

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

**SUPPLEMENTO**

OTTOBRE / DICEMBRE

**2023**

## **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**

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALESSANDRA  
CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, PAOLA DASSISTI, ALBERTO  
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI  
(SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA  
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO  
MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO,  
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,  
CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

### **COORDINAMENTO EDITORIALE**

UGO MALVAGNA

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

FILIPPO SARTORI

## **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



## **Verso una nuova politica industriale europea competitiva e sostenibile: un'occasione di maggior integrazione tra gli Stati Membri o una deriva verso il protezionismo?**

**SOMMARIO:** 1. Tutto comincia con l'*Inflation Reduction Act* (IRA). – 2. L'IRA e il confronto con i sussidi europei. – 3. La strategia europea verso una politica industriale competitiva e sostenibile: il “Green Deal Industrial Plan”. – 3.1 La revisione della disciplina sugli aiuti di Stato. – 3.2 L'istituzione di nuovi fondi comuni europei. – 3.3 La riforma del Patto di Stabilità. – 4. L'Europa ad un bivio: protezionismo dell'UE o protezionismo delle nazioni?

### *1. Tutto comincia con l'Inflation Reduction Act*

Ad un anno dall'approvazione dell'*Inflation Reduction Act* (IRA)<sup>1</sup>, fortemente voluto dall'amministrazione Biden, emergono già i primi effetti dell'approccio “Buy American” sia in termini di lotta al cambiamento climatico sia con riguardo agli equilibri nei rapporti internazionali. L'IRA, nato con l'obiettivo di supportare in modo significativo il processo di decarbonizzazione dell'economia americana e il passaggio a fonti energetiche alternative e rinnovabili, ha da subito suscitato forti malumori per le possibili ripercussioni sull'industria europea, soprattutto con riguardo ai settori delle auto, dell'energia rinnovabile e delle batterie, a causa della sua natura spiccatamente protezionistica e discriminatoria nei confronti di quelle imprese che non operano sul territorio statunitense<sup>2</sup>.

I primi dati a disposizione evidenziano un significativo incremento di investimenti privati nei settori strategici della transizione ecologica, consentendo così agli USA di raggiungere obiettivi che senza

---

<sup>1</sup> Per la descrizione più in dettaglio del contenuto dell'atto si rimanda al paragrafo successivo.

<sup>2</sup> T. PEARCE, *Inflation Reduction Act: good for the planet, bad for diplomacy*, disponibile all'indirizzo web <https://www.omfif.org/2023/02/inflation-reduction-act-good-for-the-planet-bad-for-diplomacy/>.

l'intervento del governo non sarebbero stati alla portata<sup>3</sup>. Se, da un lato, gli effetti positivi dell'IRA sul clima sono a beneficio di tutti, dall'altro lato i suoi effetti potenzialmente dirompenti sul commercio internazionale hanno costretto l'Europa a correre ai ripari per poter (almeno provare a) reggere il passo con le politiche economiche ed industriali del suo più importante partner commerciale<sup>4</sup>.

Su quale potesse essere la risposta più adeguata da parte dell'Europa si è largamente dibattuto, variando tra chi propendeva per l'adozione di un IRA europeo<sup>5</sup> e chi invece invocava una reazione di segno diverso<sup>6</sup>. L'Unione Europea non è andata in cerca di uno scontro con l'alleato atlantico, ma ha cercato piuttosto di cogliere l'occasione per accelerare quel processo di ripensamento di alcune strategiche politiche europee – già iniziato prima della fase emergenziale innescata dalla pandemia da

---

<sup>3</sup> A. PRINA CERRAI, *Un anno di Ira, risultati e criticità della corsa al clean-tech americano*, in *Formiche* del 16/08/2023; A. PRINA CERRAI, *Ira e materiali critici, l'impatto sulla domanda e le forniture per gli Usa*, in *Formiche* del 21/08/2023.

<sup>4</sup> P. GUERRIERI, *La risposta dell'Europa all'Inflation Reduction Act. Not made in Europe, but made with Europe*, in *Astrid Rassegna* n. 3/2023, 1.

<sup>5</sup> Si è apertamente espresso in questo senso il Presidente francese Macron, il quale ha rilasciato le seguenti dichiarazioni: “*We need a Buy European Act like the Americans, we need to reserve [our subsidies] for our European manufacturers. You have China that is protecting its industry, the U.S. that is protecting its industry and Europe that is an open house.*”. C. CAULCUTT, *Emmanuel Macron calls for 'Buy European Act' to protect regional carmakers. The French president says the EU should copy the US and protect its industry*, in *Politico* del 26 ottobre 2022, disponibile all'indirizzo <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-buy-european-act-cars-united-states-china/>.

<sup>6</sup> D. KLEIMANN – N. POITIERS – A. SAPIR – S. TAGLIAPIETRA – N. VERON – R. VEUGELERS – J. ZETTELMAYER, *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution n. 4/23, Bruegel, disponibile su <https://www.jstor.org/stable/resrep48672>.



Covid 19<sup>7</sup> – necessario per completare le transizioni ecologica e digitale<sup>8</sup>.

L’obiettivo non è, quindi, solo proteggere le imprese dai rischi derivanti dagli effetti dell’IRA sul mercato europeo, ma renderle più competitive e rilanciare il ruolo centrale dell’Europa nell’ambito dell’innovazione digitale e l’attrattività del mercato unico per le imprese impegnate a raggiungere l’obiettivo delle zero emissioni nette.

In quest’ottica lo scorso febbraio la Commissione Europea ha lanciato l’ambizioso “Green Deal Industrial Plan”<sup>9</sup> (di seguito anche GDIP o Piano) che, oltre a riprendere e rafforzare gli impegni già fissati nel “Green Deal Europeo” e nel documento “Fit for 55”, indica le iniziative da intraprendere per “*garantire la leadership industriale dell’UE*”<sup>10</sup>. Tra queste merita particolare attenzione la revisione del quadro normativo in materia di aiuti di Stato, che si pone in continuità con l’approccio già adottato per contrastare gli effetti sull’economia della pandemia da coronavirus e che ha dato vita ad alcune riflessioni di più ampio respiro sul futuro a medio-lungo termine di questa disciplina. Se è vero, infatti, che gli interventi in materia da parte della Commissione Europea hanno assunto negli ultimi anni per lo più la forma del “Temporary framework”, è altrettanto vero che il contesto

---

<sup>7</sup> Il riferimento va (solo per citarne alcuni) a provvedimenti quali il Green Deal europeo (COM(2019) 640 final) e Fit for 55 nell’ambito della transizione ecologica, e il Digital Markets Act (Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale), il Digital Service Act (Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali) e il sull’I.A. (Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale dell’unione (COM/2021/206 final)) per quanto riguarda la transizione digitale.

<sup>8</sup> Per un’esaustiva trattazione sulle transizioni gemelle si rimanda al volume di M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022.

<sup>9</sup> 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 – COM(2023) 62 final.

<sup>10</sup> Sono parole della Presidente della Commissione UE Von Der Leyen in occasione della presentazione del piano lo scorso 1 febbraio. Si rinvia al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510).

globale è cambiato in modo radicale, imponendo di conseguenza un adattamento della normativa al mutato scenario<sup>11</sup>.

Un “ritorno ragionato”<sup>12</sup> al ruolo dello Stato nell’economia, necessario e per certi versi inevitabile, deve però far fronte ad alcune problematiche di non facile risoluzione, a partire dalla disparità tra gli Stati Membri per quanto riguarda la disponibilità di risorse da mettere a disposizione a supporto delle proprie politiche industriali nazionali. Una revisione di tale disciplina deve, pertanto, continuare ad avere come obiettivo la tutela del mercato unico dalle possibili distorsioni legate a pratiche anticoncorrenziali dovute ad aiuti pubblici asimmetrici<sup>13</sup>.

Proprio per porre rimedio ai rischi derivanti dalla diversa capacità di spesa dei singoli Stati Membri, la Commissione ha prospettato la creazione di un Fondo sovrano europeo che consenta di finanziare progetti strategici mirati a stimolare la competitività dell’industria

---

<sup>11</sup> Ne sembra pienamente consapevole la Presidente Von Der Leyer che, nel corso di un intervento tenuto lo scorso dicembre 2022 di fronte agli studenti del College d’Europe di Bruges, ha espressamente aperto alla possibilità e alla necessità di rivedere la seppur ben collaudata normativa sugli aiuti di Stato: “*We have to adjust our own rules to make it easier for public investments to power the transition. State aid is a tried and tested tool here in Europe to incentivise business activities for the public interest. (...) Yet, the Inflation Reduction Act should make us reflect on how we can improve our state aid frameworks, and adapt them to a new global environment. First, we must look at how we can make our frameworks more predictable and simple. (...) We are very careful to avoid distortions in our Single Market. But we must also be responsive to the increasing global competition on clean tech. (...) Our state aid frameworks exist to preserve our precious Single Market. But if investments in strategic sectors leak away from Europe, this would only undermine the Single Market. And that is why we are now reflecting on how to simplify and adapt our state aid rules.*”. Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech\\_22\\_7487](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_22_7487).

