



La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale “*Do No Significant Harm*”

Mario Barbano*

SOMMARIO: 1. Introduzione: transizione ecologica e intervento pubblico nell'economia. – 2. La disciplina degli aiuti di Stato a finalità ambientale. – 3. Le attestazioni del concetto di DNSH nella prassi e il difficile inquadramento sistematico. – 4. L'introduzione del criterio DNSH nella procedura di controllo degli aiuti. – 5. Prassi della Commissione relativa all'impiego del criterio DNSH nella valutazione di compatibilità degli aiuti. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione: transizione ecologica e intervento pubblico nell'economia*

L'obiettivo di neutralità climatica che l'Unione europea si propone di conseguire entro il 2050¹ richiede un complessivo riesame di tutte le

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Genova, D.R., Avvocato in Genova. Il presente contributo è stato redatto anche con il supporto dei finanziamenti ricevuti dal Ministero per l'Università e la Ricerca (MUR) nell'ambito del PRIN 2022 “Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law” (Grant agreement No. 2022F74F8T). L'autore desidera ringraziare il Prof. Francesco Munari, ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova, per i preziosi suggerimenti e la Prof.ssa Sara Poli, ordinaria di diritto dell'Unione europea nell'Università di Pisa, per i pregevoli spunti di riflessione forniti quale *discussant* nel corso del Forum AES-AISDUE, Università di Siena, 5-6 dicembre 2024. Ogni eventuale inesattezza è imputabile in via esclusiva all'autore.

¹ Come è noto, gli obiettivi correnti dell'Unione sono una riduzione del 55% delle emissioni di gas serra (rispetto ai valori registrati nel 1990) entro il 2035 e la neutralità

altre politiche dell’Unione, in ossequio al principio di integrazione². Tale esigenza è particolarmente significativa in relazione alla politica della concorrenza, settore la cui tradizionale *ratio* economica deve conciliarsi con le nuove priorità di tutela ambientale.

Secondo l’approccio tradizionale le norme di cui agli articoli 101 ss. TFUE tutelano il mercato interno rispetto, da un lato, alle distorsioni generate dal potere economico di alcune imprese (diritto *antitrust*); dall’altro lato, a quelle che possono generarsi per effetto dell’intervento pubblico nell’economia (diritto degli aiuti di Stato)³. Data la sua ampiezza, tale obiettivo è stato variamente declinato nel tempo⁴, e oggi la discussione avviene in relazione alle sfide dei cambiamenti climatici e della rivoluzione digitale⁵.

climatica (ossia, zero emissioni nette rispetto allo stesso parametro di riferimento del 1990) entro il 2050: regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

² Così l’art. 11 del TFUE e l’art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE). In dettaglio sul punto, si rinvia a F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Bologna, 2012, p. 81 ss. Sul rapporto tra principio di integrazione e politiche climatiche dell’Unione, si vedano M. MONTINI, *The European Green Deal from an Environmental Protection Perspective: the Missing Role of the Environmental Integration Principle*, in K. GRAAF ET AL. (eds), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Paris, 2021, pp. 97-104; V. KARAGEORGIOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in EP, vol. 8, n. 1, 2023, pp. 159-189.

³ Sul ruolo complementare del diritto *antitrust* e degli aiuti di Stato rispetto all’esercizio delle libertà fondamentali, si veda: Intergovernmental Committee on European Integration, *The Brussels Report on The General Common Market* (Spaak Report), Luxembourg, 1956, www.aei.pitt.edu/995/, pp. 55-57, nonché J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015, p. 38 ss.

⁴ Infatti, le norme dei Trattati in materia di concorrenza sono state paragonate, per loro natura, alle clausole generali di diritto interno: F. MUNARI, *Il ruolo delle clausole generali nel diritto dell’Unione europea*, in DUE, 2020, p. 873 ss., spec. p. 887 ss. Per una ricostruzione storica, si veda, di recente, R. STONES, *Antitrust Schools of Thought: Rethinking “Ordoliberalism” versus “the Chicago School”*, in *The Cambridge Handbook on the Theoretical Foundations of Antitrust and Competition Law*, Cambridge, 2025, forthcoming, at www.openaccess.city.ac.uk/id/eprint/33994/.

⁵ Sul punto, si rinvia a D. GERBER, *Competition Law and Antitrust*, Oxford, 2020, pp. 17-28; M. STUCKE, *What is Competition?*, in D. ZIMMER (ed.), *The Goals of Competition Law*, Cheltenham, 2012, pp. 27-53.

In ambito *antitrust*, infatti, l'analisi incentrata sul benessere del consumatore, caratteristica distintiva degli ultimi decenni di *enforcement*⁶, è messa in dubbio da gradualità aperture a parametri non-economici, quali la sostenibilità o l'equità (quest'ultima, in particolare, nelle transazioni tra le grandi piattaforme digitali e i loro utenti)⁷. Il controllo degli aiuti di Stato, invece, si è progressivamente evoluto da meccanismo *statico* di divieto a strumento *dinamico* volto a favorire l'erogazione di "aiuti buoni"⁸, in ciò supplendo soprattutto alle limitate competenze dell'Unione in materia di politica industriale⁹.

In quest'ottica, la tutela ambientale può essere integrata nella politica degli aiuti di Stato sotto due profili, l'uno complementare all'altro¹⁰.

Da un lato, in positivo, le risorse degli Stati membri possono essere orientate verso settori della transizione ecologica che, a causa di

⁶ G. GRILLO, *Consumer welfare as antitrust goal. A note*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 3, 2023, pp. 726-738; S. ALBÆK, *Consumer welfare in EU competition policy*, in C. HEIDE-JØRGENSEN ET AL. (eds.), *Aims and values in competition law*, Copenhagen, 2013, pp. 67-88.

⁷ *Ex multis*, si vedano, rispettivamente, M. CAMPO COMBA, *EU Competition Law and Sustainability. The Need for an Approach Focused on the Objectives of Sustainability Agreements*, in *Erasmus Law Review*, n. 3, 2022; L. HOFFMANN, *Fairness in the Digital Markets Act*, in *EP*, vol. 8, 2023, pp. 17-23.

⁸ In dettaglio, si rinvia a F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 83 ss.; cfr., di recente, A. PEZZOLI, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, 2020, pp. 139-155; V. DI BUCCI, *The Modernisation of State Aid Control and Its Objectives: Clarity, Relevance, Effectiveness*, in *Italian Antitrust Review*, n. 3, 2014, pp. 7-23.

⁹ Si tratta, infatti, di una competenza meramente di sostegno, ai sensi degli artt. 6, lett. b) e 173 TFUE. Significativamente, l'art. 173, par. 3 TFUE, prevede che «[l'] Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 [ossia, quelli di politica industriale] attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati», inclusa, quindi, la politica degli aiuti di Stato. In dettaglio, v. S. MANGIAMELI, *Article 6*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union*, Cham, 2021, p. 243 ss., spec. p. 246.

¹⁰ Cfr. S. LÜNENBÜRGER, C. HOLTMANN, J. DELARUE, *Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid*, in *EStAL*, 2020, p. 418 ss., spec. p. 425 ss.

fallimenti del mercato, non attirano investimenti privati adeguati¹¹. In quest’ottica, la Commissione europea ha provveduto ad inserire previsioni *ad hoc* nel regolamento di esenzione generale per categoria (GBER)¹², nei propri orientamenti sugli aiuti a finalità ambientale (CEEAG)¹³, nel Quadro Temporaneo di Crisi e Transizione (TCTF)¹⁴, e, da ultimo, nella disciplina sugli aiuti di Stato a sostegno del *Clean Industrial Deal* (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*, CISAF)¹⁵.

Dall’altro lato, in negativo, il controllo sugli aiuti deve garantire che la spesa pubblica non vada nella direzione opposta agli obiettivi di decarbonizzazione dell’Unione, con il rischio di rinforzare la dipendenza da tecnologie basate sui combustibili fossili (c.d. *carbon lock-in*)¹⁶.

