

ELISA SCOTTI

AIUTI DI STATO E AMBIENTE NELL'EMERGENZA PANDEMICA

 GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Isbn 9788828826453

Estratto dal volume:

CONCORRENZA E MERCATO

Antitrust, Regulation, Consumer Welfare, Intellectual Property

vol. 26-27/2019-2020

2020

AIUTI DI STATO E AMBIENTE NELL'EMERGENZA PANDEMICA

di **Elisa Scotti** (*) (**)

Abstract

Il contributo muove dai seguenti interrogativi: come impattano gli aiuti in risposta all'emergenza Covid-19 sull'evoluzione del generale rapporto aiuti di Stato-ambiente, da anni indirizzato al sostegno delle politiche pubbliche ambientali dell'UE? Può considerarsi la risposta pandemica una semplice parentesi, dotata di una logica esclusivamente emergenziale? Qual'è l'interferenza di tale risposta con il contesto e quali le convergenze e divergenze? Quali le potenzialità di ricongiunzione del regime emergenziale con i percorsi in atto, il cui corso rischia altrimenti di essere gravemente ostacolato?

L'Autore giunge alla proposta di introdurre e rendere effettive condizionalità ambientali nella concessione di aiuti e finanziamenti pubblici in risposta alla crisi pandemica.

Sottolinea l'importanza di un ripensamento dell'istituto nel quadro delle nuove funzioni dello Stato di guida della transizione ambientale (e digitale) dei mercati e di sostegno all'economia post-pandemica.

The article raises the following questions: what is the impact of the Covid-19 aids on link between state aid and the environment, which has been aimed at supporting EU public environmental policies for years? Can the pandemic response be considered a simple parenthesis, with an exclusively emergency logic? What is the interference of this response with the context, and what are the convergences and divergences? What is the potential for the emergency regime to reconnect with the existing pathways, the course of which otherwise risks being seriously hampered?

The Author comes to a proposal to introduce and implement environmental conditionalities in the granting of public aid and funding in response to the pandemic crisis.

Parole chiave:

aiuti di stato, ambiente, pandemia, Covid-19

(*) Professore Associato di Diritto amministrativo nell'Università di Macerata.

(**) L'ultimo accesso a tutti i link citati nel presente contributo è stato effettuato il 30 settembre 2020.

Classificazione JEL: K23 — Regulated Industries and Administrative Law

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Aiuti di Stato e ambiente. — 3. Aiuti di Stato e ambiente nell'evoluzione delle politiche europee. — 4. Segue. Osservazioni a margine del percorso. La razionalità economica dell'aiuto. — 5. Aiuti di Stato e emergenza pandemica. Per una condizionalità ambientale.

1. Introduzione.

Nelle situazioni di crisi, in cui i mercati si mostrano incapaci di autoregolarsi e di offrire risposte adeguate, emerge il ruolo dello Stato *salvatore* e *stabilizzatore* ⁽¹⁾. L'intervento pubblico nell'economia è auspicato e assume proporzioni ampie e derogatorie, non altrimenti giustificabili se non in una logica temporanea ed emergenziale ⁽²⁾.

Tuttavia, seppur concepiti quale tassello dello Stato di eccezione ⁽³⁾, gli interventi emergenziali possono determinare, e in genere determinano, mutamenti di più lungo periodo nei rapporti tra Stato e mercato, rafforzando, nel quadro di una generale tendenza al rafforzamento del potere esecutivo, il ruolo dello Stato nell'economia. Così, come da più parti ricordato ⁽⁴⁾, la crisi 1929 ha dato vita, con il *New Deal* statunitense, allo Stato *regolatore e distributore* e, in Europa, allo Stato *programmatore e imprenditore*. Più recentemente, la crisi del 2008 ha posto fine ad una stagione di regresso e neutralizzazione del governo dell'economia e ha riaperto la via ad un intervento attivo dei pubblici poteri nel mercato ⁽⁵⁾. In questo solco, la crisi determinata dell'esplosione, nei primi mesi del 2020, della pandemia da Coronavirus ⁽⁶⁾ oltre a determinare un'immediata risposta emergenziale pubblica di sostegno all'economia ⁽⁷⁾, lascia già presagire una fase

⁽¹⁾ G. NAPOLITANO, *Il nuovo « Stato salvatore »*, in *Gior. di dir. amm.*, 2008, p. 1083.

⁽²⁾ F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013; più in generale, sui poteri emergenziali, R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità: le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 777; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 641; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 377; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, 2013, p. 48.

⁽³⁾ E cioè in una chiave di sospensione del diritto, legittima in quanto provvisoria e ancorata ad una stretta inerenza ai fattori di crisi secondo le più recenti impostazioni sullo sfondo di G. AGAMBEN, *Lo Stato di eccezione*, Torino, 2003.

⁽⁴⁾ Al riguardo, G. NAPOLITANO, *Il nuovo « Stato salvatore »*, cit.; G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 225.

⁽⁵⁾ E. BARUCCI, *Crisi finanziaria e intervento dello Stato: quale il lascito dell'emergenza?* in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010; G. CICCARONE E. SALTARI, *Cyclical downturn or structural disease? The decline of the Italian economy in the last twenty years*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2015, p. 228.

⁽⁶⁾ Per una ricostruzione degli eventi e delle misure di contenimento dei contagi, M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, in *Gior. dir. amm.*, 2020, p. 282.

⁽⁷⁾ Per un quadro generale v. G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in questo volume della *Rivista*.

di rinnovato protagonismo dello Stato come strategia per la ripresa e il contrasto alla recessione post pandemica ⁽⁸⁾.

La perduranza degli effetti di sistema indotti dalle crisi economiche, ha oggi un'ulteriore radice: la crisi ambientale che, oltre ad amplificare gli effetti delle crisi economiche, è di per sé fonte di una (non transitoria) crisi economica di matrice ambientale ⁽⁹⁾. Il legame biunivoco tra le due crisi (che si alimentano a vicenda: lo sviluppo insostenibile è causa della crisi ambientale che è a sua volta causa o fattore di aggravamento di crisi economiche) induce a ricercare una risposta integrata e di lungo periodo, fondata su un cambiamento di paradigma del sistema, nei suoi modelli di produzione e consumo e nella sua struttura finanziaria, da orientarsi verso circolarità, ecoefficienza, ecoinnovazione ⁽¹⁰⁾.

È questo un passaggio che chiama in causa lo Stato ⁽¹¹⁾. Come si vedrà, scartate le opzioni liberiste alla protezione dell'ambiente ⁽¹²⁾ ma senza trascurare il ruolo propositivo che anche i mercati e la società civile possono svolgere, la transizione ecologica ha finito per porre al centro i poteri pubblici, dando ad essi una rinnovata legittimazione giuridica e sociale ad orientare, supportare ed eventualmente imporre nuovi modelli.

Sussidi e incentivi alle imprese, sostegno della domanda, garanzia dei servizi pubblici, programmazioni e pianificazioni, che sembravano appartenere ad un lessico del passato ⁽⁸⁾, superato nella stagione della costruzione dell'ordine giuridico del mercato

⁽⁸⁾ Da ultimo si v. il report di ottobre 2020 del Fondo Monetario Internazionale che ha invitato gli Stati con economie più avanzate a rafforzare gli investimenti pubblici come parte essenziale della strategia per la ripartenza (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>).

⁽⁹⁾ R.K. TURNER, D.W. PEARCE, I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Bologna, 2003.

⁽¹⁰⁾ Sull'economia circolare nell'ambito di un'ampia letteratura economica v. J. ZOTTI, A. BIGANO, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, in *Econ. Pol.*, 2019, p. 1 ss. e giuridica v. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, a cura di, Macerata, 2017 ove, in particolare, R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, p. 39; S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, p. 75; C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'«anello mancante» per un'economia circolare*, p. 91; C. LAURI, *Smart city ed economia circolare*, p. 151. G. MONTEODORO, *Spunti per la «decostruzione» della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 1 e, se si vuole, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.* 2019, p. 493.

⁽¹¹⁾ Si vedano le considerazioni P. CIOCCA, *La questione ambientale e le altre*, in *Apertacontrada*, disponibile al seguente link: <https://www.apertacontrada.it/2020/03/16/la-questione-ambientale-e-le-altre/2/>.

⁽¹²⁾ Ad un approccio liberista, fautore di deregolamentazioni e liberalizzazioni ambientali, si riconducono movimenti quali il *free market environmentalism*, fondato sull'idea del mercato quale meccanismo più idoneo per la soluzione anche dei problemi ambientali (T. L. ANDERSON E D.R. LEAL, *Free Market Environmentalism*, New York, 2001 - 1° ed. 1991; Symposium, *Free Market Environmentalism*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1992, vol. 15, p. 297; E.W. ORTS, *A Reflexive Model of Environmental Law*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 5, n°4, 1995, 177); ovvero le teorie della cd. Modernizzazione ecologica (per le quali, R. YORK, E. A. ROSA, T. DIETZ, *Footprints on the Earth: the Environmental Consequences of Modernity*, in *American Sociological Review*, 2003, vol. CXVIII, p. 285) o della cd. Modernizzazione economica (S. KUZNETS, *Economic Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, 1955, vol. XCV, p. 1) fondati sull'idea che sistemi di capitalismo avanzato tendono spontaneamente a salvaguardare le risorse ambientali se non altro in quanto *capitale naturale*. Per una critica di tali posizioni, v. M. C. BLUMM, *The fallacies of Free Market Environmentalism*, in *Harvard Law Review & Public Policies*, 1992, vol. XV, p. 372 ss.; e, R. MACRORY, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law*, Oxford-Portland, 2014 (II ed. - I ed. 2009), p. 132 ss.

unico e globale, trovano così una nuova cittadinanza e, anzi, una rinnovata centralità nell'ambito di un più ampio progetto europeo di società sostenibile e resiliente ⁽¹³⁾. Sugellano il nuovo corso, da ultimo, la strategia per un'economia circolare nel contesto del cd. *Green Deal* e del connesso meccanismo di finanziamento, fondato su un'importante iniezione di risorse pubbliche eurounitarie e nazionali, anche in vista di una nuova competitività giocata sempre più sui fattori di sostenibilità ⁽¹⁴⁾.

Allo *Stato finanziatore e partner* di progetti di sviluppo è assegnato così un fondamentale ruolo di stimolo e di sostegno strategico all'ecoinnovazione: il cambio di paradigma ha infatti costi notevoli, anche sul piano sociale, che il mercato non è evidentemente in grado di sostenere in modo autonomo ⁽¹⁵⁾.

In questo percorso, che orienta gli sforzi finanziari pubblici (nazionali ed europei) verso la questione ambientale, erompe oggi la ricordata emergenza pandemica da Covid-19 ⁽¹⁶⁾ peraltro collegata alla crisi ecologica in termini di ipotetica concausa e di fattore che ne aggrava il costo sociale e le conseguenze sulla salute umana ⁽¹⁷⁾.

La veloce diffusione del virus e la sua letalità elevata soprattutto tra le persone più vulnerabili, unite alla notevole pressione sui sistemi sanitari, hanno condotto i paesi più colpiti all'adozione di misure di limitazione delle libertà personali ed economiche ivi incluse la chiusura di negozi, servizi e imprese ⁽¹⁸⁾.

La via percorsa ha raggiunto l'obiettivo di contenere, nell'immediato, la diffusione del virus; tuttavia l'impatto sull'economia, innanzitutto reale, è stato notevole e ha riguardato sia l'offerta, per le ricadute del *lock down* sul sistema produttivo, sia la domanda da parte dei consumatori, sia i piani di investimento e la liquidità per le imprese ⁽¹⁹⁾, con effetti che interessano l'economia europea e globale.

⁽¹³⁾ Per tutti, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1996; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo « Quasi » giallo*, Bologna, 2000. Per una diversa lettura, A. ROMANO, *Amministrazione, legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. Amm.* 1999, p. 141; R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 961; E. SCOTTI, *Il servizio pubblico. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003.

⁽¹⁴⁾ *Comunicazione della Commissione al parlamento europeo e al comitato delle regioni, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM(2020)/21 final; *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing the Just Transition Fund*, COM(2020) 22 final 2020/0006 (COD), del 14.1.2020 Brussels, 14.1.2020 COM(2020) 21 final.

⁽¹⁵⁾ O. LEHNER, *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, Abingdon (UK) e New York (USA), 2017.

⁽¹⁶⁾ M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit.

⁽¹⁷⁾ Pone l'accento sul cambiamento climatico e sull'uso dei combustibili fossili, BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2019*, maggio 2020, in www.bancaditalia.it che si riporta agli studi nordamericani di D.E. BLOOM, D. CADERETTE E JP SEVILLA, *Epidemics & economics, "Finance and development"*, 2018, p. 46 ss.; R. JORDAN, *How does climate change affect disease?*, in *Stanford Earth, School of Earth, Energy and Environmental Sciences*, Stanford, 2019; X. WU ET AL., *Exposure to air pollution and Covid-19 mortality in the United States: a nationwide cross-sectional study*, in *medRxiv.org*, 2020.

