

# *There's a feeling I get when I look to the West: aiuti di Stato e allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali*

di *Alessandro Rosanò*<sup>♦</sup>

**Abstract: There's a feeling I get when I look to the West: State aids and the enlargement of the European Union towards the Western Balkans** – On 6 February 2018, the European Commission released its new expansion plan, which covers six Western Balkan countries – Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo. According to the Commission, all these countries could achieve accession as members of the European Union in the next decade. However, in order to join the European Union, they need to comply with its *acquis*, a part of which concerns State aids. Therefore, the purpose of this paper is to analyse the relevant provisions that can be found in the Stabilisation and Association Agreements concluded with these countries as well as in their national legislation, in order to assess whether the applicants are compliant with the EU's model.

**Keywords:** State aids; Western Balkans; Article 107 of the TFEU; Enlargement; Stabilisation and Association Agreements.

1159

---

## 1. Introduzione

Fin dalle sue origini, l'ordinamento comunitario ha manifestato una tendenziale contrarietà rispetto all'intervento pubblico nell'economia, ritenendo gli aiuti di Stato in linea di massima contrari al libero esplicarsi della concorrenza, intesa sia come valore, sia come fattore di sviluppo delle economie nazionali e del mercato interno<sup>1</sup>, e giustificandoli soltanto in determinate circostanze<sup>2</sup>.

Propriamente, alla base della politica dell'Unione europea (UE) in materia vi è l'idea che "l'economia di mercato offre la garanzia migliore per accrescere il

---

<sup>♦</sup> L'autore desidera ringraziare il Professor Francesco Costamagna, il dottor Stefano Montaldo, il dottor Alberto Miglio, la dottoressa Eleonora Rosanò e il revisore anonimo per i consigli e le indicazioni ricevute. Eventuali omissioni o errori sono da attribuirsi all'esclusiva responsabilità dell'autore stesso.

<sup>1</sup> M. Waelbroeck, *La place de la concurrence dans le Traité de Lisbonne*, in A. De Walsche (ed.), *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden: Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2009, 829-844.

<sup>2</sup> Per un'introduzione al tema, si vedano C. Baudenbacher, *A Brief Guide to European State Aid Law*, London, 1999, J.L. Kepenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, 1999, A. Biondi, P. Eeckhout, J. Flynn (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2008 e B. Nascimbene, A. Di Pascale (eds.), *The Modernization of State Aid for Economic and Social Development*, Berlin, 2018.

tenore di vita dei cittadini nella UE” e che “il regolare funzionamento dei mercati è condizione essenziale per fornire ai consumatori i prodotti che desiderano, a prezzi contenuti. La concorrenza è inoltre indispensabile per accrescere la competitività dell'economia europea, in quanto consente di creare un contesto in cui le imprese efficienti e innovative vengano debitamente ricompensate”<sup>3</sup>.

Nel corso del tempo, tale impostazione di fondo è stata mantenuta e ha condizionato il processo di integrazione europea, sia sul versante giuridico, sia su quello economico<sup>4</sup>. A conferma di ciò, può evocarsi il fatto che gli Stati terzi che intendano aderire all'UE siano tenuti a procedere ad un adeguamento del contesto giuridico ed economico in maniera coerente con le regole dell'Unione in materia di aiuti di Stato, le quali, considerate nel quadro fornito dai criteri di Copenaghen<sup>5</sup>, assumono rilievo tanto con riferimento al secondo, quanto con riferimento al terzo di questi. Infatti, esse risultano riconducibili sia all'esigenza di favorire lo sviluppo in tali Stati di un'economia di mercato affidabile e della capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione<sup>6</sup>, sia all'accettazione e all'adeguamento all'*acquis communautaire*<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Commissione europea, *Piano di azione nel settore degli aiuti di stato - Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*, COM(2005) 107.

<sup>4</sup> Al riguardo, si pensi al fatto che la disciplina sugli aiuti di Stato non è stata messa in discussione neppure durante la grave crisi economica cominciata nel 2008, la quale ha condotto solo a un adattamento della prassi della Commissione. Sul tema, si vedano F. Sciaudone, *Gli aiuti di Stato tra regolamentazione “orizzontale” e crisi dei mercati: il ruolo della Commissione europea*, in C. Schepisi (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 139 ss., F. Bestagno, *Gli aiuti di Stato in tempi di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, 691 ss. e G. Contaldi, *Aiuti di Stato e crisi economica internazionale*, *ivi*, 711 ss.

<sup>5</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993. Sul tema, P.-C. Müller-Graff, *Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects*, in M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London-New York, 1997, C. Hillion, *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford, 2004, A.F. Tatham, *Enlargement of the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2009 e W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford, 2012.

<sup>6</sup> In effetti, l'introduzione di controlli quanto agli aiuti di Stato tali da limitare il ricorso a questi ultimi determina una stabilizzazione delle economie nazionali che passa attraverso la riduzione del deficit di bilancio, la riduzione del debito pubblico, il contrasto dell'inflazione e un efficientamento dei meccanismi di prelievo fiscale (così A. Fornalczyk, *State Aid Regulation in Candidate Countries: The Case of Poland*, in A. Biondi, P. Eeckhout, J. Flynn (eds.), *op. cit.*, 135).

<sup>7</sup> Va comunque detto che, per paradossale che possa apparire, la disciplina sugli aiuti di Stato assume più rilievo con riferimento al terzo criterio, che non al secondo. Questo per via di una tendenza, manifestata dall'UE nel corso del tempo, a esprimere un atteggiamento più permissivo quanto al criterio economico rispetto a quello dell'*acquis* (così, K.E. Smith, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003, 114-115). Si pensi, ad esempio, all'adesione all'UE della Germania orientale o, in epoca anteriore all'adozione dei criteri di Copenaghen, agli allargamenti che hanno interessato Grecia, Spagna e Portogallo. In tutti tali casi, poteva dubitarsi della conformità delle economie nazionali al canone dell'economia di mercato predicato e applicato dall'allora Comunità economica europea.

Dunque, tali regole assumono rilievo al fine di definire un quadro giuridico ed economico di riferimento che sia funzionale a permettere la liberalizzazione dei commerci e lo sviluppo di un sistema concorrenziale che vada a beneficio dei singoli Stati e della regione nel suo complesso<sup>8</sup>, conducendo al tempo stesso a un allineamento all'*acquis* quanto più anticipato rispetto all'adesione all'UE.

Posto che la Commissione europea ha prefigurato un allargamento di prossima realizzazione (entro il 2025), il quale riguarderà i Balcani occidentali<sup>9</sup>, assume rilievo la questione relativa a come il modello europeo in materia di aiuti di Stato possa essere recepito dagli Stati interessati.

Come noto, l'avvicinamento degli Stati dei Balcani occidentali all'UE è basato, dal 1999, sul processo di stabilizzazione e associazione<sup>10</sup>. Definito come il quadro per la rotta europea di tali Stati<sup>11</sup>, esso è da intendersi quale approccio regionale finalizzato a favorire l'integrazione di essi nel contesto europeo<sup>12</sup>, il dialogo politico, la liberalizzazione degli scambi e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, riconoscendo agli Stati in parola, fin da subito, il ruolo di candidati potenziali all'adesione all'Unione e prevedendo il ricorso a strumenti di assistenza tecnica ed economica in loro favore<sup>13</sup>.

Nel corso del tempo, la prospettiva europea degli Stati balcanici è stata ribadita più volte<sup>14</sup>, anche tramite affermazioni stentoree, quale quella secondo cui "il futuro dei Balcani occidentali è all'interno dell'UE"<sup>15</sup>. Sul piano più propriamente economico, si è sottolineato come la prosperità economica sia essenziale per la stabilità a lungo termine e la democrazia nella regione e come siano necessarie riforme strutturali per creare economie di mercato funzionanti.<sup>16</sup>

Questo si scontra fortemente con il modello comunista-collettivista praticato in tali Stati in precedenza. Se nell'economia di mercato le imprese non

---

<sup>8</sup> M. Cremona, *State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements*, in 9 *European Law Journal*, 2003, 284-286.

<sup>9</sup> Commissione europea, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, 6 febbraio 2018, COM(2018) 65.

<sup>10</sup> Per un'introduzione al tema, si rinvia a M.A. Vachudova, *Strategies for Democratization and European Integration in the Balkans*, in M. Cremona (ed.), *op. cit.*, 141 ss.

