
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**



Tesi di laurea magistrale
in
Diritto Tributario d'Impresa
Interno e Internazionale

Profili tributari del Regolamento UE sulle sovvenzioni estere

Relatore

Prof.ssa Paola Tarigo

Candidato

Marco Podda

Anno accademico 2022/2023

Indice

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I IL SISTEMA REGOLATORIO INTERNO E INTERNAZIONALE	3
1.1 Introduzione	3
1.2 Le regole della concorrenza nell'UE	7
1.3 L'inadeguatezza delle regole WTO ...	11
1.4 ... e degli aiuti di Stato in UE	17
1.5 Limitazioni all'applicazione della disciplina	28
1.6 Discriminazioni fiscali e Aiuti di Stato	35
1.7 Gli aiuti di Stato tramite strumenti fiscali	38
1.8 Esistenza di lacune normative sulle sovvenzioni estere	40
1.9 Il processo che ha portato alla proposta	45
CAPITOLO II IL REGOLAMENTO UE SULLE SOVVENZIONI ESTERE	51
2.1 Aspetti generali	51
2.2 Libro Bianco sulle sovvenzioni estere	52
2.3 Il regolamento (UE) 2022/2560	65
2.4 L'esame d'ufficio delle sovvenzioni estere distorsive	73
2.5 Controllo delle concentrazioni	74
2.6 Procedure di appalto pubblico	76
2.7 I problemi legati al Regolamento UE 2022/2560	79

CAPITOLO III L'IMPATTO DELLE SOVVENZIONI ESTERE SULL'INDUSTRIA DEI SEMICONDUCTORI	81
3.1 Definizione del problema	81
3.2 Misure di supporto: gli incentivi fiscali	86
3.3 Incentivi fiscali per la ricerca e sviluppo	90
CONCLUSIONI	100
BIBLIOGRAFIA	102

Abstract

La ricerca svolta attraverso l'analisi del Regolamento sulle sovvenzioni estere ha permesso di focalizzare lo studio sui fenomeni distorsivi derivanti dalle sovvenzioni estere concesse dai paesi terzi. Il presente lavoro, caratterizzato dallo studio delle norme comunitarie e internazionali, ha portato a diversi risultati. L'analisi ha fatto emergere l'esistenza di un vuoto normativo che non permette di disciplinare le sovvenzioni distribuite da parte dei paesi extra-ue alle imprese operanti nel mercato dell'Unione Europea. Il Regolamento UE sulle sovvenzioni estere è lo strumento adeguato per il mercato e per la tutela della concorrenza. Dallo studio del settore di mercato dei semiconduttori è emerso che le sovvenzioni estere, che maggiormente beneficiano le imprese, distorsive per la concorrenza assumono la forma di incentivi fiscali. Tutte queste misure sono oggetto di notifica da parte dell'impresa beneficiaria nei confronti degli organi europei: le imprese sono obbligate a tracciare tutte le sovvenzioni estere di cui hanno beneficiato, con la conseguenza di un aggravio amministrativo per le stesse.

The research carried out through the analysis of the Foreign Subsidies Regulation made it possible to focus the study on distorting phenomena arising from foreign subsidies granted by third countries. The present work, characterized by the study of EU and international regulations, has led to several results. The analysis revealed the existence of a regulatory vacuum that does not allow the regulation of subsidies distributed by non-EU countries to companies operating in the EU market. The EU Regulation on Foreign Subsidies is the appropriate instrument for market and competition protection. The study of the semiconductor market sector showed that foreign subsidies, which most benefit enterprises, distort competition take the form of tax incentives. All of these measures are subject to notification by the recipient company to European bodies: companies are obliged to track all foreign subsidies they have benefited from, resulting in an administrative burden for them.

Introduzione

Il presente lavoro è stato svolto con lo scopo di analizzare un fenomeno che negli ultimi anni ha registrato numeri via via crescenti. Si fa riferimento alla questione delle sovvenzioni estere ricevute dalle imprese operanti nell'Unione Europea, che, fino all'introduzione del nuovo Regolamento da parte della Commissione Europea, ha generato effetti distorsivi sul mercato interno, in particolare alcune industrie sono state maggiormente oggetto di sovvenzioni da parte degli Stati.

Moltissimi operatori di mercato presenti nel mercato Ue hanno potuto beneficiare di sovvenzioni estere. Grazie ad alcuni studi effettuati sul mercato e sul fenomeno delle sovvenzioni statali, si è riscontrato il potenziale effetto distorsivo causato dalle sovvenzioni estere che hanno agevolato l'acquisizione di imprese in UE, generando così distorsioni all'interno del mercato.

La disciplina analizzata è inclusa nel Regolamento 2022/2650, entrato in vigore lo scorso dicembre, e permetterà di svolgere un'analisi dei principali aspetti legislativi e procedurali. La normativa ha lo scopo di disciplinare un fenomeno che ha carattere ampio, con l'intento di contrastare tutte le situazioni, create dalla concessione di aiuti molto generosi da parte dei Governi extra-Ue, che sono dannose per la concorrenza.

Lo studio della materia ha fornito degli spunti interessanti e di carattere pratico e attuale: le sovvenzioni estere non riguardano esclusivamente alcuni settori specifici, ma i dati ci mostrano come alcuni settori, quali quello del ferro, dell'alluminio e dei semiconduttori siano particolarmente colpiti.

Sarà pertanto presentato lo studio del settore di mercato dei semiconduttori, che ha registrato effetti distorsivi causati dalle sovvenzioni estere. Lo studio delle principali caratteristiche di questo mercato ci permetterà di comprendere quanto siano grandi le distorsioni provocate sul mercato. Inoltre, i risultati della ricerca dimostrano che i principali aiuti forniti alle imprese, che hanno come oggetto principale le attività di ricerca e lo sviluppo, assumono la forma di incentivi fiscali. La rappresentazione di questi ultimi ci permetterà di scoprire le tipologie più comuni e preferite dai Governi.

L'elaborato riporta l'analisi della normativa sulle sovvenzioni estere e ci permetterà di capire perché un incentivo fiscale rientri nel perimetro regolatorio della norma europea di recente introduzione.

La presente ricerca è suddivisa in tre capitoli. Il quadro giuridico europeo e internazionale, fornito dalle regole sugli Aiuti di Stato e dalle norme WTO, si prefigge l'obiettivo di fornire i riferimenti normativi, e chiarire quali sono le lacune normative, che hanno così spinto le istituzioni dell'Unione Europea a pensare al nuovo Regolamento sulle sovvenzioni estere. Il primo capitolo riporta gli aspetti più importanti dei due sistemi di norme, rappresentando i vuoti normativi che vengono colmati dal nuovo Regolamento UE.

Il secondo capitolo riporta il processo che ha portato all'introduzione del Regolamento sulle sovvenzioni estere: largo spazio è dato all'analisi della normativa e alla spiegazione di alcuni concetti chiave che saranno ripresi nel terzo, quali il concetto ampio di contributo finanziario che permette di classificare al suo interno gli incentivi fiscali.

Questi ultimi sono la misura più utilizzata dai Governi UE e extra-UE, nell'ambito dell'attività di ricerca e sviluppo. Nel terzo capitolo, infatti, è presentato il caso delle imprese operanti nel settore dei semiconduttori, beneficiarie di questi contributi fiscali che, nonostante l'incentivo ad investire nell'innovazione dell'impresa, può portare ad effetti distorsivi per i mercati globali e in particolare per il mercato UE, oggetto del nostro studio e del Regolamento europeo. Per completezza, verrà fornita una panoramica degli incentivi fiscali esistenti.

Capitolo I

Il sistema regolatorio interno e internazionale

SOMMARIO: 1.1 Introduzione. - 1.2 Le regole della concorrenza nell'UE. - 1.3 L'inadeguatezza delle regole WTO ... - 1.4 ... e degli aiuti di Stato in UE. - 1.5 Limitazioni all'applicazione della disciplina. - 1.6 Discriminazioni fiscali e Aiuti di Stato. - 1.7 Gli aiuti di Stato tramite strumenti fiscali. - 1.8 Esistenza di lacune normative sulle sovvenzioni estere. - 1.9 Il processo che ha portato alla proposta.

1.1 Introduzione

Il mercato interno dell'Unione Europea è sempre in continua evoluzione e caratterizzato dall'introduzione di nuove norme con lo scopo di rendere il sistema economico europeo più solido e in linea con gli obiettivi preposti. Un obiettivo importante, che l'Unione degli Stati ha sempre cercato di raggiungere, è quello di garantire pari condizioni di concorrenza tra le imprese operanti all'interno dell'Unione¹.

¹ Si riporta in tal senso il Protocollo n.27 sul mercato interno e la concorrenza che include la nozione di mercato interno, non più espressamente indicata all'articolo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ossia "*Il mercato interno ai sensi dell'articolo 3 TUE comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata*".

Le norme in materia di concorrenza sono parte costituente del sistema giuridico europeo sin dalla sua nascita e cercano di tutelare gli operatori economici dai comportamenti sleali messi in atto dai propri concorrenti.

L'attuale quadro economico risulta complesso e caratterizzato da una molteplicità di forze economiche. In via sempre più crescente le imprese hanno saputo comprendere come operare e acquisire una posizione di vantaggio competitivo anche grazie alla presenza di un quadro normativo non del tutto regolato. Sono diverse le pratiche sleali esistenti, quali ad esempio la protezione delle proprie industrie attraverso l'apertura selettiva ad alcuni mercati, le limitazioni imposte in tema di licenze e investimenti, e le sovvenzioni inviate da paesi esteri a imprese operanti nell'UE². Quest'ultima pratica è stata finalmente oggetto di un regolamento specifico che proibisce il trasferimento di questi incentivi da paesi extra-ue. Pratica simile è quella relativa agli aiuti di Stato. In questo caso si fa riferimento ad aiuti economici che vengono dati da parte degli Stati membri dell'UE a imprese operanti nel mercato interno europeo: la norma che regola e proibisce questa fattispecie è presente agli art. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, rinominato così a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009³. Si tratta del cosiddetto divieto degli aiuti di Stato che rappresenta un importante pilastro del sistema giuridico europeo con il fine ultimo di tutelare la concorrenza tra le imprese.

Come si può capire, se il divieto di aiuti di Stato non consente che gli Stati membri concedano aiuti economici alle imprese operanti all'interno del mercato europeo, questi ultimi possono ricevere sovvenzioni da Paesi extra-Ue. È da questa lacuna normativa, che per diversi anni si è dibattuto sul contenuto della norma da adottare, che nasce il Regolamento sulle sovvenzioni estere⁴.

Nel contesto attuale vi sono paesi terzi caratterizzati da un mercato interno del tutto chiuso e che non permettono l'accesso a chi opera in UE, ciò rappresenta un rilevante

² EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 17.6.2020 COM(2020) 253 final, p. 4. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

³ UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2017. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union>>.

⁴ Regolamento UE 2022/2560.

elemento distorsivo della concorrenza. Nonostante ciò, questi paesi hanno trovato un mercato europeo aperto che li ha permessi di ottenere un indebito vantaggio. È proprio per questo motivo che le sovvenzioni che hanno origine da questi paesi, caratterizzati da una economia di mercato chiusa, provocano distorsioni ancora più grandi per la concorrenza.

Per comprendere meglio a che fase del processo d'integrazione europeo ci troviamo oggi, è necessario ricordare quali sono gli obiettivi del mercato unico. Il mercato unico è stato creato per favorire gli scambi e le relazioni commerciali tra i paesi facenti parte del sistema economico. Per fare in modo che ciò si verificasse, il mercato stesso è stato sottoposto ad alcune regole. Il controllo sugli aiuti di Stato⁵ è un pilastro fondamentale e di immensa unicità al fine di garantire una concorrenza equa tra le imprese: tutela queste ultime dal rischio che gli Stati membri “ingaggino tra loro gare di sovvenzioni, a spese gli uni degli altri e dell'interesse europeo generale”⁶.

Il divieto di aiuti di Stato e delle sovvenzioni estere è regolato dal diritto europeo per tutelare un sistema economico ultraliberale incentrato sulla libera concorrenza tra le imprese: qualsiasi misura nazionale a favore di un gruppo selettivo di imprese porrebbe queste ultime in una posizione di favore nei confronti di quelle imprese non interessate dall'aiuto.

In aggiunta, il periodo storico che stiamo vivendo ha registrato una distribuzione di aiuti senza precedenti. La crisi pandemica ha danneggiato l'economia e in maniera diretta le imprese. La risposta delle autorità pubbliche è stata immediata permettendo la continuità operativa delle attività economiche. Il controllo sugli aiuti di Stato si rivela, così, uno strumento importante ed efficace per la tutela delle pari condizioni di concorrenza.

È in questa cornice che si è deciso di avviare un'importante discussione tra gli Stati membri al fine di imporre un regolamento sulle sovvenzioni estere e che da tanto si aspettava. Il documento che raccoglie la questione delle sovvenzioni estere, che ha permesso di creare un importante dibattito sul tema e di mettere in luce i motivi alla base del regolamento, è il

⁵ Si fa presente che ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Trattato UE 26.10.2012, G.U.UE 26.10.2012 n. C 326), salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

⁶ DRAGONETTI A. et al., *Manuale di fiscalità internazionale*, Ipsa, 2019, p. 2126.

Libro bianco⁷ relativo alle sovvenzioni estere. Quest'ultimo è stato introdotto nel mese di giugno 2020 da parte della Commissione Europea ed è stato il primo passo per la successiva entrata in vigore del documento ufficiale nel dicembre 2022.

Il Libro bianco si è posto l'obiettivo di rendere partecipi alla questione gli organi esecutivi degli Stati membri così come tutti i portatori d'interesse, tra cui l'industria e le organizzazioni sociali, in modo tale che ognuno possa apportare un contributo proprio alla creazione di proposte e degli strumenti giuridici necessari per affrontare le sovvenzioni estere distorsive della concorrenza. In particolare, si evidenziano le fattispecie principali, oggetto del regolamento, che per lungo tempo hanno rappresentato la lacuna normativa nell'Ue.

Si tratta principalmente delle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, per quanto riguarda:

- il comportamento generale degli operatori economici nel mercato dell'Ue
- l'acquisizione di imprese
- le procedure relative agli appalti pubblici

e, le sovvenzioni estere nel quadro dell'accesso ai finanziamenti dell'Ue⁸.

La questione è molto ampia e, successivamente alla pubblicazione del documento, nel mese di settembre si è aperta la fase della consultazione pubblica che ha consentito la discussione da parte di tutte le parti interessate sulle misure più appropriate per affrontare il problema⁹.

⁷ Sul punto si riporta quanto dichiarato da Thierry Breton "Con il libro bianco pubblicato oggi mettiamo in atto un elemento essenziale della nostra visione di una nuova strategia industriale per l'Europa fondata sulla concorrenza, sull'apertura dei mercati e su un mercato unico solido. La parità di condizioni di concorrenza nel mercato unico, che è al centro di quest'iniziativa, aiuterà le nostre imprese a operare e a competere a livello mondiale, promuovendo in tal modo l'autonomia strategica aperta dell'UE. Nell'ambito del corpus di norme sul mercato unico, dobbiamo impedire che le sovvenzioni estere falsino le procedure di gara e garantire alle imprese un accesso equo agli appalti pubblici."

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 17.6.2020 COM(2020) 253 final, p. 4. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

⁹ La consultazione ha permesso a tutti i cittadini europei, Stati membri e gli stakeholder di fornire la propria opinione sul Libro Bianco e contribuire al nuovo strumento sull'introduzione della parità delle condizioni di concorrenza relativamente al problema delle sovvenzioni estere. La Sintesi delle risposte alla consultazione pubblica sul Libro Bianco sull'introduzione delle condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere Generale definisce che la Commissione ha ricevuto 150 contributi alla consultazione pubblica.

1.2 Le regole della concorrenza nell'UE

Per comprendere meglio come il regolamento sulle sovvenzioni estere si inserisce nel sistema di mercato europeo, è necessario illustrare i principi fondanti dell'Unione Europea, attraverso un richiamo alle regole della concorrenza.

Il principio della libera concorrenza e delle pari condizioni di mercato è sin dall'inizio il principio cardine della Comunità prima e dell'Unione Europea oggi. Già nel Trattato CEE era stata considerata come primaria e strategica l'opzione di garantire una politica economica basata sulla competizione. Stessa linea è poi confluita nel Trattato CE e, successivamente, nel TFUE conformemente alla necessità di voler mantenere una politica di mercato aperta e nel rispetto del principio della libera concorrenza¹⁰.

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, modifica il Trattato sull'Unione Europea, senza modificarne il titolo, e il Trattato sulla comunità europea, che viene ridenominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione¹¹. Il TUE all'art.3 stabilisce «l'Unione instaura un mercato interno e si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato, fra l'altro, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva».

Vengono così confermati i principi fondanti l'Unione, ovvero quello del mercato interno e della concorrenza. Il concetto di mercato è legato al principio di concorrenza: è grazie all'abbattimento delle barriere economiche tra gli Stati membri che è possibile per le imprese operare nell'ambito di un mercato più vasto, e i consumatori hanno così a disposizione di un'offerta molto più ampia e varia; inoltre, le imprese possono operare in un mercato di libera concorrenza senza ostacoli dettati da confini tra Stati.

La Commissione ha rimarcato nel corso del tempo e soprattutto intorno alla fine degli anni Novanta del '900, la necessità di dare più enfasi al principio della concorrenza. Questo perché i Trattati modificati a Lisbona hanno posto più l'accento verso scopi sociali piuttosto che economici, intaccando il pilastro di mercato della concorrenza.

¹⁰ ORLANDI M., *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Aracne, Roma, 2018, p.145

¹¹ *Il Trattato di Lisbona*. Risorsa web reperibile all'indirizzo:
<https://leg16.camera.it/465?area=3&tema=198&II+Trattato+di+Lisbona>

Da queste disposizioni concernenti i pilastri portanti del TUE, si passa alle regole della concorrenza così come disciplinate dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹², che stabilisce norme volte a prevenire restrizioni e distorsioni sulla concorrenza nel mercato interno¹³. Il TFUE, nel Capo I del Titolo VII, suddivide in due parti diverse le regole applicabili alle imprese e quelle relative agli Aiuti concessi dagli Stati.

Dagli art. 101 a 106 vengono riportate quelle regole che disciplinano quelle fattispecie distorsive della concorrenza messe in atto dalle imprese, come le intese o pratiche concordate tra imprese, lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante e le concentrazioni tra più imprese. Gli art. 107 e 108, invece, regolamentano gli Aiuti di Stato. Il regolamento sulle sovvenzioni estere va a coprire quelle situazioni in parte già disciplinate dagli Aiuti di Stato, con particolare riferimento alla questione delle sovvenzioni originate in Stati non facenti parte dell'Unione. È opportuno specificare che la disciplina sugli Aiuti di Stato è regolata dal TFUE e configura una fonte di diritto primario, mentre i regolamenti del Consiglio e della Commissione, adottati su delega del Consiglio, sono fonti secondarie¹⁴. Questo appunto è per sottolineare che le due questioni, relative agli aiuti concessi da Stati membri dell'Ue e quelli concessi da Stati extra-Ue, sono regolate da due fonti poste su un piano differente. Anche le Comunicazioni della Commissione, per via della loro rilevante frequenza con cui sono presentate, hanno assunto un'importanza sempre maggiore quasi al pari dei regolamenti o delle direttive. Con particolare rilevanza seguono le relazioni annuali sulla politica della concorrenza, dove la commissione riporta gli orientamenti che intende adottare e mette in luce le questioni, tra cui le pratiche distorsive che sono nel mirino dell'organo esecutivo europeo, di cui ci si può attendere una regolamentazione.

La Commissione Europea è un organo esecutivo che promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta tutte le iniziative necessarie al fine dell'applicazione dei trattati e del

¹² Articolo 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, rubricato "Principi", statuisce che: "1. *Il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze.*

2. *Il presente trattato e il trattato sull'Unione europea costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione. I due trattati, che hanno lo stesso valore giuridico, sono denominati «i trattati»*".

¹³ PARLAMENTO EUROPEO, *Politica della concorrenza*. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/82/politica-della-concorrenza>

¹⁴ PAPPALARDO A., *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Utet Giuridica, Ed. II, 2018, p.8.

diritto dell'UE. Ha anche una funzione di controllo e vigila sulla diretta applicazione dei trattati, sotto la costante sorveglianza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. È quest'organo che elabora la politica dell'Unione e garantisce la corretta applicazione delle regole sulla concorrenza¹⁵. Gli viene così assegnato un ruolo preminente sulle linee di indirizzo della politica europea e sulla gestione delle regole concorrenziali.

Nel corso del tempo l'approccio economico della Commissione è cambiato, riconoscendo la rilevanza economica del tema delle restrizioni alla concorrenza, apportando una svolta positiva per la politica europea della concorrenza.

Per concorrenza si intende una lotta tra imprese dove è importante sopravvivere e non farsi buttare fuori dal gioco. Più imprese si sfidano nell'intento o di aumentare la propria quota di mercato, oppure per i nuovi entranti di valicare le barriere economiche all'entrata. Il termine comunemente utilizzato per descrivere la tipologia di concorrenza che vediamo nella nostra struttura di mercato moderna è quello di concorrenza effettiva¹⁶, ci si riferisce ad un mercato dove nei principali settori industriali vi è un numero limitato di grandi imprese che operano in un regime di oligopolio. Queste imprese sanno che qualsiasi loro azione va ad influenzare i propri diretti concorrenti e le scelte di consumo degli individui. Si tratta di un regime lontano da quello di concorrenza pura e perfetta, dove una molteplicità di piccole imprese operano senza una particolare influenza sulla concorrenza. La concorrenza fa sì che le imprese operino in contrasto tra di loro per offrire un bene o servizio che sia ritenuto più vantaggioso e che soddisfa maggiormente un bisogno dell'acquirente. La competizione porta il potenziale acquirente ad informarsi sulle alternative disponibili sul mercato e ad effettuare una scelta solo dopo aver effettuato una comparazione tra le diverse offerte delle aziende. Se avviene questo processo di scelta, il mercato in questione può definirsi competitivo e sicuramente ciò porta ad innovazione e prosperità nell'economia. Solo attraverso questa

¹⁵ Quando le norme comunitarie in materia di concorrenza furono adottate (in seno al Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea) la Comunità Europea era un mero spazio territoriale diviso da barriere economiche, doganali, regolamentari e fiscali. Gli obiettivi originari del Trattato comprendevano lo sviluppo bilanciato del commercio, la promozione di uno sviluppo economico armonioso, la creazione di un sistema che assicurasse che la concorrenza nel mercato comune non risulti distorta e la tutela della concorrenza considerata non isolatamente, ma avendo riguardo alla politica industriale, economica e sociale della Comunità.

¹⁶ PAPPALARDO A., *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Utet Giuridica, Ed. II, 2018, p.8.

condizione le imprese sono spinte ad incrementare la propria offerta e ad aumentare la propria efficienza, evolvendosi in considerazione dei nuovi bisogni nascenti; grazie a ciò si genera nuova occupazione e profitto per l'economia in generale.

L'orientamento condiviso da tutti i paesi avanzati e alla base della fondazione della Comunità europea, è verso un'economia di mercato caratterizzata da una concorrenza non falsata, in tal modo sono i meccanismi di mercato che in maniera autonoma e libera decidono sulle scelte inerenti alla domanda e all'offerta, consentendo di conseguire i migliori risultati economici. In questo modo le imprese hanno la facoltà di scegliere con chi concludere i propri contratti e di sfidarsi nella competizione con le altre imprese a parità di condizioni; per i consumatori ciò permette di scegliere all'interno del mercato l'impresa che, attraverso la propria offerta, fornisce il prodotto o servizio che più garantisce utilità alle proprie esigenze.

Vi sono alcuni fattori esterni che sono contrari alla libera concorrenza, quali l'intervento statale che si sostituisce alle imprese, attraverso l'influenza nelle decisioni di investimento, oppure tramite la concessione di aiuti con l'obiettivo di mantenere in vita determinate imprese, che se lasciate ai meccanismi concorrenziali verrebbero buttate fuori dal mercato perché non più in grado di competere con le imprese sane; ciò provoca distorsioni concorrenziali, in quanto le imprese non più in grado di operare avrebbero un'altra possibilità di rientrare nel mercato e aumentare la propria quota di mercato a danno delle prime. Vi sono poi varie forme di cooperazione di imprese che falsano le condizioni di offerta e pertanto contrarie al libero mercato. Non bisogna però classificare tali forme di distorsione come totalmente dannose: l'applicazione rigorosa del principio della concorrenza può portare allo stesso tempo ad effetti indesiderati. Se le imprese fossero lasciate sole alla ricerca della massimizzazione del profitto, non verrebbe nemmeno garantito il benessere della collettività. Pensiamo ad esempio alla questione occupazione, o ai settori dell'istruzione e della sanità per cui non tutti i cittadini potrebbero ricevere questi servizi, o ancora la questione ambientale, per cui nessuna impresa si farebbe carico da sola del problema, e per fini economici alla ricerca del profitto non avrebbe interesse ad effettuare investimenti costosi per la tutela dell'ambiente. Situazioni come questa richiedono la presenza dell'intervento pubblico. È chiaro che una moderna economia di mercato deve consentire l'intervento

pubblico anche a rischio di scalfire i meccanismi concorrenziali. Si parla di economia mista, quando è legittimato l'intervento dello Stato.

I limiti ad un sistema concorrenziale sono visibili anche sotto l'aspetto della cooperazione tra le imprese. In particolare, in tema ricerca e sviluppo, nessuna impresa sarebbe disposta a sostenere costi elevati per innovare, e l'innovazione è allo stesso tempo una spinta importante alla concorrenza. Anche in questo caso è necessario che vengano poste delle eccezioni al caso della cooperazione tra imprese in modo da incentivare programmi di ricerca industriale tra due o più imprese¹⁷.

Si può quindi dire che il regime di mercato lasciato completamente solo alle leggi della libera concorrenza e dell'iniziativa privata presenta dei difetti, l'intervento regolatorio è necessario e di fondamentale importanza per raggiungere un equilibrio e per ottenere la massima efficienza del mercato.

1.3 L'inadeguatezza delle regole WTO ...

La questione dei sussidi viene trattata sia a livello internazionale sia a livello comunitario.

Risulta di fondamentale importanza portare in rassegna la regolamentazione presente su entrambi i livelli, quali sono i riferimenti normativi, e mostrare una comparazione tra i due sistemi di norme, in modo da renderci più semplice comprendere quali sono le lacune normative, descritte nel successivo paragrafo, che hanno così spinto le istituzioni dell'Unione Europea a pensare al nuovo Regolamento sulle sovvenzioni estere.

Le regole internazionali, che hanno diretto scopo di regolare il tema delle sovvenzioni, sono le regole WTO. Quest'ultima può definirsi come un'organizzazione tra Stati nata con il fine di risolvere e di imporre un sistema di regole per il commercio tra i diversi Stati partecipanti¹⁸.

¹⁷ *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, cit., p.18

¹⁸ WORLD TRADE ORGANIZATION, *What is the World Trade Organization?* Risorsa web reperibile all'indirizzo: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_

Le principali regole in tema di sovvenzioni e applicabili all'interno del sistema WTO sono incluse negli articoli VI e XVI del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e negli articoli 1, 2, 3 e 4 del SCM (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).

Le sovvenzioni sono sempre state un importante stimolo all'industrializzazione e alla crescita di determinati settori chiave dell'economia.

Al fine di garantire apertura, sviluppo e un sistema giuridico sicuro e regolato sono state introdotte le disposizioni del GATT e del SCM Agreement.

Nonostante ciò, le regole WTO si applicano al caso in cui uno Stato membro del WTO sovvenziona una propria impresa al fine di esportare i prodotti al di fuori dello Stato. È importante domandarsi se queste regole operano nella fattispecie specifica di uno Stato estero che sovvenziona un'impresa operante al di fuori del suo Stato. È questo fenomeno che si è visto crescere negli ultimi anni e di cui la giurisprudenza europea si è chiesta se le regole internazionali sul commercio potessero disciplinare e frenare le distorsioni di mercato che si originavano.

Gli articoli VI e XVI del GATT disciplinano le sovvenzioni nell'ambito del commercio dei beni. Puntualmente, l'articolo XVI tratta il problema delle distorsioni provocate dalle sovvenzioni da parte di uno Stato, che possono ostacolare il soddisfacimento degli obiettivi dell'Accordo. Al paragrafo 4 di quest'ultimo articolo, sono vietate quelle sovvenzioni alle esportazioni di prodotti non primari e consente agli Stati del WTO di adottare le misure compensative necessarie. Sempre nell'articolo XVI si spiega che gli Stati, che sono intenzionati a concedere delle sovvenzioni che potenzialmente provocano effetti distorsivi, quali un aumento delle esportazioni o una diminuzione delle importazioni, debbano dare notifica allo Stato che risulta colpito, sulla base della natura e degli effetti che la misura può portare, e di valutare con quest'ultimo la possibilità di limitare la misura con altre azioni di comune accordo¹⁹.

