



Bruxelles, 17.5.2023  
COM(2023) 307 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sulle conclusioni adottate dal comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di  
Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 per quanto riguarda gli aiuti di Stato: analisi  
delle implicazioni delle conclusioni e valutazione delle opzioni disponibili**

{SWD(2023) 307 final}

## 1. INTRODUZIONE

Il Green Deal europeo è una priorità politica estremamente ambiziosa, che comporta cambiamenti trasformativi in tutte le economie europee. Consolida l'impegno dell'UE ad affrontare le sfide generazionali nel settore del clima e dell'ambiente e rafforza la transizione verso la neutralità climatica aumentando la competitività dell'industria europea a zero emissioni nette. La società civile svolge un ruolo cruciale in questa transizione, in vari, importanti modi, uno dei quali è assicurare che le istituzioni unionali difendano il diritto ambientale dell'UE, esercitando il proprio diritto di accesso alla giustizia.

L'UE e i suoi Stati membri sono parti della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (la "convenzione di Aarhus" o "convenzione"). L'UE è pienamente impegnata a rispettare la convenzione di Aarhus e, con il regolamento Aarhus<sup>1</sup>, ne ha attuato le disposizioni sull'accesso alla giustizia in materia ambientale in relazione alle istituzioni e agli organi dell'UE. Il regolamento è stato rivisto nel 2021 per offrire alle ONG e ad altri membri del pubblico maggiori opportunità di impugnare le decisioni amministrative di istituzioni e organi dell'UE qualora tali decisioni possano violare il diritto ambientale dell'UE.

Il regolamento Aarhus riveduto prevede una serie di eccezioni, tra cui una per le decisioni in materia di aiuti di Stato.

La transizione verde non può realizzarsi senza finanziamenti, e in questo caso gli aiuti di Stato svolgono un ruolo importante. La politica dell'UE in materia di aiuti di Stato e le misure di applicazione della normativa sostengono la transizione verde<sup>2</sup>. La disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia fornisce un quadro prevedibile che consente agli Stati membri di sostenere gli investimenti verdi delle imprese, riducendo al minimo gli effetti negativi di questi aiuti di Stato sulla concorrenza<sup>3</sup>. Vari avvenimenti hanno evidenziato la necessità di un sistema rapido ed efficace per monitorare e controllare gli aiuti di Stato nell'UE. Tali avvenimenti comprendono l'attuazione: i) del quadro per la ripresa e la resilienza; ii) di REPowerEU; e iii) dei quadri temporanei per gli aiuti di Stato disposti per

---

<sup>1</sup> 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 (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13), modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 (GU L 356 dell'8.10.2021, pag. 1).

<sup>2</sup> Cfr. ad esempio la *comunicazione alla Commissione sull'approvazione del contenuto del progetto di regolamento della Commissione 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, il regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, (cosiddetta "modifica del regolamento generale di esenzione per categoria del Green Deal"), adottata il 9.3.2023, e la *comunicazione della Commissione - Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2023/C 101/03 GU C 101 del 17.3.2023, pag. 3.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione - Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (GU C 80 del 18.2.2022, pag. 1).

consentire agli Stati membri di aiutare le imprese a superare la pandemia di COVID-19 e le conseguenze economiche della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Grazie a un sistema di controllo rapido ed efficace, gli aiuti di Stato possono accelerare la decarbonizzazione dell'economia dell'UE e promuovere lo sviluppo e l'adozione di tecnologie verdi. In assenza di un controllo efficace e rapido degli aiuti di Stato, vi è il rischio che gli investimenti sostenibili subiscano ritardi.

Nel 2015 il comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus ("ACCC") ha ricevuto una denuncia da un'organizzazione non governativa ambientalista in merito a una decisione della Commissione sugli aiuti di Stato concessi per sostenere lo sviluppo di una nuova centrale nucleare in uno Stato membro (caso ACCC/C/2015/128). A seguito dell'esame della denuncia, l'ACCC ha constatato che le attuali possibilità del pubblico di impugnare le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato non rispettano gli obblighi dell'UE ai sensi della convenzione di Aarhus<sup>4</sup>.

La presente comunicazione: i) espone la valutazione della Commissione in merito alle implicazioni delle conclusioni dell'ACCC; e ii) riferisce in merito alla consultazione pubblica organizzata dalla Commissione al fine di esaminare le opzioni per rispondere alle conclusioni dell'ACCC, nel rispetto dei trattati dell'UE e della relativa giurisprudenza in materia di controllo degli aiuti di Stato. Esamina inoltre le opzioni che orienteranno l'approccio della Commissione in futuro, alla luce degli obblighi che le incombono in virtù della convenzione di Aarhus, tenendo conto della necessità nell'UE di un meccanismo di controllo degli aiuti di Stato rapido ed efficace.

## **2. QUADRO GIURIDICO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS**

### **2.1 Conclusioni del comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 in materia di aiuti di Stato**

La convenzione di Aarhus stabilisce un meccanismo di verifica della conformità, di cui è responsabile l'ACCC. Il 17 marzo 2021 l'ACCC ha pubblicato le conclusioni e raccomandazioni sul caso ACCC/C/2015/128 concernente la possibilità per i membri del pubblico di impugnare le decisioni relative alle misure di aiuto di Stato adottate dalla Commissione europea a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Le conclusioni dell'ACCC sono espone nei paragrafi seguenti.

