei modelli più significativi, nonché oggetto di studio più frequente dalla dottrina, è quello c.d. "periferico" che ha portato a ciò che è stato definito il "miracolo economico giapponese"¹⁵. Rispetto agli altri, in questo caso, oltre alle politiche economiche volte alla crescita generale del Paese, è stata adottata una specifica strategia dedicata all'imitazione delle altre nazioni con l'obiettivo di importare e integrare conoscenze a mezzo del c.d. *spillover* tecnologico¹⁶, così da aumentare la competitività delle imprese locali al fine di contrastare la "conquista" di quelle straniere e, al contempo, creare un mercato interno contraddistinto da una vertiginosa crescita economica (vedasi l'andamento del PIL giapponese tra il 1953 e il 1971, periodo durante

¹⁴ Cfr. A. GERSCHENKRON, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, New York, 1962.

¹⁵ Su tutti C. JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle*, cit., ed *ex multis* cfr. H. SASADA, *The Evolution of the Japanese Developmental State*, New York, 2013; P. EVANS, *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton (NJ), 1995; J. FULCHER, *The Bureaucratization of the State and the Rise of Japan*, in *British Journal of Sociology*, Vol. 39, No 2, 1988, 228-254; B. GAO, *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*, New York, 1997. G. GEREFFI, *Path of Industrialization: An Overview*, in G. GEREFFI, D. WYMAN (a cura di), *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*, (eds), Princeton, NJ, 1990; E.M. HADLEY, *The Diffusion of Keynesian Idea in Japan*, in P.A. HALL (a cura di), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, NJ, 1989; S. O-KITA, et al. (a cura di), *Post-War Reconstruction of the Japanese Economy*, Tokyo, 1992; A. BARBOSA LIMA, *Japão: O Capital se Faz em Casa*, Rio de Janeiro, 1973.

¹⁶ Elemento fondamentale per favorire lo sviluppo del mercato tecnologico anche a beneficio della società (M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Bari, 2021, spec. 86 e O. LA ROSA, *Technology Transfer and Territorial Spillover Effects of Innovation: Policy Evolutions and Perspectives*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2021, 2-3, 317 ss.).

cui si raggiunsero picchi del 13%¹⁷). Tale strategia è stata impiegata anche da altri paesi asiatici, facenti parte, come il Giappone, del secondo movimento sviluppista¹⁸.

Per ultimo, meno efficace rispetto agli altri vi è il modello periferico nazional-dipendente che ha permesso a taluni paesi del sud America¹⁹ (come il Brasile) a raggiungere la rivoluzione industriale ma non a mantenere una crescita economica adeguata dal 1980 in poi.

In generale, quindi, lo sviluppismo ha permesso a numerosi paesi di raggiungere la rivoluzione industriale. A seconda del periodo storico, poi, si è perso tale orientamento per fare spazio alle fasi di liberalizzazione, al capitalismo post-guerra, al c.d. Stato sociale di benessere sviluppista (dall'inglese *social welfare developmental state*)²⁰ e, infine, al neoliberismo²¹.

A prima vista, quindi, lo sviluppismo potrebbe sembrare all'apparenza necessario solo al raggiungimento e al completamento dell'industrializzazione dei singoli paesi attraverso strategie peculiari, per poi consegnare il testimone ad un'economia coordinata dal mercato e non più dallo Stato. Tale orientamento, però, non trova suffragio unanime.

Invero, proprio dall'evoluzione dello sviluppismo scaturisce una forma più matura e consapevole di intervento pubblico e di

¹⁷ World Bank Group, *GDP growth (annual %) – Japan. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files*, in *data.worldbank.org*, consultato in data 18.3.2025.

¹⁸ A. AMSDEN, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, 1989; R. WADE, *Governing the Market*, Princeton, 1990; A. KOHLI, *Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's 'developmental State'*, M. WOO-CUMINGS (a cura di), *op. cit.*, 1999.

¹⁹ A. KHOLI, *Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980–2010*, in *Brazilian Journal of Political Economy*, 2012, IV.

²⁰ Contraddistinto da politiche sviluppiste e sociali volte alla crescita e alla distribuzione del benessere (A. PRZEWORSKI, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge (Massachusetts), 1985).

²¹ Sul punto è stato evidenziato come «[l]a strada verso il libero mercato è stata aperta e mantenuta aperta da un enorme aumento dell'interventismo (statale) continuo, organizzato centralmente e controllato» (così tradotto K. POLANYI, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time (1944)*, Boston, 2001, 146).

programmazione economica²², che ne raccoglie l'eredità ma la rielabora in chiave dinamica. Essa non si limita più a promuovere la crescita industriale, bensì orienta lo sviluppo complessivo della società, integrando obiettivi economici, sociali e ambientali in una prospettiva di lungo periodo. In questa transizione, lo Stato non abdica al proprio ruolo, ma lo riconfigura, assumendo funzioni di indirizzo e coordinamento che permettono di affrontare le sfide del presente e di garantire maggiori tutele per le generazioni future, senza che i principi di regolazione dei mercati e l'indipendenza di questi ultimi vengano compromessi.

In merito a quanto osservato, possono porsi in evidenza due ordini preliminari di analisi.

Sotto un primo profilo, se lo Stato in qualità di entità pubblica necessita di consolidarsi - anche perché responsabile del settore non competitivo delle infrastrutture, dell'industria di base, dell'attuazione di una politica macroeconomica attiva, della riduzione delle disuguaglianze economiche e della protezione dell'ambiente -, il modello sviluppatista potrebbe continuare a rinvenirsi in quelle politiche economiche attraverso cui lo Stato continua a coordinare l'economia da una prospettiva macroeconomica e garantista di essere regolatoria per un'altra istituzione meramente economica quale è il mercato, poiché svolge attività che quest'ultimo non può intestarsi. Per tale motivo diviene sostanziale l'individuazione di quelle che sono le politiche sviluppatiste, anche a livello sovranazionale, e come le stesse influenzino l'economia e i mercati.

Sotto un secondo profilo, è stato osservato come paesi dominati dal liberismo e dal capitalismo come gli Stati Uniti, hanno visto recenti politiche economiche assimilabili a quelle «tipiche dello Stato sviluppatista nel quale si realizza la formula cooperativa pubblico-privata per tenere insieme lo Stato, le imprese e la società civile il cui connubio è sorretto da fondamenta istituzionali costituite per dar vita ad uno sviluppo economico a lungo termine»²³.

²² S. AMOROSINO, *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche*, Torino, 2021, 77 ss.

²³ G. LUCHENA, *Tecnologie mercati e regolazione dell'economia: il caso dell'intelligenza artificiale*, cit., 6. Sul punto si rinvia anche a Y. TAKAGI, V. KANCHOCHAT, T. SONOBE, *Introduction: The Nexus of Developmental Policy and State Building*, Y. TAKAGI, V. KANCHOCHAT, T. SONOBE (a cura di), *Developmental*

Nell'alternativa tra uno Stato sviluppatista (il Giappone) e uno Stato orientato alla sola espansione del mercato (gli Stati Uniti²⁴ d'America)²⁵ si ridefinisce la sintassi istituzionale del rapporto tra impresa e governo con conseguente differenziazione delle responsabilità tra pubblico e privato.

In Giappone ha predominato, in un primo momento, una regia amministrativa, con indirizzo selettivo e coordinamento industria-credito, per poi rifluire, esaurita la funzione propulsiva, in un paradigma capitalistico; negli Stati Uniti, invece, l'intervento pubblico si colloca entro l'orizzonte di una *soft governance*²⁶ che opera a mezzo di

State Building. The Politics of Emerging Economies, Singapore, 2019. Tant'è che anche gli Stati Uniti, quantunque le politiche di intervento adottate siano caratterizzate da un «approccio tecno-libertario [...] incentrato sulla primazia del libero mercato tecnologico e dunque del libero esercizio del potere tecnologico ed economico» (così N. ABRIANI, G. SCHNEIDER, *Diritto delle imprese e intelligenza artificiale Dalla Fintech alla Corptech*, Bologna, 2021, 19), non sono stati avulsi da profondi interventi pubblici finalizzati a favorire lo sviluppo del mercato (W. LAZONICK, *Strategies for Promoting U.S. Competitiveness in World Markets*, S. PAYSON (a cura di), *Public Economics: The Government's Role in American Economics*, New York, 2014).

