



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra: Diritto amministrativo 1

Aiuti di Stato ed energia nel contesto della sostenibilità ambientale.

Chiar.mo Prof. Aristide Police

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Silvia De Nitto

CORRELATRICE

Iris Branco

160773

CANDIDATA

A. A. 2023/2024

A mia madre,
sempre nel mio cuore e nella mia mente.
Sei in tutte le cose belle di questa vita.
Spero di renderti orgogliosa.

A mio padre,
sempre al mio fianco.
Ai tuoi “divertiti” prima di ogni esame,
alla gioia di vivere che mi trasmetti,
è qui l’essenza di tutto.

Anche se in modo diverso,
siete e sarete sempre con me.

Grazie.

INDICE

Introduzione	4
Capitolo I L'Europa e gli aiuti di Stato nel settore dell'energia	10
1. <i>Gli aiuti di Stato nell'ordinamento europeo</i>	10
1.1 Cenni preliminari	10
1.2 Processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato	10
1.3 Normativa di riferimento: art 107 TFUE e art 108 TFUE	12
1.4 Requisiti per la configurabilità di un aiuto di Stato	14
1.4.1 Imputazione e risorse statali	15
1.4.2 Vantaggio economico	18
1.4.3 Selettività dell'aiuto.....	19
1.4.4 Pregiudizio alla concorrenza e al commercio tra gli scambi tra Stati membri	20
1.5 La policy del settore energetico tra storia ed evoluzione	21
1.6 Aiuti di Stato nel settore dell'energia.....	23
1.6.1 Prospettive applicative del regime: incentivazione e perequazione	26
1.6.2 Principi comuni di valutazione nel settore dell'energia	28
1.6.3 Obiettivi e limiti della disciplina europea: prospettive di riforma	30
1.7 Aiuti di Stato e rinnovabili: articolo 194 TFUE.....	31
1.7.1 Fonti che disciplinano l'incentivazione dell'energia rinnovabile	33
1.7.2 Compatibilità con il mercato interno degli aiuti a favore dell'energia da fonti rinnovabili.....	35
1.7.3 La giurisprudenza europea sugli aiuti di Stato a favore delle rinnovabili	36
2. <i>Il Green Deal</i>	41
2.1 Cenni preliminari: la sostenibilità ambientale	41
2.2 Dalle prime politiche ambientali al Green Deal.....	43
2.3 Obiettivi del Green Deal	46
2.4 Misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica	47
2.4.1 Misure autoritative	49
2.4.2 Misure di mercato	57
2.5 Dopo la crisi pandemica: il Next Generation EU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza	59
2.6 Nasce una nuova governance ambientale?	61
3. <i>Linee guida sugli aiuti di Stato 2022: energia e ambiente</i>	63
Capitolo II L'Italia e gli aiuti di Stato nel settore dell'energia	66
1. <i>Regime italiano delle regole sugli aiuti di Stato</i>	66
1.1 Nozione di aiuto di Stato e Costituzione italiana: rapporto con la concorrenza	66
1.2 Storia energetica italiana: dalla nazionalizzazione alla liberalizzazione.....	69
1.2.1 Dal GRTN al GSE.....	73
1.2.2 I poteri del GSE nell'ambito dell'erogazione degli incentivi alle energie rinnovabili ..	76
1.3 Il ruolo dello Stato nel mercato energetico	78

1.4	Aiuti a favore delle energie rinnovabili e dell'efficientamento energetico in Italia	82
1.4.1	La disciplina italiana dei Certificati Bianchi	85
1.4.2	Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica: il mercato della capacità	88
1.5	Il <i>private enforcement</i> delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana	93
2.	<i>Il PNRR e la transizione energetica</i>	98
2.1	L'azione legislativa italiana integrata con il nuovo modello di sviluppo sostenibile	98
2.2	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	101
2.2.1	L'attuazione del PNRR attraverso piani, programmi, strategie e riforme	105
2.2.2	Gli ostacoli all'attuazione del PNRR	107
2.2.3	Le rate del PNRR e le relative modifiche	108
	Capitolo III Categorie di aiuti: esempi concreti	111
1.	<i>Premessa</i>	111
2.	<i>Aiuti di Stato a favore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica</i> ..	112
2.1	Aiuti per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili	116
2.2	Aiuti a sostegno di un sistema di stoccaggio di energia elettrica	117
2.3	Incentivi al fotovoltaico	120
3	<i>Aiuti di Stato a favore di una mobilità pulita e sostenibile</i>	124
3.1	Misure adottate dall'Italia	131
	Conclusioni	137
	Bibliografia e Sitografia	139