Quest’ultimo approccio si ricollega al criterio della “assenza di danno significativo all’ambiente” (*Do No Significant Harm* – DNSH)¹⁷

¹¹ Un fallimento del mercato può essere determinato dalla presenza di esternalità positive, il che accade, ad es., quando un investimento va a beneficio di partecipanti al mercato diversi dall’investitore, inducendo così le imprese a sotto-investire. Sotto il profilo dell’analisi economica, si vedano: R. CORNES, T. SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, 1986; J. TIROLE, *Some Economics of Global Warming*, in *Rivista di Politica Economica*, vol. 98, n. 6, 2008, pp. 9-42.

¹² Art. 36 ss. regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

¹³ Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell’ambiente e dell’energia 2022, comunicazione 2022/C 80/01.

¹⁴ 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, 2023/C 101/03.

¹⁵ Commissione, 25 giugno 2025, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l’industria pulita, comunicazione C (2025) 7600final (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*, CISAF).

¹⁶ Cfr. CEEAG, cit., punto 74 e, in dottrina, J. NOWAG, L. MUNDACA, M. ÅHMAN, *Phasing out fossil fuel subsidies in the EU? Exploring the Role of State aid Rules*, in *Climate Policy*, vol. 21, 2021, pp. 1037-1052; L. HANCHER, *How to approach the risk of carbon lock-in effects in state aid analysis?*, in *State Aid Uncovered*, 27 May 2022.

¹⁷ Secondo alcuni Autori, le origini di questo principio andrebbero ricondotte al diritto internazionale dell’ambiente e, specificamente, al principio *sic utere tuo* e al principio n. 21 della Dichiarazione UNECE di Stoccolma del 1972: M. ONIDA, *The ‘Do Not (Significantly) Harm’ Principle*, in K. GRAAF ET AL. (eds.), *op. cit.*, p. 45 ss.

che, quale evoluzione e specificazione del principio di integrazione¹⁸, offre un parametro per valutare la corrispondenza di un investimento agli obiettivi di tutela ambientale dell'Unione. Il principio DNSH è, ad oggi, applicato alla regolazione dei mercati finanziari¹⁹, a vari settori dei finanziamenti europei incluso il dispositivo per la ripresa e la resilienza²⁰, e ad alcune categorie di aiuti di Stato, *in primis* quelli a finalità ambientale²¹. In particolare, in quest'ultimo caso il principio DNSH – e i criteri tecnici da esso derivanti – consentono di raffrontare gli effetti positivi dell'aiuto con gli effetti negativi per la concorrenza e gli scambi²². La circostanza che la Commissione richieda una valutazione DNSH anche per gli aiuti volti alla realizzazione di importanti progetti di interesse comune europeo (*Important Projects of Common European Interest* - IPCEI) dimostra il tendenziale superamento dell'orientamento tradizionale secondo cui la Commissione deve verificare la coerenza con la politica ambientale per i soli aiuti con espressa finalità ambientale²³.

Il presente contributo indaga la possibile adozione del criterio DNSH quale parametro generale per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato al mercato interno, al fine di garantire che l'intervento pubblico nell'economia sia allineato agli obiettivi di tutela ambientale dell'Unione. Pertanto, premessa una sintetica ricostruzione della disciplina degli aiuti di Stato a finalità ambientale (par. 2), saranno

¹⁸ Artt. 11 TFUE e 37 CDFUE; cfr. anche art. 191, par. 2, TFUE (in dettaglio, V. *infra*, parr. 2 e 6).

¹⁹ Artt. 3, 9 e 17, par. 1, regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

²⁰ Art. 2, n. 6), e art. 5, par. 2, regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pp. 17-75.

²¹ V. art. 107, par. 3, lett. c) TFUE, interpretato alla luce degli orientamenti della Commissione, CEEAG 2022, cit.

²² *Ivi*, punto 134, di cui si dirà più approfonditamente *infra*.

²³ V. art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, come interpretato da Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, comunicazione 2021/C 528/02, 30.12.2021, spec. punto 20. In dettaglio *infra*, parr. 3-4.

approfondite le attestazioni e l’evoluzione del concetto di DNSH nel diritto dell’Unione (par. 3) e, specificamente, nella disciplina degli aiuti di Stato (par. 4), sottolineando l’opportunità di inquadramento sistematico del DNSH quale criterio di applicazione in concreto del principio di integrazione piuttosto che come principio autonomo. Successivamente, saranno esaminati alcuni esempi della prassi decisionale sull’applicazione del criterio DNSH nella procedura di controllo degli aiuti (par. 5). In conclusione, sono discusse le possibili implicazioni derivanti da una più ampia applicazione del criterio DNSH nel controllo degli aiuti, sia in prospettiva *ex ante* (valutazione di compatibilità) che *ex post* (monitoraggio e trasparenza, par. 6).

2. La disciplina degli aiuti di Stato a finalità ambientale

Com’è noto, una misura statale qualificabile come aiuto ai sensi dell’art. 107, par. 1, TFUE può essere nondimeno autorizzata qualora siano soddisfatte determinate condizioni, applicabili *de jure* (art. 107, par. 2, TFUE) o in virtù di una valutazione discrezionale della Commissione (art. 107, par. 3, TFUE)²⁴. Oltre alle suddette previsioni derogatorie, ai fini della compatibilità con il mercato interno l’aiuto deve risultare conforme al diritto dell’Unione nel suo complesso²⁵. Il problema si pone, in particolare, quando la violazione della norma (settoriale) dell’Unione è intrinsecamente connessa agli effetti

²⁴ Ulteriori previsioni derogatorie sono contenute agli artt. 108, par. 2, 106, par. 2 e 93 TFUE. Per approfondimenti sulla disciplina degli aiuti, si vedano: F. MUNARI, C. CELLERINO, *Art. 107 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1073-1190; T. MAXIAN RUSCHE, *Article 107 TFEU*, in M. KELLERBAUER ET AL. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, pp. 1111-1166; F. SAECKER, F. MONTAG (eds.), *European State Aid Law*, Munich, 2016; G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. II, Napoli, 2021, p. 289 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Diritto dell’Unione europea*, Torino, 2014, p. 648 ss.; C. SCHEPISI (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011.

²⁵ Corte giust. 15 aprile 2008, C-390/06, *Nuova Agricast*, punto 50, nonché, più recentemente, 22 settembre 2020, C-594/18, *Austria/Commissione*, punto 44; Tribunale 24 maggio 2023, T-268/21, *Ryanair/Commissione*, punto 36.

dell'aiuto sulla concorrenza²⁶; tale legame è riscontrabile in relazione alla materia ambientale²⁷, così come in altri ambiti della legislazione dell'Unione²⁸.

La necessità di rispettare le norme ambientali, tuttavia, va tenuta distinta dalla valutazione in concreto delle conseguenze ambientali dell'aiuto. Secondo la giurisprudenza dell'Unione, la Commissione è tenuta a compiere tale accertamento per i soli aiuti aventi espressa finalità ambientale²⁹.

L'erogazione di aiuti ambientali, infatti, è ammessa in base alla deroga "orizzontale" a favore dello sviluppo di «talune attività ... economiche» (purché esse «non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», art. 107, par. 3, lett. c) TFUE), come specificata dagli orientamenti interpretativi della Commissione "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022" (*Guidelines on State aid for Climate, Environmental Protection and Energy* – di seguito: «CEEAG»)³⁰.