⁽¹⁸⁾ M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit. Per le problematiche relative al sistema delle fonti e al bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti, v., anche per ogni indicazione bibliografica, A. CIOFFI, *Emergenza e teoria della necessità. Il caso del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia, Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, Napoli, 2020, Vol. II, p. 941.

⁽¹⁹⁾ BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2019*, maggio 2020, in www.bancaditalia.it; CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da Covid: il nuovo quadro UE*, 25 settembre 2020, consultabile al seguente link: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?_1601909389748. Ivi il riferimento alle prospettive di marcata recessione, delineate

Così, focalizzandoci ad esempio sulla situazione italiana, una delle economie europee più colpite ⁽²⁰⁾, a circa sei mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza « *il 38,8 per cento delle imprese ... (pari al 28,8 per cento dell'occupazione, circa 3,6 milioni di addetti, e al 22,5 per cento del valore aggiunto, circa 165 miliardi di euro) ha denunciato l'esistenza di fattori economici e organizzativi che ne mettono a rischio la sopravvivenza nel corso dell'anno. Il pericolo di chiudere l'attività è più elevato tra le microimprese (40,6 per cento, 1,4 milioni di addetti) e le piccole (33,5 per cento, 1,1 milioni di occupati) ma assume intensità significative anche tra le medie (22,4 per cento, 450 mila addetti) e le grandi (18,8 per cento, 600 mila addetti)* » ⁽²¹⁾.

A siffatta crisi dalle proporzioni enormi e incerte cui, nelle analisi prospettiche, si coniuga la previsione di un periodo depressione post pandemica ⁽²²⁾, ha corrisposto l'avvio di una complessa azione europea di contrasto volta innanzitutto a tamponare l'emergenza ma poi anche a contenerne gli impatti negativi a lungo termine. Tra le prime misure adottate v'è stata la chiamata in causa dei bilanci nazionali attraverso il supporto finanziario alle imprese. La Commissione europea ha così adottato il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato, fondato su un insieme di atti di *soft law* — le Comunicazioni del 13 e 20 marzo, del 3 aprile, dell'8 maggio e del 2 luglio 2020 — che specificano condizioni e modalità applicative delle deroghe contemplate all'art. 107, §2 e §3, lett. c) e soprattutto lett. b) del TFUE, che fa riferimento ad una grave situazione di turbamento dell'economia ⁽²³⁾.

Si è così delineato un ampio spazio per interventi pubblici di supporto finanziario, attraverso sovvenzioni dirette e prestiti (a tasso zero), concessione di garanzie fino alla copertura integrale del rischio, ricapitalizzazioni o fornitura di debito subordinato alle imprese in difficoltà. Ovviamente le possibilità così aperte rappresentano uno strumen-

dalla COMMISSIONE EUROPEA (*Summer economic forecast*, Luglio 2020) che indica una contrazione del PIL europeo dell'8,3 per cento nel 2020 e del PIL italiano dell'11,2 per cento nel 2020, dal FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (*World Economic Outlook Update*, Giugno 2020) che rappresenta una riduzione del PIL a livello globale del 4,9 per cento per il 2020, con una parziale ripresa nel 2021 (+5,4 per cento) e per l'Italia del 12,8 per cento nel 2020, con una parziale ripresa nel 2021 (+ 6,3 per cento) e, infine, dall'OCSE (*Interim Economic Assessment*, Settembre 2020), che stima una riduzione del PIL italiano nel 2020 del 10,5 per cento, con una ripresa parziale nel 2021 (5,4 per cento).

⁽²⁰⁾ Si v. i rapporti di cui alla nota precedente.

⁽²¹⁾ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da Covid: il nuovo quadro UE*, 25 settembre 2020, cit., che si riporta ai dati ISTAT.

⁽²²⁾ O. JORDA, S. R. SINGH, A. M. TAYLOR, *Longer-Run Economic Consequences of Pandemics*, in *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper*, 2020, disponibile al seguente link: <https://doi.org/10.24148/wp2020-09>.

⁽²³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, 13 marzo 2020, COM/2020/112 final; ID., *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*, 19 marzo 2020, C(2020) 1863 final; ID., *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19*, 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final; ID., *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19*, 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final; ID., *Comunicazione della Commissione relativa alla proroga e alla modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, della comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, della comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, 8 luglio 2020, 2020/C 224/02.

tario aggiuntivo rispetto ai regimi ordinari e soprattutto a quelli semplificati degli aiuti di Stato, cui resta sempre possibile fare ricorso ⁽²⁴⁾.

Il quadro di riferimento emergenziale in materia di aiuti di Stato è stato poi accompagnato dall'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita in modo da dare la necessaria flessibilità alle politiche di bilancio nazionali ⁽²⁵⁾ per rendere effettiva la possibilità di concessione di aiuti.

Nonostante la potenziale ampiezza, accanto a riferimenti generali e non precettivi alla transizione verde e digitale ⁽²⁶⁾ alla concessione di aiuti non sono poste finalità né condizionalità, né v'è il riferimento concreto a obiettivi comuni ulteriori al semplice contrasto alla crisi pandemica, salvo che per le misure di ricapitalizzazione di imprese in difficoltà, ammesse solo in quanto sia *“nell'interesse comune”* intervenire per *“evitare difficoltà di ordine sociale e un fallimento del mercato a causa di considerevoli perdite di posti di lavoro, dall'uscita dal mercato di un'impresa innovativa o di importanza sistemica, dal rischio di perturbazione di un servizio importante o da situazioni analoghe debitamente giustificate dallo Stato membro”* e con l'obbligo, per le grandi imprese beneficiarie, di pubblicare informazioni periodiche sull'uso dell'aiuto e, in particolare, informazioni su come tale uso sostiene le loro attività in linea con gli obiettivi UE e con gli obblighi

⁽²⁴⁾ Il riferimento è, in particolare, al Regolamento n. 651/2014/UE (cd. GBER - *General Block Exemption Regulation*) che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE, esentandole dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione UE; ai Regolamenti c.d. « *de minimis* » n. 1407/13/UE e n. 1498/13/UE; al Regolamento n. 717/2014/UE per il settore ittico; e ai regimi semplificati, che sarebbero venuti a scadenza nel 2020 i quali sono stati a tal fine opportunamente prorogati dalla Commissione con Comunicazione 8 luglio 2020, 2020/C 224/02, *Proroga e alla modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, della comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, della comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e 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*.

⁽²⁵⁾ Si v. la Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, 20 marzo 2020 COM(2020) 123 final e la Decisione dei ministri delle finanze degli Stati membri del 23 marzo 2020, che ha condiviso la valutazione della Commissione secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia, volta a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti di bilancio per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso, secondo quanto previsto dagli artt. 5, par.1, 6, par.3, 9, par.1, e 10, par.3, del Reg. (CE) n.1466/97 e dagli artt 3, par.5, e 5, par.2, del Reg. (CE) n. 1467/97. In questo quadro con decisione del maggio 2020 la Commissione europea ha previsto che l'indebitamento netto per l'Italia passi, in percentuali del PIL, dall'1,6 nel 2019 all'11,1 nel 2020 (per la Germania dall'1,4 al 7; per la Francia dal 3 al 9,9). Per quanto concerne il rapporto debito/PIL, la Commissione europea ha stimato, in percentuale, un aumento per l'Italia dal 134,8 nel 2019 al 158,9 nel 2020 (per la Germania dal 59,8 al 75,6; per la Francia dal 98,1 al 116,5). Al riguardo, *Relazione della Commissione, Italia, preparata a norma dell'art. 126, par. 3, del TFUE*, COM(2020) 535 final.

⁽²⁶⁾ Si evoca qui, in particolare, della Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19*, cit: la dichiarazione di intenti secondo cui « *L'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato dell'Ue serve ad assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese colpite durante l'epidemia di Covid-19, ma anche a consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale, tenendo conto di quanto sia importante la duplice transizione verde e digitale conformemente agli obiettivi dell'Ue* ».

nazionali legati alla trasformazione verde e digitale, compreso l'obiettivo UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 ⁽²⁷⁾.

Diverse sono le caratteristiche del cd. *Recovery Fund* ⁽²⁸⁾, altra importante quota di denaro pubblico proveniente dal bilancio europeo che sarà riversata nell'arco dei prossimi sette anni sui mercati, attraverso sovvenzioni e prestiti agli Stati. Tale intervento e, più in generale, la strategia *Next generation EU* in cui si inserisce, non è aspecifico sul piano finalistico: intende fornire non solo mezzi per far fronte alle conseguenze della crisi pandemica ma anche orientare questa fase alle principali politiche europee in campo, tra cui, in particolare, il *Green Deal* europeo ⁽²⁹⁾.

Siamo, dunque, di fronte ad un'azione di sostegno complessa che potrebbe tradursi, per la transizione ambientale, in un'opportunità o in un ostacolo.

Guardando ai dati disponibili, dalle prime analisi svolte ⁽³⁰⁾ (con particolare riguardo a clima e biodiversità) emerge che, a livello globale, gli effetti potenzialmente dannosi superano quelli che sostengono la natura. Tra i paesi più sviluppati, primeggiano negativamente gli Stati Uniti e poi Australia, Italia e Giappone.

L'Unione europea detiene invece il primato del positivo impatto dell'azione pandemica sull'ambiente per il prospettato *Recovery Fund* che, come accennato, sarà largamente rivolto al sostegno delle politiche ambientali.

A livello di Stati membri si registra una disomogeneità di approccio. Gli Stati, per lo più nord europei (tra cui innanzitutto Germania, Francia) stanno orientando la risposta emergenziale (anche) al sostegno della transizione ecologica, coerentemente con le loro politiche di aiuti dell'ultimo decennio, in cui largo spazio è stato rivolto all'economia verde ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19*, 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final., che ha introdotto le misure di ricapitalizzazione.

⁽²⁸⁾ Il riferimento è al *Next Generation EU* (NGEU), il nuovo strumento dell'UE che raccoglierà fondi sui mercati finanziari e li canalizzerà verso i programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale nell'ambito del bilancio 2021-2027 (SERVIZIO STUDI DEL SENATO - CAMERA, UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia Covid-19*, 5 ottobre 2020, disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT039.pdf?_1602002950329).

⁽²⁹⁾ Si v. al riguardo le Conclusioni del Consiglio europeo del 12 luglio 2020 *sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, un pacchetto di amplissima portata che combina il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) con uno specifico sforzo per la ripresa nell'ambito dello strumento Next Generation EU per contrastare gli effetti della crisi pandemica. A questo proposito, l'intento è di orientare i piani per la ripresa e la resilienza, sottoposti alla valutazione della Commissione, sia verso obiettivi specifici oggetto di raccomandazioni per paese sia verso gli obiettivi comuni "del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Anche l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva" cui si combina "l'obiettivo climatico generale del 30 % che si applicherà all'importo totale della spesa a titolo del QFP e di Next Generation EU e si tradurrà in obiettivi adeguati nella legislazione settoriale. Questi ultimi devono conformarsi entro il 2050 all'obiettivo della neutralità climatica dell'UE e contribuire al conseguimento dei nuovi obiettivi climatici dell'Unione per il 2030, che saranno aggiornati entro fine anno. In linea di principio, tutte le spese dell'UE dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi dell'accordo di Parigi e con il principio del "non nuocere" del Green Deal europeo", di cui alla COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

⁽³⁰⁾ VIVID ECONOMICS, *Greenness of Stimulus Index*, Agosto 2020, disponibile al seguente link: <https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/>.

⁽³¹⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid Scoreboard 2019*, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

Al contrario, l'Italia ha un indice ambientale della (prima) risposta pandemica quasi totalmente negativo e prosegue così nel suo consolidato orientamento di destinare al supporto della transizione ecologica solo una minima quota del totale degli aiuti concessi (di ammontare di per sé già scarso, sia in termini di percentuale di PIL sia in termini assoluti) ⁽³²⁾.

Può considerarsi ancora tollerabile un simile sganciamento? Oppure, considerata la perduranza della pandemia e dei suoi effetti economici, deve ritenersi che lo *Stato salvatore*, pandemico e post pandemico debba ricongiungersi con lo *Stato verde e circolare*?

A questi interrogativi si cercherà di dare risposta nelle riflessioni che seguiranno, dedicate innanzitutto all'evoluzione del rapporto aiuti di Stato-ambiente nel contesto della scelta europea di guidare i mercati verso la transizione ecologica supportandola anche finanziariamente ⁽³³⁾. È in questo contesto infatti che gli aiuti di Stato ambientali sembrano rivelarsi non più un fenomeno marginale da leggersi in una logica di eccezione, ma un tassello di un nuovo ordine giuridico del mercato nel mercato unico, sempre più orientato a competere, anche su scala globale, sull'economia verde.

2. Aiuti di Stato e ambiente.

Tra le varie logiche che si suole porre a fondamento della legittimazione degli aiuti di Stato, quella del rimedio ad un fallimento del mercato, inteso in senso ampio come incapacità di tutelare spontaneamente valori meritevoli di tutela, è quella che meglio si adatta al settore ambientale ⁽³⁴⁾.