²⁴ Anche se, in merito agli Stati Uniti, si è fatto riferimento anche ad una peculiare forma di “*hidden developmental state*”, prima in F. Block, “*Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*”, in *Politics & Society*, 36(2), 2008, 169–206, poi in F. BLOCK, M.R. KELLER, M. NEGOITA, *Revisiting the Hidden Developmental State*, in *Politics & Society*, 52(2), 2024, 208–240.

²⁵ In merito alla relazione stato-mercato, ad esempio, la Corea del Sud ha subito una “internazionalizzazione” durante la crisi legata al neoliberismo. In questo contesto, lo stato sudcoreano si è allontanato dal modello di *welfare state* e si è avvicinato a quello di *competition state* (P. GENSCHEL, L. SEELKOPF, *The Competition State: The Modern State in a Global Economy*, in S. LEIBFRIED, E. HUBER, M. LANGE, J.D. LEVY, J.D. STEPHENS (a cura di), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, 2015) neoliberista. In maniera inversa rispetto al modello sviluppatista, lo Stato sostituisce l'intervento nell'economia con una regolamentazione dei processi economici volti al miglioramento dell'efficienza del mercato. Nel caso di specie, lo stato adotta una *governance* che non persegue direttamente i risultati (come nel caso del capitalismo), ma assicura che le regole siano stabilite e applicate per creare un “campo di gioco equilibrato” per le forze di mercato (P. CERNY, G. MENZ, S. SOEDERBERG, *Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World*, in S. SOEDERBERG, G. MENZ, P. CERNY (a cura di), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*, Basingstoke-New York, 2005, 17).

²⁶ M. MAZZUCATO, *Lo stato innovatore*, cit., 128 ss.

strumenti indiretti, con affidamento alla dinamica concorrenziale della funzione allocativa²⁷.

Pertanto, pare che il modello sviluppista sia stato comunque impiegato da economie di origine capitalistica per garantire una maggiore resilienza alle crisi, mentre le economie originariamente sviluppite - che hanno ceduto poi ad un modello capitalistico - oggi tentino un riaccostamento del potere economico. Perciò, risulta dirimente comprendere quanto dinamico possa essere un modello sviluppista e se la sua attuazione possa coincidere con un rapporto pacifico tra Stato e mercato.

Lungi dall'essere un semplice regolatore neutrale, infatti, una delle principali caratteristiche dello Stato sviluppista è il suo intervento attivo e proattivo nella definizione delle priorità economiche, nella mobilitazione delle risorse pubbliche, nell'orientamento del mercato e nell'incentivazione dell'adozione di modelli innovativi di produzione e consumo. Tali caratteristiche erano state poste in secondo piano proprio dopo l'industrializzazione.

Invero, come si avrà modo di osservare a breve, le nuove crisi (da quella finanziaria a quella energetica) hanno portato ad una nuova visione (principalmente europea) che volge lo sguardo alla crescita economica e alla tutela del mercato interno, coniugate con la tutela della salute, dell'ambiente e (anche) dell'economia stessa²⁸, attraverso strategie compatibili con quelle sviluppite.

²⁷ In maniera critica è stato osservato come «la logica mercantilista e interventista degli stati sviluppisti asiatici è stata sostituita dalla neoliberalizzazione globale e dal suo approccio di ristrutturazione indotto dalla crisi. Inoltre, le economie politiche guidate dagli stati, in particolare gli iconici stati asiatici sviluppisti del XX secolo, sono state seriamente trasformate in economie politiche guidate dal mercato; Il potere del capitale transnazionalizzato ha trionfato sugli Stati nazionali, con lo Stato che svolge un ruolo complementare nei confronti del mercato piuttosto che guidarlo. Ciò che resta degli iconici stati asiatici in via di sviluppo del XX secolo (come il Giappone, Taiwan e la Corea del Sud) è una questione cruciale in questo contesto. Questi stati si adegueranno ancora di più ai termini del capitale transnazionale per salvare il capitalismo neoliberalista globale, o ci sarà un recupero del terreno perduto? A queste domande non si può rispondere in modo convincente con le prospettive del ventesimo secolo sullo stato di sviluppo» (così tradotto V. SATGAR, *South Africa's Emergent 'Green Developmental State'?*, M. WILLIAMS (a cura di), *The End of the Developmental State?*, New York, 2014, 130).

²⁸ G. LUCHENA, *Sviluppo economico sostenibile e tutela dell'ambiente*, in *Diritto del Mercato Assicurativo e Finanziario* (DIMAF), 2024, II, 281 ss.

3. *Da Stato sviluppista a Stato eco-sviluppista*

Seguendo la traiettoria evolutiva del modello sviluppista si registra lo spostamento da un apparato statale inizialmente orientato all'industrializzazione e alla crescita a beneficio della collettività verso una maggiore centralità del mercato, con ricollocazione dell'intervento pubblico entro le sole politiche di benessere (con il *welfare developmental state*).

Sta di fatto che proprio l'industrializzazione e il liberismo hanno causato una maggiore esposizione ai problemi di sostenibilità ambientale e sociale.

Sul punto, è stato infatti osservato che il termine “sviluppo”, che è quasi sinonimo di “modernizzazione” o “industrializzazione”, di solito si riduce alla transizione da un'economia agraria a una industriale, sebbene gli stati in via di sviluppo perseguano anche obiettivi di benessere sociale come la salute pubblica e la diffusione dell'istruzione, ma solo in aggiunta o talvolta come mezzo per l'obiettivo principale dell'arricchimento materiale. Nel perseguimento dell'industrializzazione, gli stati di tutto il mondo spesso hanno trascurato e trascurano altri obiettivi come la sostenibilità ambientale²⁹.

È stato osservato come proprio il sistema pianificatorio che caratterizza lo stato sviluppista (ad es. quello giapponese) può rilevarsi più efficace per affrontare i problemi derivanti dall'industrializzazione quali l'inquinamento e il cambiamento climatico.

Differentemente, il sistema guidato dal mercato (quello statunitense) ha un approccio meno efficace ai problemi derivanti dallo sviluppo, poiché tendente ad una apatica crescita del mercato e, conseguentemente, a favore delle imprese private, a discapito degli interessi pubblici³⁰. Sta di fatto, però, che sia nello stato sviluppista che in quello capitalista il problema ecologico permane, anche se l'indirizzo pubblico - e soprattutto politico - odierno alla crescita economica segue sempre più quello che può definirsi un approccio “ecocentrico”³¹.

²⁹ K.E. LOONEY, *The Rural Developmental State: Modernization Campaigns and Peasant Politics in China, Taiwan, and South Korea*. PhD dissertation, Cambridge (MA), 2012, 11.

³⁰ C. JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle*, cit., 22.

³¹ B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Milano, 2021, spec. 79 ss.

Nella specie, infatti, tra le problematiche proprie della dottrina sviluppatista del XX secolo è stata individuata l'incapacità di «valutare i limiti ecologici che si trovano ad affrontare la modernizzazione dell'industrializzazione di recupero», ciò perché «queste prospettive del XX secolo sono caratterizzate da un'enfasi sulla trasformazione strutturale attraverso lo sviluppo industriale guidato dallo Stato basato sul carbonio»³².

La critica in esame, però, non appare pienamente condivisibile, in quanto la formazione di una coscienza sociale e dei movimenti ambientalisti a essa correlati si colloca in epoca successiva rispetto all'apice dello sviluppismo registratosi negli Stati asiatici ed europei. Essa costituisce, peraltro, un portato naturale degli studi maturati nel settore e della progressiva affermazione di un'attenzione alla tutela della salute e dell'ambiente, sviluppatasi in ragione dell'inquinamento locale e delle correlate conseguenze per l'ambiente e la salute. In tale contesto, le comunità locali (che in Italia possono identificarsi in Comuni e Regioni) tendono a organizzarsi spontaneamente per sollecitare governi e imprese ad assumere la responsabilità delle conseguenze dannose derivanti dalle loro condotte³³.

