

## Sviluppo industriale, ambiente e semplificazione. Considerazioni a partire da un recente caso in materia di aiuti di Stato\*

Chiara Feliziani

SOMMARIO: 1. Semplificazione normativa: lo strumento per uscire dalla crisi? – 2. Lo sviluppo industriale in tempo di pandemia tra aiuti di Stato ... – 3. (*Segue*) ... ed economia circolare. – 4. Il caso dell'art. 53 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto rilancio): un'occasione mancata? – 5. La semplificazione normativa di per sé non basta (e talora non serve).

### 1. *Semplificazione normativa: lo strumento per uscire dalla crisi?*

La recente pandemia da Covid-19 ha riportato nuovamente in auge la parola “crisi”. Parola che – in ragione della forte instabilità finanziaria che, sul finire del primo decennio degli anni Duemila, ha investito le economie dei Paesi occidentali<sup>1</sup> – in un recente passato ha tenuto molto occupati istituzioni pubbliche<sup>2</sup>, dottrina<sup>3</sup> e giurisprudenza<sup>4</sup> (a tacere ovviamente dei c.d. *media*) e che tanto fati-

\* L'articolo riprende e sviluppa le riflessioni formulate nel corso del colloquio AIDAmbiente del 21 settembre 2020 dal titolo Covid-19 e misure di semplificazione.

<sup>1</sup> Sul tema sia sufficiente rinviare a R.A. Posner, *A Failure of Capitalism*, Cambridge, 2009, *passim*.

<sup>2</sup> Per un quadro riepilogativo di quanto accaduto e del tipo di intervento a cui sono state chiamate le istituzioni, nazionali e non, si rinvia alle informazioni contenute nel sito della Autorità italiana per la vigilanza dei mercati finanziari: <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>.

In dottrina, si v. ad es. G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *RivistaAIC*, 2012, 3, 1 ss.

<sup>3</sup> J. Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, 2013, *passim*. Nell'ambito della dottrina italiana v., per tutti, F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, *passim* e G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, *passim*.

<sup>4</sup> Si v. ad esempio le pronunce della C. cost. 9 febbraio 2015 n. 10; 10 marzo 2015 n. 70 e 26 giugno 2015 n. 178. Si v. altresì la nota pronuncia del Tribunale costituzionale portoghese 5 aprile 2013 n. 187. In dottrina, sulla c.d. giurisprudenza della crisi, con precipuo riguardo all'esperienza italiana e portoghese si v. in rispettivamente G. Di Cosimo, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *forumcosti-*

cosamente l'Italia, al pari degli altri Stati europei, ha provato a destituire di significato pratico.

È noto, infatti, come – anche su sollecitazione delle istituzioni dell'UE – specialmente tra il 2008 e il 2013 i Paesi europei, a partire proprio dal nostro, abbiano inteso contrastare e superare la crisi economico – finanziaria al tempo in atto attraverso una serie di riforme, anche di natura costituzionale, ed il varo di importanti misure c.d. di *austerity*<sup>5</sup>.

Dunque, proprio quando i dati lasciavano intendere che le politiche imposte dalle istituzioni europee<sup>6</sup>, in uno con gli sforzi compiuti dai governi nazionali, stavano dando finalmente risultati apprezzabili<sup>7</sup>, ecco che l'avvento della pandemia da Covid-19 ha fatto immediatamente riaffiorare lo spettro di una nuova crisi<sup>8</sup>.

Ed effettivamente, a distanza di oltre un anno e mezzo dalla dichiarazione dello stato di emergenza<sup>9</sup>, deve osservarsi come tale avvenimento abbia avuto un

---

*tuzionale.it*, 2016 e R. Orrù, A. Ciammariconi, *Vicende e attività del Tribunal Constitucional Portoghese nel biennio 2013 - 2014*, in *Giur. cost.*, 2015, 5, 1866 ss. Più in generale, per una analisi comparata della giurisprudenza delle Corti anche di altri Paesi si v. T. Abbiate, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 1, 526 ss.

<sup>5</sup> Con precipuo riguardo al caso italiano il riferimento è all'introduzione del principio di equilibrio di bilancio nell'art. 97, c. 1, della Carta Costituzionale, oltre che ovviamente alle politiche di c.d. *spending review*. Quanto al primo aspetto si v. innanzitutto il lavoro monografico di G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, *passim*, nonché i contributi di F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 2, 1 ss., A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 108 ss. e G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 2014, 1, 5 ss. Quanto, invece, al secondo degli aspetti citati il riferimento è specialmente al d.l. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in L. 7 agosto 2012 n. 135, per un commento al quale si v. il contributo di L. Fiorentino e a. in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 12, 1161 ss.

<sup>6</sup> In argomento, senza pretesa alcuna di esaustività, R. Baratta, *Legal issues of the "Fiscal Compact". Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Dir. un. eur.*, 2012, 4, 647 ss.; L. De Lucia, *The Rationale of Economics and Law in the Aftermath of the Crisis: A Lesson from Michel Foucault*, in *EuConst.*, 2016, 3, 445 ss. e A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. un. eur.*, 2012, 2, 323 ss.

<sup>7</sup> Nel mese di maggio del 2019 la Commissione europea rendeva noti dati che attestavano una crescita positiva e continua dell'economia europea nei sei anni precedenti. V. riassuntivamente: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-progress-economic-situation\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-progress-economic-situation_it.pdf).

<sup>8</sup> Non a caso autorevole dottrina ha di recente osservato come la pandemia da Covid-19 (e i relativi effetti economici) sia da considerare quale parte di un processo, ossia come una ulteriore fase di instabilità ed incertezza e non come un momento di transizione tra due periodi di stabilità (A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisis*, in *Market and Competition Law Review*, 2020, 1 ss. e spec. 3, il quale cita M. Babic, *Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order*, in *International Affairs*, 2020, 3, 767 ss. e spec. 769).

<sup>9</sup> L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC) il 30 gennaio 2020. In Italia lo stato di emergenza è stato dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 (Qui il testo del provvedimento in parola <https://www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19/fonti-governative/delibere-del-consiglio-dei-ministri/3008-emcov-deliberacdm1>).

impatto fortemente negativo sull'intera economia mondiale, oltre che su quella europea ed italiana<sup>10</sup>.

Per quel che riguarda più da vicino il nostro Paese non può tacersi come tale accadimento (e soprattutto le conseguenze di questo) sia andato peraltro ad inserirsi in un contesto economico dove, da più parti, si evidenziavano già ritardi della ripresa dovuti – tra le altre cose – anche ad ostacoli di natura normativa e, soprattutto, burocratica<sup>11</sup> nonché a quello che in altra occasione è stato indicato essere il fenomeno della amministrazione difensiva<sup>12</sup>.

Proprio per emendare alcuni di tali ostacoli e al fine di facilitare una reazione quanto più possibile subitanea ed efficace alle conseguenze negative ingenerate dalla pandemia<sup>13</sup>, nel luglio del 2020 il Governo ha varato un decreto legge c.d. semplificazione<sup>14</sup>, convertito poi con modifiche in Legge nel successivo mese di settembre.

<sup>10</sup> Il Fondo monetario internazionale (FMI) ha stimato per il 2020 una recessione a livello globale (-3%) e la Commissione europea ha previsto una contrazione dell'economia dell'UE del 7,5% nel 2020. Per quanto attiene al nostro Paese, le stime del FMI indicano un calo del prodotto interno lordo al -9,1% nel 2020. Inoltre, con specifico riferimento al settore produttivo, nel Rapporto 2020 l'ISTAT ha rilevato che il 45% delle imprese italiane che hanno subito uno stop della propria attività durante la c.d. fase uno di gestione della pandemia registreranno in media un calo del 70% del fatturato rispetto al 2019. *Amplius*, <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf>. In dottrina, si v. ad es. S. Barua, *Understanding Coronanomics: The economic implications of the coronavirus (Covid-19) pandemic*, MPRA paper 99693 e M.S. Eichenbaum, S. Rabelo, M. Trabandt, *The Macroeconomics of Epidemics*, NBER Working Papers 26882, National Bureau of Economic Research, Inc., 2020.

<sup>11</sup> In generale sul tema si v., ad es., P. Ciocca, *L'economia italiana: ripresa lenta, crescita nulla, in Apertacontrada*, 2015; Id., *Tornare alla crescita. Perché l'economia italiana è in crisi e cosa fare per rifonderla*, Roma, 2018, *passim*; A. Macchiati, *Perché l'Italia cresce poco*, Bologna, 2016, *passim*. Nonché, con specifico riguardo agli effetti pregiudizievole sulla crescita derivanti da una legislazione spesso "convulsa" e da una eccessiva burocrazia, già S. Amoroso, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, Milano, 2006, 1 ss., dove affronta il tema del c.d. "rischio amministrativo", e più di recente F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Il dir. eco.*, 2013, 2, 357 ss.; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, *passim*; L. Torchia, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in Id. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, 1 ss. e, ancor più di recente, M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1, 159 ss.