<sup>12</sup> Così G. LUCHENA, *La programmazione europea nello scenario globale*, in *Euro-Balkan Law and Economic Review*, n. 1/2023, 250.

<sup>13</sup> È quanto afferma la stessa commissaria Vestager in un discorso tenuto al Parlamento Europeo lo scorso 13 dicembre 2022 durante il quale ha ribadito la necessità di trovare il giusto equilibrio tra l’esigenza di preservare l’integrità del mercato interno e quella di supportare le imprese impegnate nei settori strategici della transizione verde e della transizione digitale per evitare che queste decidano di operare in paesi terzi rispetto all’Europa. Si rinvia al link: <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/la-commissaria-europea-vestager-propone-di-modificare-le-norme-sugli-aiuti-di-stato/>.

europea, a rimediare agli squilibri causati dagli interventi di stampo protezionistico stranieri come l'IRA e alle potenziali distorsioni nei mercati dell'energia e delle materie prime<sup>14</sup>. L'esperienza dei fondi Next Generation EU e SURE ha, infatti, dimostrato come i mercati possano beneficiare di iniziative di questo genere che denotano una maggiore coesione e comunione d'intenti tra gli Stati Membri<sup>15</sup>.

Altrettanto fondamentale per affrontare il divario esistente tra i bilanci degli Stati Membri è la riforma di *governance* fiscale a cui la Commissione Europea lavora fin dal 2020<sup>16</sup>.

Questo lavoro, dopo aver analizzato maggiormente nel dettaglio ciascuno dei citati fronti sui quali l'UE è impegnata, si propone di valutare il possibile impatto che l'adozione di queste nuove *policy* avrà sul futuro del mercato interno e sulla sua regolazione da parte delle istituzioni europee: si continuerà a preferire una visione della competitività legata ad una regolazione aperta e basata sulle dinamiche del mercato, oppure si punterà su una competitività sostenuta da maggiori investimenti pubblici (ad integrazione di quelli privati), soprattutto con riguardo ad alcuni settori più strategici del mercato? A seconda di come l'Europa, infatti, deciderà di attuare in concreto tali proposte di riforma, gli esiti possibili più plausibili sono essenzialmente due e profondamente diversi tra loro: un passo in avanti nel processo di integrazione tra le politiche industriali nazionali degli Stati Membri, oppure, al contrario, un acuirsi delle disarmonie dovuto ad un approccio più orientato al protezionismo a livello nazionale.

---

<sup>14</sup> Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510).

<sup>15</sup> Sull'importanza di NGEU si veda l'interessante contributo di P.C. PADOAN, *Next Generation EU as a Growth Machine*, in *Astrid Rassegna* n. 3/2023.

<sup>16</sup> In un recente discorso l'ex Presidente della BCE e del Consiglio italiano Mario Draghi ha sottolineato l'importanza di superare la frammentazione che persiste all'interno dell'UE a livello di capacità di spesa per non vanificare il perseguimento degli obiettivi di interesse comune legati al clima e alla sicurezza: *“Europe’s asymmetric fiscal space – with some able to spend much more than others – is fundamentally wasteful when it comes to shared goals like climate and defense. If some countries can spend freely on these goals but others cannot, then the multiplier of all spending is lower, since none are able to achieve climate or military security”*. Disponibile al link: <https://www.nber.org/sites/default/files/202307/15th%20Annual%20Martin%20Feldstein%20Lecture%2C%20Mario%20Draghi.pdf>.

## 2. *L’Inflation Reduction Act (IRA) e il confronto con i sussidi europei*

L’*Inflation Reduction Act (IRA)*<sup>17</sup> rappresenta senza dubbio uno dei più importanti investimenti nell’ambito della lotta al cambiamento climatico da parte degli USA, mettendo a disposizione un budget significativo (si tratta di circa 360 miliardi di dollari nell’arco di 10 anni) per il processo di decarbonizzazione dell’economia americana e il passaggio a fonti energetiche alternative e rinnovabili. Si stima che questo provvedimento possa consentire una riduzione compresa tra il 31 e il 44% – rispetto ai livelli del 2005 – delle emissioni di gas serra entro il 2030<sup>18</sup>.

Il provvedimento si articola su tre linee di intervento: i) sussidi per l’acquisto di auto elettriche, incluse detrazioni fiscali fino a 7500 dollari sia per i consumatori sia per le aziende che scelgono veicoli ad energia pulita; ii) sussidi destinati ai produttori di componenti tecnologiche pulite (tra cui batterie); iii) sussidi per i produttori di energia ad emissioni neutre, di idrogeno e di altri combustibili puliti<sup>19</sup>. Sono previsti, inoltre, incentivi per i cittadini che decideranno di rendere le proprie abitazioni più efficienti dal punto di vista energetico e con un minor impatto sull’ambiente grazie al ricorso a fonti pulite<sup>20</sup>.

Oltre a supportare la transizione ecologica, l’IRA si pone obiettivi di più ampia portata come confermato dalla Segretaria del Tesoro Janet Yellen<sup>21</sup> che, commentandone l’approvazione, ha dichiarato: “*Today is*

---

<sup>17</sup> PUBLIC LAW 117–169 AUG. 16, 2022, 136 STAT. 1818. Il testo integrale del provvedimento è disponibile sul sito istituzionale del Congresso: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ169/PLAW-117publ169.pdf>.

<sup>18</sup> J. BISTLINE – N. R. MEHROTRA – C. WOLFRAM, *Economic implications of the climate provisions of the Inflation Reduction Act*, in *Brookings Papers on Economic Activity* del 29 marzo 2023, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/03/BPEA\\_Spring2023\\_Bistline-et-al\\_unembargoedUpdated.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/03/BPEA_Spring2023_Bistline-et-al_unembargoedUpdated.pdf).

<sup>19</sup> D. KLEIMANN – N. POITIERS – A. SAPIR – S. TAGLIAPIETRA – N. VERON – R. VEUGELERS – J. ZETTELMAYER, *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, *op. cit.*

<sup>20</sup> M. BARBANELL, *A Brief Summary of the Climate and Energy Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022*, 28 ottobre 2022, World Resources Institute, <https://www.wri.org/update/brief-summary-climate-and-energy-provisions-inflation-reduction-act-2022>.

<sup>21</sup> Dichiarazione del 12 agosto 2022 disponibile sul sito <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0920>.

*an historic day for our country and our economy. The Inflation Reduction Act of 2022 will make America more competitive, lower health and energy costs for families, create high-quality jobs, bolster our energy security, sharply lower emissions, reduce the budget deficit, and increase long-term economic growth*<sup>22</sup>.

Il provvedimento va, infatti, visto come parte di un più ampio progetto di rilancio a lungo termine, caratterizzato da un massiccio intervento del Governo nell'economia statunitense e già inaugurato con due provvedimenti precedenti all'approvazione dell'IRA: l'"Infrastructure Investment and Jobs Act"<sup>23</sup> e il "CHIPS and Science Act"<sup>24</sup>. Il primo stanziava 550 miliardi di dollari destinandoli principalmente alla rete infrastrutturale federale (soprattutto strade e ponti), al sistema idrico e al potenziamento della rete internet con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro, di far crescere l'economia e la competitività, garantendo al tempo stesso la sostenibilità e la giustizia sociale<sup>25</sup>. Il secondo prevede investimenti per complessivi 280 miliardi di dollari indirizzati all'aumento della capacità produttiva nel settore dei semiconduttori, oltre al sostegno alla ricerca e alla commercializzazione di tecnologie all'avanguardia (tra cui il calcolo quantistico, l'I.A. e le nanotecnologie) e alla creazione di nuovi centri regionali high-tech<sup>26</sup>.

Se, quindi, da un lato le iniziative intraprese dall'amministrazione Biden sono da accogliere con favore per l'impatto positivo che avranno sul processo di transizione ecologica e sulla sua sostenibilità da un

---

<sup>22</sup> Parte del budget dell'IRA è, infatti, destinato a coprire i costi dell'"Affordable Care Act Extension", che consente di estendere fino al 2025 la durata di sussidi destinati alle fasce più povere della popolazione per assicurarsi la copertura assicurativa sanitaria.