Si consideri, ad esempio, che il Giappone non solo è stato tra i primi Paesi dell'Asia orientale a intraprendere un processo concreto di industrializzazione e di sviluppo economico, ma è stato anche tra i primi a dover affrontare l'eredità dello sviluppismo, consistente nella gestione degli impatti ambientali derivanti da un intervento pubblico particolarmente incisivo a sostegno della crescita industriale.

³² V. SATGAR, *op. cit.*, 131.

³³ R.J. DALTON, S. RECCHIA, R. ROHRSCHEIDER, *The Environmental Movement and the Modes of Political Action*, in *Comparative Political Studies*, n. 36, 2003, 743-771; C. HAGER, M.A. HADDAD (a cura di), *NIMBY Is Beautiful: Cases of Local Activism and Environmental Innovation around the World*, New York, 2015.

Ciò, invero, è avvenuto solo all'inizio degli anni '70³⁴ attraverso politiche ambientali basate principalmente sulla regolamentazione³⁵, con leggi antinquinamento, con la creazione di un'agenzia per la protezione dell'ambiente e incontrando una magistratura che si è pronunciata più volte in favore delle vittime di danni ambientali che avevano intentato cause in tribunale³⁶.

La conseguenza di tali orientamenti ha comportato che, seppure il Giappone continui a dare priorità alla crescita economica, le conseguenze per la salute e l'ambiente che possono derivarne sono divenute parte integrante del *modus operandi* di sostegno a tale crescita³⁷.

In generale, è stato comunque individuato un percorso evolutivo dallo stato sviluppatista allo stato eco-sviluppatista, basato su tre pilastri: sostegno dell'industria, capacità statale e incentivo politico³⁸.

Nel primo caso si fa riferimento alla relazione tra politica interventista *green* a favore dell'ambiente e del mercato, che è potenzialmente in grado di indurre ad una crescita economica attraverso l'apparato industriale dedicato, ad esempio, alle energie rinnovabili e allo sviluppo di tecnologia sostenibile.

³⁴ Vedasi il caso del Giappone negli anni '60, per il quale è stato posto in evidenza come «durante la maggior parte della storia moderna del Giappone lo stato ha perseguito un'agenda apertamente sviluppatista che ha privilegiato l'espansione industriale e, per un certo periodo, militare a spese del benessere umano e dell'ambiente. I cittadini comuni hanno sopportato tutto il peso di tali politiche ed è stato nella loro reazione viscerale alla sofferenza e alla distruzione che ne è derivata che è nato il movimento ambientalista giapponese» (così tradotto S. AVENELL, *The Borderless Archipelago: Toward a Transnational History of Japanese Environmentalism*, in *Environment and History*, 2013, 19, 398).

³⁵ S. HARRELL, *The Eco-developmental State and the Environmental Kuznets Curve*, A. ESAREY, M.A. HADDAD, J.I. LEWIS, S. HARRELL (a cura di), *Greening East Asia. The Rise of the Eco-developmental State*, Seattle (Washington), 2020, 241 ss.

³⁶ Sul punto si rinvia a S. AVENELL, *Japan's Long Environmental Sixties and the Birth of a Green Leviathan*, in *Japanese Studies*, 2012, 32(3), 435; S. WAKAMATSU, T. MORIKAWA, A. ITO, *Air Pollution Trends in Japan between 1970 and 2012 and Impact of Urban Air Pollution Countermeasures*, in *Asian Journal of Atmospheric Environment*, 2013, 7(4), 177-190.

³⁷ M.A. HADDAD, S. HARRELL, *The Evolution of the East Asian Eco-Developmental State*, A. ESAREY, M.A. HADDAD, J.I. LEWIS, S. HARRELL (a cura di), *op. cit.*, 24.

³⁸ M.A. HADDAD, S. HARRELL, *op. cit.*, 29.

Il secondo fattore indica la capacità dello stato di influenzare o meno determinati settori alterandone le politiche di investimento: per i poteri pubblici è più difficoltoso modificare gli standard di un settore troppo frammentato o troppo consolidato (vedasi l'*automotive*).

Il terzo fattore è meramente politico e sta ad indicare come la stabilità e la propaganda politica siano direttamente collegate con la volontà di garantire sostenibilità e rispetto dell'ambiente.

La combinazione dei tre elementi sopra menzionati, permette di osservare un cambiamento radicale con il passaggio da una politica di crescita *a qualunque costo*³⁹ ad una politica di crescita che includa regolarmente una maggiore attenzione verso le questioni di salute e ambientali.

Tale combinazione di fattori è stata individuata in taluni paesi dell'Asia orientale che, nel tempo, si sono affermati, ad esempio, come *leader* globali nel mercato dei veicoli a propulsione ibrida⁴⁰. Al contrario, nei paesi in cui è stata osservata una combinazione solo parziale di questi fattori (ad esempio, sostegno all'industria e tutela della biodiversità⁴¹ ma senza l'incentivo politico), si è avuto modo di

³⁹ Il caso ILVA, ad esempio, consente di osservare dal 1964 come le politiche pubbliche in materia di industrializzazione siano state dipendenti dalla coscienza degli impatti di determinate imprese sull'ambiente e sulla salute dei cittadini. Sul punto si rinvia *ex multis* a S. CAVALIERE, *Il caso ILVA, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2019, 64 ss.; G. BUCCI, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, G. LUCHENA, V. TEOTONICO (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, 2015, 83 ss.; E. VERDOLINI, *Il caso ILVA Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, in www.costituzionalismo.it, 2017, II; E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in federalismi.it, 2013, 15.

⁴⁰ Vedasi su tutti sempre il Giappone.

⁴¹ Elemento oggi non più trascurato e trascurabile anche sul piano economico. Sul punto, infatti, è stato evidenziato che «con l'avanzare del processo di globalizzazione nel campo culturale e socio-economico, la biodiversità sta assumendo un ruolo sempre più importante, se non insostituibile» (così E. GIUSTI, *Biodiversità e diritto del mercato assicurativo e finanziario*, Napoli, 2024, 137).

osservare una inclusione minore di politiche ambientali proattive tra quelle statali⁴².

4. *L'Europa Sviluppista e la modernizzazione degli aiuti di Stato*

Oramai, però, fermarsi alla sola concezione di “Stato sviluppista” sembra essere troppo riduttivo rispetto alla possibile portata dell’analisi di tale modello di sviluppo, soprattutto se si tiene conto di due fattori principali: l’influenza del quadro normativo europeo sugli stati membri e i vincoli finanziari imposti. Le principali teorie sullo sviluppismo, di fatto, risalendo agli anni ‘70 e facendo riferimento prettamente ai paesi asiatici, non hanno ampliato l’ambito di analisi alle politiche che caratterizzano l’Unione Europea moderna. In particolare, un’esegesi della normativa in materia di aiuti di Stato consente di osservare che la politica economica europea che si avvicina, se non dire corrisponde, a quella sviluppista: si fa riferimento, quindi, ad un intervento (che in questo caso viene consentito dall’UE) pubblico per lo sviluppo economico, anche in funzione della transizione verde.

Le principali norme stabilite nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (dall’art. 107 al 109) in materia di aiuti di Stato sono rimaste invariate dalla loro entrata in vigore, tant’è che l’unica modifica rilevata è stata una correzione minima⁴³, da “mercato comune” a “mercato interno” nel Trattato di Roma (art. 87) nel 1957.

Ciò, però, che nel tempo è stato oggetto di modifica è tutto ciò che gravita attorno al TFUE: la nozione di aiuto di Stato, i Quadri temporanei, i Regolamenti di esenzione e così via.

La logica principale alla base del controllo degli aiuti di Stato⁴⁴ è stata l’integrazione del mercato interno⁴⁵ ed è per questo che il controllo

⁴² M.A. HADDAD, S. HARRELL, *op. cit.*, 30.

⁴³ A. BIONDI, E. RIGHINI, *An evolutionary theory of EU state aid control*, A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford handbook of European law*, Oxford, 2014, 1.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (2016/C 262/01).