*Non avendo garantito ai membri del pubblico l'accesso a procedimenti amministrativi o giudiziari per impugnare le decisioni in materia di aiuti di Stato adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che violano il diritto dell'Unione in materia di ambiente, l'Unione non rispetta l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione.*

---

<sup>4</sup> Per le risultanze e le relative informazioni sul caso, cfr. [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128\\_european-union](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union).

*Non prevedendo alcuna procedura ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione che consenta ai membri del pubblico di impugnare le decisioni della Commissione europea relative a misure di aiuto di Stato adottate ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che violano il diritto dell'Unione in materia di ambiente, l'Unione non offre neppure un ricorso adeguato ed efficace nei confronti di tali decisioni, come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione.*

Nelle conclusioni l'ACCC ha formulato la raccomandazione seguente.

*La parte interessata [dovrebbe] adottare le necessarie misure di tipo legislativo, regolamentare e di altro tipo per garantire la modifica del regolamento Aarhus o l'adozione di una nuova normativa dell'Unione europea al fine di consentire ai cittadini l'accesso ai procedimenti amministrativi o giudiziari per contestare le decisioni adottate dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che violano il diritto dell'Unione in materia di ambiente, conformemente all'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione.*

Dando seguito alle conclusioni, la Commissione ha confermato di adoprarsi per far sì che l'UE rispetti gli obblighi internazionali assunti in forza della convenzione di Aarhus e ha preso atto delle preoccupazioni espresse dall'ACCC. La Commissione si è impegnata ad analizzare le implicazioni dei risultati e a valutare le opzioni disponibili e ha dichiarato che, se opportuno, entro la fine del 2023, avrebbe presentato le misure del caso alla luce degli obblighi dell'UE e dei suoi Stati membri previsti dalla convenzione di Aarhus e tenendo conto delle norme del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato<sup>5</sup>.

Il 21 ottobre 2021 la conferenza delle parti della convenzione di Aarhus, su richiesta dell'UE, ha rinviato l'approvazione delle conclusioni relative al caso ACCC/C/2015/128 alla successiva conferenza ordinaria delle parti, prevista per il 2025.

## **2.2 Attuazione dei requisiti della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in relazione alle istituzioni e agli organi dell'UE**

La convenzione di Aarhus è stata adottata nel 1998 sotto gli auspici dell'UNECE. Oggi conta 46 parti, tra cui l'Unione europea. È la principale convenzione delle Nazioni Unite sulla democrazia ambientale, la trasparenza, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus prevede che "ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale".

---

<sup>5</sup> La dichiarazione della Commissione è stata annunciata in occasione del terzo e ultimo trilogio politico sulla proposta di revisione del regolamento Aarhus ed è disponibile all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid_EN.pdf).

La convenzione rende pertanto operativa l'idea che il pubblico sia, e debba rimanere, una forza trainante della transizione verde, e che dovrebbe disporre dei mezzi per partecipare attivamente allo sviluppo e all'attuazione di nuove politiche. L'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia attraverso la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sia attraverso i tribunali nazionali<sup>6</sup>, è un modo per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come garante nello spazio democratico.

Se da un lato spetta alla Commissione, in quanto custode dei trattati, monitorare in modo proattivo il rispetto della legislazione ambientale dell'UE, dall'altro i singoli cittadini e le ONG possono svolgere un ruolo cruciale nell'individuare possibili violazioni del diritto ambientale dell'UE, presentando denunce alla Commissione. Qualora ritengano che la Commissione stessa abbia adottato una decisione che viola il diritto ambientale dell'UE, il regolamento Aarhus consente alle ONG ambientaliste (e, a partire dal 29 aprile 2023, anche ad altri "membri del pubblico" definiti) il diritto di chiedere un riesame interno degli atti amministrativi dell'UE se tali atti violano il diritto ambientale dell'UE. La risposta dell'istituzione o dell'organo dell'UE può essere impugnata dinanzi alla CGUE<sup>7</sup>.

Tuttavia, dall'adozione del regolamento Aarhus nel 2005, alcuni atti (o omissioni) della Commissione o di altre istituzioni o organi dell'UE che agiscono in qualità di organo di ricorso sono esentati dal meccanismo di riesame interno. Tra questi figurano: atti adottati (o omissioni) (i) a norma degli articoli 101, 102, 106 e 107 del trattato (regole di concorrenza); ii) nei procedimenti d'infrazione; iii) nei procedimenti del Mediatore; e iv) nei procedimenti dell'OLAF<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> L'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea ("TUE") dispone che gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. L'accesso alla giustizia in materia ambientale è anche rilevante nel contesto degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e aiuta a fornire la certezza del diritto.