Gli aiuti ambientali sono funzionali a realizzare valori che la concorrenza, comunque la si intenda, non riesce a realizzare per un suo intrinseco limite, dimostrato innanzitutto dalla storia prima che dall'analisi economica ⁽³⁵⁾. L'intera parabola della questione ambientale, che dalla rivoluzione industriale conduce alla odierna crisi eco-

⁽³²⁾ *Ibid.*

⁽³³⁾ Non è questa la sede per esaminare i problemi, di non poco momento, posti dagli aiuti di Stato e, in generale dalle sovvenzioni pubbliche nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio, che sono naturalmente destinati ad acuirsi nel quadro di una transizione ecologica supportata anche finanziariamente dal settore pubblico. Al riguardo P. D. FARAH, E. CIMA, *Il sistema OMC di risoluzione della controversie. Le sovvenzioni alle energie rinnovabili e le feed-in tariffs*, in *Dir. comm. intern.*, 2015, p. 381.

⁽³⁴⁾ A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Dir. pubbl.* 2010, 195 ss. Non coglie la complessità dell'intervento finanziario pubblico per la protezione dell'ambiente la tradizionale lettura economica di matrice neoclassica che lo ammette in quanto rimedio neutrale e valutativo rispetto ad un astratto mal funzionamento del mercato, inteso a ripristinarne l'efficienza. Per un inquadramento si v. H.W. FRIEDERISZICK, L.H. ROLLER e V. VEROU-DEN, "European State Aid Control: an Economic Framework", in P. BUCCIROSSI (a cura di), *Advances in the Economics of Competition Law*, MIT Press, Cambridge, 2006 secondo un approccio ampiamente critico fondato sull'evidenziazione strumentalità dell'analisi economica nell'interpretazione e nell'applicazione di un istituto governato da prevalenti considerazioni politiche e di equità. Analogamente, con specifico riferimento all'interesse ambientale, D. RODRIK, *Green Industrial Policy*, Oxford Review of Economic Policy, 2014, p. 469-91. Sottolinea il carattere di intrinseca politicità dell'istituto G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in questa Rivista. In generale, per una lucida lettura del diritto pubblico in chiave valutativa, G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014.

⁽³⁵⁾ R. GUHA, *Environmentalism. A Global History*, New York, 2000. A livello nazionale, G. CORONA, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna, 2015.

gica, può infatti essere letta come storia di un grande fallimento, quello del mercato e del sistema economico nel preservare da un'aggressione insostenibile le risorse naturali, cioè il proprio principale capitale ⁽³⁶⁾.

È del resto noto che la protezione giuridica dell'interesse ambientale sia legata proprio all'evidenziazione di limiti naturali allo sviluppo economico, emersi con chiarezza sin dalla prima rivoluzione industriale e poi portati all'attenzione e alla condivisione della comunità internazionale nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale ⁽³⁷⁾.

L'idea dello *sviluppo sostenibile*, concetto elaborato dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo e portato a compimento nel *Rapporto Bruntland, Our common future* del 1987, è il portato di una illusoria crasi conciliativa degli opposti che ha consentito di non mettere in discussione l'imperativo della crescita nonostante abbia nei fatti avuto una limitatissima capacità di contenere il connesso degrado ambientale ⁽³⁸⁾. A tale concetto ha corrisposto, sul piano europeo e internazionale, la costruzione di un diritto ambientale mite che, sul versante dei sussidi, ha faticato a riconoscere, anche solo in via di astratto principio, che i costi degli inquinamenti devono essere sopportati dagli inquinatori che ne traggono un vantaggio economico ⁽³⁹⁾.

Al fallimento del mercato si è dunque accompagnato anche il fallimento dello Stato, vale a dire del settore pubblico, che non è stato in grado di arginare l'aggressione

⁽³⁶⁾ In tal senso, nello specifico ambito del cambiamento climatico, v. N. STERN, *The Economics of Climate Change: Stern Review*, Cambridge University Press, 2007, secondo cui « *Climate change is the greatest market failure the world has ever seen, and it interacts with other market imperfections* » (*ibid.*, p. 8). Sulla mancata considerazione della questione ambientale nell'ambito delle teorie economiche prevalenti (dall'economia classica e neoclassica, agli indirizzi neoliberalisti della scuola di Chicago o della scuola austriaca, alla teoria keynesiana) che non mettono in discussione l'imperativo della crescita A. RONCAGLIA, *Breve storia del pensiero economico*, Bari, 2016.

⁽³⁷⁾ Per i diversi momenti, P.M. DUPUY J.E.VINUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, 2015; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, 22 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

⁽³⁸⁾ Si v. il Millennium Ecosystem Assessment (primo rapporto globale sulla salute del pianeta), *Ecosystem and Human Well-being*, Island Press, 2005; M. DUPUY J.E.VINUALES, *International Environmental Law*, cit.; G. MONTEDORO, *Spunti per la « decostruzione » della nozione di sviluppo sostenibile e per un critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 1; ID., *Cues for the « deconstruction » of the notion of sustainable development and for a criticism of the environmental law*, in *Dir. e pol. UE*, 2008.

⁽³⁹⁾ L'allusione è al principio « chi inquina paga », menzionato per la prima volta in una raccomandazione dell'OCSE del 26 maggio 1972, ribadito in una successiva raccomandazione del 14 novembre 1974 ma non incluso nella Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972. Solo nel 1992, con la Conferenza di Rio il principio « chi inquina paga » è stato riconosciuto quale principio n. 16 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. La Comunità europea ha tuttavia accolto la raccomandazione dell'OCSE nel suo primo programma d'azione ambientale (1973-1976) e poi in una raccomandazione del 3 marzo 1975 relativa alla ripartizione dei costi e all'azione delle autorità pubbliche in materia ambientale, ma solo nel 1987 il principio è stato sancito anche nel Tr. Cee e di esso si assiste ad una lenta implementazione che ancora oggi non riesce a tradursi in un divieto di sovvenzioni dannose per l'ambiente. Cfr. OECD, *The Polluter-Pays Principle*, 1975; P.M. DUPUY J.E.VINUALES, *International Environmental Law*, cit., p. 71; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, cit., 228 ss.; S.E. GAINES, *The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos*, *Texas International Law Journal*, 1991, 463; N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2005.

all'ambiente attraverso un sistema giuridico adeguato alla più importante sfida dell'ultimo secolo ⁽⁴⁰⁾.

Così fermando l'attenzione al tema degli aiuti, dai dati annuali del censimento nazionale sui sussidi ambientali emerge che i sussidi dannosi per l'ambiente in Italia hanno raggiunto l'importo annuale di 19,3 miliardi di euro ⁽⁴¹⁾. A livello mondiale, secondo la banca dati dell'OCSE ⁽⁴²⁾ che copre 76 paesi, i sussidi ai combustibili fossili hanno raggiunto, nel 2015, i 373 miliardi. E questo accade nonostante il dibattito su un possibile divieto di sussidi ambientalmente dannosi e sulla loro trasformazione in sussidi a favore dell'ambiente, impegni la comunità internazionale da oltre trent'anni ⁽⁴³⁾.

Storicamente il passaggio dalla mitezza alla forza del diritto ambientale, che porta via via e per segmenti ad un ribaltamento di priorità tra interessi economici e protezione della natura, consegue a situazioni emergenziali o catastrofiche: il *Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari* (Mosca, 1963) ⁽⁴⁴⁾ fa seguito ai molteplici esperimenti nucleari condotti dal 1945 e alla diffusa percezione del rischio di contaminazione radioattiva dell'ambiente; alla scoperta del buco dell'ozono seguono la Convenzione di Vienna (1985) ⁽⁴⁵⁾ e il Protocollo di Montreal (1987) ⁽⁴⁶⁾ con rigorosi divieti di uso delle sostanze dannose per lo stato di ozono; l'incidente di Seveso ha sollecitato l'adozione della direttiva cd. Seveso in materia di prevenzione dei grandi rischi industriali ⁽⁴⁷⁾.

Oggi, a causa di cambiamenti climatici, gravi inquinamenti di tutte le matrici ambientali, scarsità idrica a quasiogni latitudine, perdita di biodiversità e delle connesse barriere ecologiche, la crisi ambientale è divenuta, nel suo complesso, grave e attuale minaccia per i diritti umani fondamentali e di essa comincia ad aversi diffusa percezione ⁽⁴⁸⁾ con voci che, levandosi dal basso, chiedono un cambio di passo ⁽⁴⁹⁾. L'attuale emergenza pandemica spinge nella medesima direzione: di supposta derivazione zono-

⁽⁴⁰⁾ D. FISHER (ed.), *Research handbook on fundamental concepts of environmental law*, Cheltenham, 2016, *passim*; M. DUPUY J.E.VINUALES, *International Environmental Law*, cit.

⁽⁴¹⁾ L'art. 68 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* ha incaricato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di predisporre, con cadenza annuale un *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*. In base alle disposizioni di legge, i sussidi del Catalogo sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni.

⁽⁴²⁾ L'*Inventory of Support Measures for fossil fuels*, è una banca-dati dell'OCSE aggiornata ogni due anni che tende a misurare il sostegno globale, sia dal lato del consumo che della produzione, dei sussidi ai combustibili fossili. Unificata con la banca-dati dell'International Energy Agency (IEA) copre 76 paesi, disponibile al seguente link: <http://www.oecd.org/fossil-fuels/data/>.

⁽⁴³⁾ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*, 2019, disponibile al seguente link: <https://www.minambiente.it/pagina/catalogo-dei-sussidi-ambientalmente-dannosi-e-dei-sussidi-ambientalmente-favorevoli>.

⁽⁴⁴⁾ *Partial Test-Ban Treaty* (PTBT), Mosca, 5 agosto 1963.

⁽⁴⁵⁾ *Convenzione di Vienna per la protezione dello strato d'ozono*, Vienna, 22 marzo 1985.

⁽⁴⁶⁾ *Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono*, Montreal, 15 settembre 1987, entrato in vigore nel 1989.

⁽⁴⁷⁾ Direttiva 82/501/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

⁽⁴⁸⁾ Nell'ambito di un'ampia bibliografia si v., A. GREAR, L.J. KOTZE, *Human Rights and the Environment*, Cheltenham, 2015.

⁽⁴⁹⁾ Z. BERGMANN, R. OSSEWAARDE, *Youth climate activists meet environmental governance: ageist depictions of the FFF movement and Greta Thunberg in German newspaper coverage*, in *Journal of Multicultural Discourses*, 2020.

tica, agevolata da un'insufficiente biodiversità e aggravata dal degrado ambientale ⁽⁵⁰⁾, conferma l'urgenza di superare l'idea di un diritto dell'ambiente ancillare rispetto al diritto dei mercati, mite e flessibile, quantomeno nella sua applicazione ⁽⁵¹⁾; e richiede una ridefinizione di priorità e di valori agganciata ad un modello regolatorio pubblico, quale esso sia — autoritativo, di mercato o piuttosto un modello misto — in grado di garantire effettività alla preservazione delle risorse naturali ⁽⁵²⁾.

Un approccio forte alla tutela dell'ambiente del resto risponde anche alle ragioni del mercato e ad una logica economica, rendendosi sempre più evidente che le ricorrenti crisi finanziarie ed economiche degli ultimi decenni, di là dalle specifiche cause occasionali, abbiano al fondo una comune matrice ecologica ⁽⁵³⁾ e che la stessa solidità delle imprese sia dipendente dalla sostenibilità ambientale dei piani aziendali ⁽⁵⁴⁾ in un ambiente saturo di rifiuti e inquinamenti e con risorse naturali prossime all'esaurimento ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁰⁾ Sul punto v. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Water, sanitation, hygiene, and waste management for the COVID-19 virus, Interim guidance*, disponibile al seguente link: <https://www.who.int/publications/item/water-sanitation-hygiene-and-waste-management-for-the-covid-19-virus-interim-guidance>; R. FLORIDA, E. GLAESER, M. MOHD SHARIF, T. J. CAMPANELLA, C. HENG CHEE, D. DOCTOROFF, B. KATZ, R. KATZ, J. KOTKIN, R. MUGGAH, J. SADIQ-KHAN, *Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic*, in *Foreign Policy*, 2020; UNDP, *Covid-19 pandemic. Humanity needs leadership and solidarity to defeat the coronavirus*, 2020, disponibile al seguente link: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus.html>; UNHABITAT, *COVID-19 in African cities Impacts, Responses and Policies Recommendations* disponibile al seguente link: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies_2.pdf; Intergovernmental science-policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, disponibile al seguente link: <https://ipbes.net/global-assessment>; XIAO WU, R.C., NETHERY, B.M. SABATH, D. BRAUN, F. DOMINICI, *Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States*, in medRxiv, 2020, disponibile al seguente link: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.05.20054502v2>.

⁽⁵¹⁾ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit.

⁽⁵²⁾ Sulla complessità delle tecniche regolatorie ambientali v. R. MACRORY, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law*, Oxford-Portland, 2014 (II ed. - I ed. 2009), 132 ss.; M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017; ID., *Mercato e ambiente*, in M. P. CHITI - R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Milano, 2011; C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2017, 2, *passim*. E, più in generale, A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, cit.; ID., *Introduzione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, II ed., 43 ss.; S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 265 ss.; G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.