⁴⁵ G. GRIN, *The battle of the single European market: Achievements and economic thought 1985–2000*, Londra, 2003; W. SAUTER, *Competition law and industrial policy in the EU*, Oxford, 1997.

sugli aiuti di Stato è stato introdotto nella legislazione unionale fin dall'inizio con competenza esclusiva nelle mani della Commissione⁴⁶.

È noto, infatti, che la normativa in materia di aiuti di Stato è stata oggetto di un processo di modernizzazione⁴⁷ a partire dal 2004⁴⁸ e tale *iter* è culminato con il programma di riforma degli aiuti di Stato “EU State Aid Modernisation (SAM)”⁴⁹ e la successiva comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuti di Stato⁵⁰.

L'attuale normativa dell'UE sugli aiuti di Stato ha subito un'evoluzione, da strumento di *hard law* a un quadro ibrido che utilizza «strumenti giuridici vincolanti e non vincolanti [...] al fine di ottenere una riduzione e una migliore razionalizzazione delle sovvenzioni in

⁴⁶ L. RUBINI, *The definition of subsidy and state aid: WTO and EC law in comparative perspective*, New York, 2010.

⁴⁷ Per una ricostruzione del percorso storico si rinvia *ex multis* a N. PESARESI, R. PEDUZZI, *State Aid Modernization*, B. NASCIBENE, A. DI PASCALE (a cura di), *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Springer, 2018, 17 ss.; K. A. LAVDAS, M. M. MENDRINO, *Politics, Subsidies, and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*, Cheltenham (UK), 1999; T. DOLEYS, *Fifty Years of Moulding Article 87: The European Commission and the Development of EU State Aid Law & Policy (1958–2008)*, Paper prepared for presentation at the 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association in Marina Del Ray, California, Aprile 2009, 23-25; W. MEDERER, *Evolution of State Aid Control*, W. MEDERER, N. PESARESI, M. VAN HOOF (a cura di), *EU Competition Law*, Vol. IV, in *State Aid, Book One*, Leuven, 2008; M. BLAUBERGER, *Of “Good” and “Bad” Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law*, in *West European Politics*, 2009, 719; G. L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di stato*, C. SCHEPISI (a cura di), *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato: il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011.

⁴⁸ Dal Council Regulation (EEC) No 17/62: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty to the Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *EU State Aid Modernisation (SAM)* /* COM/2012/0209 final.

⁵⁰ Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01), 19.7.2016.

tutta l'UE». ⁵¹ Così, nel corso degli anni, la Commissione ha impiegato strumenti di *hard law*⁵², *soft law*,⁵³ *para law*⁵⁴ e la giurisprudenza della CGUE per regolare la *governance* e l'*enforcement*⁵⁵ in materia di aiuti.⁵⁶ Mentre le disposizioni del TFUE non sono mai mutate, la politica in materia di concessione degli aiuti ha subito un'evoluzione nel corso degli anni. Ciò ha consentito di osservare nuovi impieghi per gli aiuti, che vanno dall'integrazione economica del mercato interno, alla copertura delle relazioni con le realtà extraeuropee per proteggere

⁵¹ Così tradotto A. BIONDI, O. STEFAN, *The notice on the notion of state aid: every light has its shadow*, B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE (a cura di), *op. cit.*, Dordrecht, 2018.

⁵² M. CINI, *From Soft Law to Hard Law? Discretion and Rule-Making in the Commission's State Aid Regime*, in *EUI-RSCAS Working Papers. RSC*, 35, 2000.

⁵³ L'impiego dei primi strumenti di *soft law* risale agli anni '70 (cfr. A. BIONDI, O. STEFAN, *op. cit.*, 3). Sul punto cfr. anche M. CINI, *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, in *Journal of European Public Policy*, 8(2), 192 – 207.

⁵⁴ A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno Annuale. Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007, 369 ss.; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004, 478 ss.

⁵⁵ A. AUSFELDER, A. EICK, M. HARTLAPP, R. MESPOULET, S. SAURUGGER, F. TERPAN, B. CAPPELLINA, *EU soft-law: Non-binding but enforceable*, in *Eur. Law J.*, 30(4), 2024, 668 ss.

⁵⁶ In merito è stato osservato che «the main instrument for state aid regulation has applied a soft law approach, subsequently 'formalised by the adoption of Commission (hard law) decisions in individual cases based on the various soft law instruments'⁵⁶ or by the CJEU's endorsement» (così P. FINCKENBERG-BROMAN, *Weaponizing EU State Aid Law to Impact the Future of EU Investment Policy in the Global Context*, Dordrecht, 2022, 92); A. BIONDI, O. STEFAN, *The notice on the notion of state aid*, cit.; F. SNYDER, *Soft law and institutional practice in the European community*, in S. MARTIN (a cura di), *The construction of Europe: essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, 1994.

il mercato interno dalle pratiche di sovvenzione di paesi terzi⁵⁷, sino al perseguimento di obiettivi di sviluppo più ampi⁵⁸.

Invero, l'evoluzione della gestione degli aiuti da parte della Commissione è stata definita "dinamica" e «connessa con i principali eventi economici e politici che hanno interessato [...] l'Unione. A questo proposito, il resoconto è in linea con l'analisi storica delle sovvenzioni e del controllo delle sovvenzioni, in cui si è osservato che le politiche di sovvenzione sono state tradizionalmente fortemente influenzate dal più ampio contesto politico ed economico in cui sono state adottate».⁵⁹

Diviene necessario, quindi, comprendere quale è stato il percorso che ha portato gli aiuti di Stato a divenire uno strumento di sviluppo.

⁵⁷ Come è accaduto con l'imposizione dei dazi sulle auto di importazione dalla Cina (Regolamento di esecuzione (ue) 2024/1866 della Commissione del 3 luglio 2024, che istituisce un dazio compensativo provvisorio sulle importazioni di veicoli elettrici a batteria nuovi, concepiti per il trasporto di persone, originari della Repubblica popolare cinese, 4.7.2024) e la successiva introduzione di un Piano d'Azione per il rilancio dell'industria automotive europea (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Industrial Action Plan for the European automotive sector, Brussels, 5.3.2025 COM(2025) 95 final).

⁵⁸ M. BLAUBERGER, *From negative to positive integration: European state aid control through soft and hard law*, in *MPIfG Discussion Paper*, 08/4, 2008; C. KOENIG, *Where is state aid law heading to?* Heinemann, New York, 2014; J.J.P. LÓPEZ, *The concept of state aid under EU law: from internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015; K. VAN DE CASTEELE, *Changes and what drives them: Evolution of state aid control*, L. RUBINI, J. HAWKINS (a cura di), *What shapes the law? Reflections on the history, law, politics and economics of international and European subsidy disciplines*, Firenze, 2016; A. BIONDI, E. RIGHINI, *An evolutionary theory of EU state aid control*, A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford handbook of European law*, Oxford, 2014; R.S. CHARI, F. CAVATORTA, *Economic actors' political activity in 'overlap issues': privatisation and EU state aid control*, in *West European Politics*, 2002, 25(4), 119-142; C.P. GRISWOLD, G.M. MARINE, *Political influences on state policy: higher-tuition, higher-aid, and the real world*, in *Review of Higher Education*, 1996, 19(4), 361; H. PAEMEN, *Forces that (may) have shaped subsidy regulation*, L. RUBINI, J. HAWKINS (a cura di), *What shapes the law? Reflections on the history, law, politics and economics of international and European subsidy disciplines*, Firenze, 2016.

⁵⁹ Così tradotto J.J.P. LÓPEZ, *op. cit.*, 108.