<sup>23</sup> PUBLIC LAW 117-58 NOV. 15, 2021, 135 STAT. 429. Disponibile al link: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ58/PLAW-117publ58.pdf>.

<sup>24</sup> PUBLIC LAW 117-167 AUG. 9, 2022, 136 STAT. 1366. Disponibile al link: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ167/PLAW-117publ167.pdf>.

<sup>25</sup> *Updated Fact Sheet: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/updated-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-investment-and-jobs-act>.

<sup>26</sup> *Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

punto di vista sociale, dall'altro lato la matrice fortemente protezionistica mette a dura prova i rapporti economici e commerciali tra le due sponde dell'Atlantico<sup>27</sup>. Presupposto per accedere ai sussidi e ai crediti d'imposta messi a disposizione, infatti, è che le imprese beneficiarie siano localizzate all'interno degli Stati Uniti o dell'area NAFTA (Messico e Canada) o utilizzino componenti realizzate all'interno dei medesimi territori<sup>28</sup>, in aperta violazione del principio di non discriminazione previsto dalle regole del WTO<sup>29</sup>.

Questa impostazione rappresenta la principale (e determinante) differenza rispetto agli incentivi e sussidi previsti in Europa con riferimento ai medesimi settori interessati dall'IRA. Anche l'Unione Europea, infatti, si è fatta promotrice di diverse iniziative a supporto della transizione ecologica, seppur in modo più frammentato rispetto all'approccio statunitense, essendo "sparse" in vari provvedimenti<sup>30</sup> piuttosto che in uno unico come l'IRA<sup>31</sup>.

Da un punto di vista quantitativo gli incentivi previsti dall'UE per l'acquisto di veicoli elettrici non si discostano molto da quelli introdotti con l'IRA (si parla di 6000 euro contro 7500 dollari), così come simili sono gli investimenti nel settore della produzione di componenti tecnologiche pulite (35 miliardi di euro contro 37 miliardi di dollari)<sup>32</sup>. A fare la differenza non è tanto, quindi, l'ammontare delle misure adottate a sostegno della lotta al cambiamento climatico, quanto i

---

<sup>27</sup> M. BUTI – M. MESSORI, *Resetting the EU's business model after the watershed*, EPC's Discussion Paper del 13 Febbraio 2023, 7.

<sup>28</sup> Per un'analisi dettagliata del contenuto e della portata dell'IRA si veda il documento "*Building a clean energy economy: a guidebook to the inflation reduction act's investments in clean energy and climate action*" pubblicato sul sito web della Casa Bianca: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>.

<sup>29</sup> P. GUERRIERI, *op. cit.*, 2 e 3.

<sup>30</sup> Il riferimento va, tra gli altri, ai sussidi, prestiti e sconti fiscali previsti in provvedimenti quali NGEU, *EU Innovation Fund*, *EU Innovation Council* e *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), oltre che nei provvedimenti adottati a livello nazionale dai vari Stati Membri.

<sup>31</sup> D. KLEIMANN – N. POITIERS – A. SAPIR – S. TAGLIAPIETRA – N. VERON – R. VEUGELERS – J. ZETTELMEYER, *Green tech race? The US Inflation Reduction Act and the EU Net Zero Industry Act*, in *The World Economy*, 2023, 00, 1.

<sup>32</sup> D. KLEIMANN – N. POITIERS – A. SAPIR – S. TAGLIAPIETRA – N. VERON – R. VEUGELERS – J. ZETTELMEYER, *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, *op. cit.*, 6.

presupposti per potervi accedere: le misure europee non introducono alcuna discriminazione nei confronti di imprese straniere. Inoltre, sempre da un punto di vista qualitativo, le iniziative europee sono maggiormente finalizzate allo sviluppo di nuove tecnologie piuttosto che al consolidamento di quelle già esistenti come invece fa l'IRA<sup>33</sup>. Infine, i sussidi europei sono percepiti come più complessi da ottenere a livello burocratico e, di conseguenza, più lenti e adatti per iniziative a medio-termine<sup>34</sup>.

### 3. *La strategia europea verso una politica industriale competitiva e sostenibile: il "Green Deal Industrial Plan"*

Nonostante l'intento principale dell'IRA fosse quello di rilanciare la competitività delle imprese statunitensi nel confronto con quelle cinesi nel campo dell'innovazione tecnologica, i suoi "effetti collaterali" rischiano di ripercuotersi sia sugli scambi commerciali a livello globale sia, come già sottolineato, sulla competitività del mercato europeo, essendo in grado di incidere sulle scelte di localizzazione della produzione in quei settori interessati dalle agevolazioni in esso previste.

Non sorprende, quindi, che le prime reazioni a livello europeo siano andate nel senso di suggerire un approccio simile a quello statunitense, ovvero di tutela e favore nei confronti delle imprese localizzate in Europa.

Tuttavia, la reazione dell'Unione Europea non sembra essere orientata a seguire l'esempio statunitense, né a far valere la violazione delle regole del WTO da parte degli USA per non compromettere le relazioni con l'alleato transatlantico, con il quale è stato anzi avviato un dialogo proprio per offrire una risposta alle preoccupazioni dell'UE attraverso la *EU-U.S. Task Force on the Inflation Reduction Act*<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>34</sup> D. KLEIMANN – N. POITIERS – A. SAPIR – S. TAGLIAPIETRA – N. VERON – R. VEUGELERS – J. ZETTELMEYER, *Green tech race? The US Inflation Reduction Act and the EU Net Zero Industry Act*, *op. cit.*, 7.

<sup>35</sup> In un comunicato congiunto dello scorso 10 marzo del Presidente Biden e della Presidente Von Der Leyen, è stata sottolineata l'importanza della collaborazione così strutturata: "*The EU-U.S. Task Force on the Inflation Reduction Act has productively deepened our partnership on these common goals, and has taken practical steps forward on identified challenges to align our approaches on strengthening and securing supply chains, manufacturing, and innovation on both sides of the Atlantic*".

L'Europa ha deciso di puntare, invece, a rendere più attrattivo il mercato unico attraverso un piano strutturale – il cui lancio è avvenuto in momento senz'altro non casuale rispetto all'entrata in vigore dell'IRA – che mira a rilanciare la competitività dell'industria europea operando su diversi fronti: il “Green Deal Industrial Plan”<sup>36</sup>. Analogamente all'IRA, il Piano europeo ha come obiettivo principale quello di supportare e accelerare il processo di transizione verso la neutralità climatica, incentivando la competitività dell'industria specializzata nelle tecnologie a zero emissioni nette e garantendo al contempo l'inclusione sociale<sup>37</sup>.

Il piano si basa su quattro pilastri: i) un contesto normativo semplificato, maggiormente prevedibile e veloce che consenta il necessario approvvigionamento delle materie prime e che garantisca agli utenti di beneficiare dei costi contenuti delle rinnovabili<sup>38</sup>; ii) un accesso più rapido ai finanziamenti per la produzione di tecnologie pulite sia attraverso una revisione del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato in caso di crisi e transizione e la revisione del regolamento generale di esenzione per categoria sia agevolando l'accesso ai fondi UE esistenti (come REPowerEU, InvestEU e il Fondo per l'innovazione) e creandone uno nuovo a medio termine (il Fondo per la sovranità europea); iii) il miglioramento delle competenze e la riqualificazione delle industrie strategiche per far sì che le transizioni gemelle siano sostenibili anche dal punto di sociale<sup>39</sup>; iv) il

---

Disponibile al link:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_23\\_1613](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1613).

<sup>36</sup> 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, COM(2023) 62 final.

<sup>37</sup> Disponibile al link: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en).

<sup>38</sup> A tal fine è prevista l'elaborazione di una serie di provvedimenti tra cui i) il “Net-Zero Industry Act” che mira ad individuare gli obiettivi dell'industria a zero emissioni nette per elaborare il quadro regolatorio più idoneo; ii) il “Critical Raw Materials Act” il cui obiettivo è garantire l'accesso a quei materiali, come le terre rare, essenziali per la produzione di tecnologie chiave; iii) la riforma del mercato dell'energia elettrica per consentire ai consumatori di beneficiare di energie rinnovabili a basso costo.

<sup>39</sup> Per sviluppare le competenze necessarie per realizzare la transizione verde, la Commissione intende istituire accademie dell'industria a zero emissioni nette



rafforzamento della cooperazione globale e lo sviluppo di accordi di libero scambio e partenariati industriali per tecnologie pulite e zero emissioni nette sulla base degli impegni assunti con i partner dell'UE e dei lavori dell'Organizzazione mondiale del commercio.