<sup>12</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. Feliziani, *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, in *Il dir. eco.*, 2019, 1, 155 ss. e spec. 175 ss.

<sup>13</sup> Nei considerando del decreto n. 76/2020 si legge: «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici ed edilizia [...]; ritenuta altresì la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure di semplificazione procedimentale [...] nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di *green economy*, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19». *Amplius*, oltre a quanto si dirà nel prosieguo, v. la relazione illustrativa al decreto, spec. 66 ss.

<sup>14</sup> Segnatamente D.l. 16 luglio 2020 n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, conv. in L. 11 settembre 2020 n. 120. Per un commento, si v. i contributi pubblicati in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 6, 727 ss. Per completezza, si segnala che – mentre questo lavoro era in corso di pubblicazione – è stato adottato un ulteriore decreto, attualmente in fase di conversione, contenente misure (assuntamente) di semplificazione. Vale a dire, il d.l. 31 maggio 2021 n. 77, c.d. decreto Governance.

Commentando tale iniziativa legislativa, nel corso dell'ultimo Forum Ambrosetti, Carlo Cottarelli – già Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica (2013 – 2014) e direttore esecutivo del FMI (2014 – 2017) – ha affermato che, stante la gravità della situazione congiunturale in atto, «occorrerebbe un decreto semplificazione al mese per avviare una riforma seria» capace di traghettare il nostro Paese fuori dalla crisi economica in cui versa.

Probabilmente tale affermazione voleva deliberatamente suonare provocatoria. La stessa tuttavia non ha mancato e non manca tuttora di dare adito ad alcune perplessità, delle quali si intende qui provare a spiegare le ragioni. Meglio, anche attraverso l'esame di un caso concreto, il lavoro vuole evidenziare le motivazioni per cui la semplificazione normativa – specie se, come in questo caso, tentata attraverso un decreto che contiene misure *spot* e, dunque, non ispirato ad una logica di sistema<sup>15</sup> – non può di per sé sola essere ritenuta l'unico né il principale strumento per uscire dalle pastoie della crisi e facilitare la ripartenza del Paese<sup>16</sup>.

E tanto con il *caveat* per cui – per ovvie ragioni – le considerazioni che seguiranno non toccheranno in maniera analitica tutti gli aspetti interessati dal decreto in parola, ma saranno “limitate” – si fa per dire – al tema dello sviluppo industriale in connessione con quello della tutela ambientale. “Limitate” perché, se è vero – come scriveva Vittorio Bachelet – che «nella società moderna [...] è lo sviluppo della tecnica e dell'industria che condiziona largamente lo sviluppo economico e sociale [...]» di un Paese<sup>17</sup>, è altrettanto vero che oggi la politica industriale (e, di riflesso,

---

In dottrina, sul controverso tema della semplificazione, oltre al già ricordato contributo di S. Amorosino, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, cit., *passim*, si v. specialmente E. Casetta, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, 2, 336 ss.; R. Ferrara, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 323 ss. e F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 2008, 2, 335.

<sup>15</sup> Sembra ravvisare questo limite del decreto in parola, seppur con precipuo riguardo alle disposizioni di esso che interessano la materia ambientale, anche F. de Leonardis, *L'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 6, 787 ss. e in particolare 796.

<sup>16</sup> Al riguardo, si ricorda peraltro l'importante filone di pensiero che ha considerato l'assenza di (sufficienti) regole come una importante causa dello scoppio della crisi dei mutui *subprime* negli Stati Uniti da cui poi, a catena, è derivata la crisi economico – finanziaria che ha interessato sostanzialmente tutti i Paesi occidentali sul finire del primo decennio degli anni duemila.

In senso critico nei riguardi di una indiscriminata de-regolamentazione innanzitutto J.E. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, 2013, spec. 53 ss. e 197 ss. Inoltre, si v. C. Crouch, *The Strange Non Death of Neoliberalism*, London, 2011, *passim*; T. Piketty, *Why Save The Bankers? And Other Essays on Our Economic and Political Crisis*, Boston-New York, 2016, *passim*, nonché già L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2001, *passim*. Tra i giuristi, v. specialmente D. Ferri, F. Cortese, *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, New York, 2019, *passim* e G. Vosa, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea*, Milano, 2020, spec. 271 ss. Da ultimo, in chiave sociologica si v. M.R. Ferrarese, *Il diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Bari, 2015, *passim*.

<sup>17</sup> Il riferimento è a V. Bachelet, (voce) *Industria e industrializzazione*, in *Enc. Dir.*, XXI vol., Milano, 1971, 271. Più di recente, per avere un'idea della dimensione del fenomeno in parola (ante pandemia), anche in rapporto al contesto europeo e mondiale, si v. i dati riportati nel Rapporto Istat 2018 recante *L'economia*

quindi anche la politica economica) non può ragionevolmente essere disancorata da quella ambientale<sup>18</sup>, pena il condannare quello stesso Paese ad uno stato di cronica arretratezza sul piano economico oltre che, prima ancora, su quello culturale<sup>19</sup>.

## 2. *Lo sviluppo industriale in tempo di pandemia tra aiuti di Stato...*

Ora, la rilevanza del settore industriale per lo sviluppo economico del nostro Paese e, più in generale, per la tenuta dell'economia dell'intera Unione europea ha trovato una chiara conferma proprio all'indomani dello scoppio della pandemia da Covid-19, quando le istituzioni europee si sono adoperate per varare misure volte a fronteggiare le possibili conseguenze negative dell'emergenza sanitaria sull'economia<sup>20</sup>.

Il pensiero corre qui innanzitutto alla Comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020 recante "Risposta economica coordinata all'emergenza Covid – 19"<sup>21</sup>, dove – tra le altre cose – si sottolinea come, «oltre all'impatto significativo a livello sociale e sulla dimensione umana, l'epidemia di coronavirus rappresent[er]à uno shock economico di grande portata per l'UE che richiede un intervento deciso

---

*italiana e il sistema delle imprese. Reti, legami produttivi, territorio* (<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo1.pdf>) e quelli presenti nel Rapporto di Confindustria sull'industria italiana 2019 (<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/tendenze-delle-imprese-e-dei-sistemi-industriali/tutti/dettaglio/rapporto-industria+italiana+2019>).

<sup>18</sup> Sul punto, salvo quanto più diffusamente *infra*, basti qui richiamare la recente comunicazione dell'11 marzo 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020)98, dove – tra le altre cose – si legge: «l'estensione dell'economia circolare dai precursori agli operatori economici tradizionali contribuirà in modo significativo al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050 e alla dissociazione della crescita economica dall'uso delle risorse garantendo nel contempo la competitività a lungo termine dell'UE senza lasciare indietro nessuno. Per concretizzare questa ambizione, l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta, e dunque deve fare il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nel prossimo decennio». In dottrina, se si vuole, C. Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 843 ss.

<sup>19</sup> Si v. R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in F. de Leonardis (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019, 1 ss., nonché ancor più di recente F. de Leonardis, (voce) *Economia circolare* (diritto pubblico), in corso di pubblicazione in *Dig. disc. pubbl.*, (aggiornamento) 2020, 17, il quale – muovendo dall'assunto che «l'economia circolare comporta un vero e proprio cambio di paradigma innanzitutto dal punto di vista culturale» – scrive: «in nome della tutela dell'ambiente il potere pubblico potrebbe (e dovrebbe) spingersi ad indicare al privato verso quali prodotti si deve orientare la produzione realizzandosi così una vera e propria conformazione ecologica della politica industriale volta alla conservazione e [al] miglioramento delle risorse naturali».

<sup>20</sup> Perplesività circa l'effettiva tempestività dell'intervento delle istituzioni europee in A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisis*, cit., 3.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'eurogruppo del 13 marzo 2020, recante *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, COM (2020) 112.

e coordinato. [...] I mercati azionari europei hanno perso circa il 30% rispetto alla metà di febbraio, vale a dire il maggiore calo su base mensile dall'inizio della crisi del 2008»<sup>22</sup>. Per questa ragione – prosegue la Commissione – «si tratta di garantire l'integrità del mercato comune [...]. Si tratta di [...] garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e sull'occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. [...] In sostanza, si tratta di prepararci per garantire una rapida ripresa da questo shock economico»<sup>23</sup>.