Prima dell'inondazione dei regimi di esenzione⁶⁰ e, in generale, dell'evoluzione delle politiche in materia di aiuti di Stato⁶¹ in un quadro molto più complesso di quello originariamente concepito, la normativa europea in merito lasciava già un margine di discrezionalità agli Stati. Il quadro giuridico istituito dal TFUE è disciplinato dagli articoli da 107 a 109⁶². Il primo articolo 107, paragrafo 1, TFUE sancisce il divieto generale di qualsiasi aiuto pubblico che conceda vantaggi selettivi a determinate imprese, falsando o minacciando in tal modo di falsare la concorrenza nel mercato interno. Esistono tuttavia delle eccezioni: gli aiuti che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 107, par. 2, sono automaticamente considerati compatibili con il mercato interno, mentre gli aiuti di cui all'articolo 107, par. 3,⁶³ possono essere considerati compatibili se perseguono obiettivi più ampi di interesse comune, soggetti a criteri specifici⁶⁴.

Tuttavia, l'articolo 107, par. 1, non fornisce indicazioni dettagliate sui quattro criteri che inquadrano gli aiuti di Stato⁶⁵ e, per tal motivo, le

⁶⁰ In merito, a titolo esemplificativo possono richiamarsi il 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 Testo rilevante ai fini del SEE e successive modificazioni e il Regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore (*de minimis*) concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

⁶¹ G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico dell'economia come sistema di regole e come co-programmazione a impulso europeo*; in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 57 ss.

⁶² In merito v. 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*, 2, 2019, 319 ss.

⁶³ L. COPPI, *The role of economics in state aid analysis and the balancing test*, in R. Szyszczak (eds), *Research handbook on European state aid law*, Cheltenham, 2011.

⁶⁴ Commissione europea (CE) (2014a) 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. Unione Europea, Bruxelles.

⁶⁵ Sul punto, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha più volte ribadito che «l'articolo [107], paragrafo 1, CE non distingue tra le cause o gli obiettivi degli aiuti di Stato, ma li definisce in relazione ai loro effetti» (causa C-487/06, *British Aggregates Association c/ Commissione*, ECLI:EU, C:2008:757, punto 85; causa C-

decisioni della Commissione europea e le sentenze della Corte⁶⁶ sono essenziali per chiarirne il contenuto e definire un indirizzo interpretativo univoco: l'aiuto deve provenire dallo Stato o comportare risorse statali⁶⁷; deve conferire al beneficiario un vantaggio selettivo⁶⁸;

56/93, Belgio c/ Commissione, Racc. 1996, pag. I723, punto 79; causa C-241/94, Francia c/ Commissione, punto 20; Causa C-75/97, Belgio c/ Commissione, punto 25, e causa C-409/00, Spagna c/ Commissione, punto 46).

⁶⁶ A. BIONDI, *State aid is falling down, falling down: An analysis of the case law on the notion of aid*, in *Common Market Law Review*, 50(6), 1719 ss.

⁶⁷ Cfr. Cause C. Giust. UE, C-78/76, Steinike & Weinlig c/ Federal Republic of Germany, 1977, punto 21; C-345/02 – Pearle et al. c/ Hoofdbedrijfschap Ambachten, 2004, punto 34; C-379/98 – PreussenElektra v. Schleswag AG, 2001, punto 58; C-482/99 – Francia v. Commissione (Stardust Marine, 2002, punti 23, 32 e 43); Cause riunite 67, 68 e 70/85 – Van der Kooy et al. v. Commissione, 1988; C-150/16 – Fondul Proprietatea v. Complexul Energetic Oltenia SA, 2017, punti 19-20, 22; T-351/02 – Deutsche Bahn v. Commissione, 2006, punto 101; C-413/15 Farrel v. Alan Whitty et al., 2017. Per ulteriori dettagli sull'imputabilità, si veda C-61/79 – Denavit (1980, punti 29, 31 e 32); Cause riunite 97 e 193/86 – Asteris et al. and Hellenic Republic v. Commission, 1988, punti 23-24 e T-62/08 – ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni c/ Commissione, 2010, in merito all'indennizzo per espropriazione. V. anche 25T-351/02 – Deutsche Bahn v. Commissione, 2006, punto 102.

⁶⁸ 6C-280/00 – Altmark Trans GmbH. Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, 2000. I due criteri in questione sono indissolubilmente legati: sul punto cfr. v. Sentenza T-298/97 – Alzetta et al. v. Commissione, 2000; C-41/90, K. Höfner, F. Elser v. Macrotron GmbH, 1991. Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (CE 2016), 3, relativa alle cause riunite da C-180/98 a C-184/98 – Pavlov et al. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, 2000, punto 74; C-222/04 – Ministero dell'Economia e delle Finanze contro Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al., 2006, punto 107; 29C-124/10 P – Sentenza Commissione v. EDF, 2012, punto 78; C-300/16 P – Sentenza Commissione v. Frucona Košice, 2017, punti 21 e 22; C-579/16 P – Sentenza Commissione v. FIH Holding e FIH Erhvervsbank, 2018, punto 45; C-173/73 – Italia v. Commissione, 1974, punto 13; C-399/08 P – Sentenza Commissione v. Deutsche Post, 2010, punto 40 e C-74/16 – Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v. Ayuntamiento de Getafe, 2017, (punto 65). Il concetto di selettività è stato ampliato in modo sostanziale nella causa C-20/15 P – Commissione v. World Duty Free Group, 2016.

deve falsare o essere in grado di falsare la concorrenza⁶⁹; deve essere tale da incidere sugli scambi tra gli Stati membri dell'UE⁷⁰.

Stanti i suddetti limiti, in merito alla concessione degli aiuti è stato posto in evidenza, anche a suffragio della teoria sulla dinamicità del sistema, come il diritto e le politiche in materia di aiuti di Stato funzionino sia come una spada che come uno scudo⁷¹. Come scudo, gli aiuti di Stato servono a proteggere il mercato interno dell'UE dalle esternalità. Come spada, la legislazione e la politica in materia di aiuti di Stato rappresentano uno strumento per promuovere lo sviluppo e la crescita del mercato interno.

Tale dualità può meglio osservarsi attraverso la risposta europea alle crisi economiche. Se durante la crisi finanziaria del 2008 gli aiuti di Stato sono serviti quale scudo per il mercato e a “difendere” l'economia, principalmente attraverso la concessione di aiuti alle banche⁷² in un approccio che univocamente è stato identificato quale

⁶⁹ Come è stato sancito nella decisione Trib. UE, T-298/97, Alzetta e altri c/ Commissione, 2000, punto 81, «una misura garantita dallo Stato è da considerarsi quale distorsiva o potenzialmente distorsiva della concorrenza ove dalla medesima dipenda un vantaggio del destinatario rispetto alle altre imprese con cui compete».

⁷⁰ Secondo le sentenze C. Giust. UE, C-197/11, Libert et al. v. Gouvernement flamand, 2013, e Trib., T-50/06 RENV II, Irlanda c/ Commissione, 2016, non esiste una soglia al di sotto della quale si possa affermare che gli scambi tra Stati membri non siano pregiudicati. Si veda anche C. Giust. UE, C-280/00 – Altmark, cit., 2003; altresì, si rinvia anche al Regolamento *de minimis* (UE) n. 1407/2013 (CE 2013a) e le sue successive modificazioni.

⁷¹ P. FINCKENBERG-BROMAN, *op. cit.*, 271.

⁷² D. ROSSANO, *Il Tribunale UE boccia la Commissione europea sul caso Tercas (The General Court of the European Union rejects the European Commission in the Tercas case)*, nota a sentenza del Tribunale UE del 19 marzo 2019, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, 1 ss.; A. ANTONUCCI, *Gli “aiuti di Stato” al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 3, 589; D. MARESCA, *Il vantaggio economico negli aiuti di stato alle banche per la rimozione degli NPLs*, in questa *Rivista*, 2022, III, 181 ss.; C. Marasco, *Gli aiuti di Stato al settore bancario dopo due crisi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 343 ss.; A. CANEPA, *Il difficile equilibrio fra concorrenza ed aiuti di Stato nella crisi: ruolo e scelte della Commissione nel settore bancario*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 15 luglio 2016; M. PASSALACQUA, *Aiuti di Stato al settore finanziario nell'amministrazione dell'emergenza*, G. COLOMBINI, M. PASSALACQUA (a cura di), *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012, 241 ss.; M. DE POLI, *Crisi finanziaria e salvataggio delle banche inglesi. Il Banking Act*

*market fixer*⁷³, diverso è, invece, il percorso che si è avuto durante e dopo la crisi pandemica⁷⁴.