<sup>11</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, punto 41.

<sup>12</sup> M. Milenkovic, *EU integration and the introduction of State aid control in Serbia: Institutional challenges and reform prospects*, Discussion Paper No. 1/16, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Hamburg, 10.

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, 19 e 20 giugno 2000, punto 67.

<sup>14</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, punto 23, e Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 20 e 21 marzo 2003, punto 82.

<sup>15</sup> Oltre alle Conclusioni del Consiglio europeo da ultimo citate, si veda Commissione europea, *Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali*, COM(2008) 127.

<sup>16</sup> Consiglio, *Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali: Procedere verso l'integrazione europea*, 16 giugno 2003 e *Dichiarazione del vertice di Salonicco tra Unione Europea e Balcani occidentali*, 21 giugno 2003, C/03/163, ma si veda anche Banca Mondiale, *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper*, Marzo 2000, 9, ove si afferma: "Ample evidence demonstrates that economic integration with developed economies can accelerate growth, lend credibility to reforms and provide a securer environment for investors. The strategy, therefore, is built upon the assumption that a credible commitment to integration with European and global structures, especially the European Union, is a critical ingredient of success, as it will serve as an external driver of reform and intra-regional integration".

possono prescindere da una valutazione relativa al rapporto tra entrate e spese, così non era nel sistema collettivista, nel quale gli interventi pubblici rappresentavano un mezzo attraverso cui compensare le perdite da esse subite in ragione di un sistema dei prezzi distorto<sup>17</sup>. La fine dell'esperienza comunista ha comportato, *inter alia*, la liberalizzazione dei prezzi e l'esigenza per le imprese di far fronte a una riduzione degli aiuti pubblici in loro favore. La difficoltà di adattarsi a una realtà economica così fortemente mutata ha provocato diversi problemi, tanto che numerose imprese hanno accumulato ritardi significativi nel pagamento delle somme dovute a titolo contributivo o di imposte<sup>18</sup>, spingendo gli Stati dell'area ad attuare delle politiche di tolleranza in relazione a simili fenomeni<sup>19</sup>. È in tale realtà che si inserisce l'azione dell'UE al fine della diffusione del proprio modello giuridico ed economico basato – anche – sul divieto tendenziale di aiuti di Stato.

Scopo del presente articolo, allora, è illustrare e valutare gli obblighi internazionali che gli Stati dei Balcani occidentali – propriamente, Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia Erzegovina e Kosovo<sup>20</sup> – si sono assunti in materia (paragrafi 2-3) e chiarire come essi siano stati declinati nel diritto interno (paragrafo 4), proponendo quindi un'analisi relativa agli aspetti di maggior criticità e interesse che si ravvisano negli ordinamenti nazionali (paragrafo 5). Le conclusioni sono dedicate alle sfide che attendono tali Stati in futuro, per quel che riguarda gli aiuti di Stato (paragrafo 6).

---

<sup>17</sup> Va comunque ricordato che la tendenza alla centralizzazione ha ragioni ben più profonde di quelle riconducibili all'operato dei regimi comunisti. Da un lato, la dominazione bizantina ha lasciato un marchio di stampo nettamente centralista sulle pubbliche amministrazioni della regione. Dall'altro, il fatto che, nel corso della Storia, i Balcani siano sempre stati una *buffer zone* tra Est e Ovest, tra Asia ed Europa, ha reso necessaria la presenza di poteri statali forti al fine di tutelare l'integrità territoriale e le identità nazionali. Il che porta a ritenere che la propensione ad auspicare e favorire un intervento pubblico nell'economia possa ricollegarsi a qualcosa di atavico che fa ormai parte dell'agire individuale e collettivo. Per un approfondimento, si veda A. Inotai, *The 'Eastern Enlargements' of the European Union*, in M. Cremona (ed.), *op. cit.*, 85.

<sup>18</sup> Il che, valutato dall'ottica del diritto dell'UE, è qualificabile indubbiamente quale aiuto di Stato. Infatti, in relazione ad agevolazioni quanto al pagamento di contributi previdenziali concesse in maniera discrezionale, la Corte di giustizia ha avuto modo di riconoscere che "il comportamento di un ente pubblico competente per la riscossione dei contributi previdenziali, che tolleri che i detti contributi siano pagati in ritardo, conferisce all'impresa che se ne giova un vantaggio commerciale apprezzabile, in quanto allevia nei suoi confronti l'onere risultante dalla normale applicazione del regime previdenziale" (Corte di giustizia, sentenza 29-06-1999, c-256/97, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, in *Racc.*, 1999, 3926, punto 19; ulteriormente, si veda Corte di giustizia, sentenza 19-09-2000, c-156/98, *Germania c. Commissione*, in *Racc.*, 2000, 6882, punto 24).

<sup>19</sup> Sul tema, I. Atanasiu, *State Aid in Central and Eastern Europe*, in *24 World Competition*, 2001, 257 ss.

<sup>20</sup> La presente trattazione non considera il caso della Croazia, visto che essa è entrata a far parte dell'UE nel 2013.

## 2. La disciplina degli aiuti di Stato negli accordi di stabilizzazione e associazione e in altri accordi conclusi dagli Stati dei Balcani occidentali

Tutti gli Stati dei Balcani occidentali hanno concluso con l'Unione europea e gli Stati membri dei trattati, denominati accordi di stabilizzazione e associazione (nella versione inglese, usata ai fini di questo scritto, *Stabilisation and Association Agreements*; nel prosieguo, ASA)<sup>21</sup>. Il loro obiettivo è individuare gli ambiti di intervento con riferimento ai quali attuare delle riforme che permettano un adeguamento al modello europeo, consentendo lo sviluppo di relazioni più strette tra tutti gli Stati della regione nei settori considerati<sup>22</sup>.

Ai fini della presente trattazione, è possibile individuare degli elementi comuni a tutti gli ASA, così come degli elementi propri solo di alcuni di essi. Quanto ai primi, tutti gli accordi pongono all'articolo 1, tra le finalità perseguite, il sostegno agli sforzi degli Stati balcanici di modo da favorire lo sviluppo della cooperazione economica e internazionale, primariamente attraverso un'opera di avvicinamento delle loro normative nazionali a quella dell'Unione europea, la promozione di relazioni economiche armoniche e la realizzazione graduale di un'area di libero scambio con l'UE. All'articolo 2, per quel che attiene ai principi generali riconosciuti quali elementi essenziali degli ASA e sui quali si fondano le politiche interne ed esterne delle parti contraenti, vi è un richiamo ai principi dell'economia di mercato così come espressi alla conferenza sulla cooperazione economica dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa<sup>23</sup>.

Tutti gli ASA includono, inoltre, un titolo dedicato al ravvicinamento delle legislazioni e al *law enforcement*, ove si prevede l'obbligo per gli Stati di rendere progressivamente compatibili le loro normative con quelle dell'Unione, attraverso una procedura articolata in due fasi, la prima delle quali focalizzata

---

<sup>21</sup> Si vedano lo *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part*, in GUUE, L 84 del 20-03-2004, 13, firmato il 9 aprile 2001 ed entrato in vigore il 1 aprile 2004, lo *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part*, in GUUE, L 107 del 28-04-2009, 166, firmato il 12 giugno 2006 ed entrato in vigore il 1 aprile 2009, lo *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part*, in GUUE, L 108 del 29-04-2010, 1, firmato il 15 ottobre 2007 ed entrato in vigore il 1 maggio 2010, lo *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part*, in GUUE, L 278 del 18-10-2013, 14, firmato il 29 aprile 2008 ed entrato in vigore il 1 settembre 2013, lo *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part*, in GUUE, L 164 del 30-06-2015, 2, firmato il 16 giugno 2008 ed entrato in vigore il 1 giugno 2015 e lo *Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo, of the other part*, in GUUE, L 71 del 16-03-2016, 3, firmato il 27 ottobre 2015 ed entrato in vigore il 1 aprile 2016. Nell'esposizione, si seguirà – per quanto possibile – l'ordine derivante dalle date di conclusione di tali accordi.

<sup>22</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999, punto 59.

