

PROGETTO DI RICERCA – RICERCA COMMISSIONATA

*Working paper*

**STATO IMPRENDITORE E AIUTI DI STATO NEL  
QUADRO DELLO SVILUPPO DELLA *GOVERNANCE*  
ECONOMICA DELL'U.E. E DEL CASO ITALIANO:  
UN'ANALISI RICOSTRUTTIVA DELL'INTERVENTO  
PUBBLICO NELLA PROSPETTIVA D'INDAGINE  
ECONOMICO-AZIENDALE.**



Responsabile della Ricerca e Autore: **dott. Sabato Vinci**

Il presente lavoro è stato  
realizzato su commissione  
del MEP Anna Cinzia  
Bonfrisco, Commissione  
Bilancio Parlamento  
Europeo, Gruppo ID.



INDICE: 1. *Introduzione*; 2. *La trasformazione del modello di sviluppo dell'Italia fino agli anni '90*; 2.1. *Gli esordi: dall'intervento pubblico "indiretto" a quello "diretto"*; 2.2. *Il "sorpasso" dell'economia pubblica su quella privata*; 2.3. *Il declino dello Stato imprenditore*; 3. *Il modello di sviluppo dell'Italia a partire dagli anni '90*; 3.1. *Maastricht e il divieto di aiuti di Stato: verso un nuovo Stato regolatore*; 4. *L'assetto dell'ordinamento giuridico ed economico europeo in materia di aiuti di Stato*; 4.1. *L'obbligo di notifica "ex ante" alla Commissione Europea*; 4.2. *Gli aiuti di Stato ammessi "de iure" e ammissibili previa autorizzazione*; 4.3. *La regola sugli aiuti "de minimis"*; 4.4. *Brevi cenni sui nuovi assetti dell'ordinamento giuridico ed economico europeo, in materia di aiuti di Stato, nel quadro temporaneo per l'emergenza COVID-19*; 5. *Conclusioni*.

\*\*\*

## **1. INTRODUZIONE**

L'intervento pubblico in economia costituisce un tema di ritrovato interesse per accademici e *policy-makers*. Soprattutto le reazioni delle istituzioni pubbliche alla crisi finanziaria del 2007 e poi a quella economico-sanitaria del 2020 (ancora in corso) sembrano testimoniare un'inversione di tendenza rispetto al paradigma "non interventista" egemone nella stagione precedente. Le ragioni sembrano comunque da reperire in fattori che affondano le proprie radici in un processo di maturazione già in corso, che ha certamente subito un'accelerazione nell'ultimo decennio. Ciò comporta la possibilità di tornare oggi a guardare all'intervento pubblico nella sfera economica e sociale come a una risposta possibile di fronte agli scompensi del mercato e all'insufficienza dell'iniziativa privata, in una prospettiva non solo di regolazione e governo, ma anche di promozione dello sviluppo economico.

I rapporti tra azione pubblica e intervento diretto in campo economico, hanno in effetti una lunga tradizione nell'esperienza economica e politica europea e, segnatamente, in quella italiana. Con particolare riferimento all'Italia, l'intervento pubblico diretto risale ai primi del '900, partendo dal campo dei servizi pubblici – la legge Giolitti sulle municipalizzazioni del 1903 – ed estendendosi poi al campo industriale con l'istituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nel 1933<sup>1</sup>. Lo stesso “miracolo economico” degli anni '60 in Italia è (in gran parte) una conseguenza della capacità dello Stato di promuovere sviluppo, grazie principalmente al ruolo assunto dalle imprese pubbliche (imprese-organo ed enti pubblici economici)<sup>2</sup> e da enti straordinari dello Stato (ad es. la Cassa per il Mezzogiorno)<sup>3</sup>. Una tradizione d'intervento pubblico di simile intensità vi è nel

---

<sup>1</sup> Si veda in proposito: V. M. SBRESCIA, *Alberto Beneduce e le trasformazioni del modello di intervento pubblico in economia: la vicenda dello Stato imprenditore ed il ruolo dell'Iri a quindici anni dalla sua messa in liquidazione. Spunti di riflessione per il possibile rilancio dell'azione pubblica nelle dinamiche economiche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 29(4), 2015, pp. 761-794.

<sup>2</sup> P. L. PORTA, *Il 'miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, in *Rivista di storia economica*, 30(3), 2014, pp. 357-374.

<sup>3</sup> Legge 10 agosto 1950, n. 646 “Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)”. Si veda in proposito: A. LEPORE, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno, e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 25(1-2), 2011, pp. 281-318. A. LEPORE, A. GIANNOLA, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, SVIMEZ, 2012. L. S. IACOPINI, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica: 1950-1986*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2019. A. M. FUSCO, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, in *Economia Italiana*, (3), 2008. V. M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 24(4), 2010, pp. 1291-1342. G. PESCATORE, *L'esperienza della “Cassa per il Mezzogiorno”*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 15(3), 2001, pp. 647-662. S. PALERMO, *The role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian economy during the second half of the 1900s. New digital accounting sources and research prospects*, in *De Computis-Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 17(2), 2020, pp. 118-140. L. COSTABILE, *Alle origini della Cassa per il Mezzogiorno. Il punto di vista degli economisti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(2-3), 2021, pp. 447-458. G. BIANCO, *Animi, Svimez e l'origine della «Cassa per il Mezzogiorno»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(2-3), 2021, pp. 433-443. G. CRINGOLI, *Ridurre il divario: la CasMez e l'intervento pubblico nell'elettricità meridionale (1954-1962)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(1), 2019, pp. 183-218. G. CRINGOLI, *La modernizzazione del Sud Italia rurale. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1962)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 35(1), 2021, pp. 225-248.

caso tedesco e soprattutto in quello francese, dove l'impianto culturale, amministrativo ed economico dello Stato imprenditore è stato in gran parte preservato anche negli anni delle privatizzazioni (anni '90). L'Europa in generale, ha così lungamente guardato all'intervento pubblico in economia, sia nella variante liberale di impostazione keynesiana (che non implicava la proprietà pubblica delle imprese), sia nella variante socialdemocratica (che invece considerava la proprietà pubblica delle imprese strategiche come una priorità politica).

La crisi dello Stato imprenditore in Europa può essere collocata negli anni '70, sostenuta a livello teorico anche da un importante movimento culturale proveniente dagli USA (principalmente dalla Scuola di Chicago)<sup>4</sup>. Con particolare riferimento al contesto europeo, i processi di indebolimento del ruolo attivo dello Stato in campo economico – almeno nella concezione tradizionale dello stesso – hanno trovato il proprio sbocco istituzionale finale nel Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. L'impostazione di fondo del Trattato, profondamente ispirata ai valori del libero mercato e della concorrenza, ha prodotto di fatto importanti freni per le imprese pubbliche, con particolare riferimento alla possibilità per le stesse di operare in regime di monopolio o condizioni di vantaggio, nonché a finanziarsi a condizioni diverse da quelle di mercato. Le nuove regole in materia di aiuti di Stato, sono così divenute l'indispensabile presidio dell'Unione Europea contro le interferenze del pubblico nel libero gioco del mercato, favorendo la liberalizzazione e l'apertura dei mercati nazionali, nonché la privatizzazione delle imprese a partecipazione statale in contesti in cui le stesse non fossero ritenute in condizioni tali da operare in regime di mercato. I significativi mutamenti dal 1992 ad oggi si sono manifestati nello

---

<sup>4</sup> Nel 1976 Milton Friedman vinse il Premio Nobel per l'economia. Si veda in proposito: M. FRIEDMAN, L. J. SAVAGE, G. S. BECKER, *Milton Friedman on Economics: selected papers*, University of Chicago Press, 2007. M. FRIEDMAN, *Capitalismo e libertà*, IBL libri, 2010. A. MARTINO, *Milton Friedman: una biografia intellettuale*, Rubbettino, 2005. P. KRUGMAN, *Who Was Milton Friedman?*, in *New York Review of Books*, 54(2), 2007. M. FRIEDMAN, *The role of monetary policy*, in *Essential Readings in Economics*, Palgrave, 1995, pp. 215-231.

scenario competitivo interno ed esterno all'U.E, nonché la recente crisi pandemica da COVID-19, sembrano tuttavia aver rimesso in discussione alcune delle premesse dell'idea neutralista in economia (ispirata prevalentemente al modello teorico dello Stato regolatore), preannunciando un possibile cambiamento di scenario che parte dalla riscoperta del ruolo attivo del pubblico in campo economico, sociale e industriale (Stato interventista). In questo quadro, il presente lavoro intende tracciare un quadro riepilogativo sui principali punti fermi che hanno rappresentato fino ad oggi la linea di demarcazione tra azione pubblica e libero mercato nel contesto dell'Unione Europea, con particolare riferimento a ciò che risulta più rilevante nel caso italiano.

## **2. LA TRASFORMAZIONE DEL MODELLO DI SVILUPPO DELL'ITALIA FINO AGLI ANNI '90**

«Non si compie nessun progresso nell'identificazione delle leggi di sviluppo del nostro paese passando da Marshall a Keynes; il passaggio che conta è quello che si compie accettando che da noi la formazione del capitale è, ed è sempre stata, una funzione pubblica». Con queste parole Pasquale Saraceno, economista e accademico della scuola di Gino Zappa<sup>5</sup>, riassumeva l'essenza del capitalismo italiano. In effetti il modello di creazione del valore pubblico in Italia, si è tradizionalmente fondato – almeno fino al periodo il cui inizio viene convenzionalmente identificato nella firma del Trattato di Maastricht – su un sistema economico “misto”, distinto tanto dal modello collettivistico, quanto da

---

<sup>5</sup> V. CODA, *Sull'attualità del sistema di pensiero di Pasquale Saraceno*, in *Impresa Progetto-Electronic Journal of Management*, 2013, 2. G. ARENA, *Pasquale Saraceno commis d'état : dagli anni giovanili alla ricostruzione (1903-1948)*, Franco Angeli, 2011. S. ZOPPI, *Pasquale Saraceno, un protagonista da non dimenticare*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 14(4), 2000, pp. 1205-1220. P. BIANCHI, *Saraceno, economista industriale ed economista politico*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 16(3), 2002, pp. 699-714. G. CONTE-G. P. MANZELLA, *Pasquale Saraceno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(1), 2021, pp. 259-263. Si veda anche: P. SARACENO, *Studi sulla questione meridionale: 1965-1975*, Il Mulino, 1992. R. BONUGLIA, *Tra economia e politica: Pasquale Saraceno*, Edizioni Nuova Cultura, 2010.

quello autenticamente liberista. A fronte di una indiscussa aderenza al modello economico del libero mercato, confermato anche dalla collocazione dell'Italia nella sfera occidentale e capitalistica del mondo, il Paese si caratterizzava per una prevalenza dell'economia pubblica su quella privata: «un'economia “mista” molto pubblica».<sup>6</sup>

## 2.1. GLI ESORDI: DALL'INTERVENTO PUBBLICO “INDIRETTO” A QUELLO “DIRETTO”

L'importanza dello Stato nell'economia italiana secondo molti autori (Cassese, Napolitano, Melis) troverebbe in effetti il proprio momento genetico nello stesso processo di unificazione politico-amministrativa del Paese. Il neonato Stato unitario, di impostazione liberale, si concentrò tuttavia su interventi limitati e prevalentemente “indiretti” nella sfera economico-sociale<sup>7</sup>: essi avevano ad oggetto temi come l'organizzazione amministrativa<sup>8</sup>, le regole della finanza pubblica e del commercio<sup>9</sup>. Fu tra la fine dell'800 e i primi del '900 che le modalità operative attraverso le quali lo Stato interveniva nei processi economico-sociali, mutò radicalmente, favorito da condizioni economiche (tra le principali: l'inefficienza del sistema delle concessioni agli operatori privati nei servizi pubblici, la crisi del '29, la crisi di ampi settori dell'industria privata nel primo dopoguerra e il connesso rischio di contagio del sistema bancario per l'esposizione creditizia verso le imprese in difficoltà...), così come da significativi mutamenti politico-sociali (l'ingente spostamento di persone dalle campagne alle città e i nuovi bisogni del ceto medio

---

<sup>6</sup> L. ANSELMINI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni: Edizione rivista ed ampliata*, G Giappichelli, 2014. Si veda anche, in proposito: R. PUGLISI, Ugo La Malfa, l'economia mista e la politica senza alternanza nell'Italia della Prima Repubblica, *Ugo La Malfa, l'economia mista e la politica senza alternanza nell'Italia della Prima Repubblica*, 2008, pp. 125-133. M. DE CECCO, *L'economia mista negli anni del miracolo*, Franco Angeli, 2012.

<sup>7</sup> M. S. GIANNINI, *Il Pubblico potere*, Il Mulino, 1986.

<sup>8</sup> Lo strumento fondamentale sarà la Legge del 20 marzo 1865, n. 2248 “Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia”, e i sei allegati alla stessa.

<sup>9</sup> G. NAPOLITANO, *Le norme di unificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2012.

urbano<sup>10</sup>, l'affermarsi di una concezione dirigista dello Stato...). Nacque così lo Stato "interventista diretto" nel campo dei servizi pubblici e nel campo industriale, la cui portata fu colta dalle scienze economico-aziendali<sup>11</sup>, che iniziarono ad allargare il campo d'indagine dei propri studi dalla ragioneria a quello più ampio dell'impresa in termini economici e alle interrelazioni tra economia pubblica e fatti di organizzazione, gestione e rilevazione di quelle che vennero già definite in dottrina come aziende pubbliche di erogazione<sup>12</sup> – ovvero essenzialmente quel complesso di enti che componevano l'amministrazione dello Stato e la sfera dell'amministrazione pubblica non statale – nonché delle stesse imprese di servizi pubblici<sup>13</sup>.

Le caratteristiche del modello di sviluppo tipico dello Stato interventista, possono essere meglio specificate rapportandole al livello amministrativo di riferimento e al macro-settore d'intervento. Con riferimento a quest'ultimo, la distinzione attiene

---

<sup>10</sup> «La presenza degli enti locali (Comuni, in primis) nell'azionariato di imprese ha le radici nello straordinario mutamento delle nostre città verso la fine dell'Ottocento con la rapida urbanizzazione e la crescita dei bisogni di un ceto medio urbano sempre più rilevante. Alcuni milioni di persone si trasferivano dalla campagna alla città e questo portò in primo piano nel dibattito la questione del servizio idrico e la distribuzione del gas» (B. BORTOLOTTI, C. SCARPA, L. PELLIZZOLA, *Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali*, in *L'Industria*, 2011).

<sup>11</sup> Si veda in proposito: M. COSTA-G. GUZZO, *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, XI Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria-Finalismo e ruolo delle aziende nel processo di costruzione dello Stato unitario-Modelli aziendali e sistemi di produzione in Italia dal XIX al XX Secolo, Rirea, 2011.

<sup>12</sup> G. ZAPPA, *Il reddito di impresa: scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, Giuffrè, 1937. P. ONIDA, *Gino Zappa e gli studi di economia d'azienda in Italia*, in *Management international*, 1(2), 1961. P. ONIDA, *Economia d'azienda*, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1962. P. E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche: stato, regioni, province, comuni, istituzioni di assistenza e beneficenza*, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1975. A. AMADUZZI, *Aziende di erogazione - Problemi di organizzazione, gestione e rilevazione*, Principato, 1936. A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1967. T. D'IPPOLITO, *Le discipline aziendali: L'azienda corporativa – Nozioni introduttive*, Giuffrè, 1940.

<sup>13</sup> G. PIVATO, *Le imprese di servizi pubblici: caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Giuffrè, 1939.



essenzialmente ai già citati campi dei “servizi pubblici” e dell’“industria”; mentre con riferimento al primo, la distinzione può essere tracciata tra livello “locale” e livello “centrale”.