Nessuna disciplina è invece presente riguardo alla trattazione dei servizi. L'articolo XV GATS contiene un mandato intrinseco per negoziare ed elaborare un regime sulle

¹⁹ CSONGOR ISTVÁN NAGY, *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: can the Playing Field Be Levelled?*, Central European Journal of Comparative Law, 2021, p. 150. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://ssrn.com/abstract=3852175>>.

sovvenzioni ai servizi, ma non vi è alcun obbligo specifico incluso, se non quello di consultazione tra lo Stato concedente l'aiuto e quello che risulta colpito dai conseguenti effetti negativi²⁰.

Il divieto generale sulle sovvenzioni al commercio di beni è stato introdotto da un trattato speciale, il WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), che tratta determinati sussidi e li suddivide in tre gruppi: quelli proibiti, ovvero le sovvenzioni all'esportazione e quelle dal contenuto locale, e quelli attivabili, cioè che possono essere proibiti se viene dimostrato che arrecano effetti negativi sugli interessi di un altro Stato, per cui sono soggetti a contestazione o all'attivazione di misure compensative. Le altre sovvenzioni sono considerate lecite e di per sé non perseguibili.

La definizione di sussidio contenuta nell'SCM Agreement è caratterizzata da due importanti lacune quali lo status dei benefici dati dalle imprese sotto controllo pubblico e le sovvenzioni extra-territoriali. Innanzitutto, l'applicazione della normativa in questione non è diretta nel caso in cui i sussidi siano forniti da un'impresa sotto controllo statale, per cui deve essere sempre fatta una valutazione da parte della giurisprudenza sul caso specifico. Nella relazione emessa dall'organo di appello relativamente al caso statunitense "*Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*" ci si riferisce all'entità pubblica come "*an entity that possesses, exercises or is vested with governmental authority*" and "*control of an entity by a government, in itself, is not sufficient to establish that an entity is a public body*"²¹. Ci fa intendere che non vi è una risposta univoca, ma l'analisi deve essere fatta ogni volta caso per caso. Lo status e l'autonomia di ogni impresa sotto controllo statale non è lo stesso per tutte le diverse giurisdizioni nazionali WTO, per questo motivo l'organo d'appello si è espresso attraverso tale indirizzo.

L'SCM Agreement fornisce una definizione di sussidi dal carattere molto vasto, che comprende molte applicazioni diverse. L'articolo 1 dell'SCM Agreement riporta la definizione di sussidio. "For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:

²¹ CSONGOR ISTVÁN NAGY, *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: can the Playing Field Be Levelled?*, Central European Journal of Comparative Law, 2021, p. 152. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://ssrn.com/abstract=3852175>>.

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where:

(i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);

(ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits);

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;

(iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments; or

(a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994; and (b) a benefit is thereby conferred.”

La definizione di sovvenzione, come disposto nella disposizione sopra citata, viene classificata solamente come “un contributo finanziario” distribuito da un governo “all’interno di uno Stato membro”. Apparentemente, questa definizione restringe il campo di applicazione della norma, escludendo quelle fattispecie distorsive in cui le sovvenzioni sono concesse da uno Stato diverso rispetto a quello in cui l’impresa beneficia risiede. Risulta, pertanto una lacuna normativa laddove gli effetti distorsivi sul mercato interno siano originati dalla concessione di sovvenzioni a un’impresa operante all’interno di uno Stato diverso dal concedente²².

Questa specifica questione viene trattata dal caso che ha visto coinvolti la Repubblica Popolare Cinese, l’Egitto e la Commissione Europea nel 2019. Nel giugno dell’anno successivo, si è giunti alla sentenza giudiziaria che ha chiuso il caso.

Sulla base del nuovo Regolamento 2016/1037 del Parlamento e del Consiglio Europeo relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non

²² NUNO CUNHA RODRIGUES, *Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: the EC’s search for a level playing field within the internal market*, Extraterritoriality of EU Economic Law, Springer, 2021, p. 209. Risorsa web reperibile all’indirizzo: <https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/article_nuno_cunha_rodrigues_e-book_extraterritoriality_2021>.

membri dell'Unione europea, la Commissione Europea decise di iniziare un'investigazione relativa a delle importazioni in Unione Europea di tessuti e cuciture di fibre in vetro la cui origine e fabbricazione era Cina e Egitto.

Le autorità della Cina e dell'Egitto sollevarono una serie di argomentazioni contro la tesi proposta da parte della Commissione, ma il cui esito fu negativo. Una di queste argomentazioni è molto interessante perché tocca il tema della territorialità così come quanto dispone l'SCM Agreement e il regolamento a difesa delle importazioni oggetto di sovvenzioni.

In particolare, nell'art.1 dell'SCM Agreement, una sovvenzione si configura quando un contributo finanziario viene elargito da un governo o da una pubblica autorità all'interno del territorio di uno Stato membro. L'art.2 del Regolamento 2016/1037 definisce il termine Governo come una autorità pubblica dentro il territorio dello Stato d'origine o d'esportazione.

Secondo l'argomentazione cinese, richiamando sia il Regolamento Europeo sia l'SCM Agreement, qualsiasi trasferimento diretto di fondi da un'istituzione finanziaria operante in Cina a un produttore o esportatore operante in un terzo paese non può essere attribuito alla Cina o considerato contributo finanziario dato dalla Cina.

Anche secondo quanto si definisce all'articolo XVII del GATT, agli articoli 2.1 e 2.2 sulla specificità e all'articolo 14 sul calcolo dei benefici dell'SCM Agreement, si rimanda sempre al fatto che il beneficiario della sovvenzione debba essere localizzato all'interno dello Stato membro che distribuisce la sovvenzione.

Il governo cinese rivendicava pertanto, che, anche se fossero stati distribuiti dei contributi finanziari, parte della definizione di sovvenzione, "all'interno del territorio di uno Stato membro", come disposto dall'art.1 dell'SCM, risultava mancante²³.

Il motivo per cui le argomentazioni dei governi cinese e egiziano sono state rigettate, è dovuto al fatto che la definizione di sovvenzione così come avanzata da parte della

²³ ²³ NUNO CUNHA RODRIGUES, *Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: the EC's search for a level playing field within the internal market*, Extraterritoriality of EU Economic Law, Springer, 2021, p. 209. Risorsa web reperibile all'indirizzo:
<https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/article_nuno_cunha_rodrigues_e-book_extraterritoriality_2021>.

Commissione ha carattere più ampio²⁴. La definizione non propone solamente il caso semplicistico e ristretto per cui si configura la sovvenzione quando viene distribuita dal governo all'interno del territorio in cui è localizzata l'impresa produttrice o esportatrice.

La Commissione ha cercato di chiarire la questione attraverso due punti:

1. Il concetto di sovvenzione, ai fini dell'SCM Agreement e del Regolamento 2016/1037, si collega al territorio dello Stato membro dove viene concessa dal governo;

2. La definizione include più casistiche, anche quelle in cui i governi nazionali non concedono la sovvenzione direttamente ma riconoscono e adottano le sovvenzioni straniere come proprie.

In altre parole, ai fini dell'applicazione delle regole internazionali, si è adottata come presunzione che i sussidi fossero stati distribuiti dall'Egitto, e non dallo stato cinese²⁵.

Questa conclusione data dalla Commissione Europea non può essere considerata come definitiva in quanto è basata su una propria interpretazione dei principi internazionali.

Sulla questione dell'interpretazione degli Accordi internazionali ci viene in aiuto la Convenzione di Vienna, che all'articolo 31 riporta le "Regole generali di interpretazione".

"A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."

Non è possibile dare una propria interpretazione ad una norma internazionale con l'intento di risolvere una controversia attraverso la sovrapposizione di una norma su un'altra.

Se la visione della Commissione Europea è condivisibile e accettata, allora la definizione di sovvenzione dovrebbe includere anche il caso in cui Governi nazionali non concedono le sovvenzioni direttamente ma le riconoscono e le adottano come proprie.

Quanto considerato può portare a discutere sulla bontà dell'interpretazione alla luce del concetto di sovvenzione così definito dall'SCM Agreement.

Su questa questione relativa ai sussidi extra-territoriali, ovvero quelli forniti da uno Stato a delle imprese localizzate in un altro Stato membro del WTO, vi è incertezza normativa. La Commissione Europea nel caso specifico ha introdotto dei dazi compensativi

²⁵ *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: can the Playing Field Be Levelled?*, cit., p.152.

alle importazioni effettuate nei confronti delle imprese cinesi localizzate in Egitto, sovvenzionate direttamente dallo stato cinese.

In generale, la giurisprudenza internazionale governata dal sistema WTO non fornisce un quadro giurisprudenziale completo e capace di applicarsi a tutte le diverse sfaccettature presenti nei casi reali che hanno ad oggetto le sovvenzioni estere. Nel caso di sussidi extra-territoriali il quadro giuridico lascia diverse lacune e incertezze normative, mentre nel caso delle sovvenzioni ai servizi non vi è una disciplina WTO vera e propria.

1.4 ... e degli aiuti di Stato in UE

Il nuovo strumento ha lo scopo di affiancare le regole esistenti sugli aiuti di Stato, che hanno un campo di azione circoscritto alle distorsioni causate da aiuti concessi dai soli Stati membri²⁶.

Le regole sugli aiuti di Stato sono state pensate in modo da assicurare che la competizione all'interno del mercato UE non venisse minacciata dall'acquisizione da parte di talune imprese di un vantaggio economico concesso dagli Stati membri. In realtà l'esigenza di regolamentare quei fenomeni di distorsione provocati dalla concessione di aiuti si avverte già al termine della Seconda Guerra Mondiale. Lo sviluppo dei commerci internazionali, infatti, ha visto la concessione di sovvenzioni statali da parte degli Stati e l'emersione di distorsioni tra gli operatori economici in commercio tra di loro.

La prima forma di regolamentazione degli aiuti di Stato è entrata in vigore nel 1951 attraverso il Trattato di Parigi che ha istituito la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)²⁷.

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, 2022, p.3. Risorsa web reperibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/DV/2022/07-13/1260231_EN

²⁷ DRAGONETTI A. et al., *Manuale di fiscalità internazionale*, Ipsoa, Ed. VIII, 2019, p. 2129.

La normativa europea in tema di aiuti di Stato è contenuta nel TFUE agli articoli 107 e 108²⁸. Il divieto di aiuti di Stato e le varie eccezioni al divieto di concedere aiuti alle imprese sono stati creati col fine di garantire la parità delle condizioni di concorrenza tra Stati membri e imprese nell'UE.

L'Unione Europea è l'unico sistema che dispone di un sistema di controllo sugli aiuti di Stato, che ha l'obiettivo di garantire eguali condizioni di concorrenza tra le imprese all'interno del mercato e che, simultaneamente, rende difficile per le stesse imprese competere ad armi pari con le imprese extra-ue, sia all'interno sia al di fuori del mercato UE²⁹.

Nel momento in cui le misure emanate dagli Stati membri dell'UE soddisfano i quattro requisiti previsti dall'art. 107 TFUE si configura la fattispecie di aiuti di Stato e, pertanto, è posto un divieto nella loro concessione alle imprese³⁰.

Il divieto di aiuti di Stato è regolato dal diritto europeo per tutelare un sistema economico ultraliberale incentrato sulla libera concorrenza delle imprese: qualsiasi misura nazionale a favore di un gruppo selettivo di imprese porrebbe queste ultime in una posizione di favore nei confronti di quelle imprese non interessate dall'aiuto. La selettività è solo uno dei quattro requisiti che configurano la nozione di aiuti di Stato. È necessario poi, che vi sia un impiego di risorse pubbliche e che si crei un vantaggio per il gruppo di imprese interessate dalle agevolazioni, con la conseguenza che il principio della concorrenza venga minacciato e messo a repentaglio.

Questa disposizione richiamata dal TFUE si applica solamente nel mercato interno dell'UE, con alcune eccezioni come il vigente accordo di libero scambio con la Svizzera e alcuni paesi in via di sviluppo, mettendo sullo stesso piano concorrenziale tutte le imprese appartenenti a ciascun stato membro, ciò significa che queste ultime saranno poste in una situazione di sfavore rispetto agli operatori economici stabiliti in paesi extra-UE. Infatti, le imprese localizzate al di fuori dell'UE possono beneficiare di sussidi molto generosi a parte degli Stati membri, ad esempio il caso delle imprese statunitensi o cinesi. Le disposizioni

²⁸ PISTONE P., *Diritto tributario europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, pg.365

²⁹ *Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: the EC's search for a level playing field within the internal market*, cit., p. 209.

³⁰ QUATTROCCHI A., *Gli Aiuti di Stato nel diritto tributario*, Cedam, 2020, p.21.

sugli aiuti di Stato valgono solo all'interno del mercato unico, non si applicano ai casi in cui determinate imprese ricevono sussidi esteri da parte di altri Stati non membri, da qui l'inadeguatezza di queste norme.

All'interno della norma europea relativa agli Aiuti di Stato non viene specificato cosa si intende per aiuti di Stato. Si cerca di essere generici, e di non circoscrivere il concetto attraverso dei limiti, in modo da ricomprendere qualsiasi intervento che va a vantaggio dell'impresa. Si può intendere come un qualsiasi intervento che porta un vantaggio o beneficio gratuito e che sia erogato da parte del settore pubblico, permettendo di alleviare i costi che impattano sulle finanze dell'impresa.

Il divieto di aiuti di Stato non consente nemmeno quelle forme di agevolazioni concesse attraverso una riduzione del prelievo fiscale: infatti, la riduzione da parte degli stati membri dell'imposizione fiscale per alcune tipologie di imprese è da considerarsi alla pari di qualsiasi altro tipo di aiuto. Bisogna però tenere fuori dalla disciplina quelle riduzioni di imposte che hanno carattere generale. Il divieto di aiuti di Stato si applica anche per quelle forme di aiuto che hanno la finalità di eliminare le disparità fiscali tra i diversi stati membri: sarebbe piuttosto necessario agire secondo una logica di integrazione fiscale comune³¹.

L'Ente che si occupa di vigilare sugli aiuti che vengono concessi da ciascun stato membro con il fine di tutelare la concorrenza nel mercato interno è la Commissione Europea. A sua volta vi è un ulteriore ente, La Corte di Giustizia, che ha un ruolo di controllo sull'effettivo svolgimento delle mansioni di vigilanza da parte della Commissione Europea.

Come per gli aiuti di Stato, anche per la tutela delle libertà fondamentali l'obiettivo è quello di attuare il mercato interno. A contrario dei primi, però, per le libertà fondamentali, la disciplina si occupa di rimuovere gli ostacoli, così che il principio di eguaglianza sia rispettato e non vi siano trattamenti sfavorevoli per alcuni soggetti. Siccome ogni trattamento favorevole porta ad uno svantaggio per un altro gruppo di imprese, e ogni trattamento svantaggioso porta, grazie all'applicazione del principio di uguaglianza, ad uno più favorevole allora si può logicamente comprendere che la Corte di Giustizia applichi queste misure parallelamente ma in modo indipendente.

³¹ *Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: the EC's search for a level playing field within the internal market*, cit., p. 209.

Il divieto di aiuti di Stato non può configurarsi in relazione a quelle misure fiscali di carattere generale e pertanto compatibili con l'art. 107 TFUE, questo perché è l'elemento della selettività che viene a mancare. Le misure fiscali generali applicate dagli Stati membri hanno diverse finalità in linea con la politica economica portata avanti da ciascuno Stato: sostenere attività di ricerca e sviluppo, tutela e protezione ambientale, e lotta alla disoccupazione. Come chiarito dalla Commissione Europea, ai fini della compatibilità con il TFUE, è importante che le politiche economiche e fiscali determinate dagli Stati non siano in contrasto con il diritto europeo, vige sempre la preminenza del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale.

Il primo degli elementi essenziali che configura la fattispecie di aiuti di Stato fa riferimento all'impresa come beneficiario dell'aiuto. L'art.107 TFUE delimita l'ambito soggettivo relativo all'applicazione del divieto di aiuti di Stato. È infatti richiesto che il beneficiario delle misure sia un'impresa o produzione. Non è però necessario che il beneficiario degli aiuti sia colui che riceva direttamente l'aiuto: è possibile anche che si configuri Aiuti di Stato la concessione di un mutuo agevolato a dei lavoratori appartenenti ad una determinata impresa, questo porta l'impresa a ritrovarsi in una posizione di favore rispetto ai suoi concorrenti, facilitandola nel reclutamento della sua forza lavoro.

La nozione di impresa come beneficiario dell'aiuto si riferisce a un'attività economica che viene svolta con lo scopo di produzione e scambio di beni e servizi in cambio di una remunerazione (o corrispettivo), e include al suo interno anche tutti quei soggetti che partecipano direttamente o indirettamente alla gestione dell'impresa. Si ricomprendono anche le figure di lavoratori e società cooperative, se assimilabili alle società commerciali in relazione alle situazioni di fatto da queste poste in essere. Sono altresì incluse tutte quelle società che non hanno nessun scopo di lucro ma che si posizionano in una situazione di concorrenzialità con altre imprese nello scambio di beni e servizi, e le imprese pubbliche che svolgono un'attività economica di interesse economico generale o in una situazione di monopolio. Non è possibile includere, invece, l'impresa artigiana se svolta privatamente da persone fisiche, oltre ad applicarsi la limitazione de minimis in relazione all'impatto contenuto che ha sul mercato interno.

Il secondo elemento è relativo all'impiego di risorse statali. Risorse che possono essere distribuite non solo a livello centrale, ma anche a livello regionale e locale. Non sono però classificabili come aiuti di Stato l'impiego di risorse dell'Unione Europea. Nel concetto di impiego si intende anche il mancato introito da parte dello Stato, avendo lo stesso effetto sulle casse statali; se, invece, l'onere è a carico solamente delle imprese e non sullo Stato, o su altre amministrazioni periferiche, allora qui non siamo in presenza di aiuto di Stato. Non è neppure necessario che l'onere si configuri nel momento attuale, può succedere che del costo lo Stato se ne prenderà reale carico solamente in un momento successivo, nel caso in cui lo Stato dia delle garanzie ad un'impresa. Nella materia tributaria si fa riferimento a qualsiasi riduzione nel pagamento di tributi di cui sono beneficiarie le imprese: inevitabilmente un tale trattamento avvantaggia determinate imprese sui concorrenti, ad esempio l'omessa riscossione di tributi dovuta ai condoni fiscali può rientrare all'interno della definizione a meno che non sia concessa in maniera non selettiva.

Un terzo elemento caratterizzante la nozione è rappresentato dalla selettività dell'aiuto. Con ciò si intende che la misura provoca un vantaggio per alcune imprese o produzioni rispetto ai concorrenti. Come anche spiegato dalla Corte³², l'aiuto determina sicuramente dei vantaggi, e quello che si vuole evitare è che tra gli scambi fra i diversi paesi si inserisca l'intervento statale. Per vantaggio si può intendere una riduzione nell'applicazione del tributo, in un momento successivo (anche da considerare la possibile rateizzazione dello stesso) o nella mancata riscossione.

Per riscontrare la sussistenza dell'elemento del vantaggio selettivo è necessario procedere ad una verifica che si sostanzia nella determinazione di quelli che sono i regimi di tassazione applicabili alle imprese e ai gruppi multinazionali di ciascun stato membro. Una volta determinato ciò, è possibile capire se un regime di tassazione di vantaggio sia quello ordinariamente applicabile a tutte le imprese che si trovano nella stessa situazione o sia una deroga a quello ordinario. Si tratta di una verifica comparativa, infatti lo stesso termine richiama una situazione favorevole per alcune imprese rispetto ad altre.

³² PISTONE P., *Diritto tributario europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, pg. 370.

È da considerarsi anche una definizione elastica, qualificando in maniera ampia qualsiasi misura che dà benefici, con l'effetto di favorire determinate produzioni. Possono essere considerati aiuti i prestiti concessi a condizioni favorevoli rispetto a quelle offerte dal mercato, i trasferimenti di fondi e risorse pubbliche, l'eliminazione o il contenimento di alcuni costi che impattano sul bilancio o anche delle controprestazioni per servizi effettuati dalle imprese e di importo generoso. Alcuni esempi: uno Stato che concede una riduzione della contribuzione previdenziale, è legittimato a farlo se l'intervento interessa in maniera generale tutti i settori industriali e non in maniera limitata un solo settore, che lo porrebbe in una posizione migliore; o ancora il caso di interventi infrastrutturali per migliorare la rete stradale sono compatibili se vanno a vantaggio dell'intera collettività, portano a configurarsi come un aiuto se avvantaggiano solo talune imprese in tal luogo operanti.

La Commissione ha un ruolo molto impegnativo sulla determinazione e sulla verifica delle agevolazioni concesse, perlopiù se si tratta di misure di carattere generale. Sono necessarie valutazioni economiche complesse per verificare la portata del vantaggio all'impresa. Come da recenti casistiche, la determinazione del vantaggio selettivo non è sempre così immediata: il Tribunale ha più volte negato il requisito del vantaggio selettivo, richiedendo parametri e standard molto più elevati e rigorosi rispetto a quanto fosse applicato e determinato dalla Commissione³³.

La selettività del vantaggio può manifestarsi diversamente e può essere di tre tipi: la selettività materiale fa configurare una situazione di vantaggio nei confronti di alcuni concorrenti e seleziona precisamente i beneficiari del trattamento fiscale di vantaggio, ed è proprio su questo che ricade la differenza con le altre due tipologie; nella selettività di fatto è molto più difficile riuscire a riscontrare la posizione di vantaggio ottenuta dai beneficiari, in quanto, nonostante l'aiuto, non è marcata la differenza tra i diversi operatori economici; ed infine la selettività geografica, dove chi riceve gli aiuti sono quei soggetti che svolgono la propria attività in un determinato territorio nonostante i soggetti si trovino in una stessa situazione giuridica e di fatto.

³³ *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario Europeo*, cit., p. 21.

Sulla base della selettività geografica è opportuno evidenziare come la Corte di Giustizia Europea non consideri le regioni autonome alla stregua di quelli che sono gli altri territori interni appartenenti ad uno Stato membro, ma, al fine di verificare se una regione autonoma abbia ricevuto un vantaggio selettivo che pone i beneficiari di quel territorio in una posizione più favorevole rispetto a quelli di altre regioni dello stesso Stato membro, è necessario tenere da conto che il regime ordinario viene determinato con riferimento a quello normalmente applicabile a quella parte di territorio di quello Stato³⁴.

C'è poi un quarto elemento che riguarda l'effetto distorsivo della concorrenza e l'impatto sul commercio tra gli Stati membri. In realtà questi due elementi sono collegabili: è logico che nel momento in cui viene falsata la concorrenza si abbia un conseguente effetto anche sul commercio tra gli stati membri³⁵. Il TFUE nel qualificare la distorsione della concorrenza come elemento qualificante la definizione di aiuti di stato, ingloba anche la fattispecie di semplice minaccia alla concorrenza. È molto importante questo quarto elemento: una misura che va a soddisfare le altre condizioni qualificanti l'aiuto ma che non si scontra con questa condizione, non sarà incompatibile. Si può ad esempio immaginare un aiuto che è indirizzato ad alcune imprese all'interno di un circuito di mercato chiuso e quindi non aperte alla concorrenza, non sarà dichiarato incompatibile.

L'aiuto che l'impresa beneficia può rafforzare la posizione di un'impresa rispetto a quella dei concorrenti oppure fa sì che l'impresa non partecipi agli scambi all'interno del mercato unico. In quest'ultimo caso, da un lato si ha un effetto disincentivante alle imprese fuori dallo Stato di accedere al mercato interno e da un lato l'impresa beneficiaria degli aiuti sarà agevolata ad accedere ai mercati degli altri Stati.

La disciplina degli Aiuti di Stato è stata oggetto di importanti modifiche durante la crisi da covid-19 e durante l'attuale crisi derivante dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

La crisi dovuta alla pandemia da covid-19 ha portato severe ripercussioni nell'economia dei diversi Stati membri dell'Unione Europea. È stata una crisi scoppiata senza che alcun soggetto fosse pronto ad affrontarla e ha reso la situazione difficile per qualsiasi

³⁴ *Diritto tributario europeo*, cit., p. 371.

³⁵ *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario Europeo*, cit., p. 22.

soggetto operante all'interno del mercato. Anche i soggetti che si trovavano in una situazione economica solida si sono dovuti mettere ai ripari e porre in essere tutte quelle azioni che li coprisse dal fenomeno disastroso e dall'incertezza derivante.

Tutta l'economia si è trovata ad affrontare uno shock senza precedenti, in particolare i settori più colpiti sono stati quello del turismo, dei trasporti, della cultura, del commercio al dettaglio e dell'intrattenimento. Le misure attuate in maniera coordinata dagli stati sono state quelle volte a ridurre il propagarsi del virus e di carattere urgente e temporaneo quali il distanziamento sociale, la quarantena e altre misure di carattere sanitario. Tali misure sono state necessarie in modo da permettere che le attività economiche potessero, seppur in maniera decisamente ridotta, operare.

Le conseguenze principali sono state rappresentate da un grave impatto sia lato offerta sia lato domanda. Lato offerta a causa delle interruzioni legate alle catene di fornitura e lato domanda a causa delle preoccupazioni in capo ai consumatori che in maniera prudentiale hanno deciso di contenere o posticipare i consumi. Così come i consumi, sono stati colpiti anche gli investimenti: le imprese vedendo avvicinarsi un periodo non sereno hanno così deciso di ritardare gli investimenti con meno urgenza di essere effettuati.

Sono state importanti le misure adottate sia a livello Europeo sia a livello di singolo Stato membro per permettere che i flussi di capitale arrivassero a destinazione con lo scopo di ovviare ai danni causati dalla crisi. Un importante ruolo è stato svolto anche dalle banche così come dagli intermediari finanziari: sostenendo le imprese attraverso la concessione di linee di credito e sotto la garanzia dello Stato.

Gli aiuti di cui al presente quadro erogati, attraverso le banche, alle imprese così come citato dall'art.107 paragrafo 3 lett.b non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la liquidità e la solvibilità delle banche. Allo stesso modo gli aiuti a diretto beneficio delle banche a norma dell'art.107 paragrafo 2 lett.b, non avendo finalità di tutela e ripristino della liquidità e solvibilità degli enti creditizi non possono configurarsi come sostegni straordinari da parte dello stato. Come viene riportato dalla direttiva europea 2014/59/UE ³⁶ tali aiuti, concessi nell'ambito di un grave turbamento economico, escludono il potersi configurare di

³⁶ DIRETTIVA 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio avente ad oggetto un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi

un sostegno finanziario straordinario. In maniera parallela tali aiuti non sono nemmeno considerati ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato nel settore bancario.

L'epidemia ha generato gravi danni al sistema delle imprese e dei singoli operatori privati, ed ha avuto carattere improvviso e inaspettato, mettendo a rischio di solvibilità anche per le imprese più sane. La risposta degli stati è stata necessaria, data la scarsa predisposizione da parte degli organi centrali dell'UE di operare in tal senso per via della limitata capacità finanziaria. È così risultato fondamentale la risposta di ciascuno stato membro, grazie all'iniezione di liquidità nel sistema economico, al fine di garantire lo svolgimento delle attività da parte di tutto il tessuto economico nazionale. Di particolare importanza sono state le norme europee in tema di aiuti di stato che hanno permesso di attivare delle risposte rapide, efficaci e senza intoppi da parte degli Stati per contrastare i danni via via maggiori arrecati dalla pandemia da covid-19.

Al fine di una più rapida ripresa è stato reso necessario un maggior coordinamento delle misure adottate da ciascun stato membro, grazie ad un pronto controllo e delle istruzioni date dagli organi europei. Tale coordinamento è stato reso necessario soprattutto per promuovere il fine ultimo del mercato interno: l'integrità e la tutela della concorrenza tra tutti i soggetti operanti, in modo da garantire la parità ed evitare che alcune imprese fossero avvantaggiate rispetto ad altre operanti fuori dai confini nazionali grazie ad una maggiore entità di aiuto data da uno stato membro e resa possibile dalle migliori capacità finanziarie.

La commissione, al fine di rendere un quadro più chiaro sulle tipologie di aiuti concedibili da parte dei singoli Stati membri, ha fornito diverse indicazioni riportando tutte le possibilità a disposizione degli Stati e incluse nel presente quadro temporaneo.