⁽⁵³⁾ K. BOULDING, *The economics of the coming spaceship earth*, in H. JARRET (ed.), *Environmental quality in a growing economy*, Baltimore, 1966; ma si vedano altresì gli studi sulla bioeconomia, di GEORGESCU-ROEGEN, *The entropy law and economic process*, Cambridge, 1971, sia sull'economia ecologica che intende ricollocare l'economia all'interno del sistema ecologico da salvaguardare su cui H.E. DALY, *Elements of environmental macroeconomics*, in *Ecological economics: the science and management of sustainability*, a cura di R. COSTANZA, New York, 1991; ID., *Beyond growth. The economics of sustainable development*, Boston, 1996, trad. it. *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001; ID., *L'economia in un mondo pieno*, in *Le Scienze*, 2005, p. 114.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. BLACKROCK INVESTMENT INSTITUTE, *2020 midyear outlook. The future is running at us*; ID., *Sustainability: The tectonic shift transforming investing. A framework for incorporating sustainable investing in portfolio construction*, febbraio 2020; ID., *Sustainable investing: resilience amid uncertainty*.

⁽⁵⁵⁾ Per la gravità della crisi ambientale si v. i *Global Environment Outlook (GEO)* redatti nell'ambito delle Nazioni Unite (v., da ultimo, per il 2019, *UN Environment's sixth Global Environment Outlook*, Cambridge, 2019); sia i rapporti redatti dall'IPCC (si v. il *Quinto Rapporto di Valutazione* del 2014; nonché il *Rapporto Speciale sul riscaldamento globale a 1,5°*, del 2018; ma

Nel rapporto con lo sviluppo economico, la questione ambientale presenta dunque un triplice volto: quello di limite ad una incondizionata crescita lineare; quello di capitale naturale che deve essere preservato per garantire la stessa sostenibilità delle attività economiche, degli investimenti, del credito, del debito pubblico, della ricchezza delle nazioni ⁽⁵⁶⁾; quello di bene primario avente valore inestimabile in quanto indispensabile per la sopravvivenza della specie umana e non sostituibile attraverso capitale tecnologico di origine antropica, non in grado di replicare funzioni e servizi ecosistemici essenziali per un idoneo habitat naturale ⁽⁵⁷⁾.

In questi termini l'ambiente è fattore che guida verso nuovi mercati, inducendo una radicale transizione verso modelli sostenibili, anche finanziariamente, e delinea tale sostenibilità nell'efficiente uso delle risorse e nella circolarità, nonché nella capacità di ridurre, se non annullare, i danni ambientali. Disaccoppiare lo sviluppo dal crescente impatto sulla natura ⁽⁵⁸⁾ orientare sviluppo e innovazione verso la protezione ambientale, la riduzione delle emissioni inquinanti, la rigenerazione e il recupero delle risorse naturali impiegate nei processi produttivi secondo un modello circolare sembrano così rappresentare la sola possibile risposta del mondo economico rispetto alle teorie della decrescita ⁽⁵⁹⁾.

Per molteplici spinte, la risposta alla crisi ambientale sembra così delineare una nuova convergenza intorno ad obiettivi comuni e consentire un percorso di recupero di coesione assiologica dei sistemi giuridici, a tutti i livelli: quantomeno sul piano declamatorio è oggi ascesa all'apice dell'agenda politica mondiale, europea e nazionale la medesima richiesta di un cambio di paradigma, che tocca innanzitutto i modelli di produzione e consumo ⁽⁶⁰⁾.

Può essere una simile transizione rimessa al solo mercato?

In una prospettiva di liberismo ambientale, legato, con diverse sfumature, ad una concezione marginale del ruolo del diritto pubblico, la risposta dovrebbe essere positiva: sistemi di capitalismo maturo dovrebbero spontaneamente orientarsi alla protezione

anche i lavori preparatori, attualmente in corso, destinati a confluire nel *Sesto Rapporto di Valutazione* che vedrà la luce nel 2021/2022).

⁽⁵⁶⁾ Si v. in proposito la *Dichiarazione di Istanbul* firmata dall'Onu, Banca Mondiale, Commissione europea, alla fine del secondo Forum mondiale su *Statistica, conoscenza e politica*, OCSE, 2017. Cfr. inoltre, tra i 169 target dell'Agenda 2030 approvata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il target 17.18 che fa riferimento alla necessità di misurare lo sviluppo usando indicatori complementari al Pil. V., infine, l'iniziativa dell'ISTAT che nel 2010 ha lanciato, in collaborazione con il Cnel, il progetto sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES), il quale dal 2013 produce misure dettagliate sulle diverse dimensioni del benessere e della sostenibilità a livello nazionale e a livello locale.

⁽⁵⁷⁾ R.K. TURNER, D.W. PEARCE, I. BATEMAN, *Economia ambientale*, cit.

⁽⁵⁸⁾ D. HERMAN, *Steady-State Economics*, Washington, 1991.

⁽⁵⁹⁾ S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, trad. it. Milano, 2007, 73 ss. ove una drastica critica al concetto di sviluppo sostenibile e ampi riferimenti ai maggiori teorici della decrescita, quali Jacques Ellul, Nicholas Georgescu-Roegen, Ivan Illich, René Dumont. Sull'economia circolare e sulla sua genesi, interna al modo economico, sia consentito rinviare a E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit.

⁽⁶⁰⁾ Per l'Unione Europea si v. le seguenti Comunicazioni della COMMISSIONE EUROPEA, "Il Green Deal europeo", COM(2019) 640 final; "Piano d'azione per l'Economia Circolare per un'Euro-pa più pulita e più competitiva", COM/2020/98 final; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, COM/2020/80 final; *Biodiversity Strategy for 2030 Bringing Nature Back into our Lives*, COM/2020/380 final. Per il Fondo Monetario Internazionale si v. il report di ottobre 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>).

dell'ambiente, se non altro per la sua valenza di fattore della produzione, oltre che in una prospettiva di responsabilità sociale ⁽⁶¹⁾.

Tuttavia, di fronte all'incapacità dei mercati di gestire autonomamente le crisi, va riguadagnando terreno un approccio fondato sulla centralità del ruolo dei pubblici poteri nel governo della transizione ambientale. Lo Stato — inteso nel senso lato e multilivello di potere e apparato pubblico — è chiamato in causa in modo progressivamente crescente come regolatore, imprenditore, programmatore e pianificatore, innovatore e anche finanziatore, evocando una molteplicità di strumenti di intervento nell'economia, compresi modelli di diritto pubblico e amministrativo diffusamente ritenuti archetipi del passato ⁽⁶²⁾.

Il finanziamento pubblico in particolare è un asse fondamentale del cambio di paradigma ⁽⁶³⁾, per supportare i mercati e per attenuarne gli impatti sociali della transizione ⁽⁶⁴⁾. Si è tradotto, nel passato, nell'istituzionalizzazione di programmi per l'ambiente finanziati o co-finanziati da fondi pubblici o da altri meccanismi istituzionali ⁽⁶⁵⁾; cui si affianca, per il prossimo decennio, nell'ambito degli strumenti del *Green deal* europeo, un ingente piano di investimenti che permetterà di mobilitare, attraverso il bilancio dell'UE e gli strumenti associati, investimenti sostenibili, privati e pubblici, per almeno mille miliardi di euro nei settori del clima, della protezione ambiente e sociale ⁽⁶⁶⁾. Il piano di investimenti europei non esclude il ruolo dei bilanci nazionali e dagli

⁽⁶¹⁾ Per l'approccio più radicale, in cui si collocano movimenti, quali il *free market environmentalism*, fondati sull'idea della primazia del mercato quale meccanismo più idoneo per la soluzione anche dei problemi ambientali (su cui cfr T.L. ANDERSON; D.R. LEAL, *Free Market Environmentalism*, New York, 2001 (1° ed. 1991); *Symposium, Free Market Environmentalism*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1992, vol. 15, 297; E.W. ORTS, *A Reflexive Model of Environmental Law*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 5, 1995, 177); ovvero le teorie della c.d. modernizzazione ecologica (per le quali, criticamente, R. YORK, E.A. ROSA, T. DIETZ, *Footprints on the Earth: the Environmental Consequences of Modernity*, in *American Sociological Review*, 2003, vol. CXVIII, 285) o della c.d. modernizzazione economica (su cui S. KUZNETS, *Economic Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, 1955, 1) fondate sull'idea che sistemi di capitalismo avanzato tendono spontaneamente a salvaguardare le risorse ambientali se non altro in quanto capitale naturale.

⁽⁶²⁾ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit.; G. MONTEDORO, *Spunti per la « decostruzione » della nozione di sviluppo sostenibile e per un critica del diritto ambientale*, cit. e, se si vuole, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit.

⁽⁶³⁾ Esempio è il mutamento di paradigma indotto dal modello circolare su cui si rinvia alla nota n. 9.

⁽⁶⁴⁾ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁵⁾ L'Unione europea eroga finanziamenti a progetti in materia di ambiente, conservazione della natura e clima tramite il programma LIFE, istituito nel 1992, per l'ambiente e l'azione per il clima. Nell'ambito del programma LIFE con la Banca europea per gli investimenti (BEI) è stato poi istituito lo strumento di finanziamento del capitale naturale (Natural Capital Financing Facility, NCFF) che « mira a incrementare i finanziamenti a favore della biodiversità e della protezione dell'ambiente mobilitando fondi del settore pubblico sia privato al fine di stimolare gli investimenti negli ecosistemi ». L'ambiente è poi integrato in altri programmi di finanziamento e, segnatamente, Horizon 2020 — che finanzia progetti di ricerca applicata; FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale — che finanzia la cooperazione tra territori simili e la loro crescita; FSE Fondo Sociale Europeo — che finanzia occupazione, lavoro e formazione, anche in materia ambientale; FEASR Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale — che finanzia lo sviluppo delle zone agricole con particolare attenzione all'ambiente; FEAMP Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca — che finanzia lo sviluppo e la tutela delle zone costiere.

⁽⁶⁶⁾ Al *Green Deal europeo* di cui alla citata Comunicazione, COM(2019) 640 final, si connettono il *Piano di Investimento per l'Europa Sostenibile*, COM(2020) 21 final e la *Proposta di*

aiuti di Stato che, come si vedrà, da anni sono orientati dalla Commissione verso obiettivi comuni europei tra cui l'ambiente. La finalità ambientale anzi, potrà essere ulteriormente valorizzata nel quadro dell'aggiornamento, in atto, della disciplina sugli aiuti di Stato, che dovrà condurre, per il 2022, ad una ridefinizione del loro regime, al fine di coniugarlo in modo più puntuale con il nuovo corso delle politiche europee.

3. Aiuti di Stato e ambiente nell'evoluzione delle politiche europee.

L'attuale approdo caratterizzato dalla spinta verso il sostegno finanziario pubblico alla transizione ecologica e verso la definizione di una zona d'ombra rispetto al divieto di aiuti di Stato, è frutto di un'evoluzione progressiva che può ritenersi avviata sin dal 1974, allorché la Commissione ha attribuito una specifica e autonoma rilevanza agli aiuti di Stato con finalità ambientale ⁽⁶⁷⁾.

Tale rilevanza va di pari passo con la trasformazione del ruolo e della fisionomia delle politiche ambientali eurolunitarie. Anche se solo nel 1987, con l'Atto Unico europeo, sono state attribuite esplicite competenze in materia all'allora Comunità europea, già nel 1972, a seguito della Conferenza mondiale sulla natura e del coevo Vertice europeo di Parigi tra i Capi di Stato e di governo europei, è stata avviata una politica ambientale comune, basata sull'idea che l'espansione economica prevista dell'art. 2 del Trattato CEE dovesse legarsi ad un miglioramento della qualità della vita, con particolare riguardo ai « *valori intangibili e alla protezione dell'ambiente* » ⁽⁶⁸⁾.

Da quel momento in poi, fermo l'impianto fondamentale dei Trattati europei in favore di un'economia (sociale) di mercato aperta e in libera concorrenza, l'ambiente ha goduto, con alterne vicende, di una crescente considerazione, quale politica parallela da bilanciarsi e integrarsi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, con le altre politiche e con le libertà economiche, sino a giungere all'attuale definizione dell'obiettivo di transizione ecologica dei sistemi economici europei ⁽⁶⁹⁾.

Il regime degli aiuti di Stato ambientali, pur formalmente ricadenti nell'ambito del generale divieto di cui all'art. 92 del Trattato CEE, segue questo percorso e si iscrive, da subito, in una logica non eccezionale ma strumentale alla realizzazione delle politiche comuni; ed esprime il legame dell'aiuto non solo e non tanto con il ripristino di astratte

regolamento che istituisce il Fondo per una transizione giusta, COM(2020) 22 final con un sistema specifico nell'ambito di InvestEU e uno strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, sostenuto dal bilancio dell'UE. Ai finanziamenti si affianca inoltre l'offerta di assistenza tecnica agli Stati membri e agli investitori e il coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali, dei partner sociali e delle organizzazioni non governative. L'intero meccanismo è destinato a mobilitare attraverso il bilancio UE, gli strumenti associati e i fondi privati, circa 1.000 miliardi di euro di investimenti nei prossimi dieci anni.