Al fine di favorire tale «rapida ripresa», dunque, la Comunicazione ha puntualmente individuato alcune priorità rispetto alle quali intervenire con azioni improntate alla massima urgenza. Segnatamente, si tratta di: *i*) minimizzare le conseguenze socioeconomiche della pandemia<sup>24</sup>; *ii*) garantire la solidarietà del mercato unico<sup>25</sup>; *iii*) mobilitare il bilancio dell'UE e il Gruppo Banca europea per gli investimenti<sup>26</sup>; *iv*) utilizzare appieno la flessibilità del quadro europeo per le finanze pubbliche<sup>27</sup> ed inoltre, per quanto qui maggiormente di interesse, fare leva sul ricorso agli *v*) aiuti di Stato<sup>28</sup> alle imprese al fine di arginare o, se si preferisce, di mitigare gli effetti economici della pandemia sulle attività produttive.

A tale ultimo riguardo, infatti, la Commissione nella Comunicazione in parola – in considerazione del profilarsi di una situazione di «grave turbamento dell'economia»<sup>29</sup> alla quale porre necessariamente rimedio e muovendo dal presupposto che tuttavia il bilancio dell'Unione è di «limitata entità»<sup>30</sup> – ha afferma-

<sup>22</sup> COM (2020) 112, cit. par. 1.

<sup>23</sup> COM (2020) 112, cit., par. 1.

<sup>24</sup> Al par. 2 della Comunicazione in parola si legge infatti: «poiché la crescita del PIL reale nel 2020 potrebbe scendere ben al di sotto dello zero o addirittura essere chiaramente negativa a seguito del Covid-19, una risposta economica coordinata delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri è fondamentale per attenuare le ripercussioni economiche».

<sup>25</sup> A tale riguardo nel par. 3 della Comunicazione la Commissione ha individuato tre settori in cui è prioritariamente importante garantire detta solidarietà. Segnatamente si tratta di: *i*) fornitura di attrezzature mediche; *ii*) trasporti e *iii*) turismo.

<sup>26</sup> Al fine di (par. 4): *i*) fornire liquidità alle imprese; *ii*) attenuare l'impatto della pandemia sull'occupazione per gli individui e per i settori più colpiti in caso di interruzione della produzione o di calo delle vendite; *iii*) investire circa 37 miliardi di euro destinandole alla politica di coesione.

<sup>27</sup> A tale riguardo, al par. 6 della Comunicazione in discorso si legge che «occorre fornire [...] un sostegno alle imprese in ambiti e settori specifici che si trovano ad affrontare interruzioni della produzione o delle vendite e sono pertanto colpite dalla compressione della liquidità, in particolare alle PMI». Tali misure, a parere della Commissione, possono consistere in: *i*) «misure tributarie destinate alle imprese delle regioni e dei settori colpiti (come ad esempio differimento del pagamento delle imposte sulle società, dei contributi previdenziali e dell'IVA; anticipo dei pagamenti e versamento degli arretrati da parte delle amministrazioni pubbliche; sgravi fiscali, sostegno finanziario diretto»; *ii*) «garanzie alle banche affinché aiutino le imprese con capitale di esercizio e garanzie all'esportazione, eventualmente integrate da misure a livello di vigilanza».

<sup>28</sup> Sul punto, oltre a quanto si dirà *infra*, v. COM (2020) 112, cit., par. 5 della Comunicazione in parola.

<sup>29</sup> COM (2020) 112, par. 5, 11.

<sup>30</sup> COM (2020) 112, par. 5, 10.

to come «la risposta principale al coronavirus in termini di finanza pubblica [possa venire solo] dai bilanci nazionali degli Stati membri»<sup>31</sup>.

Questi ultimi pertanto – ferma la vigenza di quello che rimane comunque essere il quadro normativo in materia, ossia gli artt. 107, 108 e 109 TFUE e i pertinenti atti di diritto derivato<sup>32</sup> – sono stati *eccezionalmente e temporaneamente* immessi nella facoltà di approntare misure di sostegno alle imprese, anche nella forma di aiuti di Stato.

In proposito, preme evidenziare come nel caso di specie la Commissione sia andata a valorizzare ulteriormente la possibilità, già prevista all'art. 107, par. 2 e 3, TFUE<sup>33</sup>, di introdurre (motivate) eccezioni alla regola cardine di cui al par. 1 dello stesso articolo<sup>34</sup>. Nella comunicazione in discorso si legge infatti che «le norme sugli aiuti di Stato fondate sull'art. 107, paragrafo 3, lettera b) TFUE consentono agli Stati membri, previa approvazione della Commissione, di soddisfare il grave fabbisogno di liquidità e sostenere le imprese a rischio di fallimento a causa dell'epidemia di Covid-19»<sup>35</sup>.

Ne deriva, pertanto, che – come già anticipato – le previsioni di cui si discute hanno finito per aggiungersi (in via transitoria) a quelle già esistenti nella materia *de qua* e non già per sostituirsi alle stesse<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> COM (2020) 112, par. 5, 10.

<sup>32</sup> Per un commento analitico ai citati articoli del TFUE si v., per tutti, A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 1141 ss. Inoltre, tra gli atti di diritto derivato rileva qui specialmente il Regolamento Ue 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, come modificato dal Regolamento UE 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017 e dal Regolamento UE 2020/972 della Commissione del 2 luglio 2020. Quest'ultimo in particolare rileva nella misura in cui ha esteso sino al 31 dicembre 2023 la vigenza del Regolamento che è andato a modificare (v. art. 59).

<sup>33</sup> In specie, rilevano qui le previsioni di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE, a mente del quale «sono compatibili con il mercato interno: [...] b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali», e soprattutto quelle di cui all'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, a mente del quale «possono considerarsi compatibili con il mercato interno: [...] b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

Sul punto si v. altresì le riflessioni di A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisi*, cit., 6.

<sup>34</sup> L'art. 107, par. 1, TFUE dispone: «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

<sup>35</sup> COM (2020) 112, par. 5, 10.

<sup>36</sup> In questo senso, ad es., anche A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisi*, cit., 6, laddove l'A. scrive: «it is however, rather curious to read slightly empathic reactions labelling the TF as an entire suspension of state aid control. There are two basic elements to take into account to counteract such a claim. First, the TF is not called "temporary" for nothing [...]. Secondly, the differentiated application of state aid rules in dealing with emergencies is explicitly addressed within the founding Treaty itself in at least three provisions [i.e. art. 107, par. 2, lett. b); art. 107, par. 3; art. 108, par. 2]».

La Comunicazione appena ricordata deve poi necessariamente essere letta ed analizzata insieme alle più puntuali disposizioni in materia di aiuti di Stato adottate a breve distanza di tempo dalla stessa Commissione europea. Il riferimento è, segnatamente, a quell'insieme di misure che sono andate a comporre il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19", c.d. *Temporary Framework*<sup>37</sup>.

Più nel dettaglio, muovendo anch'esso dal constatare «la natura eccezionale dell'epidemia da Covid-19»<sup>38</sup> e «il rischio [concreto] di una grave recessione che riguarda l'intera economia dell'UE, dal momento che colpisce imprese, posti di lavoro e famiglie»<sup>39</sup>, il *Temporary Framework* «[...] illustra le possibilità di cui gli Stati membri dispongono in base alle norme dell'UE [e non, dunque, in deroga alle stesse, ndr.] per garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese, in particolare le PMI, che si trovano a far fronte a un'improvvisa carenza di credito in questo periodo, per consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale»<sup>40</sup>.

Tra le possibilità in parola figura per l'appunto l'erogazione in via transitoria di aiuti di Stato<sup>41</sup> alle imprese, anche sotto forma di sovvenzioni dirette<sup>42</sup>, giacché – si legge nella citata Comunicazione – i danni a cui le attività produttive andranno ragionevolmente incontro «non potevano essere previsti, sono di notevole entità e hanno pertanto fatto sì che le [stesse] si trov[ino] in condizioni che *differi-*

<sup>37</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020, recante "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19" (C(2020)1863), successivamente più volte integrata e modificata (si v. le Comunicazioni della Commissione del 3 aprile 2020, C(2020)2215; dell'8 maggio 2020 C(2020)3156, del 2 luglio 2020 C(2020)4509 ed infine del 13 ottobre 2020 C(2020)7127).

In dottrina, per un commento a tale Quadro temporaneo si v. innanzitutto il già ricordato contributo di A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisis*, cit., 1 ss., nonché cenni anche in M.C. Malaguti, *Il divieto di aiuti di Stato*, in A. Giordano (a cura di), *Diritto tributario europeo e internazionale. Fonti, principi, singole imposte, tutele stragiudiziali e processuali*, Milano, 2020, 71 ss. e spc. 95 ss.

<sup>38</sup> C(2020)1863, cit., par. 8.

<sup>39</sup> C(2020)1863, cit., par. 9.

<sup>40</sup> C(2020)1863, cit., par. 11.

<sup>41</sup> L'eccezionalità delle misure peraltro è stata espressamente ribadita qualche giorno prima della adozione (della prima versione) del *Temporary Framework* dalla Commissaria Vestager, allorché la stessa ha affermato come il quadro temporaneo in corso di elaborazione, accanto all'obiettivo di garantire liquidità alle imprese, dovesse perseguire anche quello di scongiurare il rischio che il supporto alle imprese concesso in uno Stato Membro andasse a minare l'unità di cui l'Europa ha bisogno, specie durante il periodo di crisi. *Amplius*, v. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_479).