La crisi pandemica, anche grazie all'esperienza pregressa maturata dalla Commissione durante la precedente crisi finanziaria, ha aperto la strada a politiche di aiuto non solo più flessibili, ma i cui controlli sono stati estremamente ridotti in favore di un controllo *ex post*, di esenzione dalla notifica preventiva e all'introduzione di un quadro temporaneo⁷⁵,

2009, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2009, 1 ss.; G. ROTONDO, D. VATTERMOLI, *Aiuti di stato alle imprese bancarie in difficoltà*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2000, 239 ss.

⁷³ M. MARCUCCI, *Aiuti di Stato e stabilità finanziaria. Il ruolo della Commissione europea nel quadro normativo europeo sulla gestione delle crisi bancarie*, M.P. CHITTI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2017; E. MOAVERO MILANESI, *The importance of the State aids rules of the European Union in the context of the global financial and economic crisis*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2014, III, 1 ss.; K. LANOO, C. NAPOLI, *Bank State Aid in the financial crisis. Fragmentation or level playing field?*, in *ceps.eu*, Bruxelles, 29 ottobre 2010; M. DE BENEDICTIS, *La tutela del risparmio in Italia, tra crisi sistemiche e aiuti di Stato: il bail in tra diritto europeo e Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 2017, 27; E. ADLER, J. KAVANAGH, A. UGRYUMOV, *State Aid to banks in the Financial crisis: the past and the future*, in *Journal of Competition Law & Practice*, 2010; R. LUJA, *State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009, 145. Più in generale, sugli aiuti di Stato al settore bancario cfr. P. NICOLAIDES, *State aid to banking: application of the market economy investor principle*, in F. LAPRÉVOTE, J. GRAY, F. DE CECCO (a cura di), *Research Handbook on State Aid in the Banking Sector*, 2017, 87-106.

⁷⁴ E. BANI, F. DI PORTO, "Castello" Covid-19: i destini incrociati di aiuti di Stato e concorrenza, U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, 371 ss.; E. BANI, F. DI PORTO, *COVID-19: politiche in materia di aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, in *Concorrenza e mercato*, 2019-2020, 26-27, 8 ss.; A. CIPRANDI, *Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. "clausola Deggendorf". Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?*, in *I post di AISDUE*, 2020, 2, 43 ss.; M. MOTTA, M. PEITS, *EU state aid policies in the time of COVID-19*, in A. BÉNASSY-QUÉRÉ, B. WEDER DI MAURO (a cura di), *Europe in the Time of Covid-19*, Bruxelles, 2019, 73 ss.; P. NICOALIDES, *State Aid to Combat Covid-19*, in *Policy Brief*, 2020, 13, 2 ss.

⁷⁵ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 3 aprile 2020, e successive modificazioni.

tant'è che si è arrivato a definirli aiuti “istantanei” o “istantaneamente autorizzati”⁷⁶.

L'inizio della guerra tra Ucraina e Russia e la conseguente crisi energetica ha portato ad un'estensione del Quadro temporaneo, per facilitare l'accesso agli aiuti da parte delle imprese, in un'ottica di rafforzamento del sistema produttivo⁷⁷.

Grazie a questa evoluzione, la politica in materia di aiuti di Stato è divenuta anche uno strumento di gestione delle relazioni esterne dell'UE, al fine di proteggere il mercato interno dalle pratiche di sovvenzione da parte di paesi terzi⁷⁸. Tant'è che la recente questione sull'imposizione dei dazi da parte degli Stati Uniti d'America ha portato ad una nuova riflessione sul rafforzamento dell'indipendenza dell'economia europea, soprattutto per quanto riguarda gli ambiti più critici⁷⁹, tra cui materie prime, tecnologica e automotive⁸⁰.

Alla luce di ciò, le nuove politiche europee sembrano proprio rispecchiare quelle proprie dello sviluppo⁸¹ per un duplice ordine di

⁷⁶ G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e Mercato*, 2019-2020, 26-27, 35.

⁷⁷ Communication of the Commission, Second amendment to the Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia, C/2024/3113, 2.5.2024.

⁷⁸ Su tutti vedasi l'indagine avviata sulle auto elettriche cinesi finanziate attraverso aiuti di Stato (Official Journal of the European Union EN C series, C/2023/160, Notice of initiation of an anti-subsidy proceeding concerning imports of new battery electric vehicles designed for the transport of persons originating in the People's Republic of China, 4.10.2023).

⁷⁹ La cui rilevanza è stata ampiamente posta in evidenza in M. DRAGHI, *The future of European competitiveness Part A | A competitiveness strategy for Europe*, settembre 2024 e Id., *The future of European competitiveness Part B | In-depth analysis and recommendations*, settembre 2024. Si veda anche Senato della Repubblica - Servizio Studi Servizio Degli Affari Internazionali Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea, Camera dei Deputati Ufficio Rapporti con L'Unione Europea, *Audizione del professor Mario Draghi in merito al Rapporto sul futuro della competitività europea Roma*, in *Documentazione per le Commissioni. Audizioni e incontri in ambito UE*, Dossier nn. 113 e 15, 18 marzo 2025.

⁸⁰ F. CAPRIGLIONE, *Regolazione UE e stato di diritto di fronte ai cambiamenti geopolitici*, in *federalism.it*, 2025, 10, 74 ss.

⁸¹ In merito agli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) sullo sviluppo di Batterie, è stato osservato come essi «riflettono una svolta normativa-evolutiva nella politica industriale dell'UE e l'abbandono del precedente paradigma

ragioni. Il primo si ritrova nella peculiarità delle strategie sviluppate passate che, in maniera speculare a quanto si sta cercando di realizzare a livello unionale, si concretizzavano in un interventismo pubblico volto alla tutela dell'economia interna dall'influenza dei mercati. Sotto un secondo profilo, i modelli sviluppati e gli aiuti di Stato condividono la c.d. *transformative capacity*⁸² cioè «la capacità di alimentare continui meccanismi innovativi finalizzati ad adattare la produzione domestica ai mutamenti degli standard competitivi internazionali»⁸³, senza la quale si ipotizzerebbe anche la possibilità di una deindustrializzazione⁸⁴.

Ma vi è di più.

Il concetto di sviluppismo, primariamente nell'era dell'industrializzazione, non si limitava alla sola regolazione dei mercati, ma tendeva ad un “accompagnamento” del settore industriale nel cambiamento, con la promozione di specifici investimenti a garanzia della resilienza dell'infrastruttura statale (sia privata che pubblica). La comparazione tra le strategie sviluppate del passato e quelle attuali europee permette di osservare come queste ultime siano oggi più vicine che mai a quelle precedentemente adottate dagli stati, ma con una visione diversa che dimostra una presa di coscienza per ciò che riguarda le conseguenze delle politiche industriali.

di concorrenza “non falsata” attraverso le forze di mercato» (così tradotto H. GRÄF, *A Regulatory-Developmental Turn Within EU Industrial Policy? The Case of the Battery IPCEIs*, in *Politics and Governance*, 2024, I, 9). Ad esempio, anche per l'Italia è stato autorizzato un regime di aiuti di Stato a sostegno della realizzazione del secondo importante progetto di comune interesse europeo nel settore delle batterie con Decisione della Commissione europea C(2021) 494 final del 26 gennaio 2021.

⁸² L. WEISS, *Developmental states in transition: adapting, dismantling, innovating, not 'normalizing'*, in *The Pacific Review*, 2000, 13(1), 21-55.

⁸³ A. ANGELINO, P. P. MASINA, *L'industria malese nella trappola del medio reddito*, in *L'industria*, 2014, III, 553.

⁸⁴ La carenza di *transformative capacity* è stata individuata, ad esempio, per le politiche economiche della Malesia. In particolare, è stato osservato che «Tali carenze di natura innovativa e tecnologica rappresentano le principali ragioni del calo di competitività dell'export malese, e spiegano la crescente vulnerabilità delle performance malesi degli anni Duemila rispetto agli shock esterni da domanda. [...] Dunque, in assenza di una riformulazione delle politiche industriali e tecnologiche, secondo alcuni il paese correrebbe addirittura a rischio di una progressiva deindustrializzazione» (A. ANGELINO, P. P. MASINA, *op. cit.*, 554).