La commissione ha sintetizzato, prima di tutto, le diverse misure concedibili dai singoli stati senza che sia necessaria la previa notifica dell'aiuto alla Commissione. Pertanto, gli stati possono sentirsi liberi di concedere le seguenti misure: integrazioni salariali, sospensione del pagamento di alcune imposte, quali l'IVA, l'imposta sulle società o il pagamento dei contributi previdenziali, la restituzione ai consumatori di quanto pagato relativamente a quei servizi cancellati e non resi possibili a causa del blocco delle attività per urgenti misure sanitarie.

È possibile per lo Stato membro evitare la comunicazione alla Commissione per quelle misure che rientrano nelle casistiche disciplinate dal regolamento di esenzione generale per categoria.

Ai sensi dell'art. 107 paragrafo 3 lett. c, gli stati hanno la possibilità di concedere quegli aiuti che permettano alle imprese, attraverso il salvataggio e la ristrutturazione, di ovviare a quelle situazioni di dissesto finanziario, anche dovute dal verificarsi della calamità naturale, alla solita condizione di previa comunicazione del regime di aiuti alla Commissione.

Può avvenire anche la concessione di aiuti compatibili con l'art.107 paragrafo 2 lett. b, per quei settori colpiti dall'evento eccezionale, quali il settore del turismo, della cultura e del commercio al dettaglio. In questo caso, a differenza del precedente, la misura non ha ad oggetto il salvataggio e la ristrutturazione, per cui non sono concessi "una tantum", ma vi è l'obiettivo di compensare i danni arrecati direttamente dall'evento dannoso e la Commissione valuterà tale aiuto ai sensi della disciplina appena citata.

Sono oggetto di questo quadro temporaneo le misure che di seguito verranno espone, con il fine di integrare le possibilità, a disposizione degli Stati membri, appena sopra citate. In questo caso le misure, di carattere temporaneo, una volta aver notificato la Commissione da parte dello stato interessato, verranno valutate sulla base dell'art.107 paragrafo 3 lett.b.

La Commissione nella presente comunicazione ha così reso chiaro quali sono le misure che sono compatibili con l'art 107 paragrafo 3 lett.b, quest'ultimo specifica che possono essere dichiarate compatibili quelle misure temporanee adottate dagli Stati per "porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro". La disposizione chiarisce che il grave turbamento dell'economia deve riguardare una parte maggioritaria dell'economia dello stato o la sua totalità. Non possono per cui passare al vaglio quei casi in cui solo una parte del territorio o una semplice regione sia stata economicamente danneggiata.

Per far fronte alla pandemia, i diversi stati hanno adottato alcune misure di contenimento che hanno avuto effetti diretti sulla liquidità delle imprese e in particolare delle PMI. Gli aiuti concessi dagli Stati membri possono essere concessi perché resi compatibili con l'art.107 par.3 lett.b, in quanto necessari per rimediare a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro, riferibile a quelle situazioni di carenza di liquidità e che hanno compromesso la redditività in particolare delle imprese di piccole e medie dimensioni.

Il presente quadro ha disposto le misure concedibili da parte degli Stati membri, specificando anche le limitazioni alla concessione delle diverse forme di aiuto, in accordo con il TFUE:

1. Aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali, sono compatibili se concessi per un importo limitato, e l'impresa beneficiaria deve aver incontrato difficoltà a seguito dello scoppio dell'epidemia;

2. Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti, si riferiscono a garanzie pubbliche concesse sui finanziamenti, che hanno un importo e una durata limitata, anche qui l'impresa deve essersi scontrata con una situazione di difficoltà successivamente allo scoppio della calamità;

3. Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti, garantiscono un afflusso di liquidità alle imprese, reso possibile da un costo del prestito più basso, con un limite sull'importo e sulla durata del prestito e garantiti solo se l'impresa ha trovato difficoltà solo successivamente al verificarsi dell'epidemia;

4. Aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari, corrispondono ad un mix tra il secondo e il terzo punto, e vanno a beneficio diretto delle imprese, per cui gli intermediari finanziari devono saper dimostrare che tutti i vantaggi derivanti dalla garanzia sul prestito o del prestito agevolato siano corrisposti all'impresa destinataria;

5. Assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di dover notificare la Commissione sugli aiuti di stato concessi entro 12 mesi dalla loro concessione, e, sempre a carico dello Stato, vi è l'obbligo di dover fornire un elenco di tutti gli aiuti concessi e approvati in conformità del presente quadro.

1.5 Limitazioni all'applicazione della disciplina

La Commissione ha adottato in tema di divieto di aiuti di Stato alcune limitazioni all'applicazione della disciplina. Le due principali limitazioni sono quella relativa alla soglia minima di applicabilità della disciplina e quella relativa al regolamento di esenzione generale.

Entrambe le limitazioni hanno in comune la semplificazione relativa all'obbligo di previa notifica delle misure alla Commissione Europea, per cui il controllo da parte della Commissione sugli aiuti di stato stanziati avverrà solo in un momento successivo. È proprio per questo motivo che tali limitazioni sono trattate distintamente dalle “giustificazioni” di cui si parlerà nei paragrafi successivi.

Inoltre, questa minore intensità di controllo è dovuta all'effetto di minore distorsione che si ha sulla concorrenza.

Le limitazioni *de minimis* si applicano nel momento in cui l'aiuto, che viene concesso dallo stato alla singola impresa, non sia superiore a 200.000 euro, e di 500.000 euro nel caso in cui l'impresa offra dei servizi di interesse generale³⁷. Vi sono poi alcuni settori come l'agricoltura e la pesca che sono escluse da questo regime in quanto sono sempre oggetto di politiche e provvedimenti europei.

Relativamente al Regolamento di esenzione generale si specificano alcuni criteri specifici che consentono di evitare che alcune misure siano oggetto del divieto di Aiuti di Stato. Si tratta di misure che hanno ad oggetto determinati criteri di trasparenza, di pubblicità, in particolare a riguardo della natura dell'intervento e sui meccanismi di controllo.

Inoltre, vi sono alcuni interventi che proprio per la loro finalità sono oggetto di esenzione generale, come tutte quelle misure che hanno ad oggetto attività di ricerca, sviluppo e innovazione o obiettivi di tutela ambientale. Questa esenzione è importante e permette così agli Stati di agire ed essere decisivo in quegli ambiti in cui è lo Stato che ha maggiore ambito di manovra e così da non rimanere inceppato dalle imposizioni europee relative alla protezione della concorrenza nel mercato unico.

³⁷ UNIONE EUROPEA, *Norma «de minimis»: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo*, Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/de-minimis-rule-exemption-of-small-amounts-of-state-aid-from-notification>>.

Le giustificazioni corrispondono a delle esenzioni all'applicazione del divieto degli Aiuti di Stato, e sono disciplinate dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Non solo quest'ultimo, ma vi sono delle casistiche di giustificazioni che sono state sviluppate dalla Corte di Giustizia e che si affiancano a quelle del Trattato. Al contrario delle limitazioni de minimis o dal regolamento di esenzione generale, è necessario previamente notificare la Commissione Europea sulla misura concessa che analizzerà la fattispecie specifica. In ogni caso, la Commissione Europea ha un margine di manovra limitato, non può riconoscere o autorizzare quelle fattispecie come esenzioni al di fuori delle casistiche disciplinate dal Trattato o previste dalla Corte di Giustizia.

L'art.107 c.2 disciplina una serie di casistiche che rientrano nella categoria delle giustificazioni espresse obbligatorie. Sono inclusi e pertanto permessi quegli aiuti con finalità di carattere sociale per i singoli consumatori; quegli aiuti che sono concessi a seguito di eventi e calamità naturali come per esempio terremoti, alluvioni; e come ultimi, ormai caduti in desuetudine, quelli dovuti nel periodo storico della Guerra Fredda che ha portato ad una suddivisione della Germania, con tutti gli svantaggi connessi per gli operatori economici.

Il ruolo della Commissione, in quelle fattispecie che rientrano nella disposizione di cui all'art.107 c.2, è limitato, non ha nessun margine di discrezionalità e ha pertanto il dovere di verificare che siano rispettati i requisiti alla base di tale disposizione³⁸. Il singolo stato membro è sempre richiamato a dover notificare alla commissione in maniera preventiva la volontà di voler distribuire gli aiuti.

Abbiamo visto come, per ragioni di carattere sociale, di protezione e tutela, la tutela della concorrenza nel mercato sia stata messa in secondo piano. Relativamente alla recente crisi dovuta dalla pandemia, se non fosse stato deciso da parte della Commissione di sospendere il regime del divieto di aiuti di stato, si sarebbe attivata la seconda casistica della disposizione appena citata, e in conseguenza delle richieste avanzate da ciascuno stato.

La giustificazione a tale divieto deve ritenersi applicabile per un certo periodo di tempo, non è possibile che tali disposizioni di concessione siano applicabili per un tempo maggiore rispetto alla reale necessità di contrastare i danni dovuti al presentarsi dell'evento negativo.

³⁸ *Diritto tributario Europeo*, cit. p. 373.

La giustificazione a seconda della portata e della tipologia di aiuto non sempre è autorizzata, determinate forme di esenzioni tributarie di carattere generale non sono ritenute ammissibili in quanto hanno un effetto che supera il danno prodotto dalla calamità, e concesse in maniera generalizzata permetterebbero di avvantaggiare imprese anche di costituzione successiva a verificarsi dell'evento, ponendosi a repentaglio della tutela della concorrenza.

Vi sono poi le giustificazioni espresse discrezionali. Questo tipo di esenzioni sono disciplinate dall'art.107 c.3. e sono rappresentate da, (lett. a) quelle misure destinate a favorire lo sviluppo di quelle regioni che si trovano in ritardo nello sviluppo economico, (lett. b) quelle relative a programmi europei e necessarie alla ripresa economica di uno stato, (lett. c) quelle che hanno come finalità lo sviluppo di alcune regioni, (lett. d) quelle relative alla promozione della cultura e alla tutela e conservazione del patrimonio, (lett. e) qualsiasi altra misura ideata in sede della Commissione e in attesa di una decisione da parte del Consiglio³⁹.

Le esenzioni, così come espresse dal comma 3, devono essere previamente notificate alla Commissione Europea. Rispetto a quelle obbligatorie, in questo caso siamo di fronte a misure per la quale la Commissione non è obbligata ad autorizzare la concessione dell'aiuto, si dice che la decisione è a sua discrezione, si trova a possedere un margine di manovra più ampio. Le giustificazioni discrezionali, inoltre, proprio per loro natura non hanno carattere d'urgenza o pronta necessità per cui il tempo che intercorre prima che la Commissione emetta una decisione può essere di più lunga durata; rimane sempre fermo il carattere della temporaneità della misura, ai fini della tutela della concorrenza.

Nella supervisione e controllo dell'operato della Commissione vi sono il Tribunale e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che intervengono nel caso di errori, negligenze o nel mancato esercizio del pieno potere da parte della Commissione.

Lo Stato membro può già farsi una propria aspettativa giuridica in relazione a quelle misure che sono state già oggetto di autorizzazione da parte della Commissione per altri stati comunitari in un contesto molto simile. Inoltre, alcune casistiche disciplinate dall'art 107 c.3 rientrano nel regolamento di esenzione generale per cui molti dubbi vengono superati grazie

³⁹ GOVERNO ITALIANO, *Divieto di aiuti di Stato*. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>>.

all'applicazione del regolamento e non vi è nessun obbligo di previa notifica, come ad esempio per quegli aiuti relativi alla conservazione del patrimonio culturale.

Oltre alle giustificazioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE, sono contemplate dalla dottrina alcune giustificazioni relative al tipo di sistema fiscale presente. Vi sono casi in cui sono concesse determinate misure al fine di contrastare la doppia imposizione e per cui rese compatibili col TFUE, in modo da permettere un coordinamento fiscale all'interno di un sistema, e altri casi che permettono di favorire l'attuazione di una determinata politica economica e rientranti anche all'interno del regolamento di esenzione generale.

È necessario tenere presente che la Commissione deve in ognuna di queste casistiche verificare che la misura realizzata dallo stato non vada a favorire in maniera eccessiva determinate imprese, ma che si applichi senza eccedere gli scopi che si desiderano raggiungere e per la quale la misura è predisposta.

Inoltre, per quanto ciascuno stato può rifarsi a situazioni analoghe di misure realizzate e autorizzate per altri stati membri, è sempre necessario da parte dello stato membro mantenere un atteggiamento di prudenza perché può succedere che una misura che apparentemente sia stata già resa compatibile dalla commissione col TFUE, potrebbe in tal caso non essere autorizzata e trattata in maniera diversa per via della particolarità del sistema di quello stato.

Ai fini della corretta applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, l'art.108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea si rifà a quello che è il ruolo e i poteri della Commissione e gli obblighi degli stati membri relativamente alle misure concesse.

È importante la distinzione tra aiuti esistenti e nuovi aiuti, così come oggetto del Regolamento di Procedura stabilito dal Consiglio Europeo. Per i nuovi aiuti, inoltre, è presente una procedura che ha la finalità di eliminare gli aiuti concessi dallo stato membro quando non sono compatibili con la normativa.

Sono considerati aiuti esistenti quelle misure autorizzate dalla Commissione, quelle oggetto del regolamento di esenzione generale, quelle già in vigore prima della costituzione dell'Unione Europea e quelle misure illegali oggetto di recupero.

È con riferimento ai nuovi aiuti che gli stati membri hanno l'obbligo di previa notifica. Tra gli altri obblighi per gli stati, vi sono quelli di esecuzione relativamente alle decisioni

della Commissione e quelli relativi al recupero di quegli aiuti illegali concessi senza prima notificare l'ente preposto suddetto e incompatibili con il TFUE. Anche per gli aiuti abusivi, cioè già aventi una pronuncia da parte della Commissione ma attuati con modalità diverse da quanto stabilito dalla Commissione, qui vi è l'obbligo di recupero decennale.

Affinché una misura possa essere riconosciuta, lo stato membro deve ricevere l'ok da parte della Commissione: è necessario per cui attendere che l'ente autorizzante rilasci una decisione su quanto in oggetto. Se una misura non viene notificata, vi è un primo obbligo di adottare la procedura per l'eliminazione dell'aiuto e successivamente vi è un dovere di recupero dell'aiuto illegale.

La Commissione ha l'obbligo di verifica sugli aiuti concessi al fine di garantire e tutelare la libera concorrenza⁴⁰. Il compito, quindi, è dato da un monitoraggio su quegli aiuti previamente notificati nel rispetto dell'art.108 c.3, su quegli aiuti per cui vi è possibile configurazione di aiuti illegali e di aiuti abusivi.

La commissione può emettere raccomandazioni o segnalazioni, l'attività di istruttoria si conclude poi con un silenzio tacito di approvazione oppure con un rigetto o rifiuto espresso. L'attività di indagine da parte della Commissione prevede anche un'attività di istruttoria per quegli aiuti non comunicati da parte dello stato membro; se, invece, vi è stata notificazione allora la Commissione farà un controllo sulla base delle informazioni comunicate dallo stato membro.

Il procedimento di indagine è così caratterizzato: inizialmente, è previsto un esame della notifica così comunicata dallo stato e viene constatato che l'aiuto non configuri aiuto di Stato, altrimenti vi sarà una decisione interna alla Commissione, in cui viene deciso di attivare la procedura di indagine.

La decisione della commissione può essere di diverse forme. Innanzitutto, vi può essere una decisione che non ritiene la misura un aiuto di Stato e quindi lascia che la misura produca i suoi effetti. Con ciò, non significa che una successiva decisione non possa essere emessa dalla Commissione, infatti l'evoluzione della disciplina potrebbe far sì che, nel futuro, un

⁴⁰UNIONE EUROPEA, *Il controllo degli aiuti di Stato nell'Unione europea: un importante problema di concorrenza*, Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-control-of-state-aid-in-the-european-union-a-major-competition-issue>>.

aiuto esistente si evolva in un aiuto non permesso. Può anche essere una decisione che considera la misura come aiuto di stato, disponendo in modo positivo o negativo relativamente alla sua autorizzazione. Se non viene data autorizzazione alla concessione della misura, vi sarà la conseguenza della soppressione dell'aiuto e successivamente il recupero della stessa, nelle specifiche casistiche di aiuti illegali o abusivi.

Infine, la commissione potrebbe richiedere allo stato di modificare la misura concessa nella maniera che possa essere considerata compatibile con il diritto dell'Unione.

L'aiuto illegale si configura se presenti le seguenti caratteristiche: deve essere un aiuto nuovo, non deve essere data previa notifica da parte dello stato membro e infine deve essere ritenuto incompatibile con la normativa sugli aiuti di stato.

La conseguenza è il recupero dell'aiuto, per cui la Commissione fisserà un termine, che non è soggetto a sospensione, di recupero della misura⁴¹.

Il recupero dell'aiuto illegale è da effettuarsi ai dieci anni antecedenti la pronuncia della Commissione, così come stabilito dall'art.17 del Regolamento di procedura degli aiuti di stato, e devono essere oggetto del recupero anche gli interessi maturati così da annullare qualsiasi tipo di beneficio ottenuto dai destinatari in relazione a misure dannose per il principio della concorrenza. Il recupero non è ammesso nei soli casi di impossibilità ad operare per lo stato membro.

A riguardo del tema della concorrenza, come non si consentiva che alcune imprese potessero stipulare accordi o agire tramite pratiche concordate con l'effetto di danneggiare la concorrenza, allo stesso modo veniva ritenuto incompatibile col diritto comunitario l'erogazione da parte degli stati di aiuti che potessero mettere alcune imprese in una posizione maggiormente competitiva di altre.

È alquanto normale che, se uno Stato agevola le imprese del proprio territorio in maniera indiscriminata, vi sarebbe un risvolto sleale sulla concorrenza con le imprese di altre regioni europee. Conseguentemente a ciò, parallelamente, gli altri Stati, ai fini di sostenere le proprie attività produttive che vedono essere danneggiate dalla concorrenza sleale operata da imprese di altri stati per via di aiuti concessi, erogherebbero ulteriori aiuti facendo

⁴¹ *Il controllo degli aiuti di Stato nell'Unione europea: un importante problema di concorrenza, cit.*

innescare una gara di sovvenzioni e che porterebbe sicuramente a configurare quali soggetti danneggiati i contribuenti degli Stati partecipanti alla gara, che indirettamente la finanziano.

Le politiche adottate dai singoli stati non vengono poste in essere per manomettere la concorrenza leale tra imprese, ma vengono adottate per perseguire delle finalità di interesse pubblico, e di carattere sociale e economico: favorire lo sviluppo di alcune regioni sottosviluppate, preservare il patrimonio culturale e artistico e combattere fenomeni economici quali la disoccupazione. Tutti questi scopi sono perseguiti in maniera simile dall'Unione Europea, per cui non sarebbe coerente se fossero considerati da essa incompatibili. Vi sono quindi, una serie di interessi portati avanti dai paesi e condivisi dalla stessa Unione Europea. La disciplina, in tal senso, ha l'obiettivo di indirizzare le politiche economiche verso il raggiungimento di questi interessi, e verso il fine ultimo insito nella creazione del mercato unico corrispondente allo sviluppo armonioso e a ridurre le disparità tra diverse zone economiche e quelle situazioni di ritardo economico.

D'altronde se gli stati hanno deciso di raggrupparsi e creare un'Unione di stati è logico che si muovano verso un indirizzo comune e sulla base di linee da tutti condivise.

La disciplina sugli aiuti di Stato si basa sul principio dell'incompatibilità generale nella distribuzione di aiuti da parte degli Stati membri. La tutela della libera concorrenza è l'obiettivo primario del mercato unico europeo, proprio per questo è stata inserita questa disposizione che non permette di avvantaggiare alcuna impresa. Nonostante la generale incompatibilità degli aiuti di stato, la disposizione all'art.107 esordisce con la possibilità di derogare alla regola degli aiuti⁴². Si parla, in tal senso, di sistema delle deroghe: queste ultime sono sancite in parte al comma 2 citando la compatibilità per quelle misure che se concesse dagli Stati sono di impatto irrilevante, e in parte al comma 3 fornendo una prospettiva più articolata e di sostanziale compatibilità se la finalità delle misure concesse rispondono all'interesse generale dell'Unione Europea.

⁴² GOVERNO ITALIANO, *Aiuti di Stato*, Risorsa web reperibile all'indirizzo:
<<https://www.politicheeuropee.gov.it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>>.

1.6 Discriminazioni fiscali e Aiuti di Stato

Nonostante le istituzioni dell'Unione non abbiano i poteri per decidere le politiche nazionali, vi è sempre la possibilità di impedire che vengano adottate misure contrarie al principio del mercato unico. È riuscita poi a stimolare politiche statali coerenti con l'interesse europeo grazie alla compatibilità di quegli aiuti ai sensi del comma 3. Quindi i mezzi di cui dispone la Commissione permettono di indirizzare le misure statali ai fini dei principi europei in termini di libera concorrenza tra imprese. Questo potere di cui la Commissione UE dispone, è dato da un bilanciamento tra le stesse deroghe e il divieto al concedere aiuti. La Commissione ha un potere di vigilare sul rispetto della disciplina e controlla gli aiuti già esistenti così come quelli nuovi. Nello svolgere il suo compito è inoltre sorvegliata dalla Corte di Giustizia, che vigilia sull'esatto espletamento delle sue mansioni, e dal Consiglio che ha un ruolo sia regolamentare che di tipo autorizzativo.

Quello che viene stabilito dall'art.108 riguarda il sistema di controllo sugli aiuti di Stato. Quest'ultimo viene posto in essere sia sugli aiuti esistenti, cioè quelli già presenti prima dell'entrata in vigore dei Trattati o quelli introdotti dagli stati membri e approvati dalla Commissione, sia sugli aiuti nuovi oggetto da parte del singolo Stato di notifica alla Commissione. Esiste anche un controllo esercitato dai giudici nazionali che non hanno la facoltà di concedere le deroghe o esenzioni al divieto sugli aiuti, ma hanno il dovere di verificare che gli Stati sulla base delle nuove misure concesse abbiano rispettato la procedura così come dettata dalle norme europee, relativamente all'obbligo di previa notifica e di standstill, l'attesa prima che la misura sia approvata dall'organo esecutivo europeo⁴³.

Riguardo alla procedura per l'istituzione di un aiuto, la stessa si basa al principio su un obbligo di notifica da parte dello Stato membro. Sarà la commissione che valuterà sulle caratteristiche della misura d'aiuto che si vuole concedere e farà un attento esame. Se da questo non vi sono dubbi di incompatibilità, l'aiuto verrà immediatamente approvato, al contrario in caso di valutazione dubbia, la Commissione si riserva di aprire un procedimento formale di indagine, entro 2 mesi dalla notifica ricevuta dallo Stato richiedente, attraverso il

⁴³ *Diritto tributario Europeo*, cit. p. 373.

quale verrà aperta una fase di negoziazione e di scambio di comunicazioni tra l'organo europeo e lo Stato. Al termine della raccolta delle informazioni dalle diverse fonti, durante lo svolgersi di questa fase formale, la Commissione sarà tenuta ad emettere una Decisione formale dalla quale risulterà l'esito positivo o negativo relativo alla facoltà di concedere l'aiuto. È possibile che, nonostante una misura sia ritenuta idonea, possa essere oggetto di futura revoca della Decisione oppure essere sottoposta nuovamente ad un esame e valutazione nell'ambito della procedura di controllo sugli aiuti esistenti.

Se una misura viene concessa senza rispettare le norme procedurali formali, l'aiuto illegittimamente erogato potrà essere attaccato dalla Commissione o dai tribunali nazionali. Se a seguito di un provvedimento di recupero dell'aiuto erogato, lo Stato erogante non provvede sulla base di ciò che le viene ordinato dalla Commissione, verrà interpellata direttamente la Corte di Giustizia. Un aiuto concesso illegalmente, ovvero senza previa notifica, non impedisce successivamente, anche dopo aver ordinato allo Stato di recuperare l'aiuto erogato, di autorizzare la misura.

Riguardo ad un aiuto concesso, dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte della Commissione, può sempre verificarsi la situazione di successivo esame della misura emessa perché non più ritenuta compatibile col diritto europeo, a causa di un cambio della linea politica voluta dall'Unione. Tale situazione rispecchia la casistica di controllo sugli aiuti esistenti. In ogni caso, un cambio di politiche da parte dell'Unione non intacca sugli aiuti già erogati. Si avvierà una procedura dove la Commissione farà delle proposte allo Stato membro, se quest'ultimo non accetta, l'organo esecutivo potrà avviare una procedura ex novo come se gli aiuti fossero appena stati notificati⁴⁴.

Sappiamo che il ruolo di autorizzare l'erogazione di determinati aiuti sia in capo alla Commissione. Nel caso in cui vengano concessi aiuti illegali, sia perché non siano stati notificati o perché non siano stati rispettati gli obblighi di stand still, gli organi giurisdizionali europei assegnano alle giurisdizioni nazionali il compito di adottare le procedure conseguenti. Tra queste sono ricomprese quelle azioni volte al recupero dell'aiuto illegale e

⁴⁴ *Diritto tributario Europeo*, cit. p. 373.

quelle azioni volte al risarcimento del danno cagionato e dovuto alla sua illegittima distribuzione.

L'illegale erogazione dell'aiuto non riguarda una fattispecie che si sviluppa solamente all'interno dello stato ma ha caratteri anche di transnazionalità: l'illegittima erogazione dell'aiuto genera degli effetti che hanno ricadute anche oltre i confini nazionali, ciò impatta sulla concorrenza e sugli scambi che vengono effettuati tra imprese nel mercato interno.

A riguardo del private enforcement ci si aspetta possibili evoluzioni nel diritto degli aiuti di stato. Al momento, finché non vi sarà un'armonizzazione del diritto dell'Unione Europea, ampia manovra sulla disciplina è lasciata al diritto nazionale. Relativamente alla quantificazione così come alla liquidazione del danno, alle responsabilità in capo al beneficiario dell'aiuto, e in relazione agli aspetti processuali la questione è totalmente in capo alla giurisdizione nazionale⁴⁵.

Ai fini della creazione del mercato interno e della tutela della concorrenza alcune questioni sono direttamente nelle mani degli organi europei che possono legiferare in maniera esclusiva. È sin dalla creazione delle Comunità Europee che gli Stati membri hanno dovuto trasferire alcune competenze alle istituzioni europee e vedere piano piano limitata la loro capacità d'azione in nome di una più ampia integrazione e coesione. La questione delle competenze è stata trattata sin dalle origini della Comunità, e via via è stato necessario adattare e modificare le attribuzioni di cui la Comunità si è fatta carico sino a quando è stato approvato il trattato che ha istituito la Costituzione per l'Europa, confluito poi nel trattato di Lisbona. Si tratta di un sistema complesso di norme europee e nazionali ma di cui è facile riconoscere chi ha la competenza in quella determinata materia. Sappiamo che tutte le questioni relative all'attuazione del mercato interno e le politiche di concorrenza sono in mano esclusiva e preminente all'Unione.

Il fatto che una materia come quella fiscale sia di competenza degli stati non significa che possano legiferare senza nessun limite. La materia fiscale deve attenersi a dei principi e limiti previsti dall'ordinamento europeo che vieta il formarsi di discriminazioni e la concessione di aiuti di Stato. Bisogna tenere a mente che la normativa europea sugli aiuti di

⁴⁵ MARINO S., *Il ruolo delle giurisdizioni nazionali in materia di aiuti di Stato nell'ambito dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in Riv. Dir., 2022, pg.129

Stato non è stata creata come strumento per consentire l'armonizzazione fiscale degli stati membri, per cui non può essere pensato che sia utilizzata col fine di contrastare la concorrenza in materia fiscale. Quest'ultima dovrebbe essere contrastata con una più ampia manovra di armonizzazione fiscale: di fronte ad una resistenza degli stati membri interessati a difendere la propria sovranità fiscale è difficile che venga raggiunto l'obiettivo della piena e libera concorrenza in materia fiscale. Gli aiuti di Stato che vengono concessi nella forma di agevolazioni fiscali con lo scopo di facilitare lo stabilimento di alcune attività produttive estere generando pratiche di concorrenza sleale nei confronti di altri Stati membri, prelevando risorse ad altri stati concorrenti, dovrebbero essere contrastate con delle norme di armonizzazione fiscale che definiscono quale Stato sia competente a tassare alcuni redditi.