### 3.1 *La revisione della disciplina sugli aiuti di Stato*

Il secondo pilastro del “Green Deal Industrial Plan” è dedicato alle misure necessarie a rendere più rapido e agevole l'accesso agli investimenti e ai finanziamenti per la produzione di tecnologie pulite in Europa. Così come l'“Inflation Reduction Act”, anche il Piano europeo riconosce l'importanza del ruolo dello Stato e delle risorse pubbliche messe a disposizione per il processo di transizione climatica. In questo contesto, fatto di molteplici e inanellate crisi che si sono rapidamente susseguite e di altrettante sfide da queste innescate, l'Europa conferma infatti di essere entrata in una fase caratterizzata dall'esigenza di poter contare su una guida centrale e sul supporto di investimenti pubblici.

Oltre, infatti, a ribadire la necessità di attrarre e agevolare gli investimenti privati, indispensabili per il perseguimento degli obiettivi della transizione verde<sup>40</sup>, il Piano dedica grande attenzione allo strumento che ha consentito negli ultimi anni di offrire risposte immediate alle crisi economiche innescate dalla pandemia prima e dalla guerra in Ucraina poi, ovvero la maggior flessibilità concessa agli Stati

---

impegnate nel miglioramento delle competenze e nella riqualificazione nelle industrie strategiche, agevolare l'accesso dei cittadini di paesi terzi ai mercati del lavoro dell'UE in settori prioritari e promuovere e allineare i finanziamenti pubblici e privati per lo sviluppo delle competenze.

<sup>40</sup> Il Piano dedica al ruolo degli investimenti privati il paragrafo 2.2.3, concentrandosi soprattutto sulla necessità di intensificare gli sforzi dell'UE per la realizzazione del mercato unico dei capitali, che consentirebbe agli investitori di essere meno dipendenti dalle banche per ottenere i finanziamenti da impiegare nelle transizioni verde e digitale. Altrettanto importante è migliorare il quadro normativo della finanza sostenibile in Europa, così come sottolineato nella Comunicazione della Commissione del 6.7.2021 COM(2021) 390 final “Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390>).

Membri nel supportare le proprie economie nazionali attraverso gli aiuti di Stato<sup>41</sup>.

È di fondamentale importanza che l'UE continui a sovrintendere l'applicazione di tale disciplina per assicurarsi che le risorse pubbliche nazionali confluiscono verso il perseguimento di obiettivi di interesse comune e non vengano, al contrario, destinate discrezionalmente a una gara tra campioni nazionali<sup>42</sup>.

Il "Green Deal Industrial Plan" intende estendere tale flessibilità con riguardo ai settori individuati e per un tempo definito – fino alla fine del 2025 – articolando la modifica della disciplina degli aiuti di Stato lungo cinque assi, quattro dei quali inseriti all'interno del Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)<sup>43</sup>. Si tratta in particolare: i) della semplificazione degli aiuti per la diffusione di energie rinnovabili, dello stoccaggio dell'energia e dei regimi per la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale eliminando l'obbligo di una procedura di gara competitiva; ii) della semplificazione degli aiuti destinati al processo di decarbonizzazione dell'industria mediante una riconversione a combustibili derivati dall'idrogeno; iii) della previsione di schemi di sostegno agli investimenti semplici ed efficaci per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni nette, fornendo aiuti fino a una determinata percentuale dei costi e degli importi nominali, a seconda dell'ubicazione dell'investimento e delle dimensioni del beneficiario (inclusa la possibilità di concedere aiuti di importo superiore laddove ciò sia necessario per eguagliare

---

<sup>41</sup> Per un approfondimento sulla nozione di Aiuto di Stato, che meriterebbe uno spazio più ampio di quanto non sia possibile fare in questa sede, si rimanda ai seguenti contributi: A. BIONDI – O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid : Every light has its shadow*, in *The Modernisation of EU State Aid Control – Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, a cura di B. NASCIMBENE – A. DI PASCALE, Berlino, 2018, 43-61; K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017; A. BIONDI, *Gli Aiuti di Stato*, in *La Concorrenza*, a cura di A. FRIGNANI – R. PARDOLESI, Torino, 2006, 447-488.

<sup>42</sup> M. ANDHOV – A. BIONDI – L. RUBINI, *Regulating for a Sustainable and Resilient Single Market: Challenges and Reforms in the Areas of State Aid, Competition, and Public Procurement Law*, 43.

<sup>43</sup> Il nuovo quadro temporaneo di crisi e transizione è stato approvato dalla Commissione lo scorso 9 marzo e va a modificare e prorogare in parte il quadro temporaneo di crisi, adottato il 23 marzo 2022 per consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina (2022/C 426/01), che era stato già modificato il 20 luglio 2022 e il 28 ottobre 2022.

l'ammontare delle misure di supporto concesse per progetti simili localizzati al di fuori del territorio europeo<sup>44</sup>) e iv) di concedere aiuti più mirati verso nuovi progetti di produzione di filiere strategiche a zero emissioni nette, tenendo in considerazione i deficit di finanziamento a livello globale<sup>45</sup>.

Il TCTF intende, quindi, offrire agli Stati Membri la possibilità di modulare gli aiuti nei settori strategici per le tecnologie a zero emissioni nette laddove ci sia un concreto rischio di delocalizzazione verso paesi terzi da parte delle imprese impegnate in quell'area. Il supporto pubblico per i nuovi investimenti nel settore potrà assumere anche la forma di incentivi fiscali, seguendo però uno schema comune che verrà predisposto dalla Commissione per garantire trasparenza e prevedibilità alle imprese operanti nel mercato unico. Condizione per poter beneficiare della maggior flessibilità nel definire l'ammontare dell'aiuto deve essere la proporzionalità: l'intervento statale non deve superare quanto strettamente necessario per scongiurare il rischio di delocalizzazione per quelle imprese impegnate nei settori strategici delle tecnologie a zero emissioni nette.

Se il quadro temporaneo di crisi ha aiutato gli Stati membri a tamponare l'impatto dell'attuale crisi in Europa, il TCTF si propone di fare qualcosa di più, offrendo agli Stati membri la possibilità di concedere aiuti di Stato in modo rapido, chiaro e prevedibile al fine di accelerare gli investimenti a zero emissioni nette in questo difficile scenario globale, *“tutelando nel contempo le condizioni di parità nel mercato unico e gli obiettivi di coesione”*<sup>46</sup>. Il cambio di denominazione in questo senso è molto indicativo: si passa dal *Temporary framework* al *Temporary and transition framework* che si pone quindi in un'ottica

---

<sup>44</sup> Tale possibilità è subordinata al rispetto di criteri bene precisi: i) è possibile servirsene solo per investimenti effettuati in zone assistite in base alla definizione di cui alla carta degli aiuti a finalità regionale applicabile o per investimenti transfrontalieri che riguardino progetti ubicati in almeno tre Stati membri; ii) il beneficiario dovrebbe utilizzare tecnologie di produzione all'avanguardia dal punto di vista delle emissioni ambientali e iii) l'aiuto non deve comportare la delocalizzazione degli investimenti tra Stati membri.

<sup>45</sup> Par. 2.2.1 *National funding* del GDIP.

<sup>46</sup> Dichiarazioni della Commissaria alla concorrenza Vestager dello scorso 9 marzo in occasione dell'adozione del TCTF, la quale aggiunge inoltre che: *“Le nuove norme sono proporzionate, mirate e temporanee”*. Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_1563](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_1563).

che va oltre la mera gestione della crisi. È evidente, infatti, come la portata di questi impegni non possa essere gestita attraverso iniziative di carattere temporaneo o con ricadute a breve termine ma richieda, al contrario, l'elaborazione di strategie e nuove *policy* che guardino al lungo periodo.

Infine, il quinto asse lungo il quale si articola la modifica alla disciplina degli aiuti di Stato prevista dal Piano è l'innalzamento delle soglie previste dal General Block Exception Regulation (GBER)<sup>47</sup> con riguardo alla notifica di aiuti ambientali e di aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione, al fine di: i) agevolare gli investimenti per sostenere la diffusione delle energie rinnovabili, compreso l'idrogeno, i progetti di decarbonizzazione e per l'efficientamento energetico; ii) facilitare l'attuazione dei c.d. progetti di comune interesse europeo ("IPCEI")<sup>48</sup>, nel settore della ricerca e dello sviluppo, innalzando le intensità di aiuto e le soglie di notifica; iii) concedere un'esenzione per categoria a misure di aiuto istituite dagli Stati membri per regolamentare i prezzi dell'energia; iv) chiarire le possibilità di aiuti per il finanziamento del rischio per le piccole e medie imprese ("PMI") e le start-up, nonché per i prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU; v) prorogare il regolamento generale di esenzione per categoria fino a fine 2026 per garantire la certezza del diritto e la stabilità della regolamentazione<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> 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, OJ L 187, 26.6.2014, p. 1-78.