Introduzione

A conclusione del percorso di studi si è posta la scelta di un argomento per la Tesi. Nel fruttuoso confronto con il Docente e sollecitata dagli eventi che stanno caratterizzando questo tempo, l'attenzione è caduta sul tema della energia e del ruolo che gli Stati assumono nel quadro sempre più incerto del suo approvvigionamento. In questi mesi la ricerca è stata avvincente e mi ha aiutato a scoprire la profonda interconnessione che lega popoli, stati e soggetti economici all'interno dell'unico panorama europeo, in un destino comune per il quale sono sempre più necessarie scelte "profetiche" e passi coraggiosi.

Oggi, a conclusione del percorso di ricerca, nell'accingermi a scrivere l'Introduzione, mi ritrovo a leggere la notizia del "doppio disco verde" da parte della Commissione europea agli aiuti di Stato che Repubblica Ceca e Francia hanno deciso di destinare a progetti sul nucleare. Nel primo caso il via libera è arrivato oggi (30 aprile) dopo che Praga ha accettato di modificare i termini del sostegno pubblico. Nel dettaglio, la società *Elektrárna Dukovany II* (Gruppo ČEZ) prevede di realizzare una centrale da 1.200 MW a Dukovany (già sede di un analogo impianto), da far entrare in funzione nel 2036 per le operazioni di prova, mentre l'inizio delle attività commerciali è previsto nel 2038. Il sito avrà una durata operativa di 60 anni con teorico smantellamento nel 2096. Inoltre, è stato previsto anche un prestito statale agevolato per coprire la maggior parte dei costi di costruzione e un meccanismo di protezione contro eventi imprevedibili o cambiamenti politici che potrebbero rendere impossibile la realizzazione del progetto. Il governo francese, invece, ha concesso 300 milioni di euro a *Nuward*, controllata Edf, per portare avanti attività di ricerca e sviluppo di piccoli reattori nucleari modulari (Smr) sotto i 300 MW¹. Tutto ciò mi conferma la centralità che il tema ha nell'attuale panorama geopolitico ed economico che attraversa l'Europa e apre ad ulteriori approfondimenti che raccordino un "filo rosso" che attraversa la nostra Casa Comune.

L'argomento della tesi ha ad oggetto gli aiuti di Stato nel contesto della sostenibilità ambientale. Nello specifico, si parte dall'analizzare il contesto europeo (I capitolo), poi si passa alla disamina del contesto nazionale (II capitolo) e si conclude con l'analisi di esempi concreti di aiuti di Stato nel settore energetico (III capitolo).

Quello degli aiuti di Stato è un tema centrale quando si parla del settore energetico, soprattutto attualmente, alla luce dei problemi che il Mondo, in generale, l'Europa e

¹ Cfr. AA. VV., *Nucleare, via libera Ue ad aiuti di Stato cechi e francesi*, su <https://www.qualenergia.it/articoli/nucleare-via-libera-ue-aiuti-stato-cechi-francesi>, 30 Aprile 2024.

l'Italia, nello specifico, stanno vivendo. In tal senso, soprattutto in seguito alla guerra che ha coinvolto Russia e Ucraina, è fondamentale che ci sia un intervento dei pubblici poteri che non si limiti ad adempiere al dovere di precauzione, ma che si concretizzi in un *facere*, necessario per dare sostegno alle generazioni attuali e ai loro bisogni essenziali, senza danneggiare le generazioni future. La materia degli aiuti di Stato, infatti, è chiamata a rispondere alle sfide che i mercati stanno affrontando e contribuisce ad indirizzare il grande e complesso processo di transizione energetica, con l'obiettivo di fornire incentivi alle imprese e ai singoli individui, affinché questi agiscano per ridurre l'impatto ambientale e raggiungere una maggiore sostenibilità.