Il mercato, insieme agli equilibri globali, muta e, oggi l'impegno per garantire la transizione ecologica, la tracciabilità delle filiere produttive, il contrasto dei fenomeni come il *greenwashing*⁸⁵ e la tutela delle generazioni future (che comprende la tutela della salute e dell'ambiente), sono diventati alcuni degli elementi fondanti di un nuovo concetto di sviluppo.

5. Lo Stato Eco-Sviluppista e l'Europa Eco-sviluppista

L'attuale *policy* e *governance* europea potrebbe, dunque, ricondursi ad un modello di "Europa Sviluppista", atteso che nel momento in cui viene meno l'obiettivo svilupppista degli stati membri, anche se dalla crisi pandemica sembra esservi una tendenza inversa, è a livello europeo che emerge un vero modello eco-sviluppista.

Sul punto, però, è doveroso operare una distinzione che, benché possa a prima vista apparire dicotomica, rappresenta invece una faccia della stessa medaglia. Tale distinzione deve essere operata tra la promozione della sostenibilità ambientale e la promozione dello sviluppo di tecnologia *green*.

Se il primo aspetto riguarda lo sviluppo di una *governance* indirizzata alla tutela ambientale e sociale attraverso vincoli ambientali e industriali, il secondo aspetto si riferisce all'impiego di strumenti economici di promozione che stimolino il mercato allo sviluppo di tecnologie che siano utili alla promozione delle tutele ecologiche anche prioritizzando lo sviluppo di tecnologie pulite. Come è stato fatto notare, non c'è nulla di "accidentale" nello sviluppo di tecnologie pulite

⁸⁵ D. ROSSANO, *Il fenomeno del greenwashing alla luce delle recenti evidenze empiriche. La proposta di direttiva green claims su Greenwashing*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2023, IV, 601 ss.; A. DAVOLA, *The sound of (eco)silence. Greenhushing, informazione ESG ed omissione nel mercato finanziario*, in questa *Rivista*, 2024, IV, spec. 327-333; *Informativa in materia di prodotti finanziari sostenibili, tutela dell'investitore e contrasto al greenwashing: le criticità dell'assetto europeo tra norme primarie e disciplina di dettaglio*, in questa *Rivista*, 2022, III, 513 ss.; E. MACCHIAVELLO, "Greenwashing" in *investment intermediation: investor protection and the difficult role of enforcement*, in *EUSFiL Research Working Paper Series*, no. 28/2024, 63 e ss.; D. FOÀ, *Sustainability-linked bonds: allineamento degli incentivi tra autonomia privata e vincoli normativi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2024, spec. 436 ss. G. SCHNEIDER, *Per un approccio sostanziale alla finanza sostenibile: il greenwashing alla prova del rischio di condotta*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 222 ss.

o nella formazione di mercati per le energie rinnovabili, atteso che gli stessi derivano proprio da un massiccio intervento pubblico che vede oggi il mercato incassare proprio attraverso ciò che lo stato ha precedentemente creato e sta continuando a creare attraverso politiche attive in materia di tecnologie pulite, con la prospettiva che sia proprio l'innovazione a portare ad una soluzione per il cambiamento climatico⁸⁶.

Sul punto è proprio la *green policy* europea a giocare oggi un ruolo fondamentale. Il *Green Deal*⁸⁷, tra tutte le eco-iniziative unionali, rappresenta probabilmente uno degli strumenti più ecologicamente influenti (e forse troppo ottimistici nella sua programmazione) sviluppati a livello europeo.

Ma qual è il ruolo "eco" dello stato (ovvero dell'Europa) sviluppatista? Se si provasse a seguire il modello originale elaborato da Johnson, dovrebbe inquadrarsi in una pianificazione (regolatoria ed economica) correlata ad una burocrazia specializzata, destinata a indirizzare il mercato e non farsi influenzare da esso, evitando di finire in balia delle sue dinamiche.

Le politiche verdi europee sono, a tutti gli effetti, documenti programmatici⁸⁸ o, per meglio dire, di programmazione economica. Difatti, quasi tutte le iniziative unionali di tale fattispecie includono una programmazione che, successivamente, diviene una programmazione economica e obbligatoria per gli stati.

⁸⁶ Su tutti cfr. M. MAZZUCATO, *The Green Entrepreneurial State*, in *SPRU Working Paper Series (SWPS)*, 2015, 28, spec. 24-25. Una tendenza disciplinare che prosegue con le norme contenute nelle Linee guida in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia che rappresentano un ulteriore strumento operativo per consentire di sviluppare nuove tecnologie energetiche compatibili con l'ambiente (Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, Bruxelles, 27 gennaio 2022, C(2022) 481 final).

⁸⁷ Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, Communication from the Commission, The European Green Deal. In merito si rinvia a S. CAVALIERE, *Il Green Deal e il tempo delle crisi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 526 ss. e M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *Analisi giur. econ.*, 2022, 27 ss.

⁸⁸ O, meglio, *neoprogrammatici* (S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 48 ss.).

Il rafforzamento della politica europea eco-sviluppista può rinvenirsi nel consolidamento del principio del *do no significant harm*⁸⁹ (d’ora innanzi DNSH).

Si può osservare, infatti, come i vincoli imposti dalla disciplina sugli aiuti di Stato⁹⁰ e lo sviluppo del principio di “non arrecare un danno significativo” all’ambiente siano ormai elementi fondanti della politica eco-sviluppista europea. Tale principio rappresenta un’evoluzione rispetto al tradizionale “chi inquina paga” (art. 191, §2 TFUE)⁹¹, nato per imputare agli inquinatori i costi della prevenzione, riduzione e riparazione dell’inquinamento.

Diversamente dal “chi inquina paga”, il DNSH introduce un criterio preventivo e sistemico che mira a valutare *ex ante* la compatibilità delle iniziative economiche con la tutela ambientale, combinando la promozione della crescita economica con la salvaguardia ambientale, soprattutto nell’ambito degli investimenti europei post-pandemia. Questo principio si inserisce nel processo di trasformazione ecologica dell’economia europea, senza tuttavia negare il tradizionale approccio di tutela delle dinamiche di mercato, ma attenuandolo con nuovi strumenti di intervento mirati a favorire la transizione verde.

⁸⁹ Comunicazione della Commissione, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sul punto cfr. R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità, Finanza, Mercati, Ambiente. Spunti di riflessione Atti del Convegno Bari, 16-17 maggio 2024*, Bari, 2024, 223 ss.; 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 *Aisdue.eu, sezione Atti convegni*, 2022, IV, 741; M. BELTRAN MIRALLES, T. GOURDON, I. SEIGNEUR, M. ARRANZ PADILLA, N. PICKARD GARCIA, *The implementation of the ‘Do No Significant Harm’ principle in selected EU instruments*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

⁹⁰ Sul punto cfr. G. LUCHENA, A. POLISENO, L. RODIO NICO, *La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti alle imprese*, in *Economia Pubblica*, 2024, I, spec. 95 ss.

⁹¹ V. DEMARTINI, *L’esigenza di tutela dell’ambiente ed il principio “chi inquina paga” in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Eurojus.it*, 2015, 21, 28 marzo 2015; C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2021, 83.

Il DNSH si configura, quindi, in maniera trasversale e multilivello con le risorse finanziarie europee e si lega strettamente agli standard internazionali di tutela ambientale. Inoltre, l'applicazione di tale principio interessa una pluralità di settori strategici e sensibili, rappresentando uno dei pilastri della nuova politica industriale europea, sempre più orientata verso la qualità della produzione e non più solo verso la quantità. Ciò si traduce nella progressiva integrazione tra criteri tecnici di sostenibilità e obiettivi di sistema.