## **2.2. IL “SORPASSO” DELL’ECONOMIA PUBBLICA SU QUELLA PRIVATA**

L’intervento pubblico diretto si manifestò originariamente in misura significativa a livello locale, quando la legge Giolitti<sup>14</sup> consentì l’«assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni» mediante proprie strutture interne ovvero mediante l’istituzione di “Aziende municipalizzate” (aziende speciali)<sup>15</sup>. Ciò rappresentò la risposta politica a due fondamentali problemi: da una parte la domanda crescente di servizi pubblici da parte dei cittadini; dall’altra la difficile sostenibilità economico-finanziaria e l’inefficienza del previgente sistema di concessione ai privati. A livello centrale invece, l’intervento diretto nel campo dei servizi pubblici si materializzò attraverso l’istituzione delle c.d. Aziende autonome. Tale modello aziendale fu utilizzato dallo Stato per la prima volta nel settore del trasporto ferroviario (nel 1905 fu istituita l’Azienda autonoma Ferrovie dello Stato) previo riscatto delle concessioni ai privati e poi in molti altri settori strategici: nel 1907 venne istituita l’Impresa per la telefonia interurbana, nel 1913 la Banca Nazionale del Lavoro (BNL) e l’Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), ecc. Sia le aziende municipalizzate (a livello locale), sia le aziende autonome (a livello centrale), rappresentavano in realtà due varianti applicative di un unico modello teorico: quello delle c.d. “imprese-organo”, definite in dottrina dal Cassandro come «in sostanza, settori particolari delle aziende pubbliche erogatrici che le hanno

---

<sup>14</sup> Legge 29 marzo 1903, n. 103 “Sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni”.

<sup>15</sup> G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Giornale degli economisti*, 1902, pp. 447-453. N. MAGALDI, *La “legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi” de 1903 y el origen de la municipalización de servicios en España*, in *Revista de administración pública*, (190), 2013, pp. 405-445.

costituite»<sup>16</sup>, in quanto non solo organismi strumentali rispetto all'Amministrazione da cui promanavano (Ministero o Comune), ma anche sprovviste di propria personalità giuridica, sia pur a fronte di una rilevante sfera di autonomia in campo finanziario, gestionale e organizzativo.

In campo industriale, furono principalmente le ripercussioni della prima guerra mondiale a contribuire al radicale cambiamento della conformazione del capitalismo italiano, implicando negli anni a venire un vero e proprio “sorpasso” dell'economia pubblica su quella privata. La necessità di salvare numerose imprese a rischio fallimento, a causa della guerra o a causa dell'obsolescenza un *business* a orientamento bellico in tempo di pace, implicò infatti l'assunzione crescente da parte dello Stato della proprietà di significative quote di capitale sociale<sup>17</sup>. Attore fondamentale di questo nuovo attivismo pubblico in economia fu l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) – istituito a mezzo del Regio Decreto Legge 23 gennaio 1933 n. 5 nella forma del nuovo modello aziendale dell'“Ente pubblico economico” – che diede inizio alla stagione dell'interventismo pubblico in campo industriale: nasce così in Italia lo “Stato imprenditore”<sup>18</sup>. L'IRI venne originariamente concepito come un ente temporaneo per la «riorganizzazione tecnica, economica e finanziaria» e il successivo ricollocamento sul mercato di aziende colpite «dalla depressione economica che conservassero, tuttavia, nella loro compagine sicuri elementi di vitalità e possibilità di sviluppo». In realtà l'Istituto, da ente temporaneo divenne ente permanente già con il Regio Decreto Legge del 24

---

<sup>16</sup> P. E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche: stato, regioni, province, comuni, istituzioni di assistenza e beneficenza*, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1975.

<sup>17</sup> V. CASTRONOVO, *Storia dell'IRI. 1. Dalle origini al dopoguerra: 1933-1948*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2012. Si veda anche, sul contesto: L. PAPI, *Scelte e conseguenze della politica monetaria del primo dopoguerra*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, 1986.

<sup>18</sup> E. CIANCI, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*, Mursia, 1977. Si veda anche, in proposito: A. M. FUSCO, *Intervento pubblico e politica economica fascista*, in *Economia Italiana*, (3), 2008. R. FERRETTI, *L'Iri nel sistema politico-amministrativo fascista*, in *Amministrare*, 43(1), 2013, pp. 109-250. P. SARACENO, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, 1975.

giugno 1937 n. 905 e, salvo pochi casi di risanamento e successiva ricollocazione sul mercato (ad es. Edison), conservò gran parte delle società acquisite negli anni '30 fino alle privatizzazioni degli anni '90.<sup>19</sup> Le dimensioni crescenti dell'istituto, che rappresentava ormai la più importante *holding* del Paese, resero anzi progressivamente opportuna l'istituzione di *sub-holdings* di settore: STET (telefonia); FINMARE (servizi marittimi); FINSIDER (siderurgia); FINMECCANICA (meccanico); FINELETTRICA (elettricità) e FINCANTIERI (cantieristica). Per impulso di Enrico Mattei, commissario liquidatore dell'AGIP (istituita nel 1926) nel secondo dopoguerra, nel 1953 nacque poi un altro importante ente pubblico economico: l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), che segnò per molto tempo una delle pagine migliori della storia industriale dell'Italia<sup>20</sup>. Nel clima politico dell'apertura della DC ai socialisti<sup>21</sup>, nel 1962 fu istituito poi il terzo importante ente

---

<sup>19</sup> N. PERRONE, *Il dissesto programmato: le partecipazioni statali nel sistema di consenso democristiano*, Vol. 115, Edizioni Dedalo, 1991. Si veda in proposito anche: P. SARACENO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale IRI: Origini, ordinamenti e attività svolta*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1956. L. AVAGLIANO, *Stato e imprenditori in Italia: le origini dell'IRI*, Palladio, 1980.

<sup>20</sup> F. PETRINI, *Oltre Mattei: l'Eni nella storia d'Italia. Oltre Mattei: l'Eni nella storia d'Italia, in Italia contemporanea*, 2019, pp. 164-179. F. CARNEVALI-G. SAPELLI, *Uno sviluppo fra politica ed energia. ENI (1953-1985)*, Franco Angeli, 1992. M. COLITTI, *ENI: Cronache dall'interno di un'azienda*, EGEA, 2011. F. BRIATICO, *Ascesa e declino del capitale pubblico in Italia: vicende e protagonisti*, Il Mulino, 2004.

<sup>21</sup> Come scrive Fabrizio Barca «sono necessari il Convegno di San Pellegrino del settembre 1961 e, soprattutto, l'alleanza tra Moro e Fanfani (con l'80% del partito) nel Congresso Dc del gennaio 1962 perché il processo di avvicinamento avviato circa otto anni prima possa concretizzarsi in febbraio con la formazione di un governo fondato sull'esplicita convergenza programmatica del Psi. Non vi sono presenti ministri socialisti, ma il suo programma è quasi esplicitamente concordato con il Psi, i cui dirigenti, in una lunga serie di incontri (...), hanno ottenuto che i punti programmatici che Fanfani annuncerà il 2 marzo alla Camera siano adeguatamente vicini a quelli del Piano di politica economica che una Commissione del partito presieduta da Lombardi ha elaborato nelle settimane precedenti. Vi sono compresi: l'attuazione dell'ordinamento regionale, la riforma della scuola media, la riforma urbanistica. Ma un ruolo di primo piano vi svolge la nazionalizzazione dell'energia elettrica. È utile soffermarsi su questa misura (...). La nazionalizzazione dell'energia elettrica è per il Psi e soprattutto per Lombardi, che dirige la politica economica del partito, la cartina di tornasole dell'effettiva volontà di alleanza della Dc: proposta all'inizio del secolo e poi abbandonata da Nitti, essa costituisce una vecchia bandiera di Lombardi, che nel 1953 era stato primo firmatario di una proposta di

pubblico economico dell'Italia: l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)<sup>22</sup>, preordinato alla nazionalizzazione e alla gestione dell'energia elettrica in tutta Italia quale monopolista pubblico del settore. In generale, a partire dagli anni '50, l'intero sistema delle partecipazioni statali in campo industriale risultò imperniato su uno schema di tipo "piramidale", alla base del quale vi erano le società operative, al livello intermedio gli enti autonomi di gestione (IRI, ENI, EFIM<sup>23</sup>, ma anche EGAM<sup>24</sup>, EAGC<sup>25</sup>, EAGAT<sup>26</sup>) e al vertice gli organi di indirizzo politico (dapprima i Ministeri competenti e poi il Ministero delle partecipazioni statali, istituito nel 1956)<sup>27</sup> deputati al coordinamento strategico e alla definizione degli obiettivi di

---

legge in tal senso presenta alla Camera; è dal 1955 al centro delle proposte dei liberal-socialisti, che nel 1960 gli dedicarono un intero Convegno; costringe la Dc a rompere con gli interessi industriali più conservatori. Soprattutto, con la nazionalizzazione si mirano ad affrontare, in una sola mossa, i problemi di grave carenza di concorrenza nel mercato sia del prodotto che dei capitali, eliminando il condizionamento economico e politico esercitato dai manager delle aziende elettriche, anche nell'interesse e con l'assenso di altri maggiori gruppi industriali privati» (F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, 1997, p. 90). Si veda anche, in proposito: F. FORTE, *Industria Governo Sottogoverno*, Società Editrice Internazionale, 1976, p. 31.

<sup>22</sup> M. BERGAMI, C. PIERLUIGI, G. SODA, *Enel: da monopolista nazionale a leader globale*, EGEA, 2011. Si veda anche in proposito: P. BOLCHINI, *La Nazionalizzazione dell'energia elettrica: l'esperienza italiana e di altri paesi europei: atti del convegno internazionale di studi del 9-10 novembre 1988 per il XXV anniversario dell'istituzione dell'Enel (con appendice documentaria)*. Laterza, 1989. F. SILARI, *La nazionalizzazione elettrica in Italia Conflitti di interessi e progetti legislativi 1945-1962*, in *Italia contemporanea*, 177, 1989, pp. 49-68. F. DI PASQUANTONIO, *La nazionalizzazione dell'industria elettrica*, Editori riuniti, 1962. L. BUFARALE, *Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica*, in *Studi storici*, 55(3), 2014, pp. 645-670.

<sup>23</sup> Ente Partecipazioni e Finanziamenti per l'Industria Manifatturiera, istituito con D.P.R. 27 gennaio 1962, n. 38.

<sup>24</sup> Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Minerarie, istituito con D.P.R. 7 maggio 1958, n. 574

<sup>25</sup> Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, istituito con D.P.R. 7 maggio 1958, n. 575.

<sup>26</sup> Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Termali, istituito con D.P.R. 7 maggio 1958, n. 576.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 2 della legge del 22 dicembre 1956 n. 1589: «Sono devoluti al Ministero delle partecipazioni statali tutti i compiti e le attribuzioni spettanti, a norma delle vigenti disposizioni, al Ministero delle finanze per quanto attiene alle partecipazioni da esso finora gestite ed alle Aziende patrimoniali dello Stato.

Al predetto Ministero sono egualmente devoluti tutti i compiti e le attribuzioni che, secondo le disposizioni vigenti, spettano al Consiglio dei Ministri, alla Presidenza del

politica economico-industriale.<sup>28</sup> All'intervento pubblico "diretto" nel campo industriale e dei servizi pubblici, si affiancò poi con crescente intensità, soprattutto a partire dagli anni '60, quello nel campo dei servizi sociali, attraverso la costruzione di un articolato sistema di stato sociale (*welfare state*)<sup>29</sup>.

Per tutto il '900, il modello economico attraverso il quale l'Italia ha creato valore è stato così quello di una sostanziale "economia mista" a forte impronta pubblica<sup>30</sup>.

---

Consiglio dei Ministri, a Comitati di Ministri o a singoli Ministeri relativamente all'I.R.I., all'E.N.I. e a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta.

All'indicazione di tali imprese sarà provveduto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le partecipazioni statali ed il Ministro interessato. I decreti saranno pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Al Ministero delle partecipazioni statali si intendono trasferite tutte le aziende patrimoniali e le quote di partecipazione di cui ai precedenti commi.

Al nuovo Ministero sono altresì devoluti i compiti e le attribuzioni spettanti ai Ministeri del tesoro e dell'industria e commercio in ordine al Fondo di finanziamento dell'industria meccanica (F.I.M.)».

<sup>28</sup> M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè Editore, 2013. R. DE NICTOLIS, L. CAMERIERO, *Le società pubbliche in house e miste*, Vol. 20, Giuffrè, 2008. A. PAVARIN, *L'impresa pubblica tra programmazione e mercato nel dibattito degli economisti italiani tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento*, in *Studi e note di economia*, (17/1), 2021, pp. 29-71.

<sup>29</sup> Come scrive il Giannini, con l'espressione "stato sociale" (*welfare state*), «si vuol dire che i pubblici poteri hanno cambiato direzione: da organizzazioni che pensavano innanzitutto all'ordine pubblico ad organizzazioni che ausiliano i cittadini in ogni modo possibile» (M. S. GIANNINI, *Il Pubblico potere*, Il Mulino, 1986). Si veda anche in proposito: G. SABATTINI, *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma: Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, Franco Angeli, 2009. P. MATTERA, *Introduzione: la storia del welfare state in Italia, quali basi e quali prospettive?*, in P. MATTERA (a cura di) *Momenti del welfare in Italia*, Viella, 2012. F. BONELLI, *Appunti sul "Welfare State" in Italia*, in *Studi storici*, 33(2/3), 1992, pp. 669-680. J. ALBER, *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 12(3), 1982, pp. 361-421. G. SCROCCU, *Al posto della paura. Percorsi di storia dei modelli sanitari, tra passato e futuro*, Feltrinelli, 2020. Si veda anche, in proposito: G. ZUCCATELLI, C. CARBONE, F. LECCI, *Trent'anni di Servizio Sanitario Nazionale: Il punto di vista di un manager*, EGEA, 2012.

<sup>30</sup> P. L. PORTA, *Il 'miracolo' economico e il ruolo dell'IRI*, in *Rivista di storia economica*, 30(3), 2014, pp. 357-374.

Le imprese pubbliche operavano in tutti i gangli vitali del sistema economico<sup>31</sup> e proprio di esse lo Stato si servì per la ricostruzione “materiale” del Paese (autostrade, trasporti, telecomunicazioni...); esse rappresentavano inoltre per larghi strati della politica e della società italiana una sorta di “imprenditore di ultima risorsa”<sup>32</sup>. Il sistema delle partecipazioni pubbliche inoltre, realizzò un clima di proficua cooperazione con l’impresa privata, a cui affidava commesse, consentendone lo sviluppo nelle aree non direttamente presidiate. In termini “economico-industriali” lo Stato imprenditore, secondo alcuni autori, divenne secondo soltanto all’Unione Sovietica quanto a dimensioni,<sup>33</sup> configurandosi come il primo imprenditore del Paese grazie al controllo di più del 40% del capitale azionario delle società italiane. In termini “economico-aziendali”, il sistema delle partecipazioni pubbliche risultò strutturato su tre principali modelli organizzativi: le “imprese-organo”; le “imprese-ente”; le “imprese-S.p.A.”. Le prime, come si è detto, rappresentavano «in sostanza, settori particolari delle aziende pubbliche erogatrici che le hanno costituite»,<sup>34</sup> in quanto prive di personalità giuridica autonoma seppur autonome sotto il profilo patrimoniale, gestionale e contabile<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Per una rassegna completa delle aziende autonome dello Stato negli anni ’80, si veda: S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, 1983.

<sup>32</sup> «In genere non ci sono mai state delle regole ben precise per le partecipazioni statali perché si è sempre ritenuto da parte degli ambienti politici, sindacali, amministrativi ed in generale da parte dell’intera società italiana che tale sistema avesse fundamentalmente l’obbligo di “imprenditore di ultima risorsa”, cioè di assorbire ogni iniziativa incapace di reggersi secondo le regole del mercato. All’inizio il fenomeno è stato limitato, ora esso è invece ritenuto ovvio e normale» (R. PRODI, *Indagine conoscitiva sulla funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali*, Camera dei deputati - Atti parlamentari, Commissione V, 16-X-1975).

<sup>33</sup> P. TONINELLI, *Tra Stato e mercato: ascesa e declino dell’impresa pubblica italiana tra XIX e XX secolo*, in *Italianieuropei*, 2008.

<sup>34</sup> P. E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche: stato, regioni, province, comuni, istituzioni di assistenza e beneficenza*, Unione tipografico-editrice torinese, 1970.

<sup>35</sup> In particolare, mediante l’impresa-organo un «ente pubblico adotta un modello imprenditoriale e svolge direttamente attività economica rivolta al mercato, mediante una data branca del proprio apparato amministrativo, dotato di forti autonomie organizzative (le amministrazioni autonome nell’ambito di un Ministero; le Aziende municipalizzate nell’ambito del comune). (...) In questi casi l’attività d’impresa è per definizione secondaria ed accessoria rispetto ai fini istituzionali dell’ente pubblico. Si parla perciò (...) di impresa-

Le seconde (imprese-enti), pur godendo di autonomia sotto il profilo patrimoniale, gestionale e contabile, avevano anche personalità giuridica autonoma e operavano alla stregua di operatori privati seppur soggette in parte alle norme pubblicistiche<sup>36</sup>. Le “imprese-Società per Azioni”, in ultimo, rappresentavano uno strumento tipicamente privatistico (le S.p.A. ordinariamente regolate dal Codice civile), con riferimento al quale la caratteristica distintiva consisteva nella partecipazione al capitale sociale da parte di un ente pubblico o di un’Amministrazione.

