

MARIO MAURO<sup>1</sup>

## Brevi considerazioni su aiuti di Stato in agricoltura e obiettivi di sostenibilità

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### I. IL PROBLEMA: GLI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA, TRA TUTELA DELLA CONCORRENZA, OBIETTIVI DI POLITICA AGRICOLA COMUNE E SOSTENIBILITÀ

Nel settore agroalimentare, la crescente volatilità dei mercati, congiuntamente all'irrigidimento dei vincoli derivanti dalle politiche climatiche e ambientali dell'Unione europea, postula una riflessione sistematica sul ruolo degli strumenti a sostegno alle imprese. Infatti, con particolare riferimento alla produzione primaria, la transizione verso processi produttivi maggiormente sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici<sup>1</sup>, implica un ripensamento dei modelli organizzativi e delle dinamiche produttive attuali, il cui adattamento richiede però l'attivazione di nuovi investimenti<sup>2</sup>.

Al netto di una maggiore esposizione delle imprese al rischio finanziario, questi investimenti potrebbero passare tanto tramite capitali di origine pri-

<sup>1</sup> Invocando così due espressioni che ormai ricorrono con una certa frequenza nei documenti strategici europei su cui v. *ex multis* e senza pretesa di esaustività S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia*, in «Dir. agroalim.», 2023, p. 69; A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in «Riv. dir. alim.», 2022, III, p. 22; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e bisogno di coordinamento*, in «Riv. dir. agr.», 2020, I, p. 618.

<sup>2</sup> Ricorda N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla biodiversità*, in «Riv. dir. alim.», 2023, p. 14, che le tematiche ambientali rappresentano uno degli elementi cardine su cui l'Europa intende diventare leader su scala globale e, nel rilevare che esiste una competizione su scala globale tra diversi modelli di *food law*, dove ciascun paese cerca di affermare il proprio (A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in «Dir. agroalim.», 2020, p. 315), quello europeo sembra orientato verso queste tematiche, come del resto emerge anche dalla strategia *From farm to fork* (Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final).

vata, il che sollecita un ripensamento e una rilettura della vigente disciplina in materia di accesso al credito e di apertura verso ulteriori e nuove forme di finanziamento<sup>3</sup>, quanto attraverso strumenti di intervento pubblico, dovendo però rammentare che le misure PAC sembrano ormai muoversi nel contesto di un ripensamento e che a tendere potrebbe portare a una progressiva riduzione dei relativi impegni economici.

Restando allora sul tema degli strumenti pubblici di finanziamento alle imprese, il sostegno al settore potrebbe arrivare anche da misure nazionali, ma ciò evoca la più ampia questione degli aiuti di Stato e della loro compatibilità con il mercato interno. Al riguardo, la disciplina unionale sembrerebbe apparire oggi progressivamente orientata, più che alla correzione delle distorsioni concorrenziali, a indirizzare le scelte di investimento verso il perseguimento di obiettivi di interesse generale<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Oltre agli atti pubblicati in questo volume, tra gli scritti più recenti sul tema cfr. anche S. CARMIGNANI, *Sostenibilità e credito agrario: un binomio difficile*, in «Riv. dir. alim.», 2025, 2, p. 30 e N. LUCIFERO, *Il credito agrario*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Padova, 2023, p. 549.