Innanzitutto, le linee guida CEEAG presentano una definizione ampia di protezione ambientale, tale da ricomprendere anche la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché il

²⁶ Corte giust. 19 settembre 2000, C-156/98, *Germania/Commissione*, punti 78-79; 3 maggio 2001, C-204/97, *Portogallo/Commissione*, punti 41-42; 15 giugno 1993, C-225/91, *Matra*, punto 41; 21 maggio 1980, 73/79, *Commissione/Italia* (zucchero), punto 11; 22 marzo 1977, 74/76, *Iannelli*, punti 14-15; Tribunale 31 gennaio 2001, T-197/97 e T-198/97, *Weyl Beef Products*, punto 75.

²⁷ In argomento, si vedano: O. PEIFFERT, *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, Paris, 2015; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016; B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.

²⁸ Esempi in tal senso sono offerti dalle regole in materia doganale (art. 30 TFUE), fiscale (art. 110 TFUE), di libera circolazione (art. 34 TFUE) e trasporti (art. 90 ss. TFUE). Al riguardo, cfr. Corte giust. 7 maggio 2009, C-504/07, *Antrop*, punti 28 e 31-32.

²⁹ Tribunale 3 dicembre 2014, T-57/11, *Castelnou Energia*, punti 187-192.

³⁰ Sul valore giuridico delle linee guida ambientali, V. C. BANET, *Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020)*, in *EStAL*, 2020, pp. 172-184.

principio di economia circolare³¹. Questa impostazione è, peraltro, funzionale ad estendere l'applicazione delle linee guida anche a settori i cui aiuti sono già regolati da orientamenti *ad hoc* della Commissione³².

In secondo luogo, la finalità ambientale della misura ricade sulla valutazione di compatibilità della stessa con il mercato interno, sia per quanto concerne l'effetto di incentivazione³³, sia per quanto concerne il raffronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi³⁴. Inoltre, il rispetto degli obiettivi ambientali della misura può essere oggetto di valutazione *ex post* (i.e., successiva all'erogazione dell'aiuto), come si dirà meglio in seguito³⁵.

La disciplina di cui sopra opera in relazione agli aiuti ambientali *ex art.* 107, par. 3, lett. c) TFUE soggetti ad obbligo di notifica da parte dello Stato membro interessato. Tuttavia, conformemente agli artt. 108, par. 3 e 109 TFUE la Commissione può esentare dal suddetto obbligo determinati aiuti ambientali³⁶, in virtù di una delega che trova oggi espressione nella sezione VII del regolamento (UE) n. 651/2014 (*General Block Exemption Regulation*, GBER)³⁷.

³¹ Commissione, CEEAG, cit., punto 19, n. 39). Cfr. anche Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, del 28 giugno 2014, 2014/C 200/01 (EEAG 2014-2020), punto 19, n. 1).

³² Commissione, CEEAG, cit., par. 12.

³³ A seguito della c.d. modernizzazione degli aiuti di Stato, per essere compatibili con il divieto in oggetto, gli aiuti non devono coprire dei costi che il beneficiario sosterebbe comunque, né compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica. In relazione agli aiuti ambientali, l'effetto di incentivazione sussiste anche quando il beneficiario può svolgere «un'attività economica più rispettosa dell'ambiente che non svolgerebbe senza l'aiuto o svolgerebbe soltanto in modo limitato o diverso» (CEEAG, cit., punto 26). Sul punto, si veda V. MUSARDO, *Green Deal and Incentive Effect: What Is Truly Environmental Aid?*, in *EStAL*, 2021, pp. 217-228; S. VERSCHUUR, C. SBROLLI, *The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future*, *ivi*, 2020, pp. 284-289, spec. p. 287 ss.

³⁴ Commissione, CEEAG, cit., punto 71 ss. Nel caso degli investimenti in gas naturale, è richiesto agli Stati di illustrare come intendono ridurre i rischi di *carbon lock-in* ad essi connessi: *ivi*, punto 129.

³⁵ *Ivi*, punto 455 ss., nonché *infra*, par. 4.

³⁶ Art. 1, par. 1.a.iii del 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.

³⁷ Art. 36 ss. del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato. In dettaglio, si rinvia a B.

La finalità ambientale può anche rilevare in relazione agli aiuti per la realizzazione di un importante progetto di interesse comune europeo (IPCEI) di cui all'107, par. 3, lett. b) TFUE. La Commissione, infatti, nel definire i criteri di compatibilità con il mercato interno degli aiuti IPCEI, attribuisce un ruolo significativo a valutazioni di carattere ambientale³⁸.

Infine, anche in relazione agli aiuti destinati «a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, par. 3, lett. b) TFUE), la Commissione ha sottolineato la necessità di tener conto degli obiettivi della transizione ecologica e digitale, come riscontrabile nelle comunicazioni adottate in risposta alla crisi pandemica (Quadro Temporaneo Covid-19)³⁹ e all'invasione russa dell'Ucraina (*Temporary Crisis Framework*, TCF, poi sostituito dal *Temporary Crisis and Transition Framework*, TCTF)⁴⁰. Tali

HASLINGER, *Aid for environmental protection*, in F. SAECKER, F. MONTAG, *op. cit.*, p. 826 ss. A seguito della modifica del 2021, il GBER prevede esenzioni concernenti *inter alia* gli aiuti alla costruzione di infrastrutture di ricarica per veicoli stradali a basse emissioni e l'efficientamento energetico degli edifici, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo (V. art. 36-*bis* e art. 56-*sexies*, par. 8, GBER, introdotti dal regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione, del 23 luglio 2021, recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato).

³⁸ Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, comunicazione 2021/C 528/02, 30.12.2021, spec. punto 20, V. *infra.*, par. 4.

³⁹ Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, comunicazione, 2020/C 91 I/01, par. 10 (il Quadro Temporaneo Covid-19 è stato emendato in più occasioni, per la versione consolidata si veda www.competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en).

⁴⁰ Commissione, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, comunicazione 2022/C 426/01, punto 33; 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, comunicazione 2023/C 101/03, punto 77 (i testi consolidati sono disponibili all'indirizzo www.competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en).

attestazioni, tuttavia, hanno avuto un impatto limitato sulla prassi decisionale della Commissione, come meglio si dirà *infra*⁴¹.

Così delineato il contesto normativo in cui si colloca il rapporto tra disciplina degli aiuti di Stato e tutela ambientale, occorre approfondire il concetto di “assenza di danno significativo all’ambiente”, ovvero, appunto, DNSH.

3. Le attestazioni del concetto di DNSH nella prassi e il difficile inquadramento sistematico

La prima attestazione del concetto di DNSH è contenuta nella comunicazione sul Green Deal europeo e consiste in un generale impegno della Commissione “di non nuocere all’ambiente”⁴², così da assicurare la convergenza tra transizione ecologica e altre politiche dell’Unione⁴³. A fronte di ciò, la Commissione si assume l’impegno concreto di fornire motivazioni sull’impatto ambientale delle proprie proposte legislative e atti delegati⁴⁴.

Successivamente, il concetto di DNSH trova riconoscimento normativo in maniera assai più generale nel settore della regolazione finanziaria, ad opera del c.d. regolamento Tassonomia UE⁴⁵: *i)* ai sensi dell’art. 3, quale criterio per valutare la corrispondenza di un investimento agli obiettivi di tutela ambientale dell’Unione, unitamente ad altri «criteri di ecosostenibilità delle attività economiche»; *ii)* ai sensi invece degli articoli 9 e 17, par. 1, secondo cui un’attività economica causa un «danno significativo all’ambiente» qualora pregiudichi il conseguimento degli obiettivi ambientali concernenti mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici (a-b), uso sostenibile delle acque e delle risorse marine (c), economia circolare e riduzione dei rifiuti (d), prevenzione dell’inquinamento (e), protezione e ripristino della biodiversità (f).

⁴¹ *Infra*, par. 4.

⁴² Comunicazione della Commissione, dell’11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640final, par. 2.2.5 intitolato: «Un impegno a favore dell’ambiente: “non nuocere”».

⁴³ *Ivi*, p. 21.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Reg. (UE) 2020/852, cit.