<sup>23</sup> Si tratta di un documento adottato a Bonn nell'ambito di una conferenza svoltasi dal 19 marzo all'11 aprile 1990, con il coinvolgimento – tra gli altri – di Stati che avevano appena cominciato la loro transizione dall'economia collettivistica a quella di mercato, a seguito del crollo del muro di Berlino.

sull'*acquis* del mercato interno e su altre aree rilevanti a fini commerciali. Al riguardo, si stabilisce che gli Stati, coordinandosi con la Commissione europea, individuino delle modalità di monitoraggio quanto ai risultati conseguiti e da conseguire e si impegnino a definire e a rispettare dei termini quanto al ravvicinamento, *in primis* per quel che attiene alla materia della concorrenza.

Successivamente, viene posto il divieto di qualsiasi aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza favorendo certe imprese o certi prodotti. Tali pratiche devono essere fatte oggetto di una verifica sulla base dei criteri risultanti dall'applicazione dell'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>24</sup>. Gli Stati sono tenuti ad assicurare la massima trasparenza e provvedono a predisporre una relazione annuale contenente informazioni relative agli aiuti concessi, al loro ammontare e a eventuali regimi di aiuti. Infine, qualsiasi aiuto pubblico disposto dagli Stati balcanici deve essere valutato come se lo Stato che lo concede fosse una regione dal tenore di vita anormalmente basso o nella quale si registri una grave forma di sottoccupazione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. a), TFUE<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda gli elementi propri di soltanto alcuni degli accordi, è da notare come gli ASA conclusi con Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia e Kosovo impongano l'istituzione di un organo pubblico operativamente indipendente, che goda dei poteri necessari ad applicare la disciplina nazionale in materia, soprattutto per quel che riguarda l'autorizzazione di regimi di aiuto e di aiuti individuali e il recupero di aiuti illegalmente concessi. Inoltre, i medesimi ASA prevedono la creazione di un registro degli aiuti di Stato già esistenti, lo svolgimento di una verifica quanto ai regimi di aiuto disposti anteriormente all'istituzione dell'organo suddetto e un adeguamento di questi ai parametri europei.

Vi è poi da notare come il termine per l'istituzione dell'organo di controllo vari a seconda dei casi, passando dai quattro anni previsti per l'Albania, all'uno per il Montenegro e la Serbia, ai due per la Bosnia. Addirittura, nel caso del Kosovo, non è indicato alcun termine. Questa variabilità riguarda anche il termine previsto per la verifica e l'adeguamento dei regimi di aiuto già disposti: mentre il Kosovo deve svolgere tale attività entro tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo, Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia hanno a disposizione un anno in più. Ulteriormente, per quel che concerne la previsione secondo cui gli aiuti devono essere valutati come se lo Stato che lo concede fosse una regione dal tenore di vita anormalmente basso o nella quale si registri una grave forma di sottoccupazione, tale deroga opera per quattro anni nel caso della Macedonia, per dieci nel caso dell'Albania, per cinque nei casi del Montenegro, della Serbia e del Kosovo e per sei nel caso della Bosnia.

---

<sup>24</sup> Il riferimento è all'articolo 87 del trattato sulla Comunità europea, per gli accordi conclusi anteriormente al trattato di Lisbona.

<sup>25</sup> Il riferimento, qui e in seguito, è agli articoli 68-69 dell'ASA con la Macedonia, 70-71 dell'ASA con l'Albania, 72-73 dell'ASA con il Montenegro, 72-73 dell'ASA con la Serbia, 70-71 dell'ASA con la Bosnia e 74-75 dell'ASA con il Kosovo.

Infine, agli accordi con Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia fa seguito un protocollo dedicato alla produzione carbossiderurgica<sup>26</sup>, il quale prevede una disciplina derogatoria, autorizzando la concessione di aiuti con finalità di ristrutturazione in favore delle imprese operanti in tale settore.

In aggiunta a quanto previsto dagli ASA, si possono considerare anche alcune previsioni contenute in altri trattati conclusi dagli Stati balcanici. L'accordo centroeuropeo di libero scambio<sup>27</sup>, all'articolo 21, ribadisce il divieto di aiuti di Stato basato sul modello fornito dal TFUE e dagli ASA; tuttavia, all'articolo 24, si discosta da tale modello per quel che riguarda il sistema di controllo, in quanto non contempla la costituzione di un'autorità competente a tal fine. Al contrario, viene delineato un meccanismo analogo a quello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, prevedendosi la possibilità di adottare misure compensative nei confronti dello Stato che non si adegui alla disciplina in materia<sup>28</sup>.

Nel trattato che istituisce la Comunità dell'Energia<sup>29</sup>, l'articolo 18 conferma il divieto di aiuti di Stato. Quanto ai profili di *enforcement*, l'articolo 92 stabilisce che, su richiesta di una delle parti contraenti, del segretariato della Comunità – istituzione di supporto amministrativo – o del Comitato di regolamentazione – istituzione che svolge una funzione consultiva –, il Consiglio ministeriale – istituzione con compiti decisionali –, pronunciandosi all'unanimità, possa riconoscere che una parte ha commesso una grave e persistente violazione degli obblighi previsti dal trattato e sospendere, in relazione a quella parte, alcuni dei diritti derivanti dal trattato. Ciò può comportare la sospensione dei diritti di voto e l'esclusione dalle riunioni o dai meccanismi previsti nell'ambito della Comunità.

---

<sup>26</sup> Si tratta, rispettivamente, dei Protocolli 1, 5, 4 e 5.

<sup>27</sup> Si tratta di un accordo concluso nel 1992 tra Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, al quale hanno aderito successivamente Slovenia, Romania, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania e Moldavia, con lo scopo di sostenere e accelerare il loro processo di adesione all'UE. Per un'introduzione al tema, si veda M. Dangerfield, *CEFTA: between the CMEA and the European Union*, in 26 *Journal of European Integration*, 2004, 309 ss.

<sup>28</sup> Propriamente, gli articoli 4 e 7 dell'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative concluso nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio prevedono, nell'ipotesi in cui uno Stato adotti provvedimenti contrastanti con la disciplina di tale accordo, l'attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie basato sul ruolo di un Dispute Settlement Body e dell'Appellate Body. Ove tale Stato non abbia provveduto a far fronte agli effetti negativi derivanti da quella misura o a ritirarla, lo Stato che abbia avviato la procedura potrà essere autorizzato ad adottare misure compensative. Sul tema, si vedano V. Di Comite, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2009 e W. Müller, *WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. A Commentary*, Cambridge, 2017.

<sup>29</sup> Il trattato che istituisce la Comunità dell'Energia è stato firmato il 1° ottobre 2005 ed è entrato in vigore il 1° luglio 2006 al fine di permettere l'estensione del mercato energetico europeo all'Europa sudorientale. Le parti contraenti sono l'UE, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, la Macedonia, la Moldavia, il Montenegro, la Serbia, l'Ucraina e la Georgia. Al riguardo, si rinvia a D. Busschle, K. Talus (eds.), *The Energy Community: A New Energy Governance System*, Cambridge, 2015.

### 3. Le peculiarità della disciplina sugli aiuti di Stato, come definita dagli accordi di stabilizzazione e associazione

La disciplina posta dagli ASA riveste un carattere di interesse per almeno tre ragioni. La prima concerne le disposizioni relative ai regimi di aiuti esistenti al momento dell'istituzione delle autorità di controllo. Prevedendo che tali autorità individuino i provvedimenti necessari a favorire un adeguamento dei suddetti regimi alle regole sugli aiuti di Stato, simili disposizioni sono sostanzialmente coerenti con l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, che riconosce alla Commissione europea il compito di procedere, assieme agli Stati membri, all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti, nonché con il Regolamento 2015/1589<sup>30</sup>. Infatti, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 di tale Regolamento, la Commissione europea ottiene dagli Stati membri tutte le informazioni necessarie alla revisione dei regimi di aiuti esistenti e, nell'ipotesi in cui concluda che essi non sono – o non sono più – compatibili con il mercato interno, emette una raccomandazione in cui propone modificazioni sostanziali del regime di aiuti, l'introduzione di obblighi procedurali o l'abolizione del regime di aiuti<sup>31</sup>.