Del pari, in dottrina si legge che «*finally, the Framework also emphasizes that this is not the time for a harmful subsidies race. In the Commission's view, a coordinated and proportionate application of state aid rules could be vital in preserving at least some level of European solidarity*» (A. Biondi, *Governing the Interregnum: State Aid rules and the Covid-19 Crisis*, cit., 5).

<sup>42</sup> Più nel dettaglio, le misure previste dal *Temporary Framework* consistono in: *i*) aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali (3.1.); *ii*) aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti (3.2.); *iii*) aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti (3.3.); *iv*) aiuti sotto forma di garanzie e prestiti vincolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari (3.4.); *v*) assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (3.5).

scono nettamente dalle condizioni di mercato in cui operano generalmente. Anche le imprese sane, ben preparate ad affrontare i rischi inerenti alla normale attività imprenditoriale, possono trovarsi a dover far fronte a queste circostanze eccezionali, al punto che la loro sopravvivenza potrebbe essere messa a repentaglio»<sup>43</sup>.

La base giuridica individuata dal *Temporary Framework* per l'autorizzazione di detti aiuti è – come in parte già anticipato – l'art. 107, par. 3, lettera b), del TFUE, a mente del quale «la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati “a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”»<sup>44</sup>.

Nella Comunicazione in discorso, pertanto, la Commissione è andata a «defini[re puntualmente] le condizioni di compatibilità che applicherà in linea di massima agli aiuti concessi dagli Stati membri a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE»<sup>45</sup> per fronteggiare le conseguenze economiche negative determinatesi in conseguenza della pandemia da Covid-19. A tale riguardo, la Commissione ha dunque avuto cura di precisare che – tra le altre cose – gli Stati membri sono tenuti a «dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione in applicazione della presente comunicazione sono *necessarie, adeguate e proporzionate*»<sup>46</sup> allo scopo di «porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato e che sono pienamente rispettate tutte le condizioni della presente comunicazione»<sup>47</sup>.

### 3. (Segue)... ed economia circolare

Le previsioni poc'anzi descritte hanno destato particolare interesse poiché – introducendo, ancorché in via temporanea<sup>48</sup>, sensibili deroghe ad una disposizione, l'art. 107, par. 1, TFUE, da sempre considerata cruciale per la costruzione

<sup>43</sup> C (2020)1863, cit., par. 8. Corsivo aggiunto.

<sup>44</sup> Così C (2020)1863, cit., par. 17.

<sup>45</sup> C (2020)1863, cit., par. 19.

<sup>46</sup> C (2020)1863, cit., par. 19. Corsivo aggiunto.

<sup>47</sup> Ancora, C (2020)1863, cit., par. 19. *Ex multis*, per un quadro esaustivo delle misure di aiuto notificate dagli Stati membri alla Commissione e delle risposte date da questa ultima, si v. [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/State\\_aid\\_decisions\\_TF\\_and\\_107\\_2b\\_107\\_3b\\_107\\_3c-pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c-pdf).

<sup>48</sup> Sottolinea chiaramente il carattere temporaneo delle misure in discorso e il fatto che le stesse non implicano in alcun modo il venir meno delle consuete regole in materia di aiuti di Stato, A. Biondi, *Governing the Interregnum: StateAid rules and the Covid – 19 Crisis*, cit., 6. Per completezza, si ricorda che anche in risposta alla crisi finanziaria che a far data dal 2007 (e poi specialmente dal 2011) ha interessato (anche) l'economia dell'Unione le istituzioni europee vararono misure puntuali nella materia *de qua*. Si v. in particolare la Comunicazione della Commissione del 1 agosto 2013 relativa all'applicazione, dal 1 agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, 2013/C 216/01. Sul punto, in dottrina, v. per tutti A. Biondi, *State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid*, in *CMLRev.*, 2013, 6, 1719 ss. e C. Buzzacchi, *Aiuti di stato tra misure anti-crisi ed esigenze di modernizzazione: la politica europea cambia passo?*, in *Conc. e mercato*, 2013, 1, 77 ss.

e la tenuta del mercato unico<sup>49</sup> –, da un lato, hanno lasciato chiaramente intendere l’eccezionale gravità della situazione in cui versa il settore produttivo industriale<sup>50</sup> e, dall’altro lato, hanno sollevato una serie di interrogativi circa l’industria del futuro<sup>51</sup>.

Ai fini qui in discorso, la maggiore perplessità riguarda essenzialmente le sorti dell’economia circolare<sup>52</sup>.

L’emergenza sanitaria da Covid-19 è occorsa infatti in un momento storico in cui le istituzioni europee sembravano aver impresso l’acceleratore a quel processo di istituzione del nuovo modello economico circolare avviato oramai un decennio fa con la Comunicazione “Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”<sup>53</sup>.

Solo per citare gli atti normativi più recenti, si pensi al pacchetto sull’economia circolare del 2015<sup>54</sup> seguito a brevissimo tempo da quello del 2018<sup>55</sup>; al *Green Deal* europeo<sup>56</sup> e – da ultimo – alla Comunicazione “Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva”<sup>57</sup>, dove si sottolinea espressamente come la «transizione progressiva, ma irreversibile, verso

<sup>49</sup> Sul punto si v. innanzitutto G. Tesaro, *Diritto dell’Unione europea*, Padova, 2010, 800 ss., nonché A. Biondi, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2003; A. Brancasi, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 1-2, 195 ss.; nonché A. Libertini, *Diritto della concorrenza dell’Unione europea*, Milano, 2014, 569 ss.

<sup>50</sup> Al riguardo, si v. innanzitutto i dati resi noti dal Centro Studi di Confindustria nel rapporto recante *Indagine rapida CSC sulla produzione industriale del 2 aprile 2020* (<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/congiuntura-e-previsioni/tutti/dettaglio/indagine-rapida-produzione-industriale-Italia-marzo-2020>), ma anche il rapporto I-com (<https://www.i-com.it/2020/06/12/settori-industriali-covid-19/>).

<sup>51</sup> Sulle prospettive che, almeno fino all’avvento della pandemia, si riteneva attendessero il settore industriale si consentito rinviare a C. Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all’economia*, cit., 843 ss.

<sup>52</sup> Sul concetto di economia circolare e sulle sue molte implicazioni si v. F. de Leonardi, (voce) *Economia circolare*, cit., *passim*; Id., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163 ss., nonché i saggi contenuti in Id. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, *passim*.

<sup>53</sup> Segnatamente, Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2020, recante *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020.

<sup>54</sup> Nell’ambito del quale v. specialmente la Comunicazione del 2 dicembre 2015 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *L’anello mancante – Piano d’azione per l’economia circolare*, COM (2015) 614.

<sup>55</sup> Composto da quattro direttive del 30 maggio 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, vale a dire: 2018/849/Ue, che modifica le direttive 2000/53/Ce relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/ce relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/Ue sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche; 2018/850/Ue, che modifica la direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche di rifiuti; 2018/851/Ue, che modifica la direttiva 2008/98/Ce relativa ai rifiuti ed, infine, 2018/852/Ue, che modifica la direttiva 94/62/Ce sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione dell’11 dicembre 2019 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM/2019/640.

<sup>57</sup> COM (2020)98, cit.

un sistema economico sostenibile [sia] un elemento imprescindibile della nuova strategia industriale europea»<sup>58</sup>.

Non di meno, in ragione delle ricadute economiche che tale emergenza lasciava sin da subito presagire, la stessa – si è visto – è parsa spostare il fuoco dell'attenzione delle istituzioni europee, così come peraltro dei Governi nazionali, dai profili legati alla implementazione del modello economico circolare a quelli squisitamente economici e finanziari. Quasi a far temere – al di là delle affermazioni di principio<sup>59</sup> – il rischio di un nuovo scollamento tra ambiente ed economia/sviluppo economico, secondo un processo diametralmente opposto a quello che, invece, ha segnato la nascita e lo sviluppo, soprattutto nei tempi più recenti, del diritto ambientale come un percorso di «riconciliazione»<sup>60</sup> tra ambiente ed attività produttive.

Da questo punto di vista, dunque, non vi è dubbio che la pandemia (o, meglio, le conseguenze che ad essa si legano) abbia costituito un fattore di ulteriore complicazione e forse anche di rallentamento in un processo – quello, per l'appunto, di transizione verso un modello economico circolare – già di per sé non privo di difficoltà, anche dal punto di vista delle regole<sup>61</sup>. In altri termini, una sorta di sfida nella sfida.