<sup>4</sup> Provando a tracciare alcune coordinate di orientamento sugli aiuti di Stato, si rammenta che, ai sensi dell'art. 107 TFUE, questi sono incompatibili con il mercato interno. Secondo la dottrina, l'espressione «aiuti di Stato» deve essere intesa come quel «vantaggio che uno Stato membro concede tramite risorse pubbliche a mezzo di una misura legislativa, regolamentare o amministrativa, che favorisce certe imprese o la produzione di certi beni, ed è un vantaggio che può distorcere la concorrenza tra gli omologhi imprenditori e avere effetti sul commercio interstatale», così letteralmente A. GERMANÒ, *Imprese esercenti attività agricole connesse e aiuti di Stato*, in «Dir. agroalim.», 2022, p. 662 (del quale cfr. anche *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 249), che poi aggiunge, sulla base degli orientamenti che si sono sviluppati in seno alla Corte di giustizia, che il divieto è legato a quattro requisiti: (i) utilizzo di risorse pubbliche, (ii) tale da porre taluni imprenditori in una posizione di vantaggio rispetto ad altri, (iii) producendo così effetti sull'efficiente funzionamento del mercato comunitario, (iv) che vanno ad alterare le regole di una concorrenza leale. Vale altresì precisare che i Trattati non introducono un divieto generalizzato ma attribuiscono alla Commissione il potere di valutare e controllare il rilascio degli aiuti di Stato, pur sempre entro determinati limiti descritti dagli artt. 107-109 TFUE. In tal senso, gli Stati membri sono obbligati a comunicare alla Commissione i progetti diretti a costituire o modificare i predetti aiuti, la quale formulerà il proprio giudizio all'esito di uno specifico procedimento (art. 108, par. 3). L'art. 107 individua alcune categorie di aiuti che, a livello astratto, sono compatibili con il mercato interno (par. 2) o possono considerarsi compatibili con il mercato interno (par. 3). L'art. 108, par. 4, introduce un'esenzione dall'obbligo di notifica e consente alla Commissione di «adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo». In esecuzione di tale articolo, la Commissione ha così pubblicato, nel corso degli anni, una serie di regolamenti, volti a dichiarare compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale, l'ultimo dei quali è il reg. (UE) n. 2022/2472, che ha sostituito il precedente Reg. (UE) 702/2014. Tra la dottrina agraristica che si è interessata agli aiuti di stato, oltre all'A. sopra citato, cfr. anche A. JANNARELLI, *Aiuti comunitari e aiuti di*

Bisogna però ricordare che nel settore agricolo la disciplina sugli aiuti di Stato assume una configurazione del tutto peculiare, determinata dall'esigenza di orientare le regole di concorrenza conciliando tanto gli obiettivi di Politica Agricola Comune (PAC), quanto le tematiche di tutela ambientale e di sostenibilità, che oggi giocano un ruolo sempre più strategico.

Va così rilevato che il tema si intreccia con le finalità proprie della PAC tracciate dall'art. 39 TFUE, volte a incrementare la produttività, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Vale poi aggiungere che la menzionata disposizione è strettamente connessa con l'art. 11 TFUE, che invita a tenere conto delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche dell'UE, inclusa evidentemente quella agricola, in particolare «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

La lettura combinata degli articoli 39 e 11 TFUE mettono dunque in luce uno stretto legame tra agricoltura e ambiente che la dottrina agrarista ha già ampiamente esplorato da anni<sup>5</sup>, ma che oggi sempre di più trova il proprio orizzonte teleologico verso quegli obiettivi di sostenibilità nel contesto di quella prospettiva di sistema tracciata dall'art. 3, par. 3, TUE<sup>6</sup>. Quest'ultima

---

*Stato*, in «Dir. giur. agr. al. amb.», 2009, p. 375; F. GENCARELLI, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, in «Riv. dir. agr.», 2009, I, p. 23. In termini generali sugli aiuti di Stato, v. *ex multis* G. LUCHE-NA-B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022 e, più di recente, con riflessioni più centrate su questo processo di conversione anche il volume di A. ANTONUCCI-S. CAVALIERE-A. DAVOLA-G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità, finanza, mercati, ambiente. Atti del Convegno di Bari, 16-17 maggio 2024*, Bari, 2025.

<sup>5</sup> Il rinvio corre a quell'indirizzo dottrinale riconducibile al pensiero di E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, p. 42 che guarda all'agricoltura come un'attività in grado di compendiare le finalità produttive con quelle conservative, su cui poi, negli anni successivi tornano anche A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, p. 428 che si sofferma su come l'agricoltura contribuisca alla tutela dell'ambiente e, in termini più ampi, anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in «Agr. Ist. Marc.», 2007, p. 65, che guarda alla terra come bene produttivo e valore da conservare. Sulla scorta di questa intuizione, nell'ultimo periodo la dottrina si è concentrata sul verificare come l'agricoltura possa offrire anche un importante contributo alla conservazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua accezione di bene culturale adottata dalla Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata anche dall'Italia, su cui v., da ultimo, N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022.