⁽⁶⁷⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Quarto rapporto sulle politiche di concorrenza*, 1975, par.175; *Decimo rapporto sulle politiche di concorrenza*, 1981, par. 222; *Sedicesimo rapporto sulle politiche di concorrenza*, 1986, par. 259; *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (94/C 72/03); *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (2001/C 37/03) *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale* (GU C 82 del 1.4.2008); *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, (2014/C 200/01); sul punto L. KRAMER, *EU Environmental Law*, Londra, 2016 (ottava ediz.).

⁽⁶⁸⁾ G. ROSSI, *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 3 ss.

⁽⁶⁹⁾ M.E. CAVALLARO, F.M. GIORDANO, *Dizionario Storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, 2018. E' del 1973 il primo programma di azione europeo in materia ambientale, adottato dal Consiglio dei Ministri delle Comunità europee.

efficienze del mercato (razionalità economica) ma con i prevalenti valori ecosistemici (razionalità politica). Vi può essere coincidenza tra i due piani, ma può anche non esservi: il dato ineliminabile perché l'aiuto sia ammesso è che sia convergente con gli obiettivi ambientali ⁽⁷⁰⁾, e tale convergenza dovrà essere tanto più forte quanto più la razionalità economica sia attenuata o assente. Sullo sfondo è il principio *chi inquina paga* che milita, in modo non sempre lineare, per una (graduale) eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente ⁽⁷¹⁾.

Così, la prima comunicazione della Commissione concernente gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente del 1974 ⁽⁷²⁾ riflette la coeva incipiente politica ambientale della Comunità e stabilisce che tali aiuti sono ammissibili e possono essere autorizzati principalmente per sostenere le imprese nella realizzazione degli investimenti necessari a conseguire il livello minimo di tutela ambientale obbligatoria.

La prospettiva iniziale era di carattere transitorio: guidare il mercato e le imprese verso l'introduzione del principio *chi inquina paga*, ponendo progressivamente carico degli operatori economici il costo delle esternalità ambientali al fine di orientarli verso il contenimento degli inquinamenti ⁽⁷³⁾. In questa progressione, nello spazio non coperto dal principio e nelle zone di inefficienza del mercato, trovano la loro collocazione gli aiuti di Stato.

Sul piano formale il salvacondotto degli aiuti ambientali, sottoposti, come noto, al generale principio di divieto, è costituito dall'art. 92, comma 3, lett. c, Trattato CEE (oggi art. 107 TFUE) che consente alla Commissione di considerare ammissibili « *aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse* ».

⁽⁷⁰⁾ Chiara in questo senso è la Comunicazione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, 2014/C 200/01, che individua quale primo necessario criterio di compatibilità dell'aiuto il « contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune: una misura di aiuto di Stato deve puntare a un obiettivo di interesse comune ai sensi dell'art. 107, par. 3, del Trattato » (sezione 3.1, punto 25) premettendo che « Gli aiuti di Stato a favore della tutela ambientale e degli obiettivi in materia di energia saranno considerati compatibili con il mercato interno a norma dell'art. 107, par. 3, lettera c), del Trattato se, sulla base dei principi comuni di valutazione di cui al presente capo, permettono di contribuire maggiormente agli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente o energia senza alterare negativamente le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune » (sezione 3, punto 23). In giurisprudenza, si v., da ultimo, Corte di giustizia Ue, Grande Sez., 22 settembre 2020, *Repubblica d'Austria/Commissione europea*, causa C 594/18, che conferma l'idea secondo cui « Sebbene l'esistenza di una carenza del mercato possa costituire un elemento rilevante per dichiarare un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno, l'assenza di una simile carenza non comporta necessariamente che le condizioni previste all'art. 107, par. 3, lettera c), TFUE non siano soddisfatte ».

⁽⁷¹⁾ Si v. la *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571 def. del 20.9.2011; nonché le conclusioni del Consiglio europeo del 23 maggio 2013 che hanno confermato la necessità di eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente o per l'economia, tra cui figurano quelle per i combustibili fossili, al fine di agevolare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche nuove e intelligenti. Il percorso non è semplice e, come riconosciuto dalla Commissione, occorre tener conto « dei necessari compromessi tra settori e politiche diversi », Comunicazione, *Iniziativa Faro Europa 2020 L'Unione dell'innovazione* Bruxelles, 6.10.2010 COM(2010) 546 def.

⁽⁷²⁾ Comunicazione concernente gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente del 6 novembre 1974 poi prorogata con alcune modifiche nel 1980 (Lettera agli Stati membri SG(80) D/8287 del 7 luglio 1980 e decima relazione sulla politica di concorrenza, punti 222-226) e nel 1986; Lettera agli Stati membri SG(87) D/3795 del 23 marzo 1987 e sedicesima relazione sulla politica di concorrenza, punto 259). La disciplina del 1986, la cui validità scadeva alla fine del 1992, è stata prorogata ancora per un anno; si vedano in proposito le lettere agli Stati membri del 18 gennaio e 19 luglio 1992.

⁽⁷³⁾ Secondo le note coordinanti fondamentali delineate da R. COASE, *The problem of social cost*, in *Journal of Law and Economics* 1, 1960.

La Commissione, esercitando la sua discrezionalità, ha così immediatamente incluso in tale previsione gli aiuti ambientali. La tecnica adoperata per favorire l'aiuto ambientale è stata la predeterminazione della discrezionalità che caratterizza la fase di controllo: l'aiuto resta sottoposto al regime ordinario della previa notifica alla Commissione, ma attraverso un atto di autovincolo, la Comunicazione, sono rese note le coordinate della valutazione di ammissibilità ⁽⁷⁴⁾.

Gli anni '90 rappresentano un punto di svolta. Le politiche ambientali mondiali ed europee vanno a centrarsi intorno ad un nuovo concetto, lo sviluppo sostenibile, che conduce al passaggio da un approccio settoriale ad un approccio sistemico, fondato sul principio di integrazione degli obiettivi ambientali « *in tutti i settori di intervento della comunità* » ⁽⁷⁵⁾.

L'impostazione tradizionale, basata principalmente sull'osservanza di determinati standard è così superata e si giunge all'impostazione odierna: un approccio regolatorio complesso, composto da un'ampia gamma di strumenti di policy alla luce dei nuovi principi di integrazione e precauzione e del principio *chi inquina paga*. Regolamentazioni, azioni volontarie, incentivi o disincentivi economici e, dunque, anche aiuti di Stato, vengono riuniti insieme in un quadro regolatorio caleidoscopico che ha come finalità quella di raggiungere gli obiettivi ambientali adattandone la strategia al contesto giuridico, tecnico, economico e sociale. Nel quadro di una tendenziale applicazione del principio *chi inquina paga*, strumenti ispirati al perseguimento delle politiche ambientali attraverso logiche keynesiane, vengono così inseriti, in una reciproca contaminazione, in logiche ordoliberali, fondate sull'idea di un intervento pubblico legato a fallimenti del mercato e inteso a ripristinarne l'efficienza allocativa ⁽⁷⁶⁾. La tutela dell'ambiente insieme con gli obiettivi di coesione e di politica sociale definiscono, in altri termini, un quadro logico-giuridico e argomentativo fondato sulla dialettica con il mercato e la concorrenza.

La Commissione, nella Comunicazione in materia di aiuti di Stato e ambiente del 1994 ⁽⁷⁷⁾, che può considerarsi il manifesto della prima modernizzazione di questa tipologia di aiuti, è esplicita in questo senso: gli aiuti di Stato, secondo una logica che non sembra limitarsi al settore ambientale ⁽⁷⁸⁾, concorrono al raggiungimento « *degli obiettivi di coesione economica e sociale nella Comunità, dell'obbligo di mantenere l'integrità del mercato unico, nonché degli impegni internazionali nel settore ambientale* ».

Si delinea così una complessa fisionomia, che sarà poi confermata nei successivi atti

⁽⁷⁴⁾ Sulla valenza vincolante di tali atti, da cui la Commissione non potrebbe, in linea di principio, discostarsi, pena la violazione di principi generali del diritto quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento v. Corte di giustizia Ue, 8 marzo 2016, Grecia/Commissione, C 431/14; ne sottolinea il carattere decisorio, G. LUCHENA, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Bari, 2012, p. 79 ss.; più in generale, sulla questione, A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997.

⁽⁷⁵⁾ Per tale svolta nelle politiche ambientali europee si v. il *Quinto Programma comunitario per l'ambiente*, COM(92) 23 def. Sul principio di integrazione, P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale nazionale ed europeo*, Milano, 2004, p. 75 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 467.

⁽⁷⁶⁾ N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Feltrinelli, Milano, 2012.

⁽⁷⁷⁾ Comunicazione della Commissione, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (94/C 72/03).

⁽⁷⁸⁾ G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, cit.

di indirizzo in materia, vale a dire le Comunicazioni del 2001, del 2008 e del 2014 ⁽⁷⁹⁾ e nei regolamenti di esclusione per categoria del 2008 e poi del 2014 ⁽⁸⁰⁾. Sottoposto ad un regime che si colloca all'intersezione tra logiche di mercato, principio chi inquina paga e politiche pubbliche ambientali, l'aiuto ambientale viene collocato in una sempre più esplicita prospettiva servente rispetto agli obiettivi di crescita sostenibile e agli accordi internazionali in materia che clima ed energia, soprattutto a partire dalla strategia di Lisbona del 2000 ⁽⁸¹⁾: qui l'ambiente si lega con altri interessi strategici, quali ricerca e innovazione, sviluppo regionale, cultura e banda larga, cui è dato analogo rilievo sul piano delle politiche di incentivazione ⁽⁸²⁾. Tale dimensione si rafforzerà poi con la crisi economica del 2008 e con la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ⁽⁸³⁾ per coniugarsi, infine, con gli obiettivi in materia di clima ed energia definiti dalla comunicazione Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030 ⁽⁸⁴⁾ e con il *Green Deal* Europeo ⁽⁸⁵⁾. Chiare in questo senso sono le ricorrenti affermazioni della Commissione che presenta gli aiuti ambientali come « *strumenti efficaci per realizzare obiettivi di interesse comune. A determinate condizioni, essi consentono di correggere i fallimenti del mercato, migliorandone il funzionamento e rafforzando la competitività. A prescindere dalla correzione dei fallimenti del mercato, essi*

⁽⁷⁹⁾ Si v. le indicazioni della Commissione di cui alla Comunicazione *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela ambientale* (2001/C 37/3), alla Comunicazione *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela ambientale* (2008/C 82/01) e all'ultima Comunicazione *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014- 2020*, 2014/C 200/01.

⁽⁸⁰⁾ Regolamento n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) poi abrogato dal vigente Regolamento n. 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

⁽⁸¹⁾ Per questa evoluzione che a partire dalla strategia di Lisbona del 2000 è generalizzata oltre il settore ambientale v. M.L. TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 381 che sottolinea come gli incentivi alle imprese abbiano assunto « *un nuovo ruolo e sono stati intesi come strumento cardine per la soluzione dei fallimenti del mercato (squilibri regionali, aziende e settori in crisi) e per l'incentivo di comportamenti desiderabili (quali gli investimenti in tutela ambientale, ricerca e sviluppo, ecc.), quindi come leve efficaci di sviluppo* ».

⁽⁸²⁾ Per l'individuazione dei settori rilevanti si v., da ultimo, il Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, *Sull'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali*, e in particolare l'art. 1 che abilita la Commissione ad adottare regolamenti di esenzione dall'obbligo di notifica ex art. 108, paragrafo 3 TFUE per le seguenti categorie di aiuti: gli aiuti a favore delle PMI; della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione; della tutela dell'ambiente; dell'occupazione e della formazione; della cultura e della conservazione del patrimonio; della riparazione dei danni arrecati dalle calamità naturali; della riparazione dei danni arrecati da determinate condizioni meteorologiche avverse nel settore della pesca; della silvicoltura; della promozione di prodotti nel settore alimentare non elencati nell'allegato I del TFUE; della conservazione delle risorse biologiche del mare e di acqua dolce; dello sport; dei residenti in regioni remote, per i trasporti, a condizione che tali aiuti abbiano carattere sociale e siano erogati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore; aiuti a certi tipi di infrastrutture relativamente ad aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale.

⁽⁸³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def, del 3 marzo 2010 e il richiamo a tale strategia contenuto nella Comunicazione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, punto 8.

⁽⁸⁴⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde: un quadro per il clima e l'energia per il 2030*, del 27.3.2013 - COM (2014) 169; *Comunicazione: Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, del 2.1.2014 - COM (2014) 15.

⁽⁸⁵⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, cit.

possono contribuire a promuovere lo sviluppo sostenibile. ... la tutela ambientale può offrire occasioni di innovazione, creare nuovi mercati e stimolare la concorrenza attraverso il miglioramento dell'uso efficiente delle risorse e la creazione di nuove opportunità di investimento » ⁽⁸⁶⁾.