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (2021/C 528/02). Si tratta di progetti finanziati a livello europeo, a titolo dei bilanci nazionali, selezionati dagli Stati Membri (preferibilmente a seguito di procedure aperte). Costituiscono aiuti di Stato ai sensi delle norme dell'UE e, in quanto tali, devono essere notificati alla Commissione per essere approvati dopo una valutazione il più rapida possibile e in linea con i criteri individuati dalla citata Comunicazione.

<sup>49</sup> *Aiuti di Stato: la Commissione modifica le norme generali di esenzione per categoria per agevolare e accelerare ulteriormente le transizioni verde e digitale*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_1523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_1523).

### 3.2 *L'istituzione di nuovi fondi comuni europei*

Se gli aiuti di Stato sembrano essere il perno di questa nuova fase della politica industriale europea, la Commissione Europea non tralascia però l'importanza per gli Stati Membri di poter contare su fondi comuni da destinare alle transizioni verde e digitale, proprio per cercare di ovviare ai rischi derivanti dalla diversa capacità di spesa<sup>50</sup>.

Di qui la scelta della Commissione di inserire nel secondo pilastro del Piano anche la creazione di un Fondo sovrano europeo che consenta di finanziare progetti strategici mirati a stimolare la competitività dell'industria europea, a rimediare agli squilibri causati dagli interventi di stampo protezionistico stranieri come l'IRA e alle potenziali distorsioni nei mercati dell'energia e delle materie prime. Ad invocarne la necessità è stata *in primis* la Presidente Von Der Leyen durante il suo discorso "State of the Union 2022"<sup>51</sup> proprio in risposta all'approvazione dell'"Inflation Reduction Act".

Ciò che ancora non è chiara è la modalità attraverso cui tale fondo dovrebbe essere finanziato. Alcuni leader politici e istituzionali hanno suggerito di utilizzare risorse già disponibili come alcune somme accantonate con il Next Generation EU e 800 miliardi di strumenti di debito comune accumulati per supportare la ripresa economica all'indomani della pandemia<sup>52</sup>. Un'altra opzione potrebbe essere quella di aumentare le risorse proprie dell'UE attraverso il Sistema per lo

---

<sup>50</sup> Tale discrepanza è emersa con particolare evidenza in occasione della recente crisi energetica a seguito della quale la Commissione Europea ha concesso una ulteriore sospensione temporanea dei vincoli al ricorso agli aiuti di Stato per consentire agli Stati Membri di sostenere le famiglie e le imprese maggiormente colpite dagli esponenziali rincari energetici. I dati sull'utilizzo delle misure di supporto statale utilizzate in tale contesto, pari a circa 672 miliardi, rivelano che ad aver beneficiato del 77 per cento di queste risorse sono stati due soli paesi: Germania e Francia. P. GUERRIERI, *op. cit.*, 8.

<sup>51</sup> "State of the Union – Address 2022, A Union that stands stronger together" del 14 settembre 2022, p. 15. Disponibile al link: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU\\_2022\\_Address\\_original\\_version.pdf](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Address_original_version.pdf).

<sup>52</sup> Di questo avviso è ad esempio il partito popolare europeo (EPP) che ha espresso le proprie perplessità sulla creazione del nuovo fondo proprio vista la possibilità di ricorrere ad altre risorse già disponibili.

scambio delle quote di emissione<sup>53</sup> dell'UE (ETS)<sup>54</sup>, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)<sup>55</sup> o la nuova tassa dell'OECD sui profitti delle multinazionali. Difficilmente percorribile sembra, invece, la via del nuovo debito comune<sup>56</sup>.

Non sorprende che la creazione del nuovo fondo sovrano, come già accaduto in occasione del dibattito sulle soluzioni da adottare per far fronte alle conseguenze della pandemia, incontri la resistenza dei paesi c.d. frugali che mal sopportano l'idea di condividere risorse e rischi con paesi dai bilanci più deboli. Tuttavia, questa via sembra essere indispensabile per preservare in modo efficace l'integrità del mercato unico.

In attesa che il nuovo fondo – le cui trattative dovrebbero avviarsi in occasione della revisione del Quadro Finanziario Pluriennale – si concretizzi, il GDIP individua in REPowerEU e nei fondi europei InvestEU e Innovation EU gli strumenti per superare il divario relativo alla diversa capacità di spesa a livello nazionale, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della transizione verde in modo armonioso e per colmare il *gap* tra le risorse necessarie per completare

---

<sup>53</sup> Si prevede che le multinazionali siano tenute a versare una tassa a livello globale di almeno il 15%. Disponibile al link: <https://www.oecd.org/tax/beps/international-tax-reform-oecd-releases-technical-guidance-for-implementation-of-the-global-minimum-tax.htm>.

<sup>54</sup> Il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione europea (noto anche come al principio del “chi inquina paga”). è uno schema “*cap and trade*” in cui viene posto un limite al diritto di emettere determinati inquinanti su un'area, obbligando più di 11.000 centrali elettriche e fabbriche a richiedere un permesso per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa. La sessione plenaria di aprile 2023 del Parlamento europeo ha approvato la riforma del ETS, che prevede limiti ancora più stringenti sulle quote annuali disponibili per lo scambio e la cancellazione di quelle gratuite. Disponibile al link: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_it](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_it).

<sup>55</sup> Il meccanismo riguarda le importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio al fine di i) evitare che gli sforzi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE siano neutralizzati dalle importazioni di prodotti fabbricati in paesi terzi e ii) prevenire la delocalizzazione della produzione o l'importazione di prodotti ad alta intensità di carbonio. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>.

<sup>56</sup> Così il Commissario al mercato interno Thierry Breton durante un'audizione davanti al Parlamento francese lo scorso 1 giugno. Disponibile al link: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eus-breton-wants-sovereignty-fund-to-buy-out-firms-of-systemic-importance/>.

la transizione verso un'industria a zero emissioni nette e quanto è invece attualmente disponibile<sup>57</sup>.

REPowerEU è un piano lanciato dalla Commissione Europea nel maggio 2022 per rassicurare il mercato energetico all'indomani dello scoppio della guerra in Ucraina e consentire all'UE di diversificare l'approvvigionamento energetico, di produrre più energia pulita, di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, di potenziare l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia<sup>58</sup>. Lo scorso 21 febbraio, il Consiglio ha approvato un regolamento<sup>59</sup> finalizzato all'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nel dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gli Stati Membri avranno così a disposizione ulteriori sovvenzioni pari a 20 miliardi di euro da aggiungere ai rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) allo scopo di finanziare investimenti e riforme chiave per il conseguimento degli obiettivi del piano REPowerEU. A tal fine, la Commissione ha predisposto un'apposita guida per supportare gli Stati Membri nell'implementare i PNRR nell'ambito del piano REPowerEU<sup>60</sup>.

InvestEU<sup>61</sup> è un programma composto da tre pilastri – il Fondo, il Polo di consulenza e il Portale – per supportare gli investimenti privati nell'UE per rilanciare competitività e crescita nel lungo periodo. Il Fondo offre una garanzia di bilancio dell'Unione – pari a circa 26 miliardi di euro – a copertura delle risorse erogate nell'ambito di accordi sottoscritti tra la Commissione e i partner esecutivi per la realizzazione di progetti caratterizzati da un profilo di rischio tale da rendere difficile l'accesso a finanziamenti e che interessano i settori i) delle infrastrutture sostenibili, ii) della ricerca, innovazione e

---

<sup>57</sup> Par. 2.2.2 *EU funding* del GDIP.

<sup>58</sup> Disponibile al link: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it).

<sup>59</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

<sup>60</sup> Draft Commission Notice – Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C\\_2023\\_876\\_1\\_annexe\\_EN\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf).

<sup>61</sup> Disponibile al link: [https://investeu.europa.eu/index\\_en](https://investeu.europa.eu/index_en).

digitalizzazione, iii) delle PMI e iv) degli investimenti sociali e competenze.