---

organo. L’impresa-organo ha un rapporto di subordinazione con l’ente di riferimento, con un contenuto di direzione e, in alcuni settori, gerarchico. L’autonomia organizzatoria dell’impresa-organo è molto ampia, poiché l’impresa ha, oltre che organi propri e personale proprio, proprie entrate che derivano direttamente dalla sua qualità di imprenditore (sono cioè corrispettivi dei contratti che conclude con gli utenti), proprio patrimonio, proprio bilancio» (M. GERARDO, *Soggetti pubblici operanti nell’economia*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2019, 2019, pp. 4-5).

<sup>36</sup> In particolare, l’impresa-ente pubblico economico si sostanzia in «un ente – dotato di una propria personalità giuridica – che in via esclusiva o prevalente svolge un’attività economica, *rectius*: di impresa. (...) L’attività economica implica la produzione di beni o servizi (attività industriale) o lo scambio dei beni (attività commerciale), con metodo economico, ossia coprendo almeno i costi con i ricavi. Non è necessario il fine di lucro, ossia la necessità che i ricavi superino le spese; per l’imprenditore – anche pubblico – è richiesto solo l’economicità della gestione. La creazione dell’ente pubblico economico è motivata dalla necessità di svolgere una attività che richiede procedure snelle, necessità non conseguibile con le regole di condotte della amministrazione pubblica. Non diversamente dagli altri enti pubblici, anche quelli economici sono caratterizzati da una specifica finalità statutaria al servizio di obiettivi che l’interesse generale vuole siano perseguiti: la protezione di certe categorie produttrici, la calmierazione dei prodotti occorrenti alla soddisfazione di bisogni primari, la bonifica delle terre, la promozione di certi settori economici, l’incremento del credito in certi campi dell’economia, in certe regioni, in favore di certe categorie, ecc. L’ente pubblico economico ha la qualità di imprenditore. (...) Svolgendo attività di impresa l’attività pubblicistica è marginale, limitata alla potestà di certificazione ed ai poteri di autorganizzazione interni, questi ultimi relativi all’individuazione del disegno organizzativo dell’ente (costituzione, modificazione e organizzazione degli uffici e nomina dei titolari degli uffici di vertice quale, ad esempio, il direttore generale). Ciò anche perché il rapporto di lavoro con i dipendenti è sempre stato di diritto privato» (M. GERARDO, *Soggetti pubblici operanti nell’economia*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2019, 2019, pp. 7-9).

### 2.3. IL DECLINO DELLO STATO IMPRENDITORE

Tra gli anni '70 e gli anni '80 il modello di sviluppo dell'Italia, fondato sulla forza propulsiva dell'industria pubblica soprattutto a partire dai governi di centro-sinistra (in particolare nell'era dei governi Fanfani)<sup>37</sup>, iniziò ad avviarsi verso il suo lento declino<sup>38</sup>. Furono in particolare la recessione economica successiva alla crisi di Suez e la crescente interferenza politico-partitica nella vita delle imprese a partecipazione pubblica a comprometterne l'efficienza<sup>39</sup>. Per definire fenomeni di "lottizzazione" delle aziende del sistema pubblico da parte dei protagonisti del potere politico, alcuni autori hanno parlato di "azionista occulto"<sup>40</sup> e di un «azionista pubblico-palese» (l'ente pubblico titolare dei diritti di proprietà sull'impresa controllata) a cui in realtà corrispondeva un «azionista pubblico-occulto» (il sistema politico e

---

<sup>37</sup> Come scrive Colarizi, fu in particolare Amintore Fanfani (1958-1962) che improntò l'azione di governo «verso un dirigismo in materia di economia, funzionale anche a un più marcato intervento pubblico nei settori sociali deboli. Se lo Stato fascista aveva rivendicato a sé il ruolo di controllore dei processi economici [il modello di riferimento era quello dell'«economia di comando» di stampo corporativo, precedentemente illustrato], Fanfani intende invece trasformare lo Stato in un vero e proprio imprenditore» (S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006. Partiti, movimenti e istituzioni*, Bari, Laterza, 2016). Si veda anche, in proposito: N. PERRONE, *Il dissesto programmato: le partecipazioni statali nel sistema di consenso democristiano*, Edizioni Dedalo, 1991. T. FANFANI, *I fondamenti dell'azione politica di Amintore Fanfani: a proposito di alcuni scritti degli anni Quaranta*, in *Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*, 1/2, 2011.

<sup>38</sup> «Negli anni settanta si moltiplicarono le critiche all'entità dell'intervento pubblico, ritenuta eccessiva, e da imputarsi allo statalismo connaturato al messaggio keynesiano. Non più i benefici, ma i costi delle politiche governative attrassero l'attenzione, sia da parte della cultura economica "alta" che di quella più "bassa" rivolta al largo pubblico. Si diffuse lo slogan "il governo non è la soluzione, è il problema". Il monetarismo ispirò e diede legittimità scientifica al nuovo clima d'opinione» (R. ROMANI, *L'economia politica dopo Keynes. Un profilo storico*, Carocci, 2009, p. 169).

<sup>39</sup> Si veda in proposito: N. PERRONE, *Il dissesto programmato: le partecipazioni statali nel sistema di consenso democristiano*, Edizioni Dedalo, 1991. P. RANCI, *Il declino delle partecipazioni statali*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1995, pp. 661-676.

<sup>40</sup> L. ANSELMI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni: Edizione rivista ed ampliata*, op. cit., 2014, pp. 107-109.



segnatamente i partiti).<sup>41</sup>

Per soddisfare la necessità di capitali conseguente all'inefficienza di molte imprese partecipate, al ripiano delle perdite operato dallo Stato si aggiunse una prima fase di privatizzazioni: l'ENI cominciò ad alienare le proprie partecipazioni nell'industria tessile, l'IRI cedette l'Alfa Romeo alla Fiat, la FINSIDER andò incontro a fallimento.<sup>42</sup> Le ragioni di inefficienza delle imprese statali furono in particolare al centro dell'analisi di Pasquale Saraceno<sup>43</sup>, il quale le imputò alla commistione che in esse si realizzava tra obiettivi aziendali e obiettivi politici, che si traduceva nella mescolanza all'interno dei «bilanci delle singole società» tra «costi di esercizio delle imprese e costi dell'azione pubblica di cui le società controllate sono strumento».<sup>44</sup> Da tale riflessione scaturì la c.d. “teoria degli oneri impropri”, fondata sull'assunto per cui «anche le aziende a partecipazione statale (...) devono avere come obiettivo principale l'economicità di gestione e la redditività, mentre i fondi di dotazione servono a coprire i costi dei compiti di interesse generale a cui esse sono chiamate. Perché non sia alterato il delicato equilibrio tra natura giuridica privatistica e funzione pubblica, occorre però che gli “oneri impropri”, cioè politici, assegnati alle aziende siano stabiliti con chiarezza in anticipo, siano per quanto possibili quantificati e inoltre, una volta definiti nelle “sfere superiori”, non

---

<sup>41</sup> C. SCOGNAMIGLIO, *Gli aspetti economico istituzionali della crisi nel sistema delle partecipazioni statali*, Franco Angeli, 1981, pp. 15. L. ANSELMINI, *Il sistema delle partecipazioni statali: introduzione all'analisi delle condizioni di equilibrio*, Servizio editoriale universitario Pisa, 1988, pp. 51-55.

<sup>42</sup> P. TONINELLI, *Tra Stato e mercato: ascesa e declino dell'impresa pubblica italiana tra XIX e XX secolo*, op. cit., 2008. A. PEDONE, *Le privatizzazioni in Italia: una riflessione sui risultati della prima fase, in privatizzazioni e riforma del diritto societario*, in *Quaderni di finanza Consob*, 1995, 10.

<sup>43</sup> G. CONTE-G. P. MANZELLA, *Pasquale Saraceno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(1), 2021, pp. 259-263. Si veda anche: C. ROTONDI, *Paradigms for structural growth and development in Italy: Pasquale Saraceno's contribution to the theory and practice of economic policy*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, 51, 2019, pp. 361-370.

<sup>44</sup> P. SARACENO, *L'economia del sistema delle partecipazioni statali*, Civitas, sett-ott. 1982. Ripreso in: N. PERRONE, *Il dissesto programmato: le partecipazioni statali nel sistema di consenso democristiano*, Vol. 115, Edizioni Dedalo, 1991.

interferiscano nella gestione operativa».<sup>45</sup> Da una parte infatti «non si può imputare al management costi che derivano da direttive ministeriali» (ad es. l'intervento per sostenere l'occupazione in una determinata area del Paese o l'acquisizione di imprese sconvenienti dal punto di vista economico-aziendale sia pur significative in una logica di economia generale), dall'altra in assenza di norme specifiche anche gli oneri impropri dovrebbero essere inseriti fra le perdite di bilancio.

### **3. IL MODELLO DI SVILUPPO DELL'ITALIA A PARTIRE DAGLI ANNI '90**

A partire dal 1993 prese avvio in campo industriale «uno dei maggiori programmi di privatizzazione nell'ambito dei paesi OCSE»<sup>46</sup>. La genesi di tale processo può essere interpretata e identificata alla luce di tre fenomeni fondamentali: (1) il mutato contesto politico, che vedeva a livello internazionale il crollo del sistema sovietico e a livello nazionale il travolgimento giudiziario del sistema di partiti su cui era imperniato tradizionalmente il governo del Paese (e che influenzava molto l'agire pubblico in campo economico-sociale ed economico-industriale); (2) la crisi dello Stato, il cui debito pubblico risultava fuori dai parametri consentiti da Maastricht e le cui modalità di intervento nelle partecipazioni in perdita non erano più attuabili in virtù delle regole europee in materia di aiuti di Stato; (3) l'inefficienza soprattutto delle società controllate dall'IRI, il cui elemento comune, come ha rilevato la Corte dei conti nel 2010, era rappresentato da «una posizione finanziaria debole e una

---

<sup>45</sup> P. FRAGIACOMO, *L'industria come continuazione della politica: la cantieristica italiana, 1861-2011*, Vol. 413, Franco Angeli, 2012. Ripreso in: N. PERRONE, *Il dissesto programmato: le partecipazioni statali nel sistema di consenso democristiano*, Vol. 115, Edizioni Dedalo, 1991. P. SARACENO, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, 1975.

<sup>46</sup> Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, 2001.

scarsa performance operativa»<sup>47</sup>.

### 3.1. MAASTRICHT E IL DIVIETO DI AIUTI DI STATO: VERSO UN NUOVO STATO REGOLATORE

La firma del Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione Europea) il 7 febbraio 1992<sup>48</sup>, dando una netta accelerazione alla costruzione di un ordinamento europeo fondato principalmente su regole comuni in campo economico e commerciale per tutti gli Stati membri, fissò nel libero mercato e nella concorrenza il proprio elemento ideologico fondamentale. I parametri di Maastricht prevedevano la stabilità dei tassi di cambio, il tasso d'inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Stati membri con i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi, un tasso di interesse nominale non superiore al 2% rispetto alla media del tasso di interesse dei tre Stati U.E. a inflazione più bassa, un rapporto *deficit*/PIL non superiore al 3% e un rapporto debito/PIL non superiore al 60%. A fronte di questi requisiti, appariva chiara la situazione di difficoltà in cui versava l'Italia con riferimento al tema dell'equilibrio della finanza pubblica<sup>49</sup>. Per quanto riguarda il tema dell'industria pubblica, pesava invece il divieto di concedere aiuti di Stato alle

---

<sup>47</sup> Corte conti, Sez. centr. contr. gestione delle amministrazioni dello Stato, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, 2010, p. 19.

<sup>48</sup> F. FORTE, *La costituzione fiscale di Maastricht e le regole di bilancio italiane sulle entrate pubbliche*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2(2), 1997, pp. 273-294.

<sup>49</sup> Si veda in proposito: F. FORTE, *La costituzione fiscale di Maastricht e le regole di bilancio italiane sulle entrate pubbliche*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2(2), 1997, pp. 273-294. F. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Il Trattato di Maastricht e l'unione economica e monetaria*, in F. LEFEBVRE D'OVIDIO *Giulio Andreotti e l'Europa*, 2017, pp. 231-264. S. D'ACUNTO-A. MUROLO, *A cosa servono i parametri di Maastricht? Una riflessione sul dibattito recente*, in *Economia Internazionale*, 51, 1998, pp. 15-46. P. SAVONA-C. VIVIANI, *L'Europa dai piedi d'argilla: basi empiriche, fondamenti logici e conseguenze economiche dei parametri di Maastricht*, Libri Scheiwiller, 1996. S. PALERMO, *Autonomie locali e politiche di investimento nel divario Nord/Sud. Dalla nascita del sistema di Maastricht alle politiche di austerità (1992-2012)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 28(4), 2014, pp. 923-964.

imprese, nonché quello di istituire o mantenere diritti speciali o esclusivi<sup>50</sup> per le imprese pubbliche<sup>51</sup>. Il Trattato, infatti, non imponeva obblighi di privatizzazione delle partecipazioni statali, in ragione del fatto che il c.d. “principio di neutralità”<sup>52</sup> prevedeva una sostanziale indifferenza rispetto alla proprietà pubblica o privata delle imprese, ma tutte le imprese (di proprietà pubblica o privata) avrebbero dovuto operare in condizioni di economicità e comunque in ossequio al principio della concorrenza e del libero mercato<sup>53</sup>, senza poter beneficiare, se non in casi eccezionali, sovvenzioni e sostegni da parte dello Stato<sup>54</sup>, né di trattamenti di favore<sup>55</sup>. Nel

---

<sup>50</sup> Si veda in proposito: G. AMATO, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, CEDAM. G. GUARINO, *Pubblico e privato nella organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, 1970.

<sup>51</sup> G. AMORELLI, *Le privatizzazioni nella prospettiva del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, CEDAM, 1992. R. FIORENTINI, *Gli scritti di scienza economica*, in *Il Politico*, 66(1 (196), 2001, pp. 39-52.

<sup>52</sup> È in particolare l'art. 345 del TFUE che «statuisce il c.d. principio di neutralità degli assetti proprietari delle imprese, vale a dire la sostanziale indifferenza del diritto comunitario rispetto ai modelli organizzativi degli operatori economici» (A. LUCARELLI, *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali: Studio sulla trasformazione della Società per azioni in Azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Giappichelli, 2015).

<sup>53</sup> «L'articolo 81 del Trattato (...) vieta gli accordi tra imprese e tutte le pratiche che possano pregiudicare il commercio tra gli stati membri e che “abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune” e in particolare quelle che limitino o controllino “la produzione e gli sbocchi”» (F. FORTE, *L'economia industriale nella società capitalismo avanzato*, Irti editore, 2011, p. 328).

<sup>54</sup> Il che significava che fossero «preclusi in linea di principio, salvo eccezioni, i fondi di dotazione del governo alle imprese pubbliche, il credito agevolato a favore di imprese, l'esonero dalle imposte sugli enti collettivi delle imprese pubbliche, le garanzie del governo sui loro debiti, il loro accesso privilegiato alle forniture alle pubbliche amministrazioni, le tariffe agevolate di servizi pubblici (es. di trasporti o di energia) a loro favore, le riduzioni od esoneri dal regime dei contributi sociali obbligatori ove non corrispondenti a (improbabili) minori benefici per i loro addetti, la concessione ad esse di edifici ed aree pubbliche in uso gratuito o agevolato nella misura in cui tali benefici possano incidere sugli scambi fra gli stati membri» (F. FORTE, *L'economia industriale nella società capitalismo avanzato*, Irti Editore, 2011, pp. 327-328).