Il settore dell'energia si caratterizza per l'essere basato su politiche economiche volte a perseguire obiettivi di interesse generale, come ad esempio quelli dell'innovazione del settore stesso, dell'efficienza, della produzione e dei servizi, con modalità compatibili con le esigenze ambientali. Si tratta di un settore attraversato da una profonda trasformazione verso la decarbonizzazione. In presenza di tali obiettivi e per le ingenti risorse che servono per perseguirli, gli Stati non possono e non devono rimanere inerti, soprattutto se il mercato da solo non è in grado di intervenire (dando vita ai c.d. fallimenti di mercato). Allo stesso tempo però questo intervento non deve in alcun modo falsare la concorrenza: ecco spiegata l'importanza della disciplina degli aiuti di Stato, che affida un ruolo centrale alla Commissione europea. Questa è chiamata ad esaminare le proposte di incentivo elaborate dagli Stati membri in favore di progetti volti a finanziare, tra le varie cose, le infrastrutture energetiche, i programmi per la promozione di energie rinnovabili, i programmi di sostegno alle industrie energivore e così via. Il ruolo della Commissione è proprio quello di contemperare gli obiettivi delle politiche energetiche con le esigenze legate al mantenimento di una sana e libera concorrenza nel mercato interno dell'Ue: il controllo svolto dalla Commissione mira a verificare la necessità della misura, la sua adeguatezza e proporzionalità, se la misura ha un effetto incentivo e soprattutto se essa serve a realizzare un obiettivo di interesse generale europeo, così come chiarito dalle *State Aid Guidelines for Environmental protection and Energy* (Comunicazione della Commissione del 2019 sulla Modernizzazione degli aiuti di Stato) . Solo in questi casi sarà possibile autorizzare il regime di aiuto.

Questo aspetto è importante, perché in Europa, così come disposto dagli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, vige un generale divieto degli aiuti di Stato e la Commissione è la sola cui è possibile rivolgersi affinché venga approvato un determinato incentivo: nel tempo in cui la Commissione compirà le sue

valutazioni in merito alla compatibilità o meno con il mercato interno, lo Stato membro che le ha notificato la misura non potrà dare attuazione alla stessa (c.d. obbligo di *standstill*). Nel compiere queste valutazioni la Commissione ha assunto un approccio casistico, valutando l'aiuto in concreto, caso per caso.

In questo contesto centrale è stato il *Green Deal* del 2019, che rappresenta, da un lato, il punto di arrivo di un percorso iniziato anni addietro, già con l'Atto Unico del 1986 e soprattutto con il Protocollo di Kyoto del 1997, seguito dall'Accordo di Parigi del 2015, e dall'altro lato rappresenta un nuovo inizio, nel senso di essere una vera e propria opportunità per tutti gli Stati membri di intervenire per migliorare le condizioni ambientali dell'Europa. Esso è una nuova strategia con cui la Commissione ha fissato l'obiettivo della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050, definendo le principali linee di intervento a tal fine. La Commissione, infatti, ha assegnato al Green Deal europeo la massima priorità politica, con l'obiettivo di trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, efficiente anche sul piano ambientale, in conformità con il diritto di tutti i cittadini a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Per farlo è necessario ottimizzare i benefici dell'efficienza energetica, l'impiego delle energie rinnovabili e l'uso dell'elettricità, adottare una mobilità pulita, sviluppare un'infrastruttura di rete intelligente e interconnessioni adeguate e così via. Il punto di equilibrio risiede nel principio dello sviluppo sostenibile.

Al fine di garantire l'attuazione del *Green Deal*, è stato fatto un passo in avanti verso gli aiuti di Stato, poiché è emersa, sotto alcuni punti di vista, l'importanza di facilitare la concessione di finanziamenti pubblici non solo per la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica, ma anche per una serie di altre attività, come, ad esempio, la mobilità *green*, le infrastrutture energetiche o la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Ed infatti l'Unione europea ha stanziato ingenti finanziamenti a supporto di tali investimenti sostenibili. Tra le misure volte ad attuare questa strategia, centrale è stato il pacchetto "*Fit for 55*" del 2021, che ha fissato un obiettivo intermedio da raggiungere entro il 2030: la riduzione delle emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990. Questo pacchetto di riforme ha messo in luce un aspetto di particolare interesse e cioè il ruolo dello Stato quale "Stato promotore": data la complessità, anche economica, degli interventi da realizzare per convertire le attività economiche alla sostenibilità, è fondamentale l'intervento delle istituzioni pubbliche nelle attività economiche private. Dunque, nel settore ambientale, vi è un cambio di paradigma