Il ricongiungimento sempre più stretto degli incentivi ambientali con le strategie politiche europee si manifesta non solo nella definizione di un ambito di sostanziale ammissibilità dell'aiuto e di criteri per il controllo *ex ante*, ma si traduce anche in una semplificazione del regime procedimentale: sulla base di regolamenti abilitanti del Consiglio ⁽⁸⁷⁾, la Commissione, dopo alcune discipline relative a settori diversi dall'ambiente ⁽⁸⁸⁾, nel 2008 prima e poi nel 2014, ha adottato regolamenti generali di esenzione per categoria dall'obbligo di previa notifica *ex art.* 108 TFUE, includendovi anche gli aiuti all'ambiente ⁽⁸⁹⁾. La prospettiva è quella delineata dalla Comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato del 2012, all'insegna del motto « *meno aiuti ma più efficaci* » ⁽⁹⁰⁾ rispetto agli obiettivi europei comuni di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; e dell'esigenza di rendere il più efficiente il controllo *ex ante* della Commissione, concentrandolo sui casi di maggior rilevanza ⁽⁹¹⁾.

In questo quadro, gli aiuti ambientali, dunque, solo in quanto non rientrino nella sfera delle esenzioni, sono sottoposti all'ordinaria valutazione preventiva della Commissione, orientata dalle linee guida che ne specificano i criteri.

Esenzione dalla previa notifica (e dal correlato obbligo di *standstill*) non equivale tuttavia a piena liberalizzazione, ma si traduce nella sottoposizione ad un regime più leggero e « attraente », i cui cardini essenziali sono costituiti dall'autoresponsabilità degli Stati, dal controllo *ex post* della Commissione nonché da misure di trasparenza volte a rendere conoscibili le misure adottate dagli Stati e a stimolare, in un'ottica di *private enforcement*, il controllo diffuso.

È così fatto obbligo di trasmettere alla Commissione, entro venti giorni dall'entrata

⁽⁸⁶⁾ *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale* (GU C 82 del 1.4.2008).

⁽⁸⁷⁾ Si v. il Reg. (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, *sull'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali* che ha abrogato il precedente Reg. (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998. Si ricorda che ai sensi dell'art. 109 del TFUE al Consiglio compete l'adozione di tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE.

⁽⁸⁸⁾ Il riferimento è ai regolamenti nn. 70/2001 sugli aiuti alle piccole e medie imprese, 2204/2002 sugli aiuti all'occupazione, 68/2001 sugli aiuti alla formazione e 1628/2006 sugli aiuti di Stato a finalità regionale poi abrogati dal primo regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008).

⁽⁸⁹⁾ Regolamento n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) poi abrogato dal vigente Regolamento n. 651/2014 (GBER). Al regolamento generale di esenzione per categoria si affiancano i regolamenti di esenzione *de minimis* (nn. 1407/2013 relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis*; 1408/2013 per il settore agricolo; 717/2014 per la pesca e dell'acquacoltura; 360/2012 per i servizi di interesse economico generale) e i regolamenti nel settore agricolo e forestale (n. 702/2014 per i settori agricolo e forestale e nelle zone rurali) e della pesca e acquacoltura (n. 1388/2014 a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura).

⁽⁹⁰⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM/2012/0209 final. su cui C. SCHEPISI, *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public and private enforcement*, Torino 2011; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato. Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2013.

⁽⁹¹⁾ Al riguardo, M.L. TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, cit.

in vigore di ciascuna misura, sintetiche informazioni, insieme ad un link che dia accesso al testo integrale. A ciò si accompagna il dovere di istituire e conservare per dieci anni registri dettagliati delle misure concesse, di inviare alla Commissione una relazione annuale sugli aiuti concessi e, infine, di istituire siti web esaustivi sugli aiuti di Stato. Il sistema delinea un'architettura fondata sul coinvolgimento dei diversi livelli di governo interessati e con un ruolo senz'altro non centrale del controllo della Commissione. Il controllo *ex post* è non a caso a campione e si esplica nell'ambito di una procedura annuale volta a selezionare i regimi che saranno sottoposti al vaglio della Commissione⁽⁹²⁾.

Dai dati emergenti dal monitoraggio della Commissione emerge peraltro che il regime di esenzione è divenuto la regola degli aiuti di Stato: per il 2018 il 96 per cento di tutte le nuove misure concesse è rientrato nel regolamento generale di esenzione. Gli aiuti all'ambiente sono in costante crescita e nel 2018 hanno raggiunto il 55 per cento di tutti gli aiuti europei⁽⁹³⁾. Ovviamente il dato non è omogeneo in tutti gli Stati membri: la media europea del 55 per cento di aiuti ambientali è infatti la risultante dell'82 tedesco, del 77 bulgaro, del 71 svedese, del 69 austriaco, del 66 danese, del 57 nederlandese e del 16 per cento italiano.

4. *Segue. Osservazioni a margine del percorso. La razionalità economica dell'aiuto.*

Tale ampio connubio di politiche europee, pur attribuendo un indubbio valore strategico agli aiuti di Stato per la transizione ecologica, non conduce ancora formalmente a sradicare l'istituto dalla logica del generale divieto e dell'eccezione (pur non derogatoria ma ricondotta a strumento delle generali politiche pubbliche europee).

Tuttavia, i dati quantitativi ci mostrano un importante intervento degli Stati a sostegno dell'ambiente e dei mercati correlati; il quale si avvale prevalentemente dei regimi di esclusione dalla previa notifica, si combina con controlli *ex post* a campione e presenta una marcata curva di crescita collegata alla conversione in atto delle economie europee verso la sostenibilità.

Questa evoluzione, pur guidata dalla Commissione verso politiche convergenti, sta generando evidenti asimmetrie nelle realtà industriali dei diversi Stati membri in un settore, quello ambientale, su cui l'UE si propone oggi come leader (anche economico) mondiale. Ciò che sembra dunque oggi dequotarsi è la protezione e il valore armoniz-

⁽⁹²⁾ Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato*, in G.U.U.E. C253 del 19 luglio 2018, p. 14 ss., § 83 (che sostituisce la precedente versione, pubblicata in G.U.U.E. C136 del 16 giugno 2009, p. 13 ss.). Accanto al controllo *ex ante* ed *ex post*, v'è poi la valutazione *ex post* che consiste nella verifica che gli effetti positivi dell'aiuto di Stato, a regime, superino gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. Prevista dalla Comunicazione sugli aiuti in materia di ambiente ed energia del 2014 e dal regolamento n. 651/2014, a tale valutazione sono sottoposti regimi che potrebbero generare notevoli distorsioni della concorrenza per il loro importo o altre caratteristiche da valutarsi nell'eventuale fase di pre-notifica. Sul punto, H. FRIEDERISZICK, E. GLOWICKA, L. GRATZ, S. LÜNNENBURGER, A. ROSENFELD, *Ex Post State Aid Evaluation in Environmental Aid*, in *Eur. State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2018, p. 509.

⁽⁹³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid Scoreboard 2019* (dati al netto degli aiuti per il settore agricolo e ferroviario sottoposti a un regime particolare); si noti il balzo in avanti di quasi il 30 per cento rispetto a quanto rilevato dal precedente *State Aid Scoreboard 2018* per il periodo che va dal 2009 al 2017, con quasi il 60 per cento del totale degli aiuti concessi nell'Unione europea in materia di tutela ambientale.

zante del divieto di aiuti di Stato che, in campo ambientale, appare un paradigma in via di superamento. Ciò dovrebbe innanzitutto condurre ad un più realistico inquadramento dello *Stato finanziatore* che tenga conto che il suo ruolo, di fronte alle sfide del XXI secolo, è in trasformazione, nel quadro di una più ampia evoluzione del rapporto poteri pubblici-mercato indotta dalla crisi ambientale e potenziata dalla crisi pandemica.

Come ad esempio avvenuto per le compensazioni degli oneri di servizio pubblico, per le quali si è giunti a configurare una legittimazione autonoma, sganciata dalla nozione di aiuto di Stato e fondata sull'adempimento ad una missione di interesse generale *ex art.* 106, paragrafo 2 TFUE, così la protezione dell'ambiente potrebbe essere vista, quantomeno in alcuni ambiti, come onere sopportato nell'interesse generale, come externalità positiva non catturabile, come produzione di un bene comune nell'interesse della collettività e, in questa prospettiva, fondare la legittimazione dell'intervento finanziario dello Stato sulla formula « *public money for public good* » ⁽⁹⁴⁾.

La disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e la sua dinamica applicativa riflettono tali ambiguità, in una ratio rafforzata e complessa, inclusiva dei diversi interessi cui l'aiuto si rapporta dialetticamente: da un lato, la tutela dell'ambiente, rappresentativa dell'interesse comune europeo, e il principio chi inquina paga (attuato o derogato); dall'altro la concorrenza (compressa o ripristinata nella sua efficienza) e il mercato unico, penalizzato da prassi non armonizzate soprattutto in un quadro di transizione ecologica dei mercati che chiama in causa i bilanci pubblici quale risorsa e meccanismo propulsore di nuovi modelli economici.

Siffatta dinamica si innesta in ogni caso sulla condivisione di un primo assunto (di natura politica): che l'inverdimento dell'economia e, quindi, lo svantaggio per le imprese più inquinanti, non costituisce di per sé una distorsione indebita della concorrenza. Si accompagna a questa un'altra scelta, del pari politica: procedere all'eliminazione di sovvenzioni dannose per l'ambiente, non secondo un generale e immediato divieto, ma secondo un canone di gradualità e di ricerca del compromesso con i settori coinvolti ⁽⁹⁵⁾. Proprio in questi termini, di voler consentire agli Stati una possibile gradualità nella transizione ecologica, può leggersi la giurisprudenza europea che, con argomentazioni apparentemente anacronistiche, nega che l'effetto dannoso sull'ambiente possa costituire di per sé fattore ostativo alla concessione di un aiuto, dovendo la Commissione verificarne l'ammissibilità alla luce delle norme sul mercato interno e non di quelle in materia di ambiente ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ G. CARULLO, *Aiuti di Stato: la "modernizzazione" del ruolo dello "stato finanziatore" quale motore dello sviluppo dei servizi di interesse economico generale come invece avvenuto per le compensazioni dei servizi pubblici* in questa Rivista, 2015, p. 15; E. SCOTTI, *Il finanziamento dei servizi pubblici tra vincoli di bilancio, aiuti di Stato e diritti fondamentali*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il 'disordine' dei servizi pubblici locali*, Torino, 2015, p. 185 ss.

⁽⁹⁵⁾ Si v. tale conforme approccio in COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit., punto 6; ID., *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, 2014/C 188/02; ID., *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale* (2008/C 82/01), punto 25 lett. b), molto chiaro in proposito: « *aumentare troppo bruscamente il prezzo di una serie di prodotti (industriali) per internalizzare i costi dell'inquinamento potrebbe rappresentare uno shock esterno e perturbare l'economia. I governi potrebbero pertanto considerare più opportuno progredire con moderazione verso l'integrazione dell'intero costo dell'inquinamento all'interno di determinati processi produttivi* ».

⁽⁹⁶⁾ In tal senso v. il Tribunale di primo grado UE (Seconda Sezione), 3 dicembre 2014, causa T 57/11, *Castelnou Energía, Greenpeace España*, che afferma con chiarezza che « *la Commissione non è tenuta a prendere in considerazione la normativa in materia ambientale nell'ambito dell'esame* ».

In questo quadro, la concreta vicenda delle singole misure di aiuto passa per un continuo e non sempre lineare bilanciamento tra le opposte istanze.

Innanzitutto, per limitarne l'impatto sulla concorrenza e sull'equilibrio nel mercato interno, emerge, nella prassi della Commissione nella giurisprudenza della Corte, una spinta a fondare l'aiuto di Stato ambientale non solo su una forte legittimazione politica, ma anche su una razionalità tecnica e economica.

La tensione tra le due opposte matrici si riflette nella stessa identificazione degli elementi costitutivi dell'aiuto ambientale (la sussistenza di un'impresa, l'imputabilità della misura allo Stato, il suo finanziamento tramite risorse statali, il conferimento di un vantaggio, la selettività della misura e i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri).

Emblematica al riguardo è la definizione del requisito dell'imputabilità della misura di aiuto allo Stato e del suo finanziamento attraverso risorse statali che, con riferimento ad uno dei pilastri fondamentali delle politiche ambientali — le energie rinnovabili — e alla *vexata questio* del prezzo minimo, ha visto la Commissione estendere l'applicazione dell'art.107 TFUE e una reazione opposta della Corte di Giustizia intesa a lasciare un maggior spazio politico agli Stati membri ⁽⁹⁷⁾ per il sostegno allo sviluppo di politiche energetiche sostenibili ⁽⁹⁸⁾.