<sup>55</sup> Di fondamentale importanza nel passaggio da un atteggiamento “interventista” della Commissione, con riferimento al tema dei diritti speciali o esclusivi, è stata la Direttiva 88/301/CEE della Commissione del 16 maggio 1988 relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni, in *GUL* 131 del 27 maggio 1988, p. 73 ss.

peculiare contesto italiano ciò rappresentava un problema particolarmente importante: ampi settori dell'industria pubblica operavano infatti in regime di monopolio legale e risultavano peraltro caratterizzati da «una posizione finanziaria debole e una scarsa *performance* operativa»<sup>56</sup>, tale per cui sarebbe stato per esse molto difficile garantire la continuità aziendale se non appunto mediante il supporto economico dello Stato. I vincoli previsti dall'ordinamento comunitario in favore del buon funzionamento del mercato interno, peraltro, se nella prima fase del processo di integrazione europea (Trattato che istituisce la Comunità economica europea) erano stati in parte attenuati da «una politica di sostanziale non interferenza della Commissione» (che consentiva agli Stati di attuare liberamente le proprie politiche industriali), a partire dall'Atto Unico Europeo (17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed entrato in vigore il 1° luglio 1987) e ancor più dal Trattato sull'Unione Europea (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992) vengono invece rigidamente sostenuti dalla Commissione europea, grazie a un approccio «fortemente interventista», che inverte la tendenza in materia di *enforcement* delle norme sugli aiuti di Stato e applica «un'interpretazione restrittiva delle deroghe sui servizi pubblici di interesse generale previste dall'art. 86 TCE (ora 106 TFUE)<sup>57</sup> e delle esenzioni relative a taluni settori

---

<sup>56</sup> Corte conti, Sez. centr. contr. gestione delle amministrazioni dello Stato, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, 2010, p. 19.

<sup>57</sup> L'art. 106 del TFUE va peraltro letto in combinato con l'art. 37 del TFUE, ai sensi del quale ogni Stato membro «1. Gli Stati membri procedono a un riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi. Le disposizioni del presente articolo si applicano a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de jure o de facto, controlla, dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri. Tali disposizioni si applicano altresì ai monopoli di Stato delegati. 2. Gli Stati membri si astengono da qualsiasi nuova misura contraria ai principi enunciati nel paragrafo 1 o tale da limitare la portata degli articoli relativi al divieto dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri. 3. Nel caso di un monopolio a carattere commerciale che comporti una regolamentazione destinata ad agevolare lo smercio o la valorizzazione di prodotti agricoli, è opportuno assicurare, nell'applicazione delle norme del presente articolo, garanzie equivalenti per l'occupazione e il tenore di vita dei produttori interessati».

industriali»<sup>58</sup>. Le spinte dell'Unione Europea verso un'apertura molto netta degli Stati alle istanze della concorrenza e del mercato unico, solo a partire dal Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'U.E. ed entrato in vigore il 1° maggio 1999) vennero bilanciate con una maggiore apertura a istanze di coesione economico-sociale, nonché di tipo occupazionale e ambientale (valori che vennero inseriti tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione), e solo con il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009) venne espressamente riconosciuta «l'importanza dei servizi di interesse economico generale nel promuovere la coesione sociale e territoriale (art. 14 TFUE), con conseguente “ri-espansione” dell'area di applicabilità della deroga di cui all'art. 106 TFUE»<sup>59</sup>.

In considerazione della situazione che caratterizzava le finanze pubbliche e l'industria pubblica italiana alla luce del nuovo contesto europeo e del nuovo interventismo della Commissione<sup>60</sup>, il Ministro degli Esteri Beniamino Andreatta e il Commissario europeo per la Concorrenza, Karel Van Miert, firmarono nel 1992 un accordo informale<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> G. MOCAVINI-V. TURCHINI (a cura di), *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, ASTRID-Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, IRPA Working Paper-Policy Papers Series n. 4/2021, p. 16.

<sup>59</sup> ID., *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, op. cit., 2021, p. 17.

<sup>60</sup> «Alcune decisioni della Commissione europea hanno avuto effetti dirimpenti sul sistema italiano delle partecipazioni statali, come, ad esempio, la decisione 89/43/CEE del 26 luglio 1988 (confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991 in C-303/88), che sancì l'illegittimità degli aiuti indirizzati alla società tessile Lanerossi attraverso l'ENI, e la decisione 86/661/CEE del 31 maggio 1989 (confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991 in C-305/89) che fece altrettanto in relazione agli aiuti concessi all'impresa Alfa Romeo attraverso l'IRI e Finmeccanica» (A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti SpA: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 14(2), 2015, p. 367). Proprio dai fatti di cui sopra traggono origine alcune tra le prime esperienze di privatizzazione di pezzi dell'industria pubblica italiana: in particolare, nel 1986, l'IRI realizzò la vendita della società Alfa Romeo alla FIAT e l'ENI la vendita del gruppo Lanerossi alla Marzotto.

<sup>61</sup> Riferisce in proposito la Corte dei conti: «con il progressivo declassamento del *rating* del gruppo IRI, la ristrutturazione del gruppo volta alla privatizzazione divenne improcrastinabile. Il percorso venne avviato da un accordo firmato nel 1993 dal Ministro degli Esteri, Beniamino Andreatta, e il Commissario alla Concorrenza dell'Unione Europea, Karel Van Miert. Secondo tale accordo, il debito del gruppo IRI doveva essere ridimensionato entro la fine del 1996 ad un livello accettabile secondo le regole generali di

destinato a cambiare il modello di sviluppo economico dell'Italia. L'accordo «consenti allo Stato italiano e ai suoi enti di gestione di onorare i debiti delle società controllate in difficoltà, purché il debito delle stesse fosse ridotto, entro il 1996, a un livello accettabile per un investitore privato in un'economia di mercato»<sup>62</sup>, aprendo le porte alla stagione della privatizzazione delle imprese pubbliche<sup>63</sup>. Se nei primi anni '90 le imprese pubbliche costituivano infatti il 40% del fatturato delle imprese industriali italiane e davano lavoro al 39,8% degli addetti, alla fine degli anni '90 l'impresa a controllo pubblico rappresentava il 20,7% del fatturato industriale del Paese e occupava il 19% dei dipendenti, con la perdita di circa 231.600 addetti, il 18% dei quali passati a gruppi stranieri.

Le privatizzazioni in Italia non furono tuttavia soltanto un fenomeno economico,

---

libero mercato. Il governo italiano avrebbe dovuto poi ridurre le sue partecipazioni nelle società controllate dal gruppo IRI nelle quali risultava quale unico azionista. La firma dell'accordo accelerò la ristrutturazione e le operazioni di dismissione da parte del gruppo IRI. Il Tesoro, in coordinamento con la stessa holding, diede immediatamente inizio ad un processo di riorganizzazione su larga scala che vide in primis la vendita delle società partecipate con le migliori performance, come ad esempio le banche e le industrie manifatturiere, da un lato perché più facile, ma dall'altro anche funzionale all'utilizzo dei relativi introiti per la ristrutturazione delle società meno efficienti e per il taglio del debito dell'intero gruppo. Durante gli anni '90, questa politica di riassetto societario permise all'IRI di arginare il debito ad un livello compatibile con le regole dell'Unione Europea e di distribuire nel 1997, per la prima volta a 65 anni dalla sua costituzione, un dividendo ai suoi azionisti» (Corte conti Sez. centr. contr. gestione delle amministrazioni dello Stato, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, 2010, pp. 19-20).

<sup>62</sup> A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti SpA: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 14(2), 2015, p. 367.

<sup>63</sup> P. BIANCHI, *La chiusura dell'IRI. Considerazioni al margine di un evento storico*, in *L'industria*, 22(2), 2001, pp. 225-254. Si veda anche in proposito: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, 2001. MBRES Ricerche e Studi S.p.A. "R. & S." - Ufficio Studi Mediobanca, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992*, Mediobanca, pp. 40-42, ottobre 2000, disponibile su [https://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/rs\\_priv\\_testo.pdf](https://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/rs_priv_testo.pdf). Si veda in proposito anche: S. MICOSI, *Le privatizzazioni in Italia: qualche utile lezione*, in *Italianieuropei*, 2, 2007.

concernente la forma giuridica e/o la proprietà delle imprese pubbliche<sup>64</sup>, ma rappresentarono anche l'apice di un processo politico-culturale<sup>65</sup>, ispirato a un'idea di Stato non più attore (intervento diretto), ma soprattutto arbitro (regolazione) della vita economico-sociale.<sup>66</sup> Il modello di creazione del valore proposto dall'Italia lungo tutta la sua storia, dunque, si era inizialmente (dall'unificazione alla legge Giolitti) ispirato a una visione liberale e quindi a una modalità di intervento pubblico di tipo "indiretto", tanto nell'economia quanto nella società; si era poi trasformato in un modello di intervento "diretto" (dalla legge Giolitti e dall'istituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale fino alle privatizzazioni), tendendo poi a partire dai primi anni '90 a tornare nuovamente alla visione originaria, secondo un percorso storico-economico che potremmo definire "circolare".

Il Cassese, operando una classificazione generale dei diversi tipi di privatizzazione che l'Italia ha visto realizzarsi all'interno del proprio sistema economico-istituzionale, ha individuato cinque modelli fondamentali<sup>67</sup>: (1) la scelta di sottoporre «la condotta finanziaria del Governo al giudizio del mercato», così che

---

<sup>64</sup> A. MACCHIATI, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992-1999. Ovvero: si poteva far meglio?*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, 1(3), pp. 447-470. G. SGARRA, *Le privatizzazioni in Italia negli ultimi anni (1999-2002)*, Nota del Csc di Confindustria, 2002, (02/6).

<sup>65</sup> A. MACCHIATI, *Privatizzazioni: tra economia e politica*, Donzelli Editore, 1996. B. BORTOLOTTI, L. FARINOLA, P. PINOTTI, *Democrazia e privatizzazioni*, in *Equilibri*, 7(2), 2003, pp. 165-173.

<sup>66</sup> S. CASSESE, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e mercato*, 1996, pp. 323-349. Si veda anche: A. RAPINI, *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, in *Storicamente*, 2012. P. MARCHETTI (a cura di), *Le privatizzazioni in Italia: saggi, leggi e documenti*, Giuffrè, 1995. Si veda anche, in proposito: M. SABATINO, *Teorie economiche, divari regionali e politiche per il mezzogiorno: dall'intervento pubblico al disimpegno generale*, Franco Angeli, 2016.

<sup>67</sup> S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996. Si veda anche in proposito: F. GOBBO & C. POZZI, *Privatizzazioni: economia di mercato e falsi miti*, in *Economia italiana*, 2007, (3), pp. 629-667. A. GOLDSTEIN-G. NICOLETTI, *Le Privatizzazioni in Italia, 1992-1995: motivi, metodi e risultati*, in A. MONORCHIO (a cura di) *La finanza pubblica in Italia*, il Mulino, 1996. S. DE NARDIS, *Le privatizzazioni italiane*, Centro Studi Confindustria, 2000.



l'esecutivo potesse fondare la propria legittimazione non «esclusivamente nel consenso degli elettori, ma anche nella fiducia dei risparmiatori»; (2) le c.d. «destatizzazioni», le quali consistono «nella costituzione di agenzie, alle quali sono affidati compiti pubblici»; (3) il «fenomeno che viene correntemente definito come fuga dallo Stato e che è stato studiato in Italia nel settore della giustizia. Il caso più noto è quello dell'arbitrato», ovvero la tendenza ad adottare metodi alternativi di regolazione degli interessi e risoluzione delle controversie, tendenti prescindere il più possibile dal rapporto con i pubblici poteri; (4) la tendenza all'aziendalizzazione dell'Amministrazione pubblica, con conseguente introduzione e diffusione «nell'ambito della struttura pubblica, di principi e tecniche propri dell'area privatistica», quali il passaggio da un controllo meramente burocratico a un controllo di tipo manageriale; (5) «l'affidamento di funzioni pubbliche a privati (...) mediante concessione, contratto o con forme miste di concessione e contratto»; (6) la più nota «trasformazione di enti pubblici economici in società per azioni e nella successiva vendita delle azioni a privati» (privatizzazione c.d. «formale» e privatizzazione c.d. «sostanziale»); (7) la privatizzazione delle «attività economiche pubbliche di servizio pubblico o di pubblica utilità, come le ferrovie, le telecomunicazioni, i trasposti marittimi, la produzione, il trasporto e la produzione dell'energia elettrica e del gas etc.» il cui sistema di funzionamento successivo sarà improntato all'idea che «il soggetto gestore è privato; la tutela degli interessi collettivi è assicurato da una autorità pubblica; lo Stato si spoglia dell'organizzazione e della gestione del servizio, riservandosi la regolazione del medesimo». Il fenomeno delle privatizzazioni interessò dunque non soltanto il sistema economico e industriale (anche se ne fu protagonista), ma più in generale il complessivo rapporto tra sfera pubblica e sfera privata secondo un complessivo orientamento a convergere verso il modello dello «Stato regolatore»<sup>68</sup>. L'esportazione dal mondo anglosassone del prototipo delle Autorità amministrative

---

<sup>68</sup> Si veda in proposito: F. MC GOWAN-H. WALLACE, *Towards a European Regulatory State*, in *Journal of European Public Policy*, 1996, p. 560 e ss. A. MAJONE-G. LA SPINA, *Lo stato regolatore*, il Mulino, 2000. M. MORAN, *Understanding the Regulatory State*, in *British Journal of Political Science*, 2002, p. 391 e ss.

indipendenti<sup>69</sup> (c.d. *Authorities*)<sup>70</sup>, dove l'indipendenza è sia rispetto al potere esecutivo sia rispetto alle imprese rimaste a controllo pubblico, a cui vennero conferite funzioni di regolazione e vigilanza nei diversi settori industriali "liberalizzati"<sup>71</sup>, segnò sul piano

---

<sup>69</sup> Si veda in proposito: G. AMATO, *Le Autorità indipendenti nella costituzione economica*, in G. AMATO (a cura di), *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, in *Quaderni della Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1997, pp. 3-17. G. P. CIRILLO-R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, 2010. A. MASSERA, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, 1988, pp. 451 e ss. V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amministrativo*, 1997, pp. 341 e ss. G. GRASSO, *L'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti tra forma di Stato, forma di governo e trapasso dei sistemi elettorali. Un'indagine comparata*, in *Quaderni regionali*, 1997, pp. 587 e ss. R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, 2000. F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, il Mulino, 2001. M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, il Mulino, 2005. D. SORACE, *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2003, pp. 337 e ss. M. MANETTI, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Politica del diritto*, 1997, pp. 657-684.

<sup>70</sup> Si veda in proposito: M. CLARICH, *Le autorità indipendenti nello "spazio regolatorio": l'ascesa e il declino del modello*, in *Diritto pubblico*, 2004. G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, 2006. F. MERLONI, *Fortuna e limiti delle cosiddette Autorità amministrative indipendenti*, in *Politica del diritto*, 1997, 28(4), pp. 639-656. A. RIVIEZZO, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 25(2), pp. 321-340. G. PORTALURI, *Il principio d'imparzialità e i modelli organizzativi. Le autorità amministrative indipendenti, L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Pisa University Press, 2016, pp. 301-320. A. VALERIANI, *L'accountability delle autorità amministrative indipendenti. Possibili linee evolutive*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, 19(4), pp. 761-784. G. GRASSO, *L'anomalia di un «modello»: le autorità (amministrative) indipendenti nei Paesi membri dell'Unione Europea. Prime ipotesi per un «inventario»*, in *Il politico*, 2000, pp. 261-283.

<sup>71</sup> Si veda in proposito: F. RANALLI-S. TESTARMATA, *Il settore elettrico italiano: Processi di liberalizzazione del mercato e di privatizzazione delle imprese*, IN R. MIELE-R. MUSSARI (a cura di) *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, Il Mulino, 2009. M. MONTI, *La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas in Italia e in Europa*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1, 2000, pp. 1-19. P. FATTORI, *Monopoli pubblici e articolo 90 del Trattato CE nella giurisprudenza comunitaria*, in *Mercato concorrenza regole*, 1(1), 1999, pp. 127-148. G. NATALICCHI, *Il tramonto dei monopoli di stato: politica delle telecomunicazioni e integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 29(2), 1999, pp. 283-318. C. CAZZOLA, *"La volpe e il coniglio": monopolio e concorrenza nel mercato del gas naturale in Italia*, in *Mercato concorrenza regole*, 2(2), 2000, pp. 329-362.

dell'organizzazione istituzionale, il compimento del passaggio dallo Stato-imprenditore allo Stato-regolatore<sup>72</sup>.

#### **4. L'ASSETTO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO EUROPEO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO**

Il sistema degli aiuti di Stato, che, come si è visto nei paragrafi precedenti, ha contribuito in misura significativa alla profonda trasformazione del modello di sviluppo economico dell'Italia nei primi anni '90, è rimasto evidentemente un pilastro fondamentale dell'Unione Europea in ragione del significato non solo economico, ma anche politico-culturale che esso assume nel quadro dell'integrazione economica.