<sup>7</sup> Il regolamento Aarhus consente alle ONG ambientaliste e, a partire dal 29 aprile 2023, anche ad altri membri del pubblico che soddisfano determinati criteri, di impugnare, nell'ambito di una procedura di ricorso amministrativo, gli atti amministrativi adottati da qualsiasi istituzione o organo dell'UE in qualsiasi settore politico, se i richiedenti possono dimostrare che tali atti sono in contrasto con il diritto ambientale dell'UE. I membri del pubblico possono presentare richieste di riesame entro otto settimane dall'adozione, dalla notifica o dalla pubblicazione dell'atto impugnato, secondo quale di queste date sia la più recente. Il processo di riesame interno inizia allora entro otto settimane dall'adozione, notifica o pubblicazione della decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato è condotto dalla DG della Commissione che ha preparato l'atto impugnato in consultazione con altre DG e dura da 16 a 22 settimane. Se la decisione di riesame interno viene poi contestata dinanzi ai giudici dell'UE, il riesame giudiziario potrebbe allungare ulteriormente la procedura di diversi mesi o anni.

<sup>8</sup> L'eccezione deriva dalla convenzione di Aarhus, che prevede un'eccezione per gli enti pubblici che agiscono nell'esercizio di funzioni giurisdizionali. Nel valutare le decisioni degli Stati membri di concedere aiuti di Stato, la Commissione agisce come organo di ricorso, indipendente e imparziale, in qualità di custode dei trattati dell'UE. Il ruolo della Commissione nel riesame delle decisioni in materia di aiuti di Stato è quindi simile a quello di un organo giurisdizionale. Tuttavia, questa interpretazione proposta dall'UE è stata respinta dall'ACCC nel caso ACCC/C/2015/128 per quanto riguarda il controllo degli aiuti di Stato.

### **3. QUALI SONO LE SPECIFICITÀ E I PRINCIPALI ELEMENTI DEL CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO DELL'UE?**

Il controllo degli aiuti di Stato è un caposaldo del funzionamento del mercato interno dell'UE: mira a limitare le distorsioni della concorrenza derivanti dalle decisioni degli Stati membri di concedere aiuti di Stato e pertanto a garantire condizioni di parità per le imprese che operano nell'UE. Nel valutare le implicazioni e le opzioni per affrontare le conclusioni dell'ACCC, la Commissione deve pertanto tenere conto della necessità di mantenere un sistema di aiuti di Stato efficiente e affidabile.

#### **3.1. Panoramica del sistema UE di controllo degli aiuti di Stato**

Il controllo degli aiuti di Stato nell'UE si basa sulle disposizioni del TFUE, del diritto derivato e della giurisprudenza. Anche se la politica dell'UE in materia di aiuti di Stato contribuisce ad altri obiettivi dell'UE, anche nel settore dell'ambiente (ad esempio autorizzando aiuti per la promozione delle energie rinnovabili), il suo obiettivo principale è garantire condizioni di parità e prevenire le corse alle sovvenzioni<sup>9</sup>. Il controllo degli aiuti di Stato mira a proteggere il mercato interno dalle distorsioni della concorrenza derivanti dalle decisioni degli Stati membri di concedere vantaggi selettivi a determinate imprese.

Il procedimento di controllo degli aiuti di Stato è, tenuto conto del suo sistema generale, un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto, alla luce degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>10</sup>. Il procedimento in materia di aiuti di Stato instaura un rapporto bilaterale tra la Commissione e lo Stato membro, che risulta non solo dalla struttura dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE<sup>11</sup>, ma anche dal ruolo degli interessati nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE<sup>12</sup>.

L'UE e i suoi Stati membri hanno competenze diverse in materia di aiuti di Stato. Sono sempre gli Stati membri a decidere quali attività economiche debbano ricevere aiuti di Stato nell'ambito della politica nazionale (entro i limiti del quadro giuridico applicabile, tra cui il diritto ambientale dell'UE). È quindi a livello nazionale che le considerazioni politiche diventano pertinenti al momento dell'adozione della decisione di concedere l'aiuto.

In materia di aiuti di Stato, la valutazione della compatibilità delle misure degli Stati membri con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, sotto il controllo dei giudici dell'Unione. Negli orientamenti e nelle discipline in materia di aiuti di Stato la Commissione ha indicato come effettua tale valutazione. Il regolamento di procedura

---

<sup>9</sup> Cfr., al riguardo, sentenza *Commissione/Austria*, C-594/18 P, punto 26: "L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE non richiede che l'aiuto previsto, per essere dichiarato compatibile con il mercato interno, persegua un obiettivo di interesse comune [come la tutela dell'ambiente]".

<sup>10</sup> *Ex multis*, sentenza dell'11 novembre 2021, *Autostrada Wielkopolska/Commissione e Polonia*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punto 60 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>11</sup> Sentenza del 1° giugno 2006, *P & O European Ferries e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione*, C-442/03 P e C-471/03 P, EU:C:2006:356, punto 103 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>12</sup> *Ex multis*, sentenza dell'11 novembre 2021, *Autostrada Wielkopolska/Commissione e Polonia*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punto 65 e giurisprudenza ivi citata.

del Consiglio in materia di aiuti di Stato<sup>13</sup> (il "regolamento di procedura") definisce sia le norme procedurali da seguire sia il tipo di decisioni che la Commissione adotta nel valutare le misure di aiuto di Stato. Tali decisioni comprendono: i) le decisioni che constatano che una misura non costituisce un aiuto di Stato; ii) le decisioni di non sollevare obiezioni; iii) le decisioni di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE; e iv) le decisioni che concludono il procedimento di indagine formale constatando che la misura non costituisce un aiuto o che può essere autorizzata ("decisione definitiva positiva") o che non può essere autorizzata ("decisione definitiva negativa").