1.7 Gli aiuti di Stato tramite strumenti fiscali

Nonostante la disciplina sugli aiuti di Stato sia stata pensata per garantire il funzionamento del mercato interno e porre le basi per un regime di concorrenza non falsato, non è pensabile che da sola possa raggiungere in maniera piena tali obiettivi. La normativa europea sugli aiuti di Stato non è, infatti, in grado di armonizzare i regimi fiscali o eliminare i casi di doppia imposizione e per cui non idonea a limitare la concorrenza fiscale tra gli stati membri⁴⁶.

Nella situazione attuale gli aiuti forniti dalle autorità pubbliche continuano ad essere oggetto del controllo degli aiuti di Stato, con lo scopo di fornire proporzionalità e una limitazione degli effetti distorsivi per la concorrenza.

⁴⁶ ORLANDI M., *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Aracne, Roma, 2018, pg.30

La disciplina degli Aiuti di Stato, però, è stata oggetto di importanti modifiche durante la crisi da covid-19 e durante l'attuale crisi derivante dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Al fine di dare sostegno economico alle imprese colpite dalle crisi economiche, in sede europea è stato deciso di rendere più flessibile la disciplina agli articoli 107-108 del TFUE. Se in una ordinaria situazione non sono concedibili quegli aiuti che portano vantaggi selettivi ad alcune imprese, a causa della particolare situazione vigente la deroga al TFUE permette di erogare contributi economici ai diversi settori colpiti. La commissione ha adottato i cosiddetti Quadri Temporanei di Riferimento, o Temporary Framework, che individuano particolari condizioni e aiuti ammissibili previa notifica, con la finalità di supportare sia quei settori maggiormente colpiti, come per le imprese del settore energetico, sia quei settori di rilevanza pubblica, in questo senso si parla di quei sostegni dati alle imprese del settore sanitario per accelerare la ricerca di una soluzione antivirale, o alle imprese del settore energetico per la ricerca e progettazione di nuove tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili o alternative.

Il primo Temporary Framework è stato adottato nel marzo 2020 a seguito dello scoppio della pandemia, e ha permesso agli stati membri di concedere aiuti previa notifica alla Commissione. È stato oggetto successivamente di sei proroghe, di cui l'ultima nel novembre 2021 che ha permesso di prorogare il Quadro al 30 giugno 2022. Successivamente, per avviare un percorso verso una graduale ripresa, sono state adottate due nuove misure di accompagnamento così denominate aiuti agli investimenti per una ripresa sostenibile e misure di sostegno alla solvibilità.

Sono state rese necessarie ulteriori misure di supporto e di sostegno, così la Commissione ha approvato un nuovo quadro temporaneo per far fronte alla crisi Ucraina e in particolare alla variazione in aumento dei prezzi del gas, dandogli efficacia retroattiva al 1 Febbraio 2022 e rendendolo attivo fino al 31 Dicembre 2023. Di recente, nonostante la sua validità fino alla fine dell'anno, è stato così sostituito dal nuovo Quadro Temporaneo di crisi e di transizione che ha confermato alcune misure già in essere di carattere emergenziale che rimarranno in vigore fino alla fine del 2023, quali gli aiuti di importo limitato, il sostegno alla liquidità nelle forme di garanzie o prestiti, e gli aiuti per affrontare i maggiori costi per l'approvvigionamento dell'energia, e ne ha aggiornate altre. In particolare, questo strumento

si prefigge di supportare le imprese negli investimenti e nella diffusione e utilizzo di energie rinnovabili, e avviare così un processo di decarbonizzazione, inoltre l'indirizzamento degli investimenti in settori strategici in modo da garantire la conversione dei processi produttivi verso un'economia a zero emissioni.

I Quadri Temporanei hanno trovato applicazione anche derogando alla clausola Deggendorf, ciò consente di concedere gli aiuti di stato anche a quelle imprese che hanno già ricevuto gli aiuti illecitamente e non hanno ancora provveduto a restituirli, ma in questo caso gli aiuti concedibili trovano un limite: gli aiuti oggetto dei Temporary Framework potranno essere distribuiti al netto degli aiuti non rimborsati.

Nel corso del 2023 è stato poi modificato il Regolamento generale di esenzione per categoria GBER, che ha così dato maggior flessibilità agli stati membri, rendendo il processo per la concessione degli Aiuti di Stato più snello. Gli stati concedenti sostegni alle imprese, supportandole nella transizione verso processi produttivi a zero emissioni, sono esentati dal dover comunicare preventivamente alla Commissione la distribuzione dell'aiuto. Grazie alla proroga, il Regolamento sarà in vigore fino al 2026.

Inoltre, parallelamente è stata oggetto di aggiornamenti la disciplina non emergenziale in tema di Aiuti di Stato e relativa alla programmazione 2021-2027.⁴⁷

1.8 Esistenza di lacune normative sulle sovvenzioni estere

Il presente paragrafo intende fornire un quadro giuridico generale delle norme attualmente esistenti sia a livello comunitario sia internazionale riguardo la problematica relativa alle sovvenzioni estere, con i conseguenti effetti distorsivi sulla concorrenza del mercato interno.

Infatti, le sovvenzioni derivanti da paesi extra-ue hanno portato distorsioni rilevanti all'interno del mercato europeo: l'impatto principale è avvenuto tramite l'acquisizione di

⁴⁷ *Gli aiuti di Stato*, in Doc. Parlamentare, Camera dei Deputati, 2023

imprese nell'Unione Europea, o agevolando lo scambio di servizi, o ancora grazie ad un accesso facilitato a procedure di appalti pubblici e finanziamenti dell'UE⁴⁸.

Il regolamento sulle sovvenzioni estere ha il potenziale di riparare queste distorsioni di mercato attraverso l'inserimento di una disciplina mirata su queste fattispecie che svantaggiano le imprese nell'UE rispetto a quelle che ricevono sussidi esteri.

Innanzitutto, tra gli strumenti giuridici esistenti nell'Unione Europea è importante menzionare le leggi in materia di concentrazioni e antitrust volte ad impedire che un certo numero di imprese nel mercato interno adottino pratiche concordate al fine di limitare o danneggiare i meccanismi concorrenziali sul mercato o in un suo determinato settore. Relativamente alle concentrazioni, l'UE dispone di un sistema di controllo quando si verifica un cambio di controllo delle imprese sulla base del superamento di una determinata soglia di fatturato a livello UE. Queste norme attualmente vigenti non si pongono l'obiettivo specifico di limitare queste pratiche distorsive per via del fatto che siano state concesse sovvenzioni, ma il contenimento avviene indipendentemente dall'esistenza di sussidi esteri. Non danno nemmeno il potere alla Commissione di valutare discrezionalmente se sono stati forniti aiuti dall'estero.

Secondo quanto disposto dagli art.107-108 del TFUE, l'UE dispone di un sistema di controllo per quantificare e valutare la coerenza degli aiuti concessi dagli Stati membri alle imprese con la normativa del divieto degli Aiuti di Stato. Questa disciplina si applica solamente nel caso in cui siano le autorità pubbliche degli Stati membri a concedere aiuti. Anche questa disciplina non viene in supporto al tema delle sovvenzioni estere.

Può essere utile portare in rassegna la disciplina relativa agli aiuti statali sotto le regole WTO. Infatti, la disciplina sugli aiuti di Stato è presente anche a livello internazionale, ma con alcune differenze rispetto quella europea⁴⁹. Entrambe le discipline si interessano di fornire più tutela ad alcune forme di aiuto rispetto che ad altre. L'obiettivo comune è quello di garantire un equilibrio di posizioni tra i soggetti che fanno parte della trattativa di scambio.

⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, Bruxelles, 5.5.2021 COM(2021) 223 final, p.2

⁴⁹ QUATTROCCHI A., *Gli Aiuti di Stato nel diritto tributario*, Cedam, 2020, p.40

Mentre le regole WTO si pongono il fine di promuovere ed incrementare il commercio internazionale, la disciplina dell'UE tende verso la tutela della libera concorrenza nel mercato interno. La differenza importante tra le due riguarda il modo in cui viene contrastata la situazione che vede la concessione di aiuti di Stato. Le prime prevedono l'inserimento di dazi compensativi nel caso in cui gli operatori economici di altri paesi introducono un bene col fine di commerciarlo, a prezzi vantaggiosi, in quanto l'impresa ha ricevuto contributi che le han permesso di offrire quel bene più competitivo rispetto alla concorrenza; la normativa UE, invece, stabilisce un meccanismo di notifica per quelle imprese che hanno ricevuto contributi pubblici e il potere da parte della Commissione di richiedere il recupero da parte dello Stato membro che ha distribuito gli aiuti.

Le differenze ricadono anche a livello istituzionale: vediamo da una parte la mancanza di un organo con poteri normativi ed esecutivi, e a livello UE la presenza sia di un'autorità legislativa quale è il Consiglio, e di un organo dotato di una capacità esecutiva verso gli stati membri. È inoltre presente un sistema di risoluzione delle controversie e la possibilità di emettere pronunce vincolanti nei confronti degli Stati membri, che non è paragonabile a ciò che troviamo sul grado internazionale.

La disciplina europea risulta quindi più completa rispetto a quella internazionale, raggiungendo un grado di dettaglio, grazie ai contributi più ampi della giurisprudenza, non comparabile. A differenza degli aiuti di Stato in UE, affine al caso delle sovvenzioni estere ma che ha un campo di azione limitato agli Stati membri, le regole WTO prevedono solo la misura corrispondente al dazio doganale come strumento di contrasto alle sovvenzioni estere e, pertanto, non adatta al contrasto di casi frequenti quali le acquisizioni di imprese in UE o l'accesso facilitato agli appalti pubblici.

Per quanto riguarda il quadro giuridico specifico sugli appalti pubblici, non sono presenti norme che trattino il caso tipico di un'impresa che ha potuto presentare un'offerta più vantaggiosa rispetto ai concorrenti europei grazie al beneficio delle sovvenzioni estere. Le amministrazioni aggiudicatrici nel momento in cui valutano le proposte possiedono ampi margini di discrezionalità, e non tengono in considerazione il beneficio ottenuto da parte di

un'impresa di una sovvenzione, proprio perché non vi è un'imposizione giuridica ad operare su quello scopo⁵⁰.

L'Unione Europea ha sempre cercato di garantire pari opportunità nelle procedure di appalto pubblico anche agli offerenti esteri: in molti accordi internazionali l'Unione Europea ha dato la possibilità di accedere agli appalti interni ai beni e alle forniture provenienti da paesi fuori dell'Unione che hanno firmato tali accordi. Inoltre, diverse direttive europee prevedono per i committenti europei di valutare le diverse procedure, che vedono lavori, forniture e servizi extra-UE, con le stesse parità di trattamento che sono garantite agli operatori economici dell'Unione.

Nonostante questo orientamento adottato dall'Unione per garantire e promuovere l'accesso da parte di operatori economici extra-UE agli appalti pubblici, le imprese europee non vedono parità di accesso alle procedure di appalto indette dai paesi terzi.

Attualmente meno della metà dei mercati degli appalti pubblici mondiali è aperta alle imprese europee⁵¹. Per questo motivo è stato introdotto nel mese di giugno 2022 uno strumento che ha la finalità di promuovere la reciprocità nell'accesso ai mercati internazionali da parte di operatori economici dell'UE. Con ciò, viene conferito potere alla Commissione europea di valutare ed indagare sulle misure restrittive da parte di un paese terzo che ne impediscano l'accesso da parte delle imprese europee al mercato degli appalti, e di attivarsi prontamente in modo da porre al paese terzo un trattamento discriminatorio simile per le sue imprese che accedono ai mercati degli appalti europei.

Per tutti quei paesi che non hanno alcun accordo con l'UE non è garantito l'accesso alle procedure europee e, pertanto, possono essere esclusi. La decisione di escludere un'impresa extra-UE non è comunque condizionata dalla possibilità di aver ricevuto una sovvenzione estera, proprio per questo le normative vigenti non disciplinano il caso sotto esame.

⁵⁰ *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, cit., p.12

⁵¹ CONSIGLIO DELL'UE, *Strumento per gli appalti internazionali: via libera del Consiglio a nuove norme che promuovono la reciprocità*, Com. Stampa, 2022. Risorsa Web reperibile all'indirizzo: <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/17/international-procurement-instrument-council-gives-final-go-ahead-to-new-rules-boosting-reciprocity/>>.

Nel momento in cui i committenti pubblici stanno valutando le offerte presentate, possono escludere una proposta per una questione legata alla sostenibilità finanziaria. Potrebbero escludere una proposta troppo bassa, che ha ottenuto le sovvenzioni estere, se la ragione sottostante spiega che la sovvenzione estera impedisce la sostenibilità dell'offerta. La Direttiva 2014/24/UE all'art.69 stabilisce che un'offerta, dall'importo basso, che ha ricevuto un aiuto di Stato può essere negata dalla valutazione unicamente per l'aiuto ricevuto da uno Stato membro. Tale direttiva prevede alcun riferimento in materia di sovvenzioni estere⁵².

È inoltre possibile per i committenti pubblici dell'UE escludere alcuni offerenti per il mancato rispetto di requisiti tecnici previsti in sede di accoglimento delle proposte di appalto pubblico, come requisiti ambientali o altri standard di qualità della proposta che garantiscono condizioni di parità. Non è, però, specificamente prevista l'esclusione di coloro che hanno ricevuto sovvenzioni estere.

In linea generale, risulta difficile per i committenti pubblici disporre delle informazioni finanziarie dei soggetti offerenti, e il potenziale distorsivo delle sovvenzioni ricevute dall'entità proponente. In più, è chiaro che i committenti pubblici risultano anche avvantaggiati dal ricevere offerte economiche.

Il risultato di tale quadro giuridico ci dimostra che in materia di appalti pubblici non vi è effettiva regolamentazione sul tema delle sovvenzioni estere.

Anche relativamente all'accesso ai finanziamenti dell'UE, vi è in vigore un regolamento che ha lo scopo di tutelare le parità di concorrenza tra le imprese che richiedono i finanziamenti. Anche per questo caso la normativa non tiene conto della possibilità di un'impresa di aver ottenuto delle sovvenzioni e della capacità stessa dell'impresa di accedere ai finanziamenti dell'UE.

⁵² *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, cit., p.13

1.9 Il processo che ha portato alla proposta

Il mercato europeo rappresenta una realtà molto grande che persegue una strategia economica aperta agli scambi commerciali e agli investimenti e basata sulla libera concorrenza.

L'apertura agli scambi e agli investimenti è importante perché permette all'economia europea di crescere, ma questo modello di crescita deve essere portato avanti attraverso un pari rispetto delle norme di mercato da parte di tutti gli operatori economici.

L'attuale contesto economico è il più complesso mai raggiunto prima e uno sviluppo equo del mercato può avvenire attraverso il rispetto della libera concorrenza e delle norme internazionali vigenti. In questo contesto diversi operatori economici provano a conquistare una posizione di vantaggio competitivo anche attraverso l'uso di pratiche sleali di mercato: l'apertura selettiva dell'industria al mercato, le restrizioni all'uso di licenze o il beneficio di sovvenzioni a scapito della parità di condizioni di mercato⁵³.

Attraverso queste premesse, si tennero molteplici dibattiti sulla questione delle sovvenzioni estere e che ha portato successivamente alla formulazione della proposta.

È necessario distinguere le diverse fasi che caratterizzano tutto il processo, dalla consapevolezza della questione e della volontà di renderla una priorità dell'UE, che costituisce la prima fase, alla fase della formulazione giuridica, che rappresenta il momento importante e di svolta verso un mercato più regolamentato.

Il ruolo più importante è stato svolto dalla Commissione nell'ultima fase, mentre la prima fase, che ha costituito all'incirca un decennio, ha visto scatenare diversi dibattiti accademici sul ruolo fin lì svolto dalla Commissione⁵⁴.

La prima fase, che ha avuto inizio nell'anno 2010, ha visto un accrescersi sempre più del problema delle distorsioni di mercato, il cui punto più alto ha visto l'ingresso nel contesto internazionale della strategia UE-Cina. Esattamente un mese dopo il verificarsi di

⁵³ *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, cit., p.5

⁵⁴ BASEDOW R. et al., *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2023, p.7. Risorsa web reperibile all'indirizzo: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75630/RSC_2023_41_GGP

quest'ultimo evento, nel mese di aprile 2019 la questione si è evoluta verso una priorità legislativa per l'organo esecutivo europeo. Si trattava di trovare la giusta sede per poter discutere e affrontare la questione. Gli argini più difficili da superare provenivano internamente all'Unione da parte delle diverse visioni di politica economica, ed esternamente dalle pressioni crescenti di protezionismo scaturite da Stati Uniti e Cina.

Quando nel mese Gennaio 2020, la Commissione riuscì a superare le diverse difficoltà sorte nel corso dei mesi precedenti, si adoperò per la preparazione di un documento di proposta legislativa, che ha portato alla sua pubblicazione nel mese di Maggio 2021.

Come già detto, nel lontano anno 2010 sorgerà la consapevolezza del problema distortivo relativo alle sovvenzioni estere. Il gruppo VDL, produttore di autobus olandese, lamentava il fatto che un suo diretto concorrente, la filiale europea del concorrente cinese BYD, avesse potuto ottenere un vantaggio sleale nelle procedure di appalto pubblico europeo, grazie all'ottenimento di sovvenzioni da parte dello Stato cinese. Da questa situazione il governo olandese ha potuto indagare e ha potuto così confermare che nella particolare fattispecie di appalto pubblico, un'azienda potesse guadagnare un vantaggio competitivo dovuto alle sovvenzioni estere e riconoscere l'esistenza di una lacuna normativa⁵⁵.

La questione prese piede in diversi Stati membri, in particolare nello Stato olandese, a seguito dell'importante vicenda riguardante l'aggiudicazione sleale di un appalto pubblico da parte di una filiale di proprietà cinese, dove diversi dibattiti ebbero luogo anche in sede di formazione del nuovo governo in carica. Le diverse forze politiche spingevano verso l'adozione di uno strumento politico che riuscisse a contrastare il fenomeno delle distorsioni di mercato. Era evidente che la fattispecie non fosse regolamentata adeguatamente dalle norme europee esistenti. Dall'esecutivo olandese fu preparato un documento per affrontare il problema, con l'idea di introdurre degli strumenti necessari a far fronte alle sovvenzioni estere. Il documento non aveva il solo scopo di rimanere all'interno delle decisioni politiche olandesi, ma è stato indirizzato anche alle sedi europee per incentivare dibattiti e la creazione di un quadro regolatorio a livello europeo in materia di concorrenza e aiuti di Stato.

⁵⁵ BASEDOW R. et al., *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, cit., p.7.

Nella primavera 2019, la questione sulle sovvenzioni estere si è presentata anche in sede UE durante l'approvazione del nuovo regolamento europeo sugli IDE. Non solo questo, ma in vista del vertice UE-Cina, che vedeva la Commissione Europea e gli esecutivi cinesi riunirsi, è stato redatto un documento relativo agli aspetti politico-economici della relazione UE-Cina che ha riportato dei riferimenti un po' meno diplomatici rispetto a quelli che si erano visti nel passato, denominando il soggetto cinese come "concorrente economico" e "rivale sistematico"⁵⁶.

Il processo in generale è stato molto lento ed ha visto complicazioni crescenti. Le ragioni erano dovute al fatto che si trattava di una problematica non regolamentata altrove e per cui non facile da affrontare in maniera adeguata, e rappresentava un argomento molto delicato, dove non era semplice trovare i giusti strumenti. Le pressioni che si originavano in scala internazionale e, su terreno europeo, l'origine di diversi dibattiti e contestazioni sulle politiche industriali e di concorrenza dell'UE sin dal mese di febbraio 2019.

Successivamente alla prima fase durata quasi un decennio, si è aperta una fase di più breve durata che ha visto la salita alla presidenza della Commissione Europea di Ursula von der Leyen, che ha deciso di rendere la questione sulle sovvenzioni estere una priorità del programma esecutivo europeo. Il periodo durato quasi un anno, dal mese di Aprile 2019 al Gennaio 2020, è stato caratterizzato da un'intensa fase politica dove i diversi Stati membri cercavano di fornire il proprio contributo per trovare una soluzione che regolasse la questione, cercando di conciliare l'argomento con la politica relativa alla concorrenza e lo sviluppo di una nuova strategia industriale in UE.

Il punto più alto è stato raggiunto quando la Commissione Europea ha affrontato la fusione tra due grandi colossi del settore ferroviario, Alstom e Siemens⁵⁷. In questo caso, la Commissione ha potuto impedire che avvenisse l'operazione grazie alle norme europee che regolano le fusioni. La ragione sottostante è stata il pericolo di mercato che innescava, comportando la presenza di un solo attore nel settore ferroviario e riducendo la competizione

⁵⁶ BASEDOW R. et al., *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, cit., p.7.

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Mergers: Commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*, 2019. Risorsa web reperibile all'indirizzo:
<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_19_881>.

esistente, con le conseguenze dovute per utenti e operatori in termini di scelta di forniture e prodotti.

Nel mese di Ottobre 2019, i governi francesi e tedeschi riconoscevano che fosse necessaria una revisione delle politiche di concorrenza e delle regole sugli aiuti di Stato nell'Unione Europea. A tale iniziativa si unirono, per regolare l'allora vigente quadro giuridico, Italia e Polonia formando una sorta di alleanza. Le posizioni nell'affrontare il problema si divisero fin da subito, per poi far prevalere l'iniziativa dei governi francese e tedesco. Questi ultimi, a seguito di un esame delle regole esistenti, sostenevano la necessità di dover promuovere la competitività del mercato europeo e di fornire dei nuovi strumenti di supporto alla politica industriale e competitiva europea. Lo strumento nella mente degli esperti fu quello del FSR, già sotto discussione, con lo scopo di supportare una nuova visione economica industriale europea legata ad accrescere la competitività dell'industria europea nel settore high-tech con economie di mercato come quella cinese e statunitense⁵⁸.

Questa breve fase vide il suo termine, attraverso la presentazione del programma di lavoro della Commissione Europea, il 29 Gennaio 2020. È qui che venivano evidenziate le priorità da attuare, e di cui il Foglio Bianco sulle sovvenzioni estere era parte integrante del piano con una data di scadenza per la presentazione al secondo trimestre 2020. Quest'ultimo documento era inoltre atteso a seguito della "nuova strategia Industriale per l'Europa" che trattava la questione. La strategia industriale evidenziava in primo piano il tema della competizione, e, in particolare, l'obiettivo dell'azione europea sulle sovvenzioni estere di chiudere una lacuna normativa delle regole concorrenziali europee e degli aiuti di stato garantendo parità di condizioni nel mercato.

L'idea che la Commissione Europea stava cercando di far passare all'esterno era quella per cui la nuova strategia e il bisogno di nuove norme sulla concorrenza non volevano diffondere una politica protezionistica, bensì l'urgenza di difendere un trattamento non discriminatorio per le imprese operanti nel mercato interno. Non tutti erano pienamente d'accordo con la visione politica della Commissione: vi erano diversi paesi, tra cui Italia, Francia, Germania e Polonia, che propugnavano una politica più interventistica che potesse

⁵⁸ *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, cit., p.9.

tutelare gli interessi economici delle aziende europee. La Commissione non si mostrava intenzionata a modificare o alterare le fondamenta del quadro giuridico europeo sull'economia di mercato aperta e la libera concorrenza⁵⁹.

Nel febbraio 2020 si aprì la terza fase che durò fino alla fine del 2022. Questa fase vide lo scoppio della pandemia e l'intensificarsi dell'urgenza di adottare nuovi strumenti regolatori in UE. Infatti, la pandemia portò molte aziende in difficoltà finanziarie e il rischio consisteva nella facilità da parte di altre imprese, sovvenzionate dai propri Stati, di acquisire il controllo di queste aziende finanziariamente instabili. La pandemia fu quindi un acceleratore del processo di adozione dei nuovi strumenti.

Attraverso la Comunicazione della Commissione Europea del Marzo 2020, si evidenzia come la risposta europea sia quella non di creare barriere commerciali, ma di creare parità di condizioni perché per essere competitivi è necessaria competizione nel mercato⁶⁰.

Con grande attesa, la Commissione pubblicò il Libro bianco sulle sovvenzioni estere, strutturato sulla base di 3 differenti moduli: lo strumento generale (modulo 1), sovvenzioni estere e acquisizione di aziende UE (modulo 2), e come ultimo le sovvenzioni estere nelle procedure di appalto pubblico (modulo 3). In linea con gli obiettivi preposti, il Libro bianco si caratterizza per affrontare la tematica delle distorsioni di mercato create dalle sovvenzioni estere fin qui oggetto di una lacuna normativa in UE.

La pubblicazione del Libro bianco ha dato l'avvio ad una fase di consultazioni con diversi stakeholder, Stati membri e governi esteri della durata di 14 settimane. Dopo aver risolto alcuni ostacoli tecnici, come la valutazione d'impatto generale, il Comitato di controllo ha dato una risposta positiva che ha così consentito di passare alla redazione della proposta dello strumento normativo FSR.

È grazie all'accordo politico trovato tra Parlamento Europeo e Consiglio dei Ministri francese che fu così trovata una soluzione comune al contenuto previsto per il nuovo strumento normativo, così chiamato FSR, il giorno 30 giugno 2022.

⁵⁹ *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, cit., p.10.

⁶⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, Bruxelles, 10.3.2020 COM(2020) 102 final, p.7. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102>>.

Lo strumento regolatorio obbliga le aziende a notificare la Commissione in presenza di due casistiche specifiche:

1) Nel caso delle concentrazioni, dove l'impresa acquisita, o una delle imprese oggetto di fusione o la joint-venture generi un fatturato di almeno 500 milioni di euro e la transazione ha ad oggetto una sovvenzione estera di almeno 50 milioni di euro;

2) Nel caso di procedure di appalto pubblico, quando il valore stimato dell'appalto pubblico è di almeno 250 milioni di euro e l'offerta prevede dei contributi finanziari esteri di almeno 4 milioni di euro.

La Commissione potrà in entrambe i casi proibire o sanzionare le transazioni avvenute.

Successivamente all'accordo politico, il Parlamento Europeo ha votato con una maggioranza schiacciante l'adozione della norma il giorno 10 Novembre 2022. Dal 12 Giugno 2023, invece, la Commissione ha il potere di avviare indagini d'ufficio previsto dallo strumento FSR, e dal 12 Ottobre 2023 le aziende, che avviano operazioni come quelle descritte sopra, hanno il dovere di notificare la Commissione in caso di presenza di sovvenzioni estere in procedure di appalto pubblico, nelle fusioni e nelle acquisizioni⁶¹.

⁶¹ *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, cit., p.13.

Capitolo II

Il Regolamento UE sulle sovvenzioni estere

SOMMARIO: 2.1 Aspetti generali. - 2.2 Libro Bianco sulle sovvenzioni estere. - 2.3 Il regolamento (UE) 2022/256065. – 2.4 L’esame d’ufficio delle sovvenzioni estere distorsive. - 2.5 Controllo delle concentrazioni. - 2.6 Procedure di appalto pubblico. - 2.7 I problemi legati al Regolamento UE 2022/2560.

2.1 Aspetti generali

Il seguente capitolo riporta il processo che ha portato all’introduzione del Regolamento sulle sovvenzioni estere, che consente alla Commissione Europea di indagare sulle sovvenzioni concesse dai paesi terzi alle imprese attive nell’Unione Europea.

Dapprima con il Libro bianco si è cercato di introdurre la questione, e di coinvolgere tutti gli Stati membri a presentare le proprie opinioni sul fenomeno, in modo che si potesse cercare di creare uno strumento che fosse condiviso da tutti.

Attraverso questo strumento la Commissione ha dichiarato di voler introdurre un sistema regolatorio che possa disciplinare in maniera esaustiva il problema delle distorsioni

che non permettono il raggiungimento della parità di condizioni di concorrenza, a causa della mancata regolazione da parte dell'SCM Agreement e delle regole sugli aiuti di Stato.

Lo strumento UE entrato in vigore all'inizio del 2023 consente alla Commissione di indagare sugli aiuti concessi dalle autorità pubbliche di paesi extra-UE e di rimediare ai loro effetti distorsivi.

In particolare, sono previste delle soglie limite, le quali le imprese che intendono acquisire una società dell'UE o partecipare a gare pubbliche d'appalto sono obbligate a notificare alla Commissione sull'intensità delle misure ricevute. Sarà in capo alla Commissione effettuare il bilanciamento sull'effettiva distorsività della sovvenzione.

2.2 Libro Bianco sulle sovvenzioni estere

Il 17 giugno 2020, la Commissione Europea ha adottato il Libro Bianco sulle sovvenzioni estere, con lo scopo di aprire una discussione e un confronto, non solo a livello europeo, sulla questione delle distorsioni create dalle sovvenzioni estere nel mercato interno.