L'ampiezza di tale definizione ha reso necessaria l'elaborazione di criteri tecnici integrativi per stabilirne in concreto la portata applicativa⁴⁶, nonché valutazioni *ad hoc* per le attività più controverse (ad es., l'energia nucleare), le cui ricadute sui singoli obiettivi sono divergenti e vanno tra loro bilanciate⁴⁷.

Da parametro riferibile unicamente agli investimenti privati, il criterio DNSH è stato poi esteso agli investimenti pubblici dell'Unione. L'impulso chiave in tal senso è stato rappresentato dalla crisi pandemica e dalla consapevolezza della Commissione che «gli investimenti pubblici a favore della ripresa dovrebbero rispettare l'impegno di non nuocere all'ambiente»⁴⁸.

Questo approccio ha trovato espressione normativa nella disciplina del dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), in forza del quale è ammesso il finanziamento delle sole «misure che rispettano il principio non arrecare un danno significativo»⁴⁹, come definito nella Tassonomia UE⁵⁰. Conseguentemente, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di fornire una valutazione DNSH specifica per ogni componente dei Piani Nazionali di Ripresa e

⁴⁶ Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, come modificato dal Regolamento delegato (UE) 2023/2485 della Commissione, del 27 giugno 2023, che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 fissando i criteri di vaglio tecnico supplementari che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che talune attività economiche contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

⁴⁷ JRC, Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'), JRC124193, 2021, spec. p. 35 ss.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione, del 27 maggio 2020, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, COM (2020) 456final, p. 7.

⁴⁹ Art. 5, par. 2, reg. (UE) 2021/241, cit.

⁵⁰ *Ivi*, art. 2, n. 6.

Resilienza (riforme incluse)⁵¹. In quest’ottica, anche una sola misura in contrasto con il DNSH può giustificare la mancata approvazione del piano⁵², salvo alcune deroghe in ambito energetico introdotte dopo lo scoppio del conflitto ucraino⁵³.

L’applicazione in concreto del criterio in esame alla disciplina RRF è stata chiarita dalla Commissione in appositi orientamenti tecnici⁵⁴, nei quali si è precisato che: i) la conformità al diritto nazionale e UE dell’ambiente non esonera dall’analisi DNSH⁵⁵ e ii) le risultanze della Valutazione di Impatto Ambientale («VIA») e la Valutazione Ambientale Strategica («VAS»), qualora richieste dalla misura statale in oggetto (ad es., la costruzione di un’infrastruttura) possono fornire elementi di prova in ambito DNSH, pur non sostituendosi a tale accertamento⁵⁶. Richiami al criterio in questione sono presenti anche nella disciplina del programma di finanziamento *InvestEU*⁵⁷.

Il criterio DNSH, tuttavia, ha trovato riconoscimento nella disciplina dei fondi europei anche al di là del pacchetto *Next Generation EU* («NGEU»), con progressiva qualificazione dello stesso come principio nella legislazione e nella prassi dell’Unione; tale evoluzione,

⁵¹ Comunicazione della Commissione, del 18 febbraio 2021, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, 2021/C 58/01, punto 2.1.

⁵² Cfr. punto 2.5., Allegato V, regolamento (UE) 2021/241, cit.

⁵³ Così il novellato art. 5, par. 2 e l’art. 21-quater, par. 6, reg. (UE) 2021/241, cit., introdotti dal regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l’inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza, pp. 1-27.

⁵⁴ Sui rapporti con gli altri orientamenti tecnici, la Commissione ha precisato che «i criteri definiti nell’atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia dell’UE [i.e., il reg. (UE) 2021/2139] non hanno alcun effetto diretto e vincolante sull’attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza», Tassonomia dell’UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo, COM (2021) 188final, p. 5.

⁵⁵ 2021/C 58/01, cit., punto 2.3.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ InvestEU prevede, in particolare, l’obbligo di verificare l’impatto ambientale, climatico o sociale di un finanziamento e rinvia all’adozione di orientamenti DNSH: art. 8, parr. 5 e 6, regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017. Cfr. Commissione, Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027, 2021/C 373/01, spec. p. 7.

tuttavia, non è stata accompagnata un preciso inquadramento sistematico dello stesso⁵⁸.

Il regolamento sulla politica di coesione 2021-2027, infatti, riconosce la necessità di tener conto del principio DNSH ai fini della promozione dello sviluppo sostenibile *ex art.* 11 TFUE, nonché del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi sul clima⁵⁹. Mediante una nota esplicativa, la Commissione ha precisato che gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio DNSH nel definire ciascuna azione del programma, con la possibilità di avvalersi sul piano applicativo degli orientamenti tecnici già elaborati per il RRF⁶⁰.

Un approccio simile è adottato anche nella disciplina del meccanismo per una transizione giusta, laddove il principio DNSH è riconosciuto sullo stesso piano, tra gli altri, del principio “chi inquina paga”⁶¹, nonché nel regolamento sul Fondo sociale per il clima (FSC)⁶². A quest’ultimo proposito, la Commissione nei propri orientamenti tecnici ha individuato alcuni «principi guida» per valutare la conformità al principio DNSH delle misure finanziate dall’FSC: i) valutazione

⁵⁸ In senso critico, si veda: G. M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”:* ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 135 ss.

⁵⁹ Considerando n. 10 e art. 9, par. 4, del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁶⁰ Commission, Application of the “Do No Significant Harm” principle under Cohesion Policy.

⁶¹ Art. 4, par. 3, del regolamento (UE) 2021/1229 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2021, relativo allo strumento di prestito per il settore pubblico nel quadro del meccanismo per una transizione giusta. Cfr. anche l’esclusione degli investimenti in combustibili fossili dall’ambito del Fondo per una transizione giusta: art. 9 del regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

⁶² Art. 7, par. 3, regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060.

degli effetti causati dal ciclo di vita dell’attività; ii) ponderazione di effetti diretti e indiretti; iii) prevenzione di effetti di *carbon lock-in*; iv) coerenza con gli obiettivi climatici e ambientali generali dell’UE⁶³.

Allo stato, pertanto, le attestazioni del criterio DNSH sono riscontrabili solo nel diritto derivato dell’Unione, il che consente di trarre alcune valutazioni di carattere sistematico. Come noto, una norma è qualificabile come principio generale di diritto dell’Unione qualora la Corte ne riconosca il fondamento nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri⁶⁴ o negli strumenti internazionali di cui tutti gli Stati membri sono parte⁶⁵. Pertanto, nonostante le attestazioni sopra richiamate, il criterio DNSH pare attualmente non soddisfare i requisiti per tale qualificazione⁶⁶. Tuttavia, più che principio generale a sé stante, il criterio DNSH pare configurabile quale applicazione specifica del principio di integrazione⁶⁷, interpretazione che potrebbe rilanciare la capacità espansiva di quest’ultimo principio, complessivamente trascurato dal *Green Deal* europeo⁶⁸. Sotto questo profilo, il criterio DNSH consente di integrare la politica ambientale dell’Unione con

⁶³ Commissione, Orientamenti tecnici per l’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul Fondo sociale per il clima, comunicazione, C/2025/1596, spec. par. 1.3 ss.

⁶⁴ Sulla qualificazione giuridica dei principi generali del diritto dell’Unione, si vedano *ex multis* Corte giust. 12 luglio 1957, 7/56 e 3-7/57, *Algera*, punto 112 (revocabilità degli atti amministrativi); 15 maggio 1986, 222/84, *Johnston*, punto 16 ss. (diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo); 8 maggio 2019, C-230/18, *Landespolizeidirektion Tirol*, punto 57 (obbligo di motivazione della pubblica amministrazione dello Stato membro) e, per approfondimenti: J. ZILLER, *Hierarchy of Norms, Hierarchy of Sources and General Principles in European Union Law*, in U. BECKER ET AL (eds.), *Verfassung und Verwaltung in Europa*, Baden-Baden, 2014, p. 334 ss.