Tuttavia, questa impostazione si discosta da quella seguita in occasione degli allargamenti che hanno interessato gli Stati dell'Europa centrale e orientale, oltre a Cipro e Malta<sup>32</sup>. Infatti, gli accordi di associazione con tali Stati<sup>33</sup> non contenevano previsioni equiparabili a quelle sopra ricordate. I trattati di adesione, invece, individuavano come aiuti esistenti le misure di aiuto istituite prima di una certa data<sup>34</sup>, le misure di aiuto elencate negli allegati e le misure di aiuto che, anteriormente alla data di adesione, erano state valutate dall'autorità di controllo degli aiuti di Stato del nuovo Stato membro, giudicate compatibili con l'*acquis* e circa le quali la Commissione non avesse sollevato obiezioni quanto alla loro compatibilità con il mercato interno.

La seconda ragione di interesse riguarda disposizioni che prevedono che qualsiasi aiuto pubblico disposto dagli Stati balcanici debba essere valutato come se lo Stato che lo concede sia una regione dal tenore di vita anormalmente basso o nella quale si registri una grave forma di sottoccupazione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. a), TFUE. In questo caso, si ripropone un modello già applicato con riferimento agli ultimi tre allargamenti e delineato negli accordi di associazione, in ragione delle peculiarità economiche degli Stati considerati.

<sup>30</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, in GUUE L 248 del 24-09-2015, 9.

<sup>31</sup> Successivamente, come noto, se lo Stato membro interessato accetta le suddette misure, ne informa la Commissione ed è tenuto a dar loro applicazione. In caso contrario, la Commissione dà avvio al procedimento di indagine formale.

<sup>32</sup> J. Hölscher, N. Nulsch, J. Stephan, *State Aid in the New EU Member States*, in 55 *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 782.

<sup>33</sup> Su tali accordi, M. Maresceau, *Europe Agreements: A New Form of Cooperation Between the European Community and Central and Eastern Europe*, in P.-C. Müller-Graf (ed.), *East Central European States and the European Communities: Legal Adaptations to the Market Economy*, Baden-Baden, 1993, 209 ss.

<sup>34</sup> Il 10 dicembre 1994 nel caso dei trattati di adesione del 2003 e del 2005, il 1 marzo 2002 nel caso del trattato di adesione del 2012.

In terzo luogo, devono considerarsi le previsioni relative all'istituzione di autorità nazionali competenti a svolgere una funzione di controllo in materia di aiuti di Stato. Anche tale soluzione non si configura come un'assoluta novità, posto che essa era già stata sperimentata in precedenza<sup>35</sup>. Tuttavia, è innegabile che, in queste ipotesi, venga a delinearsi un modello radicalmente opposto rispetto a quello praticato nell'ambito dell'Unione europea, dove la sola autorità di controllo in materia di aiuti di Stato è la Commissione europea. Sotto questo punto di vista, vale anche la conferma costantemente fornita da parte della Corte di giustizia. Posta l'importanza della tutela giurisdizionale dei diritti, nulla nel diritto dell'Unione impedisce di sottoporre ai giudici nazionali controversie nelle quali essi siano tenuti a interpretare e ad applicare la normativa sugli aiuti di Stato<sup>36</sup>. Ciò, però, non implica che essi siano chiamati a decidere circa l'eventuale incompatibilità di un aiuto, dato che spetta loro il compito di salvaguardare i diritti delle parti di fronte ad un'eventuale inosservanza, da parte delle autorità statali, del divieto di aiuti di Stato solo fino al momento del giudizio finale da parte della Commissione<sup>37</sup>.

Allora, nel caso degli Stati dei Balcani occidentali, in generale può dirsi che gli ASA si collocano solo in parte in rapporto di continuità con il modello offerto dagli allargamenti precedenti e dal diritto UE; in particolare, però, va considerato come, anche tenuto conto degli ulteriori allargamenti di cui si è detto, sia stato definito un modello di controllo che è stato mantenuto e che si configura come più vicino a quello praticato, nell'ambito dell'UE, nel diritto della concorrenza e basato sulla decentralizzazione del *law enforcement*<sup>38</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, è possibile individuare delle differenze significative rispetto al modello UE. Infatti, in virtù del principio di leale cooperazione, le autorità competenti in materia di concorrenza negli Stati membri possono consultare la Commissione europea e realizzano una forma di collaborazione con essa<sup>39</sup>. A loro

<sup>35</sup> Articolo 70 dell'ASA con la Croazia.

<sup>36</sup> Corte di giustizia, sentenza 22-03-1977, c-78/76, *Steinike & Weinlig*, in *Racc.*, 1977, 597, punto 14.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, sentenza 21-11-1991, c-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e a. c. Francia*, in *Racc.*, 1991, 5523, punto 14. Lo stesso deve dirsi in relazione al modello definito nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (in inglese, European Free Trade Agreement; nel prosieguo, EFTA); infatti, ai sensi dell'articolo 62 del trattato EFTA, spetta all'Autorità di vigilanza sorvegliare sul rispetto di regole – quali l'articolo 61 sugli aiuti di Stato del medesimo trattato – analoghe, quando non identiche, a quelle di diritto dell'UE. Al riguardo, P. Schütterle, *State Aid Control – An Accession Criterion*, in 39 *Common Market Law Review*, 2002, 580-581.

<sup>38</sup> Si vedano l'articolo 5 del Regolamento n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in GUUE L 1 del 04-01-2003, 1 e D.V. Popović, *Institutional Design of State Aid Authorities in South East Europe: The Unfit Legal Transplant and Its Ramifications*, in B. Begović, D.V. Popović (eds.), *Competition Authorities in South Eastern Europe Building Institutions in Emerging Markets*, Berlin, 2018, 66.

<sup>39</sup> Articolo 11 del Regolamento n. 1/2003. In generale, su tale Regolamento, si rinvia a F. Munari, *Antitrust Enforcement After the Entry into Force of Regulation No. 1/2003: The Interplay between the Commission and the NCAs and the Need for an Enhanced Role of National Courts*, in B. Cortese (ed.), *EU Competition Law. Between Public and Private Enforcement*, Alphen aan den Rijn, 2013, 111 ss.

volta, le autorità giudiziarie nazionali possono richiedere informazioni alla Commissione europea e ottenere da questa i dati giuridici ed economici necessari allo svolgimento delle proprie funzioni<sup>40</sup>, anche per quel che riguarda gli aiuti di Stato<sup>41</sup>. Nel caso degli Stati non (ancora) membri, tali possibilità sono precluse.

#### 4. La disciplina di diritto interno degli Stati dei Balcani occidentali

L'esigenza che emerge dagli accordi internazionali *supra* ricordati e, in particolar modo, dagli ASA, è quella di un recepimento delle regole delineate dal diritto dell'UE da realizzarsi ben prima dell'adesione degli Stati balcanici all'Unione, di modo da dimostrare la sussistenza tanto della volontà, quanto della capacità di fare propri il modello dell'economia di mercato e, soprattutto, l'*acquis communautaire*. Da ciò deriva la necessità di approvare e portare ad applicazione delle leggi prima che l'ingresso si realizzi, per poter così dimostrare che l'adeguamento ai suddetti canoni non rimane solamente a un livello teorico, ma si sposta anche su di un piano maggiormente operativo<sup>42</sup>. Questo spiega perché tutti gli Stati dei Balcani occidentali abbiano provveduto ad adottare una normativa sugli aiuti di Stato che, in alcuni casi, risale a più di dieci anni fa.

##### 4.1. La definizione del concetto di aiuto di Stato e le eccezioni al divieto

Considerando allora le normative nazionali, per quel che riguarda il profilo definitorio, in generale, non si riscontrano particolari differenze rispetto alla previsione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. L'unica eccezione è rappresentata dalla legge serba in materia<sup>43</sup>. Infatti, sia all'articolo 2, relativo alle definizioni, sia all'articolo 3, inerente agli aiuti non permessi, essa contempla, quanto agli elementi costitutivi di una fattispecie di aiuti di Stato, l'origine pubblica del beneficio e l'effetto distorsivo della concorrenza, mentre il carattere della selettività risulta mancante.