Un anno prima, il Consiglio Europeo si esprimeva sulla necessità di dover assicurare una competizione equa tra le imprese sia nel mercato interno sia in quello globale, e l'intenzione da parte della Commissione di identificare le lacune esistenti nel quadro giuridico europeo che non permettono di contenere i danni creati da pratiche sleali e non eque nel mercato concorrenziale¹.

Attraverso questo documento l'Unione Europea ha dichiarato l'obiettivo primario di voler introdurre un regolamento che possa regolare il problema delle distorsioni che non permettono il raggiungimento della parità di condizioni di concorrenza, a causa della mancata regolazione da parte dell'SCM Agreement e delle regole sugli aiuti di Stato.

Il Libro Bianco segna la volontà di un cambio di passo che la Commissione vuole apportare al mercato unico e rappresenta un segnale di innovazione e prosperità nell'agenda

¹ EUROPEAN PARLIAMENT, *Distortive foreign subsidies regulation A level playing-field for the single market*, 2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo:
<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690700/EPRS_BRI\(2021\)690700_EN](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690700/EPRS_BRI(2021)690700_EN)>.

europea. Inoltre, rappresenta una misura di carattere unilaterale che andrebbe a scontrarsi con alcune iniziative e sviluppi che altri paesi extra-UE appaiono propensi di creare. Riferendomi in questo caso alla strategia d'impronta cinese volta a mettere in atto rilevanti acquisizioni di imprese, ad esempio nei settori ad elevata crescita tecnologica, grazie al contributo da parte del governo cinese attraverso sussidi finanziari.

La letteratura in questo ambito, suggerisce che gli investimenti esteri, supportati da ingenti sussidi, siano parte di una strategia che è focalizzata verso paesi, imprese e settori determinati. Inoltre, diversi studi spiegano come la concessione di sovvenzioni per l'acquisizione di determinate imprese abbia come conseguenza l'aumento di concentrazioni di mercato, con il rischio principale legato ad un aumento dei prezzi e risultati finanziari che non permettono la leale concorrenza².

L'Unione Europea, attraverso questa misura unilaterale intrapresa, mostra la capacità e l'abilità di poter affrontare la questione, grazie ad un'unitarietà rappresentata dalle sue forti istituzioni. La Commissione Europea sa bene che per attivare una misura così importante sia necessario il supporto da parte di tutti gli organi costituenti l'Unione. Inoltre, è consapevole del fatto che la misura in adozione ha un forte impatto sull'economia, e che poche imprese si possono permettere di non fare attività economiche con il mercato europeo.

Attraverso il Libro bianco è chiaro che le imprese straniere non hanno vita semplice nell'operare in Unione Europea ma devono tenere in considerazione che vi sono barriere ed elevati costi da sostenere. L'Unione Europea risulta essere tra le legislazioni con un quadro regolatorio ampio e caratterizzata da standard giuridici molto rigidi e rigorosi.

L'Unione Europea non è solo alla ricerca di soluzioni di breve durata, ma dietro all'idea del Libro bianco vi è il volere di porre pressione su uno sviluppo regolatorio che non sia solo europeo ma che sia globale³. Come viene espresso anche nell'allegato al Libro bianco, le

² EUROPEAN COMMISSION, *Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the european parliament and of the council on foreign subsidies distorting the internal market*, Brussels, 2021, p.11. Risorsa web reperibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/international/overview/impact_assessment_report.

³ Il capo 4 del Libro Bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere evidenzia l'esistenza di lacune normative e che gli strumenti esistenti devono essere integrati per far fronte e porre rimedio nello specifico a distorsioni del mercato interno dell'UE che derivano da sovvenzioni concesse da autorità di paesi terzi. Il Libro bianco propone, ai fini della discussione, un quadro

cosiddette consultazioni, gli Stati membri ben condividono il pensiero di dover creare un quadro regolatorio di livello internazionale: la questione fa riferimento ad un problema che è stato originato dalle politiche economiche di paesi stranieri per cui è necessario affrontare le distorsioni create dalle pratiche di economie estere attraverso un'armonizzazione del sistema normativo globale.

Il Libro bianco risulta essere uno strumento preparatorio per introdurre strumenti giuridici in un quadro giuridico non regolato pienamente. Si tratta di un documento di importante valore e che l'Unione Europea vuole sfruttare per poter riaffermare la propria leadership nell'economia globale.

Innanzitutto, si tratta di un documento che vuole permettere la partecipazione di qualsiasi operatore di mercato che ha interesse sugli sviluppi della questione. Ha lo scopo, infatti, di aprire un'ampia discussione tra diversi soggetti, Stati membri, organizzazioni e stakeholder in generale⁴. Attraverso l'apporto di essi, che forniranno attraverso la libera compilazione della sezione consultazioni nel Libro, potranno essere raccolti dati e risultati che possono aiutare ad esaminare e trattare in maniera più adatta il problema.

Successivamente, verranno affrontate diverse questioni che sono innalzate anche dai vari soggetti che hanno apportato il proprio contributo allo strumento regolatorio. Ad esempio, la preoccupazione che lo strumento possa andare a scontrarsi con il rispetto di determinati obblighi che l'UE deve attenersi in quanto membro WTO. Non solo, risulterebbe anche un rischio di sovrapposizione tra il nuovo strumento e le norme regolatorie esistenti.

Verranno poi analizzati i problemi originati dalle sovvenzioni estere e gli aspetti chiave relativi al test UE, alle procedure di appalto pubblico e alle misure di rimedio.

Il Libro bianco è un documento ideato per innalzare una questione e permettere la partecipazione a tutti i portatori d'interesse sulla questione. Proprio per la sua intrinseca caratteristica di non essere una proposta normativa definitiva, lascia diversi spunti e spazi per

che permetterebbe di affrontare, da un lato, le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere concesse a un operatore economico nel mercato dell'UE (modulo 1) e, dall'altro, le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel contesto delle acquisizioni di imprese dell'UE (modulo 2) e degli appalti pubblici (modulo 3).

⁴ Nel Capo 7 del Libro Bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza è presente una sezione dove la Commissione invita a formulare osservazioni sulle proposte presentate nel Libro bianco mediante una consultazione pubblica aperta. L'allegato II del documento contiene un questionario che i portatori di interessi sono invitati a compilare al fine di strutturare le loro comunicazioni.

la riflessione. Lascia al lettore molti punti vaghi e allo stesso tempo offre informazioni importanti su un determinato settore di mercato e lascia che la proposta di regolazione venga redatta in un momento successivo alla raccolta delle risposte originate dalle consultazioni al presente Libro bianco.

Come sostenuto dalla Commissione, l'Unione Europea ha a disposizione diversi strumenti per combattere le distorsioni di mercato come le regole di concorrenza UE o le regole sugli appalti pubblici, ma nessuna di queste è efficace al punto di contenere la competizione sleale creata dalle sovvenzioni distribuite da entità pubbliche a imprese stabilite o operanti in UE⁵. La Commissione, inoltre, spiega che diversi sussidi, se fossero forniti alle imprese da parte degli Stati membri, innalzerebbero diversi dubbi di compatibilità con le regole sugli aiuti di Stato.

Proprio per queste ragioni, la Commissione ha preparato il Libro bianco strutturato su 3 diversi moduli contenenti i mezzi necessari per affiancare gli strumenti esistenti in Unione Europea. Viene previsto, inoltre, che le alte istituzioni dell'Unione Europea siano dotate di ampi poteri di investigazione e la possibilità di attivare misure di rimedio nel caso in cui venissero concesse sovvenzioni estere.

Il primo modulo prevede uno strumento generale che possa essere attivato per qualsiasi tipo di sussidio concesso sopra una certa soglia, che porta distorsioni nel mercato interno, a qualsiasi impresa residente o operante nell'UE. Questa duplice definizione di impresa è ben evidenziata nel Libro bianco, chiarendo che un'impresa è residente se una delle sue entità ha la sede in UE, e un'impresa operante in UE si configura nel caso in cui non abbia sede in UE ma che svolga un'attività, ad esempio se effettua un'acquisizione di un'impresa⁶. Questa investigazione richiede l'esistenza di una sovvenzione estera e la capacità di distorcere la concorrenza. Vengono considerate come distorsive non solo le distorsioni reali, ma anche

⁵ CROCHET V. et al., *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*. *World Trade Review*, 2021. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/lawful-remedy-or-illegal-response-resolving-the-issue-of-foreign-subsidization-under-wto-law>>.

⁶ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 2020, p.15. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

quelle potenziali. Mentre per alcune sovvenzioni estere le conseguenze distorsive sono di immediata valutazione, per altre è più difficile riscontrarlo per cui vengono utilizzati degli indicatori o criteri che permettono di valutarne la distorsione reale e potenziale. L'impresa che obietta la reale distorsione delle sovvenzioni ricevute potrà esporre le proprie motivazioni attraverso diretti riferimenti al caso concreto. In ogni caso, le sovvenzioni di importo limitato e di basso impatto non vengono prese in considerazione per l'irrilevante effetto distorsivo sul mercato.

Nella categoria di sovvenzioni che risultano distorsive per il mercato interno vengono classificate: le sovvenzioni finanziarie che non sono in linea con l'accordo OCSE sui crediti all'esportazione, le sovvenzioni fornite alle imprese in stato di difficoltà a meno che non sia presente un piano di ristrutturazione, le sovvenzioni sulla quale un governo garantisce i debiti e le passività di certe imprese senza indicazione sul limite della garanzia concessa, le sovvenzioni sottoforma di sgravi fiscali e quelle che sono dirette all'effettuazione di un'operazione di acquisizione di imprese⁷.

Supponendo che non ci ritroviamo nella casistica di nessuna delle sovvenzioni sopra menzionate, la valutazione del possibile impatto distorsivo avviene attraverso degli indicatori specifici che sono:

- l'entità della sovvenzione, che viene valutata in rapporto all'operazione in questione;
- la dimensione dell'impresa beneficiaria, più grande è l'impresa che beneficia delle sovvenzioni e più rilevante sarà l'effetto dannoso per il mercato concorrenziale, per questo motivo le imprese di piccole dimensioni vengono considerate come fonte meno probabile di distorsione;
- la caratteristica del mercato, se è presente alta concentrazione gli effetti distorsivi sono sicuramente maggiori, oppure le sovvenzioni indirizzate a mercati ad alta tecnologia originano distorsioni più rilevanti;

⁷ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 2020, p.19. *Risorsa web reperibile all'indirizzo:*
<https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

- comportamento che si verifica nella situazione concreta, ad esempio un'offerta elevata nell'ambito di una procedura d'appalto;
- livello d'attività del soggetto beneficiario nel mercato interno, a seconda dei movimenti di mercato che genera abitualmente vi sarà più o meno distorsione.

Se è confermato il potenziale distorsivo della misura, il Libro bianco richiede di attivare una specifica investigazione, il cosiddetto criterio dell'interesse dell'UE, dove si cerca di valutare l'impatto positivo che l'attività sovvenzionata apporta nell'UE, in termini di sviluppo dell'occupazione nel mercato interno, tutela dell'ambiente, ordine pubblico, sicurezza etc. Qualora sia riscontrato un impatto positivo maggiore delle distorsioni provocate dalla sovvenzione estera, la Commissione o qualsiasi altra autorità predisposta può decidere di non continuare con l'investigazione.

Questo modulo riporta anche le misure di rimedio che verrebbero attivate a seguito del riconoscimento della misura come distorsiva, ad esempio i pagamenti compensativi sono rimedi appropriati⁸.

Il secondo modulo è incentrato sul tema delle acquisizioni di imprese in UE. In questo caso si impone un obbligo di notifica alle imprese che ottengono una sovvenzione da parte di autorità non-UE per l'acquisizione di imprese in Unione Europea. Le sovvenzioni possono agevolare le acquisizioni di imprese sia in forma diretta, attraverso una sovvenzione volta alla diretta acquisizione dell'impresa in oggetto, sia in forma indiretta, ovvero rendendo più forte finanziariamente l'acquirente.

L'obbligo di notifica è da effettuarsi verso l'autorità di sorveglianza a livello UE, prima che l'acquisizione sia effettuata. Nel momento in cui l'impresa notifica l'organo di sorveglianza, l'impresa acquirente è obbligata a sospendere la transazione; il periodo di sospensione può estendersi indefinitamente fino a che l'impresa non soddisfa le richieste informative ricevute dall'organo predisposto al controllo delle sovvenzioni distorsive. L'obbligo di notifica da parte dell'impresa acquirente è richiesto per ogni tipo di sovvenzione

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 2020, p.15. *Risorsa web reperibile all'indirizzo:*
<https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

che l'impresa beneficia da un'autorità pubblica estera nei tre anni antecedenti l'acquisizione e anche nel caso in cui si prevede di ricevere il contributo l'anno successivo. Se viene rilevata un'acquisizione dal potenziale distorsivo per il mercato, verranno imposte delle condizioni da rispettare oppure l'operazione viene vietata.

Viene delegato al momento dell'adozione del nuovo Regolamento la possibilità di decidere e identificare le soglie appropriate sopra la quale un'acquisizione è ritenuta problematica. Come per il primo modulo, anche qui vengono specificati i criteri utilizzati per la valutazione delle distorsioni causate dalle acquisizioni, quali la dimensione dell'azienda beneficiaria, il livello d'attività etc.

Il presente Libro prevede anche la possibilità della revisione ex officio. Con ciò si intende il legittimo potere per l'autorità regolatrice di verificare un'operazione che è già avvenuta e che avrebbe dovuto essere notificata. Da ciò ne consegue la cancellazione dell'operazione già completata.

Infine, il terzo modulo si concentra sugli effetti distorsivi originati durante la partecipazione a procedure di appalto pubblico di soggetti che ricevono sovvenzioni estere. In questo caso il beneficiario delle sovvenzioni sarebbe in grado di effettuare offerte di valore decisamente più basso rispetto ai concorrenti e aggiudicarsi così un appalto che a normali condizioni non sarebbero in grado di ottenere.

Dietro la necessità di uno strumento che permetta di esaminare la questione delle sovvenzioni estere ed escludere quegli operatori che hanno beneficiato del contributo sia nella procedura attuale sia in quelle successive, è importante tenere da conto che la questione delle sovvenzioni estere nell'ambito delle procedure d'appalto deve essere letta in contemporanea con le obbligazioni internazionali che l'UE deve rispettare, a riguardo dell'accordo WTO sulle procedure d'appalto e degli accordi bilaterali previsti per l'accesso alle procedure pubbliche dell'UE.

Alle imprese che godono di sovvenzioni da parte di governi extra-UE ricade l'obbligo di dover avvisare le autorità di sorveglianza sull'effettivo ricevimento di contributi pubblici. Il documento prevede di introdurre delle soglie di un certo livello e condizioni precise, cui consegue l'obbligo di notifica, in modo da contenere i costi amministrativi a carico delle imprese.

A seguito della notifica, verrà valutato se si è in presenza di un effetto distorsivo sulla procedura d'appalto. Se il caso è confermato, all'impresa verrà negata la partecipazione alla presente procedura di appalto pubblico e a quelle che si presentano nel futuro per un periodo di tre anni.

Il meccanismo appena descritto dal Modulo 3 dovrebbe essere applicato anche per quegli appalti che sono disciplinati da accordi intergovernativi con paesi che non sono soggetti al regime UE in tema di appalti. Il regime UE è definito dalle direttive 2014/24/EU e 2014/25/EU ed esenta le procedure di appalto pubblico nel quadro di tali accordi nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali⁹.

I poteri, di cui la Commissione e le altre autorità dell'Unione Europea godono, permetteranno di effettuare investigazioni e rilevazioni di propria iniziativa, e, nel caso in cui non vi fosse cooperazione da parte dell'impresa sotto esame, verranno presi in considerazione i fatti disponibili che hanno destato perplessità e saranno imposte le dovute sanzioni economiche in modo da indurre l'impresa ad attivarsi alle condizioni richieste dalle autorità.

Nonostante l'iniziativa avviata dalla Commissione sia stata di rilevante importanza, al fine di aprire un dibattito utile e importante sul tema delle sovvenzioni estere, non è da ignorare che il tema possa provocare ritorsioni, allo stesso modo di ciò che avvenne nel 1970 con la risposta statunitense all'iniziativa europea sui sussidi industriali¹⁰.

Quindi, la questione importante che più desta preoccupazioni riguarda il fatto che le azioni intraprese dall'UE sulle sovvenzioni estere siano in linea con quanto previsto dalle obbligazioni dettate dalle norme WTO.

A seguito della presentazione ufficiale del Libro Bianco sulle sovvenzioni estere, non si sono fatte aspettare le reazioni da parte di Stati membri e non, così come i punti di vista di esperti e ufficiali delle alte istituzioni.

Innanzitutto, la prima dichiarazione ufficiale è stata quella della vicepresidente della Commissione Europea, Margrethe Vestager, che ha sottolineato l'importanza dello

⁹ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 2020, p.34. *Risorsa web reperibile all'indirizzo:*
<https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

¹⁰ *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*. *World Trade Review*, cit.

strumento per l'economia dell'Unione Europea. Il mercato unico è la chiave della prosperità dell'UE¹¹. Esso può funzionare se vi sono parità di condizioni di concorrenza e la protezione della concorrenza leale è una priorità per la Commissione. Su questa finalità è stato adottato il Libro bianco sulle sovvenzioni estere.

Sul tema sono state ricevute opinioni positive anche dai Ministri dell'economia francese e tedesco, che hanno affermato come i loro Stati hanno bisogno di uno strumento regolatorio che garantisca le parità di concorrenza nel mercato, in modo da competere ad armi pari con Cina e Stati Uniti.

Vi sono stati pareri contrastanti anche da parte di altre figure interne all'UE: il Partito di centro-destra all'interno del Parlamento Europeo si è espresso non soddisfatto delle misure proposte nel Libro bianco, definendole di portata non sufficiente per affrontare la questione. A suo parere, è necessaria una temporanea sospensione delle acquisizioni cinesi delle aziende europee, queste ultime danneggiate e indebolite dalla crisi pandemica¹².

E poi, come si poteva attendere, alcuni dei diretti interessati, come Cina e Russia, hanno descritto la misura europea come protezionistica.

I rappresentanti del settore industriale in Cina hanno espresso la loro preoccupazione sull'impatto dello strumento ideato dall'UE, richiamandolo all'interno di una strategia protezionistica che danneggerà le imprese estere intraprendendo attività economiche in Unione Europea. Lo strumento, secondo quanto definito dagli esperti, è frutto di una strategia rivolta principalmente alle aziende cinesi, data la forte competitività posseduta e dato il pregiudizio politico da parte dell'UE verso le aziende cinesi¹³.

In un'importante intervista a Bloomberg TV Zhang Ming, capo del dipartimento della missione cinese in UE, ha mostrato preoccupazione di fronte al Libro Bianco presentato dalla Commissione europea, affermando come sia sua intenzione comprendere nei dettagli quanto

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on adoption of White Paper on foreign subsidies in the Single Market*, 17.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1121>.

¹² PAULA RIEDEL ET AL., *The Commission's White Paper on Foreign Subsidies*, Kluwer Competition Law Blog, 25.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2020/06/25/the-commissions-white-paper-on-foreign-subsidies/>>.

¹³ GLOBAL TIMES, *Chinese companies concerned about EU's Foreign Subsidies Regulation*, 08.03.2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.globaltimes.cn/page/202303/1286935.shtml>>.

sia scritto nel documento. Molte imprese cinesi risulterebbero colpite da questa spinta protezionistica che intende chiudere le porte del proprio mercato. Incerto sull'effettivo rispetto dello strumento con le norme WTO, ritiene che le mosse protezionistiche dell'UE possano solo creare barriere commerciali dietro il pretesto dei sussidi inviati da governi esteri. Sostiene inoltre che il dovere dell'UE sia quello di creare un sano ambiente di mercato anche per le imprese estere operanti in UE e che si dovrebbe astenersi da inviare segnali negativi al sistema di mercato globale, ma di unire le forze soprattutto in questo particolare periodo di debolezza creata dal covid-19¹⁴.

Molti sono stati i soggetti destinatari della consultazione che hanno apportato il loro contributo alla realizzazione del nuovo strumento europeo volto all'introduzione di pari condizioni di concorrenza nell'UE.

Le risposte alla consultazione pubblica sono state ricevute principalmente da imprese ed associazioni d'imprese, così come da autorità governative di diversi paesi membri. In misura minore sono state ricevute risposte anche da parte di soggetti appartenenti a stati extra-ue.

In generale le risposte ricevute da parte dei paesi membri hanno espresso supporto verso l'adozione di azioni legislative che affrontino le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere. Allo stesso tempo, i dubbi hanno riguardato il bisogno di adottare un nuovo strumento legislativo, quando sarebbe sufficiente adattare le norme già esistenti con nuove disposizioni¹⁵.

Riguardo ai contributi ricevuti da soggetti extra-ue, come si poteva immaginare, le opinioni hanno espresso generale criticità. Da parte di molti non vi è alcun bisogno di inserire nessuna forma di regolazione in aggiunta a quella già presente. La creazione di un nuovo strumento risulterebbe solamente in una sovrapposizione di un regolamento sulle norme già esistenti: la maggioranza di quegli Stati sostiene che sia più adatto aggiornare le norme

¹⁴ MISSION REPUBLIC OF CHINA, *Ambassador Zhang Ming Gives an Exclusive Interview to Bloomberg TV*, Mission of the People's Republic of China to the European Union, 24.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <http://eu.china-mission.gov.cn/eng/mh/202006/t20200624_8203530.htm>.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Summary of the responses to the public consultation on the White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, 2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12452-White-Paper-on-Foreign-Subsidies/public-consultation.pdf>>.

presenti. Alcuni suggeriscono di integrare il Modulo 2 all'interno dello strumento già esistente "Merger control" e il Modulo 3 nelle direttive sugli appalti pubblici, e, ancora, la proposta di "Finanziamenti dell'UE" all'interno del Regolamento dei finanziamenti dell'UE¹⁶.

Durante questa fase sono sorte molte questioni specifiche che sono state utilizzate dall'UE per creare il nuovo strumento normativo e redigere la relazione sulla valutazione d'impatto.

Molte incertezze e dubbi su alcuni aspetti legali sono stati sollevati da paesi terzi, così come da Stati membri e imprese europee, con la preoccupazione di perdere opportunità economiche derivanti dagli investimenti da paesi terzi, e affrontati dalla Commissione Europea con la proposta normativa presentata nel maggio 2021.

Una questione importante che è sorta durante le consultazioni pubbliche e di cui vale la pena presentare è il rispetto dell'articolo 32(1) dell'SCM Agreement, che vieta che uno Stato membro adotti azioni unilaterali che contrastino le sovvenzioni decise ed emesse da parte di un altro membro del WTO.

Per essere conforme all'SCM Agreement, uno strumento adottato unilateralmente da parte di uno Stato, deve avere l'obiettivo specifico di contrastare sia le sovvenzioni estere sia quelle interne dello stesso Stato¹⁷.

Se concepito correttamente, un tale strumento potrebbe evitare di violare l'obbligo di trattamento nazionale previsto dal GATS ed essere giustificato dalle eccezioni generali previste dal GATT e dal GATS.

Uno strumento tale eviterebbe la de facto discriminazione tra fornitori di servizi esteri e domestici che risulta se venisse implementata una misura che ha il solo scopo di contrastare le sovvenzioni estere. Inoltre, una tale misura imporrebbe elevati costi allo Stato membro che subisce la sovvenzione estera a causa delle scarse informazioni reperibili sulla concessione

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Summary of the responses to the public consultation on the White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, cit.

¹⁷ *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*. *World Trade Review*, cit., p.364.

o meno di aiuti da parte dello stato estero. Uno strumento adeguato dovrebbe così essere amministrato e implementato da un'autorità indipendente¹⁸.

In ogni caso, prima di avviare un'azione unilaterale, sarebbe più adeguato e conforme alle previsioni generali del GATT/GATS trattare sulla questione delle sovvenzioni estere distorsive della concorrenza con altri Stati membri e avviare delle trattative multilaterali, visto anche i buoni risultati ottenuti nei decenni attraverso dibattiti internazionali.

Il Regolamento sulle sovvenzioni estere fornisce una definizione di sovvenzione.

Nel dettaglio al punto 11 del Regolamento vengono elencati i requisiti necessari affinché un qualsiasi trasferimento di contributi possa essere inquadrato come sovvenzione estera.

La disposizione definisce la nozione di sovvenzione estera attraverso i seguenti concetti: la distribuzione di un contributo finanziario, che fa riferimento ad esempio ad un trasferimento di fondi, una rinuncia da parte dello Stato a determinate entrate tributarie o la fornitura di beni e servizi; la concessione diretta o indiretta del contributo da parte di un paese terzo; la configurazione di un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno; e come ultimo requisito vi è la selettività del beneficio ad una impresa o settore¹⁹.

Abbiamo detto che una misura per essere definita sovvenzione estera deve soddisfare tutte le suddette condizioni. È necessario solamente che vi sia l'esistenza di un contributo finanziario, come da prima condizione, affinché sorga l'obbligo per le imprese di notifica dell'aiuto ricevuto da un paese terzo. È, poi, in capo alla Commissione Europea l'onere di stabilire se le misure si qualificano come sovvenzioni estere distorsive della concorrenza nel mercato interno.

In aggiunta il Regolamento definisce la sovvenzione estera in maniera puntuale come “un contributo finanziario che è erogato direttamente o indirettamente da un paese terzo”. Lo scopo di tale enunciazione è relativo alla volontà di voler cercare di racchiudere in un'unica definizione tutte le possibili forme di sovvenzioni concesse. Inoltre, la definizione qui

¹⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento UE 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>>.

ricavata è di più larga portata in confronto da quella data dalla proposta al regolamento in data maggio 2021, da qui l'intenzione degli organi europei di voler far rientrare sotto l'influenza del regolamento qualsiasi tipo di beneficio ottenuto.

La definizione di contribuzione finanziaria è presente anche nella normativa sugli aiuti di Stato e nell'SCM Agreement. Non si ripete ugualmente nelle altre due norme ma presenta parallelismi e differenze. È più simile all'accordo internazionale, piuttosto che alla normativa UE sugli aiuti di Stato, che si limita a proibire gli aiuti finanziari senza dare un'esatta specificazione sul termine.

Sembra riconosciuto come il Regolamento dia una definizione più ampia del termine includendo il trasferimento indiretto di fondi, o la fornitura da parte del governo di un'infrastruttura generale.

Per di più il Regolamento fa intendere che la definizione non risulta nemmeno definitiva e che ulteriori casistiche potrebbero essere oggetto di inclusione.

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno reso disponibile un elenco con altre casistiche che configurano la nozione di sovvenzione estera, quali le esenzioni fiscali, o la concessione di diritti speciali o esclusivi senza adeguata remunerazione.

Un'altra condizione necessaria, affinché un qualsiasi tipo di contribuzione finanziaria possa essere qualificata come sovvenzione ai sensi del nuovo Regolamento, è la distribuzione dell'aiuto da parte di un terzo paese. Sulla base di ciò, il Regolamento si distacca rispetto a quanto previsto dal SCM Agreement, il cui campo disciplinare è limitato ai paesi membri dell'Accordo²⁰.

Il significato che racchiude la definizione di sovvenzione estera non può invece discostarsi da quanto previsto dalla norma sul divieto degli aiuti di Stato. Il concetto del Regolamento racchiude un ampio significato per definire il termine "paese terzo", disciplinando qualsiasi tipo di sussidio previsto attraverso le risorse di uno Stato²¹.

²⁰ MARIOS TOKAS, *Playing the Game: The EU's Proposed Regulation on Foreign Subsidies*, Journal of World Trade, Volume 56, 2022, p. 789. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\TRAD\TRAD2022032>>.

²¹ CAROLINA DACKO et al., *The FDI Screening Mechanisms and the Draft EU Foreign Subsidy Regulation – Potential Conflicts of Interests and in Application*, Celis Institute, 2022, p. 512. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <[https://www.celis.institute/Foreign Investment Screening](https://www.celis.institute/Foreign-Investment-Screening)>.

Su tale base qualsiasi contributo sia concesso da un'entità pubblica sia privata può venire classificato come sovvenzione. Per quanto riguarda l'aiuto elargito da una pubblica entità, il processo valutativo è più articolato, valutato differentemente per ogni nuovo caso e prevede la considerazione di diversi elementi quali le caratteristiche dell'entità concedente, gli aspetti legali ed economici dello Stato in questione e il ruolo dello stesso governo nell'economia.