<sup>6</sup> Il rapporto tra agricoltura e sostenibilità è ampio, in argomento v. almeno S. CARMIGNANI, *Sdgs e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, p. 207 che si concentra sul ruolo dell'agricoltura quale modello imprenditoriale partecipativo orientato a perseguire gli obiettivi della sostenibilità; A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in «Riv. dir. agr.», 2018, I, p. 294 che valo-

norma dichiara l'impegno dell'Unione di adoperarsi per lo sviluppo sostenibile, richiamando i tre pilastri su cui si regge il principio, e delineando così il modello di società cui ambisce l'Unione e nel quale si collocano anche i mercati agroalimentari.

A rendere ancora più complessa questa fitta trama normativa, che tiene insieme l'art. 39 TFUE, con l'art. 11 TFUE e l'art. 3 TUE, vi è poi una differente concezione di concorrenza inaugurata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Come è ormai noto, rispetto al passato questa occupa una collocazione sistematica differente, da obiettivo dell'Unione è divenuta uno strumento per perseguirne le finalità<sup>7</sup>.

Ciò che emerge è una tensione strutturale della disciplina concorrenziale in agricoltura, che parrebbe posta al servizio tanto degli obiettivi di sostenibilità, in particolare ambientale, quanto degli obiettivi PAC, aprendo così al problema della difficile definizione circa il rapporto tra questi tre elementi<sup>8</sup>.

---

rizza l'elemento culturale; E. CRISTIANI, *Quali regole per un agricoltura «sostenibile»?»,* *ivi*, 2019, I, p. 645, che affronta in termini sistematici il rapporto tra agricoltura e sviluppo sostenibile; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 843 la quale dedica le pagine iniziali alla ricostruzione del principio e alla sua declinazione nel settore alimentare, per poi concentrarsi sul modello dell'economia circolare. Tuttavia, la declinazione del principio dal piano astratto a quello concreto porta anche una serie di criticità, su cui si sofferma N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI-V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 114, il quale, muovendo dall'indeterminatezza del principio, rileva le incertezze a determinare, oggi, i bisogni delle generazioni future, oltre alle difficoltà a trovare un corretto punto di equilibrio tra i diversi bisogni invocati. Aggiunge poi V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di «governance» può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in «Riv. dir. agr.», 2021, p. 9, che un ulteriore elemento di criticità si riscontra nelle difficoltà a coordinare gli obiettivi posti dal principio dello sviluppo sostenibile con il principio di autodeterminazione dei singoli Stati membri sull'utilizzo delle proprie risorse naturali.

<sup>7</sup> Rispetto alla formulazione originaria, l'art. 3 TUE elimina il richiamo alla «concorrenza non falsata» e introduce il principio per cui l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Ricorda M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. Dir., Ann.*, III, Milano, 2010, p. 193, che tale sostituzione fu fortemente voluta dalla Francia, sulla base dell'assunto che la concorrenza non può costituire un valore in sé ma va tutelata in funzione di altri obiettivi, pur precisando che questa è da sempre stata un mezzo per raggiungere risultati di rango collettivo, interpretando la modifica in termini di rifiuto da parte del legislatore europeo di posizioni liberistiche estreme.

<sup>8</sup> In argomento, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, il quale ricostruisce la legislazione antitrust dedicata all'agricoltura in rapporto a quella generale, dedicando attenzione anche al modello americano nonché ID., *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 2017: le istituzioni europee à*

Il tema diviene ancora più complesso se solo si rileva che, da un lato, la disciplina europea sugli aiuti di Stato ha storicamente inteso limitare gli interventi statali distortivi a circostanze ben precise e delimitate ma, per quanto concerne il settore agricolo, questo ha sempre beneficiato di un sostegno pubblico sistematico, nel contesto di una nuova PAC oggi sempre più orientata ad assicurare la sostenibilità ambientale dell'agricoltura europea, che rispetto al passato si apre anche alla sostenibilità sociale<sup>9</sup>, ma che sembra meno considerare la sostenibilità economica<sup>10</sup>.

L'obiettivo di questo scritto, pertanto, è provare a definire le condizioni cui sono ammessi gli aiuti di Stato in agricoltura, seguendo un approccio storico evolutivo costruito intorno agli obiettivi PAC e alla sostenibilità.