Eppure, come accennato poc'anzi, ancora nelle scorse settimane le istituzioni europee hanno continuato a ribadire l'importanza di tenere il passo rispetto agli obiettivi di sostenibilità ambientale e al relativo cronoprogramma a suo tempo dettati<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Cfr. P. 1, p. 2 della Comunicazione in parola, dove si legge altresì: «secondo uno studio recente, l'applicazione dei principi dell'economia circolare nell'insieme dell'economia dell'UE potrebbe aumentarne il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700.000 nuovi posti di lavoro». Il riferimento è qui alla ricerca Cambridge Econometrics, Trinomics e ICF (2018), *Impacts of circular economy policies on the labour market*.

<sup>59</sup> Ad esempio, nello stesso *Temporary Framework* – di cui si è già detto diffusamente nel paragrafo che precede – al punto 1.2, par. 10, la Commissione ha affermato che «l'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato dell'UE serve ad assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese colpite durante l'epidemia di covid-19, ma anche a consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale, tenendo conto di quanto sia importante la duplice transizione *verde* e digitale conformemente agli obiettivi dell'UE. [...]». Corsivo aggiunto.

<sup>60</sup> Usa questa espressione J. Morand Deviller, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, 2014, 3 ss.

<sup>61</sup> Solo per fare alcuni esempi, si pensi al complesso tema delle autorizzazioni legate agli impianti trattamento dei rifiuti o al loro trasporto. Aspetti, questi appena citati, che ovviamente rivestono una notevole importanza pratica ai fini della implementazione del modello economico circolare. In dottrina, sulla questione delle autorizzazioni ambientali si v., per tutti, F. Fracchia, *I procedimenti amministrativi in materia di ambiente*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 253 ss. e P.L. Portaluri, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 33 ss.

<sup>62</sup> Si v., ad es., la Comunicazione recante *Nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., nonché lo stesso *Temporary Framework*, cit.

Al riguardo, per quel che concerne più da vicino l'Italia, occorre senz'altro osservare che lo scorso mese di settembre sono intervenuti importanti provvedimenti normativi. Tra questi, in particolare, il decreto di recepimento delle nuove direttive in materia di rifiuti 2018/851/UE e di imballaggi 2018/852/UE<sup>63</sup>, che costituiscono senza alcun dubbio tasselli fondamentali nel percorso di avvicinamento al modello economico circolare.

Inoltre altre misure adottate sempre di recente sono andate, quanto meno nelle intenzioni del legislatore, nella direzione di semplificare e, dunque, in teoria di velocizzare quei procedimenti (in senso lato) funzionali al compimento di azioni a vario titolo correlate con l'obiettivo in discorso. Il pensiero corre ovviamente al già citato decreto semplificazione<sup>64</sup> e qui, in particolare, all'art. 9 *Misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali*<sup>65</sup>; all'art. 13 *Accelerazione del procedimento in conferenza di servizi*<sup>66</sup>; nonché a tutte le misure contenute nei capi II e III del titolo IV recanti rispettivamente *Semplificazioni in materia ambientale* (artt. 50 e ss.)<sup>67</sup> e *Semplificazioni in materia di green economy* (artt. 56 e ss.)<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> D.lgs. 3 settembre 2020 n. 116, "Attuazione della direttiva (UE) 2018/51 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio".

<sup>64</sup> D.l. 16 luglio 2020 n. 76, cit.

<sup>65</sup> Al riguardo, nella relazione tecnica si chiarisce come il c. 2 di tale articolo introduca la possibilità per i Presidenti delle regioni «di avvalersi [...] di tutti i soggetti pubblici e privati [...] non solo per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli accordi di programma stipulati con le Regioni ai sensi dell'art. 2, c. 240, L. 23 dicembre 2009 n. 191, ma che per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico comunque finanziate a valere su risorse finanziarie nazionali, europee e regionali» (p. 3). *Ex multis*, v. la relazione illustrativa p. 14 ss.

<sup>66</sup> Nella relazione tecnica si chiarisce il carattere straordinario dell'articolo in parola. Si legge infatti che «la disposizione [...] [è] finalizzata a definire una procedura di conferenza dei servizi straordinaria e per un tempo determinato (fino al 31 dicembre 2021), con semplificazioni procedurali volte a fronteggiare gli effetti negativi, di natura sanitaria ed economica, derivanti dalle misure di contenimento e dall'emergenza sanitaria globale del Covid-19» (p. 4). *Ex multis*, v. la relazione illustrativa p. 27.

<sup>67</sup> Sul punto si v. più diffusamente la relazione tecnica, p. 29 ss. e la relazione illustrativa, p. 87 ss. In dottrina, v. F. de Leonardis, *L'ambiente*, cit., 787 ss.

<sup>68</sup> *Amplius*, v. la relazione tecnica, p. 32 ss. e la relazione illustrativa, p. 101 ss. In particolare, con riguardo all'art. 56 del decreto in parola (*i.e.* Disposizioni di semplificazione in materia di interventi su progetti o impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile e di taluni nuovi impianti, nonché di spalma incentivi e di controlli), la relazione tecnica sottolinea che «le norme non hanno impatti diretti sul bilancio pubblico. Possono tuttavia generare effetti benefici conseguenti ai maggiori investimenti che verranno attivati», mentre, dal proprio canto, la relazione illustrativa chiarisce che «le disposizioni hanno la finalità di semplificare gli interventi di ammodernamento di impianti esistenti alimentati da fonti rinnovabili, anche in corso di incentivazione, e di realizzazione di impianti fotovoltaici di nuova costruzione, con moduli collocati sulle coperture di edifici ad uso produttivo, compreso il caso di installazione in sostituzione di coperture in eternit [...]».

#### 4. *Il caso dell'art. 53 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto rilancio): un'occasione mancata?*

Al contempo, con specifico riguardo al settore dell'industria e della sua riconversione in senso circolare, il pensiero deve correre necessariamente anche al d.l. 19 maggio 2020 n. 34<sup>69</sup> (c.d. decreto rilancio) e, in specie, agli artt. 53 ss. che recepiscono le disposizioni in materia di aiuti di Stato contenute nel poc'anzi richiamato *Temporary Framework*<sup>70</sup>.

In particolare, merita qui attenzione l'art. 53 del citato decreto rilancio che è rubricato "Deroga al divieto di concessione di aiuti di Stato a imprese beneficiarie di aiuti illegali non rimborsati" e che dispone come segue: «in deroga all'articolo 46, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che vieta ai soggetti beneficiari di aiuti non rimborsati, di cui è obbligatorio il recupero in esecuzione di una decisione della Commissione europea, di ricevere nuovi aiuti, i suddetti soggetti, in ragione delle straordinarie condizioni determinate dall'epidemia di COVID-19, accedono agli aiuti previsti da atti legislativi o amministrativi adottati, a livello nazionale, regionale o territoriale, ai sensi e nella vigenza della comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020, C (2020)1863, "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19", e successive modificazioni, al netto dell'importo dovuto e non rimborsato, comprensivo degli interessi maturati fino alla data dell'erogazione»<sup>71</sup>.

L'articolo in parola ammette in sostanza che, in deroga a quello che rappresenta un principio cardine in materia di aiuti di Stato (*i.e.* la nota regola *Deggendorf*)<sup>72</sup>, i soggetti che sono stati beneficiari di aiuti successivamente dichiarati illegittimi dalla Commissione europea e che non hanno ancora restituito quanto indebitamente percepito possano comunque ricevere nuovi aiuti, ove questi siano previsti da norme nazionali o regionali (nonché da atti amministrati-

<sup>69</sup> Segnatamente d.l. 19 maggio 2020 n. 34, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", conv. con modifiche in L. 17 luglio 2020 n. 77.

<sup>70</sup> C (2020) 1863, cit., s.m.i., in ordine alla quale v. *amplius* par. 2, *retro*.

<sup>71</sup> Sul punto v. anche la relazione illustrativa del d.l. rilancio, p. 53.

<sup>72</sup> Nella relazione illustrativa si legge, infatti, che «come regola generale della normativa europea sugli aiuti di Stato, le imprese che hanno beneficiato di aiuti illegali e incompatibili e che sono destinatarie di un ordine di recupero pendente in virtù di una Decisione della Commissione europea non possono beneficiare di ulteriori aiuti fino al completo recupero. Questo principio (c.d. principio *Deggendorf*) fa parte di tutte le linee guida sulla compatibilità degli aiuti di Stato e dei regolamenti generali di esenzione per categoria. Detto principio già non si applica – per espressa previsione normativa europea – nei casi di indennizzo dei danni derivanti da calamità naturale. Analogamente considerata la qualifica di evento eccezionale della pandemia [da] covid-19 e, quindi, l'assoluta eccezionalità, temporaneità e la natura emergenziale delle misure di aiuti di Stato adottate [...] la stessa Commissione [...] ha comunicato che questo principio non si applica alle misure di cui al *Temporary Framework* per sostenere l'economia nel contesto dell'epidemia [da] coronavirus. [...] Un approccio simile fu adottato nel contesto del quadro temporaneo al momento della crisi finanziaria del 2008». (p. 53).

vi) adottate alle condizioni e nei limiti (anche temporali<sup>73</sup>) del poc' anzi richiamato *Temporary Framework*, con il solo *caveat* per cui tali aiuti saranno corrisposti al netto di quanto ancora dovuto e non rimborsato dall'impresa beneficiaria dell'aiuto già dichiarato illegittimo.