Sebbene il controllo degli aiuti di Stato sia incentrato sulla protezione del mercato interno contro le distorsioni della concorrenza, quale questione generale di coerenza all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE, la Commissione deve anche garantire che gli aiuti di Stato non siano contrari ad altre disposizioni del diritto dell'UE, compreso il diritto ambientale dell'UE. Se una misura di aiuto di Stato è contraria al diritto dell'UE, laddove siano soddisfatti i requisiti pertinenti stabiliti dalla giurisprudenza<sup>14</sup>, la Commissione non può autorizzare l'aiuto. Ciò risulta dalla sentenza *Braesch e a.* nonché dalla sentenza *Hinkley Point C* e dalla precedente giurisprudenza dei giudici dell'Unione<sup>15</sup>. In particolare, la Corte dell'Unione europea ha rilevato che, quando le modalità di una misura di aiuto sono così indissolubilmente connesse all'oggetto dell'aiuto che è impossibile valutarle separatamente, il loro effetto sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto considerato nel suo insieme deve necessariamente essere valutato alla luce della procedura prevista all'articolo 108 TFUE. In pratica, la Commissione procede sistematicamente alla consultazione interna delle sue DG prima di autorizzare l'aiuto, al fine di individuare eventuali incoerenze con altri settori del diritto dell'Unione.

### **3.2. Valutazione in corso per individuare i tipi di decisioni in materia di aiuti di Stato pertinenti nel contesto delle conclusioni dell'ACCC nel caso ACCC/C/2015/128**

La Commissione osserva che l'ACCC ha concluso nelle sue conclusioni relative al caso ACCC/C/2015/128 che l'UE viola la convenzione di Aarhus per quanto riguarda le decisioni in materia di aiuti di Stato adottate dalla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. In questo contesto l'ACCC ha fatto riferimento a decisioni definitive che consentivano allo Stato membro di dare esecuzione all'aiuto a seguito di un procedimento di indagine formale nell'ambito del quale la Commissione aveva espresso pubblicamente i propri dubbi circa la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno e invitato gli interessati a pronunciarsi.

---

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

<sup>14</sup> *Ex multis*, sentenza del 22 marzo 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, punto 14: "Può accadere che determinate caratteristiche di un aiuto, contrastanti con disposizioni particolari del trattato (...), siano così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, di guisa che la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere in tal caso necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 93".

<sup>15</sup> Sentenza del 31 gennaio 2023, *Commissione/Braesch e altri*, C-284/21 P, EU:C:2023:58, punti da 96 a 99 e giurisprudenza ivi citata; Causa C-594/18 P, *Commissione/Austria*, punto 100, sentenza del 15 giugno 1993, *Matra/Commissione*, -225/91, EU:C:1993:239, punto 41.

A fini di completezza, la Commissione ha chiesto il parere dei portatori di interessi nella consultazione pubblica online sui tipi di decisioni in materia di aiuti di Stato che potrebbero essere pertinenti per rispondere alle conclusioni dell'ACCC: i) per i tipi specificati nel regolamento di procedura; e ii) per motivi di compatibilità, specificati in strumenti normativi non vincolanti, quali orientamenti e discipline.

La Commissione valuterà ulteriormente i riscontri ricevuti nella consultazione pubblica online e valuterà se altri tipi di decisioni siano pertinenti anche per affrontare la violazione individuata dall'ACCC.

In particolare, la Commissione valuterà l'opportunità di applicare eventuali futuri meccanismi di revisione: i) alle decisioni di avvio dell'indagine formale; ii) alle decisioni che constatano che la misura non costituisce un aiuto; e iii) alle decisioni definitive negative. Tuttavia, la prima categoria di decisioni è di natura provvisoria. Anche per queste ultime due categorie di decisioni, la questione della conformità della decisione della Commissione al diritto ambientale non dovrebbe porsi, in linea di principio: i) perché la decisione conclude che la misura in questione non costituisce un aiuto di Stato; o ii) perché un'eventuale inosservanza del diritto ambientale dell'UE non modificherebbe in ogni caso la natura delle conclusioni (aiuto non autorizzato).

Analogamente, la Commissione valuterà ulteriormente se tutti i motivi di compatibilità previsti dal TFUE siano pertinenti per rispondere alle conclusioni dell'ACCC nel caso ACCC/C/2015/128, tenendo conto degli obblighi dell'UE ai sensi della convenzione di Aarhus e della necessità di preservare le specificità del controllo degli aiuti di Stato. Le conclusioni dell'ACCC nel caso ACCC/C/2015/128 riguardavano aiuti per lo sviluppo di una centrale nucleare, in cui la Commissione ha avviato il procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e ha adottato una decisione definitiva positiva sulla base dei motivi di compatibilità di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE<sup>16</sup>. Sebbene le raccomandazioni dell'ACCC facciano ampio riferimento a tutte le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato adottate a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, le conclusioni si concentrano pertanto sugli aiuti di Stato volti ad agevolare lo sviluppo di un particolare progetto o attività suscettibile di violare il diritto ambientale dell'UE.