## 2. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULL'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA CONCORRENZA E SOSTENIBILITÀ IN AGRICOLTURA

Poiché un ragionamento sugli aiuti di Stato deve essere inquadrato nel più ampio tema delle regole sulla concorrenza che governano l'agricoltura, va rammentato che il settore primario non vi è sottratto ma dovrebbe essere destinatario di un sistema di norme di natura speciale. La giustificazione di questa specialità si rinviene nell'art. 39, par. 2, TFUE che menziona la struttura sociale dell'agricoltura e le disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, il fatto che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. Ciò spiegherebbe perché, a differenza di quello che è accaduto in altri mercati all'esito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 42 TFUE la concorrenza in agricoltura ha sempre assunto le vesti di uno strumento, da orientare al perseguimento degli obiettivi PAC posti dall'art. 39 TFUE, e da concretizzarsi «nella misura determinata dal Parlamento e dal Consiglio».

---

*la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in «Dir. agroalim.», 2018, p. 109, cui si rinvia anche per ulteriori richiami bibliografici.

<sup>9</sup> I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 109.

<sup>10</sup> Per E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 279, «l'obiettivo dei pagamenti diretti è tradizionalmente stato di garantire la sostenibilità e la resilienza delle aziende agricole» ma L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 142 rileva che la sostenibilità economica è stata tenuta in scarsa considerazione dal legislatore.

A fronte di questo quadro normativo posto dai Trattati, e rimasto sempre invariato fin dai tempi del Trattato di Roma<sup>11</sup>, ci si sarebbe allora aspettati che Parlamento e Consiglio, nel corso degli ultimi sessant'anni, avessero beneficiato di questo importante potere a loro riconosciuto. Invece, quel regime speciale ipotizzato dall'art. 42 TFUE non sembra aver mai trovato una compiuta concretizzazione normativa. Anzi, il diritto derivato UE che ha disciplinato il tema ha sempre mantenuto fermo il rinvio agli artt. 107, 108 e 109 TFUE. Detta diversamente, se le fonti primarie assegnano al diritto derivato il ruolo di definire un regime speciale per la concorrenza in agricoltura, e ciò anche con riferimento al tema degli aiuti di Stato, una disciplina realmente speciale non è mai stata adottata e, come è stato rilevato dalla dottrina, si è preferito muoversi attraverso l'introduzione di specifiche deroghe alla disciplina generale<sup>12</sup>.

È significativo, in tal senso, che tanto l'art. 145 del Regolamento (UE) 2021/2115, relativo ai piani strategici della PAC, quanto l'art. 211 del Regolamento (UE) 1308/2013, sull'organizzazione comune dei mercati (OCM), ribadiscano espressamente l'applicabilità delle norme sugli aiuti di Stato previste dai Trattati anche al comparto agricolo, salve talune eccezioni, di applicazione limitata<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Su questo profilo, cfr. su tutti L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 3, pur con la precisazione, ricordata da L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., p. 15, che l'unica modifica ha riguardato il ruolo del Parlamento che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha rafforzato la sua posizione nella procedura legislativa.

<sup>12</sup> Per A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 145 l'intera disciplina derivata avrebbe fatto un'applicazione opposta del principio affermato dall'art. 42 TFUE e, lungo la stessa direzione anche I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, cit., p. 213. D'altra parte, per L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 52, l'art. 42 TFUE non è una norma dalla immediata portata precettiva ma si sostanzia in una autorizzazione, da parte del legislatore, a non applicare tutta o parte della disciplina concorrenziale.

<sup>13</sup> Ad esempio, si prevede che le disposizioni dei trattati in materia di aiuti di Stato non si applichino «al sostegno fornito dagli Stati membri in forza e in conformità del presente regolamento, né ai finanziamenti nazionali integrativi» (art. 145, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115), con una previsione per certi tratti scontata e ridondante, trattandosi di pagamenti disciplinati per l'appunto dal regolamento in questione. I paragrafi 2 e 3 dell'art. 211 contemplano poi una disciplina speciale di esenzione per talune tipologie molto specifiche di pagamenti. Si possono poi anche ricordare, l'art. 23 del Regolamento (UE) 228/2013 relativo a specifiche semplificazioni per le regioni ultraperiferiche; l'art. 17 del Regolamento (UE) 229/2013 sulle isole minori, anch'esso volto a consentire un'applicazione più flessibile delle regole sugli aiuti; infine, l'art. 27 del Regolamento (UE) 1144/2014, concernente le azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli, che però riguarda azioni che possono essere finanziate in tutto o in parte mediante il bilancio dell'Unione, dunque anche qui con una previsione per certi tratti pleonastica.