⁶⁵ È questo il caso della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo (prima del formale riconoscimento di cui all’art. 6, par. 3 TUE) e degli altri trattati posti a tutela di diritti fondamentali, v. Corte giust. 14 maggio 1974, 4/73, *Nold*, punto 13; 21 settembre 1989, 46/87 e 227/88, *Hoechst*, punto 13.

⁶⁶ Le attestazioni in atti di diritto derivato, infatti, non sono di per sé sufficienti ai fini di tale qualificazione: Corte giust. 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, punto 74. Si ricorda, peraltro, che gli atti derivati più recenti menzionano il criterio DNSH quale “principio”, richiamandolo unitamente a principi di diritto primario: v. *supra*, par. 3.

⁶⁷ Al riguardo, si potrebbe tracciare un parallelo con il rapporto intercorrente tra il principio di parità di trattamento (quale *genus*) e il divieto di discriminazione in base all’età (quale *species*) illustrato nella sentenza *Küçükdeveci* (Corte giust. 19 gennaio 2010, C-555/07, punto 50).

⁶⁸ In dettaglio, v. M. MONTINI, *op. cit.*, p. 97 ss.

quelle relative agli investimenti (pubblici e privati)⁶⁹ e di contribuire all'applicazione in concreto dei principi di sviluppo sostenibile e di elevato livello di tutela ambientale⁷⁰.

Peraltro, poiché il test DNSH richiede solo che il prospettato danno ambientale sia “significativo”, la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale nel definire in concreto tale criterio, in misura analoga a quanto riconosciuto dalla Corte in relazione al principio di integrazione⁷¹.

4. *L'introduzione del criterio DNSH nella procedura di controllo degli aiuti*

Nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato, la necessità di tener conto degli obiettivi della duplice transizione verde e digitale è affermata per la prima volta dalla Commissione nel Quadro Temporaneo Covid-19⁷². A fronte di ciò, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di elaborare misure di ricapitalizzazione in linea con gli obiettivi della duplice transizione⁷³.

Tra le altre categorie di misure delineate nel Quadro Temporaneo Covid-19 è meritevole di interesse quella del “sostegno agli

⁶⁹ Sulla relazione tra aiuti di Stato e principio di integrazione, cfr. Corte giust. 22 dicembre 2008, C-487/06, *British Aggregates/Commissione*, punti 90-92; 8 settembre 2011, C-279/08, *Commissione/Paesi Bassi*, punto 75.

⁷⁰ Sui limiti e le difficoltà applicative del concetto di sviluppo sostenibile, v. F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S. M. CARBONE ET AL (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, pp. 497-535, spec. p. 520, nonché sul rapporto tra concetto di sviluppo sostenibile e principio di integrazione: P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement*, 4ème édition, Bruxelles, 2024, p. 119; J. ZILLER, *General Principles of European Union Law: their Origins and Role in the Evolution of European Integration*, in *CERIDAP online*, 5 May 2025, spec. p. 6 ss.

⁷¹ Come noto, la discrezionalità della Commissione nell'applicare il principio di integrazione è soggetta solo al limite del manifesto errore di valutazione: cfr. Corte giust. 14 luglio 1998, C-341/95, *Bettati*, spec. punto 35 ss.

⁷² Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 comunicazione, 2020/C 91 I/01, punto 10.

⁷³ *Ivi*, punto 45.

investimenti per una ripresa sostenibile”⁷⁴. Affinché tali misure possano beneficiare della deroga di cui all’art. 107, par. 3, lett. c) TFUE, infatti, la Commissione è tenuta a bilanciare gli effetti positivi e negativi dell’aiuto alla luce del principio DNSH⁷⁵. In concreto, l’analisi DNSH è effettuata mediante richiami alla disciplina tecnica della Tassonomia UE⁷⁶ ovvero del dispositivo di ripresa e resilienza⁷⁷, con un grado variabile di approfondimento.

Il bilanciamento di cui sopra è esteso a tutti gli aiuti a finalità ambientale attraverso le linee guida CEEAG⁷⁸. Al riguardo, la Commissione precisa che il raffronto deve avvenire alla luce dei «criteri di ecosostenibilità delle attività economiche» definiti dalla Tassonomia UE, inclusi il principio DNSH e «altre metodologie comparabili»⁷⁹. Nell’esame degli effetti negativi della misura sulla concorrenza e sugli scambi, la Commissione può tener conto delle esternalità negative generate dalla sovvenzione, in particolare «quelle esternalità che possono ostacolare il conseguimento degli obiettivi climatici previsti dal diritto dell’Unione»⁸⁰. La valutazione deve essere effettuata secondo una prospettiva di lungo termine, escludendo la compatibilità di misure a supporto dei combustibili fossili o che possano comunque avere effetti di *carbon lock-in*⁸¹.

Inoltre, la Commissione si riserva di compiere una valutazione *ex post* dei regimi di aiuti che prevedono un rischio di distorsioni elevato⁸², al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi «generali e specifici» della misura (anche, quindi, quelli ambientale)⁸³ e, nel caso,

⁷⁴ *Ivi*, punto 88 ss.

⁷⁵ *Ivi*, punto 90.

⁷⁶ Commission, SA.103565, Ireland - COVID-19: Scheme to support investment towards a sustainable recovery, C (2022) 5455final, punto 22.

⁷⁷ Commission, SA.102702, Italy - COVID-19: Investments in favour of a sustainable recovery (RRF), C (2022) 4319final, punto 27.

⁷⁸ Commissione, CEEAG, cit., punto 71 ss.

⁷⁹ *Ivi*, punto 72.

⁸⁰ Come quelle che incidono sul funzionamento dei meccanismi di internalizzazione dei costi (quali, ad es., il sistema di scambio delle quote di emissioni).

⁸¹ Commissione, CEEAG, cit., punto 74. Un esempio in tal senso è costituito dalle misure di incentivo all’utilizzo di gas naturale rispetto a combustibili fossili più inquinanti.

⁸² *Ivi*, punto 455 ss.

⁸³ *Ivi*, punti 455-458.

limitarne la durata⁸⁴. Tale analisi è obbligatoria qualora il regime di aiuto superi determinate soglie di intensità e di durata⁸⁵. Tale valutazione deve essere svolta da un esperto indipendente rispetto all'autorità pubblica che eroga l'aiuto, sulla base di un piano di valutazione⁸⁶.

L'obbligo di raffrontare effetti positivi e negativi della misura alla luce del criterio DNSH è riconosciuto anche negli orientamenti della Commissione sugli aiuti IPCEI, in forza dei quali l'analisi DNSH assume «un peso significativo» per valutare la rispondenza all'interesse comune *ex art. 107, par. 3, lett. b) TFUE*⁸⁷. Il punto è significativo perché attesta le potenzialità espansive del principio anche al di là della disciplina specifica degli aiuti ambientali.

Per contro, la crisi economica causata dall'aggressione russa all'Ucraina ha posto l'esigenza di coniugare obiettivi ambientali e sicurezza nell'approvvigionamento energetico, anche mediante un potenziamento degli investimenti pubblici in energie rinnovabili⁸⁸. Tale contemperamento ha trovato espressione nei quadri temporanei della Commissione relativi a tale crisi (TCF e TCTF). Dapprima (TCF), la Commissione si è limitata a indicare *target* ambientali al raggiungimento dei quali gli Stati membri potessero condizionare l'erogazione di aiuti all'energia⁸⁹. Successivamente (TCTF), la Commissione ha richiesto agli Stati membri di garantire il rispetto del criterio DNSH in relazione a misure fondate tanto sulla base giuridica dell'art. 107, par. 3, lett. c) TFUE⁹⁰, quanto su quella dell'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE⁹¹.

⁸⁴ *Ivi*, punto 76.a.