È da notare, con riferimento al primo di tali requisiti, che, nella prima legge macedone sul tema<sup>44</sup>, si chiariva come gli aiuti potessero provenire solamente dal governo e da organi amministrativi, autonomie locali e altri enti pubblici. Tale normativa è stata in seguito modificata<sup>45</sup> e infine abrogata e sostituita da una nuova disciplina<sup>46</sup>, la quale ha inserito tra le entità che possono fornire aiuti

<sup>40</sup> Al riguardo, Corte di giustizia, sentenza 28-02-1991, c-234/89, *Delimitis c. Henninger Bräu*, in *Racc.*, 1991, 977, punto 53 e, in generale sul ruolo delle corti nazionali, J. Pecotić Kaufman, S. Petrović, *The Enforcement of EU Competition Law by National Courts*, in V. Tomljenović, N. Bodioga-Vukobrat, V. Butorac Malnar, I. Kunda, *EU Competition and State Aid Rules Public and Private Enforcement*, Berlin, 2017, 49 ss.

<sup>41</sup> Commissione europea, *Comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato*, in *GUUE* C 312 del 09-04-2009, 8, punto 9.

<sup>42</sup> F. Emmert, *Introducing EU Competition Law and Policy in Central and Eastern Europe: Requirements in Theory and Problems in Practice*, in 27 *Fordham International Law Journal*, 2003, 646.

<sup>43</sup> Legge n. 51/09 dell'8 luglio 2009.

<sup>44</sup> Legge n. 24/03 del 4 aprile 2003.

<sup>45</sup> Legge n. 70/06 del 6 giugno 2006.

<sup>46</sup> Legge n. 145/10 del 13 novembre 2010.

anche soggetti di diritto privato. Viceversa, la prima legge sugli aiuti di Stato adottata dal Kosovo<sup>47</sup> considerava, oltre agli enti pubblici, anche qualsiasi ente operante in nome dello Stato – il che permetteva di ricomprendere gli enti di diritto privato. Il testo attualmente in vigore<sup>48</sup>, invece, richiama le autorità operanti in nome dello Stato – cosa che porta a ritenere che si tratti di soggetti titolari di pubblici poteri.

Con riferimento alle eccezioni al divieto di intervento pubblico nell'economia, si riscontrano scostamenti rispetto al modello offerto dal diritto dell'Unione in tutte le normative nazionali, tranne che in quella albanese<sup>49</sup>. La nuova legge macedone, contrariamente a quanto stabilito nella prima legge sugli aiuti di Stato, prevede che possano essere riconosciuti come compatibili non gli aiuti diretti a far fronte a un grave turbamento economico – come riconosciuto dall'articolo 107, paragrafo 3, lett. b), TFUE – ma semplicemente i benefici concessi per rimediare a una situazione di difficoltà dell'economia nazionale.

Per quel che riguarda la legge sugli aiuti di Stato approvata dal Montenegro<sup>50</sup>, è da notare come l'articolo 5 di questa, nell'elencare gli aiuti compatibili *de iure*, consideri delle situazioni ben diverse da quelle che trovano spazio nell'articolo 107, paragrafo 2, TFUE. Infatti, tra esse rientrano sovvenzioni e riduzioni di entrate statali, disposte nel rispetto dei principi dell'economia di mercato, che non determinino un vantaggio economico per il beneficiario, sovvenzioni per la realizzazione di infrastrutture che non siano di esclusivo interesse del beneficiario, vendite e acquisti di beni immobili a prezzi di mercato e nel rispetto di procedure a evidenza pubblica e garanzie concesse nel rispetto delle condizioni di mercato. Inoltre, tra gli interventi potenzialmente compatibili si contempla anche la categoria degli aiuti diretti a determinare un semplice miglioramento dell'economia montenegrina.

Tra gli aspetti più peculiari della disciplina bosniaca<sup>51</sup>, vi è l'esclusione dall'ambito di applicazione della legge degli aiuti di Stato in favore della sicurezza nazionale o dell'industria militare, compresi gli aiuti connessi allo sviluppo di tecnologie a uso sia civile sia militare. Possono inoltre essere valutate come compatibili le classiche figure di aiuto contemplate all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE; tuttavia, contrariamente al modello offerto dal TFUE<sup>52</sup>, la legge si premura di esplicitare le diverse ipotesi di aiuti orizzontali che possono essere autorizzate, individuandole negli aiuti a sostegno di piccole e medie imprese, per favorire la protezione dell'ambiente e il risparmio energetico, per il

---

<sup>47</sup> Legge n. 04/L-024 del 1 settembre 2011.

<sup>48</sup> Legge n. 05/L-100 del 23 dicembre 2016.

<sup>49</sup> Quanto all'Albania, si sono considerate sia le vecchie discipline (legge n. 9374 del 21 aprile 2005 e legge n. 182 del 21 marzo 2009), sia la nuova (legge n. 21 del 10 marzo 2016).

<sup>50</sup> Il primo intervento fu realizzato con la legge n. 74/09 del 13 novembre 2009, ma la situazione non risulta sostanzialmente mutata a seguito dell'intervento operato con la legge n. 57/11 del 17 novembre 2011.

<sup>51</sup> Legge n. 10/12 del 3 febbraio 2012.

<sup>52</sup> Ma non a quello definito dalla prassi della Commissione europea. Si veda, al riguardo, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/horizontal.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html)

salvataggio e la ristrutturazione di imprese, per la formazione dei dipendenti, per la creazione di nuovi posti di lavoro e per ricerca e sviluppo.

La vecchia legge kosovara ricomprendeva tra gli aiuti compatibili *de iure* anche quelli diretti a far fronte a situazioni particolari connesse alla sicurezza nazionale. La nuova legge ha eliminato tale ipotesi, sostituendola con il richiamo a eventi di natura emergenziale.

Quanto agli aiuti *de minimis*, la precedente disciplina macedone considerava come tali gli aiuti non operanti nell'ambito dei trasporti, dell'agricoltura e dell'acquacoltura, né connessi ad attività di esportazione, il cui ammontare non avesse superato i centomila euro in un periodo di tre anni, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dall'obiettivo perseguito. La nuova chiarisce che essi non sono configurabili quali aiuti e che possono essere concessi soltanto a soggetti che non si trovino in difficoltà economica, né possano essere connessi ad attività di export o favorire la produzione nazionale a scapito di quella straniera.

Circa la medesima tematica, la normativa bosniaca individua come compatibili *de iure* gli aiuti *de minimis* che, in un periodo di tre anni, non superino l'ammontare previsto dal diritto dell'Unione europea, mentre la prima legge kosovara ricomprendeva tra gli aiuti compatibili i benefici *de minimis* il cui ammontare non avesse superato i trentamila euro in un periodo di tre anni. La nuova disciplina riconosce invece che essi non rientrano nella categoria degli aiuti e, pertanto, non sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione, purché siano concessi in conformità alla normativa regolamentare di successiva adozione.

#### *4.2. Le autorità nazionali di controllo e i profili procedurali*

Per quel che attiene alle autorità di controllo, la vecchia legge macedone prevedeva la costituzione di una Commissione per gli aiuti di Stato, composta da tre membri di riconosciuta competenza e indipendenza, nominati dall'esecutivo – propriamente, due su proposta del ministero dell'economia e uno su proposta del ministero delle finanze. Tali soggetti restavano in carica per quattro anni e potevano essere confermati nelle loro funzioni. Spettava alla Commissione adottare decisioni quanto alla compatibilità delle misure di aiuto, le quali sarebbero state impugnabili da parte tanto degli enti che concedevano l'aiuto, quanto dai beneficiari e da altri soggetti interessati, dinanzi a una commissione governativa. Ogni anno, la Commissione per gli aiuti di Stato avrebbe provveduto a presentare un report al governo quanto all'attività svolta.

Ogni provvedimento diretto a concedere un beneficio o a modificare un aiuto esistente avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione per gli aiuti di Stato anteriormente alla sua adozione, eccezion fatta per gli aiuti compatibili *de iure*. La Commissione avrebbe dovuto ottenere tutte le informazioni necessarie ad assumere una decisione, in particolar modo quelle relative a obiettivo perseguito, ammontare, durata, forma, fondamento normativo, concessionario e beneficiario e avrebbe potuto riconoscere la compatibilità o meno della misura, potendo altresì individuare gli interventi necessari per correggere il provvedimento.

La nuova legge ha abolito la Commissione in parola e previsto l'attribuzione delle competenze di questa alla Commissione per la tutela della concorrenza, composta da un presidente e quattro membri nominati dal parlamento.