Procedendo ad una definizione del concetto di aiuto di Stato alla luce della giurisprudenza comunitaria<sup>73</sup>, può dirsi che esso si sostanzia in qualunque misura di sostegno all'impresa – generalmente intesa come «qualsiasi entità esplicante un'attività economica, indipendentemente dallo stato giuridico di questa entità e dal suo modo di finanziamento»<sup>74</sup> e indipendentemente dal perseguimento o meno di uno scopo di lucro<sup>75</sup> – che trovi direttamente o indirettamente origine nel bilancio

---

<sup>72</sup> Si veda in proposito: V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 28(4), 1997, pp. 627-638. G. MAJONE-A. LA SPINA, *Lo stato regolatore*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1991. G. GENTILE, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore (la parabola dell'energia)*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2001. R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI-R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in onore del prof. Salvatore Cattaneo*, Jovene, 2010.

<sup>73</sup> Corte di Giustizia della Comunità Europea, Sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/. Alta Autorità, Race, causa 30/59, 23 febbraio 1961.

<sup>74</sup> Corte di Giustizia della Comunità Europea, causa C-41/90 Sentenza Klaus Hofner e Fritz Elser contro Macroton GmbH, 23 aprile 1991.

<sup>75</sup> Decisione n. 92/521/CEE della Commissione del 27 ottobre 1992, in GUCE, 12 novembre 1992, L326, 31 e ss.

pubblico, e che consenta il perseguimento di fini altrimenti irrealizzabili per l'impresa stessa. Come sottolineato sempre dalla giurisprudenza comunitaria, pertanto, «la nozione di aiuto è (...) più comprensiva di quella di sovvenzione dato che essa vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono i medesimi effetti»<sup>76</sup>. In questo modo si configura come “aiuto di Stato” ai sensi dell'ordinamento europeo qualunque tipologia di sostegno economico che un operatore possa ottenere dallo Stato (o da altro ente)<sup>77</sup> al di fuori di una logica di mercato: da ciò deriva la tendenziale incompatibilità con il mercato, intendendo come tale il mercato comune, ovvero il mercato interno all'U.E. La base normativa in materia è oggi contenuta all'art. 107, par. 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) – già art. 87 del TUE, il quale prevede che, «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Si configurano peraltro come irrilevanti le ragioni in nome delle quali lo Stato membro adotti un determinato aiuto alle imprese<sup>78</sup>, rilevando esclusivamente gli effetti che esso

---

<sup>76</sup> Corte di Giustizia della Comunità Europea, Sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg contro Alta Autorità della CECA, causa 30/59, 23 febbraio 1961. Si veda anche in proposito: Corte di Giustizia della Comunità Europea, Sentenza Italia contro Commissione, causa 173/74, 2 luglio 1974.

<sup>77</sup> Quando la Corte di Giustizia confermò l'incompatibilità con l'ordinamento europeo del sostegno che fu fornito all'impresa Alfa Romeo da parte dell'IRI tramite Finmeccanica, considerandolo aiuto di Stato, dichiarò infatti che «IRI e la Finmeccanica operano sostanzialmente sotto il controllo dello Stato; anche se i mezzi finanziari assegnati all'IRI o alla Finmeccanica non fossero stati specificamente destinati ai conferimenti di capitali controversi, detti conferimenti sono stati effettuati mediante fondi pubblici destinati a interventi economici» (Corte di Giustizia della Comunità Europea, Sentenza Repubblica italiana contro Commissione delle Comunità europee, Causa C-305/89, 21 marzo 1991).

<sup>78</sup> Corte di Giustizia, Sentenza Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate contro 3M Italia SpA, C-417/10, 29 marzo 2012. Corte di Giustizia, Sentenza

sortisce sulla concorrenza e, segnatamente, sugli scambi tra gli Stati membri<sup>79</sup>. Sotto il profilo strutturale, ai sensi dell'art 107 del TFUE, affinché possa configurarsi il fenomeno dell'aiuto di Stato, tendenzialmente vietato dall'Unione Europea, è necessario che si integrino contemporaneamente quattro criteri cumulativi<sup>80</sup>:

1. Trasferimento di risorse statali → l'aiuto concesso direttamente o indirettamente dallo Stato occorre che si sostanzia nell'assegnazione a privati di risorse provenienti dal bilancio pubblico, ricomprendendo all'interno di esso anche la distribuzione di mezzi finanziari provenienti da contributi obbligatori (i quali configurano perciò un mancato introito per il bilancio pubblico). Non si tratta perciò, in realtà, di un divieto che ha ad oggetto i soli interventi compiuti dallo Stato, in quanto sono ricompresi nella nozione *de qua* anche gli interventi compiuti da ogni ente pubblico, territoriale o istituzionale, inclusi anche gli enti privati controllati da un'Amministrazione pubblica.
2. Vantaggio → l'aiuto deve produrre nell'impresa che ne è destinataria una condizione di vantaggio economico che non sarebbe stata conseguibile in assenza dell'aiuto stesso<sup>81</sup>: derivante, ad es., da una sovvenzione diretta, da un sostegno indiretto, da un'agevolazione fiscale. Tale divieto pertanto, come ribadito dalla giurisprudenza comunitaria, «non comprende soltanto prestazioni positive, come sovvenzioni, prestiti o assunzione di partecipazioni al capitale

---

British Aggregates Association/Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, C-487/06 P, 22 dicembre 2008.

<sup>79</sup> «La Corte ha più volte dichiarato che lo scopo degli interventi statali non è sufficiente a sottrarli alla qualificazione come “aiuti” ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Infatti, tale articolo non distingue a seconda delle cause o degli obiettivi degli interventi statali, ma li definisce in funzione dei loro effetti» (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza 3M Italia Spa., C-417/10, 29 marzo 2012).

<sup>80</sup> Si veda in proposito: Corte di Giustizia, Sentenza Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in presenza di Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, 24 luglio 2003, causa C-280/00. Corte di Giustizia, Sentenza Enirisorse SpA contro Sotacarbo SpA, causa C-237/04, 23 marzo 2006. Corte di Giustizia, Sentenza Presidente del Consiglio dei Ministri contro Regione Sardegna, causa C-169/08, 17 novembre 2009.

<sup>81</sup> Corte di Giustizia della Comunità Europea, Causa C-78/76 (Steinike e Weinlig), racc. 1997, 595 ss., 22 e CGCE causa 47/69 (Francia/Commissione) racc. 1970, p. 487 ss.

delle imprese, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti»<sup>82</sup>. Affinché una misura sostenuta dallo Stato non si traduca in “aiuto di Stato”, occorre pertanto che sia di portata generale, ovverosia rivolta a tutte le imprese e settori economici di uno Stato membro, senza che possano rilevarsi trattamenti di favore per determinate porzioni di tessuto produttivo, mercato o territorio<sup>83</sup>, o comunque configurabile come un'operazione economica (ad es. partecipazione al capitale, rilascio di garanzie ecc.) che anche un normale soggetto privato avrebbe posto in essere in condizioni di mercato (c.d. *Market Economy Investor Principle*)<sup>84</sup>;

3. Selettività → l'aiuto di Stato deve tradursi in un trattamento privilegiato (c.d.

---

<sup>82</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG contro BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Causa C-239/09, 16 dicembre 2010.

<sup>83</sup> Non rientrano così negli aiuti di Stato contrari alle regole sulla concorrenza del mercato interno, ad es. i vantaggi fiscali che uno Stato può decidere di offrire ai propri imprenditori. Secondo quanto riportato nella Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 12 novembre 2013. MOL Magyar Olajés Gázipari Nyrt. contro Commissione europea «Riguardo al carattere selettivo della misura d'aiuto, occorre osservare che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non distingue gli interventi statali secondo le cause o gli obiettivi, bensì li definisce in funzione dei loro effetti (...). Ne consegue che l'applicazione di tale disposizione impone unicamente di determinare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, una misura statale sia tale da favorire “talune imprese o talune produzioni” rispetto ad altre, le quali si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime. In caso affermativo, la misura di aiuto soddisfa il presupposto della selettività, che è un elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato prevista dalla suddetta disposizione».

<sup>84</sup> Per fare un esempio concreto, la Corte di Giustizia, giudicando sulla vendita di un terreno dallo Stato a un'impresa a prezzi ritenuti diversi da quelli di mercato, ha sancito che «per verificare se la vendita di un terreno da parte di un'autorità pubblica ad un soggetto privato costituisca un aiuto di Stato, occorre che la Commissione applichi il criterio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato, al fine di determinare se il prezzo pagato dal presunto beneficiario dell'aiuto corrisponda al prezzo che un investitore privato, che agisce in normali condizioni di concorrenza, avrebbe potuto fissare» (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza Commissione europea contro Scott SA, Causa C-290/07 P, 2 settembre 2010).

criterio della selettività)<sup>85</sup> di una o più imprese o produzioni rispetto ai *competitors* che operano sullo stesso mercato<sup>86</sup>;

4. Impedimento al commercio intracomunitario → l'aiuto deve essere astrattamente idoneo a produrre un pregiudizio al commercio tra determinate imprese, producendo facilitazioni o ostacoli alle importazioni o alle esportazioni. Nel momento in cui la Commissione ravvisi una misura statale idonea a distorcere la concorrenza, in realtà, tende a presumere anche il pregiudizio al commercio tra Stati membri, in ragione del fatto che il mercato di riferimento è di per sé un mercato aperto alla concorrenza tra Stati, salvo che si dimostri la portata esclusivamente locale della misura stessa.

La Commissione europea ritiene che non rientrino tra gli ambiti di applicazione del divieto *de qua* gli aiuti di modesta entità – considerando come tali quelli che non eccedano ordinariamente i 200.000 euro per impresa (salvo soglie particolari come quelle previste nel settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per i

---

<sup>85</sup> In proposito la giurisprudenza comunitaria ha sancito che «Riguardo al carattere selettivo della misura d'aiuto, occorre osservare che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non distingue gli interventi statali secondo le cause o gli obiettivi, bensì li definisce in funzione dei loro effetti (...). Ne consegue che l'applicazione di tale disposizione impone unicamente di determinare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, una misura statale sia tale da favorire "talune imprese o talune produzioni" rispetto ad altre, le quali si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime. In caso affermativo, la misura di aiuto soddisfa il presupposto della selettività, che è un elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato prevista dalla suddetta disposizione» (Tribunale, Seconda Sezione, MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. contro Commissione europea, Causa T-499/10, 12 novembre 2013).

<sup>86</sup> Nella prospettiva dell'ordinamento interno, peraltro, «la disponibilità di aiuti, infatti, consente all'impresa beneficiaria di adottare politiche di prezzo altrimenti insostenibili, svincolandola dal limite del rapporto tra costi e ricavi rispetto alla merce o al servizio offerto. Tale considerazione si lega, naturalmente, alle elaborazioni giurisprudenziali in materia di vendite sottocosto, ormai da tempo ritenute suscettibili di essere sanzionate ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c.» (L. ARNAUDO, *Note a sentenza della Cassazione n. 5087/00*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000). Si veda anche in proposito: G. GRAZIANO, *La selettività e gli aiuti regionali*, in L. SALVINI, F. GALLO, R. LUPI (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, CEDAM, 2007. G. CAPUTI, *La selettività in generale*, in M. INGROSSO-G. TESAURO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Jovene, 2009.

servizi economici di interesse generale) in tre esercizi finanziari – che, proprio in ragione della loro esiguità, non sono considerati idonei a falsare la concorrenza interna al mercato (c.d. “regola *de minimis*” ai sensi del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, che ha sostituito il precedente Regolamento (CE) n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006).

#### **4.1. L’OBBLIGO DI NOTIFICA “EX ANTE” ALLA COMMISSIONE EUROPEA**

Tutti i progetti dello Stato preordinati a istituire o modificare aiuti alle imprese (salvo quelli compatibili *de iure*, con riferimento ai quali la notificazione ha funzione di mera notizia a scopo di controllo)<sup>87</sup>, sono soggetti al c.d. obbligo di comunicazione o notifica *ex ante*, da parte dello Stato interessato alla Commissione europea, per il tramite della Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’Unione Europea, e la loro attuazione è sospesa in attesa di decisione della Commissione (c.d. obbligo di *standstill*). Tale comunicazione dello Stato alla Commissione deve avvenire infatti, ai sensi dell’art. 108, par. 3 del TFUE, «in tempo utile» (obbligo di notifica), affinché la Commissione possa presentare le proprie osservazioni allo Stato e, nel caso in cui dovesse ritenere che «un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell’articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente», con conseguente impedimento per lo Stato membro interessato di dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale (obbligo di *standstill*). Nel caso in cui l’aiuto dovesse venire attuato dallo Stato senza la preventiva comunicazione alla Commissione, oppure prima che la Commissione conceda l’autorizzazione, l’aiuto stesso sarà da considerarsi come illegittimo<sup>88</sup>, fermo restando comunque

---

<sup>87</sup> Si veda in proposito: Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014.

<sup>88</sup> «Lo Stato membro destinatario di una decisione che gli impone di recuperare gli aiuti illegittimi è tenuto, ai sensi dell’art. 249 CE [oggi art. 288 TFUE], ad adottare ogni misura idonea ad assicurare l’esecuzione di tale decisione. Lo Stato membro deve giungere a un



l'obbligo per la Commissione di appurarne la compatibilità con il mercato interno.

Il Regolamento (CE) n. 1589/2015 del Consiglio, del 13 luglio 2015, disciplina il procedimento di valutazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione, ovvero le modalità concrete di applicazione dell'art. 108 del TFUE. In particolare, ai sensi del settimo considerando del Regolamento, il tempo a disposizione della Commissione per addivenire a una decisione è fissato in due mesi a partire dal giorno in cui la notifica da parte dello Stato possa considerarsi “completa”, ovvero sia contenente tutte le informazioni necessarie per un esame accurato, o comunque dal ricevimento di una comunicazione debitamente motivata dello Stato membro interessato secondo cui esso considera la notifica completa, in quanto le informazioni supplementari richieste dalla Commissione non sono disponibili o sono già state fornite. La decisione finale assunta dalla Commissione può consistere nel dichiarare che la misura notificata non costituisce aiuto di Stato, oppure nel “non sollevare obiezioni” – nel qual caso può essere data esecuzione all'aiuto in questione – o ancora nell’“avviare il procedimento” ai sensi dell'articolo 108, par. 2 del TFUE<sup>89</sup>. Nel secondo caso, dopo aver preso in considerazione le osservazioni

---

effettivo recupero delle somme dovute» (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza Commissione contro Italia, C-305/09, 5 maggio 2011).

<sup>89</sup> Ai sensi dell'art. 108, par. 2 del TFUE: «Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

degli interessati, la Commissione dispone di diciotto mesi per sviluppare un'indagine preordinata a sciogliere ogni dubbio. Al termine di tale periodo, la Commissione adotta una decisione definitiva che può consistere nel dichiarare che il progetto di aiuto – dopo che lo Stato abbia evidentemente realizzato modifiche con riferimento ad esso – non si sostanzia in un “aiuto di Stato”, oppure, considerandolo come “aiuto di Stato” può assumere comunque una decisione: (a) “positiva”, con conseguente autorizzazione allo Stato membro interessato a darvi esecuzione; (b) “negativa”, con conseguente diniego dell'autorizzazione allo Stato membro interessato a darvi esecuzione; (c) “condizionale”, nel qual caso l'autorizzazione allo Stato membro interessato a darvi esecuzione è soggetta all'apporto di determinate modifiche o integrazioni al progetto originariamente presentato. Ogni decisione della Commissione con riferimento agli aiuti di Stato è comunque sottoposta al controllo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ai sensi dell'articolo 263 TFUE<sup>90</sup>.

---

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera».

<sup>90</sup> Ai sensi dell'art. 263 del TFUE: «La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti.

Ai sensi dell'art. 108, par. 4 del TFUE è riconosciuto alla Commissione il potere di «adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo [art. 108 del TFUE]», ovvero sia dall'obbligo di comunicazione preventiva dello Stato. Ai sensi dell'art. 109 del TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può emanare «regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura». Si tratta, in sostanza, di una norma che conferisce alla Commissione europea il potere di emanare i c.d. “regolamenti d'esenzione per categoria” in materia di aiuti di Stato, finalizzati a rendere compatibili con l'ordinamento comunitario determinate tipologie di sostegno pubblico alle imprese. Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, anche noto come “Regolamento generale di esenzione” è stato emanato al preciso scopo di contenere in un unico atto normativo tutti i casi di esenzione dall'ordinario obbligo di comunicazione preventiva alla Commissione (e le rispettive condizioni) con riferimento agli aiuti di Stato<sup>91</sup>. Il citato regolamento, ha così ad oggetto le seguenti tipologie di aiuti: «a) aiuti a finalità regionale; b) aiuti alle PMI sotto forma di aiuti agli investimenti, aiuti al funzionamento e accesso delle PMI ai

---

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza».