Detto in altri termini, l'art. 53 del decreto rilancio immette lo Stato e le Regioni nella facoltà di adottare disposizioni di legge che, alle condizioni e nei limiti indicati nel *Temporary Framework*, prevedano l'attribuzione di aiuti di Stato a beneficio anche di quelle imprese che in passato hanno ricevuto aiuti illegittimi e che, nonostante una decisione in tal senso da parte della Commissione, non li hanno ancora restituiti.

Ai fini in discorso, l'interesse per questo articolo sta tutto nella sua origine e nella sua, purtroppo, brevissima storia. Il citato art. 53 infatti non trova un diretto equipollente nella più volte ricordata Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020, ma è stato inserito nel decreto rilancio all'esito una interlocuzione con la Commissione europea volta ad ottenere dalla stessa una interpretazione autentica del *Temporary Framework*<sup>74</sup>.

Nella specie, detta interlocuzione è stata avviata dalle autorità italiane su sollecitazione di una amministrazione regionale la quale, allo stato, risulta essere responsabile ai fini del recupero di alcuni aiuti dichiarati illegittimi dalla Commissione europea. Poiché infatti il *Temporary Framework* (specialmente nella sua prima versione) non ha affrontato espressamente la questione della derogabilità della regola *Deggendorf*, l'amministrazione in discorso ha richiesto chiarimenti sul punto.

Avendo sollecitato dapprima un intervento interpretativo e successivamente essendovi stato a livello nazionale un intervento normativo *ad hoc* (l'art. 53 del decreto rilancio, per l'appunto), sembrerebbe ovvio poter concludere nel senso che l'amministrazione in parola si sia prontamente avvalsa della facoltà concessa dal d.l. n. 34 del 2020 e che, dunque, detta Regione abbia adottato una disposizione attuativa del citato art. 53.

---

<sup>73</sup> Sempre nella relazione illustrativa si legge infatti: «pertanto, solo nel caso di aiuti concessi conformemente alle misure di cui al quadro temporaneo [dettato dalla] Commissione europea e solo per il periodo di vigenza dello stesso, possono essere concessi aiuti anche a imprese che hanno ancora l'obbligo di rimborsare ulteriori aiuti illegali e [dichiarati] incompatibili, fermo restando l'adempimento di tale obbligo» (p. 53). Con riferimento al dato temporale si sottolinea come inizialmente il *Temporary Framework* avrebbe dovuto applicarsi fino al 31 dicembre 2020. Tuttavia, è del 13 ottobre 2020 la notizia secondo cui la Commissione europea ha deciso – in ragione essenzialmente del perdurare dell'emergenza sanitaria da Covid-19 – di prorogare la vigenza di tale quadro di ulteriori sei mesi, ossia fino al 30 giugno 2021, che diventano nove per quel che concerne le disposizioni relative alle misure di ricapitalizzazione (30 settembre 2021). Da ultimo, è del 28 gennaio 2021 la notizia secondo cui la Commissione europea ha deciso di prorogare di ulteriori sei mesi – ossia fino al 31 dicembre 2021 – la vigenza del *Temporary Framework*.

<sup>74</sup> È quanto si evince chiaramente dalla sopra richiamata relazione illustrativa. Si v., in particolare, la nota n. 71, *retro*.

Applicare o, meglio, dare corso alle disposizioni contenute in tale articolo significherebbe (*rectius*, avrebbe significato), infatti, consentire alle imprese interessate di estinguere un debito pregresso e (almeno in alcuni casi) di avere la liquidità per poter compiere ulteriori investimenti funzionali all'esercizio della propria attività produttiva. Investimenti, s'intende, di vario genere, compresi ovviamente quelli di maggior interesse ai presenti fini perché intesi ad accrescere la sostenibilità ambientale – e con essa, inevitabilmente, anche la competitività – delle singole realtà industriali<sup>75</sup>.

Invece, così non è stato. Almeno fino al momento in cui si stanno scrivendo queste pagine. Ma, potendo il regime derogatorio in materia di aiuti di Stato operare solo per un tempo limitato (i.e. inizialmente fino al 31 dicembre 2020, ad oggi fino al 31 dicembre 2021<sup>76</sup>), è verosimile dubitare che la Regione in questione eserciti – non fosse altro alla luce dell'inerzia mostrata sino ad ora – la facoltà concessale dall'art. 53 del decreto rilancio e che, dunque, adotti realmente una disposizione attuativa dello stesso, concedendo per l'effetto gli aiuti in parola alle imprese del proprio territorio.

##### 5. *La semplificazione normativa di per sé non basta (e talora non serve)*

Orbene, quasi sempre quando un'opera o un'infrastruttura non viene realizzata o, ancora e più in generale, quando una determinata attività e un procedimento non vengono portati a debito compimento si invoca – come fosse un *leit motiv* – la necessità di una maggiore semplificazione, *in primis* normativa<sup>77</sup>.

Altrettanto spesso, inoltre, la «difficoltà di semplificare»<sup>78</sup> viene a sua volta imputata in via prevalente, se non addirittura esclusiva, ad una legislazione statale carente, contorta o eccessivamente convulsa<sup>79</sup>. Senz'altro, in molti casi è proprio così.

<sup>75</sup> Il tema degli investimenti è da sempre cruciale nell'ottica della attuazione e della implementazione di azioni e, più in generale, di politiche ambientali. Si pensi ad esempio alla materia delle energie rinnovabili, in ordine alla quale – se si vuole – C. Feliziani, "Così è (se vi pare)". *L'impatto della politica europea in materia di energia rinnovabile in Italia e in Gran Bretagna*, in R. Miccù (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets. Implementation of the Third Package and Promotion of Renewable Energy*, Napoli, 2016, 189 ss. Inoltre, con riguardo al nesso tra investimenti in sostenibilità ambientale e aumento della competitività si v., ad es., le recenti Comunicazioni COM(2020)98, cit. e COM(2019)640, cit.

<sup>76</sup> È questa notizia del 13 ottobre 2020. *Amplius*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_20\\_1872](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1872)

<sup>77</sup> Per una esaustiva disamina di alcuni casi si v. L. Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, cit., *passim*.

<sup>78</sup> Il riferimento è qui al titolo del noto saggio di E. Casetta, *La difficoltà di "semplificare"*, cit., *passim*.

<sup>79</sup> Sul punto si v. le osservazioni di B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., *passim*, nonché, più di recente nell'ambito della dottrina costituzionalistica, il tema della «precarizzazione delle fonti primarie» è stato affrontato da E. Longo, *La Legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, *passim*.

La vicenda appena riportata, tuttavia, induce ad osservare come a volte la regola a livello statale esista e sia anche chiara, oltre che opportuna, ma non di meno il meccanismo si complica ugualmente fino al punto di arrestarsi del tutto. O al livello di chi quella regola è chiamato ad applicarla, vale a dire la pubblica amministrazione<sup>80</sup>, o, come nel caso in parola, a livello di chi, sempre sul fronte legislativo, è chiamato a dare corso alla stessa mediante l'adozione di un ulteriore atto normativo<sup>81</sup>.

Nell'esempio poc'anzi ricordato, in particolare, si ravvisano almeno tre fattori di complicazione. Il primo, e tuttavia nella specie difficilmente evitabile, è dato dal fatto che l'art. 53 del d.l. rilancio rinvia ad un successivo intervento normativo (o amministrativo) da adottare a livello statale o regionale<sup>82</sup>. Il secondo è rappresentato dal riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni che, anche in questo caso, si è rivelato con tutta evidenza fallace nella misura in cui i due legislatori hanno mostrato in concreto di perseguire finalità differenti<sup>83</sup>. Il terzo (e forse anche il maggiore) fattore di complicazione, infine, è costituito dalla mancanza di allineamento – all'interno della stessa Regione – tra l'organo politi-

<sup>80</sup> Il che evoca il tema della c.d. amministrazione difensiva, rispetto al quale sia consentito rinviare nuovamente a C. Feliziani, *Quanto costa non decidere? A proposito della mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, cit., 175 ss.