Nella sua valutazione la Commissione terrà conto dell'obiettivo della convenzione di Aarhus di garantire l'accesso alla giustizia per quanto riguarda gli atti che potrebbero violare il diritto ambientale.

---

<sup>16</sup> SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N). L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), si riferisce agli "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

### 3.3. Possibilità per i terzi di chiamare la Commissione a rispondere delle decisioni in materia di aiuti di Stato

I terzi possono svolgere un ruolo importante nei procedimenti in materia di aiuti di Stato, prima nella fase amministrativa e successivamente in quella giudiziaria, soprattutto se possono dimostrare una possibile lesione dei loro interessi per effetto della concessione dell'aiuto<sup>17</sup>.

Nella fase amministrativa, i terzi che si qualificano come interessati possono presentare osservazioni su una decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale<sup>18</sup>. A condizione di compilare il modulo di denuncia obbligatorio, i terzi possono anche presentare denunce relative ad aiuti di Stato concessi dagli Stati membri senza notifica preventiva, o in merito ad aiuti di Stato utilizzati dal beneficiario in violazione delle condizioni stabilite nella relativa decisione in materia di aiuti di Stato<sup>19</sup>. Indipendentemente dal loro status di interessati, i terzi, comprese le ONG ambientaliste, possono in ogni caso fungere da preziosa fonte di informazioni per tutta la durata della procedura, anche segnalando possibili violazioni del diritto ambientale dell'UE.

Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sulle decisioni in materia di aiuti di Stato, e a condizione che si qualificano come interessati, i terzi possono impugnare direttamente dinanzi al Tribunale una decisione in materia di aiuti di Stato che non solleva obiezioni, al fine di avviare un procedimento di indagine formale. Tuttavia, per quanto riguarda la possibilità di impugnare una decisione definitiva positiva (ossia il tipo di decisione con la quale l'ACCC ha ritenuto che l'UE violasse la convenzione di Aarhus), le condizioni di ammissibilità sono distinte dal concetto di interessato<sup>20</sup>, applicandosi pienamente il cosiddetto criterio *Plaumann*, ossia dell'interesse basato su caratteristiche peculiari<sup>21</sup>. In questo contesto la possibilità per un'associazione di far valere la propria legittimazione ad agire sulla base di un interesse proprio è interpretata restrittivamente.

I terzi, comprese le ONG ambientaliste, possono contestare la legittimità delle decisioni dell'UE in materia di aiuti di Stato dinanzi ai tribunali nazionali se sono legittimate ad agire ai sensi del diritto nazionale<sup>22</sup>. In particolare, e conformemente alle norme procedurali nazionali, esse possono far valere l'illegittimità della decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, che costituisce un presupposto necessario per l'atto nazionale che conferisce

---

<sup>17</sup> In base alla definizione di cui all'articolo 1, lettera h), del regolamento di procedura, con "interessati" si intende qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione di imprese i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali.

<sup>18</sup> Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento di procedura, articolo 24, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

<sup>19</sup> Articolo 12, paragrafo 1, del regolamento di procedura, articolo 24, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

<sup>20</sup> Inoltre, la partecipazione della ricorrente, in quanto interessato, al procedimento formale che ha condotto all'adozione della decisione impugnata non incide, di per sé, sulla ricevibilità del ricorso: causa T-236/10, punto 44. Cfr. anche causa T-764/15, *Deutsche Lufthansa*, punto 100.

<sup>21</sup> Causa 25/62, *Plaumann/Commissione*: "Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari."

<sup>22</sup> Causa C-212/19, *Compagnie des pêches de Saint-Malo*.

il vantaggio<sup>23</sup>. Di conseguenza, a seguito di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, i giudici nazionali possono chiedere alla Corte di dichiarare invalida la decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato<sup>24</sup>.

La Commissione ritiene che le autorità e i giudici nazionali svolgano un ruolo particolarmente importante nel garantire l'accesso alla giustizia nelle decisioni in materia di aiuti di Stato. Gli Stati membri decidono quando e a chi concedere aiuti di Stato. L'accesso alla giustizia negli Stati membri rimane pertanto un elemento importante dell'architettura della convenzione di Aarhus, che un riesame interno della Commissione non può sostituire.

Come indicato nella comunicazione della Commissione "Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri"<sup>25</sup>, è fondamentale che molti Stati membri adottino ulteriori misure per migliorare il rispetto della convenzione di Aarhus. Le carenze e gli ostacoli per le ONG a livello nazionale, tra cui la carenza di legittimazione e gli elevati costi di contenzioso, spiegano in parte la spinta a prevedere nuovi requisiti a livello dell'UE. Senza incidere sul suo lavoro volto a rispondere alle conclusioni dell'ACCC, la Commissione sta conducendo un ulteriore studio in materia, intitolato "*Raccolta e aggiornamento delle informazioni sulla partecipazione del pubblico e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale negli Stati membri dell'UE nel caso in cui gli Stati membri adottino decisioni in materia di aiuti di Stato*". Lo studio sta valutando se i progetti che beneficiano di aiuti di Stato possano essere effettivamente contestati dalle ONG a livello di Stato membro in caso di presunte violazioni del diritto ambientale dell'UE. Poiché lo studio affronta questioni a livello nazionale, le sue conclusioni saranno complementari, e non alternative, per affrontare i problemi di conformità individuati dall'ACCC a livello dell'UE.