Mentre Parlamento e Consiglio non hanno fatto un significativo utilizzo dei poteri loro conferiti dai Trattati, nel corso degli ultimi anni la Commissione sembra invece aver mutato il proprio approccio. La dottrina ha infatti sottolineato che quella originaria rigidità sul divieto di aiuti di Stato, che si configurava come un controllo preventivo sulle politiche nazionali di sostegno alle imprese volto a evitare distorsioni del mercato interno, nel corso del tempo è stata progressivamente attenuata da un sistema di deroghe, divenuto sempre più flessibile in relazione all'evoluzione degli obiettivi dell'Unione e alle crisi economiche e sociali che ne hanno segnato il percorso<sup>14</sup>.

Provando allora a calare questa riflessione nel sistema agricolo, negli ultimi decenni questo ha manifestato una marcata vulnerabilità strutturale, emersa in occasione di una serie di crisi di natura economica, sanitaria e geopolitica. La crisi finanziaria del 2008 ha segnato una prima cesura significativa, evidenziando l'inequiva distribuzione delle risorse alimentari e la distorsione derivante dalla crescente destinazione delle produzioni agricole alla filiera energetica, in particolare per la produzione di biocarburanti, con conseguente riduzione dell'offerta alimentare e aumento dei prezzi dei beni di prima necessità. A tale fase si sono aggiunte le criticità connesse alla pandemia da Covid-19, che ha determinato interruzioni nelle catene di approvvigionamento, carenze di manodopera e pesanti perdite economiche per le imprese agricole. Più recentemente, il conflitto russo-ucraino ha acuito la crisi del settore, incidendo sui costi energetici e di produzione e colpendo in modo particolare i comparti cerealicolo, oleario e zootecnico<sup>15</sup>.

Queste crisi, oltre ad aver messo in luce la profonda interdipendenza con gli altri comparti dell'economia globale, hanno probabilmente anche rappresentato la leva per iniziare a ripensare alla disciplina della concorrenza, ivi inclusa quella dedicata agli aiuti di Stato, che oggi trova una collocazione in quel più ampio e ambizioso programma tracciato dal *Green Deal*, i cui impatti sul settore primario non sono affatto trascurabili<sup>16</sup>, potendo anche questo con-

<sup>14</sup> Su questi temi v. G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra concorrenza d'insieme e profili inediti*, in «Conc. e mercato», 2020, p. 21; G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 3 ss.

<sup>15</sup> Su come queste crisi abbiano influito nel settore agroalimentare, v. A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 315 nonché, già prima, P. DE CASTRO, *Corsa alla terra: cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2011 per il quale l'instabilità dei mercati delle materie prime agricole, la crescita demografica, la modificazione delle diete, i vincoli ambientali e le conseguenze del cambiamento climatico sono alla base di un evidente problema di sicurezza alimentare.

<sup>16</sup> Come evidenzia P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green*

tribuire a contrastare i cambiamenti climatici e a quell'obiettivo di emissioni zero entro il 2050.

Se il *Green Deal* segna dunque l'orizzonte teleologico degli interventi del legislatore europeo, è in questa cornice che deve collocarsi la recente evoluzione della politica europea in materia di concorrenza. Scorrendo le comunicazioni che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, la Commissione sembrerebbe voler avviare un processo di trasformazione del ruolo della concorrenza e della disciplina degli aiuti di Stato, oggi orientata a integrare le finalità del mercato interno con le nuove priorità strategiche dell'Unione, in particolare la sostenibilità ambientale, la transizione digitale e la resilienza economica. Provando a isolare le più significative, la Comunicazione *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*<sup>17</sup> delinea una visione nella quale la concorrenza non costituisce più un fine autonomo, ma diviene strumento per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, attraverso un equilibrio tra efficienza economica e sostenibilità ambientale. Gli aiuti di Stato, in questa prospettiva, perdono la loro connotazione meramente compensativa e assumono una funzione selettiva e strategica, come parrebbe confermare anche il *Quadro temporaneo di crisi e transizione*<sup>18</sup>, che ammette gli aiuti nella misura in cui favoriscano investimenti "verdi", la decarbonizzazione e la riconversione produttiva verso modelli sostenibili.