<sup>81</sup> Prassi, questa sopra citata, che – come dimostra il caso qui descritto – rischia di frenare nei fatti ogni intento riformatore. Al riguardo, si v. il rapporto OCSE, *Getting skills right: Italy*, OECF Publishing, Parigi, 2017, 11 ss. nonché le osservazioni di R. Bin, *Effettività*, in G. Di Cosimo, L. Lanzalaco (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica*, Brescia, 2012, 59 ss. e spec. 65.

<sup>82</sup> *Amplius* su tale *modus operandi*, R. Bin, *Effettività*, cit., 65 e, seppur con specifico riferimento al rapporto tra legge e regolamento di attuazione, gli spunti presenti in C. Masciotta, *Il mancato esercizio della potestà regolamentare del Governo e l'impatto sulle rispettive fonti di previsione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, 1 ss. e in specie 15 ss. dove vengono analizzati i casi del Jobs Act e del decreto Sblocchi Italia.

<sup>83</sup> In generale, sul complesso tema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni dopo la riforma costituzionale del Titolo V Cost. intervenuta nel 2001 la letteratura è amplissima. Sia qui sufficiente rinviare innanzitutto al commento all'art. 117 Cost. in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, nonché – tra i molti altri contributi – a A. D'Atena, *Il riparto della competenze legislative: una complessità da governare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. II, Napoli, 2009, 777; F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003 e – più di recente – a S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale: definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, *passim*. Con precipuo riguardo alla competenza in materia ambientale ed al problematico distinguo con la competenza nelle materie ad essa contigue, si v. ad es. F. Elefante, *La "materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" ed il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia ambientale tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Vincenzo Attripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, 509 ss. e, più di recente, G. Crisafi, *Forme di gestione del servizio idrico integrato tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Commento a C. cost. 12 marzo 2015 n. 32*, in *Osservatorio AIC*, 2015, 2, 1 ss. Ancora, a commento della c.d. giurisprudenza Maddalena sul codice dell'ambiente, vale a dire la serie di sentenze capeggiate dalla capofila C. Cost. 22 luglio 2009 n. 225, si v. A. Cioffi, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte cost. n. 225 del 2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 970 ss. e F. de Leonardi, *La C. Cost. sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 4, 1455 ss.

co, dunque il legislatore, e il plesso amministrativo competente per materia<sup>84</sup> che, nella specie, è lo stesso che aveva sollecitato chiarimenti da parte della Commissione europea sulla derogabilità del principio *Deggendorf*.

Detti fattori nel loro complesso generano con tutta evidenza una paralisi che è già di per sé stessa sempre pregiudizievole, ma che lo diventa ancora di più a fronte di tutte quelle azioni che presentano delle ricadute “di sistema” perché ad esempio – come nel caso poc’anzi riportato – astrattamente volte a favorire lo sviluppo industriale e, dunque, economico del Paese<sup>85</sup>. Tra queste azioni, oggi figurano senz’altro anche tutte quelle a vario titolo orientate alla implementazione del modello economico circolare e, più in generale, del livello di sostenibilità ambientale<sup>86</sup>.

In questo particolare frangente storico, peraltro, dove – come ha affermato di recente il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco – il PIL italiano è tornato indietro ai livelli di trent’anni fa<sup>87</sup> e dove, dunque, gli investimenti volti alla produzione di ricchezza (i.e. creazione posti di lavoro, risparmio di materie prime, aumento delle esportazioni, etc.) dovrebbero costituire una assoluta priorità<sup>88</sup>, esempi come quello ricordato prima sollevano una particolare preoccupazio-

<sup>84</sup> Con riferimento ai delicati rapporti tra amministrazione e politica, specie nell’ottica della cura dell’interesse pubblico, si v. innanzitutto R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2014, 3 ss., nonché i saggi pubblicati in A. Contieri (a cura di), *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, 2 vol., Napoli, 2010, *passim*. Ex multis, v. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1, 39 ss. e, ancor più di recente, L. Casini, *Politica e amministrazione: “the Italian Style”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 13 ss.

<sup>85</sup> Sul punto, si v. S. Amorosino, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del “sistema Italia”*, cit., *passim*; L. Torchia, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, cit., 1 ss., nonché da ultimo sia consentito rinviare *amplius* alle considerazioni già espresse in C. Feliziani, *Quanto costa non decidere? A proposito della mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, cit., 175 ss.

<sup>86</sup> Sull’economia circolare come leva anche di sviluppo economico si v. – ad es. – la recente comunicazione della Commissione recante *Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva*, cit., dove (oltre a quanto già riportato nella nota n. 51, *retro*) si legge: «esiste un chiaro vantaggio commerciale anche per le singole imprese: le imprese manifatturiere dell’UE destinano in media circa il 40% della spesa all’acquisto di materiali, i modelli a ciclo chiuso possono pertanto incrementare la loro redditività, proteggendoli nel contempo dalle fluttuazioni dei prezzi delle risorse. Facendo leva sul mercato unico e il potenziale delle tecnologie digitali, l’economia circolare può rafforzare la base industriale dell’UE e favorire la creazione di imprese e l’imprenditorialità tra le PMI» (par. 1, p. 2). In dottrina, v. specialmente F. de Leonardi, (voce) *Economia circolare* (diritto pubblico), cit., spec. 7 ss., nonché – se si vuole – C. Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all’economia circolare*, cit., 843 ss. Inoltre, sulle trasformazioni innescate nel diritto amministrativo dal modello economico circolare, G. Montedoro, *Economia e società circolari: quali trasformazioni dello Stato e del diritto amministrativo?*, in *Dir. soc.*, 2020, 1, 175 ss. Mentre, più in generale, sul rapporto tra amministrazione e mercato si v. G. Corso, *Riflessioni su amministrazione e mercato*, in *Dir. amm.*, 2016, 1-2, 1 ss. e G. Montedoro, *Mercato e potere amministrativo*, Napoli, 2010, *passim*.

<sup>87</sup> Maggiori riferimenti in <https://www.lastampa.it/economia/2020/09/04/news/visco-il-pil-italiano-e-tornato-ai-livelli-di-30-anni-fa-occorre-togliere-ostacoli-all-innovazione-1.39267022>.

<sup>88</sup> È quanto, peraltro, emergeva già dal *Green Deal europeo*, cit., dove – ad es. – si legge: «le ambizioni del Green Deal europeo comportano un ingente fabbisogno di investimenti. Secondo le stime della Commissione per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia serviranno investimenti supplementari dell’ordi-

ne e consentono di evidenziare come l'attuale riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, in uno con una non trascurabile "incomunicabilità" tra legislatore e amministrazione, sia il primo – e apparentemente insormontabile – ostacolo ad una reale semplificazione e, di riflesso, anche allo sviluppo del sistema Paese<sup>89</sup>.

Di qui, il motivo per cui sembra difficile poter concordare in pieno con quanto affermato da Cottarelli di recente. Non è un decreto da solo a poter semplificare. Né, tanto meno, una serie di decreti<sup>90</sup>. A tacere peraltro di quanto, da un lato, sia illusorio pensare di poter curare il sintomo senza prima intervenire sulla causa della malattia e di quanto, dall'altro lato, sia fuorviante il messaggio che induce ad identificare la "semplificazione" con l'abbattimento *tout court* delle regole<sup>91</sup>. Queste ultime e i connessi meccanismi di responsabilità essendo, al contrario, la necessaria intelaiatura su cui si regge la società nelle sue molteplici mani-

---

ne di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5% del PIL 2018, il cui flusso dovrà essere mantenuto costante nel tempo. [...] Almeno il 30% del Fondo InvestEU sarà destinato alla lotta contro i cambiamenti climatici. [...] La necessità di garantire una transizione socialmente giusta deve trovare riscontro anche nelle politiche a livello dell'UE e dei singoli Stati. Ciò significa ad esempio favorire gli investimenti volti ad offrire soluzioni economicamente accessibili, quali i trasporti pubblici, [...], nonché le misure intese a contrastare la povertà energetica e a promuovere la riqualificazione professionale» (par. 2.2).

<sup>89</sup> A proposito delle incongruenze del riparto di competenze normative, come disegnato dall'art. 117 Cost., e della necessità di correttivi, oltre al già richiamato contributo di A. D'Atena, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, cit., 777, si v. Id., *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, 15 ss. e Id., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Napoli, 2004, dove l'A. sottolinea – tra le altre cose – come le competenze di carattere finalistico attribuite allo Stato consentano a quest'ultimo di operare in confini più ampi rispetto a quelli formalmente tracciati dal comma secondo dell'art. 117 Cost.. Più in generale, sulla necessità che lo Stato e le sue istituzioni funzionino bene affinché l'economia e il mercato progrediscano, oltre al già ricordato saggio di P. Ciocca, *Tornare alla crescita. Perché l'economia italiana è in crisi e cosa fare per rifondarla*, cit., spec. 200 ss., si v. il lavoro di J. Tirole, *Economia del bene comune*, Milano, 2017, spec. 175 ss.