## **4. PROCESSO DI CONSULTAZIONE**

### **4.1 Oggetto della consultazione**

Il 13 luglio 2022 la Commissione ha pubblicato sul portale "Di' la tua" un invito a presentare contributi e una consultazione pubblica online. Il termine per la risposta era stato fissato al 5 ottobre 2022. Il 9 settembre 2022 la Commissione ha organizzato una riunione virtuale aperta a tutti i portatori di interessi (ad esempio ONG ambientaliste, accademici, studi legali, autorità pubbliche)<sup>26</sup>, seguita da una riunione congiunta ad hoc tra esperti degli Stati membri del settore della concorrenza/aiuti di Stato e il gruppo di esperti di Aarhus, il 12 settembre 2022<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ordinanza nella causa C-640/16 P *Greenpeace Energy/Commissione*, punti 60-61.

<sup>24</sup> Idem. Cfr. anche il punto 27 della comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali 2021/C 305/01 C/2021/5372, GU C 305 del 30.7.2021, pag. 1.

<sup>25</sup> COM (2020) 643 final.

<sup>26</sup> Per maggiori informazioni sulla riunione si veda il verbale [Circabc \(europa.eu\)](https://circabc.europa.eu).

<sup>27</sup> Per maggiori informazioni sulla riunione, si veda il verbale [del registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi \(europa.eu\)](#).

La Commissione ha consultato il pubblico e i portatori di interessi su tre scenari ("opzioni"), oltre che sulla possibilità di individuare un quarto scenario "Altro" (compreso il mantenimento dello status quo). Tutte e tre le opzioni in merito alle quali il pubblico è stato consultato prevedevano la possibilità per il pubblico di impugnare le decisioni della Commissione, mentre le opzioni 2 e 3 sono state elaborate tenendo conto delle specificità del controllo degli aiuti di Stato.

- Opzione 1: modifica del regolamento Aarhus per includere nel suo ambito di applicazione le decisioni in materia di aiuti di Stato. Con questa opzione le decisioni in materia di aiuti di Stato adottate dalla Commissione sarebbero soggette alle stesse procedure di ricorso previste per qualsiasi altro atto amministrativo che violi il diritto ambientale dell'UE.
- Opzione 2: modifica del codice delle migliori pratiche per lo svolgimento delle procedure di controllo degli aiuti di Stato<sup>28</sup> al fine di introdurre un meccanismo di riesame interno simile a quello applicabile ai sensi del regolamento Aarhus, ma adattato alle specificità del controllo degli aiuti di Stato (ad esempio, termini più brevi rispetto al regolamento Aarhus per le richieste di riesame e le risposte della Commissione<sup>29</sup>). La modifica sarebbe abbinata a una revisione del regolamento di esecuzione sugli aiuti di Stato relativo alle notifiche degli aiuti di Stato, che impone agli Stati membri di fornire alla Commissione garanzie circa la conformità della misura di aiuto e dell'attività sovvenzionata al diritto ambientale dell'UE. La Commissione potrebbe quindi revocare una decisione in materia di aiuti di Stato qualora fosse basata su informazioni inesatte fornite dagli Stati membri. L'opzione 2 sarebbe integrata dalla pubblicazione di sintesi delle notifiche che consentirebbero al pubblico di individuare e segnalare eventuali violazioni del diritto ambientale in una fase precoce della procedura in materia di aiuti di Stato.
- Opzione 3: modifica del regolamento di procedura per introdurre un meccanismo di riesame interno analogo a quello previsto dal regolamento Aarhus. Questa opzione avrebbe parametri simili a quelli dell'opzione 2 nella misura in cui prevedrebbe un meccanismo di riesame interno con termini più brevi per le richieste di riesame e le risposte da parte della Commissione<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Il codice delle migliori pratiche è una comunicazione della Commissione che fornisce orientamenti agli Stati membri, ai beneficiari degli aiuti e agli altri portatori di interessi, sulle modalità di funzionamento pratico delle procedure relative agli aiuti di Stato. L'obiettivo è rendere le procedure per gli aiuti di Stato quanto più trasparenti, semplici, chiare, prevedibili e tempestive possibile, migliorando al contempo le procedure laddove necessario.

<sup>29</sup> A titolo di riferimento, ai sensi del regolamento di Aarhus la procedura di riesame può durare tra 16 e 22 settimane, ulteriormente prorogata di mesi o anni se la risposta al riesame è impugnata dinanzi in tribunale.

<sup>30</sup> Nell'opzione 3 non sono previste altre modifiche proposte nell'ambito dell'opzione 2 relative a una modifica del regolamento di esecuzione della Commissione o alla pubblicazione della sintesi delle notifiche.

Le considerazioni di cui al punto 3.2 per quanto riguarda le limitazioni dell'ambito di applicazione delle decisioni da riesaminare, per tipo o base giuridica, sono potenzialmente pertinenti per tutte e tre le opzioni sopra individuate, inclusa quindi anche l'opzione 1.