Se tale cambiamento di approccio riguarda tutti i settori produttivi, quello agroalimentare lo aveva per certi tratti già inaugurato, quanto meno sulla carta. Con la strategia *Dal produttore al consumatore*<sup>19</sup>, attuativa del *Green Deal*, la Commissione ha invitato a un ripensamento dell'intera disciplina concorrenziale all'interno di un modello di sviluppo sostenibile volto a garantire equità lungo la filiera e una distribuzione più equilibrata del valore aggiunto.

Nel loro complesso, e con specifico riferimento al settore primario, tali Comunicazioni sembrano delineare una nuova stagione della politica della concorrenza europea. Rispetto al passato, questa non parrebbe più solo orientata a perseguire gli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE (anche se poi nel

---

*Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 29.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*, COM (2021) 713 final.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, C (2023) 1711 final.

<sup>19</sup> Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final.

concreto si risolveva in un rinvio integrale alla disciplina prevista dai Trattati), ma anche a raggiungere obiettivi di sostenibilità, anche ambientale, nel contesto di quel disegno tracciato dagli articoli 11 TFUE e, soprattutto, 3 TUE. Emerge dunque una concezione della concorrenza in agricoltura, in cui la competitività viene reinterpretata non solo quale strumento per la realizzazione degli obiettivi PAC (come da sempre previsto dall'art. 42 TFUE) ma anche ambientali dell'Unione.

### 3. LE RICADUTE SULLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

Provando a dare una misura di quanto riferito, e portando così la riflessione sugli aiuti di Stato, è probabilmente in questo ambito che, a differenza di altri istituti concorrenziali e come rilevato anche dalla stessa Corte di Giustizia, «la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale»<sup>20</sup>. È dunque in forza di questo potere riconosciuto dai Trattati che, nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione potrebbe riuscire a meglio attuare quel disegno tracciato dalle menzionate comunicazioni.

Nell'attuale quadro normativo che disciplina la compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato in agricoltura, la Commissione europea non si limita a stabilire limiti o divieti, ma suggerisce anche le tipologie di intervento pubblico sottratte all'obbligo di notifica preventiva o che possono essere considerate ammissibili se rispettano determinati requisiti, e ciò in quanto capaci di produrre effetti positivi sull'economia e di contribuire agli obiettivi strategici dell'Unione. Anche nel settore primario, dunque, si assiste a un'evoluzione della funzione della Commissione che da mero organo di controllo *ex ante* delle distorsioni concorrenziali parrebbe ambire a voler diventare soggetto regolatore che orienta verso criteri di sostenibilità le politiche nazionali di sostegno all'agricoltura.

Più concretamente, l'attuale disciplina sugli aiuti di Stato può essere allora adeguatamente compresa se solo viene letta in stretta relazione con quanto previsto dalla nuova PAC 2023-2027, avendo entrambe come obiettivo andare a sostenere economicamente l'attività delle imprese agricole, nel solco di quell'ampio programma tracciato dal Green Deal, con cui la nuova PAC intende porsi in continuità e che propone un modello di agricoltura sempre più attento alle tematiche ambientali. Basti qui richiamare la c.d. condizionalità che ne esce "rafforzata" da obblighi di matrice ambientale, l'introduzione degli ecoschemi che prevedono ulteriori forme di pagamenti diretti se si rispettano

<sup>20</sup> CGUE, Gr. Ch., 6 settembre 1996, C-88/03, *Commissione c. Portogallo*, § 95.

vincoli aggiuntivi che vanno oltre le previsioni obbligatorie, ma anche diverse misure di sviluppo rurale, oggi sempre più legate a perseguire obiettivi di matrice ambientale<sup>21</sup>.

Una lettura coordinata e integrata delle misure PAC e degli aiuti di Stato consente così di soffermarsi sui diversi sostegni di cui può beneficiare l'attività agricola, che sembrano tutti cospirare verso una direzione unitaria, circostanza quest'ultima che spiega ormai perché, laddove non si superino determinati limiti e massimi consentiti, il cumulo non è escluso.