⁸⁵ Ossia EUR 150 milioni per anno (oppure EUR 350 milioni complessivi) e durata superiore a tre anni (CEEAG, cit., punto 456).

⁸⁶ *Ivi*, punto 461.

⁸⁷ Commissione, IPCEI, cit., punti 20 e 25.

⁸⁸ Cfr. REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM (2022) 108final.

⁸⁹ Commissione, TCTF, cit., par. 33.

⁹⁰ *Ivi*, punto 78, lett. p). Ciò peraltro, in analogia alle misure per la ripresa sostenibile del TF Covid-19, cfr. *infra*, par. 3.

⁹¹ *Ivi*, punto 77, lett. q).

Il conflitto russo-ucraino, peraltro, ha inciso sulla scelta di modificare la disciplina del dispositivo di ripresa e resilienza alla luce del piano RePowerEU, ammettendo deroghe circoscritte alla valutazione DNSH⁹². Al riguardo, è comprensibile l'esigenza di privilegiare l'interesse alla sicurezza energetica degli Stati membri, sulla scorta delle clausole di salvaguardia previste in materia dallo stesso diritto primario dell'Unione⁹³. Tale cambiamento di *policy* trova riscontro anche al di fuori della disciplina degli aiuti di Stato, come esemplificato dal regolamento sul ripristino della natura, ai sensi del quale le attività di produzione di energia rinnovabile sono presunte di «interesse pubblico prevalente» rispetto all'obbligo di ripristino e gli Stati membri possono esentare i relativi progetti dal «requisito che non siano disponibili soluzioni alternative meno dannose»⁹⁴.

Da ultimo, la disciplina sugli aiuti a sostegno del *Clean Industrial Deal* (CISAF) fornisce alcune indicazioni circa la valutazione di compatibilità di determinate categorie di aiuti *ex art.* 107, par. 3, lett. c) TFUE⁹⁵, con limitati riferimenti al criterio DNSH⁹⁶.

⁹² Art. 5, par. 2 e l'art. 21-*quater*, par. 6, reg. (UE) 2021/241, cit., come modificati dal reg. (UE) 2023/435, cit. Anche in tali ipotesi derogatorie, peraltro, la Commissione è tenuta a verificare che la misura sia necessaria e proporzionata alle «esigenze immediate» in termini di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, che lo Stato membro abbia intrapreso «sforzi soddisfacenti per limitare il potenziale danno agli obiettivi ambientali» e che la misura non compromette il conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 e l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050, in base a considerazioni di tipo qualitativo (art. 21-*quater*, par. 6, lett. a)-c) reg. (UE) 2021/241).

⁹³ Cfr. art. 122, par. 1 e 194 TFUE. Com'è noto, gli Stati membri conservano il diritto di determinare la scelta tra varie fonti energetiche, fatta salva la facoltà del Consiglio di adottare all'unanimità secondo procedura legislativa speciale «misure aventi una sensibile incidenza» su tale scelta (art. 194, par. 3 e art. 192, par. 2, lett. c) TFUE). Per approfondimenti sul punto, v.: A. CUVYERS ET AL, *Towards a Climate and Energy Union*, Study requested by the AFCO committee of the European Parliament, PE 764.399, 2024.

⁹⁴ A condizione che per i suddetti progetti sia stata effettuata una VIA o una VAS: art. 6, par. 1, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869. In dettaglio, v. F. MUNARI, *La tutela della biodiversità nel nuovo regolamento 2024/1991*, in questo fascicolo speciale.

⁹⁵ Commissione, CISAF, cit., spec. punti 16 ss.

⁹⁶ In tal caso, la conformità al criterio DNSH è espressamente richiesta per due categorie di misure, ossia gli aiuti per la diffusione delle energie rinnovabili e dei combustibili a basse emissioni (CISAF, cit., rispettivamente, punti 56 e 81); non sono, tuttavia, fornite ulteriori indicazioni generali di carattere applicativo.

5. Prassi della Commissione relativa all'impiego del criterio DNSH nella valutazione di compatibilità degli aiuti

L'analisi degli orientamenti interpretativi della Commissione evidenzia il progressivo riconoscimento del DNSH quale criterio per valutare la compatibilità con il mercato interno di varie categorie di aiuti. Occorre, quindi, verificarne le ricadute in concreto sulla prassi decisionale.

Per quanto concerne le decisioni sulle misure del Quadro Temporaneo Covid, la Commissione si è limitata a prendere atto dell'impegno degli Stati membri di verificare *ex post* (in sede di monitoraggio) la coerenza dell'aiuto con gli obiettivi della duplice transizione, senza fornire indicazioni su come tale verifica debba avvenire⁹⁷. Solo in casi limitati, invece, gli Stati membri hanno esercitato la propria facoltà di imporre ai beneficiari impegni di sostenibilità precisi e misurabili⁹⁸.

Un approccio simile è riscontrabile nelle decisioni sulle misure del TCTF, laddove la Commissione riconosce l'impegno dello Stato membro a rispettare il criterio DNSH e richiamare la definizione normativa dello stesso⁹⁹. Durante la crisi energetica, peraltro, sono state

⁹⁷ Si pensi, ad esempio, agli aiuti erogati per le per ricapitalizzazioni delle imprese di rilevanza sistemica (Commissione, SA.57659, Spain - COVID 19 - Recapitalisation fund, C (2020) 5414final, punto 36.g) e dei vettori aerei (ISA.57153, Germany – Aid to Lufthansa, C (2020) 4372final, punto 79; SA.59913, France – COVID-19 – Recapitalisation of Air France and the Air France–KLM Holding, C (2021) 2488final, punto 107.b).

⁹⁸ V., ad es., Commissione, SA.57116, The Netherlands - COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM, C (2020) 4871final, punto 46. Cfr. Quadro temporaneo COVID-19, cit., punto 72.

⁹⁹ Commissione, SA.105338, Finland - TCTF – RRF: Support for the development of renewable methane and renewable methanol production, C (2023) 7434final, punto 63.l; SA.108499, TCTF - Germany: Production of green hydrogen in JTF regions, C (2023) 9150final, punto 37; SA.105135, Ireland – TCTF Amendment to SA.54683 Renewable Electricity Support Scheme (RESS), C (2023) 3963final, punto 229; SA.102871, Lithuania - TCTF: Offshore wind support scheme, C (2023) 6726final, punto 95.l; SA.109042, Portugal - TCTF: Centralized purchase of renewable hydrogen and biomethane, C (2023) 9046final, punto 65.o; SA.106613, Slovenia - TCTF: Investment aid for accelerating the introduction of energy from renewable sources, storage and heat from renewable sources, C(2023) 3855 final, punto 49.k.

approvate anche misure a favore di fonti energetiche fossili al di fuori del perimetro del TCTF, fondate: i) sull’art. 107, par. 3, lett. b) TFUE – in questo caso prive di alcuna considerazione ambientale¹⁰⁰ – ovvero ii) sull’art. 107, par. 3, lett. c) TFUE (riconducibili alla disciplina CEEAG)¹⁰¹.

Nel caso degli aiuti del dispositivo di ripresa e resilienza, la valutazione DNSH trova limitato riconoscimento nella prassi decisionale in quanto già effettuata “a monte” in sede di approvazione dei piani nazionali¹⁰². Non mancano, però, casi in cui la Commissione ha proceduto al bilanciamento tra effetti negativi e positivi della misura sull’ambiente alla luce del criterio DNSH¹⁰³.

Considerazioni più ampie sono presenti, invece, nelle decisioni relative agli aiuti IPCEI, in relazione ai quali la compatibilità con il criterio DNSH è stata esaminata tenendo conto dei singoli obiettivi ambientali e della normativa dell’Unione ad essi applicabile¹⁰⁴; un approccio analogo caratterizza anche le decisioni sugli aiuti CEEAG¹⁰⁵.