#### **4.2. Risultati del processo di consultazione**

L'invito a presentare contributi e la consultazione pubblica online hanno prodotto un riscontro limitato, anche se informativo, da parte dei portatori di interessi<sup>31</sup>. Dalla consultazione è emerso che i pareri sono suddivisi in due gruppi principali. Quasi tutte le ONG ambientaliste e la maggior parte delle autorità pubbliche responsabili della tutela ambientale hanno preferito l'opzione 1, una modifica del regolamento Aarhus. Per contro, la maggior parte delle autorità pubbliche responsabili degli aiuti di Stato e la maggior parte delle imprese/associazioni di imprese ha preferito mantenere lo status quo. Il maggior numero di rispondenti è rappresentato dalle autorità pubbliche responsabili degli aiuti di Stato, seguite da ONG, imprese, società e altri rispondenti (cittadini, avvocati).

Coloro che preferiscono l'opzione 1 hanno sottolineato l'importanza di garantire un accesso sufficiente alla giustizia ambientale per tutti i tipi di decisioni in materia di aiuti di Stato e di garantire il rispetto degli impegni internazionali assunti nel quadro della convenzione di Aarhus. A loro avviso l'Unione deve tenere conto delle conclusioni e delle raccomandazioni dell'ACCC. Il rispetto degli obblighi internazionali dell'UE derivanti dalla convenzione di Aarhus è stato messo in evidenza anche dai pochi Stati membri la cui posizione consolidata è stata redatta dalle autorità competenti per l'ambiente insieme a quelle competenti per gli aiuti di Stato; questi medesimi Stati membri sostengono che il processo degli aiuti di Stato non dovrebbe essere ritardato e che occorre tenere debitamente conto della certezza del diritto e delle legittime aspettative dei beneficiari degli aiuti di Stato e degli Stati membri.

Inoltre, la maggior parte dei portatori di interessi che hanno preferito l'opzione 1 ha sottolineato che questa opzione avrebbe il vantaggio di applicare agli aiuti di Stato un regime esistente, garantendo in questo modo la coerenza e l'uniformità tra tutti i settori del diritto dell'UE, includendoli tutti nel regolamento Aarhus. Le ONG ambientaliste hanno inoltre criticato l'opzione 2 (modifica del codice delle migliori pratiche) in quanto, a loro avviso, questo strumento non creerebbe nuovi diritti giuridici per le ONG ambientaliste e non garantirebbe sufficientemente la possibilità di impugnare successivamente la risposta della Commissione dinanzi al Tribunale, come richiesto dalla convenzione di Aarhus. Esse ritengono invece che il codice si limiti a descrivere le pratiche della Commissione.

Per contro, la maggior parte delle autorità pubbliche responsabili degli aiuti di Stato e l'insieme dei portatori di interessi e delle associazioni del settore imprenditoriale hanno espresso serie preoccupazioni circa l'introduzione di ulteriori procedure o livelli amministrativi al già complesso processo degli aiuti di Stato. La maggior parte di questi portatori di interessi ha preferito l'opzione di mantenere lo status quo, senza effetti per la

---

<sup>31</sup> Sono pervenute 19 risposte all'invito a presentare contributi e 49 alla consultazione pubblica online. Per i dettagli si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 307.

procedura in materia di aiuti di Stato. A loro avviso, l'opzione 1 (che modifica il regolamento Aarhus) rischia di "spiazzare" gli investimenti ritardando il momento in cui la decisione in materia di aiuti di Stato diventa definitiva. Questo potrebbe scoraggiare gli investimenti privati indispensabili per la transizione verde dell'economia dell'UE. Altri rispondenti di questo gruppo sono del parere che questo ulteriore livello di responsabilità non sia necessario, alla luce delle due considerazioni che seguono: i) l'obbligo della Commissione di garantire la conformità degli aiuti con il diritto ambientale dell'UE per motivi di coerenza con altri settori del diritto dell'Unione<sup>32</sup>; e ii) la possibilità per le ONG di impugnare le decisioni degli Stati membri relative alla concessione di aiuti di Stato a livello nazionale, qualora tali decisioni siano adottate. Alcuni portatori di interessi hanno sostenuto che peraltro gli Stati membri non sono tenuti ad attuare l'aiuto anche se autorizzato dalla Commissione, sottolineando la ripartizione delle competenze tra la Commissione in qualità di "organo di ricorso" e gli Stati membri che decidono quali attività debbano essere sovvenzionate e, in ultima analisi, prendono la decisione di concedere l'aiuto.