Sul piano operativo, le innovazioni principali riguardano la durata della procedura, fissata, a seconda dei casi, in sessanta giorni o diciotto mesi; la possibilità per l'ente pubblico di attribuire comunque l'aiuto, nell'ipotesi in cui tali termini non siano rispettati; l'introduzione di un controllo *ex post* e il riconoscimento in favore della Commissione per la tutela della concorrenza del potere di adottare misure provvisorie comportanti la sospensione della concessione dell'aiuto o la sua parziale restituzione e di ordinare il recupero dell'aiuto concesso illecitamente.

Le decisioni della Commissione possono essere impugnate dinanzi agli organi di giustizia amministrativa nel termine di trenta giorni dalla loro notifica.

Con la prima normativa albanese, si era stabilita l'istituzione di una Commissione per gli aiuti di Stato competente a decidere in materia. Tale Commissione era composta da cinque membri, quattro dei quali nominati per la durata di quattro anni tra soggetti di comprovata esperienza nel settore economico da parte del Consiglio dei ministri, su proposta dei ministri delle finanze, dell'economia e della giustizia e di un rappresentante della società civile. Il quinto era individuato nel ministro dell'economia, al quale spettava il ruolo di presidente.

A tale struttura, si affiancava un dipartimento per gli aiuti di Stato, costituito presso il ministero dell'economia, quale struttura amministrativa incaricata – *inter alia* – di raccogliere informazioni, ricevere le notifiche dei provvedimenti sui quali si sarebbe dovuta pronunciare la Commissione, preparare le deliberazioni di quest'ultima e predisporre un registro in materia di aiuti di Stato.

Sul piano procedurale, a seguito della notifica, il dipartimento svolgeva una prima attività di analisi e sottoponeva in seguito la propria valutazione alla Commissione, la quale avrebbe assunto le determinazioni rilevanti nel termine di sessanta giorni, decorrenti dal giorno successivo a quello della notifica. Nel caso di benefici illecitamente attribuiti, la Commissione avrebbe potuto ordinare il recupero dell'aiuto.

Competente a giudicare di eventuali impugnazioni avverso le decisioni della Commissione era il Tribunale di Tirana, dinanzi al quale avrebbe potuto proporsi impugnazione nel termine di trenta giorni dalla notifica della decisione.

A seguito dell'ultima riforma, la composizione della Commissione è parzialmente mutata. Fermo il fatto che il ministro dell'economia continua a fare parte di tale organo quale presidente, tre membri – e non più quattro – sono nominati dal governo, su proposta dei ministri delle finanze, dell'integrazione europea e della giustizia, mentre il quinto è espressione della società civile. Il dipartimento è stato sostituito da una direzione, istituita sempre presso il ministero dell'economia, i cui compiti non si discostano da quelli della struttura

amministrativa preesistente. La procedura risulta sostanzialmente immutata.

Quanto al Montenegro, l'autorità competente a svolgere la funzione di controllo è una Commissione, composta da nove membri di nomina governativa. Il presidente di tale organo è il ministro delle finanze, mentre gli otto ulteriori componenti sono scelti dal governo, eccezion fatta per uno, espresso dalle associazioni rappresentative degli imprenditori. I membri della Commissione, nominati tra soggetti con una laurea in economia o una formazione giuridica, rimangono in carica per quattro anni e possono essere confermati, senza limiti quanto al numero di mandati. I fondi risultano a carico del bilancio dello Stato. Spetta al ministero delle finanze svolgere un'attività istruttoria quanto alla funzione decisoria della Commissione e predisporre il registro degli aiuti di Stato.

Sul piano procedurale, la Commissione assume le proprie decisioni nel termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento, con possibilità di disporre il recupero per il caso di aiuti già concessi e riconosciuti illegittimi.

In Serbia, le funzioni di controllo sono esercitate da una Commissione di cinque membri, costituita dal governo su proposta della Commissione per la tutela della concorrenza e dei ministeri delle finanze, dell'economia e dello sviluppo regionale, delle infrastrutture, dell'ambiente. Un rappresentante del ministero delle finanze assume l'incarico di presidente della Commissione, mentre le funzioni di vicepresidente sono svolte da un rappresentante della Commissione per la tutela della concorrenza. Gli ulteriori tre componenti sono scelti dal governo tra soggetti muniti di adeguata competenza in materia. I membri della Commissione restano in carica per cinque anni e possono essere confermati, senza un limite quanto al numero di mandati. I fondi per il funzionamento della Commissione sono a carico del bilancio statale e il ministero delle finanze fornisce le strutture logistiche e tecniche necessarie.

La Commissione svolge un controllo *ex ante*, tramite la procedura di notifica e autorizzazione, ed *ex post* quanto alla regolarità dei provvedimenti adottati e può ordinare il recupero dell'aiuto illecitamente concesso. Le decisioni emesse da questa sono impugnabili per via giudiziaria.

Secondo la normativa bosniaca, competente a svolgere la funzione di controllo, tanto *ex ante*, quanto *ex post*, potendo disporre, se del caso, il recupero dell'aiuto, è un Consiglio composto da otto membri, scelti tra esperti di economia o di diritto. Tre di questi sono nominati dal Consiglio dei ministri della Bosnia-Erzegovina, due dal governo della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, due dal governo della Repubblica Srpska di Bosnia ed Erzegovina e uno dal governo del distretto di Brčko. La legge specifica espressamente che il mandato di membro del Consiglio è incompatibile con qualsiasi altro lavoro o funzione che possa compromettere l'indipendenza del soggetto scelto a tal fine, eccezion fatta per gli incarichi accademici o in organismi professionali o scientifici. I fondi necessari per il funzionamento del Consiglio sono forniti, per un terzo ciascuno, dal Consiglio dei ministri della Bosnia-Erzegovina, dalla Federazione e dalla Repubblica Srpska. Di particolare interesse sono le regole relative al quorum costitutivo e deliberativo: quanto al primo, è necessaria la presenza di almeno

sette membri; quanto al secondo, si richiede il voto favorevole di altrettanti consiglieri, posto che si deve registrare il voto positivo di almeno un membro per ciascuna delle quattro componenti. Le decisioni del Consiglio possono essere impugnate dinanzi all'autorità giudiziaria.

La vecchia normativa kosovara aveva previsto la creazione di un Ufficio per gli aiuti di Stato e una Commissione per gli aiuti di Stato. Il primo aveva funzioni decisionali ed esecutive ed era composto da sei funzionari pubblici, operanti nell'ambito dell'autorità nazionale per la tutela della concorrenza. La seconda, costituita da cinque membri – il ministro delle finanze, con l'incarico di presidente, il ministro dell'integrazione europea, il ministro del commercio e dell'industria, un rappresentante della società civile e il presidente dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali – nominati per quattro anni con una decisione dell'esecutivo, aveva funzioni di *decision-making* ed era incaricata di predisporre, con cadenza annuale, una relazione quanto all'attività svolta, da presentare sia al governo, sia al parlamento.

I provvedimenti diretti a concedere benefici avrebbero dovuto essere notificati all'Ufficio per gli aiuti di Stato, fornendo tutte le informazioni rilevanti. L'Ufficio avrebbe svolto le valutazioni del caso nel termine di sessanta giorni per l'ipotesi di nuovi aiuti, trenta giorni nel caso di regimi di aiuti approvati in precedenza dalla Commissione e venti giorni ove si fosse trattato di modifiche da apportare a regimi già esistenti. Si stabiliva, altresì, una procedura di controllo *ex post*, con possibilità per l'Ufficio di disporre il rimborso di un aiuto eventualmente concesso e riconosciuto incompatibile.

L'Ufficio per gli aiuti di Stato è stato poi sostituito dal Dipartimento per gli aiuti di Stato, istituito nell'ambito del ministero delle finanze, dotato di competenze sostanzialmente analoghe a quelle dell'organo preesistente, con la specifica menzione della predisposizione del registro degli aiuti di Stato. La Commissione per gli aiuti di Stato continua ad esistere, ma è previsto che i componenti siano esperti del settore, nominati dal parlamento su proposta di un comitato di selezione composto dai presidenti delle commissioni parlamentari competenti quanto al controllo delle finanze pubbliche, al bilancio e alle finanze e allo sviluppo economico, alle infrastrutture, al commercio e all'industria. I soggetti così individuati restano in carica per tre anni e il loro mandato può essere rinnovato una volta soltanto.