<sup>91</sup> «Secondo la migliore dottrina, l'emanazione di un Regolamento generale di esenzione segnerebbe una sorta di salto di qualità della legislazione europea in materia di aiuti di Stato che, partendo dall'approccio originario di legislazione per divieti (proibizione di aiuti distortivi), è divenuta progressivamente una legislazione che seleziona e apprezza le misure ritenute esentabili per le loro caratteristiche positive. In questo modo, la legislazione europea sugli aiuti di Stato incentiverebbe determinati aiuti statali, vietandone invece altri, concretizzando per questa via degli “accenni di politica industriale” suggeriti agli Stati» (M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati*, Giappichelli, 2021, p. 232). Si veda in proposito: A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2017.

finanziamenti; c) aiuti per la tutela dell'ambiente; d) aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione; e) aiuti alla formazione; f) aiuti all'assunzione e all'occupazione di lavoratori svantaggiati e di lavoratori con disabilità; g) aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali; h) aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote; i) aiuti per le infrastrutture a banda larga; j) aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio; k) aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali; e l) aiuti per le infrastrutture locali» (art. 1). Ai sensi del Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, si sono poi aggiunti gli «m) aiuti a favore degli aeroporti regionali; n) aiuti a favore dei porti». Per ciascuna tipologia di aiuti contemplata, il Regolamento generale di esenzione prevede limiti quantitativi che non possono essere superati: somme o «percentuali massime e inderogabili di copertura di specifici costi ammissibili individuati e disciplinati dal regolamento»<sup>92</sup> stesso.

#### **4.2. GLI AIUTI DI STATO AMMESSI “DE IURE” E AMMISSIBILI PREVIA AUTORIZZAZIONE**

Nello stesso art. 107, il TFUE fissa un sistema di casi ai sensi del quale gli aiuti di Stato sono (par. 2) o possono essere (par. 3) considerati compatibili con l'ordinamento comunitario. Si distinguono così due grandi filoni: da una parte i casi tassativi in cui il generale divieto di aiuti di Stato non trova applicazione (aiuti compatibili *de iure*); dall'altra i casi in cui la Commissione europea ha il potere di autorizzare aiuti che «possono considerarsi compatibili con il mercato interno» (art. 107, par. 3, del TFUE).

---

<sup>92</sup> M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati*, Giappichelli, 2021, p. 232.

Con particolare riferimento alla prima categoria (aiuti compatibili *de iure*)<sup>93</sup>, ai sensi dell'art. 107, par. 2 del TFUE, essa ha ad oggetto due fondamentali<sup>94</sup> tipologie di aiuti di Stato<sup>95</sup>: (a) gli aiuti «a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti»; (b) gli aiuti c.d. “per danni”, in quanto appunto «destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali». Scopo di questi ultimi, in particolare, è essenzialmente impedire – mediante adeguate misure di sostegno per il periodo di tempo strettamente necessario a compensare i danni – che le imprese collocate in un territorio colpito da calamità naturali<sup>96</sup> o comunque da eventi eccezionali (tra i quali rientrerebbero anche quelli di natura sanitaria)<sup>97</sup>, soffrano di uno svantaggio competitivo rispetto alle altre imprese collocate in altri territori del mercato interno. Sono altresì compatibili con l'ordinamento comunitario quei sostegni pubblici alle imprese che siano disciplinati e autorizzati all'interno di altre norme del Trattato<sup>98</sup>: rientrano tra questi, ad es. «gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio», ai sensi dell'art. 93 del

---

<sup>93</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE contro Commissione, C-268-06, 25 giugno 2008.

<sup>94</sup> A tali tipologie si aggiunge poi la previsione, ancora presente nella norma, della legittimità degli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania «che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione».

<sup>95</sup> A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto pubblico*, 16(1-2), 2010, pp. 195-246.

<sup>96</sup> M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, A. PACE, C. VERRIGNI (a cura di), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità fra norme interne e principi europei*, Giappichelli, 2016.

<sup>97</sup> Ai sensi degli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C 204/01), rientrano nella nozione di eventi eccezionali «le guerre, i disordini interni e gli scioperi e, con alcune riserve e in funzione della loro estensione, gravi incidenti nucleari o industriali e incendi che causano perdite estese».

<sup>98</sup> Si veda in proposito: G. LUCHENA, *Diritti degli operatori economici e aiuti di Stato alle imprese*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 18(4), 2004, pp. 1035-1074. A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, CEDAM, 2012. C. E. BALDI, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato: manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Maggioli, 2016.

TFUE, così come «gli aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; b) nel quadro di programmi di sviluppo economico» ai sensi dell'art. 42 del TFUE. Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, ha peraltro eliminato l'obbligo di notifica *ex ante* da parte dello Stato con riferimento agli aiuti compatibili *de iure*, mantenendo la prevista comunicazione alla Commissione la funzione di una mera notizia a scopo di controllo (preordinata ad evitare indebiti utilizzi della disciplina) e non già a scopo autorizzatorio.

Con riferimento ai casi in cui invece la Commissione europea può autorizzare aiuti di Stato che in sé potrebbero ricadere nel generale divieto (art. 107, par. 3), invece, va prima di tutto precisata la “discrezionalità” di tale autorizzazione, che deve comunque fondarsi sul bilanciamento tra istanze di libera concorrenza e di solidarietà europea (principio di “proporzionalità”)<sup>99</sup>, nonché la soggezione all'obbligo di notifica ordinariamente previsto a carico degli Stati ai sensi dell'art. 108, par. 3 del TFUE. Rientrano così in tale categoria cinque tipologie di aiuti:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di quelle regioni<sup>100</sup> «ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349<sup>101</sup>, tenuto conto

---

<sup>99</sup> Si veda in proposito: D. A. GALETTA, *Il principio di proporzionalità tra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2019. G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. II. L'esercizio delle competenze*, Giuffrè, 2006.

<sup>100</sup> Si veda in proposito: F. WISHLADE, *Politica della concorrenza e aiuti di Stato a finalità regionale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 16(4), 2002, pp. 1011-1068. C. FONTANA, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Giappichelli, 2012.

<sup>101</sup> L'art. 349 del TFUE dispone quanto segue: «Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure

della loro situazione strutturale, economica e sociale». In particolare, rientrano tra le regioni meno sviluppate<sup>102</sup> a cui si riferisce la normativa *de qua*, quelle in cui l'abitante medio goda di un potere d'acquisto inferiore al 75% della media europea, unitamente ad altri parametri, quali la disoccupazione, l'emigrazione, la pressione demografica e la densità della popolazione.

b) gli aiuti previsti allo scopo di «promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». Con particolare riferimento alla fattispecie del “grave turbamento dell'economia” (all'interno della quale potrebbero rientrare anche eventi come l'emergenza pandemica da COVID-19), affinché essa possa essere integrata, è essenziale che lo Stato interessato si faccia carico di dimostrare (i) l'eccezionalità dell'evento; (ii) il danno; (iii) il nesso di causalità tra evento e danno. La norma *de qua* (art. 107, par. 3, lett. b) del TFUE) peraltro, è stata tradizionalmente interpretata dalla giurisprudenza comunitaria – in

---

specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione.

Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni»

<sup>102</sup> Si veda in proposito anche: L. POLVERARI, *La nuova politica di coesione dell'Unione europea e i Quadri di Riferimento Strategici Nazionali dell'Ue a 27*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 20(3-4), 2006, pp. 705-732. A. BRUZZO-E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, UnifePress, 2009. A. PERFETTI, *Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale*, in *DPCE Online*, 39(2), 2019. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (3), 2014, pp. 539-571. A. CITARELLA-A. FILOCAMO, *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 31(1-2), 2017, pp. 117-134.

occasione soprattutto di turbamenti connessi a disastri naturali – in senso restrittivo, sottolineandosi l'essenzialità di un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato, nonché la necessità di una rigorosa quantificazione dei danni subiti e dei rimborsi ricevuti (ad es. da assicurazioni) affinché non vi sia sovracompensazione.<sup>103</sup>

c) gli aiuti preordinati a sostenere «lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»: rientrano in questa tipologia di aiuti quelli che hanno ad oggetto l'ambiente, il sostegno alla ricerca e sviluppo, il sostegno alla Piccole e Medie Imprese; il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; l'intervento mediante capitali di rischio, nonché il settore dei servizi di interesse economico generale (SIEG);

d) gli aiuti destinati «a promuovere la cultura<sup>104</sup> e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune»;

e) altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> F. MAZZOCCHI, *Aiuti di stato: la proroga del Quadro Temporaneo per le misure a sostegno dell'economia*, DB non solo diritto bancario, 11 febbraio 2021. Si veda in proposito anche: Corte di Giustizia, Sentenza Grecia contro Commissione, causa C-278/00, 29 aprile 2004.

<sup>104</sup> Si veda in proposito anche: F. TOGO, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in *Aedon*, (2), 2009. I. QUADRANTI, *La politica culturale europea nel periodo di riflessione sul futuro dell'Unione*, in *Aedon*, (3), 2006.

<sup>105</sup> Ai sensi dell'art. 108, par. 4 del TFUE «La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo». Ai sensi dell'art. 109 del TFUE, «il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura». Si veda in proposito, principalmente il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014.



### 4.3. LA REGOLA SUGLI AIUTI “*DE MINIMIS*”

Ai sensi del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, che ha sostituito il precedente Regolamento (CE) n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006, gli aiuti forniti dagli Stati alle imprese, che sono considerati “di scarsa entità”:

(a) esulano dall’applicazione del generale divieto in materia di aiuti di Stato di cui all’art. 107 del TFUE (in ossequio al brocardo latino *de minimis non curat pretor*) → poiché infatti l’ordinamento comunitario ha lo scopo di salvaguardare la concorrenza all’interno del mercato comune europeo, gli aiuti di modesto importo sono considerati inidonei a incidere sul commercio tra gli Stati<sup>106</sup>;

(b) non sono soggetti all’ordinario obbligo di notifica da parte degli Stati ai sensi dell’art. 108 del TFUE (proprio in ragione del fatto che non sono considerati corrispondenti alla definizione di cui all’art. 107, par. 1 del TFUE) → è infatti sufficiente che, al momento della concessione dell’aiuto *de minimis*, lo Stato espleti una procedura preordinata a conseguire informazioni dall’impresa destinataria circa gli aiuti *de minimis* già ricevuti in precedenza così che possa essere appurato il mancato superamento della soglia massima triennale stabilita.

I criteri affinché la regola *de minimis* possa trovare applicazione ai sensi dell’ordinamento vigente, sono principalmente due: il criterio dell’ammontare complessivo e quello dei c.d. aiuti trasparenti. Con riferimento al criterio dell’ammontare complessivo, rileva il fatto che l’importo totale ricevuto dall’impresa grazie a risorse pubbliche, calcolato su tre esercizi finanziari, non

---

<sup>106</sup> Il terzo considerando del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, precisa infatti che «è opportuno mantenere il massimale di 200.000 EUR per gli aiuti “*de minimis*” che un’impresa unica può ricevere nell’arco di tre anni da uno Stato membro. Tale massimale continua a essere necessario per garantire che, per le misure di cui al presente regolamento, si possa ritenere che non incidano sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

ecceda il limite ordinario dei 200.000 euro. Tale limite, in realtà, subisce alcune modifiche con riferimento a determinati settori. In particolare, l'ammontare complessivo consentito *de minimis*:

- a) ai sensi del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, è ridotto a 100.000 euro per le imprese che operano nel settore del trasporto su strada (alle quali è comunque preclusa la possibilità di impiegare gli aiuti ricevuti per acquistare i mezzi di trasporto);
- b) ai sensi del Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, è ridotto a 20.000 euro per le imprese che operano nel settore agricolo;
- c) ai sensi del Regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, è ridotto a 30.000 euro per le imprese che operano nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- d) ai sensi del Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, è portato a 500.000 euro per le imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG), al fine di compensare, almeno parzialmente, i maggiori costi sostenuti per da tali imprese in ragione dell'obbligo di servizio pubblico (OSP) a cui sono soggette<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> «In giurisprudenza e nella prassi della Commissione europea, si sono tradizionalmente fronteggiati due diversi orientamenti circa la qualificabilità come aiuto di Stato o meno della compensazione degli obblighi di servizio pubblico – “OSP”. Per un primo orientamento interpretativo, le compensazioni di OSP sono da considerarsi sempre e comunque aiuti di Stato, in quanto rispecchierebbero per definizione tutte le condizioni che individuano un aiuto. Un secondo ed opposto orientamento argomentava invece che le compensazioni di OSP non sarebbero da considerarsi come aiuti di Stato, in quanto difetterebbe un vantaggio selettivo a carico del beneficiario (mera compensazione del sovra-costi dovuto all'adempimento dell'OSP = saldo zero). La questione è di notevole rilievo sia teorico che pratico (necessità o meno dell'obbligo di notifica alla Commissione). Il contrasto emerso è stato infine definito con una sorta di compromesso virtuoso nella sentenza della Corte di Giustizia UE *Altmark* (2003), che costituisce uno dei precedenti più rilevanti della Corte del Lussemburgo. Ai sensi della sentenza *Altmark*, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE a condizione che siano soddisfatti cumulativamente quattro criteri. (i) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di un OSP; (ii) in secondo luogo, i parametri, sulla base dei quali è

Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, peraltro, nel caso in cui «un'impresa che effettua trasporto di merci su strada per conto terzi esercita anche altre attività soggette al massimale di 200 000 EUR, all'impresa si applica tale massimale, a condizione che lo Stato membro interessato garantisca, con mezzi adeguati quali la separazione delle attività o la distinzione dei costi, che l'attività di trasporto di merci su strada non tragga un vantaggio superiore a 100 000 EUR». Con riferimento agli aiuti che consistano in garanzie sui crediti, invece, nel caso in cui la quota di garanzia di provenienza statale non ecceda l'80% del prestito sotteso e non ecceda il limite di 1.500.000 euro su un periodo di cinque anni oppure di 750.000 euro su un periodo di dieci anni, la regola *de minimis* si considera rispettata. Nel caso in cui il sostegno pubblico all'impresa non si sostanzia in un trasferimento di fondi ovvero nella prestazione di una garanzia, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento (UE) n. 1407/2013, occorrerà calcolare il c.d. “equivalente sovvenzione lordo”, preordinato ad assumere contezza circa l'effettiva entità dell'aiuto onde determinarne la conformità o meno rispetto alla regola *de minimis*.

Il principio del triennio, su cui viene realizzato il cumulo degli aiuti complessivi consentiti *de minimis* alla singola impresa, è peraltro da interpretare nel senso che, per ciascun esercizio finanziario, l'aiuto di cui l'impresa beneficia<sup>108</sup>, a prescindere

---

calcolata la compensazione, devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; (iii) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole (*C-R+Mur*); (iv) in quarto luogo, la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico deve essere effettuata mediante una procedura di appalto pubblico, che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività» (M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati*, Giappichelli, 2021, p. 230).

<sup>108</sup> Ai sensi del diciannovesimo considerando del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, peraltro, «nel caso in cui il regime di aiuti “*de minimis*” sia attuato tramite intermediari finanziari, bisogna assicurarsi che questi non ricevano alcun aiuto di Stato. Tale obiettivo può essere raggiunto, ad esempio, chiedendo agli intermediari

dalla tipologia alla quale appartenga (salvi gli aiuti alle esportazioni che non rientrano nella regola *de minimis*), se sommato agli aiuti di cui ha beneficiato nei due esercizi finanziari precedenti, non ecceda la soglia indicata<sup>109</sup>.