L’Innovation Fund<sup>62</sup>, infine, è un programma di finanziamento per la dimostrazione commerciale di tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio attivato dalla Commissione europea nell’ambito del Sistema per lo scambio delle quote di emissione (ETS) con l’obiettivo di portare sul mercato soluzioni tecnologiche pulite altamente innovative per attuare nei tempi più rapidi possibili la decarbonizzazione dell’industria europea. I progetti vengono selezionati attraverso appositi bandi e finanziati in misura variabile tra il 40 e il 60% a seconda della loro portata; percentuale estesa poi fino al 100% del valore del progetto in occasione della revisione dell’ETS a fine 2022<sup>63</sup>. Si stima che nel prossimo decennio il fondo possa mettere a disposizione circa 40 miliardi di euro per i progetti relativi ai settori i) industriali ad alta intensità energetica, ii) della cattura e dello stoccaggio geologico di CO<sub>2</sub>, iii) delle tecnologie innovative per la produzione di energia rinnovabile e iv) delle tecnologie di stoccaggio dell’energia.

Quest’ultimo fa parte di quegli strumenti che la Commissione – consapevole delle lunghe tempistiche dettate dalla complessità delle trattative che ruotano intorno all’istituzione del nuovo fondo sovrano – ha voluto per rafforzare e rendere più efficiente attraverso la nuova Piattaforma per le Tecnologie Strategiche per l’Europa (STEP), grazie alla quale potrebbero essere stanziati nuovi investimenti per un ammontare di circa 160 miliardi di euro<sup>64</sup>. Con l’istituzione della Piattaforma saranno creati anche i) un sigillo di sovranità, concesso (previa valutazione) ai progetti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi nei settori delle tecnologie critiche<sup>65</sup>, e ii) un portale della

---

<sup>62</sup> Oltre ad InvestEU, STEP si baserà sui programmi, il Fondo per l’innovazione, Orizzonte Europa, EU4Health, il programma Europa digitale, il Fondo europeo per la difesa, il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione. Disponibile al link: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund_en).

<sup>63</sup> Par. 2.2.2 *EU funding* del GDIP.

<sup>64</sup> Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_3364](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3364).

<sup>65</sup> Tra queste rientrano i) le tecnologie ad altissimo contenuto tecnologico e digitali; ii) le tecnologie pulite come le energie rinnovabili, lo stoccaggio di energia elettrica e termica, le pompe di calore, la rete elettrica, i carburanti rinnovabili di



sovranità per promuovere le sinergie tra i programmi esistenti, aiutando i promotori di progetti e le imprese in cerca di finanziamenti a reperire le informazioni pertinenti sulle opportunità di finanziamento<sup>66</sup>.

### 3.3 La riforma del Patto di Stabilità

Altrettanto fondamentale per affrontare il divario esistente tra i bilanci degli Stati Membri è la riforma di governance fiscale<sup>67</sup> a cui la Commissione Europea lavora fin dal 2020, quando aveva avviato un dibattito pubblico in merito<sup>68</sup>. Tale riforma non è più procrastinabile, dal momento che – come affermato dalla Presidente della Commissione Europea<sup>69</sup> – “*Finanze pubbliche sane ci consentono di investire ancora di più nella lotta ai cambiamenti climatici, di digitalizzare la nostra economia, di finanziare il nostro modello sociale europeo inclusivo e di rendere le nostre economie più competitive*”.

Già nel corso della pandemia si era deciso di allentare momentaneamente le politiche di austerità per consentire agli Stati Membri di intervenire a sostegno di imprese e famiglie con maggior flessibilità facendo leva sul deficit di bilancio. Così come accaduto con la disciplina degli aiuti di Stato, la crisi economica innescata dalla pandemia ha indotto ad una riflessione più ampia e più a lungo termine sul futuro della governance economica europea.

In quell’occasione, infatti, è emersa nuovamente la contrapposizione tra il rigore auspicato e difeso dagli Stati del Nord che possono contare

---

origine non biologica, i carburanti alternativi sostenibili, l’efficienza energetica, l’idrogeno, le soluzioni energetiche intelligenti, le tecnologie essenziali per la sostenibilità quali la depurazione e la desalinizzazione delle acque; iii) le biotecnologie, quali le biomolecole e le loro applicazioni, la farmaceutica, le tecnologie mediche e le biotecnologie delle colture, e la biofabbricazione.

<sup>66</sup> Disponibile al link: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform_en).

<sup>67</sup> Per un’analisi più approfondita del tema si rimanda a A. LISCAI, *Assessment of the Commission proposal for a reformed EU economic governance framework*, in *Astrid Rassegna* n. 18/2022 e G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell’Unione europea*, in *Astrid Rassegna* n. 4/2023.

<sup>68</sup> I risultati del dibattito sono consultabili nel documento della Commissione europea “Consultazione pubblica online sulla revisione del quadro di governance economica dell’UE: sintesi delle risposte” SWD(2022) 104 final del 28 marzo 2022.

<sup>69</sup> Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_2393](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2393).

su bilanci più solidi e gli Stati del Sud finanziariamente più deboli che, al contrario, sono stati penalizzati dalla rigida applicazione del Patto di Stabilità<sup>70</sup>.

La Commissione Europea, che ha assunto un ruolo sempre più trainante nel definire gli orientamenti della politica economica europea, sembra aver preso coscienza dell'inadeguatezza dell'approccio "*one size fits all*"<sup>71</sup> e a novembre 2022 ha pubblicato una Comunicazione<sup>72</sup> contenente i propri orientamenti volti a rendere il quadro di governance fiscale più semplice, trasparente ed efficace, agevolando gli investimenti strategici grazie ad una riduzione del debito realistica, graduale e sostenibile<sup>73</sup>.

Lo scorso marzo il Consiglio Europeo ha espresso il proprio favore per le linee guida elaborate dalla Commissione; tuttavia, il dibattito intorno alla proposta di riforma è proseguito rendendo necessaria un'ulteriore riflessione sull'effettiva capacità delle nuove regole di venire incontro alle esigenze di ciascuno Stato Membro.

Si giunge così al 26 aprile 2023 quando la proposta di riforma viene presentata a Bruxelles: come preannunciato, essa si caratterizza per il fatto di tenere in maggior considerazione, rispetto all'assetto attuale, le peculiarità di ciascuno Stato Membro in modo da garantire la sostenibilità del debito e promuovere allo stesso tempo una crescita sostenibile<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, Supplemento al n. 4/2022, 65.

<sup>71</sup> A. MAJOCCHI, *Revisione del Patto di Stabilità e capacità fiscale europea*, in *Centro Studi sul Federalismo* n. 271 del 4 settembre 2023.

<sup>72</sup> Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE COM(2022) 583 final.

<sup>73</sup> C. WHOON NAM, *Reform of the EU Economic Governance – Why and How?*, *EconPol Forum* n. 4/2023, Volume 24, 2. Disponibile al link: <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/econ/0005/econpol-forum-2023-4-eu-economic-governance.pdf>.

<sup>74</sup> Obiettivo questo ribadito dal Commissario per gli Affari economici Gentiloni lo scorso 26 aprile 2023 in occasione della presentazione del nuovo Patto di Stabilità a Bruxelles: "*Il debito pubblico è aumentato e lo stesso vale per le nostre esigenze di investimento, che si tratti della transizione verde e digitale, della sicurezza e della difesa o della resilienza delle nostre catene di approvvigionamento industriale. (...) Le proposte di oggi affrontano entrambi gli aspetti: mirano a ridurre in modo più graduale ma costante i livelli di debito e a stimolare una crescita sostenibile e*

Il nuovo assetto del Patto di Stabilità consentirebbe, infatti, di salvaguardare gli spazi di crescita grazie alla possibilità concessa agli Stati Membri di delineare le traiettorie di bilancio all'interno di un piano di aggiustamento del debito a medio termine (quattro anni)<sup>75</sup>. I piani nazionali – all'interno dei quali sono definiti gli obiettivi di spesa pluriennali – così redatti dovranno essere coerenti con l'impostazione tecnica predisposta dalla Commissione sulla base di una metodologia comune. Alla fine di ogni piano pluriennale, il debito pubblico di ogni Paese deve risultare inferiore al livello iniziale e deve essere effettuato un aggiustamento fiscale dello 0,5% del Pil all'anno finché il disavanzo di bilancio rimane superiore al 3%<sup>76</sup>.

Permangono gli obiettivi generali per ogni Paese, ovvero debito al massimo al 60% e deficit annuo massimo al 3% del proprio PIL, ma per quegli Stati che non rientrano nei parametri cambia il percorso di rientro che, anziché poggiare su regole predefinite, sarà invece personalizzato sulle esigenze del Paese in questione.