nell'approccio regolatorio e ciò è reso necessario dal fatto che il sistema economico da solo non è in grado di evitare o ridurre le esternalità negative che danneggiano la natura. Tutto questo si è amplificato ancora di più in seguito alla pandemia da Covid-19 scoppiata nel 2020, che ha portato l'Unione europea ad adottare il *NextGenerationEU*, un potente e moderno strumento per la ripresa da 750 miliardi di euro, attuato tramite il Reg. (UE) 2021/241 che ha istituito il *dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

La questione degli incentivi statali nel contesto della sostenibilità ambientale ha assunto importanza anche nell'ordinamento italiano. Come si vedrà, a livello costituzionale non vi è un quadro normativo unitario sugli aiuti di Stato, l'unico articolo in cui questi possono trovare fondamento è l'articolo 41 Cost., che risulta essere una sorta di compromesso tra iniziativa privata e intervento pubblico: in ragione di ciò lo Stato è legittimato dalla Costituzione ad intervenire nell'economia al fianco degli operatori economici privati, talvolta sostituendoli. In ogni caso, una presenza del concetto di aiuto di Stato in Costituzione si presume sin dall'inizio, soprattutto per ragioni di carattere storico: basta guardare all'epoca in cui è nata la Costituzione italiana, un'epoca in cui non vi era una forte capacità del mercato di provvedere alle esigenze della ricostruzione senza il sostegno dello Stato. E questo portò alla nascita di una serie di monopoli pubblici, soprattutto con riguardo al settore industriale. Il tema del rapporto tra Costituzione e mercato concorrenziale ha assunto ancora maggiore importanza con l'ingresso dell'Italia all'attuale Unione europea e con l'attuazione delle norme comunitarie volte a tutelare la libertà di concorrenza. Partendo dall'assunto che il mercato da solo non è in grado di regolarsi del tutto, diviene fondamentale l'intervento pubblico nell'economia, che serve anzitutto per garantire il funzionamento e lo sviluppo del sistema economico ed inoltre serve a garantire la tutela dell'interesse pubblico. Questo intervento dei pubblici poteri può manifestarsi in vario modo e tra le diverse modalità possibili centrale è l'attività di sovvenzionamento, ovvero lo Stato può aiutare l'economia attraverso l'erogazione di incentivi. Questo ruolo dello Stato ha assunto particolare importanza nel mercato energetico, che è un mercato *sui generis* rispetto agli altri. Ciò perché l'energia è un bene fondamentale per l'esistenza stessa dell'umanità e pertanto il suo commercio deve affrontare numerose sfide, che il mercato non sempre riesce a fronteggiare da solo. Per tali ragioni gli studiosi ritengono che nel settore energetico gli aiuti di Stato hanno avuto e continuano ad avere una importanza significativa, poiché contribuiscono alla realizzazione dei grandi progetti energetici e allo sviluppo della strategia industriale dell'Unione, che mira a rendere la stessa sempre più indipendente e *green*.

Come per l'Europa, anche l'azione legislativa italiana è stata integrata con il nuovo modello universale di sviluppo sostenibile. In attuazione dell'articolo 41, terzo comma, Cost. l'Italia, nel 2021, ha adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il principale strumento di programmazione e di governance per affrontare la crisi provocata dalla pandemia e raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 e del *Green Deal* europeo, utilizzando i fondi del programma *NextGenerationEU*. Si tratta di un piano *performance based*, ossia un piano con obiettivi e traguardi ben definiti, da realizzare in tempi certi (entro il 2026). Come si vedrà, il PNRR è stato considerato come una vera e propria "legge incentivo", poiché esso persegue i suoi obiettivi attraverso strumenti di programmazione economica e di indirizzo dell'attività economica privata, così rappresentando un cambio di paradigma rispetto al passato.

Come si analizzerà nel terzo capitolo del presente elaborato, l'Italia, in conformità con la normativa europea, ha erogato diversi incentivi nell'ambito del processo di transizione energetica, soprattutto per far fronte alla già citata crisi energetica che il Paese sta vivendo: come si dirà, la guerra in Ucraina potrebbe portare ad interventi tali da segnare l'inizio dell'indipendenza dell'Italia nel settore dell'energia.