Accanto ai pagamenti previsti dalla PAC, che finora hanno rappresentato la principale e più nota forma di sostegno, l'ordinamento dell'Unione ammette poi l'erogazione di aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica. Si tratta di interventi aggiuntivi, svincolati dai finanziamenti europei, che gli Stati possono introdurre per sostenere ulteriormente le proprie imprese agricole. Il tema è oggi disciplinato dal Regolamento (UE) 2472/2022<sup>22</sup>, adottato in esecuzione dell'art. 108, par. 4, TFUE, norma quest'ultima che consente alla Commissione di definire le condizioni di esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, sulla base di un regolamento adottato dal Consiglio, segnatamente il Reg. (UE) 2015/1588<sup>23</sup>. Vale così rilevare che tale ultimo regolamento non prende in diretta considerazione l'agricoltura ma tutta una serie di ambiti di intervento che hanno un punto di caduta e si ritrovano anche nel contesto rurale e che, sotto questo specifico profilo, trovano una disciplina nel Regolamento della Commissione (UE) 2472/2022.

Rispetto alla disciplina previgente<sup>24</sup>, il regolamento del 2022 amplia l'ambito delle misure ammissibili in esenzione, purché ovviamente rispettino determinati requisiti, il che comporta uno snellimento amministrativo e una maggiore flessibilità per i governi nazionali nell'attuazione delle politiche di sostegno. La norma include categorie di aiuto che in passato erano soggette all'obbligo di notifica individuale. Come si legge nei considerando del testo, la scelta deriva dall'«esperienza maturata dalla Commissione» nell'applicazio-

<sup>21</sup> Sulla nuova PAC e i maggiori vincoli e incentivi ambientali che questa pone L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, cit., p. 142 e N. Lucifero, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 289.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali.

<sup>24</sup> Su cui v. per una ricostruzione A. Germanò, *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, cit., p. 249.

ne della normativa precedente, che ha consentito di individuare tipologie di sostegno la cui compatibilità può essere ragionevolmente presunta. È interessante andare a scorrere le diverse misure menzionate nel regolamento, perché molte sono strettamente connesse agli interventi già previsti nell'ambito della PAC e, sotto certi profili, li vanno a integrare, pur distinguendosi per la diversa modalità di finanziamento che sono nazionali e per la definizione unionale dei requisiti di compatibilità.

Accanto al sistema delle esenzioni automatiche, una parte degli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale resta sottoposta a notifica preventiva e valutazione da parte della Commissione europea. La Comunicazione del 2022, recante gli Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali<sup>25</sup>, definisce le condizioni alle quali gli aiuti notificati potranno avere una valutazione positiva, tale da legittimare l'ammissibilità ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3 (aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo economico dei settori agricolo e forestale e quello delle zone rurali, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse) e art. 107, par. 2, lett. b) (aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali). Se si rispettano i requisiti indicati dalla comunicazione, la valutazione discrezionale della Commissione è altamente probabile che sia positiva (107, par. 3), se non addirittura obbligatoriamente positiva (107, par. 2, lett. b). Come nel caso che precede, anche qui si assiste a una sostanziale continuità con le misure già previste dalla PAC, sebbene l'erogazione avvenga nel rispetto di criteri di ammissibilità differenti.

Infine, qualora uno Stato intenda discostarsi dai requisiti fissati dal citato regolamento e dalla Comunicazione, sorge l'obbligo di notifica dell'aiuto ai sensi dell'art. 108 TFUE, in tal caso i margini di discrezionalità della Commissione divengono ancora più ampi.

Al di là dei tecnicismi, vale allora rilevare che tanto il Regolamento (UE) 2472/2022 quanto la Comunicazione 2022/C 485/01, si pongono in sostanziale continuità con la PAC e con le misure da questa previste. Del resto, come si legge anche al paragrafo 7 della citata Comunicazione, la concessione di aiuti di Stato a sostegno dei settori agricolo e forestale e delle aree rurali si inserisce pienamente nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC). Poiché gli effetti economici di un aiuto non variano in base alla sua fonte di finanziamento, sia essa europea o nazionale, rientra proprio negli obiettivi della Commissione europea garantire coerenza tra la disciplina sugli aiuti di Stato e gli interventi previsti dalla PAC, con la conseguenza che la Commis-

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, COM 2022/C 485/01.

sione tiene conto delle disposizioni della PAC nell'applicare e interpretare le norme relative agli aiuti.