<sup>90</sup> Che, anzi, potrebbe dare luogo all'effetto diametralmente opposto. Per tutti, E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., *passim*.

<sup>91</sup> Evidenza ad esempio quelle che sono le ombre della semplificazione amministrativa R. Ferrara, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, cit., 323 ss. Si v. inoltre J.E. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, cit., 53 ss. e gli altri riferimenti bibliografici riportati alla nota n. 16, *retro*. Ancora, e proprio nell'ottica dell'abbattimento delle regole, è del mese di marzo 2021 la segnalazione inviata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato al Presidente del Consiglio dei Ministri, recante *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021* (S4143), nella quale l'AGCM propone – tra le altre cose – la «sospensione dell'applicazione del Codice dei contratti pubblici e [il] ricorso alle sole disposizioni contenute nelle direttive europee in materia di gare pubbliche del 2014 alle procedure interessate all'erogazione dei fondi europei del Next Generation EU e alle opere strategiche». (p. 4. Enfasi aggiunta). Tale segnalazione, come facile immaginare, ha in parte *qua* sollevato molte perplessità. Si v., ad esempio, le dichiarazioni del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/sospendere-codice-appalti-il-recovery-anticorruzione-boccia-proposta-antitrust-ADF4nnSB>) e quelle del Ministro per le infrastrutture e la mobilità sostenibili nell'intervista pubblicata dal Corriere della Sera del 17 aprile 2021. Infine, mentre questo lavoro era in corso di stampa, è stato adottato il d.l. 31 maggio 2021 n. 77 (c.d. decreto Governance) contenente ulteriori misure di semplificazione normativa e amministrativa.

festazioni (i.e. l'amministrazione, il mercato, etc. etc.)<sup>92</sup>, specie se si tratta di una società complessa come quella dei nostri giorni<sup>93</sup>.

Ben più utile sarebbe allora – ad esempio – un ripensamento, nel senso di una razionalizzazione, del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni<sup>94</sup> che, con specifico riguardo al settore dell'industria e, ovviamente, a quello dell'ambiente, dovrebbe essere accompagnato da un progetto nazionale (i.e. un piano e/o un programma<sup>95</sup>), oltre che europeo, di sviluppo e di rilancio del settore economico-produttivo che esuli dal contingente per privilegiare una prospettiva di lungo raggio e “di sistema”<sup>96</sup>.

Da questo ultimo punto di vista, la strada tracciata dalle istituzioni europee in materia di economia circolare (e non solo)<sup>97</sup> potrebbe senz'altro rappresentare

<sup>92</sup> Per tutti, S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, rist. Macerata, 2018, passim., ma anche Id., (voce) *Norme giuridiche (destinatari delle)*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, rist. Macerata, 2019, 169 ss. e spec. 170, dove si legge: «[...] è da tenersi sempre presente, il che viceversa non avviene, che non c'è norma la quale possa isolarsi completamente da tutte le altre che appartengono ad un dato ordinamento giuridico. [...] Altrimenti, l'unità dell'ordinamento giuridico è inevitabilmente frantumata e il concerto si trasforma in un frastuono che non ha più significato. E si noti che siffatta necessità si impone non solo per quanto riguarda le norme fondamentali e più generali dell'ordinamento giuridico, ma anche per le sue diramazioni più eccentriche o periferiche o particolari».

<sup>93</sup> Sottolinea la complessità, anche a livello istituzionale, della odierna società R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 201 ss. Evidenzia inoltre, da un punto di vista sociologico, come tale complessità richieda regole per essere debitamente governata M. R. Ferrarese, *Il diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, cit., passim.

<sup>94</sup> Razionalizzazione invero da già tempo auspicata da ampia parte della dottrina. Al riguardo si v., per tutti, le riflessioni di A. D'Atena, *Materie legislative e tipologie di competenze*, cit., 15 ss. e Id., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione della riforma e riforma della riforma*, Milano, 2005, passim.

<sup>95</sup> Non a caso la più volte ricordata Comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2020 è denominata *Un nuovo piano d'azione per l'Economia circolare* e al par. 1 si legge: «il presente piano d'azione per l'economia circolare stabilisce un programma orientato al futuro per costruire un'Europa più pulita e competitiva in co-creazione con gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile. [...] Il piano presenta una serie di iniziative collegate tra loro destinate a istituire un quadro strategico per i prodotti solido e coerente in cui i prodotti, i servizi e i modelli imprenditoriali sostenibili costituiranno la norma e a trasformare i modelli di consumo in modo da evitare innanzitutto la produzione di rifiuti». In dottrina sul ruolo strategico della programmazione si v., per tutti, il recente contributo di R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 2017, 4, 647 ss., dove tra le altre cose si legge: «in una amministrazione pianificata e programmata [...]. Vivono meglio gli operatori economici e gli imprenditori che hanno quadri di riferimento stabili per operare e programmare i propri investimenti. Dunque curare adeguatamente gli interessi della collettività in un quadro di stabilità e certezza di obiettivi [...] è l'essenza della buona amministrazione».

<sup>96</sup> Nel già citato *Green Deal* europeo, ad es., si legge: «[...] la coerenza e un approccio olistico sono spesso imprescindibili affinché le politiche in materia di clima e di ambiente siano percepite come eque» (par. 2.2.1). Ma, più di recente, si v. anche i contenuti del messaggio che il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha inviato in occasione dell'evento “Made in Italy - the Restart”, promosso da Sole24Ore e Financial Times. Maggiori dettagli in: [https://www.ilsole24ore.com/art/mattarella-la-ripartenza-dell-industria-e-decisi-va-ADP8Q0t?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/mattarella-la-ripartenza-dell-industria-e-decisi-va-ADP8Q0t?refresh_ce=1). In dottrina, ha recentemente sottolineato l'importanza di «una compiuta visione di lungo periodo o [di] una strategia di sistema» F. de Leonardis, *L'ambiente*, cit., 796. Ancora, sul tema delle riforme necessarie per favorire lo sviluppo del sistema economico, v. il recente contributo di M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, cit., 159 ss.

<sup>97</sup> [https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/long-term-strategies\\_it](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/long-term-strategies_it).

una buona occasione per favorire il tanto auspicato sviluppo (*rectius*, ripartenza) del sistema Paese<sup>98</sup>. A maggior ragione oggi, alla luce degli effetti nefasti che la pandemia da Covid-19 ha prodotto e, sta continuando a produrre, sul piano economico ed, in specie, sul comparto industriale<sup>99</sup>. Resta tuttavia da vedere se i legislatori – statale e regionale, per gli aspetti di rispettiva competenza – e, ovviamente, l'amministrazione – per quel che direttamente la riguarda – sapranno prontamente e fattivamente cogliere tale occasione.

---

<sup>98</sup> Oltre ai documenti e ai contributi dottrinari sin qui richiamati, si v. anche i riferimenti contenuti in: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-ripresa-sara-green-e-digitale-ecco-come-si-stanno-posizionando-fondi-ADFwpZo>.

<sup>99</sup> Si v. i dati riportati nei documenti indicati alla nota n. 10, *retro*.

*Sviluppo industriale, ambiente e semplificazione. Considerazioni a partire da un recente caso in materia di aiuti di Stato*

La pandemia da Covid-19 ha avuto un forte impatto anche sull'economia e sul sistema produttivo-industriale, il quale nel nostro Paese scontava già ritardi a causa anche di ostacoli di ordine burocratico e normativo. Onde evitare il deteriorarsi della situazione, il Governo italiano nei mesi scorsi ha varato una serie di misure tra cui il d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazione).

L'articolo si propone di riflettere sulla efficacia di tali misure e, in particolare, di quelle a vario modo incidenti in materia di industria ed economia circolare. Nel fare ciò, lo studio si sofferma specialmente sulla analisi di un caso che interessa il settore degli aiuti di Stato, il quale consente di evidenziare come al fine di operare una reale semplificazione e dare slancio alla ripresa economica non sia sufficiente (né necessario) un decreto ma occorra specialmente l'elaborazione di un programma di sviluppo che abbracci una prospettiva di lungo raggio e "di sistema".

*Industrial development, environment and simplification. Considerations from a recent State aid case*

Pandemic of Covid-19 has had a strong impact on the economy and the industrial system, which in our Country was already suffering delays also due to administrative and normative obstacles. In order to prevent the situation' deterioration, in the last months the Italian Government has adopted some specific measures, such as the legislative decree n. 76/2020 (so called simplification decree).

The paper aims to reflect on the effectiveness of these measures and, more specifically, of those concerning industry and circular economy. In doing so, the essay analyses a case related to the State aids sector that allows to highlight how a single decree is not sufficient (nor necessary) in order to simplify rules and give impetus to the economic recovery. On the contrary, these goals may be pursued by drawing up a development programme covering a long term and systemic perspective.