La maggior parte dei partecipanti a questo gruppo ha sostenuto che, se lo status quo non può essere mantenuto, l'opzione di modificare il codice delle migliori pratiche (opzione 2) sarebbe la soluzione più flessibile, in cui le specificità degli aiuti di Stato potrebbero essere prese in considerazione in modo flessibile. L'altra possibilità consisterebbe nella modifica del regolamento di procedura. Tra gli altri argomenti a favore dell'opzione 2 vi sono il fatto che la modifica del codice delle migliori pratiche sarebbe più facile e più rapida da attuare. I rispondenti hanno sostenuto che la Commissione manterrebbe un migliore controllo della concezione delle procedure di riesame esistenti, tra l'altro: i) limitando i tipi di decisioni soggette a riesame; ii) riducendo il periodo di tempo entro il quale una decisione può essere impugnata; e iii) riducendo il tempo dedicato al riesame stesso. I rispondenti hanno ritenuto questi aspetti essenziali per salvaguardare la certezza del diritto e le legittime aspettative degli Stati membri e dei beneficiari. Altri si sono espressi a favore dell'opzione 3 come seconda scelta, considerando che la modifica del regolamento di procedura potrebbe offrire vantaggi analoghi all'opzione 2 in termini di salvaguardia delle specificità del controllo degli aiuti di Stato, garantendo nel contempo una maggiore certezza del diritto rispetto a uno strumento normativo non vincolante come il codice delle migliori pratiche.

Durante il processo di consultazione pochi portatori di interessi hanno indicato opzioni alternative per trattare i risultati dell'ACCC. Una delle opzioni presentate è stata la proposta di modificare il campo di applicazione della definizione di "interessato" nel regolamento di procedura al fine di includere specificamente le "ONG ambientaliste e altri membri del pubblico". L'ACCC ha valutato questa opzione concludendo che non basterebbe a soddisfare i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, a meno che anche a questi interessati sia chiaramente riconosciuto il diritto di impugnare la decisione adottata dalla Commissione a seguito del procedimento di indagine formale.

---

<sup>32</sup> Cfr. precedente nota 9.

Uno Stato membro ha suggerito alla Commissione di istituire un organismo indipendente che soddisfi i requisiti della convenzione di Aarhus. La Commissione è perplessa a causa della complessità di tale regime e del valore aggiunto rispetto alle altre opzioni: un siffatto regime sarebbe difficile da conciliare con l'attuale ruolo delle istituzioni dell'UE, in cui la Commissione ha il potere di attuare le norme di controllo degli aiuti di Stato e di vigilare sul rispetto della legislazione ambientale dell'UE, in quanto custode del trattato e sotto il controllo esclusivo degli organi giurisdizionali dell'UE.

Infine, alcuni portatori di interessi hanno proposto di combinare alcuni elementi di talune opzioni in un'opzione distinta.

## **5. CONCLUSIONI**

L'esito del processo di consultazione rafforza la necessità di un'ulteriore e attenta valutazione per trovare una soluzione ottimale in risposta alle conclusioni dell'ACCC sul riesame delle decisioni in materia di aiuti di Stato alla luce degli obblighi dell'UE derivanti dalla convenzione di Aarhus, tenendo conto nel contempo delle specificità degli aiuti di Stato. Le posizioni dei portatori di interessi sono divise tra due schieramenti: da un lato, la maggior parte delle autorità responsabili degli aiuti di Stato e delle imprese chiede di mantenere lo status quo (o, in alternativa, di preferire l'opzione 2 come l'approccio più flessibile che consentirebbe di preservare le specificità del controllo degli aiuti di Stato); dall'altro, quasi tutte le ONG ambientaliste e la maggior parte delle autorità pubbliche responsabili della tutela ambientale sostengono l'opzione 1, eliminando l'esenzione per gli aiuti di Stato ai sensi del regolamento Aarhus. Alcuni portatori di interessi sottolineano i vantaggi dell'opzione 3 come ulteriore opzione legislativa.

Vi è tuttavia consenso di massima sul fatto che l'UE debba essere pienamente conforme alla convenzione di Aarhus. Vi è inoltre una forte richiesta che qualsiasi nuovo meccanismo di riesame volto ad assicurare l'accesso al controllo amministrativo o giudiziario debba preservare le specificità e l'efficacia degli aiuti di Stato nonché la rapidità delle procedure dell'UE.

La Commissione conclude che per conformarsi alle conclusioni dell'ACCC nel caso ACCC/C/2015/128 occorre un adeguamento del quadro giuridico vigente o una misura equivalente. La Commissione conclude che lo status quo solleverebbe problemi di conformità con le conclusioni dell'ACCC, alla luce degli obblighi dell'UE derivanti dalla convenzione di Aarhus.

In questa fase, la Commissione mantiene aperte tutte e tre le opzioni individuate nella consultazione pubblica, con la possibilità di prendere in considerazione anche una combinazione di esse. Infine, la Commissione conclude che qualsiasi adeguamento della disciplina vigente dovrebbe essere delineato in modo da preservare l'efficienza del controllo degli aiuti di Stato e integrare nel modo più efficiente le possibilità di riesame a livello nazionale, tenendo conto nel contempo degli obblighi dell'UE ai sensi della convenzione di Aarhus.

Per quanto riguarda le prossime fasi, la Commissione analizzerà l'impatto delle misure possibili, costi e benefici compresi, in una valutazione d'impatto conformemente alle norme per legiferare meglio. Questa attività comprenderà l'esame degli aspetti seguenti: i) l'atto da modificare; ii) l'ambito delle decisioni in materia di aiuti di Stato soggette a controllo; iii) la durata delle procedure, in particolare nei casi in cui l'attuazione della decisione sugli aiuti di Stato è urgente e iv) le implicazioni in termini di risorse per le istituzioni e gli organi dell'UE interessati.