Da ultimo, gli obblighi di *reporting*, monitoraggio e di adozione di piani di valutazione, riscontrabili sia nella prassi IPCEI che in quella CEEAG, non contengono riferimenti espressi al criterio DNSH,

¹⁰⁰ Commissione, SA. 106095 and SA.106096, Spain-Portugal - Prolongation of MIBEL fossil-fuel cost adjustment mechanism, C (2023) 2856final, punto 51 ss.

¹⁰¹ Commissione, SA.102163, Germany - Aid for the construction and operation of the Brunsbüttel on-shore LNG Terminal, C (2023) 5245final, punti 165-179.

¹⁰² V., ad es., Commissione, SA.64685, Spain – RRF: Integrated aid measures to support the electric and connected vehicle value chain (ECV PERTE), C (2021) 9281final, punti 45-50.

¹⁰³ V., ad es., Commissione, SA.105117, Italy - Aid scheme for the use of shore-side electricity in the form of a reduction in general system charges for ship operators, C (2024) 3934final, punti 117 e 154-156; SA.102385, Slovakia – RRF: State aid scheme for the decarbonisation of industry financed by the RRF, C (2022) 7250final, punti 145-149.

¹⁰⁴ V., ad es., Commissione, SA.102821 – France et al. IPCEI “Hy2Infra” RRF, C (2024) 1053final, punti 222-236 e SA.64625 Austria et al. IPCEI “Hy2Tech”, C (2022) 5158final, punti 354-360.

¹⁰⁵ V., ad es., Commissione, SA.63177, Germany - Federal support for efficient heat networks, C (2022) 5548final, punti 181-197.

delineando una valutazione *ex post* incentrata più spesso sui risultati economici dell'aiuto¹⁰⁶ che su quelli ambientali¹⁰⁷.

6. Conclusioni

Nel complesso, la prassi decisionale riflette le difficoltà insite nell'applicare in concreto un principio che, per la sua natura ampia e trasversale, può incidere significativamente sul margine di valutazione discrezionale della Commissione. Se la cautela è condivisibile, anche un *under-enforcement* del principio in questione non è desiderabile e presta il fianco al rischio di *greenwashing* anche nel settore degli investimenti pubblici¹⁰⁸.

Sarebbe, pertanto, opportuno un intervento della giurisprudenza volto a chiarire lo *status* giuridico del criterio DNSH e il margine di discrezionalità tecnica della Commissione nella sua definizione in concreto. Allo stato, il concetto di DNSH sembra esprimere non tanto un nuovo e autonomo principio di diritto, bensì un criterio di valutazione che specifica principi già riconosciuti dal diritto primario dell'ambiente dell'Unione, in particolare il principio di integrazione¹⁰⁹. Al riguardo, utili indicazioni potrebbero giungere dal contenzioso pendente innanzi al Tribunale dell'Unione sulla classificazione di singole attività economiche all'interno della Tassonomia UE¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cfr., ad es., in ambito CEEAG: Commissione, SA.102084, Germany – EEG 2023, C(2022) 9900 final, punti 217-218; SA.63176, Belgium - Green energy certificates in Wallonia, C (2024) 3151 final, punti 142 e 174 ss.; in ambito IPCEI: IPCEI Hy2Tech, cit., punto 477 ss.; SA.64631, Austria et al., IPCEI Hy2Use, C (2022) 6847 final, punto 374 ss.

¹⁰⁷ In tal senso si veda, Commissione, SA.104903, France - Aid to ArcelorMittal France, C (2023) 5013 final, punto 87 ss.

¹⁰⁸ Cfr. F. COSTA-CABRAL, *Reply to European Commission Call on 'Competition Policy Supporting the European Green Deal'*, SSRN, 2021, www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.3778154, p. 3.

¹⁰⁹ V. *supra*, par. 3.

¹¹⁰ T-215/23, *ClientEarth e a./Commissione* e T-214/23 *Greenpeace e a./Commissione* (classificazione energia nucleare), ricorsi proposti il 18 aprile 2023; T-583/22, *Fédération environnement durable e a./Commissione* e T-575/22, *Robin Wood e a./Commissione*, entrambi proposti il 16 settembre 2022.

Per quanto concerne specificamente gli aiuti di Stato, alcune indicazioni utili possono giungere dalla giurisprudenza dell’Unione sugli aiuti Covid¹¹¹, la quale ha circoscritto l’obbligo della Commissione di raffrontare effetti positivi e negativi della misura sulla concorrenza e gli scambi e di esaminare alternative meno distorsive rispetto all’aiuto notificato dallo Stato membro¹¹². Peraltro, pur ribadendo che l’obbligo di motivazione è il contraltare necessario alla discrezionalità della Commissione in sede di valutazione di compatibilità¹¹³, la Corte ha escluso che la Commissione sia onerata a rendere specifica motivazione circa la conformità della misura di aiuto a qualunque disposizione di diritto dell’Unione che potrebbe essere astrattamente violata dalla misura stessa¹¹⁴.

Poiché - come si è visto - il criterio DNSH discende direttamente da altri principi di diritto primario dell’Unione, non si vedono preclusioni ad estenderne l’applicazione alla valutazione di compatibilità di qualunque aiuto con il mercato interno, al di là dell’ambito degli aiuti IPCEI e CEEAG in cui è espressamente richiamato. Al riguardo, è

¹¹¹ In argomento, sia consentito il rinvio a: M. BARBANO, *EU State aid law as applied to the airline industry: pandemic crisis and long-term perspectives*, Turin, 2025, forthcoming.

¹¹² Corte giust. 23 novembre 2023, C-209/21, *Ryanair/Commissione*, punti 88-89. Escludere l’esame delle alternative meno distorsive, è peraltro, in controtendenza rispetto alla prassi recente: Commissione, CEEAG, cit., punto 39: «La misura di aiuto proposta deve essere uno strumento di intervento adeguato per conseguire l’obiettivo previsto dell’aiuto, il che significa che non deve esistere uno strumento di politica o di aiuto in grado di conseguire gli stessi risultati in modo meno distorsivo»; Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, comunicazione 2021/C 153/01, pp. 1-46, punto 85: «gli Stati membri sono tenuti a dimostrare perché altre tipologie di aiuto potenzialmente meno distorsive [...] non siano appropriate»; Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, comunicazione 2022/C 414/01, punto 75.

¹¹³ Tribunale 20 dicembre 2023, T-494/21, *Ryanair e Malta Air/Commissione* (Air France-KLM; COVID-19); 20 dicembre 2023, T-216/21, *Ryanair e Malta Air/Commissione* (Air France; COVID-19); 7 febbraio 2024, T-146/22, *Ryanair/Commissione* (KLM II; COVID-19).

¹¹⁴ Ciò «a pena di compromettere l’efficacia del procedimento previsto all’articolo 108 TFUE»: Corte giust. 23 gennaio 2025, C-490/23, *Neos*, punti 58-60. Tale orientamento, seppur continuità con la dottrina della “connessione indissolubile” sviluppata dalla Corte a partire dalla sentenza *Iannelli* (V. *supra*, par. 2), rappresenta un passo indietro rispetto all’apertura manifestata dal Tribunale nella sua pronuncia di primo grado sulla stessa causa: cfr. Tribunale 24 maggio 2023, T-268/21, *Ryanair/Commissione*, punto 36.

possibile ipotizzare un'evoluzione del criterio DNSH sul modello di altri criteri e nozioni extra-giuridiche che incidono sull'*enforcement* del diritto degli aiuti di Stato¹¹⁵, quali, ad esempio, il criterio dell'operatore privato in un'economia di mercato¹¹⁶ e la nozione di servizio di interesse economico generale¹¹⁷.