Significativa è poi la discussione attorno al requisito della selettività dell'aiuto, emersa a proposito di ecotasse settoriali: a questo proposito la Corte, a fronte di un più largheggiante atteggiamento della Commissione, ha concluso nel senso che lo scopo ambientale degli interventi statali « non è sufficiente a sottrarli ipso facto alla qualificazione come « aiuti » ai sensi dell'art. 87 [107] TFUE. Infatti, l'art. 87 [107], n. 1, TFUE non distingue a seconda delle cause o degli obiettivi degli interventi statali, ma li definisce in funzione dei loro effetti ». Ciò ovviamente non vuol dire irrilevanza dello scopo ambien-

relativo all'aiuto e alle modalità ad esso inscindibilmente connesse. Infatti, sebbene un aiuto a favore della tutela dell'ambiente possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno in forza dell'art. 107, par. 3, lett. b) o c), TFUE, un aiuto da cui derivino effetti dannosi per l'ambiente non è, per ciò solo, lesivo dell'istituzione del mercato interno »; analogamente la Corte di Giustizia Ue, sentenza del 13 settembre 2005, *Commissione/Consiglio*, C-176/03: « La tutela dell'ambiente non costituisce, in quanto tale ... una componente di tale mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali » punto 42. Ancora, nella nota sentenza *Bupa* (Trib. UE, 12 febbraio 2008, *BUPA e a./Commissione*, T-289/03): « la Commissione deve effettuare una valutazione riguardo alle disposizioni pertinenti che non rientrano, in senso stretto, nel diritto degli aiuti soltanto qualora talune modalità dell'aiuto in questione siano tanto indissolubilmente connesse con il suo oggetto che la loro eventuale mancanza di conformità alle dette disposizioni inficerebbe necessariamente la compatibilità di tale aiuto con il mercato [interno] ».

⁽⁹⁷⁾ E, in *primis*, alla Germania che, come sopra visto, primeggia in Europa e nel mondo per gli aiuti ambientali e in particolare alle energie rinnovabili. Al riguardo COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid Scoreboard 2019*, cit.

⁽⁹⁸⁾ Si v. ad es. Corte di Giustizia Ue 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, con cui si è negato che l'obbligo, imposto a imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili determini un trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tali tipi di energia elettrica. Analogamente, Corte di Giustizia Ue, 13 settembre 2017, causa C-329/15, *ENEA S.A. c. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki* e, più di recente, Corte di Giustizia Ue, 28 marzo 2019, causa C 405/16 P, *Germania contro Commissione*. Con diverso approccio, in presenza di una compensazione integrale del prezzo pagato da imprese private, la Corte ha invece affermato che l'obbligo di acquisto di energia può rientrare nella nozione di « aiuto » sebbene non comporti un trasferimento di risorse statali (Corte di giustizia Ue, 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Association Vent De Colère!*).

tale « *poiché la considerazione degli obiettivi ambientali può in ogni caso intervenire in modo utile in sede di valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune, conformemente all'art. 87[107], n. 3, C* » ⁽⁹⁹⁾.

Scartata l'idea che la finalità ambientale possa di per sé legittimare il superamento della nozione di aiuto, come avvenuto per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, è, dunque, soprattutto in merito alla valutazione della compatibilità della misura che emerge la specificità dell'aiuto ambientale. Qui lo sforzo della Commissione, cui nell'ambito dell'art. 107 par. 3, TUFUE è riservata una valutazione connotata da un'ampia discrezionalità ⁽¹⁰⁰⁾, è di combinare la particolare importanza degli interessi ambientali con canoni di razionalità economica e di efficienza (presenza di un fallimento del mercato e alla sua concreta attitudine a risolverlo).

In questa prospettiva le Comunicazioni sugli aiuti a favore dell'ambiente (da ultimo la Comunicazione del 2014) e il Regolamento generale di esclusione per categoria, definiscono in astratto presupposti e requisiti di compatibilità degli aiuti anticipando e cristallizzando il potere valutativo attribuito alla Commissione nella sua funzione di controllo-governo-indirizzo delle politiche nazionali degli aiuti di Stato. Qui la Commissione prosegue nell'ibridazione di logiche politiche ed economiche.

Lo si vede innanzitutto nella definizione del proprio ambito di applicazione, che include attività preordinate alla tutela ambientale e nel contempo connotate dall'esposizione a fallimenti di mercato, come generazione di esternalità positive i cui costi superino i vantaggi catturabili dal produttore. Rispondono a questo paradigma molte delle attività ammesse agli aiuti dalla Comunicazione del 2014 e dal Regolamento di esenzione n. 651/2014, quali le attività di ricerca, il risanamento dei siti inquinati — non a favore dell'inquinatore — l'efficientamento energetico, la produzione di energia da fonti rinnovabili, il riciclaggio e il riuso dei rifiuti, gli studi ambientali, il *miglioramento* dei livelli di tutela ambientale rispetto a quanto prescritto dalla legislazione vigente (anche eventualmente solo in termini di tempo, come adeguamento *anticipato* alle prescrizioni ambientali). In questa stessa logica, l'ottemperanza a vigenti obblighi di legge non è considerata base idonea per la concessione dell'aiuto in mancanza di altre situazioni esterne rappresentabili come ulteriori fallimenti del mercato, quali calamità naturali oppure altri eventi eccezionali (secondo la logica dell'art. 107 comma 1 lett. b) TFUE).

Anche l'adeguamento a *nuove* prescrizioni ambientali che si verifica in tutte le fasi di transizione, dovrebbe in linea teorica ricadere nell'ambito dell'internalizzazione dei costi e, dunque, del divieto: tutte le imprese devono infatti investire per adeguarsi ai nuovi requisiti ambientali europei, sicché eventuali aiuti nazionali darebbero alle imprese beneficiarie un vantaggio competitivo rispetto alle imprese di altri Stati che non ne beneficino, pur essendo gravate degli stessi obblighi ambientali.

In presenza di costi di adeguamento particolarmente elevati l'aiuto potrebbe

⁽⁹⁹⁾ Così Corte di Giustizia Ue, 22 dicembre 2008, causa C-487/06 *British Aggregates* che prosegue osservando che « *le considerevoli emissioni di NOx delle imprese rientranti nella misura controversa e il parametro specifico di riduzione che su tali imprese grava non sono sufficienti a sottrarre tale misura alla qualificazione come misure selettive* »; analogamente, sempre in relazione ad ecoimposte, v. Corte di Giustizia Ue, 8 settembre 2011, causa C-279/08, *Commissione c. Olanda*.

⁽¹⁰⁰⁾ Corte di Giustizia Ue, 5 marzo 2015, causa C-667/13, *Portogallo c. Banco Privado Português SA*; Corte di Giustizia Ue, 8 marzo 2016, causa C-431/14 P, *Repubblica ellenica c. Commissione*.

tuttavia risultare coerente con la tutela dell'affidamento dell'impresa ⁽¹⁰¹⁾ e con un'esigenza — politica — di garantire effettività alle nuove norme; per tali ragioni la deroga, non contemplata nell'attuale regime, è stata in passato ammessa in via transitoria anche se con intensità di aiuto piuttosto limitate e potrebbe ritrovare un suo spazio nell'ambito della transizione ecologica ⁽¹⁰²⁾.

La medesima prospettiva di intesecare valutazioni tecniche e scelte politiche sottende l'astratta individuazione dei *costi ammissibili* e le *intensità* autorizzate (cioè le percentuali di *costi ammissibili* sovvenzionabili). Queste, ad esempio, sono prive di limiti laddove l'aiuto sia assegnato attraverso una gara pubblica, idonea a simulare l'efficienza della competizione concorrenziale. È invece frutto di scelte politiche definire l'intensità degli aiuti, come mostra l'aumentata intensità degli aiuti ambientali nelle ultime linee guida del 2014 ⁽¹⁰³⁾.

Il bilanciamento tra istanze contrapposte si riscontra poi con chiarezza nei tratti caratterizzanti il controllo *ex ante* affidato alla Commissione ⁽¹⁰⁴⁾ e volto alla verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno ⁽¹⁰⁵⁾. Lo mostrano innanzitutto gli atti di autovincolo con cui la Commissione orienta le proprie decisioni sulle singole misure — da ultimo la Comunicazione del 2014. Qui viene individuato un primo parametro di valutazione dotato di un elevato tasso di politicità: la *contribuzione ad un ben definito obiettivo di interesse comune*. Ad esso sono poi affiancati criteri misti tecnico-discrezionali quali la *necessità dell'intervento* in relazione alla produzione di un miglioramento tangibile dell'ambiente, l'*adeguatezza* in relazione all'obiettivo di interesse comune, l'effetto di *incentivazione* cioè l'idoneità della misura ad indurre un diverso comportamento, la *proporzionalità* vale a dire la limitazione dell'aiuto al minimo indispensabile rispetto all'obiettivo ambientale e la *trasparenza* intesa quale conoscibilità ⁽¹⁰⁶⁾.

Si tratta dunque di criteri che lambiscono con specifiche indicazioni di iter logico da seguire un controllo che ha come suo nucleo una valutazione non riducibile alla tecnica né alla pura verifica della sussistenza di presupposti predefiniti: che gli obiettivi di tutela ambientale siano prevalenti su quelle di libera concorrenza alla luce del principio di proporzionalità ⁽¹⁰⁷⁾.

Riflette l'ampiezza della discrezionalità e la sua, *lato sensu*, politicità, nel senso di mediazione di interessi, il limite del sindacato giurisdizionale, che si arresterà al riscontro

⁽¹⁰¹⁾ Gli aiuti infatti possono essere concessi solo per un breve periodo e solo per impianti in servizio da almeno due anni al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme o dei nuovi obblighi, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (94/C 72/03).

⁽¹⁰²⁾ L'intensità massima lorda è del 15 per cento dei costi ammissibili o, nel caso d'investimenti effettuati da piccole e medie imprese, sino al 25 per cento. Qualora poi gli investimenti abbiano luogo in regioni assistite, gli aiuti possono essere concessi fino alla normale intensità di aiuto regionale autorizzata dalla Commissione per la regione interessata, con ulteriore maggiorazione del 10 per cento per le piccole e medie imprese; sul punto v. COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (94/C 72/03).

⁽¹⁰³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014- 2020*, cit.

⁽¹⁰⁴⁾ Corte di Giustizia. Ue, 5 marzo 2015, causa C-667/13, *Portogallo c. Banco Privado Português SA*.

⁽¹⁰⁵⁾ Corte di Giustizia Ue, 17 settembre 1980, causa 730/79 e 8 marzo 2016, causa c-431/14 P, *Repubblica Ellenica c. Commissione*.

⁽¹⁰⁶⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014- 2020*, cit.

⁽¹⁰⁷⁾ Trib. Ue, 12 dicembre 1996, causa T-380/94, *Aiuffass e Akt c. Commissione*.

dell'osservanza delle regole procedurali nonché, sul piano sostanziale, ad una verifica estrinseca di logicità, ragionevolezza, assenza di errori materiali o di manifesti errori di valutazione. In questi termini, la base tecnica dell'istruttoria assume un particolare rilievo per circoscrivere l'ampiezza della discrezionalità e per ampliare la profondità del sindacato giurisdizionale. Resta infatti fermo che il giudizio sul valore da attribuire agli obiettivi ambientali, all'equità e all'efficienza è, in ultima analisi, di natura politica⁽¹⁰⁸⁾ ed è per questo riservata alla Commissione senza che il giudice possa sostituire la propria valutazione facendo leva sugli aspetti tecnici della decisione⁽¹⁰⁹⁾. E tale natura, nella materia ambientale, è rafforzata dalla dimensione prioritaria assunta dalla questione ecosistemica (in sé e come tassello della *mutivalued tradition* dell'*antitrust* comunitario)⁽¹¹⁰⁾.

Questi rapidi cenni ad alcuni aspetti della disciplina degli aiuti ambientali mostrano come, nel quadro di aiuti diretti sempre più chiaramente rivolti all'interesse comune, l'inserimento dell'aiuto in logiche di mercato sia essenziale per la sua efficienza ma sia da considerarsi strumentale rispetto ai prevalenti obiettivi comuni di natura politica.

Dunque, per gli obiettivi ambientali, da tempo all'apice dell'agenzia europea, i parametri economici possono offrire un essenziale contributo ad esempio in termini di minimizzazione dei costi o in termini di più chiara analisi degli impatti delle misure sulla concorrenza e sul mercato interno e di più chiara rappresentazione del *trade-off* tra la tutela dell'ambiente e concorrenza. Ma, nella dialettica tra razionalità tecnica e politica, quest'ultima è destinata senz'altro a prevalere laddove l'aiuto non possa rappresentarsi come un correttivo al fallimento del mercato o nei limiti in cui la teoria dei fallimenti di mercato presenti delle zone d'ombra (come per il caso degli aiuti per l'adeguamento a nuovi obblighi nelle fasi di transizione). In tal caso infatti gli aiuti incidono sul mercato e possono giustificarsi « *quando gli effetti negativi che esercitano sulla concorrenza sono più che compensati dai vantaggi che arrecano all'ambiente* »⁽¹¹¹⁾ secondo una linea di compensazione fatta di mediazioni di interessi: « *la Commissione tiene conto dell'effetto ambientale globale. Quanto minore è l'effetto ambientale previsto dalla misura, tanto maggiore è l'importanza che riveste la verifica dei suoi effetti sulle quote di mercato e sui profitti dei prodotti concorrenti* »⁽¹¹²⁾.

La definizione della linea di equilibrio tra istanze opposte e il diverso ma essenziale ruolo svolto dall'intersecarsi di analisi tecnico-economica e valutazione politica, acquista una particolare rilevanza oggi nell'ambito del processo di revisione della disciplina degli aiuti di Stato in atto che dovrebbe coerentemente ampliarne lo spazio e rafforzarne la strumentalità verso la transizione ecologica. E, in questa prospettiva, fare dei passi verso una più decisa applicazione del divieto di sovvenzioni dannose per l'ambiente.