Sulla base di ciò, la Commissione vuole attrarre sotto la definizione di sovvenzione estera anche quegli Stati che, diversamente dalla Cina, incidono nell'economia del proprio territorio in maniera meno incisiva e dove l'imputabilità allo Stato non è così automatica.

Siccome la valutazione e la dimostrazione delle condizioni suddette non è immediata, ci si può chiedere quanto la Commissione sarà disposta ad utilizzare questi criteri, di non facile applicazione, di identificazione delle sovvenzioni estere.

2.3 Il regolamento (UE) 2022/2560

Lo scorso 12 gennaio 2023 è entrato in vigore il regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 (Gazzetta ufficiale UE L 330 del 23 dicembre 2022) che istituisce un regime armonizzato per contrastare le sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

La sua applicazione decorre dal 12 luglio 2023, salvo che per gli obblighi di notifica per le imprese, che si applicano dal 12 ottobre 2023. Il Regolamento si affianca a quello per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione (Reg. UE 2019/45222) ed a quello sull'accesso degli operatori di Paesi terzi al mercato degli appalti pubblici dell'Unione (Reg. UE 2022/103123).

²² Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione;

²³ Regolamento (UE) 2022/1031 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2022 relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — IPI);

Il Regolamento predispone uno strumento per affrontare le distorsioni sul mercato interno causate dalle sovvenzioni estere. La normativa europea in tema di aiuti di Stato si applica, infatti, solo agli aiuti di Stato interni mentre le sovvenzioni extra-UE non erano sinora soggette alla normativa europea sugli aiuti di Stato²⁴.

Questa situazione può verificarsi quando imprese che operano nell'Unione - comprese imprese pubbliche controllate direttamente o indirettamente da uno Stato - ricevono sovvenzioni da paesi terzi e le utilizzano per finanziare attività economiche, quali in particolare la partecipazione a procedure di appalto pubblico oppure operazioni di concentrazione. Poiché le sovvenzioni estere, a differenza delle misure di sostegno alle imprese da parte degli Stati membri, non sono soggette alla disciplina europea sugli aiuti di Stato, l'Unione ha avvertito l'esigenza di dotarsi di un nuovo strumento che contribuisca al corretto funzionamento del mercato interno e assicuri condizioni di parità tra gli operatori economici.

Le sovvenzioni estere, infatti, specie in un mercato fortemente globalizzato come quello attuale, possono creare, al pari degli aiuti di Stato, distorsioni sul mercato interno²⁵ e

²⁴ Si fa presente che ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Trattato UE 26.10.2012, G.U.UE 26.10.2012 n. C 326), salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Pertanto, affinché sia qualificabile quale aiuto di stato, la misura di favore deve presentare le seguenti caratteristiche (comunicazione UE 19.7.2016 n. 2016/C 262/01): essere concessa dallo Stato o comunque mediante risorse statali;

favorire alcune imprese o alcune produzioni; falsare la concorrenza; incidere sugli scambi tra Stati membri. I finanziamenti statali e le altre misure che soddisfano i suddetti criteri costituiscono aiuti di Stato e sono soggetti a notifica alla Commissione europea a norma dell'art. 108 paragrafo 3 del TFUE. Tuttavia, secondo il disposto dell'art. 109 del citato Trattato, il Consiglio può determinare le categorie di aiuti che sono dispensate dall'obbligo di notifica e adottare regolamenti specifici per tali categorie di aiuti di Stato. Si veda anche il regolamento UE 651/2014, come modificato dal regolamento UE 2017/1084, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno. Una particolare categoria è costituita dai c.d. aiuti "*de minimis*", ovvero gli aiuti che non superano un importo prestabilito concessi a un'impresa unica in un determinato arco di tempo, i quali non sono soggetti alla procedura di notifica.

Il DM 31.5.2017, attuativo dell'art. 52 della L. 234/2020, disciplina il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA), raggiungibile al sito www.rna.gov.it.

²⁵ Sul punto s.v. "James A. Brander, Barbara J. Spencer "*Export subsidies and international market share rivalry*

Author links open overlay panel" in "*Journal of International Economics*", 1985 . Il processo di integrazione dei mercati ha comportato un progressivo incremento della concorrenza e, come conseguenza, una minore capacità per le imprese di mantenere prezzi significativamente al di sopra dei costi marginali. Sebbene tale processo abbia indotto maggiore efficienza nei sistemi economici, un'ampia parte dei mercati può ancora dirsi

compromettere la parità di condizioni concorrenziali fra gli operatori economici nel mercato nell'Unione. Può infatti accadere che imprese ricevano sovvenzioni da Paesi terzi che vengano utilizzate per finanziare attività economiche nel mercato interno, con un impatto specifico nel caso delle concentrazioni e delle procedure di appalto pubblico, che sono oggetto di attenzione particolare nel Regolamento.

La nuova normativa attribuisce alla Commissione Europea in via esclusiva il potere di indagare sulle – e rimediare alle – sovvenzioni estere che hanno un effetto distorsivo sul mercato interno oltre che il potere di adottare regolamenti di esecuzione, orientamenti ed esenzioni.

Tale potere ha una triplice declinazione in quanto la Commissione ha un potere generale di indagine, a cui si affianca la valutazione preliminare in due specifici ambiti ovvero le concentrazioni e gli appalti pubblici, quando siano superate determinate soglie di valore economico.

Gli oneri di comunicazione imposti dal Regolamento imporranno alle imprese che partecipano agli appalti di adottare adeguati sistemi di raccolta delle informazioni da mettere a disposizione della Commissione Europea. Allo stesso tempo le stazioni appaltanti dovranno adeguare le procedure ai nuovi incumbenti, che non sono tuttavia riportati dal codice dei contratti pubblici. Scopo del regolamento quindi “*è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno istituendo un quadro armonizzato per affrontare le distorsioni causate, direttamente o indirettamente, da sovvenzioni estere, al fine di garantire condizioni di parità*”²⁶.

Le sovvenzioni extra UE potrebbero avere un impatto negativo sugli scambi internazionali e provocare distorsioni della concorrenza sia nei settori tradizionali che nelle nuove tecnologie.

Il Regolamento UE nasce proprio per arginare l'onda di imprese extra UE, segnatamente cinesi, che si fanno largo negli appalti europei e dominano acquisizioni e

ben distante dalle condizioni di concorrenza perfetta. J.A. Brander e B. Spencer, con lo studio prima citato ha dato avvio al filone della strategic trade policy literature, osservando come in presenza di concorrenza imperfetta, gli Stati possano adottare misure in grado di alterare le condizioni naturali del mercato, al fine di farne beneficiare le proprie imprese. Gli aiuti di stato sono il più importante esempio di queste misure.

²⁶ Articolo 1, comma 1, del Reg. 2022/2560;

concentrazioni avendo alle spalle il sostegno di sussidi statali. Ora, la Commissione europea potrà indagare, sui contributi finanziari concessi da paesi extra UE alle imprese, che esercitano un'attività economica nell'Unione e, se necessario, potrà correggere i loro effetti distorsivi.

Ma questo tentativo di schermare gli aiuti di Stato extra UE sleali, inevitabilmente avrà contraccolpi anche sulle società italiane che magari negli anni scorsi hanno avuto agevolazioni nei mercati terzi. Ora, entro determinate soglie di incentivo, questa categoria di imprese dovrà rispettare dettagliati e complessi obblighi di notifica²⁷.

L'intervento dei poteri pubblici, a supporto di un'economia in crisi, tuttavia, rischia, in taluni casi, di incidere sul funzionamento dei mercati e sui meccanismi di regolazione degli stessi. Ad esempio, allo State Aid Temporary Framework adottato a livello euro-unitario in piena pandemia Covid-19 (nel 2020) hanno risposto nel 2022, oltreoceano, l'aggressivo piano statunitense di sussidi green, l'IRA (*Inflation Reduction Act*), e, oltremarica, l'*UK Subsidy Control Act*²⁸. A questi interventi ha risposto il nuovo quadro temporaneo euro-unitario, volto a favorire gli investimenti delle imprese per una ripresa sostenibile e per far fronte alla crisi energetica e il 14 dicembre 2022 è stato adottato il Regolamento qui in commento, per far fronte proprio alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno²⁹.

I soggetti destinatari del Regolamento, quindi, sono le imprese, anche pubbliche, che esercitino un'attività economica nel mercato interno.

Si ritiene che eserciti un'attività economica nel mercato interno, tra l'altro, qualsiasi impresa che acquisisca il controllo di un'impresa stabilita nell'Unione o che si fonda con essa e qualsiasi impresa che partecipi a una procedura di appalto pubblico nell'Unione (art. 1, par. 2).

Nel particolare ambito degli appalti pubblici, le imprese interessate dagli obblighi discendenti dal Regolamento – come meglio si dirà più avanti – includono l'offerente, le

²⁷ Gerardo Urti, "Regolamento sulle sovvenzioni extra UE: dubbi e criticità per le imprese", in IPSOA Quotidiano, 11 marzo 2023;

²⁸ S.v., in particolare, A. Biondi - A. Howard, *Levelling up a level playing field: competition and subsidies in post-Brexit Britain*, in *Research Handbook on Legal Aspects of Brexit*, a cura di A. Lazowski - A. Gygan, Cheltenham, Elgar, 2022, 383 ss;

²⁹ Aldo Sandulli, "Esercizio dei poteri speciali e sorte dell'impresa strategica", in Commento alla normativa, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 1 luglio 2023, p. 463;

società del gruppo cui appartiene ed i principali subappaltatori e fornitori coinvolti nella procedura di gara.

Nel contesto del regolamento, la sovvenzione estera viene definita come un contributo finanziario che è erogato direttamente o indirettamente da un paese terzo, conferisce un vantaggio ed è limitato a una o più imprese o uno o più settori³⁰; vi rientrano le misure di sostegno che non consistono in trasferimenti monetari, ad esempio la concessione di diritti speciali o esclusivi a un'impresa senza una remunerazione adeguata in linea con le normali condizioni di mercato.

La nozione di contributo finanziario, invece, è molto ampia e non si limita ai soli trasferimenti monetari.

Secondo l'art. 3 del Regolamento, rientrano nella nozione di contributo finanziario:

- a) trasferimenti di fondi o passività, quali conferimenti di capitale, sovvenzioni, prestiti, garanzie sui prestiti, incentivi fiscali, compensazione delle perdite di esercizio, compensazione di oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche, remissione del debito, capitalizzazione del debito o ristrutturazione del debito;
- b) la rinuncia a entrate altrimenti dovute, quali esenzioni fiscali o la concessione di diritti speciali o esclusivi senza una remunerazione adeguata; oppure
- c) la fornitura o l'acquisto di beni o servizi, ovvero i casi sia (i) di impresa che fornisce (beni e/o servizi) al Paese terzo sia (ii) di impresa che acquista (beni e/o servizi) dal Paese terzo³¹.

³⁰ Articolo 3, comma 1, del Regolamento UE 2022/2560: “Ai fini del presente regolamento, si ritiene che esista una sovvenzione estera quando un paese terzo fornisce direttamente o indirettamente un contributo finanziario che conferisce un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno e che è limitato, in linea di diritto e di fatto, a una o più imprese o a uno o più settori”;

³¹ Si riporta, per completezza, anche il Considerando 12 del Regolamento UE 2022/2560 il quale, in merito al contributo finanziario, riporta: “Un contributo finanziario può essere concesso per il tramite di soggetti pubblici o privati. L'eventuale concessione di un contributo finanziario da parte di un soggetto pubblico dovrebbe essere determinata caso per caso, tenendo debitamente conto di elementi quali le caratteristiche del soggetto in questione e il contesto giuridico ed economico del paese terzo in cui il soggetto opera, compreso il ruolo del governo nell'economia di tale paese. I contributi finanziari possono essere concessi anche per il tramite di soggetti privati le cui azioni siano attribuibili al paese terzo. Il concetto di contributo finanziario comprende un'ampia gamma di misure di sostegno che non si limitano a trasferimenti monetari, ad esempio la concessione di diritti speciali o esclusivi a un'impresa senza ricevere una remunerazione adeguata in linea con le normali condizioni di mercato”;

Altrettanto ampia è la nozione soggettiva del Paese terzo che fornisce il contributo finanziario. Vi rientrano infatti sia le amministrazioni pubbliche centrali e locali sia i soggetti pubblici e privati le cui azioni possono essere attribuite al Paese terzo in relazione al contesto giuridico ed economico di quel Paese ed al ruolo del governo nell'economia.

Va rilevato che l'applicazione del Regolamento dovrebbe tenere in considerazione sia le regole WTO sia gli accordi commerciali e di investimento sottoscritti dall'Unione e dagli Stati membri.

Sotto il profilo temporale, inoltre, sono rilevanti anche i contributi ricevuti prima dell'entrata in vigore del Regolamento.

Dal punto di vista della qualificazione del trasferimento economico, il vantaggio ricevuto dall'impresa di cui parla il Regolamento è quel vantaggio che non avrebbe potuto essere ottenuto in normali condizioni di mercato. Il considerando 13³² precisa che l'esistenza di un vantaggio dovrebbe essere determinata sulla base di valori di riferimento comparativi, quali le pratiche degli investitori privati in materia di investimento, i tassi di finanziamento ottenibili sul mercato, un trattamento fiscale comparabile o una remunerazione adeguata per un dato bene o servizio. Infine, il contributo finanziario deve rivolgersi, secondo un criterio di selettività, ad una o a un numero limitato di imprese o settori³³.

³² Considerando 13 del Regolamento UE 2022/2560 riporta: *“Un contributo finanziario dovrebbe conferire un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno. Si dovrebbe considerare che un contributo finanziario conferisca un vantaggio a un'impresa se tale vantaggio non avrebbe potuto essere ottenuto in normali condizioni di mercato. L'esistenza di un vantaggio dovrebbe essere determinata sulla base di valori di riferimento comparativi, quali le pratiche degli investitori privati in materia di investimento, i tassi di finanziamento ottenibili sul mercato, un trattamento fiscale comparabile o una remunerazione adeguata per un dato bene o servizio. Se non sono disponibili valori di riferimento direttamente comparabili, potrebbero essere adeguati i valori di riferimento esistenti o potrebbero essere stabiliti valori alternativi sulla base di metodi di valutazione generalmente accettati. I vantaggi possono essere conferiti, per esempio, nel contesto del rapporto instaurato tra le autorità pubbliche e le imprese pubbliche, se tale rapporto e, in particolare, qualsiasi finanziamento da parte delle autorità pubbliche a favore di imprese pubbliche non rispettano le normali condizioni di mercato. Si presume che la fornitura o l'acquisto di beni o servizi a seguito di una procedura di gara competitiva, trasparente e non discriminatoria sia in linea con le normali condizioni di mercato. Si ritiene che un contributo finanziario non conferisca un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno quando la valutazione a fronte del valore di riferimento dimostra che l'impresa avrebbe ottenuto tale vantaggio in normali condizioni di mercato. I prezzi di trasferimento nel contesto di beni e servizi scambiati all'interno di un'impresa possono conferire un vantaggio se tali prezzi di trasferimento non sono in linea con le normali condizioni di mercato. Il vantaggio conferito da un contributo finanziario può essere trasferito a un'impresa che esercita un'attività economica nell'Unione”*;

³³ Mario Di Carlo - Giuseppe Lo Monaco, *“Il nuovo Regolamento UE 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno. Cosa cambia negli appalti pubblici”*, in Maggioli Editore - Appalti & Contratti, 18 aprile 2023;

La sovvenzione estera viene considerata concessa, ai sensi del Regolamento, a partire dal momento in cui l'impresa beneficiaria ottiene il diritto a ricevere la sovvenzione estera e, quindi, anche in un momento antecedente l'effettiva erogazione della sovvenzione.

Per stabilire se la sovvenzione abbia un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno, il regolamento fa riferimento a una serie non esaustiva di indicatori:

- a) l'importo della sovvenzione estera;
- b) la natura della sovvenzione estera;
- c) la situazione dell'impresa, comprese le sue dimensioni, e dei mercati o settori interessati;
- d) il livello e l'evoluzione dell'attività economica dell'impresa nel mercato interno;
- e) la finalità della sovvenzione estera e le condizioni cui è subordinata, nonché il suo utilizzo nel mercato interno³⁴.

In linea generale, secondo il regolamento, si considera improbabile che le sovvenzioni estere non superiori a 4 milioni di euro nell'arco di tre anni consecutivi provochino distorsioni sul mercato interno. Le sovvenzioni estere a una singola impresa non superiori all'importo di un aiuto «de minimis»³⁵ - ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento

³⁴ Articolo 4, del Regolamento UE 2022/2560;

³⁵ Gli aiuti "de minimis" sono aiuti, concessi a un'impresa "unica" in un determinato arco di tempo, che non superano un importo prestabilito e che sono esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione Europea di cui all'art. 108, paragrafo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Trattato UE 26.10.2012, G.U. UE 26.10.2012 n. C 326). Tali aiuti rappresentano quindi una deroga al divieto imposto dall'UE agli Stati membri di concedere finanziamenti diretti alle imprese (come prestiti a fondo perduto, finanziamenti agevolati, crediti d'imposta, agevolazioni fiscali, ecc.).

Il Regolamento UE 18.12.2013 n. 1407 prevede, infatti, un massimale "*de minimis*", al di sotto del quale l'articolo 107, paragrafo 1, del trattato si può considerare inapplicabile. Secondo il citato Regolamento: l'importo complessivo degli aiuti "*de minimis*" concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari; l'importo complessivo degli aiuti "*de minimis*" concessi da uno Stato membro a un'impresa unica che opera nel settore del trasporto di merci su strada per conto terzi non può superare 100.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari.

Occorre quindi che gli Stati membri controllino che gli aiuti concessi non superino il massimale e che siano applicate le norme sul cumulo. Per soddisfare tale obbligo di controllo, prima di concedere l'aiuto, lo Stato membro deve ottenere dall'impresa una dichiarazione su eventuali altri aiuti "*de minimis*" ricevuti durante l'esercizio finanziario interessato e nei due precedenti;

(UE) n. 1407/2013³⁶ - per paese terzo nell'arco di tre anni consecutivi sono considerate non distorsive del mercato interno.

La Commissione, a cui è affidato il compito di applicare il regolamento, è chiamata a svolgere una valutazione comparata che consideri accanto agli effetti negativi anche gli effetti positivi generati dalla sovvenzione estera, in termini di sviluppo dell'attività economica sovvenzionata e contributo al perseguimento degli obiettivi politici dell'UE³⁷.

Il regolamento individua tre ambiti d'intervento, di seguito descritti:

1. esame d'ufficio delle sovvenzioni estere distorsive;
2. controllo delle concentrazioni;
3. procedure di appalto pubblico.

Infine, è interessante la domanda n. 10 della *questions and answers (Q&A)* della Commissione³⁸, in cui ci si chiede se le esenzioni fiscali e le agevolazioni fiscali sono considerate contributi finanziari esteri ai fini del Regolamento e se le stesse devono essere incluse nella notifica.

La Commissione, con una risposta vincolata, afferma che le esenzioni concesse da paesi terzi dai regimi fiscali ordinari costituiscono "contributi finanziari esteri" e dovrebbero essere conteggiate per determinare se sia soddisfatta la soglia di notifica per le procedure di concentrazione di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2022/2560. Tuttavia, come indicato nel modulo FS-CO pubblicato come allegato I del regolamento di esecuzione della Commissione, non è necessario indicare nella notifica le suddette misure fiscali, a meno che non rientrino in una delle categorie di sovvenzioni estere maggiormente suscettibili di falsare il mercato interno, (così come elencate all'articolo 5 del regolamento (UE) 2022/2560) e quindi:

³⁶ Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1407/2013 prevede che "L'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari";

³⁷ Articolo 6 del Regolamento 2022/2560, rubricato appunto "Valutazione comparata", prevede che: "Sulla base delle informazioni ricevute, la Commissione può effettuare una valutazione comparata tra gli effetti negativi di una sovvenzione estera in termini di distorsione sul mercato interno, a norma degli articoli 4 e 5, e gli effetti positivi sullo sviluppo dell'attività economica sovvenzionata in questione sul mercato interno, considerando nel contempo altri effetti positivi della sovvenzione estera, quali effetti positivi più ampi in relazione ai pertinenti obiettivi politici, in particolare quelli dell'Unione";

³⁸ [Questions and Answers \(europa.eu\)](https://europa.eu/questions-and-answers);

- i) differimenti del pagamento di imposte, condono fiscali e agevolazioni fiscali, nonché normali norme di ammortamento e trasferimento delle perdite di portata generale e
- ii) applicazione di sgravi fiscali per evitare la doppia imposizione in linea con le disposizioni degli accordi bilaterali o multilaterali per evitare la doppia imposizione, nonché sgravi fiscali unilaterali per evitare la doppia imposizione, nella misura in cui seguono la stessa logica e le stesse condizioni delle disposizioni degli accordi bilaterali o multilaterali.

La Commissione può, sulla base di una valutazione caso per caso, richiedere informazioni supplementari su tali operazioni in qualsiasi fase della valutazione. Se i contributi finanziari esteri sono concessi specificamente a una o più imprese che esercitano un'attività economica nel mercato interno; e se tale vantaggio è limitato, di diritto o di fatto, a una o più imprese o industrie, esso costituirà una "sovvenzione estera" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/2560.

2.4 L'esame d'ufficio delle sovvenzioni estere distorsive

Il primo è l'esame d'ufficio delle sovvenzioni estere distorsive. In linea generale, la Commissione può, di propria iniziativa, esaminare le informazioni provenienti da qualsiasi fonte, inclusi gli Stati membri e qualsiasi persona fisica o giuridica o associazione, relative a presunte sovvenzioni estere distorsive del mercato interno³⁹. La procedura include un esame preliminare e un'eventuale successiva indagine approfondita, dalla durata massima di 18 mesi. Quando ritiene che le informazioni di cui all'articolo 9 indichino la possibile esistenza di una sovvenzione estera distorsiva del mercato interno, la Commissione raccoglie tutte le informazioni che ritiene necessarie per valutare, in via preliminare, se il contributo finanziario oggetto dell'esame costituisca una sovvenzione estera e se provochi distorsioni sul mercato interno.

³⁹ Articolo 10 del Regolamento UE 2022/2560;

Nell'ambito della procedura la Commissione dispone di incisivi poteri di indagine (richieste informazioni, ispezioni presso le imprese) e può adottare misure provvisorie. All'esito dell'indagine approfondita la Commissione può imporre misure di riparazione proporzionate (compresi rimedi strutturali e non strutturali ed eventualmente il rimborso della sovvenzione) nonché adottare decisioni con cui rende vincolanti gli impegni proposti dalle imprese per porre rimedio alle distorsioni. Sono previste sanzioni fino all'1% del fatturato nel caso di violazioni procedurali (mancata presentazione delle informazioni; informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete; rifiuto di sottoporsi a ispezioni ecc.) e sanzioni fino al 10% del fatturato per inottemperanza alle decisioni con impegni o alle decisioni che impongono misure provvisorie o di riparazione⁴⁰.

2.5 Controllo delle concentrazioni

Il secondo ambito di intervento prevede il controllo delle concentrazioni⁴¹. Nel valutare se una sovvenzione estera in una concentrazione provochi una distorsione sul mercato interno, il regolamento stabilisce l'obbligo di notificare in via preventiva alla Commissione delle concentrazioni effettuate da imprese potenzialmente sovvenzionate, quando sono soddisfatte due condizioni:

- a) l'impresa acquisita, l'impresa comune o almeno una delle parti nel caso di fusione, è stabilita nell'Unione e vi realizza un fatturato di almeno 500 milioni di euro e
- b) le imprese interessate hanno ricevuto da paesi terzi contributi finanziari combinati di importo superiore a 50 milioni di euro nei tre anni anteriori all'operazione⁴².

⁴⁰ Articolo 17 del Regolamento UE 2022/2560;

⁴¹ Capo 3 "Concentrazioni" del Regolamento UE 2022/2560;

⁴² Articolo 20 del Regolamento UE 2022/2560, rubricato "Concentrazioni e soglie di notifica", statuisce che: *"1. Ai fini del presente regolamento, si considera che esista una concentrazione quando una modifica duratura del controllo risulta da uno degli eventi seguenti: a) la fusione di due o più imprese precedentemente indipendenti o di parti di tali imprese; b) l'acquisizione, da parte di una o più persone che già detengono il controllo di almeno un'altra impresa, o da parte di una o più imprese, sia tramite acquisto di partecipazioni nel capitale o di elementi del patrimonio, sia tramite contratto o qualsiasi altro mezzo, del controllo diretto o indiretto dell'insieme o di parti di una o più altre imprese.*

2. La costituzione di un'impresa comune che esercita stabilmente tutte le funzioni di una entità economica autonoma è considerata una concentrazione ai sensi del paragrafo 1.

Inoltre, la Commissione, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, “può richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione che non sia soggetta ad obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 20, in qualsiasi momento prima della sua realizzazione, qualora essa sospetti che possano essere state concesse sovvenzioni estere alle imprese interessate nei tre anni precedenti la concentrazione”.

La procedura di controllo si articola in due fasi:

- un esame preliminare da concludere entro 25 giorni ⁴³; e
- una eventuale successiva indagine approfondita della durata massima di 90 giorni, durante i quali la concentrazione è sospesa (salvo il potere della Commissione di accordare una deroga su richiesta).

Con la decisione finale la Commissione può, alternativamente:

- non sollevare obiezioni alla concentrazione;
- vietare la concentrazione in quanto le sovvenzioni estere sono ritenute distorsive del mercato interno;
- accettare gli impegni offerti dalle imprese per rimediare alla distorsione.

Se viene constatato che una concentrazione soggetta a obbligo di notifica o notificata su richiesta della Commissione è già stata realizzata e che le sovvenzioni estere sono

3. Ai fini del presente regolamento, si considera che esista una concentrazione soggetta ad obbligo di notifica quando in una concentrazione: a) almeno una delle imprese partecipanti alla fusione, l'impresa acquisita o l'impresa comune è stabilita nell'Unione e genera nell'Unione un fatturato totale pari ad almeno 500 milioni di EUR; e b) le imprese seguenti hanno beneficiato di contributi finanziari totali combinati superiori a 50 milioni di EUR da paesi terzi nei tre anni precedenti la conclusione dell'accordo, l'annuncio dell'offerta pubblica o l'acquisizione di una partecipazione di controllo: i) nel caso di acquisto, l'acquirente o gli acquirenti e l'impresa acquisita; ii) nel caso di una fusione, le imprese fuse; iii) nel caso di un'impresa comune, le imprese che creano l'impresa comune e l'impresa comune”;

⁴³ Articolo 24 del Regolamento UE 2022/2560 statuisce che “1. Una concentrazione soggetta ad obbligo di notifica non può essere realizzata prima della notifica. Inoltre: a) se la Commissione riceve una notifica completa, la concentrazione non è realizzata per un periodo di 25 giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento; b) se la Commissione avvia un'indagine approfondita entro 25 giorni lavorativi dal ricevimento della notifica completa, la concentrazione non è realizzata per un periodo di 90 giorni lavorativi dall'avvio dell'indagine approfondita. Tale termine è prorogato di 15 giorni lavorativi se le imprese interessate propongono impegni, a norma dell'articolo 7, al fine di porre rimedio alla distorsione sul mercato interno; c) se la Commissione ha adottato una decisione ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera a) o b), la concentrazione può essere realizzata dopo l'adozione della decisione. Il periodo di tempo di cui alle lettere a) e b) decorre dal giorno lavorativo successivo al ricevimento della notifica completa o all'adozione della pertinente decisione della Commissione.”

distorsive, la Commissione può ordinare alle imprese di dissolvere la concentrazione o disporre altre misure di ripristino della situazione anteriore.

Sono previste sanzioni fino all'1% del fatturato nel caso di informazioni inesatte o fuorvianti rese in sede di notifica o in un'integrazione successiva e sanzioni fino al 10% del fatturato per i casi di:

- mancata notifica della concentrazione,
- realizzazione della concentrazione prima della decisione della Commissione,
- -violazione del divieto di concentrazione eventualmente imposto con la decisione,
- -realizzazione di operazioni finanziarie per eludere l'obbligo di notifica.

2.6 Procedure di appalto pubblico

Il terzo e ultimo ambito regolamentato riguarda le procedure di appalto pubblico, previsto dal capo 4 del Regolamento.