L'approccio più personalizzato adottato dalla riforma ha suscitato reazioni diverse: da un lato, vi è chi invoca l'inserimento di un'indicazione di riduzione minima annua del debito<sup>77</sup>; dall'altro lato, vi è chi ritiene che le regole delineate dalla Commissione siano ancora eccessivamente rigorose in quanto mantiene l'obiettivo del disavanzo al 3% e non consente di escludere dal calcolo del debito gli investimenti per la transizione ecologica e digitale<sup>78</sup>.

---

*inclusiva attraverso investimenti e riforme (...) Siamo convinti che questo nuovo quadro sosterrà la stabilità e la crescita dell'Unione europea negli anni a venire*". Disponibile al link: <https://euractiv.it/section/bilancio/news/la-commissione-ue-presenta-la-riforma-del-patto-di-stabilita/>.

<sup>75</sup> G. AMATO – F. BASSANINI – C. DE VINCENTI – P. GUERRIERI – M. MESSORI – P.C. PADOAN – R. PERISSICH – G.L. TOSATO, *La governance economica dell'Unione europea nel nuovo scenario geopolitico: un'agenda di policy*, 11.

<sup>76</sup> *Verso una riforma del quadro di governance economica*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/economic-governance-framework/reform/>.

<sup>77</sup> Questa soluzione era caldeggiata da Germania e Paesi Bassi che avrebbero voluto fosse inserita nella proposta di riforma una regola di riduzione specifica con un taglio di almeno lo 0,5% all'anno, che diventerebbe di almeno l'1% per i Paesi molto al di sopra della soglia del 60% del Pil. Disponibile al link: <https://it.euronews.com/my-europe/2023/04/26/la-commissione-europea-presenta-la-riforma-del-patto-di-stabilita>.

<sup>78</sup> A. MAJOCCHI, *op. cit.*

#### 4. *L'Europa ad un bivio: protezionismo dell'UE o protezionismo delle nazioni?*

Già all'indomani della pandemia da Covid-19 era emersa con particolare chiarezza un'inversione di tendenza nella strategia regolatoria, sempre più improntata ad affidare allo Stato il compito di guidare la ripresa economica a livello europeo<sup>79</sup>. Si sta, infatti, assistendo ad una trasformazione dei rapporti nel mercato e tra il mercato e lo Stato, dove la concorrenza non sembra più essere vista necessariamente come la via unica (o in ogni caso preferibile) per garantire la migliore allocazione possibile delle risorse<sup>80</sup>.

I risvolti di carattere sociale<sup>81</sup> e ambientale implicati nei processi delle transizioni gemelle assumono una rilevanza tale da richiedere una

---

<sup>79</sup> Sul tema i contributi a livello accademico sono molteplici: G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022; S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, Supplemento al n. 4/2022, 46-56; A. AVERARDI – C. CATALDI – A. L. CRUCITTI – C. DI SERI – V. FERRARO – M. GIUSTI – M. MACCHIA – L. SALATARI – G. SCIASCIA – A. TURCHINI – G. VESPERINI – S. VINCI, *L'intervento pubblico a sostegno dell'economia*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2021, 1183; E. BANI – E. SIGNORINI, *Come governare la transizione del e nel mercato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, Supplemento al n. 4/2022, 458-481; F. BASSANINI – G. NAPOLITANO – L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021; V. MINERVINI, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2020, 471-506; M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato intervento dello Stato nell'economia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1/2021, 55-78.

<sup>80</sup> L. GALLI, *L'ira d'Europa per l'I.R.A. d'America ovvero alcune considerazioni su aiuti di stato e green industrial policy da ambo i lati dell'oceano*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2023, 21-55.

<sup>81</sup> A rendere particolarmente delicata la gestione di questi processi di trasformazione vi è sicuramente l'attenzione che l'Unione ha sempre dedicato ai risvolti sociali in essi implicati. Per fare un esempio, la transizione verso fonti di energia rinnovabili comporta inevitabilmente il rischio della perdita di posti di lavoro soprattutto in quei territori le cui industrie locali ruotano intorno all'estrazione di combustibili fossili come le miniere di carbone. Non a caso, infatti, per accompagnare la transizione verde l'Unione ha ideato il *Just Transition Mechanism*, composto da diversi strumenti, tra cui un fondo dedicato, l'accesso ad ulteriori forme di finanziamento e una piattaforma cui accedere per ottenere il supporto necessario, affinché nessuno venga lasciato indietro nell'affrontare gli effetti socioeconomici dell'attuazione dei programmi europei finalizzati al raggiungimento della neutralità

guida centrale che sappia indirizzare il mercato in modo da promuovere la competitività e l'innovazione senza con ciò tralasciare la tutela di tali fondamentali interessi<sup>82</sup>.

L'esempio dell'IRA è in questo senso emblematico, essendo l'economia statunitense tradizionalmente ancorata ad una regolazione del mercato aperta e improntata alla libera concorrenza, ma che – come si è avuto modo di evidenziare – in quest'occasione non ha tralasciato di prevedere diverse azioni a tutela delle fasce più deboli della popolazione in una misura che difficilmente avrebbe potuto essere garantita senza un intervento così deciso del governo. Sulla base di questi presupposti, la virata verso il protezionismo del governo USA non dovrebbe sorprendere più del dovuto, proprio perché avvenuto in un contesto di proliferazione (anche in Europa) di interventi a tutela dei propri interessi interni<sup>83</sup> in nome degli obiettivi della transizione verde e digitale e della tutela degli interessi sociali<sup>84</sup>.

In questo quadro in cui protezionismo chiama protezionismo<sup>85</sup> innescando una fase in cui si parla ormai apertamente di deglobalizzazione<sup>86</sup>, l'ordine giuridico non si limita ad intervenire per

---

climatica. Disponibile al link: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en).

<sup>82</sup> Sull'incapacità dei mercati di tutelare gli interessi della società se non attraverso un intervento pubblico che, senza sostituirsi ad essi, ne aggiusta le traiettorie rendendoli più giusti si rimanda a A. BOITANI, *L'illusione liberista. Critica dell'ideologia di mercato*, Bari, 2021. Sempre nel senso di evidenziare l'importanza del ruolo dello Stato nel promuovere crescita e innovazione si veda M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari, 2014.

<sup>83</sup> La corsa ai vaccini anti Covid è un buon esempio di come, anche di fronte ad un obiettivo (o ad una minaccia) globale, gli interessi nazionali prevalgono anche a costo di vanificare il perseguimento del risultato.

<sup>84</sup> L. GALLI, *op. cit.*

<sup>85</sup> Oltre alla reazione dell'Europa che, come visto, si prepara a mettere a disposizione cifre non lontane da quelle dell'IRA, anche il Giappone ha annunciato di essere pronto ad investire 150 miliardi nelle tecnologie chiave per la transizione ecologica.

<sup>86</sup> Sulla rapidità con cui tale fenomeno si stia affermando ci sono opinioni contrastanti: uno studio dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sostiene sia più corretto parlare di *slowbalisation* in cui l'interconnessione crescerà più lentamente di prima, piuttosto che di vera e propria deglobalizzazione che sembra invece ancora lontana (M. LOSSANI – F. SCINETTI – N. SCUTIFERO, *Deglobalizzazione o slowbalisation?*, 30 giugno 2023,

indirizzare il mercato laddove necessario, bensì per comprimere la libera iniziativa economica e piegarla alle esigenze pubblicistiche<sup>87</sup>.

Del resto, la portata degli investimenti necessari per adattare le industrie nazionali agli standard necessari per completare le transizioni gemelle e per mantenere al contempo la competitività a livello internazionale – messa a dura prova appunto da questa *escalation* nell’attuazione di strategie di stampo protezionistico<sup>88</sup> attuate dai *competitors* internazionali – impone una guida a livello europeo che definisca la traiettoria dello sviluppo.

Si tratta quindi di un intervento pubblico dai tratti peculiari e diversi rispetto alle passate esperienze: l’indirizzo viene stabilito dalle istituzioni europee e gli Stati Membri partecipano alla fase attuativa in chiave collaborativa<sup>89</sup>. Il ruolo di guida centrale da parte dell’UE ha assunto inizialmente il carattere della temporaneità, essendo mirato al mero superamento del periodo emergenziale, per poi affermarsi via via in modo sempre più strutturato e orientato a garantire la tutela degli interessi sociali e ambientali nell’affrontare il mutato scenario globale.