La procedura di notifica e autorizzazione non si discosta da quella sopra descritta. Si stabilisce altresì che la Commissione svolga una funzione consultiva in relazione a tutte le proposte di legge che possano assumere rilievo quanto agli aiuti di Stato. Le decisioni adottate dal Dipartimento sono impugnabili dinanzi all'autorità giudiziaria.

##### **5. Elementi di criticità nelle normative degli Stati dei Balcani occidentali**

Alla luce di quanto ora riferito, è possibile esprimere una valutazione in chiaroscuro circa le discipline adottate da parte degli Stati balcanici. Il passaggio

dalle prime leggi di ciascuno Stato ai provvedimenti più recenti segnala di certo un'evoluzione, dato che normative più essenziali hanno ceduto il passo a previsioni più raffinate e attente a esigenze di natura procedurale che permettono al sistema di controllo di meglio operare.

Sul piano sostanziale, si devono segnalare dei problemi che tendono a variare a seconda della legge considerata. Quanto a quella macedone, il fatto di prevedere che possano essere riconosciuti come compatibili aiuti diretti a rimediare a situazioni di mera difficoltà dell'economia nazionale, e non di grave turbamento come indicato dall'articolo 107 TFUE, amplia significativamente l'area degli aiuti autorizzabili, riconoscendo alla Commissione nazionale un rilevante grado di discrezionalità sul punto, che non trova riscontro nel diritto dell'UE.

Lo stesso deve dirsi in relazione alla legge montenegrina, dato che è stabilito che possano essere dichiarati compatibili aiuti diretti a permettere un miglioramento quanto allo sviluppo economico del Montenegro. A ciò si aggiunga il fatto che la disciplina nazionale confonde le categorie di aiuti compatibili *de iure* e aiuti potenzialmente compatibili, inserendo le ipotesi di aiuti a carattere sociale a favore dei consumatori e di aiuti diretti a ovviare ai danni cagionati da calamità naturali o eventi eccezionali tra le seconde. Inoltre, tale provvedimento solleva dei dubbi in relazione al fatto che l'elenco di interventi pubblici non qualificabili come aiuti risulta essere ridondante, quando non fonte di complicazioni sul piano interpretativo, perché le situazioni in esso prese in considerazione non possono necessariamente rientrare nella nozione di aiuto: infatti, non è possibile identificare il requisito del vantaggio.

Anche in relazione alla legge bosniaca si ravvisa un elemento, meno evidente, che suscita alcuni dubbi. Nell'escludere dall'ambito di applicazione del divieto di aiuti di Stato gli interventi a sostegno della sicurezza nazionale e dell'industria bellica, il legislatore bosniaco pare essersi ispirato all'articolo 346, paragrafo 1, lett. b), TFUE, ai sensi del quale ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Tuttavia, alla medesima disposizione, subito dopo, si aggiunge che tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari. Pertanto, il riferimento contenuto nella norma nazionale quanto agli aiuti diretti a permettere lo sviluppo di tecnologie sia a uso civile, sia a uso militare rende quella stessa disposizione confliggente con il diritto dell'Unione.

Quanto alla disciplina serba, l'assenza di qualsiasi riferimento al requisito della selettività provoca non poco stupore. È pur vero, tuttavia, che la legge nazionale chiarisce che, a prescindere dalla forma con cui viene concesso, è da ritenersi vietato ogni aiuto il quale falsi o minacci di falsare la concorrenza, in contrasto con quanto previsto dalla stessa legge o da trattati internazionali ratificati dalla Serbia. Posto che l'ASA è stato sottoscritto e ratificato dalla Serbia

e posto che esso contiene una definizione del concetto di aiuto in cui è ricompreso il requisito della selettività, è da ritenere, allora, che tale – senza dubbio, curiosa – lacuna possa essere colmata per via interpretativa.

Con riferimento agli aiuti *de minimis*, si rileva come non tutte le leggi contengano una previsione al riguardo. Ove presente, in un caso (Bosnia-Erzegovina) la disposizione rinvia al diritto dell'Unione – che prevede un limite generale di duecentomila euro per tre esercizi finanziari<sup>53</sup> –, mentre negli altri o individua l'ammontare rilevante (Albania) o rimanda alla normativa di fonte regolamentare (Macedonia e Kosovo). Per paradossale che possa apparire, la soluzione più corretta appare essere quella praticata dal legislatore albanese. Infatti, la scelta di stabilire dei limiti attraverso regolamenti pone nelle mani dell'esecutivo il potere di definire - e, eventualmente, di ampliare - l'area degli aiuti *de minimis*, svuotando così di significato tale figura. Al tempo stesso, il semplice richiamo al diritto dell'Unione non sembra convincente. Infatti, posti il ritardo delle economie della zona e lo sviluppo ancora limitato del settore privato, un aiuto di duecentomila euro in tre esercizi avrà nei Balcani un'incidenza ben diversa rispetto a quanta non possa averne nel sistema economico degli Stati membri. Dunque, la decisione di porre un limite inferiore, quale quello di centomila euro come previsto dalla legge albanese, sembra la più condivisibile.

Ulteriore aspetto problematico relativo alla legge kosovara attiene al fatto che essa non contempli l'ipotesi in cui un aiuto possa essere concesso da un soggetto non avente natura pubblica, considerato che, da tempo, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ha avuto modo di riconoscere che può sussistere un aiuto anche nel caso in cui esso sia concesso in via indiretta, tramite l'intermediazione di altri organismi, aventi natura pubblica o privata, soggetti all'influenza preponderante del potere pubblico<sup>54</sup>.

Per il resto, gli elementi di criticità si concentrano sul piano procedurale e, più precisamente, sugli organi di controllo e sulla loro indipendenza. Per quel che riguarda la Macedonia, è da valutarsi positivamente il fatto che sia stata colmata la lacuna quanto all'assenza di poteri di verifica *ex post*; tuttavia permangono dei dubbi quanto all'effettiva possibilità per la Commissione per la tutela della concorrenza di sottrarsi all'influenza del governo. La previsione di una nomina parlamentare in luogo di una nomina governativa rappresenta di certo un passo in avanti, ma deve comunque sottolinearsi il fatto che la nuova normativa nazionale in materia di concorrenza e aiuti di Stato stabilisce che la Commissione non possa contare su di un budget autonomo e che, invece, sia il bilancio statale a fornire le somme necessarie al suo funzionamento. Ulteriormente, la Commissione europea ha rilevato la carenza di risorse umane e tecniche necessarie ad assolvere l'incarico, aggiungendo che il basso numero di

<sup>53</sup> Articolo 3, paragrafo 2, del *Regolamento 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*, in *GUUE* L 352 del 24-12-2013, 1

<sup>54</sup> Corte di giustizia, 21-03-1991, c-303/88, *Italia c. Commissione*, in *Racc.*, 1991, 1470 e sentenza 21-03-1991, c-305/89, *Italia c. Commissione*, in *Racc.*, 1991, 1603.

decisioni assunte da parte di tale organo rivela una scarsa conoscenza del diritto degli aiuti di Stato tra gli operatori economici e segnalando la possibilità di conflitti di interessi in relazione ad alcune decisioni<sup>55</sup>.

Il problema dell'indipendenza si pone in maniera ancora più evidente con riferimento all'autorità albanese, la quale è controllata dal governo. Può di certo segnalarsi un miglioramento, derivante dal fatto che un componente della Commissione non risulta più di nomina governativa, bensì espressione della società civile. Per il resto, però, il governo, in generale, e il ministero dell'economia, in particolare, continuano a giocare un ruolo decisivo quanto a tale autorità, sia con riferimento all'attività di *decision-making*, sia con riferimento alla fase preparatoria del processo decisionale, dato che la direzione per gli aiuti di Stato, competente a tal fine, è organo del suddetto ministero. Ciò pare incidere significativamente sull'operato della Commissione se si considera, ad esempio, che nel 2014 e nel 2015 sono state pronunciate appena sedici decisioni, nessuna delle quali è risultata negativa, e che non è mai stato ordinato il recupero di aiuti illegali<sup>56</sup>.