In concreto, l'applicazione del criterio DNSH può essere estesa mediante l'aggiornamento dei rilevanti orientamenti interpretativi, ma non può prescindere da un rafforzamento dell'obbligo della Commissione di rendere adeguate motivazioni in merito agli esiti concreti dell'analisi DNSH. A tal fine, occorre un approccio multidisciplinare che fornisca le necessarie competenze tecniche in materia ambientale, ad esempio attraverso un maggiore coordinamento interno alla Commissione tra la direzione generale concorrenza (DG COMP) e la direzione generale ambiente (DG ENVI).

Inoltre, preme sottolineare come l'analisi di compatibilità con il principio DNSH non debba essere limitata alla valutazione *ex ante* della misura, ma debba estendersi anche nel monitoraggio *ex post*. Una maggiore attenzione verso quest'ultima prospettiva è già riscontrabile negli aiuti ambientali e IPCEI¹¹⁸ ed è indispensabile per stabilire

¹¹⁵ Per approfondimenti sul punto, v. F. MUNARI, *Il ruolo delle clausole generali*, cit., p. 888; O. STEFAN, *General Principles in EU State Aid Law*, in K. ZIEGLER, P. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, p. 441 ss.

¹¹⁶ Di recente, v. Corte giust. 17 novembre 2022, C-331/20 P e C-343/20 P, *Volotea e Easyjet*, punto 113 ss. e giurisprudenza ivi citata. Per approfondimenti, v. M. CYNDECKA, *The Market Economy Investor Test in EU State Aid Law: Applicability and Application*, Alphen aan den Rijn, 2016.

¹¹⁷ Di recente, v. Corte giust. 8 giugno 2023, C-50/21, *Prestige*, punto 75 ss. In dettaglio, v. D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale – Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

¹¹⁸ Come evidenziato dai c.d. Rapporti Letta e Draghi, gli aiuti IPCEI, per la loro dimensione transnazionale, possono trasformarsi in strumento di politica industriale europea, con superamento del rischio di frammentazione del mercato interno insito in ogni politica di flessibilità degli aiuti: E. LETTA, *More than a market - Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, April 2024, p. 40; M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, Part B: In-depth analysis and recommendations, September 2024, spec. pp. 156 e 301. In generale sul tema, v. A. BORONAT, *IPCEI: a market design*

l’impatto concreto dell’aiuto sull’ambiente e migliorare la struttura e l’efficacia delle nuove misure di aiuto.

Una valutazione di compatibilità “ambientale” ha anche ricadute dirette sulla dimensione processuale del controllo sugli aiuti, in quanto una ricostruzione esaustiva e trasparente del bilanciamento tra effetti positivi e negativi della misura è strumentale a rafforzare il sindacato del giudice dell’Unione. Tale aspetto si ricollega alle iniziative volte a favorire l’accesso alla giustizia ambientale, garantito dalla Convenzione di Aarhus¹¹⁹, anche nel settore degli aiuti di Stato¹²⁰. Alla luce delle modifiche alla procedura di controllo degli aiuti recentemente proposte dalla Commissione¹²¹, è possibile ipotizzare in futuro un possibile coinvolgimento delle associazioni ambientaliste nel

tool for pro-competitive industrial policies in Europe?, in *JECLP*, 2024, p. 526, spec. p. 532 ss.

¹¹⁹ Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, conclusa ad Aarhus il 25 giugno 1998, UNTS, vol. 2161, p. 447 ss. In dettaglio, cfr.: A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La convenzione di Aarhus e l’accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2011; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, p. 131 ss.

¹²⁰ Attualmente, l’applicazione della Convenzione di Aarhus al procedimento di controllo degli aiuti è esclusa ai sensi dell’art. 2, par. 2, lett. a) del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale (c.d. regolamento Aarhus). Tale deroga è rimasta immutata nonostante la revisione del citato regolamento del 2021.

¹²¹ Sul punto, si veda la consultazione mirata conclusa dalla Commissione il 6 settembre 2024: Commission, EU environmental and State aid law – access to justice in relation to State aid decisions, call for evidence Ref. Ares(2024)3892276. Tale consultazione prende l’avvio dalle considerazioni espresse dall’Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) sul caso ACCC/C/2015/128 (European Union) (sulle quali la Commissione si è già pronunciata attraverso una comunicazione: Commission, Communication on the findings adopted by the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2015/128 as regards state aid: Analysing the implications of the findings and assessing the options available, COM (2023) 307final, 17 May 2023) e ha condotto alla recente proposta di modifica del regolamento di esecuzione (CE) 794/2004 e del Codice delle migliori pratiche in materia di aiuti di Stato: Commission, Commission invites comments on draft amendments to State aid rules with respect to access to justice in environmental matters, press release IP/25/440, 7 February 2025.

procedimento¹²², e il conseguente profilarsi di una nuova categoria di contenzioso climatico sugli aiuti¹²³.

I primi tasselli verso una disciplina più “verde” degli aiuti di Stato sono già stati posti; molto del suo consolidamento dipenderà dalla capacità del criterio DNSH di assumere un rilievo sistematico nella giurisprudenza e nella prassi relative a questo settore. Senza tuttavia dimenticare che, nel contesto attuale, la prospettiva non può più essere quella del “mercato interno”, ma deve guardare alla competitività dell’industria europea nel contesto globale.

¹²² Al momento, la giurisprudenza della Corte è orientata nel senso di escludere il *locus standi* delle associazioni ambientaliste che ricorrono per l’annullamento nel merito di una decisione che dichiara l’aiuto compatibile con il mercato interno: Corte giust. 10 ottobre 2017, C-640/16 P, *Greenpeace Energy*.

¹²³ Per un esempio concreto delle potenzialità di tale attivismo all’interno dei procedimenti amministrativi, sia consentito il rinvio a M. BARBANO, *Thinking outside the (engine) box: il locus standi delle associazioni ambientaliste innanzi ai giudici nazionali alla luce della sentenza della Corte di giustizia sul caso Deutsche Umwelthilfe (impianti di manipolazione)*, in *RGA*, n. 4, 2023, pp. 1405-1423.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo indaga la possibile adozione del criterio DNSH quale parametro generale per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato al mercato interno, al fine di garantire che l'intervento pubblico nell'economia sia allineato agli obiettivi di tutela ambientale dell'Unione, in ossequio al principio di integrazione. Premessa una sintetica ricostruzione della disciplina degli aiuti di Stato a finalità ambientale (par. 2), sono approfondite le attestazioni e l'evoluzione del concetto di DNSH nel diritto dell'Unione (par. 3) e, specificamente, nella disciplina degli aiuti di Stato (par. 4), sottolineando l'opportunità di inquadramento sistematico del DNSH quale criterio di applicazione in concreto del principio di integrazione piuttosto che come principio autonomo. Successivamente, è approfondita la prassi decisionale sull'applicazione del criterio DNSH nella procedura di controllo degli aiuti, evidenziando alcuni rischi di *greenwashing* (par. 5). In conclusione, sono discusse le possibili implicazioni derivanti da una più ampia applicazione del criterio DNSH nel controllo degli aiuti, sia in prospettiva *ex ante* (valutazione di compatibilità) che *ex post* (monitoraggio e trasparenza, par. 6).

ABSTRACT (ENG)

The paper investigates the possible adoption of the DNSH criterion as a general parameter for assessing the compatibility of State aid with the internal market, in order to ensure that public intervention in the economy is aligned with the EU environmental protection objectives, according to the integration principle. After outlining the legal framework applicable to environmental State aid (para. 2), the paper traces back the origins of the DNSH concept and its evolution in EU secondary legislation (para. 3) and, specifically, in the State aid regime (para. 4), supporting the systematic framing of DNSH as a criterion for implementing the integration principle rather than as an autonomous principle. Then, some examples of the Commission's practice on the application of the DNSH criterion in State aid procedure are examined, emphasizing some risks of *greenwashing* (para. 5). In conclusion, the possible implications of a broader application of the DNSH criterion in

State aid control are discussed, both from an *ex ante* (compatibility assessment) and an *ex post* perspective (monitoring and transparency, para. 6).