In questo contesto, si è imposta di conseguenza una riflessione sull’adeguatezza della disciplina degli aiuti di Stato<sup>90</sup>, sui cui l’Europa

---

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-deglobalizzazione-o-slowbalisation>). Alle stesse conclusioni giunge un altro importante studio condotto dal Prof. Pinelopi Goldberg dell’Università di Yale e da Tristan Reed della Banca Mondiale (Development Research Group), secondo i quali la globalizzazione ha subito una battuta d’arresto a seguito della crisi finanziaria del 2008, rallentando i suoi ritmi senza però dar vita ancora ad un’inversione di tendenza (*Is the Global Economy Deglobalizing? And if so, why? And what is next*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/03/BPEA\\_Spring2023\\_Goldberg-Reed\\_unembargoed.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/03/BPEA_Spring2023_Goldberg-Reed_unembargoed.pdf)).

<sup>87</sup> D. GALLO – A. ZOPPINI, *Aiuti di Stato e politiche industriali alla prova di un nuovo ordine giuridico*, in *Il Sole 24 ore* del 23 giugno 2023.

<sup>88</sup> Per un approfondimento sul protezionismo e sulle esperienze passate in cui si è fatto ricorso al patriottismo economico in contrapposizione al libero mercato si rimanda ai seguenti contributi: B. CLIFT – C. WOLL, *Economic patriotism: reinventing control over open markets*, in *Journal of European Public Policy*, Aprile 2012, 307-323; E. HELLEINER, *Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19th Century*, in *International Studies Quarterly*, n. 46/2002, 307-329; G. MORGAN, *Supporting the City: economic patriotism in financial markets*, in *Journal of European Public Policy*, Aprile 2012, 373-387.

<sup>89</sup> G. LUCHENA, *Il “nuovo” intervento pubblico nell’economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, *op. cit.*, 60.

<sup>90</sup> Ad affermare l’opportunità di pensare al Temporary Framework emanato durante la pandemia come ad un’occasione per ripensare più approfonditamente la

ha puntato quale strumento dapprima di gestione della fase emergenziale e ora come strumento a supporto del rilancio dell'economia europea e di perseguimento degli obiettivi delle transizioni gemelle.

Le modalità attraverso cui la revisione della disciplina degli aiuti di Stato potrebbe essere attuata, in una prospettiva più a lungo termine, sono diverse: da una “normalizzazione” dello strumento del quadro temporaneo, ad un mantenimento del tradizionale controllo centrale sulle misure statali di aiuto rafforzato da un controllo più capillare sugli interventi dei paesi stranieri che possono produrre effetti all'interno del territorio UE, ad un intervento di revisione della disciplina che sia parte di un più ampio disegno di ripensamento di alcune politiche ritenute strategiche per mantenere un ruolo primario nel guidare le transizioni verde e digitale<sup>91</sup>.

Dall'analisi degli interventi proposti dalla Commissione Europea negli ultimi mesi è emerso come la scelta sembri essere al momento ricaduta su quest'ultima opzione, ovvero puntare su un mix di *policy*. Lo stesso “Green Deal Industrial Plan”, del resto, basa la propria strategia su una serie di interventi tra loro complementari, di cui la modifica alla disciplina sugli aiuti di Stato rappresenta un tassello. Inoltre, l'aver scelto la denominazione “Temporary Crisis and Transition Framework”, discostandosi così dai precedenti provvedimenti denominati semplicemente “Temporary Framework”, denota la necessità avvertita dalla Commissione di gestire – attraverso la maggior flessibilità concessa agli Stati Membri nell'erogare risorse pubbliche – non solo appunto la fase emergenziale ma la ripresa e il rilancio dell'economia europea più a lungo periodo, per assicurarsi che gli interventi a livello nazionale siano in linea con gli obiettivi individuati e definiti dalle istituzioni europee. Gli aiuti di Stato diventano non solo uno strumento interno di sostegno alle imprese ma anche un modo per mantenere una posizione di rilievo a livello internazionale<sup>92</sup>.

---

disciplina degli aiuti di Stato è stato A. BIONDI, *Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID-19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review* n. 2/2020, 18.

<sup>91</sup> M. ANDHOV – A. BIONDI – L. RUBINI, *op. cit.*, 67-68.

<sup>92</sup> G. LUCHENA, *La programmazione europea nello scenario globale*, *op. cit.*, 257.

Difficile al momento capire, tuttavia, quanto profonda sarà tale revisione e quanto dell'impianto tradizionale sarà mantenuto<sup>93</sup>. Di sicuro, a seconda di come sarà concretamente attuata dipenderà molto del futuro della regolazione all'interno del mercato unico e del ruolo dell'Unione Europea a livello internazionale.

Come anticipato in premessa, gli esiti più probabili portano a risultati diametralmente opposti: i) il primo consiste nella possibilità di effettuare un passo in avanti nel processo di integrazione tra le politiche industriali nazionali degli Stati Membri – nel caso in cui si procedesse ad una revisione coordinata e integrata delle norme sugli aiuti di Stato unitamente alla creazione di un nuovo fondo sovrano e alla revisione del Patto di stabilità, in modo da assicurare investimenti uniformi e su obiettivi comuni da parte dei governi nazionali; ii) il secondo esito possibile – nel caso in cui la riforma della disciplina degli aiuti di Stato dovesse consistere, ad esempio, in una semplice proroga del meccanismo del Temporary Framework utilizzato negli ultimi anni in occasione delle diverse crisi che si sono succedute – finirebbe per acuire le disuguaglianze all'interno dell'UE dovute alla diversa capacità di spesa degli Stati Membri. In quest'ultimo caso, infatti, la maggior discrezionalità lasciata agli Stati Membri nel supportare le proprie politiche industriali nazionali, senza una chiara guida dell'UE circa gli obiettivi e i progetti comuni su cui concentrare le risorse, condurrebbe all'instaurarsi di nuove forme di protezionismo sull'esempio dell'IRA, dal momento che ciascuno Stato membro punterebbe a favorire naturalmente le proprie imprese nazionali di maggior peso.

In altre parole, occorre evitare che il ricorso agli aiuti di Stato quale strumento di “politica climatico-industriale” diventi occasione per favorire e consolidare poche grandi imprese private come avvenuto in passato, annullando così i risvolti positivi che tale approccio potrebbe invece avere<sup>94</sup>. Se ciò dovesse accadere per l'Europa si allontanerebbe sempre di più la possibilità di perseguire gli obiettivi della transizione ecologica e di rivestire un ruolo rilevante a livello globale nello sviluppo delle tecnologie sostenibili e innovative.

---

<sup>93</sup> G. LUCHENA, *Il “nuovo” intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, op. cit., 73.

<sup>94</sup> L. GALLI, op. cit.



La volontà dell'Europa, e in particolare del suo organo esecutivo, è inequivocabilmente quella di sfruttare l'attuale scenario globale per porre le basi di una nuova fase di integrazione tra le politiche economiche ed industriali degli Stati Membri. Resta da vedere con quanta autorevolezza le istituzioni europee saranno in grado di portare avanti le iniziative necessarie a raggiungere quest'obiettivo, di fronte alle ormai consuete rimostranze di quei Paesi dell'Unione finanziariamente e fiscalmente più solidi.

Il fatto che la Commissione non abbia pienamente accolto i *desiderata* di alcuni Stati del Nord Europa nel senso di inserire criteri più stringenti all'interno della riforma del Patto di Stabilità rappresenta senz'altro un segnale incoraggiante che lascia sperare per l'affermarsi di un approccio maggiormente solidaristico all'interno dell'UE. Al contrario, rappresentano un campanello di allarme i 200 miliardi messi in campo dal governo tedesco nel 2022 per adattare la propria industria nazionale agli standard della transizione ecologica.

Se prevalessero gli interessi nazionali all'interno dell'UE come in quest'ultimo caso, l'Europa sarebbe condannata alla marginalità al pari di tutti quegli Stati più piccoli, come UK e Singapore, che hanno già ammesso di ritenere altamente improbabile la possibilità di reggere il confronto con gli investimenti messi a disposizione da potenze mondiali come USA e Cina<sup>95</sup>.

Se, quindi, protezionismo deve essere che l'Europa si assicuri di attuarlo a livello appunto di Unione, facendo tutto il necessario per evitare che si affermi a livello di Stati Membri, ipotesi quest'ultima che costerebbe all'UE la possibilità di restare in gioco nella corsa allo sviluppo e produzione delle tecnologie necessarie per completare la transizione ecologica.

---

<sup>95</sup> *Ecco i perdenti della deglobalizzazione*, in *Milano Finanza* del 15/8/2023, [https://www.milanofinanza.it/news/ecco-i-perdenti-della-deglobalizzazione-202308142040346243?refresh\\_cens](https://www.milanofinanza.it/news/ecco-i-perdenti-della-deglobalizzazione-202308142040346243?refresh_cens).