Il regolamento istituisce un sistema di controllo ex ante anche per le sovvenzioni estere⁴⁴ che consentono a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione a lavori, forniture o servizi oggetto di appalto pubblico. A tal fine, le imprese che partecipano a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nell'Unione europea, nonché i subappaltatori principali e i fornitori principali (che forniscono elementi essenziali ai fini dell'esecuzione dell'appalto e il cui contributo supera il 20% del valore dell'offerta presentata) sono tenuti a notificare all'amministrazione aggiudicatrice tutti i contributi finanziari esteri ricevuti nei tre anni precedenti, oppure attestare di non averne ricevuti, se sono soddisfatte due condizioni:

- a) l'appalto ha valore pari o superiore a 250 milioni di euro;

⁴⁴ L' articolo 27 del Regolamento UE 2022/2560, riporta una definizione di cosa debba intendersi per sovvenzioni estere ai fini di quanto trattasi, ossia "sovvenzioni estere che causano o rischiano di causare una distorsione nell'ambito di una procedura di appalto pubblico si intendono le sovvenzioni estere che consentono a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione. La valutazione a norma dell'articolo 4 dell'esistenza di una distorsione sul mercato interno e di un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione ai lavori, alle forniture o ai servizi in questione si limita alla procedura di appalto pubblico in oggetto. Soltanto le sovvenzioni estere concesse nei tre anni precedenti la notifica sono prese in considerazione ai fini della valutazione";

- b) l'impresa ha ricevuto in tale arco temporale contributi finanziari totali pari o superiori a 4 milioni di euro.

La notifica viene trasmessa alla Commissione, che ne esamina senza ritardo il contenuto. La Commissione ha il potere di richiedere la notifica dei contributi finanziari esteri nel corso di una procedura di appalto anche al di sotto delle soglie stabilite, qualora vi sia un sospetto di impatto distorsivo. Dopo una verifica preliminare la Commissione può avviare un'indagine approfondita, informandone l'amministrazione aggiudicatrice e l'operatore economico interessato. L'indagine approfondita si conclude entro 110 giorni. In attesa dell'esame da parte della Commissione tutte le fasi della procedura di appalto pubblico possono proseguire, ma l'appalto non può essere aggiudicato (obbligo di sospensione)⁴⁵.

Con la decisione finale⁴⁶ la Commissione può accettare gli impegni eventualmente offerti dall'impresa per rimuovere pienamente le distorsioni del mercato interno oppure, in mancanza di impegni idonei, vietare l'aggiudicazione dell'appalto all'impresa in questione. In caso di fornitura di informazioni inesatte o fuorvianti la Commissione può irrogare alle imprese sanzioni fino all'1% del fatturato, mentre per la violazione dell'obbligo di notifica preventiva delle sovvenzioni estere o la realizzazione di operazioni finanziarie per eludere l'obbligo di notifica le sanzioni irrogabili possono raggiungere il 10% del fatturato⁴⁷.

⁴⁵ Articolo 30 del Regolamento UE 2022/2560, statuisce dal paragrafo “3. La Commissione decide se avviare un'indagine approfondita entro il termine previsto per il completamento dell'esame preliminare e ne informa senza indugio l'operatore economico interessato e l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore. 4. Se la Commissione ha chiuso un esame preliminare senza adottare una decisione e riceve nuove informazioni che la portano a sospettare che una notifica o dichiarazione presentata non fosse completa, o qualora tale notifica o dichiarazione non sia trasferita alla Commissione, essa può chiedere informazioni supplementari a norma dell'articolo 29, paragrafo 1. La Commissione può riaprire un esame preliminare sulla base di queste nuove informazioni. Se l'esame preliminare è avviato a norma del presente capo, e fatta salva la possibilità di avviare un esame preliminare a norma del capo 2, qualora fosse necessario, il punto di partenza per la determinazione della durata dell'esame preliminare è il ricevimento della nuova notifica o dichiarazione da parte della Commissione. 5. La Commissione può adottare una decisione di chiusura dell'indagine approfondita entro 110 giorni lavorativi dal ricevimento della notifica completa. Tale termine può essere prorogato una sola volta di 20 giorni lavorativi, previa consultazione dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, in casi eccezionali debitamente giustificati, tra cui le indagini di cui al paragrafo 6 o nei casi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere a) e b)”;

⁴⁶ Articolo 31 del Regolamento UE 2022/2560, “Decisione della Commissione”;

⁴⁷ Articolo 33 del Regolamento UE 2022/2560, “Ammende e penalità di mora applicabili ai contributi finanziari nell'ambito delle procedure di appalto pubblico”;

Nel corso delle procedure disciplinate dal regolamento sono riconosciuti di diritti di difesa⁴⁸: le imprese oggetto di indagine hanno la possibilità di presentare osservazioni e il diritto di accedere al fascicolo della Commissione.

Per promuovere la prevedibilità del quadro giuridico, alla Commissione è affidato il compito di pubblicare entro il 12 gennaio 2026 e aggiornare periodicamente orientamenti sugli elementi fondamentali del sistema di controllo⁴⁹:

- a) l'applicazione dei criteri per determinare l'esistenza di una distorsione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1;
- b) l'applicazione della valutazione comparata ai sensi dell'articolo 6;
- c) l'applicazione del suo potere di richiedere la notifica preventiva di qualsiasi concentrazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, o di contributi finanziari esteri ricevuti da un operatore economico nell'ambito di una procedura di appalto pubblico a norma dell'articolo 29, paragrafo 8; e
- d) la valutazione di una distorsione in una procedura di appalto pubblico ai sensi dell'articolo 27.

Il regolamento si applica a decorrere dal 12 luglio 2023 in relazione alle sovvenzioni estere concesse nei cinque anni precedenti e che siano distorsive del mercato interno dopo tale data. Per le concentrazioni o i contributi finanziari esteri nell'ambito di procedure di appalto che sono soggetti a notifica a norma del regolamento, il regolamento si applica ai contributi finanziari esteri concessi nei tre anni precedenti al 12 luglio 2023. È espressamente esclusa l'applicazione alle concentrazioni per le quali la conclusione dell'accordo, l'annuncio dell'offerta pubblica o l'acquisizione di una partecipazione di controllo siano avvenuti prima del 12 luglio 2023, nonché agli appalti pubblici aggiudicati o alle procedure di appalto pubblico avviate prima del 12 luglio 2023⁵⁰.

⁴⁸ Articolo 42 del Regolamento UE 2022/2560, “*Divulgazione delle informazioni e diritti di difesa*”;

⁴⁹ Articolo 46 del Regolamento UE 2022/2560, “*Orientamenti*”;

⁵⁰ Articolo 47 del Regolamento UE 2022/2560, “*Atti di esecuzione*”;

2.7 I problemi legati al Regolamento UE 2022/2560

Se le imprese private o le imprese pubbliche controllate direttamente o indirettamente da uno Stato o di proprietà di uno Stato, hanno ricevuto sovvenzioni da paesi terzi che vengono utilizzate per finanziare attività economiche nel mercato interno UE (come la partecipazione a procedure di appalto pubblico o l'acquisizione di imprese), l'aggiudicazione è sospesa fino alla conclusione dell'indagine. Inoltre, l'aggiudicazione è negata se le sovvenzioni, in base a una serie di criteri, verranno giudicate da Bruxelles "distorsive" del mercato interno, cioè tali da avere in qualche modo influito sul risultato della gara. Questo sarà un problema per le gare previste con rapidità dal PNRR. Lo stesso obbligo di notifica si applica alle operazioni di *Merger and Acquisitions* nella UE se sono presenti entrambi questi elementi: fatturato dell'impresa acquisita, partecipante o comune pari ad almeno 500 milioni di euro e contributi finanziari ricevuti complessivamente dalle imprese coinvolte superiori a 50 milioni di euro, nei tre anni precedenti. Sul piano operativo, la problematica sul fronte *M&A*, sarà tenere conto dell'obbligo di *stand-still* previsto dal Regolamento UE 2022/2560, ma non solo, sarà necessario apportare necessari adattamenti ai processi di due diligence, rivedere le clausole di *condition precedent* e le tempistiche di esecuzione delle operazioni⁵¹.

Gli effetti operativi del Regolamento UE 2022/2560 vanno distinti su due livelli diversi. La Commissione europea potrà avviare indagini d'ufficio a partire dal 12 luglio 2023 mentre gli obblighi di notifica e di sospensione dell'operazione fino a conclusione dell'esame (*stand-still*) scattano dal 12 ottobre 2023. Vige, pertanto, un periodo di potenziale e totale incertezza dove potrebbero essere coinvolte anche imprese in gara per progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Oppure, in caso contrario, aziende a vocazione internazionale di una certa dimensione che potranno concorrere agli aiuti dell'*Inflation Reduction Act*⁵² americano dovranno poi guardarsi da eventuali contraccolpi su iniziative nel

⁵¹ Gerardo Urti, Regolamento sulle sovvenzioni extra UE: dubbi e criticità per le imprese, in IPSOA Quotidiano, 11 marzo 2023

⁵² Il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America ha formalizzato il Piano Strategico per l'attuazione dell'*Inflation Reduction Act* (IRA). L'obiettivo principale è la modernizzazione del Fisco, nell'ottica della gestione dei molti crediti d'imposta concessi dall'IRA, in particolare nei settori della mobilità e della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Le linee di azione si concentrano, in particolare: nella digitalizzazione del sistema delle dichiarazioni fiscali; nella produzione di prassi tempestiva su ciascuno dei crediti d'imposta; nel miglioramento del sistema di riscossione; nell'aumento del numero delle verifiche fiscali.

mercato interno. Per stabilire se la sovvenzione avrà un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza nel mercato interno, il Regolamento UE 2022/2560 farà riferimento a indicatori quali:

- l'importo e la natura della sovvenzione estera;
- la situazione dell'impresa;
- il livello e l'evoluzione dell'attività economica dell'impresa nel mercato interno;
- la finalità della sovvenzione estera e le condizioni cui è subordinata, nonché il suo utilizzo nel mercato interno.

Ancora una volta se la nuova normativa considera la sovvenzione come un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza, per altri versi può diventare un grosso problema per le imprese italiane ed europee. Se può il Regolamento UE ridurre per un motivo, la pressione di “conquista” di appalti e *Merger and Acquisition*, con imprese fortemente sovvenzionate all'estero, ponendosi peraltro in sovrapposizione con la disciplina in materia di poteri speciali “*Golden Power*”, già vigenti in Europa, in realtà potrebbe essere utilizzata per bloccare l'aggiudicazione di molte gare di appalto laddove qualunque partecipante può fare riferimento a qualche sovvenzione extra UE, in capo alla cordata concorrente, per richiedere l'intervento di indagine della Commissione, congelando l'aggiudicazione e accrescendo il contenzioso amministrativo⁵³.

⁵³ Gerardo Urti, *ult. op. cit.*

Capitolo III

L'impatto delle sovvenzioni estere sull'industria dei semiconduttori

SOMMARIO: 3.1 Definizione del problema. - 3.2 Misure di supporto: gli incentivi fiscali. - 3.3 Incentivi fiscali per la ricerca e sviluppo.

3.1 Definizione del problema

Nel corso degli anni le sovvenzioni estere hanno generato ripercussioni nei diversi settori di mercato, in particolare alcune industrie sono state maggiormente oggetto di sovvenzioni da parte degli Stati.

Moltissimi operatori di mercato presenti nel mercato dell'Unione Europea hanno potuto beneficiare di sovvenzioni estere. Grazie ad alcuni studi effettuati sul mercato e sul fenomeno delle sovvenzioni statali, abbiamo chiara evidenza del potenziale effetto distorsivo causato dalle sovvenzioni estere che hanno agevolato l'acquisizione di imprese in UE, generando così distorsioni all'interno del mercato.

Attraverso questi studi sappiamo anche che le sovvenzioni estere non riguardano esclusivamente alcuni settori specifici, ma i dati ci mostrano come alcuni settori, quali quello del ferro, dell'alluminio e dei semiconduttori siano particolarmente colpiti. Questi ultimi vengono analizzati in maniera approfondita dall' OCSE.

Se un'impresa beneficia di una sovvenzione estera può essere avvantaggiata rispetto al diretto concorrente nell'acquisizione di un'impresa. Questa situazione porta a distorsioni di mercato, in quanto l'impresa che effettua l'operazione di mercato non è detto che sia più efficiente del suo concorrente, ma riesce a presentare un'offerta più importante grazie alle sovvenzioni che riceve. Questa condizione porta alla conseguenza che imprese più efficienti siano tenute fuori dall'intraprendere operazioni di mercato, come le acquisizioni. In questi

casi è lo Stato che indirizza le proprie risorse finanziarie verso le imprese che intraprendono un'operazione di mercato, permettendo di veicolare i mezzi finanziari verso i propri obiettivi¹.

Le autorità pubbliche estere possono fornire il loro supporto finanziario attraverso finanziamenti a tassi più contenuti rispetto a quanto l'impresa troverebbe nel mercato, oppure attraverso un supporto diretto alle acquisizioni grazie alla partecipazione azionaria.

Dall'altro lato, un'impresa che non riceve alcun supporto finanziario dal proprio Stato, si troverebbe di fronte ad elevati costi e limiti per la ricerca di fondi destinati all'acquisizione di un'impresa.

Il fatto che un'impresa venga lasciata fuori rispetto a un'operazione di mercato quale l'acquisizione, genera effetti negativi rilevanti per il mercato. Questi effetti negativi non riescono ad essere compensati da ciò che di positivo si genera attraverso l'acquisizione dell'impresa da parte del concorrente sovvenzionato². Gli effetti distorsivi per il mercato sono di per sé insuperabili.

¹ EUROPEAN COMMISSION, *Staff working document impact assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, Brussels, 2021, p. 13. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/impact_assessment_report>.

² EUROPEAN COMMISSION, *Staff working document impact assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, cit., p. 10.

Il funzionamento del mercato risulterebbe ulteriormente danneggiato nel lungo termine. Gli effetti dannosi per il mercato non sono solo un problema di ristretto raggio, le imprese che si trovano svantaggiate sull'acquisizione di un'impresa target, risulterebbero disincentivate dal presentare offerte future, a causa della condizione di debolezza finanziaria rispetto a un diretto concorrente che è capace di portare un'offerta più alta.

Questo problema è stato presentato anche attraverso un documento da parte della Commissione, dove si constata che l'introduzione del Regolamento UE FDI non sia in grado di affrontare il problema, permettendo alle imprese che ricevono sovvenzioni da parte di paesi terzi di trovarsi in una condizione di estremo vantaggio.

Ulteriori studi ci dicono come questa condizione porti un effetto non immediato ma sicuro e di lungo periodo, dove le imprese meno efficienti, ma sovvenzionate, si espanderanno sempre di più e alle spese di quelle imprese che, nonostante risultino più efficienti, non ricevono aiuti economici.

Le acquisizioni di imprese grazie alle sovvenzioni permettono anche di ottenere informazioni strategiche relativamente a delle tecnologie di ultima uscita. Alcuni esperti hanno ritenuto che il governo cinese abbia messo in pratica questa strategia, attraverso il suo piano Made in China, con rilevanti acquisizioni di imprese nel comparto dell'alta tecnologia. Altri recenti studi sostengono come le acquisizioni di imprese siano la causa di concentrazioni di mercato, che riescono a svilupparsi dove il mercato non garantisce parità di condizioni di concorrenza, con il rischio ultimo di risultati economici non competitivi da parte delle imprese dovuti anche ad un innalzamento dei prezzi.

Il risultato di questo fenomeno è l'impossibilità da parte delle imprese UE e non-UE operanti nel mercato europeo di competere con gli operatori che ricevono le sovvenzioni estere. Mettendo a repentaglio le regole della concorrenza si possono formare fenomeni di consolidamento della posizione da parte delle imprese, soprattutto in quei settori di mercato caratterizzati da economia di scale e barriere all'ingresso. I beneficiari delle sovvenzioni possono raggiungere posizioni dominanti nel settore in cui operano e mettere in pratica strategie di prezzo, che consentono ulteriormente di rafforzare la loro posizione e spazzare fuori dal mercato chi non beneficia degli aiuti. In una spirale di lungo periodo anche i

consumatori risultano essere affetti negativamente da aumenti di prezzi da parte di imprese leader.

Vi sono ulteriori effetti negativi legati alle acquisizioni delle imprese. Dopo che un'impresa ha ricevuto delle sovvenzioni che le permettono di effettuare un'acquisizione rilevante e raggiungere una posizione dominante nel mercato, può decidere di delocalizzare parte della sua produzione all'estero dove può ottenere un altro vantaggio competitivo, ad esempio di riduzione del costo della manodopera. Questo fenomeno danneggia, in aggiunta, il mercato lavorativo dell'UE³.

Anche al di fuori del quadro giuridico dell'UE vi è l'idea di dover regolamentare il fenomeno distorsivo causato dalle sovvenzioni estere alle imprese. Gli Usa sostengono che i danni provocati si siano manifestati anche nel mercato statunitense attraverso l'acquisizione di imprese target USA.

Recenti sviluppi hanno visto un incremento delle operazioni M&A nel settore dei semiconduttori. Sebbene una metà di queste operazioni sia domestiche, si conta un'altra metà che comporta operazioni di acquisto messe in atto da imprese residenti in un paese diverso rispetto a dove sono localizzate le imprese target⁴.

I dati ricavati dalle statistiche effettuate, in particolare nel caso delle operazioni transfrontaliere, ci dicono che il Paese che ha registrato più operazioni di acquisto di imprese di altri stati sono gli USA. Questi ultimi sono seguiti dalla Cina nel periodo 1989-2018. Quest'ultimo paese ha registrato un record di acquisizioni nel periodo 2015-16, quando è stato creato il "National IC Fund" che ha consentito di finanziare l'acquisizione di imprese straniere, con l'obiettivo dichiarato di voler promuovere il rafforzamento dell'industria e aprire il tessuto industriale cinese verso i mercati internazionali.

Se le acquisizioni da parte delle imprese cinesi sono diminuite negli ultimi anni è dovuto al fatto che sono state introdotte da parte degli Stati alcune misure di contrasto al

³ EUROPEAN COMMISSION, *Staff working document impact assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, cit., p. 12.

⁴ OECD, "Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain", OECD Trade Policy Papers, No. 234, Paris, p. 42. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>>.

verificarsi di questi fenomeni. Data la particolare strategicità del settore, gli Stati hanno deciso di proteggere quelle industrie colpite da investimenti esteri.

Tra i paesi destinatari delle operazioni di acquisizione vi sono gli Usa, l'Europa, il Giappone, Singapore e Taipei.

La presenza più grande di acquirenti di origine statunitense è spiegata dal fatto che il mercato americano è caratterizzato da grandi imprese che hanno facilità ad accedere a fondi per acquistare imprese più piccole. Una delle ragioni più frequenti alla base di un'acquisizione in questo specifico settore è la possibilità di aver facile accesso a nuove tecnologie, e la complementare capacità di poter acquisire delle specifiche informazioni grazie all'ingresso in nuovi mercati⁵.

Le acquisizioni da parte di imprese cinesi sono diventate sempre più oggetto di regolazione internazionale a causa della preoccupazione crescente degli Stati verso lo Stato cinese, che in genere finanzia questo tipo di operazioni, intenzionato ad appropriarsi delle tecnologie oggetto dell'acquisizione.

Sono state molteplici le acquisizioni cinesi nel corso. Nonostante tutte queste operazioni siano accomunate da scopi puramente commerciali, risulta importante tenere a mente che le autorità cinesi, come da loro indicato, intendano utilizzare il fondo nazionale selettivamente per mettere in atto operazioni col fine di acquisire tecnologie di proprietà estera⁶.

Un problema importante relativo alle imprese cinesi è la mancanza di trasparenza su chi detenga la proprietà o quali siano le fonti di finanziamento. Questo problema non viene invece riscontrato nelle imprese statunitensi, che tra l'altro sono i maggiori acquirenti di imprese estere nel settore dei semiconduttori, dove le analisi effettuate dall'OCSE hanno potuto negare qualsiasi evidenza delle istituzioni o agenzie americane dietro queste acquisizioni.

⁵ JAMES T. PENNINGTON, *Semiconductor Industry Merger and Acquisition Activity from a Technology Maturity and Intellectual Property Perspective*, University of Pittsburgh, 2020, p. 3. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://dspace.mit.edu/>>.

⁶ OECD, *Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain*, OECD Trade Policy Papers, No. 234, Paris, p. 45. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/>>.

3.2 Misure di supporto: gli incentivi fiscali

Il supporto dello Stato può avvenire in diverse forme. La meno comune si configura nella partecipazione diretta dello Stato nella compagine azionaria dell'azienda. In maniera opposta, i governi prediligono utilizzare altre forme di supporto dirette ad incoraggiare le imprese, operanti nel settore dei semiconduttori, ad investire in attività R&S.

La partecipazione diretta da parte dello Stato nel capitale dell'impresa non è di per sé una preoccupazione. Lo diventa quando vengono concessi vantaggi non equi, se consideriamo che vi è un'altra impresa concorrente nel mercato che non riceve lo stesso trattamento. Se un'impresa è partecipata in maniera maggioritaria da parte dello Stato, non significa che vengano distribuiti aiuti con certezza. Potrebbe anche succedere che un'impresa non partecipata da un corpo pubblico riceva aiuti attraverso altri canali. La presenza del governo nell'azionariato dell'impresa rappresenta però, un potenziale canale per la distribuzione di aiuti di qualsiasi tipo e per l'accesso alle tecnologie da parte del Governo stesso.

Vi sono anche casistiche dove lo Stato si comporta alla pari di un qualsiasi altro azionario; pertanto, non vi sono preoccupazioni per la concorrenza del mercato.

Le statistiche ci dicono anche che in quei paesi dove il ruolo dello Stato è rilevante nell'economia, si registrano con molta probabilità forme di supporto alle imprese tramite sussidi o attraverso la concessione di prestiti a tassi agevolati⁷.

Questo è molto importante ai fini della nostra ricerca. Nonostante la partecipazione diretta da parte dello Stato non sia la forma più comune di supporto da parte dei governi nelle imprese dei semiconduttori, bisogna tenere presente che questa fattispecie è presente in maniera prevalente nel caso dello Stato cinese.

Questo tipo di supporto risulta particolarmente dannoso quando le imprese sovvenzionate operano nei mercati internazionali, con la conseguenza di compromettere le pari condizioni di concorrenza e penalizzare gli investimenti in innovazione, di cui le imprese operanti nell'industria dei semiconduttori ne fanno l'attività principale.

⁷ OECD, *Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain*, OECD Trade Policy Papers, No. 234, Paris, p. 47. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>>.

Nel momento in cui lo Stato partecipa nell'impresa vi è elevata probabilità che vengano concesse sovvenzioni ed è proprio qui che il Regolamento UE si inserisce per disciplinare le potenziali distorsioni che possono originarsi.

Nel settore dei semiconduttori le imprese sono, in via generale, di tipo privato. Sono rare le situazioni cui vi è la partecipazione statale nell'azionariato. Ad esempio, negli Usa, così come in altri paesi europei le imprese sono di proprietà di grandi gruppi privati. Come già detto, il fenomeno della partecipazione da parte del Governo è caratteristico della Cina, in cui il livello di partecipazione statale dipende anche dalla storia dell'impresa.

È importante trattare il caso cinese perché la complessità delle strutture imprenditoriali cinesi non rendono semplice verificare quando sono concesse sovvenzioni. Le imprese sono tenute a dare notizia della quantità delle sovvenzioni elargite, sulla base di quanto definito dal Regolamento 2022/2560, e la Commissione ha il potere di esaminare le sovvenzioni estere⁸. La difficoltà per la Commissione Europea è evidente nel caso delle imprese cinesi data l'opacità e la mancanza di trasparenza nelle informazioni date. È fondamentale considerare non solamente i titoli partecipativi detenuti dal Governo: per un'analisi più comprensiva ed efficace del ruolo esercitato da parte dello Stato bisogna valutare l'esercizio del controllo e la composizione del comitato esecutivo.

Il crescente ruolo da parte dello Stato cinese nella forma della partecipazione azionaria fa parte di una strategia politica che ha l'obiettivo nel medio lungo termine di consolidare la potenza economica della Cina in questo specifico settore. E, in particolare, di diventare uno dei principali produttori di semiconduttori. Proprio per questa ragione, la Cina è anche l'unico Stato che ha istituito dei Fondi d'investimento pubblico che specificamente veicola le risorse nel settore dei semiconduttori con lo scopo di consolidare la posizione di grandi imprese cinesi in modo di competere a livello globale.

Valutare quanto una misura sia distorsiva non è di semplice analisi. Rapportare il supporto dato dal Governo all'impresa rispetto ai ricavi generati dall'impresa può guidarci nel comprendere l'intensità dell'aiuto concesso a quell'impresa, ma non quanto crei

⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento UE 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, 2022, p. 2. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/AUTO/?uri=celex:32022R2560>>.

distorsioni per il mercato. La Commissione ha un ruolo importante nelle indagini delle sovvenzioni distorsive. Lo scopo è quello di valutare quanto una misura sia distorsiva, considerando anche gli effetti positivi che si generano nel momento in cui un'impresa effettua un'operazione di mercato, realizzata tramite supporto statale. Come già trattato nel Capitolo II, si tratta di fare un *balancing test*⁹, un bilanciamento tra effetti positivi e negativi della fattispecie che si crea grazie al sostegno del Governo.

Le misure a sostegno diretto degli investimenti R&D si possono considerare meno distorsive, addirittura correttive, rispetto a quelle forme di aiuto come i crediti d'imposta sugli investimenti o delle esenzioni dall'imposta sul reddito, che possono influenzare le decisioni d'investimento o produzione.

La questione di quanto siano distorsive le misure di supporto agli investimenti è importante, soprattutto in un settore come quello dei semiconduttori dove le imprese sono incoraggiate ad investire in R&D. Se le imprese non fossero sovvenzionate, vi sarebbero dei livelli d'investimento in R&D minimi. La teoria economica appoggia il supporto pubblico che i Governi offrono alle imprese per spingere le attività di ricerca e sviluppo. C'è anche da considerare che l'R&D abbraccia diverse attività che non hanno lo stesso livello di distorsione: possono rivelarsi più o meno distorsive, a seconda di quanto abbiano un risvolto applicativo commerciale, o a seconda di quanto siano in grado di creare nuova innovazione tecnologica o semplicemente provino di raggiungere la posizione competitiva di altre imprese concorrenti.

In questo contesto, sarebbe importante da parte dei Governi concedere sovvenzioni che abbiano più effetti positivi che negativi. In questo senso una misura che incoraggia produttività e generi benefici sociali di gran lunga superiori ai costi prodotti, quindi le distorsioni alla competizione nel mercato, può passare il test di verifica delle distorsioni create dalla misura e quindi ritenuta una misura valida di supporto all'impresa e al contesto economico. Questo implica che anche il modo in cui vengono concessi gli aiuti conti: la procedura d'accesso agli incentivi dovrebbe essere accessibile anche a imprese non residenti

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Regolamento sulle sovvenzioni estere*, 2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/foreign-subsidies-regulation_it>.

nel paese che l'ha attivata; dovrebbe trattarsi di una procedura trasparente e non discriminatoria, indirizzata a qualsiasi tipologia d'impresa, anche a quelle start-up o imprese di recente costituzione che hanno difficoltà a superare le barriere economiche d'ingresso al settore; o cercare di creare collaborazioni di ricerca che abbiano lo scopo principale di sviluppare R&D.

Il settore dei semiconduttori è caratterizzato dalla grande presenza di investimenti in ricerca e sviluppo. Al fine di rafforzare la propria posizione nel mercato è necessario sviluppare decisioni di investimento che alimentano l'innovazione. Grande supporto viene fornito in relazione al reddito d'impresa, attraverso forme di sgravi fiscali quali la riduzione delle imposte sul reddito o attraverso delle totali esenzioni dal pagamento dell'imposta sul reddito¹⁰.

Le forme di supporto più utilizzate nella forma di sgravio fiscale per supportare le imprese dei semiconduttori sono le seguenti: crediti d'imposta R&D, abbattimenti dell'imposta sugli immobili, riduzioni speciali dell'imposta sul reddito delle società, crediti d'imposta sugli investimenti etc.

La maggior parte delle misure fiscali attuate dai Governi hanno l'obiettivo di indurre le imprese ad effettuare investimenti R&D in modo da promuovere l'innovazione e la crescita del settore, e attrarre capitali esteri col fine di sostenere le attività economiche e creare occupazione.

Gli incentivi fiscali giocano un ruolo importante nelle misure di supporto ideate dai diversi paesi¹¹. Rappresentano una forma di supporto molto utilizzata anche da paesi non facenti parte dell'Ocse, come la Cina, la Malesia, le Filippine, Taipei, etc.

Gli incentivi fiscali risultano essere di beneficio non solamente per le imprese domestiche ma anche per quelle straniere. Accade, inoltre, in certi casi, che queste misure siano addirittura più vantaggiose per le imprese straniere. Questo è pensato dai Governi di

¹⁰ OECD, "*Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain*", OECD Trade Policy Papers, No. 234, Paris, p. 62. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/>>.