Con riferimento al criterio che dev'essere necessariamente integrato affinché la regola *de minimis* possa trovare applicazione (c.d. "aiuti trasparenti"), il quattordicesimo considerando del Regolamento precisa che «a fini di trasparenza, di parità di trattamento e di controllo efficace», è opportuno che la regola *de minimis* si applichi solo a quegli aiuti «per i quali è possibile calcolare con precisione l'equivalente sovvenzione lordo *ex ante*, senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi ("aiuti trasparenti")». Rientrano tra questi, ad esempio: «le sovvenzioni, i contributi in conto interessi e le esenzioni fiscali limitate o altri strumenti che prevedano un limite in grado di garantire che il massimale pertinente non sia superato». Fintanto che non sia possibile determinare l'importo preciso dell'aiuto, dunque, la previsione del "limite" di cui sopra assicura alla Commissione che l'aiuto concesso dallo Stato non possa comunque eccedere la soglia indicata, salvo comunque la possibilità di dimostrare che l'aiuto effettivamente erogato sia stato inferiore. Nel concedere un aiuto di Stato *de minimis*, peraltro, è responsabilità dello Stato valutare se il nuovo aiuto non comporti per l'impresa il superamento della somma totale consentita nel triennio, secondo la c.d. "regola del cumulo", fornendo gli strumenti necessari a consentire un adeguato controllo. Tali strumenti, in particolare, possono consistere in due modalità: (a) l'istituzione di un registro centrale «contenente informazioni complete su tutti gli aiuti "*de minimis*" concessi

---

finanziari che fruiscono di una garanzia dello Stato di pagare un premio conforme al mercato o di trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali, o facendo rispettare il massimale "*de minimis*" e le altre condizioni del presente regolamento anche al livello degli intermediari».

<sup>109</sup> Ai sensi del decimo considerando del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013: «Il periodo di tre anni da prendere in considerazione ai fini del presente regolamento deve essere valutato su base mobile, nel senso che, in caso di nuova concessione di un aiuto "*de minimis*", si deve tener conto dell'importo complessivo degli aiuti "*de minimis*" concessi nell'esercizio finanziario in questione e nei due esercizi finanziari precedenti».

da tutte le autorità dello Stato membro» (art. 6, par. 2, Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013); (b) comunicare all'impresa il carattere *de minimis* dell'aiuto di Stato e l'ammontare massimo consentito nel triennio, nonché richiedere «una dichiarazione all'impresa interessata, in forma scritta o elettronica, relativa a qualsiasi altro aiuto “*de minimis*” ricevuto a norma del presente regolamento o di altri regolamenti “*de minimis*” durante i due esercizi finanziari precedenti e l'esercizio finanziario in corso» (art. 6, par. 1, Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013).

La regola ordinaria *de minimis* ai sensi dell'art. 1 Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, non si applica a determinate categorie di aiuti rientranti in norme apposite:

- «a) aiuti concessi a imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura di cui al regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio;
- b) aiuti concessi a imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli;
- c) aiuti concessi a imprese operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli nei casi seguenti: i) qualora l'importo dell'aiuto sia fissato in base al prezzo o al quantitativo di tali prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate, ii) qualora l'aiuto sia subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari;
- d) aiuti per attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri, ossia aiuti direttamente collegati ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione o ad altre spese correnti connesse con l'attività d'esportazione;
- e) aiuti subordinati all'impiego di prodotti nazionali rispetto a quelli d'importazione».

Con particolare riferimento agli aiuti concessi a imprese del settore della pesca e dell'acquacoltura (lett. a) o della produzione primaria dei prodotti agricoli (lett. b) o della trasformazione<sup>110</sup> e commercializzazione<sup>111</sup> di prodotti agricoli (lett. c), che opera anche in uno o più dei settori o svolgano anche altre attività che rientrano nel campo di applicazione del regolamento, l'art. 2 precisa che la disciplina si applica agli aiuti concessi per tali ultimi settori o attività «a condizione che lo Stato membro interessato garantisca, con mezzi adeguati quali la separazione delle attività o la distinzione dei costi, che le attività esercitate nei settori esclusi dal campo di applicazione del presente regolamento non beneficiano degli aiuti “*de minimis*” concessi a norma di detto regolamento».

#### **4.4. BREVI CENNI SUI NUOVI ASSETTI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO EUROPEO, IN MATERIA DI AIUTI DI STATO, NEL QUADRO TEMPORANEO PER L'EMERGENZA COVID-19**

Tra il 2019 e il 2020 la pandemia da COVID-19, ha prodotto un importante *shock* negli equilibri economico-sociali degli Stati membri dell'Unione Europea<sup>112</sup>. In risposta alla crisi, l'Unione è intervenuta tempestivamente con una legislazione

---

<sup>110</sup> Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, tale attività consiste in «qualsiasi trattamento di un prodotto agricolo in cui il prodotto ottenuto resta pur sempre un prodotto agricolo, eccezion fatta per le attività svolte nell'azienda agricola necessarie per preparare un prodotto animale o vegetale alla prima vendita».

<sup>111</sup> Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, tale attività consiste nel «la detenzione o l'esposizione di un prodotto agricolo allo scopo di vendere, consegnare o immettere sul mercato in qualsiasi altro modo detto prodotto, ad eccezione della prima vendita da parte di un produttore primario a rivenditori o a imprese di trasformazione, e qualsiasi attività che prepara il prodotto per tale prima vendita. La vendita da parte di un produttore primario a consumatori finali è considerata commercializzazione se ha luogo in locali separati riservati a tale scopo».

<sup>112</sup> Per una selezione di indicatori relativi al COVID-19, si veda: EUROSTAT, *European Statistical Recovery Dashboard*, disponibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>.

emergenziale preordinata a offrire agli Stati margini di finanza idonei a consentire azioni immediate di sostegno al tessuto economico, così da preservare la continuità delle attività produttive, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato<sup>113</sup>. La base legale di riferimento per la Commissione europea, ai fini dell'adozione del “*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* - COM 2020/C 91 I/01”, è stata rappresentata dall’art. 107, par. 3, lettera b), del TFUE. Tale disposizione infatti, come precedentemente illustrato, consente alla Commissione di autorizzare i governi nazionali (previa notifica *ex ante*) a concedere aiuti di Stato nel caso in cui rientrino tra le cinque fattispecie previste: tra queste vi è appunto quella relativa agli «aiuti destinati (...) a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro», rispetto alla quale la Commissione ha operato essenzialmente *ad integrandum*. Gli Stati hanno avuto così la possibilità di costruire progetti di aiuto alle proprie economie colpite dagli effetti del COVID-19, sia in base alle regole ordinarie di cui all’art. 107, par. 3, lett. b) (di cui, come si è detto, la giurisprudenza comunitaria ha sempre dato in passato – seppur in base a condizioni diverse – un’interpretazione restrittiva e in merito alle quali interviene comunque anche la Commissione mediante la Comunicazione del 28 gennaio 2021<sup>114</sup>), sia in base a quanto previsto dal *Temporary framework* in chiave

---

<sup>113</sup> Comunicazione della Commissione “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”, 2020/C 91 I/01, Guue, 20 marzo 2020, pp. 1-9.

<sup>114</sup> Con riferimento all’art. 107, par. 3, lett. b), peraltro, al punto 19 interviene la Comunicazione della Commissione “Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell’allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea all’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine 2021/C 34/06”: «L’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE richiede inoltre che non vi sia sovracompensazione. Soltanto i danni causati direttamente dalle misure restrittive possono essere compensati ed è necessario procedere ad una loro quantificazione rigorosa. È pertanto importante dimostrare che gli aiuti compensano soltanto i danni causati direttamente dalla misura fino al livello dei profitti che il beneficiario avrebbe potuto in modo credibile generare in assenza della misura, per la parte della sua attività che subisce una riduzione. Alla luce della crisi prolungata, gli effetti economici del calo della domanda o dell'affluenza imputabile alla diminuzione della domanda aggregata; o imputabile alla

integrativa rispetto allo stesso art. 107, par. 3, lett. b), sempre fermo restando l'obbligo di preventiva notifica alla Commissione ai fini dell'autorizzazione da parte della stessa.

In estrema sintesi, la Comunicazione della Commissione “*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* - COM 2020/C 91 I/01”, adottata nella sua prima versione il la cui prima versione è stata adottata il 19 marzo 2020 e poi modificata da ulteriori interventi nel 2020<sup>115</sup>, nonché prolungata al 31 dicembre 2021 e ampliata mediante la Comunicazione della Commissione C 2021/C 34/06<sup>116</sup>, ha stabilito la possibilità di concedere aiuti pubblici (in forma di sussidi, aiuti, garanzie, prestiti ecc.) a quelle imprese che abbiano subito una riduzione effettiva del proprio fatturato in ragione della pandemia, stabilendone la cumulabilità con gli importi già rientranti nella regola ordinaria *de minimis* fino a 200.000 euro per impresa (fino a 30.000 € per impresa operante nel settore della pesca e dell’acquacoltura; fino a 25.000 € per impresa

---

maggior riluttanza dei clienti a riunirsi in luoghi pubblici, mezzi di trasporto o altri luoghi; o imputabile alle restrizioni relative alla capacità, alle misure di distanziamento sociale, ecc. applicate in modo generale non possono essere presi in considerazione nel calcolo dei danni imputabili alla misura restrittiva che può essere compensata ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE».

<sup>115</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti Comunicazioni: Comunicazione della Commissione del 3 aprile 2020 “Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”; Comunicazione della Commissione dell’8 maggio 2020 “Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”; Comunicazione della Commissione dell’8 ottobre 2020 “4th Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak and amendment to the Annex to the Communication from the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to short- term export-credit insurance”.

<sup>116</sup> Comunicazione della Commissione del 28 gennaio 2021 “Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell’allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea all’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine”.



operante nel settore agricolo) nell'arco di tre esercizi finanziari, purché vengano rispettati i requisiti delle stesse norme *de minimis*. I nuovi massimali stabiliti dalla legislazione emergenziale risultano particolarmente elevati, pur stabiliti al lordo di qualsiasi imposta o onere: le imprese operanti nel settore agricolo possono essere destinatarie di aiuti fino a 225.000 euro; le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura fino a 270.000 euro; le imprese di altri settori economici fino a 1.800.000 euro, a condizione che non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non siano state destinatarie di altri aiuti per il salvataggio o la ristrutturazione. Nel caso in cui un'impresa operi in diversi settori, a cui si applicano massimali diversi di aiuto pubblico, lo Stato interessato deve garantire (secondo la già esaminata logica di cui al Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013) mediante mezzi adeguati quali la separazione contabile, che per ogni attività venga rispettato il massimale previsto e che comunque non venga ecceduto l'importo massimo di aiuti fissato in 1.800.000 euro per impresa. La normativa emergenziale europea, agevola altresì l'intervento degli Stati nelle economie nazionali, consentendo un'ampia varietà di ulteriori aiuti in deroga rispetto alle disposizioni ordinarie in materia di aiuti di Stato<sup>117</sup>. Risultano così consentiti gli aiuti sotto forma di<sup>118</sup>: (a) garanzie sui prestiti, secondo premi di garanzia stabiliti a un livello minimo, che aumenta progressivamente man mano che aumenta la durata del prestito garantito (Sezione 3.2, punti 24-25-bis, del *Temporary Framework*); (b) prestiti a tassi di interesse agevolati e strumenti di debito subordinato a tassi di interesse agevolato pari almeno al tasso di base (IBOR a 1 anno o equivalente, pubblicato dalla Commissione) applicabile il 1° gennaio 2020, più determinati margini di rischio

---

<sup>117</sup> Si veda, in proposito, la versione documentale consolidata della Comunicazione della Commissione concernente il “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19”, disponibile su: [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/TF\\_informal\\_consolidated\\_version\\_as\\_amended\\_28\\_january\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_it.pdf).

<sup>118</sup> Camera dei deputati, Documentazione parlamentare, *Criteri di dettaglio ai fini della compatibilità degli aiuti*, focus 21 giugno 2021, disponibile su <https://temi.camera.it/leg18/post/la-categorie-di-aiuti-ammissibili-nel-dettaglio.html>.

(Sezione 3.3, punti 26-31, del *Temporary Framework*); (c) garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari (Sezione 3.4, punti 28-31, del *Temporary Framework*); (d) assicurazione per il rischio di credito all'esportazione a breve termine, senza che lo Stato membro interessato debba dimostrare che il Paese è temporaneamente "non assicurabile sul mercato" (Sezione 3.5, punti 32-33, del *Temporary Framework*); (e) aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19 e antivirali pertinenti (Sezione 3.6, punti 34-35, del *Temporary Framework*); (f) aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* (Sezione 3.7, punti 36-37, del *Temporary Framework*); (g) aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19 (Sezione 3.8, punti 38-39, del *Temporary Framework*); (h) aiuti sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali (Sezione 3.9, punti 40-41, del *Temporary Framework*); (i) sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia (Sezione 3.10, punti 42-43-bis, del *Temporary Framework*); (l) aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie (Sezione 3.11, punti 44-85, del *Temporary Framework*). La Sezione 3.12, punti 86-87, del *Temporary Framework*, prevede inoltre la possibilità per lo Stato di intervenire fino a 10.000.000 euro per coprire i costi fissi non coperti da entrate, per quelle imprese che abbiano subito nel 2020-2021 un decremento di fatturato pari ad almeno il 30%.<sup>119</sup> Con riferimento a ogni aiuto concesso ai sensi del *Temporary Framework*, la Sezione 4, ha inoltre previsto una serie di obblighi a carico degli Stati membri. Ci si riferisce, in particolare, all'obbligo di: (a) «pubblicare le informazioni pertinenti (...) sul sito web esaustivo sugli aiuti di Stato entro 12 mesi dal momento della concessione»; (b) presentare annualmente relazioni alla Commissione europea; (c) conservare per dieci anni «le registrazioni

---

<sup>119</sup> ID., *Criteri di dettaglio ai fini della compatibilità degli aiuti*, focus 21 giugno 2021. Si veda anche: M. DANI-J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi Covid-19*, in *BioLaw Journal: Rivista di BioDiritto*, 2020. L. FRASCARELLI, *Aiuti di stato: il temporary framework come strumento per affrontare la crisi economica*, in *QT: quaderni di tecnostruttura*, 35, 2019, pp. 1-40. M. COLAFRANCESCO, *Le manovre espansive e le misure di emergenza a fronte della pandemia da Covid-19*, in *Novità fiscali*, 2020, pp. 34-42. E. MARCHISIO, *Antitrust comunitario e Covid-19*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 19(2), 2020, pp. 407-439. M. CORBETTA, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l'emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34(2), 2020, pp. 353-380.

particolareggiate relative alla concessione degli aiuti»; (d) fornire alla stessa Commissione, entro il 31 dicembre 2021, un elenco degli aiuti posti in essere sulla base delle nuove norme emergenziali<sup>120</sup>.

Mediante la Comunicazione “Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell’allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea all’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine 2021/C 34/06”<sup>121</sup>, emanata in data 28 gennaio 2021, la Commissione europea ha tra l’altro esteso la validità del *Temporary framework* fino (almeno per il momento) al 31 dicembre 2021.

I nuovi margini aperti dalla Commissione europea nell’ordinamento finanziario, hanno consentito agli Stati di disporre di margini di manovra adeguati a mettere in campo importanti interventi a sostegno delle imprese e dei sistemi economici nazionali<sup>122</sup>. Con particolare riferimento alle imprese nel caso italiano, gli

---

<sup>120</sup> Per più ampi approfondimenti circa i contenuti di dettaglio della normativa emergenziale europea, si veda: Camera dei deputati, Documentazione parlamentare, *Criteri di dettaglio ai fini della compatibilità degli aiuti*, focus 21 giugno 2021, disponibile su <https://temi.camera.it/leg18/post/la-categorie-di-aiuti-ammissibili-nel-dettaglio.html>. Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura, *Gli aiuti di Stato nell’epidemia da COVID-19: il quadro europeo*, disponibile su [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?\\_1586257783260](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?_1586257783260), 21 settembre 2021.

<sup>121</sup> La Comunicazione della Commissione europea è disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0201\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0201(01)&from=IT).

<sup>122</sup> Si veda in proposito: European Parliament, *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, STUDY Requested by the ECON committee, disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL\\_STU\(2020\)658214\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf). Per una visione d’insieme sulle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato: European Commission, *Competition Policy–State Aid Decisions*,

interventi<sup>123</sup> predisposti dal 2020 sono riusciti ad annullare il maggior *deficit* di liquidità e a ridurre, pur non eliminandolo, il peggioramento nelle condizioni patrimoniali<sup>124</sup>. Più in generale, la portata della normativa emergenziale, così come ricostruita (seppur nei suoi tratti essenziali) nel presente lavoro, sembra testimoniare anche al di là dei suoi aspetti tecnici un'interessante inversione di tendenza con riferimento al ruolo che l'Unione Europea riconosce ai sistemi istituzionali pubblici in campo economico-sociale e industriale. Il riferito allargamento delle maglie in tema di aiuti di Stato e il complessivo ampliamento del raggio d'azione riconosciuto all'intervento pubblico, pur fondandosi oggi su un impianto giuridico-economico prevalentemente "integrativo" della normativa previgente, sembra così far pensare alla ricerca di un rinnovato equilibrio tra la sfera pubblica e la sfera privata, forse perfino oltre lo scenario contingente dominato

---

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=3](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3).