La situazione risulta critica, per motivi sostanzialmente analoghi, anche in Montenegro<sup>57</sup> e in Bosnia-Erzegovina. Quanto a quest'ultima, la Commissione europea ha avuto modo di rilevare diversi problemi, quali ritardi nel pagamento delle somme dovute da parte della Repubblica Srpska per il funzionamento del Consiglio, la carenza di risorse umane e la tendenza a pronunciare decisioni che o autorizzano l'aiuto o non ravvisano la sussistenza di un aiuto<sup>58</sup>; tuttavia, si sottolinea anche che la peculiarità dell'ordinamento bosniaco<sup>59</sup> potrebbe operare in senso favorevole al mantenimento dell'indipendenza dell'organo di controllo dal potere esecutivo. Infatti, il coinvolgimento delle diverse componenti dell'ordinamento bosniaco non solo con riferimento alla composizione del Consiglio, ma anche per quel che riguarda il suo finanziamento e la procedura decisionale, fa sì che esso realizzi una forma di bilanciamento che tutela la terzietà dell'organo e dei provvedimenti da questo adottati.

Per quel che riguarda la Serbia, parimenti la Commissione nazionale non può essere ritenuta un organo pienamente indipendente, dato il ruolo assunto dal governo non solo circa la selezione dei componenti, ma anche con riferimento all'individuazione della disciplina relativa alla composizione della stessa e alla fornitura dei mezzi necessari per permettere alla Commissione di funzionare<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Commissione europea, *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*, SWD(2016) 362, 39-40. Per un'analisi dei (bassi) trend decisionali delle autorità di controllo degli Stati balcanici, D.V. Popović, F. Caka, *State Aid Control in South-East Europe: Waiting for a Wake-up Call*, in 18 *European Business Organization Law Review*, 2017, 344 ss.

<sup>56</sup> Commissione europea, *Albania 2016 Report*, SWD(2016) 364, 41.

<sup>57</sup> Commissione europea, *Montenegro 2015 Report*, SWD(2015) 210, 36 e *Montenegro 2016 Report*, SWD(2016) 360, 38-39.

<sup>58</sup> Commissione europea, *Bosnia and Herzegovina 2016 Report*, SWD(2016) 365, 45-46.

<sup>59</sup> Per un'introduzione al tema, si rinvia a Z. Begić, Z. Delić, *Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing fair solutions*, in 11 *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 447-465.

<sup>60</sup> Commissione europea, *Serbia 2016 Report*, SWD(2016) 361, 39-40.

Quanto al Kosovo, permangono dei dubbi in relazione al Dipartimento per gli aiuti di Stato, quale organo competente a decidere della compatibilità degli aiuti di Stato, a causa del suo inserimento nell'ambito del ministero delle finanze, ossia di uno degli enti da cui, con maggiore facilità, possono provenire i provvedimenti che necessitano di essere verificati<sup>61</sup>. Dal canto suo, la Commissione europea ha segnalato lo scarso numero di decisioni adottate da tale organo<sup>62</sup>. Tuttavia, alla luce degli elementi sopra riferiti, può darsi atto di un miglioramento intervenuto, in ragione delle modifiche introdotte quanto alla composizione e alla procedura di nomina della Commissione per gli aiuti di Stato. Soprattutto, deve segnalarsi l'introduzione del comitato di selezione, quale soluzione diretta a garantire una verifica adeguata circa la competenza dei membri della Commissione, che sembra poter assurgere al rango di buona pratica, replicabile negli altri Stati dell'area balcanica e, in futuro, con riferimento ad altri Stati che intendano aderire all'UE.

## 6. Conclusioni

I dati a disposizione relativi al ricorso all'intervento pubblico nell'economia nell'area balcanica non sono dei più confortanti. Nonostante l'adozione di normative in materia e la creazione di autorità di controllo, non si è registrata una diminuzione significativa del numero di aiuti di Stato e anzi, in alcuni Stati, tale numero è andato aumentando<sup>63</sup>.

Non è un caso, allora, che le critiche della Commissione europea si siano andate concentrando proprio sulle sopra ricordate autorità di controllo e sulle carenze fino ad oggi registratesi quanto alla loro indipendenza<sup>64</sup>. In generale, la Commissione ha sottolineato come nessuno dei criteri di Copenaghen sia ancora pienamente soddisfatto da parte degli Stati balcanici; per quanto riguarda l'ambito economico, aspetti significativi delle economie nazionali non sono ancora conformi ai canoni della libera concorrenza a causa di forme indebite di interferenza politica e di un settore privato non adeguatamente sviluppato<sup>65</sup>.

Il che sembra confermare l'esigenza che la funzione di controllo quanto agli aiuti di Stato sia svolta non da enti nazionali i quali, nonostante tutti i correttivi del caso, risultano comunque permeabili da influenze esterne, bensì da un'autorità terza, sovranazionale – quale, appunto, la Commissione, una volta che tali Stati avranno aderito all'UE – che, dato il ruolo ricoperto nel sistema

---

<sup>61</sup> Sul tema, O.M. Çeku, *Competition Law in Kosovo: Problems and Challenges*, in 8 *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2015, 101 ss.

<sup>62</sup> Commissione europea, *Kosovo 2015 Report*, SWD(2015) 215, 41 e *Kosovo 2016 Report*, SWD(2016) 363, 47-48.

<sup>63</sup> M. Botta, *State Aid Control in South-East Europe: The Endless Transition*, in 12 *European State Aid Law Quarterly*, 2013, 92.

<sup>64</sup> Commissione europea, *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report*, SWD(2018) 154, 60, *Montenegro 2018 Report*, SWD(2018) 150, 58, *Albania 2018 Report*, SWD(2018) 151, 62-63, *Serbia 2018 Report*, SWD(2018) 152, 60-61, *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*, SWD(2018) 155, 18, *Kosovo 2018 Report*, SWD(2018) 156, 55-56.

<sup>65</sup> Commissione europea, *A credible enlargement perspective*, *op. cit.*, 3.

istituzionale dell'Unione europea e data l'expertise raggiunta in materia nel corso degli anni, è maggiormente in grado di preservare e tutelare la propria indipendenza.

Resta comunque il fatto che sia le regole nazionali sugli aiuti di Stato, sia le autorità nazionali di controllo, per quanto destinate successivamente all'ingresso nell'UE a essere sostituite dalle corrispettive regole comunitarie e dalla Commissione, assolvono a una funzione – per così dire – pedagogica quanto agli ordinamenti e alle economie degli Stati interessati dal processo di allargamento. Spetta a loro, infatti, preparare gli uni e le altre alla realtà del diritto dell'UE e del mercato interno.

Tuttavia, deve qui prendersi in considerazione un limite che, presumibilmente, finisce per essere intrinseco a qualsiasi sistema puramente nazionale di controllo. Pur in presenza di norme che ricalcano l'articolo 107 TFUE, se non si afferma una qualche forma di coordinamento con il diritto dell'Unione e, più precisamente, l'obbligo di applicare sia la prassi della Commissione europea, sia gli orientamenti della Corte di giustizia, permarrà sempre un margine di discrezionalità delle autorità nazionali, con la conseguenza che l'allineamento al diritto UE difficilmente potrà dirsi completo.

Sotto questo punto di vista, ferme le problematiche evidenziate da parte della Commissione europea, può trarsi qualche lezione dagli ultimi tre allargamenti. Anche in quei casi, la fase anteriore all'adesione, di assestamento all'assetto normativo ed economico dell'UE, fu caratterizzata da un basso livello di *compliance* rispetto ai limiti posti dalle norme comunitarie<sup>66</sup>. Solo col tempo si è verificato un cambiamento che ha portato i commentatori a parlare di meccanismi di controllo draconiani, rigidi ed efficaci tanto nel caso degli Stati dell'Est Europa, quanto nel caso degli Stati già membri dell'UE<sup>67</sup>.

Considerato che il percorso seguito è lo stesso, può ritenersi che anche nel caso degli Stati dei Balcani occidentali l'esito finirà per essere simile.

---

<sup>66</sup> Così M. Blauburger, *Compliance with Rules of Negative Integration. European State Aid Control in the New Member States*, in 16 *Journal of European Public Policy*, 2009, 1043.

<sup>67</sup> J. Hölscher, N. Nulsch, J. Stephan, *Ten Years after Accession: State Aid in Eastern Europe*, in 13 *European State Aid Law Quarterly*, 2014, 315-316.