¹¹ OECD, "*Tax incentives for R&D and innovation*", Oecd.org, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd.org/innovation/tax-incentives-rd-innovation/>>.

alcuni paesi per un particolare scopo, ovvero quello di attrarre le imprese straniere in modo che si generi un trasferimento di conoscenze e di tecnologie realizzate da parte di aziende di altre nazioni.

3.3 Incentivi fiscali per la ricerca e sviluppo

Il bonus di ricerca e sviluppo è stato introdotto, per la prima volta, con l'art. 3 del DL 145/2013¹² e successivamente modificato con l'art. 1 co. 198 - 209 della L. 160/2019, come modificato dall'art. 1 co. 1064 della L. 178/2020 e dell'art. 1 co. 45 della L. 234/2021, e il DM 26.5.2020 prevedono un credito d'imposta (che di fatto sostituisce il bonus ricerca e sviluppo di cui all'art. 3 del DL 145/2013) per gli investimenti in attività di:

- ricerca e sviluppo;
- innovazione tecnologica;
- altre attività innovative (design e ideazione estetica).

Possono beneficiare dell'agevolazione le imprese, a prescindere dalla forma giuridica, dalla natura giuridica, dalla dimensione, dal regime di determinazione del reddito dell'impresa (ivi inclusi, quindi, i soggetti in regime forfetario e le imprese agricole che determinano il reddito ai sensi dell'art. 32 del TUIR).

Il credito d'imposta opera per il periodo d'imposta successivo al 31.12.2019 (2020 per i soggetti "solari") e fino a (cfr. art. 1 co. 45 della L. 234/2021):

¹² L'articolo 3, rubricato "Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo", successivamente alle modifiche, prevede: "

1. A tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano nonché' dal regime contabile adottato, che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo, a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014 e fino a quello in corso al 31 dicembre 2019, è attribuito un credito d'imposta nella misura del 25 per cento, elevata al 50 per cento nei casi indicati al comma 6-bis, delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media dei medesimi investimenti realizzati nei tre periodi d'imposta precedenti a quello in corso al 31 dicembre 2015.

1 bis. Il credito d'imposta di cui al comma 1 spetta anche alle imprese residenti o alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti che eseguono le attività di ricerca e sviluppo nel caso di contratti stipulati con imprese residenti o localizzate in altri Stati membri dell'Unione europea, negli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo ovvero in Stati compresi nell'elenco di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 19 settembre 1996";

- quello in corso al 31.12.2031, per il credito relativo ad attività di ricerca e sviluppo;
- quello in corso al 31.12.2025, per gli altri crediti d'imposta.

Inoltre, così come previsto dall' Agenzia delle Entrate per il tramite della risposta a interpello Agenzia delle Entrate 10.5.2021 n. 323, le nuove aliquote e i massimali introdotti dalla L. 178/2020 si applicano alle spese sostenute dall'1.1.2021.

Rilevano i costi sostenuti nel periodo agevolato in base al principio di competenza ai sensi dell'art. 109 co. 1 e 2 del TUIR¹³ (art. 6 co. 1 del DM 26.5.2020).

La determinazione e la misura del credito d'imposta variano a seconda della tipologia di investimenti agevolabili. La seguente tabella¹⁴ riepiloga le misure dei crediti d'imposta ricerca e sviluppo e innovazione dal 2021 al 2031.

Credito d'imposta	2021 e 2022	2023	2024	2025	dal 2026 al 2031

¹³ Articolo 109 del TUIR prevede che “1. I ricavi, le spese e gli altri componenti positivi e negativi, per i quali le precedenti norme della presente Sezione non dispongono diversamente, concorrono a formare il reddito nell'esercizio di competenza; tuttavia, i ricavi, le spese e gli altri componenti di cui nell'esercizio di competenza non sia ancora certa l'esistenza o determinabile in modo obiettivo l'ammontare concorrono a formarlo nell'esercizio in cui si verificano tali condizioni.

2. Ai fini della determinazione dell'esercizio di competenza:

a) i corrispettivi delle cessioni si considerano conseguiti, e le spese di acquisizione dei beni si considerano sostenute, alla data della consegna o spedizione per i beni mobili e della stipulazione dell'atto per gli immobili e per le aziende, ovvero, se diversa e successiva, alla data in cui si verifica l'effetto traslativo o costitutivo della proprietà o di altro diritto reale. Non si tiene conto delle clausole di riserva della proprietà. La locazione con clausola di trasferimento della proprietà vincolante per ambedue le parti è assimilata alla vendita con riserva di proprietà;

b) i corrispettivi delle prestazioni di servizi si considerano conseguiti, e le spese di acquisizione dei servizi si considerano sostenute, alla data in cui le prestazioni sono ultimate, ovvero, per quelle dipendenti da contratti di locazione, mutuo, assicurazione e altri contratti da cui derivano corrispettivi periodici, alla data di maturazione dei corrispettivi;

c) per le società e gli enti che hanno emesso obbligazioni o titoli simili la differenza tra le somme dovute alla scadenza e quelle ricevute in dipendenza dell'emissione è deducibile in ciascun periodo di imposta per una quota determinata in conformità al piano di ammortamento del prestito”.

¹⁴ Alberti P., “Bonus ricerca e sviluppo e innovazione”, Eutekne, 2023;

R&S	20%, max milioni	4	10%, max milioni	5	10%, max milioni	5	10%, max milioni	5	10%, max 5 milioni
Innovazione tecnologica	10%, max milioni	2	10%, max milioni	2	5%, max milioni	2	5%, max milioni	2	-
Design e ideazione estetica	10%, max milioni	2	10%, max milioni	2	5%, max milioni	2	5%, max milioni	2	-
Innovazione 4.0 e green	15%, max 2 milioni		10%, max milioni	4	5%, max milioni	4	5%, max milioni	4	-

Il credito per attività di ricerca e sviluppo di cui all'art. 1 co. 200 della L. 160/2019 è riconosciuto:

- fino al periodo d'imposta in corso al 31.12.2022, in misura pari al 20% dei costi (al netto delle altre sovvenzioni o dei contributi a qualunque titolo ricevuti), con un limite massimo annuale di 4 milioni di euro (art. 1 co. 203 della L. 160/2019);
- dal periodo d'imposta successivo al 31.12.2022 (2023, per i soggetti "solari") e fino a quello in corso al 31.12.2031, in misura pari al 10%, nel limite massimo annuale di 5 milioni (art. 1 co. 203-bis della L. 160/2019).

Al fine di incentivare l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo, ricomprendendovi i progetti di ricerca e sviluppo in materia di Covid-19, direttamente afferenti a strutture produttive ubicate nelle Regioni del Mezzogiorno, il credito d'imposta è riconosciuto, fino al 2023, in misura pari al (art. 244 del

DL 34/2020 e art. 1 co. 185 della L. 178/2020 come modificato dall'art. 1 co. 268 della L. 197/2022):

- 25% per le grandi imprese;
- 35% per le medie imprese;
- 45% per le piccole imprese.

In linea di massima, sono ammissibili al credito d'imposta le attività di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico o tecnologico.

L'art. 2 del DM 26.5.2020 definisce le attività di ricerca e sviluppo agevolabili, sulla base dei criteri contenuti nel Manuale di Frascati dell'OCSE.

Al fine di favorire l'applicazione del credito d'imposta in condizioni di certezza operative, le imprese possono richiedere, ai soggetti abilitati, una certificazione che attesti la qualificazione degli investimenti effettuati o da effettuare ai fini della loro classificazione nell'ambito delle attività di ricerca, sviluppo e innovazione ammissibili (art. 23 co. 2 - 8 del DL 73/2022, come modificato dall'art. 1 co. 272 della L. 197/2022). Tale certificazione:

- può essere richiesta a condizione che le violazioni relative all'utilizzo dei crediti d'imposta non siano state già constatate con processo verbale di constatazione;
- esplica effetti vincolanti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, tranne nel caso in cui, sulla base di una non corretta rappresentazione dei fatti, la certificazione venga rilasciata per una attività diversa da quella concretamente realizzata (fermo restando i controlli previsti dall'art. 1 co. 207 della L. 160/2019).

Fatto salvo quanto sopra, gli atti, anche a contenuto impositivo o sanzionatorio, difformi da quanto attestato nelle certificazioni sono nulli.

Il credito d'imposta spettante è utilizzabile:

- esclusivamente in compensazione mediante il modello F24, ai sensi dell'art. 17 del DLgs. 241/97 (codice tributo generale "6938", per l'incremento dell'aliquota in caso di investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno o nei territori colpiti dal sisma, codici tributo "6939" e "6940"; cfr. ris. Agenzia delle Entrate 13/2021);
- in tre quote annuali di pari importo;

- a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di maturazione;
- subordinatamente all'avvenuto adempimento degli obblighi di certificazione previsti.

Il credito d'imposta, inoltre, non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini IRAP e non rileva ai fini del rapporto di cui agli artt. 61 e 109 co. 5 del TUIR.

La legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021) ha prorogato e modificato la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica, in innovazione tecnologica 4.0 e in altre attività innovative (art. 1, comma 45).

In particolare:

- il credito di imposta per la ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale viene esteso fino alla fine del 2031, ma dal 2023 sarà riconosciuto nella misura del 10%, con massimale a 5 milioni di euro;
- il credito di imposta per le attività di innovazione tecnologica e il credito d'imposta per design e ideazione estetica, sarà riconosciuto nella misura del 10% (nel limite massimo di 2 milioni) fino al 2023, mentre nel 2024 e 2025 scenderà al 5% (nel limite massimo di 2 milioni);
- il credito d'imposta per innovazione digitale 4.0 e transizione ecologica, sarà pari al 15% fino al 2022 (con un limite massimo di 2 milioni), 10% (con un limite massimo di 4 milioni) nel 2023 e al 5% (con un limite massimo annuale di 4 milioni) nel 2024 e 2025.

È esteso al 2023 il credito d'imposta maggiorato per gli investimenti in attività di R&S in favore delle imprese operanti in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, già prolungato agli anni 2021 e 2022 dalla legge di bilancio 2021.

Si tratta della versione potenziata riservata alle imprese del Mezzogiorno nonché a quelle operanti nelle regioni Lazio, Marche e Umbria, colpite dagli eventi sismici del 2016-2017 del bonus introdotto, con riferimento a tutto il territorio nazionale, dalla legge di bilancio 2020 (commi da 198 a 209).

Lo scopo della maggiorazione è incentivare più efficacemente l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo, compresi i progetti in materia di Covid-19, direttamente afferenti a strutture produttive ubicate in quei territori.

Alle imprese operanti nelle regioni del Mezzogiorno, il credito d'imposta spetta nella misura:

- del 25%, se grandi imprese (occupano almeno 250 persone e hanno fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro o totale di bilancio superiore a 43 milioni di euro)
- del 35%, se medie imprese (occupano almeno 50 persone e hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro o totale di bilancio non superiore a 43 milioni di euro)
- del 45%, se piccole imprese (occupano meno di 50 persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro).

L'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e la loro corrispondenza alla documentazione predisposta dall'impresa devono risultare da apposita certificazione rilasciata dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti ovvero da un revisore legale dei conti esterno o da una società di revisione, iscritti nell'apposito registro.

Le imprese interessate devono inviare al ministero delle Imprese e del made in Italy, tramite Pec, una comunicazione con i dati e le altre informazioni riguardanti l'applicazione del credito d'imposta.

Il bonus può essere utilizzato esclusivamente in compensazione, in tre quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di maturazione, senza applicazione dei limiti annuali di 250mila euro per i crediti da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi e di 2 milioni di euro per i crediti d'imposta e i contributi compensabili o rimborsabili, ma non può essere ceduto o trasferito neanche all'interno del consolidato fiscale.

Non concorre al reddito d'impresa né alla base imponibile Irap e non rileva ai fini del calcolo della percentuale di deducibilità degli interessi passivi né sui criteri di inerenza delle spese e degli altri componenti negativi; è cumulabile con altri benefici riconosciuti per i

medesimi costi, sempreché il cumulo, considerata anche la non concorrenza alla formazione del reddito e dell'imponibile Irap, non determini il superamento del costo sostenuto¹⁵.

Infine, secondo quanto previsto dal Decreto Semplificazioni (art. 26, D.L. n. 73/2022), le imprese che investono in ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, estetica e design potranno richiedere una certificazione preventiva¹⁶ del credito d'imposta spettante, che attesti la qualificazione degli investimenti effettuati o da effettuare ai fini della loro classificazione nell'ambito delle attività ammissibili al bonus.

Si tratta di un meccanismo di certificazione rilasciata da certificatori abilitati che si attengono nel processo valutativo a quanto previsto da apposite linee guida del Ministero dello sviluppo economico e che può essere attivato dall'impresa beneficiaria dell'agevolazione in maniera facoltativa e non obbligatoria

L'aspetto di maggior rilievo è che la certificazione esplica effetti vincolanti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria e quindi conferisce "certezza" al bonus ottenuto. La disposizione contenuta nel Decreto Semplificazioni prevede al riguardo l'istituzione di un apposito Albo dei certificatori tenuto dal Mise e rimanda l'individuazione dei requisiti di cui dovranno essere in possesso i soggetti pubblici o privati abilitati al rilascio della certificazione ad un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri. La richiesta delle certificazioni è subordinata all'assenza di verifiche in corso, o di contestazioni per utilizzo indebito di crediti d'imposta.

Un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri stabilirà gli oneri a carico dei richiedenti, parametrati ai costi della procedura.

Un approfondimento, inoltre, è dovuto in merito alle attività di innovazione tecnologica ammissibili al credito d'imposta, che si differenziano dalle spese di ricerca, sono quelle

¹⁵ Bruno Pagamici, "Applicazione della disciplina dei crediti d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo", in IPSOA, 2022;

¹⁶ L'utilizzo in compensazione del credito maturato non potrà iniziare se non a partire dalla data in cui viene adempiuto l'obbligo di certificazione (circ. Agenzia delle Entrate 8/2019, § 3.1, ancorché con riferimento al precedente credito ricerca e sviluppo). Nella circolare si legge: "[v]engono, poi, integrate le disposizioni relative agli oneri documentali a carico delle imprese, in particolare, rendendo generale l'obbligo della certificazione della documentazione contabile delle spese (in precedenza circoscritto, di fatto, soltanto alle "piccole imprese") e subordinando l'utilizzo in compensazione del credito maturato all'avvenuta certificazione della documentazione delle spese rilevanti agli effetti del meccanismo di calcolo del beneficio. Viene, inoltre, introdotto a carico dell'impresa che intende avvalersi del credito d'imposta l'onere della predisposizione di una relazione tecnica che illustri le finalità, i contenuti e i risultati delle attività di ricerca e sviluppo svolte".

dirette alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati attuati nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019, anche in riferimento a progetti avviati in periodi d'imposta precedenti, volti alla realizzazione o all'introduzione di prodotti o processi nuovi o significativamente migliorati rispetto a quelli già realizzati o applicati dall'impresa. Tra i prodotti nuovi o significativamente migliorati rientrano i beni o servizi che si differenziano, rispetto a quelli già realizzati dall'impresa, sul versante delle caratteristiche tecniche, dei componenti, dei materiali, del software incorporato, della facilità d'impiego, della semplificazione della procedura di utilizzo, della maggiore flessibilità o di altri elementi concernenti le prestazioni e le funzionalità.

Invece, per processi nuovi o significativamente migliorati, sempre rispetto a quelli già applicati dall'impresa, si intendono processi o metodi di produzione e di distribuzione e logistica di beni o servizi che comportano cambiamenti significativi nelle tecnologie, negli impianti, macchinari e attrezzature, nel software, nell'efficienza delle risorse impiegate, nell'affidabilità e sicurezza per i soggetti interni o esterni coinvolti nei relativi processi aziendali. Le attività riconoscibili come credito d'imposta comprendono esclusivamente i lavori svolti nelle fasi precompetitive legate alla progettazione, realizzazione e introduzione delle innovazioni tecnologiche fino ai lavori concernenti le fasi di test e valutazione dei prototipi o delle installazioni pilota.

Il credito d'imposta è attribuito, fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023, in misura pari al 10% della relativa base di calcolo, al netto delle altre sovvenzioni o dei contributi a qualunque titolo ricevuti sulle stesse spese ammissibili, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro. Invece per le attività di design e ideazione estetica, il credito d'imposta è riconosciuto fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 in misura pari al 10% della relativa base di calcolo, sempre al netto delle altre sovvenzioni o dei contributi a qualunque titolo ricevuti sulle stesse spese ammissibili, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro. Ancora, per le attività di innovazione tecnologica finalizzate alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati per il raggiungimento di un obiettivo di transizione ecologica o di innovazione digitale 4.0 il credito d'imposta è riconosciuto fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2022, in misura pari al 15% della relativa base di calcolo, al netto delle altre sovvenzioni o dei

contributi a qualunque titolo ricevuti sulle stesse spese ammissibili, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro.

Da ultimo, tra le attività innovative ammissibili al credito d'imposta rientrano le attività di design e ideazione estetica svolte dalle imprese operanti nei settori tessili e della moda, calzaturiero, dell'occhialeria, orafa, del mobile e dell'arredo e della ceramica, per la concezione e realizzazione di nuovi prodotti e campionari.

Il credito d'imposta è pari al 10% delle spese ammissibili col limite massimo di 2 milioni di euro fino al 2023. Il suddetto credito è ridotto nella misura del 5% per i periodi d'imposta 2024 e 2025. Occorre precisare che è demandata ad un decreto del Ministero dello Sviluppo economico l'emanazione di criteri per l'estensione del credito d'imposta anche in relazione alle stesse attività svolte in settori diversi da quelli sopraindicati.

Si rileva, in merito alla compensazione del credito di imposta, che l'indebita compensazione dello stesso può avere ripercussioni penali. La condotta penalmente rilevante è costituita dall'operatività del meccanismo di compensazione tributaria di cui all'art. 17, D.Lgs. n. 241/1997 1. Tale compensazione dev'essere effettuata entro la data di presentazione della dichiarazione successiva. Sulla base di quest'ultima disposizione è possibile distinguere tra compensazione verticale e compensazione orizzontale. La prima attiene a crediti e debiti relativi alla medesima imposta e si concretizza con il riporto di un credito a un periodo successivo al fine di ridurre un debito insorto nel frattempo. Invece, la compensazione orizzontale riguarda crediti e debiti riconducibili a tributi o imposte di diversa natura e tipologia, anche a carattere previdenziale, pertanto, ciò che conta ai fini dell'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 10-quater è che si tratti di imposte o contributi il cui pagamento si realizzi mediante il Mod. F24. Sicché, nell'ambito di applicazione della norma incriminatrice rientrano, per giurisprudenza costante, tutte le ipotesi possibili di compensazione ex art. 17, D.Lgs. n. 241/1997 2.

La norma incriminatrice disegna un reato proprio dato che può essere commesso dal contribuente tenuto a presentare il Mod. F24¹⁷.

¹⁷ Criscenzo Diana, *“Delitto di indebita compensazione: focus sui crediti da ricerca e sviluppo”*, in *“Bilancio e Revisione”*, n. 3, 1 marzo 2023, p. 51. L'autore specifica che *“La fattispecie di indebita compensazione è stata introdotta dall'art. 35, comma 5, D.L. n. 223/2006 e rappresenta una novità nel panorama della legislazione penale tributaria, in quanto rafforza con la minaccia della pena la fase di riscossione delle imposte. Difatti,*

seppur non incide sull'affidamento di quest'ultima al contribuente mediante lo strumento del modello di pagamento unificato (Mod. F24) e sulla possibilità di compensare crediti e debiti di natura diversa, si è assunta, comunque, la necessità di prevenire versamenti inferiori al dovuto determinati dalla compensazione con crediti non spettanti o inesistenti.

L'oggetto giuridico della tutela è dato dall'interesse all'efficace riscossione delle imposte dovute sulla base dell'autoliquidazione. La formulazione attuale è frutto dell'intervento legislativo operato dall'art. 9, D.Lgs. n. 158/2015 che, operando una duplicazione della fattispecie, ha distinto la disciplina penale della compensazione effettuata con crediti non spettanti da quella effettuata con crediti inesistenti. Le due ipotesi risultano essere accomunate dalla medesima soglia di punibilità (nella misura di cinquantamila euro), ma si differenziano per il trattamento sanzionatorio: al comma 1, in riferimento ai crediti non spettanti, la pena va da sei mesi a due anni; diversamente, l'ipotesi di cui al comma 2, relativa ai crediti inesistenti, è punita con una cornice edittale di maggior rilievo che va da sei mesi a sei anni. In riferimento a quanto espresso, il legislatore del 2015 ha introdotto all'art. 13, comma 1, anche una speciale causa di non punibilità che opera con esclusivo riferimento all'indebita compensazione di crediti non spettanti, per l'ipotesi in cui il contribuente prima dell'apertura del dibattimento paghi integralmente il debito tributario, sanzioni ed interessi". Sul punto s.v. anche F. Cocco, "Gli aspetti penali dei crediti da ricerca e sviluppo", il quale effettua una precisa ricostruzione dell'evoluzione normativa dei crediti R&S;

Conclusioni

Il Regolamento UE della presente analisi si rivela essere uno strumento adeguato per contrastare il fenomeno delle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere. Le imprese UE e extra-UE operanti nel mercato interno risultano svantaggiate nella competizione con gli altri operatori che risultano sovvenzionati.

L'idea di dover regolamentare il fenomeno non è circoscritta ai soli paesi UE che sono stati d'accordo nell'introduzione di questo strumento, ma si tratta di un obiettivo confermato anche al di fuori del quadro giuridico dell'UE.

Di fondamentale importanza è risultato lo studio del mercato dei semiconduttori. Sebbene il fenomeno delle sovvenzioni estere colpisca in maniera più o meno importante diversi settori di mercato, le imprese operanti nell'industria dei semiconduttori sono i destinatari principali degli aiuti e dove si verifica il rischio più grande di distorsioni al mercato e alla concorrenza.

I dati ricavati attraverso la ricerca han permesso di dimostrare che la Cina sia lo Stato che abbia distribuito il maggior numero di sovvenzioni e permesso alle imprese beneficiarie di far parte di operazioni di mercato, quali le acquisizioni di imprese. Il regolamento entrato in vigore il 12 gennaio 2023 permette ora di impedire che le imprese beneficiarie di sovvenzioni estere possano prendere parte di operazioni di mercato che mettono a repentaglio il mercato interno. Si tratta in particolare delle operazioni di M&A e le procedure di appalto pubblico.

Inoltre, è stato fondamentale comprendere che anche gli incentivi fiscali, quali i crediti d'imposta, si classificano come contributo finanziario. La conseguenza è l'obbligo di notifica per le imprese alla Commissione Europea. Tale notifica avviene nel momento in cui le imprese decidono di prendere parte ad un'operazione di mercato. L'obbligo di notifica da parte dell'impresa non è automaticamente associato alla configurazione di sovvenzione estera. La valutazione di quest'ultimo punto è in capo alla Commissione Europea, che viene investita di poteri di verifica e investigazione sulle misure concesse alle imprese. Una misura

verrà definita sovvenzione estera e dal carattere distorsivo solo dopo aver passato un test di bilanciamento tra gli effetti negativi e positivi che si generano per il mercato e i diversi attori coinvolti.

Secondo altri, le imprese dovranno anche dotarsi di un sistema di track & tracing che permetta di mappare le sovvenzioni estere ricevute in modo da poterle notificare agli organi europei richiesti, generando un aggravio amministrativo per le imprese.

La ricerca effettuata mi ha anche portato a rappresentare gli incentivi fiscali presenti nel contesto R&D, di cui l'industria dei semiconduttori rappresenta, e il loro potenziale distorsivo per il mercato.

Bibliografia

1.1 Libri

BORIA P., *Diritto tributario europeo*, Giuffrè Editore, 2017.

DRAGONETTI A. et al., *Manuale di fiscalità internazionale*, Ipsoa, Ed. VIII, 2019.

ORLANDI M., *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Aracne, Roma, 2018.

PAPPALARDO A., *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Utet Giuridica, Ed. II, 2018.

PISTONE P., *Diritto tributario europeo*, Giappichelli, Torino, 2022.

QUATTROCCHI A., *Gli Aiuti di Stato nel diritto tributario*, Cedam, 2020.

1.2 Risorse Web

BASEDOW R. et al., *Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo:

<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75630/RSC_2023_41_GGP>.

CAROLINA DACKO et al., *The FDI Screening Mechanisms and the Draft EU Foreign Subsidy Regulation – Potential Conflicts of Interests and in Application*, Celis Institute, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.celis.institute/ForeignInvestmentScreening>>.

CROCHET V. et al., *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*. *World Trade Review*, 2021. Risorsa web reperibile

all'indirizzo: <<https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/lawful-remedy-or-illegal-response-resolving-the-issue-of-foreign-subsidization-under-wto-law>>.

CSONGOR ISTVÁN NAGY, *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: can the Playing Field Be Levelled?*, Central European Journal of Comparative Law, 2021, p. 150. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://ssrn.com/abstract=3852175>>.

COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento sulle sovvenzioni estere, 2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/foreign-subsidies-regulation_it>.

COMMISSIONE EUROPEA, *Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the european parliament and of the council on foreign subsidies distorting the internal market*, Brussels, 2021. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/impact_assessment_report>.

COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, Bruxelles, 10.3.2020 COM(2020) 102 final, p.7. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102>>.

GLOBAL TIMES, *Chinese companies concerned about EU's Foreign Subsidies Regulation*, 08.03.2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.globaltimes.cn/page/202303/1286935.shtml>>.

EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, Brussels, 2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper>.

EUROPEAN COMMISSION, *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on adoption of White Paper on foreign subsidies in the Single Market*, 17.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1121>.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission adopts White Paper on foreign subsidies in the Single Market*, 17.06.2020, Brussels. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1070>.

EUROPEAN COMMISSION, *Mergers: Commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*, 2019. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_19_881>

EUROPEAN COMMISSION, *Summary of the responses to the public consultation on the White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*, 2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12452-White-Paper-on-Foreign-Subsidies/public-consultation.pdf>>.

EUROPEAN PARLIAMENT, Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/DV/2022/07-13/1260231_EN>.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Distortive foreign subsidies regulation A level playing-field for the single market*, 2023. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690700/EPRS_BRI\(2021\)690700_EN](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690700/EPRS_BRI(2021)690700_EN)>.

GOVERNO ITALIANO, *Divieto di aiuti di Stato*. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>>.

JAMES T. PENNINGTON, *Semiconductor Industry Merger and Acquisition Activity from a Technology Maturity and Intellectual Property Perspective*, University of Pittsburgh, 2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://dspace.mit.edu/>>.

MISSION REPUBLIC OF CHINA, *Ambassador Zhang Ming Gives an Exclusive Interview to Bloomberg TV*, Mission of the People's Republic of China to the European Union, 24.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <http://eu.chinamission.gov.cn/eng/mh/202006/t20200624_8203530.htm>.

NUNO CUNHA RODRIGUES, *Filling the regulatory gap to address foreign subsidies: the EC's search for a level playing field within the internal market*, Extraterritoriality of EU Economic Law, Springer, 2021. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/article_nuno_cunha_rodrigues_e-book_extraterritoriality_2021>.

OECD, "*Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain*", OECD Trade Policy Papers, No. 234, Paris. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>>.

OECD, "*Tax incentives for R&D and innovation*", Oecd.org, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.oecd.org/innovation/tax-incentives-rd-innovation/>>.

PARLAMENTO EUROPEO, *Politica della concorrenza*. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/82/politica-della-concorrenza>>.

PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento UE 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, 2022. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/AUTO/?uri=celex:32022R2560>>.

PARLAMENTO ITALIANO, *Il Trattato di Lisbona*, Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://leg16.camera.it/465?area=3&tema=198&Il+Trattato+di+Lisbona>>.

PAULA RIEDEL ET AL., *The Commission's White Paper on Foreign Subsidies*, Kluwer Competition Law Blog, 25.06.2020. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2020/06/25/the-commissions-white-paper-on-foreign-subsidies/>>.

UNIONE EUROPEA, *Norma «de minimis»: dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo*, Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/de-minimis-rule-exemption-of-small-amounts-of-state-aid-from-notification>>.

UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2017.
Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union>>.

UNIONE EUROPEA, *Il controllo degli aiuti di Stato nell'Unione europea: un importante problema di concorrenza*, Risorsa web reperibile all'indirizzo: <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-control-of-state-aid-in-the-european-union-a-major-competition-issue>>.