<sup>123</sup> Con particolare riferimento ai provvedimenti messi in campo dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza pandemica, si veda: Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura, *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale*, 24 ottobre 2021.. Si veda anche: Assonime, *Il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato per il 2021 e le scelte in Italia alla luce del decreto Sostegni*, Circolare n. 10, 1 aprile 2021, disponibile su [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/330/801/Documento\\_ASSONIME\\_CIRC\\_OLARE\\_10\\_2021.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/330/801/Documento_ASSONIME_CIRC_OLARE_10_2021.pdf). A. AVERARDI, C. CATALDI, A. CRUCITTI, C. DI SERI, V. FERRARO, M. GIUSTI, M. MACCHIA, L. SALTARI, G. SCIASCIA, V. TURCHINI, G. VESPERINI, S. VINCI, *La Pubblica Amministrazione dinanzi ai nuovi interventi di sostegno all'economia: gestione diretta vs esternalizzazione*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, 2021.

<sup>124</sup> «I risultati indicano che, in assenza delle misure di sostegno introdotte dal governo, il forte calo del fatturato avrebbe determinato quest'anno un fabbisogno di liquidità complessivo pari a circa 48 miliardi per circa 142.000 imprese (il 19 per cento del totale del campione) e una netta contrazione degli utili, che avrebbe reso sotto-patrimonializzate circa 100.000 imprese (il 13,8 per cento del totale). Grazie alle misure di sostegno, invece, circa 42.000 (delle 142.000) imprese potrebbero soddisfare il proprio fabbisogno di liquidità, mentre quello delle rimanenti 100.000 si ridurrebbe a circa 33 miliardi. Le misure comporterebbero la riduzione del numero di imprese potenzialmente sottocapitalizzate a circa 88.000» (A. DE SOCIO, S. NARIZZANO, T. ORLANDO, F. PARLAPIANO, G. RODANO, E. SETTE, G. VIGGIANO, *Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese*, Banca d'Italia, Note Covid-19, 13 novembre 2020, p. 2).

dall'emergenza COVID-19. Se infatti «il rapporto tra la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e le politiche industriali di sostegno alle imprese è sempre stato caratterizzato da un certo grado di tensione dialettica»<sup>125</sup>, per la prima volta l'Unione Europea riconosce oggi agli aiuti di Stato la dignità di un vero e proprio strumento politico, non solo quindi consentendone l'utilizzo molto al di là degli angusti limiti tradizionali, ma anche sembrando approcciarsi ad essi secondo un'ottica nuova. Agli interventi in materia di aiuti di Stato, si aggiungono peraltro le ulteriori innovazioni intervenute nell'ordinamento economico europeo, come quelle concernenti la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, nonché il varo del programma d'investimenti pubblici Next Generation EU che stanziava 806,9 miliardi di euro per la ripresa economica delle economie dell'Unione Europea dopo la catastrofe della pandemia<sup>126</sup>. Queste innovazioni possono forse rappresentare l'inizio di una nuova fase dell'Europa, fondata sul riconoscimento allo Stato di un ruolo “nuovo”, non più limitato alla prevalente regolazione del mercato, bensì esteso anche alla promozione attiva dello sviluppo economico-sociale, in qualità di imprenditore o investitore, al fine di sopperire alle carenze del mercato, correggere il corso spontaneo dei processi economici, sostenere molto più attivamente e promuovere istanze di equità, progresso sociale, coesione<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> G. MOCAVINI-V. TURCHINI (a cura di), *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, ASTRID-Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, IRPA Working Paper-Policy Papers Series n. 4/2021, p. 15.

<sup>126</sup> In particolare, il programma Next Generation EU risulta così composto: Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (723,8 miliardi di euro, di cui 385,8 come prestiti e 338 come sovvenzioni); React-EU (50,6 miliardi di euro); Orizzonte Europa (5,4 miliardi); Fondo InvestEU (6,1 miliardi); Sviluppo rurale (8,1 miliardi); Fondo per una transizione giusta (JTF) (10,9 miliardi); RescEU (2 miliardi). Nel quadro del Next Generation EU, all'Italia sono destinati più di 210 miliardi di euro, a cui si aggiungono 80,1 miliardi di euro stanziati all'interno del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Si veda, in proposito: [https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027\\_rev.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf).

<sup>127</sup> Con particolare riferimento alla politica di coesione, si veda: G. P. MANZELLA, *Politica di coesione e Covid: dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(2-3), 2021, pp. 631-649. Si veda poi anche: G. CENTURELLI, *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34(2), 2020, pp. 381-409. C. PICASCIA, *Disuguaglianze e sviluppo territoriale: crisi e prospettive della Politica di*

## 5. CONCLUSIONI

L'intervento pubblico diretto nell'economia ha rappresentato lungo tutto il '900 l'elemento fondamentale del modello di sviluppo dell'Italia. Il sistema delle partecipazioni pubbliche era infatti presente in tutti i gangli vitali del sistema economico (dai servizi pubblici all'industria) e di esso si servì lo Stato per promuovere il progresso e l'industrializzazione del Paese, realizzando anche un clima di proficua cooperazione con l'impresa privata, a cui affidava commesse, consentendone lo sviluppo nelle aree non direttamente presidiate. Dai primi anni '90, il combinato disposto di ragioni politiche, economico-aziendali, istituzionali e sociali è stato tuttavia alla base di una netta trasformazione. Con particolare riferimento all'influenza dell'ordinamento europeo, furono soprattutto le regole di Maastricht e il riappropriarsi da parte della Commissione di un ruolo attivo a presidio del divieto di aiuti di Stato e della concorrenza nel mercato interno a determinare una forte accelerazione verso la privatizzazione dell'industria pubblica italiana e la liberalizzazione dei mercati. In questo contesto di progressiva ridefinizione del ruolo dello Stato in campo economico-sociale – che da attore tendeva a divenire regolatore – fu coinvolta anche la politica industriale. La politica della concorrenza fu, infatti, interpretata in seno alle istituzioni europee «come politica europea per costruire il mercato integrato, che si contrappone concettualmente e legalmente alla politica industriale come spazio nazionale di costruzione e di difesa dell'industria nazionale. C'è una fase di convivenza di queste due politiche, largamente dovuta alla temporanea europeizzazione della seconda, poi negli anni Ottanta prevale nettamente la politica della concorrenza, strumento

---

*Coesione. Fuori Luogo*, in *Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia*, 9(1), 2021, pp. 210-220. G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 21(2), 2021, pp. 253-263. A. MARTINELLI, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 28(2), 2021, pp. 199-222.

dell'integrazione»<sup>128</sup>. È così con specifico riferimento al tema della concorrenza, quale strumento preordinato a costruire l'unione economica, che ha assunto un ruolo sempre più fondamentale la materia degli aiuti di Stato. Questa, in realtà, se nella prima fase del processo di integrazione (Trattato che istituisce la Comunità economica europea) aveva subito di fatto una parziale attenuazione, grazie a «una politica di sostanziale non interferenza della Commissione», che consentiva agli Stati di attuare liberamente le proprie politiche industriali, a partire dall'Atto Unico Europeo e ancor più dal Trattato sull'Unione Europea, rappresentò invece il cuore di un approccio «fortemente interventista» della Commissione, teso a far valere la capacità di *enforcement* delle norme sugli aiuti di Stato, così come ad applicare «un'interpretazione restrittiva delle deroghe sui servizi pubblici di interesse generale previste dall'art. 86 TCE (ora 106 TFUE) e delle esenzioni relative a taluni settori industriali»<sup>129</sup>. Nella seconda fase del processo di integrazione europeo, dunque, i valori della concorrenza e del mercato divennero più chiaramente la fonte di ispirazione di una chiara azione politica. Fu soltanto a partire dal Trattato di Amsterdam che si tese a coniugarne lo spirito con i nuovi valori di ispirazione sociale assunti dell'Unione come obiettivi fondamentali (coesione, lavoro, ambiente...), e solo con il Trattato di Lisbona venne espressamente riconosciuta «l'importanza dei servizi di interesse economico generale nel promuovere la coesione sociale e territoriale (art. 14 TFUE), con conseguente “ri-espansione” dell'area di applicabilità della deroga di cui all'art. 106 TFUE»<sup>130</sup>. Fu così che, nel processo di ricerca di un rinnovato equilibrio tra valori economici e valori sociali, ha preso avvio la terza fase del processo di integrazione europeo, ancora in atto. È stata in particolare la strategia “Europa 2020” a rappresentare l'espressione concreta di ciò, delineando un modello di sviluppo fondato sull'idea di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che al contempo garantisca l'uso più efficiente dei finanziamenti pubblici. All'interno di tale processo venne coinvolta anche la

---

<sup>128</sup> G. AMATO, *Politica industriale e politica della concorrenza nell'Europa unita*, in F. MOSCONI, *Le nuove politiche industriali nell'Europa allargata: le Letture Jean Monnet all'Università di Parma*, Monte Università Parma, 2004, pp. 111-124.

<sup>129</sup> G. MOCAVINI-V. TURCHINI (a cura di), *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, ASTRID-Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, IRPA Working Paper-Policy Papers Series n. 4/2021, p. 16.

<sup>130</sup> ID., *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, op. cit., 2021, p. 17.

materia degli aiuti di Stato, la cui modernizzazione<sup>131</sup> risultò fondata su tre obiettivi fondamentali, tra loro strettamente interdipendenti: (a) la promozione della crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo; (b) la preminente applicazione delle norme sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno; (c) la razionalizzazione delle norme e l'incentivo all'assunzione di decisioni più rapide.

La recente crisi pandemica da COVID-19 e, più in generale, alcuni significativi mutamenti che dal 1992 ad oggi si sono manifestati nello scenario competitivo sia interno che esterno all'U.E.<sup>132</sup>, sembrano tuttavia implicare un nuovo necessario passo in avanti con riferimento al rapporto dell'Unione Europea con le politiche di sostegno alle imprese e con il ruolo dello Stato nell'economia. La consapevolezza di tale necessità sembra emergere già dallo spirito del *Temporary framework*, il quale, nonostante sia prevalentemente costruito secondo una logica integrativa della normativa ordinaria, pare contenere in sé un riconoscimento inedito degli aiuti di Stato come strumento politico, il cui utilizzo può risultare opportuno molto al di là degli angusti limiti tradizionali, al fine di sopperire alle carenze del mercato, correggere il corso spontaneo degli eventi economico-sociali e promuovere nuovo sviluppo<sup>133</sup>. È auspicabile che questa nuova consapevolezza, che pare delinearsi all'interno dell'Unione Europea, confluisca insieme ad altri elementi dell'ordinamento economico comunitario su cui pure si è intervenuto in tempi

---

<sup>131</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE” (COM/2012/0209 final), 08/05/2012.

<sup>132</sup> Si veda in proposito: V. M. SBRESCIA, *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 25(3), 2011, pp. 671-710. A. PISANESCHI, G. MUSSARI, A. SANTONI, S. DALLE MURA, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Giappichelli, 2009.

<sup>133</sup> Si veda in proposito: V. MINERVINI, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 22(3), 2020, pp. 471-506. A. PEZZOLI, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 22(1), 2020, pp. 139-155.



recenti (come il Patto di Stabilità e Crescita<sup>134</sup>) all'interno di un'opera di riforma più complessiva della *governance* economica, che tenga conto degli intervenuti cambiamenti di scenario e delle nuove prospettive<sup>135</sup>. Ci si riferisce, principalmente, a questioni quali il superamento strutturale delle soglie di debito pubblico (60%) e di *deficit* (3%) rispetto al PIL, che furono definite a Maastricht sulla base di presupposti del tutto differenti rispetto al contesto odierno, ovverosia essenzialmente in base «alla media dei valori esistenti nei Paesi dell'Eurozona al momento della stipula del Trattato»<sup>136</sup>. In particolare, far permanere al 60% il rapporto debito/PIL negli anni a venire rischierebbe di produrre un effetto depressivo sulle economie dell'Unione Europea, del tutto incompatibile con la necessità di canalizzare ogni risorsa disponibile su un'opera di ricostruzione di un tessuto economico, industriale e sociale duramente colpito dalla pandemia<sup>137</sup>. In

---

<sup>134</sup> La sospensione del Patto di Stabilità e Crescita è stata realizzata mediante attivazione della clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'U.E. di cui all'art. 2 del Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, così come modificato dal Regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005. Ai sensi del quale «il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico è considerato eccezionale e temporaneo (...) qualora sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica». In questo modo, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di derogare agli ordinari parametri aventi ad oggetto il rapporto tre deficit e PIL e quindi anche il rapporto tra debito e PIL.

<sup>135</sup> Si veda in proposito anche: L. BINI SMAGHI, *The eurozone must not return to its pre-crisis 'normality' If Schäuble really wants to foll*, Financial Times, 14 giugno 2021. P. MARTIN, J. PISANI-FERRY, X. RAGOT, *Reforming the European Fiscal Framework*, Conseil d'analyse économique, Les notes du conseil d'analyse économique, n. 63, 2021. Si veda anche: M. PREVIADELLO, *Tra flessibilità e ortodossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza covid-19*, in G. P. DOLSO, M. DOLORES FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, EUT Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 147-163.

<sup>136</sup> F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, in *Lo Stato-Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, 13, 2019, p. 278. Ai tempi del Trattato di Maastricht, infatti, che il rapporto medio debito/PIL degli Stati membri era attorno al 60%, mentre già alla vigilia della pandemia (2019) era all'86%, per poi sfondare la quota del 100% nel corso della pandemia.

<sup>137</sup> S. MICOSSI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, LUISS School of European Political Economy, 2021, p. 1.

questo quadro, anzi, assumerebbe una valenza peculiare, sia in termini economici che politici, la scorporazione del debito c.d. “buono” – ovvero quello destinato agli investimenti – dall’indebitamento netto degli Stati. Risulterebbe altresì importante per l’Unione Europea rafforzare la propria capacità di emissione di debito comune, fortificando quel nuovo spirito solidaristico che già in parte sembra emergere dal finanziamento di programmi come il *Support to mitigate unemployment risks in emergency* (SURE)<sup>138</sup> e il Next Generation EU<sup>139</sup>. Rendere permanente la capacità d’indebitamento del bilancio europeo, potrebbe rafforzare in modo significativo il processo d’integrazione, soprattutto se lo strumento del debito comune dell’U.E. fosse impiegato (nel breve termine) per assorbire una parte del debito creato dagli Stati membri nel periodo COVID-19 a fini sanitari e di sostegno alle economie nazionali, e (a regime) per sostenere gli stessi Stati nelle più importanti oscillazioni cicliche dell’economia.

---

<sup>138</sup> Il programma, finanziato dall’Unione Europea mediante l’emissione di debito pubblico europeo, ha raccolto 39,5 miliardi di euro nel 2020, ed è previsto il suo completamento con la raccolta di 100 miliardi di euro. Si veda in proposito: F. CORTI, *Crisi pandemica e solidarietà europea: SURE da strumento temporaneo a meccanismo permanente?*, Osservatorio Internazionale per la Coesione e l’Inclusione Sociale, 2, marzo 2021. Si veda: Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19.

<sup>139</sup> L’emissione di debito comune dell’Unione Europea preordinato al finanziamento del programma Next Generation EU è prevista in 800 miliardi di euro (circa il 5% del PIL europeo). Si veda in proposito: Commissione europea, Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni “Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, COM(2020) 456 final, Bruxelles, 27.5.2020. Sul programma Next Generation EU si veda anche: F. BRUNI, *Next Generation EU: Un debito comune per affrontare la crisi*, Istituti per gli Studi di Politica Internazionale, 16 aprile 2021. A. HINAREJOS, *Next Generation EU: On the Agreement of a COVID-19 Recovery Package*, in *European law review*, (4), 2020, pp. 451-452. G. W. FULLER, *Eurobonds versus Coronabonds: Same Idea, New Context, Different Outcome?*, in *Global Perspectives*, 2(1), 2021. T. TESCHE, *The European Union’s response to the coronavirus emergency: an early assessment*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, (157), 2020.