Resta ovviamente fermo l'auspicio che il ruolo assunto dagli aiuti di Stato nel processo di transizione ecologica venga compensato da strumenti europei, quali il *Just*

⁽¹⁰⁸⁾ H.W. FRIEDERISZICK, L.H. ROLLER e V. VERouden, « *European State Aid Control: an Economic Framework* », cit.

⁽¹⁰⁹⁾ Trib. Ue, 11 luglio 2002, causa T-152/99, *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) c. Commissione*; Corte di Giustizia Ue, 8 marzo 2016, causa C-431/14 P, *Repubblica ellenica c. Commissione*.

⁽¹¹⁰⁾ R. PARDOLESI, *Le intese verticali*, in L.F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 81.

⁽¹¹¹⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* (94/C 72/03).

⁽¹¹²⁾ *Ibidem*.

Transition Fund e il *Financial Mechanism* ⁽¹¹³⁾ che accompagnano il patto verde per l'Europa, per evitare non solo di generare diverse velocità dei mercati e delle economie degli Stati ma anche plurime e discriminatorie ecologie all'interno dell'Unione.

5. Aiuti di Stato e emergenza pandemica. Per una condizionalità ambientale.

La funzionalizzazione degli aiuti di Stato alle strategie della transizione ecologica potrebbe oggi essere messa a rischio (o consolidata) dalla grave crisi economica indotta dall'emergenza Covid-19 ⁽¹¹⁴⁾.

In risposta a questa situazione, come si è visto, accanto all'adozione di misure a tutela della salute, si è avuta e si avrà una diffusa e importante immissione di risorse pubbliche destinate alle imprese e alle popolazioni: la risposta emergenziale irrompe così nei pregressi percorsi, ponendosi quale immediata e sovrastante priorità *extra ordinem* che, come si è visto, ha condotto ad un ampio ricorso agli aiuti di Stato e ha determinato l'avvio di un più ampio progetto di intervento eurounitario per la ripresa ⁽¹¹⁵⁾.

Il quadro è dinamico e si va definendo progressivamente attraverso adattamenti che vanno a rafforzare il ruolo degli interventi pubblici di sostegno, in uno scenario emergenziale dall'orizzonte temporale ancora non definibile e di una prevedibile e grave crisi post-emergenziale. Difficile dunque considerare gli aiuti di contrasto alla pandemia una mera parentesi priva di incidenze sistemiche.

In questo scenario emergono, in particolare, due specifici rischi riguardanti il mercato interno e la sua transizione ecologica.

Un primo rischio è di un'interferenza negativa degli aiuti emergenziali e post emergenziali nel processo di transizione ecologica.

La disciplina degli aiuti emergenziali si è infatti venuta definendo intorno alla risposta pandemica come sua finalità immediata, con un approccio privo di orientamenti finalistici e scisso dagli obiettivi ambientali della politica europea. Si sono previste regole volte ad evitare che le singole misure concesse possano tradursi in indebiti vantaggi concorrenziali ma non sono state introdotte condizionalità rispetto ad obiettivi ambientali. Così, ad esempio, nella prospettiva di evitare indebiti vantaggi si prevede che l'aiuto di qualsiasi tipologia non possa essere concesso a imprese che, al 31 dicembre 2019, si trovavano già in difficoltà; quanto alla garanzia dello Stato, gli enti creditizi o altri enti finanziari sono tenuti a trasferire ai beneficiari finali i vantaggi che ne derivano, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli o tassi d'interesse inferiori.

È con riferimento agli aiuti alla ricapitalizzazione che emerge una finalizzazione verso obiettivi comuni europei: possono essere concessi solo se volti ad *evitare difficoltà di ordine sociale, considerevoli perdite di posti di lavoro, l'uscita dal mercato di un'impresa innovativa o di importanza sistemica, il rischio di perturbazione di un servizio importante o situazioni analoghe debitamente giustificate dallo Stato membro*. Ed è proprio nell'impresa innovativa o di importanza sistemica che può trovare spazio la transizione ecologica.

⁽¹¹³⁾ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing the Just Transition Fund*, COM(2020) 22 final 2020/0006 (COD), del 14.1.2020.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. I. VISCO, *Considerazioni finali, Relazione annuale*, maggio 2020, disponibile al seguente link <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/considerazioni-finali-del-governatore/>.

⁽¹¹⁵⁾ Al riguardo v. *supra* § 1.

È poi per le grandi imprese beneficiarie ricapitalizzazioni che emerge espressamente il riferimento all'ambiente, anche se in modo indiretto, con riferimento agli obblighi informativi: « *i beneficiari di una ricapitalizzazione Covid-19 diversi dalle PMI pubblicano informazioni sull'uso dell'aiuto ricevuto entro 12 mesi dalla data di concessione dell'aiuto e, successivamente, ogni 12 mesi. Questo comprende, in particolare, informazioni su come tale uso sostiene le loro attività in linea con gli obiettivi UE e gli obblighi nazionali legati alla trasformazione verde e digitale, compreso l'obiettivo UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050* » ⁽¹¹⁶⁾.

A tali prescrizioni, salvo che per gli aiuti di importo limitato e dalle esenzioni per categoria, si congiunge l'obbligo di previa notifica alla Commissione che, accerterà il rispetto di tutte le condizioni prescritte, senza tuttavia poter recuperare, in fase di controllo, ulteriori condizionalità ambientali ⁽¹¹⁷⁾.

Un recupero della finalizzazione alla transizione ambientale degli aiuti lo si potrebbe avere per iniziativa dei singoli Stati.

A livello europeo uno spunto ottativo in questo senso si coglie nella menzionata Comunicazione dell'8 maggio ⁽¹¹⁸⁾ con cui la Commissione ha ampliato l'ambito degli aiuti includendovi anche interventi pubblici di ricapitalizzazione a favore di società non finanziarie. Qui si delinea uno spettro di valori rilevanti in sede di controllo specie nella fase post-pandemica: « *Un'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato dell'UE garantisce che le misure di sostegno nazionali aiutino efficacemente le imprese colpite durante la pandemia di Covid-19, limitando nel contempo indebite distorsioni del mercato interno, preservando l'integrità di quest'ultimo e garantendo condizioni di parità. Ciò contribuirà alla continuità dell'attività economica durante la pandemia di Covid-19 e offrirà all'economia una solida piattaforma per superare la crisi, tenendo conto di quanto sia importante conseguire la duplice transizione verde e digitale conformemente agli obiettivi dell'UE* ».

Si collega a tale approccio funzionalmente orientato ai valori comuni, l'esortazione agli Stati ad indirizzare i propri aiuti nella medesima direzione, ricordando sia il loro ruolo nel sostegno alla transizione verde e digitale sia « *la loro responsabilità nel garantire che tali misure non ostacolino il conseguimento degli obiettivi climatici e digitali dell'UE* ».

In una prospettiva di sussidiarietà orizzontale, lo stesso invito dovrebbe essere così rivolto al sistema bancario nell'elaborare strategie di credito assistite dalla garanzia statale che si inseriscano nella medesima direzione, non fosse altro per il loro valore di indici di sostenibilità delle attività finanziate e per la copertura statale dei rischi legati all'innovazione e al costo degli investimenti ambientali ⁽¹¹⁹⁾.

Avvisaglie positive in tal senso vengono dal mondo della finanza, anche tecnologica,

⁽¹¹⁶⁾ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione dell'8 maggio 2020 cit., par. 83. Sulle ricapitalizzazioni nell'attuale esperienza pandemica si v. M. PASSALACQUA B. CELATI, *Stato che innova e Stato che ristrutturata. Prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia*, in questo Volume.

⁽¹¹⁷⁾ Sul punto v. P. ROSSI, *Aiuti di stato e banking resolution negli scenari di crisi pre e post Covid-19*, in questo Volume, che ricorda come i criteri elaborati dalla prassi decisionale della Commissione sono ben applicabili.

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. COMMISSIONE UE, Comunicazione 8 maggio 2020 (C(2020) 3156 final, cit.

⁽¹¹⁹⁾ Riguardo all'impatto della risposta pandemica sul sistema bancario v. P. ROSSI, *Aiuti di stato e banking resolution negli scenari di crisi pre e post Covid-19*, cit.

che va spontaneamente orientandosi verso la sostenibilità e che potrebbe rivelarsi un regolatore ambientale più severo e più efficace degli Stati e, senz'altro, più effettivo ⁽¹²⁰⁾.

Si tratta di segnali importanti, senz'altro da salutare con favore, in quanto mostrano i vantaggi, non solo ecosistemici, ma anche economici, della protezione ambientale ⁽¹²¹⁾; e possono così offrire ulteriori stimoli per una condizionalità ambientale degli aiuti Covid-19, che si auspica possa diventare nei prossimi interventi regolatori progressivamente più esplicita e cogente.

Dai primi report infatti emerge con chiarezza che la pandemia sta avendo un effetto negativo sul perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, tra cui in particolare la lotta al cambiamento climatico ⁽¹²²⁾.

Stando, ad esempio, all'analisi svolta dalla Fondazione Enrico Mattei, l'idea fondamentale che traspare è che « *il cambiamento climatico, così come la resilienza legate ai disastri naturali o alla cooperazione per l'attuazione di direttive o convenzioni sui cambiamenti climatici, diventeranno questioni secondarie nel breve-medio periodo, considerando la crisi socio-economica che il nostro Paese, come molti altri, attraverserà* » ⁽¹²³⁾.

Così le Nazioni Unite invitano ad indirizzare gli aiuti economici al passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, alla lotta ai cambiamenti climatici e all'accesso universale a servizi pubblici di qualità ⁽¹²⁴⁾. E le indicazioni del Fondo monetario internazionale sono nel medesimo senso ⁽¹²⁵⁾. Questo invito ad una condizionalità ambientale vale ovviamente sia per gli aiuti di Stato nazionali, che per i piani di sostegno europei e per le misure attuative che saranno adottate a livello nazionale. E anche per il sistema bancario che oggi, in una prospettiva di pluralismo e sussidiarietà, si rivela essere un asse fondamentale della funzione pubblica di contrasto alla crisi pandemica.

A questo primo rischio, per gli obiettivi della transizione ecologica, se ne affianca un secondo, percepito diffusamente e menzionato nelle premesse della Comunicazione dell'8 maggio: che la crisi pandemica, da crisi simmetrica, si trasformi in uno *shock* asimmetrico nel mercato unico a scapito degli Stati membri con minori possibilità di aiutare la loro industria.

È questo uno scenario che, sul piano teorico e *de iure condendo*, induce ad una rivisitazione degli aiuti di Stato alla luce del nuovo ruolo dello Stato di sostegno ai mercati ⁽¹²⁶⁾, e che, sul piano pratico e a legislazione vigente, chiama in causa l'intervento di sostegno a livello dell'UE, innanzitutto attraverso il piano *Nex Generation EU* e il

⁽¹²⁰⁾ Cfr. BLACKROCK INVESTMENT INSTITUTE, *2020 midyear outlook. The future is running at us*; ID., *Sustainability: The tectonic shift transforming investing. A framework for incorporating sustainable investing in portfolio construction*, Febbraio 2020.

⁽¹²¹⁾ In proposito, P. CIOCCA, *La questione ambientale e le altre*, cit.

⁽¹²²⁾ M. ALIBEGOVIC, L. CAVALLI, G. LIZZI, I. ROMANI, *Covid-19 & SDGs: Does the current pandemic have an impact on the 17 Sustainable Development Goals? A qualitative analysis*, disponibile al seguente link https://www.feem.it/m/publications_pages/brief07-2020.pdf; VIVID ECONOMICS, *Greenness of Stimulus Index*, Agosto 2020, disponibile al seguente link <<https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/>> che, tuttavia, come visto (supra, § 1), mostra come alcuni Stati, tra cui in Europa innanzitutto la Germania, stanno rivolgendo le politiche di contrasto alla pandemia alla tutela dell'ambiente.

⁽¹²³⁾ *Ibidem*, pp. 10-11.

⁽¹²⁴⁾ UNITED NATIONS, *The Sustainable Development Goals Report 2020*, disponibile al seguente link <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>.

⁽¹²⁵⁾ FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, Report di ottobre 2020, disponibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

⁽¹²⁶⁾ Per ogni imprescindibile esigenza di coerenza funzionale degli ordinamenti amministrativi e dei loro istituti, A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, cit.; ID., *Introduzione*, cit.

meccanismo finanziario del *Green Deal*, unico in grado di contenere il rischio di distorsione del mercato e di compensare la diversa forza degli Stati nell'offrire aiuti alle proprie economie.

Del resto questa esigenza di compensazione, che in quanto esigenza di solidarietà costituisce principio giuridico per l'integrazione europea *ex art. 122 del TFUE*, si rafforza nella prospettiva di coniugare la strategia emergenziale con la tutela dell'ambiente, al fine di evitare che le asimmetrie nei mercati diventino non solo disuguaglianze economiche e sociali ma anche ecologiche e possano poi tradursi in inaccettabili disuguaglianze nel godimento dei correlati diritti umani fondamentali.