Dal delineato quadro emerge come la Commissione intenda utilizzare quell'ampio potere che le è stato riconosciuto per orientare gli interventi dedicati all'agricoltura, siano essi finanziati con fondi europei, nazionali o regionali verso quell'unica direzione che caratterizza la PAC 2023-2027, a sua volta figlia del *Green Deal*, e che aspira a delineare un sistema agricolo che sia sempre più sostenibile, innovativo e resiliente. Se sotto certi profili allora si potrebbero presentare per gli aiuti di Stato le medesime criticità di cui è affetta la PAC, sotto altro profilo la disciplina sugli aiuti di Stato potrebbe anche aprire la strada a nuove forme di sostegno, allo scopo di integrare e dare una risposta a quelle criticità che caratterizzano il vigente sistema. Detta diversamente, e al netto della limitatezza delle risorse di cui possono beneficiare i singoli Stati membri, la disciplina sugli aiuti di Stato potrebbe arricchire quel complesso di misure delineate dalla nuova PAC, secondo una logica che è sempre meno compensativa e sempre più orientata a perseguire determinati obiettivi di sostenibilità.

#### 4. AIUTI DI STATO E DISCIPLINA ORIZZONTALE

Parallelamente, le imprese agricole possono beneficiare di ulteriori forme di aiuto pubblico al di fuori del perimetro strettamente PAC. Si tratta, in particolare, degli aiuti orizzontali, destinati dagli Stati membri a tutte le categorie di imprese indipendentemente dal settore di appartenenza. Anche tali misure, pur non specificamente pensate per il settore agricolo, sembrano orientate in senso coerente con gli obiettivi strategici dell'Unione, perseguendo la transizione ecologica e digitale in conformità con le linee direttrici del *Green Deal* europeo e con il principio dello sviluppo sostenibile<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Si tratta ad esempio degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (2014/C 249/01), della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01), della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (2022/C 80/01), della comunicazione dalla Commissione «Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga» (2013/C 025/01), degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2021/C 508/01), della comunicazione della Commissione intitolata «Criteri per l'analisi della compatibilità di aiuti di Stato alla formazione soggetti a notifica individuale» (2009/C 188/01), della comunicazione della Commissione intitolata «Criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili soggetti a soglia di notifica individuale» (2009/C 188/02).

Ciò è quanto dichiarato dalla Comunicazione della Commissione 2022/C 485/01. Al paragrafo 29 è sancito un principio di armonizzazione e razionalizzazione della disciplina, riconoscendo che, in considerazione delle analogie strutturali e funzionali tra le imprese operanti nei settori agricolo e forestale e quelle attive negli altri comparti economici, gli strumenti generali in materia di aiuti di Stato, e i relativi criteri di compatibilità, trovano applicazione anche nell'ambito primario. L'applicazione, tuttavia, è ammessa solo se non intervengano norme specifiche derivanti dall'art. 39 TFUE o dalle disposizioni della Politica agricola comune (PAC), le quali prevalgono in quanto volte al perseguimento degli obiettivi propri di tale politica settoriale.

## 5. PRIME CONCLUSIONI

Provando a tracciare alcune preliminari considerazioni di sintesi, oggi l'intervento della Commissione non si limita a una funzione di controllo sulle misure notificate dagli Stati membri, ma sembrerebbe anche estendersi nella direzione di una attività di indirizzo verso la transizione ecologica, la digitalizzazione e l'innovazione. Questa impostazione trova applicazione anche nel settore agricolo, ma deve fare anche i conti con un contesto normativo dove la concorrenza è chiamata anche a perseguire quegli obiettivi di politica agricola comune tracciati dall'art. 39 TFUE, aprendo così a un complesso intreccio tra PAC e sostenibilità.

Tale interazione, pur funzionale a un coordinamento complessivo delle politiche dell'Unione, impone però una maggiore prudenza, perché un'eccessiva uniformazione rischierebbe di snaturare la specialità del settore agricolo.

Per quanto gli articoli 39 TFUE, 11 TFUE e 3 TUE istituiscano un legame tra agricoltura e ambiente, da orientare verso obiettivi di sostenibilità, cui la disciplina sulla concorrenza, ivi inclusa quella sugli aiuti di Stato, può offrire un valido contributo, in linea con quanto è previsto dall'art. 42 TFUE (anche se scarsamente attuato), il settore primario dovrebbe continuare a beneficiare di una regolazione differenziata, e ciò anche a motivo di quelle ragioni di specialità tracciate anche dall'art. 39, par. 2, che sia capace di coniugare tutela della concorrenza e realizzazione delle finalità proprie della PAC, orientando gli aiuti verso modelli produttivi più sostenibili, innovativi, resilienti e inclusivi.