In definitiva, il principio del DNSH costituisce il collegamento più diretto con il principio di non regressione ambientale, che impone di non arretrare rispetto ai livelli di tutela già raggiunti⁹². Esso indirizza legislatori, amministratori e giudici verso una politica industriale eco-compatibile, segnando il passaggio definitivo dal tradizionale modello di sviluppo industriale a un nuovo paradigma eco-sviluppista europeo.

Con la pietra miliare posata con il *Green Deal* si è aperta una nuova stagione europea, guidata da iniziative che consentono di osservare un connubio di sviluppo-tutela salute/ambiente al centro delle politiche, comprese quelle di reindustrializzazione verde⁹³.

La disciplina sugli aiuti di Stato segue, infatti, proprio questo indirizzo, consentendo una concessione più flessibile proprio in materia di energia, ambiente e clima⁹⁴ e adeguando gli strumenti già esistenti⁹⁵.

⁹² A. ROSANÒ, *Conciliare neutralità climatica e mantenimento dei livelli occupazionali nell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2023, 394.

⁹³ Su tutti Brussels, 1.2.2023 COM(2023) 62 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age.

⁹⁴ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (2022/C 80/01).

⁹⁵ Si veda il Green Deal GBER amendment (Commission Regulation (EU) 2023/1315 of 23 June 2023 amending Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty and Regulation (EU) 2022/2473 declaring certain categories of aid to undertakings active in the production, processing and marketing of fishery and aquaculture products compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (OJ L 167, 30.6.2023, 1-90), una modifica che concede agli Stati membri maggiore flessibilità nella progettazione e nell'attuazione di misure di sostegno nei settori chiave per la transizione verso la neutralità climatica e verso un'industria a zero emissioni e aiuta ad accelerare gli investimenti nella produzione di tecnologie pulite, in linea con il Piano Industriale del Green Deal. Anche

Conseguentemente, gli stati stanno seguendo questo tipo di strategia con la concessione di aiuti esenti dalla notifica preventiva e non rientranti nei quadri di crisi e, pertanto, a fini di investimento⁹⁶.

Diviene evidente come il modello svilupppista europeo, seppure adotti strumenti diversi rispetto a quelli impiegati dagli stati membri in passato, si sia aggiornato ad alle sfide del futuro con un modello eco-sviluppista.

6. Conclusioni preliminari: il futuro (?) dello Stato svilupppista

L'intervento pubblico nell'economia contemporanea si presenta oggi fortemente influenzato dal quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato, il quale, pur ponendo vincoli formali, offre parallelamente nuove opportunità interpretative e applicative. Sebbene il divieto generale di concessione degli aiuti rimanga un elemento centrale del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, si assiste ad una progressiva evoluzione delle politiche economiche europee verso una maggiore flessibilità e adattabilità, senza tuttavia che ciò abbia comportato ancora una vera e propria riforma normativa organica.

In questo contesto, emerge con forza il carattere dinamico dello Stato svilupppista, evoluto oggi nel modello di Stato eco-sviluppista. L'Unione Europea sta progressivamente adattando e reinterpretando il paradigma svilupppista tradizionale per affrontare le complesse sfide contemporanee, integrando efficacemente la crescita economica con obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale. Tale processo di transizione rappresenta un'importante evoluzione teorica e pratica che, pur partendo dalle fondamenta del modello svilupppista classico, punta ad una modernizzazione orientata a garantire resilienza, sostenibilità e prosperità di lungo termine.

l'estensione per tutto il 2025 del Temporary Crisis and Transition Framework – TCTF (Communication from the Commission 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 OJ C 131I , 24.3.2022, 1-17, then replaced by Communication from the Commission, Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia 2023/C 101/03, C/2023/1711, OJ C 101, 17.3.2023, 3-46) ha la finalità di sostenere investimenti strutturali cruciali per la transizione verso un'economia verde, garantendo liquidità sufficiente alle imprese.

⁹⁶ Commissione europea, *State aid Scoreboard 2024*, 8 April 2025, 15.

In questo quadro, strumenti come il *Green Deal* europeo e il principio del *Do No Significant Harm* costituiscono veri e propri cardini della nuova *governance* europea. Essi riflettono una strategia di intervento attivo e mirato, che supera la visione tradizionale di regolamentazione passiva del mercato e propone invece un modello proattivo capace di indirizzare e influenzare le dinamiche economiche verso obiettivi più ampi di interesse collettivo. Tali strumenti hanno il merito di integrare criteri ambientali e sociali nella programmazione economica degli Stati membri, favorendo al contempo la competitività e l'innovazione sostenibile delle imprese.

Un esempio significativo di tale approccio può essere riscontrato nell'introduzione di misure quali l'obbligo assicurativo contro le catastrofi naturali⁹⁷. Questa politica evidenzia la volontà di coinvolgere attivamente il settore privato nella gestione degli impatti derivanti dai cambiamenti climatici, consentendo una migliore distribuzione delle responsabilità, un maggiore controllo pubblico e una più elevata resilienza sociale ed economica.

La crescente consapevolezza che l'economia capitalista sia profondamente interconnessa con le istituzioni sociali e politiche conferma l'importanza di una *governance* pubblica attiva e capace di guidare, orientare e sostenere il mercato. Anziché affidarsi esclusivamente a una presunta capacità autoregolativa del mercato, diventa essenziale sviluppare strumenti di *policy* capaci di indirizzare le dinamiche economiche verso obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, stimolando al contempo l'innovazione e creando opportunità che, da sole, le logiche di mercato non riuscirebbero a garantire.

Non si tratta, quindi, di promuovere lo sviluppo del mercato in sé, ma di reindirizzarlo verso la tutela del cittadino e delle imprese, coscienti del fatto che le generazioni future non possono dipendere

⁹⁷ In merito cfr. S. LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicuraz.*, 2024, I, 22-50; P. CORRIAS, *Le coperture assicurative dei rischi catastrofali*, A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA (a cura di), *op. cit.*, 239-251; P. CORRIAS, *La risposta assicurativa ai danni catastrofali*, in *Resp. civ. prev.*, 2024, 1440-1448; P. CORRIAS, M. FRIGESSI DI RATTALMA, S. LANDINI, *Copertura dai danni catastrofali e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo*, Napoli, 2024; S. CAVALIERE, *L'attuazione dell'obbligo di assicurazione catastrofale e le sue criticità*, in *Diritto del Mercato Assicurativo e Finanziario (DIMAF)*, 2024, II, 419 ss.; S. LANDINI, G. MARACCHI (a cura di), *Cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e assicurazione*, CESIFIN, 2015.

direttamente da un sistema capitalistico. Sul punto, però, è stato posto in evidenza come l'economia capitalistica sarà sempre incorporata nelle istituzioni sociali, culturali e politiche e quindi subordinata allo Stato e soggetta ai suoi cambiamenti⁹⁸. Se così fosse, si renderebbe priva di significato «la consueta contrapposizione tra stato statico e mercato»⁹⁹, con un conseguente abbandono dell'indipendenza statale. Si dovrebbe, invece, «piuttosto che affidarsi al falso sogno che i “mercati” gestiranno il mondo in modo ottimale per noi “se solo li lasciassimo in pace” [...] imparare meglio come utilizzare in modo efficiente gli strumenti e i mezzi per modellare e creare i mercati, facendo accadere cose che altrimenti non accadrebbero»¹⁰⁰.

In tale prospettiva, il modello eco-sviluppista appare non solo attuale ma necessario per promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile a lungo termine. La vera sfida sarà dunque consolidare un sistema di *governance* ed *enforcement* pubblico che funga da catalizzatore per l'innovazione sostenibile e la crescita economica, superando definitivamente la storica dicotomia tra interventismo statale e *laissez-faire* di mercato, nella prospettiva di assicurare efficienza economica, equità sociale e tutela ambientale, garantendo così il benessere delle generazioni presenti e future.

⁹⁸ P.B. EVANS, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton (NJ), 1995.

⁹⁹ M. MAZZUCATO, *The Green Entrepreneurial State*, in *SPRU Working Paper Series (SWPS)*, 2015, 28, 30.

¹⁰⁰ M. MAZZUCATO, *The Green Entrepreneurial State*, cit., 30.