Tra i vari aiuti forniti dall'Italia, quelli a favore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica sono fondamentali, poiché servono a favorire lo sviluppo di investimenti in progetti basati su tecnologie finalizzate a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Si tratta di misure volte a favorire il conseguimento degli obiettivi previsti del *Green Deal* europeo e dal pacchetto *Fit for 55*. Ad esempio, sono stati erogati aiuti (5,7 miliardi di euro) per la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o per l'espansione di quelli già esistenti. Altro regime approvato dalla Commissione è quello degli aiuti a sostegno della costruzione e della gestione di sistemi di stoccaggio centralizzato di energia elettrica (17,7 miliardi di euro). Molto importanti sono anche gli incentivi previsti a favore della costruzione di impianti fotovoltaici. Citandoli solo, per i privati, si ricordano il superbonus del 70%, il bonus ristrutturazione del 50% e l'IVA agevolata; per le aziende, invece, sono stati previsti incentivi con il regime del *reverse charge* (regime di inversione contabile), con la Nuova Sabatini e con il Decreto FER2.

Accanto a queste misure centrali sono quelle a favore di una mobilità pulita e sostenibile. Come afferma la European Environmental Agency (Eea), "in una società come quella attuale i trasporti sono imprescindibili; tuttavia, i sistemi di spostamento attuali non sono sostenibili: i trasporti sono il settore più inquinante dopo l'energia". Pertanto, sono stati

necessari incentivi volti a garantire una decarbonizzazione anche di questo settore. I primi si sono avuti a livello europeo, già a partire dal 2016, con l'adozione di diverse Strategie, con cui sono stati delineati gli obiettivi dell'Unione europea per rendere la mobilità *green*, ovvero per rendere il sistema europeo dei trasporti sostenibile, intelligente e resiliente. A tal fine, sono state messe in atto diverse iniziative politiche europee, soprattutto con riguardo al settore stradale. In Italia questo tema rileva particolarmente, soprattutto con riguardo agli ingenti fondi stanziati dal PNRR.

Capitolo I L'Europa e gli aiuti di Stato nel settore dell'energia

1. Gli aiuti di Stato nell'ordinamento europeo

1.1 Cenni preliminari

Gli aiuti di Stato rivestono un ruolo fondamentale nella disciplina del mercato interno e sono strutturalmente collegati con il funzionamento della politica della concorrenza. Ciò emerge innanzitutto dalla struttura del Trattato, il quale colloca la regolamentazione degli aiuti di Stato immediatamente di seguito a quella della politica antitrust². Tale assunto trova poi conferma nel diritto derivato³.

Come è noto, nel momento in cui è stato introdotto un mercato unico hanno dovuto essere ricercati anche gli strumenti idonei a prevenire che la concorrenza fra le imprese potesse essere falsata da interventi delle autorità dei singoli Paesi⁴. La finalità del Trattato, infatti, è riassumibile nella volontà di evitare che, attraverso la concessione di sussidi economici, gli Stati possano favorire determinate imprese e falsare, in tal modo, il funzionamento della concorrenza⁵.

La competizione tra le imprese deve svolgersi nel mercato dell'Unione ad armi pari e gli aiuti di Stato, che possono rafforzare la competitività di alcune imprese nazionali, mettono in discussione la corretta competizione. Pertanto, la disciplina degli aiuti di Stato, che ha come principale obiettivo quello di assicurare le regole di svolgimento della concorrenza fra le imprese, prevenendo o facendo cessare interventi degli Stati che possono falsarla, è un corollario della garanzia di un mercato nell'Unione europea⁶.

1.2 Processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato

La disciplina degli aiuti di Stato, al pari di quella della concorrenza in senso stretto, è stata oggetto di un processo di modernizzazione. Tale processo dovrebbe

² Si veda, rispettivamente, sezione 1 e 2, del cap. 1, titolo VII, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

³ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, capitolo II, p. 25-26.

⁴ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, p. 3, I Atelier, *La nozione di aiuto di Stato e il settore dell'energia*, Milano, 2018.

⁵ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit.

⁶ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, Cit.

teoricamente servire per avvicinare l'interpretazione della disciplina degli aiuti all'applicazione delle norme antitrust. L'interpretazione della politica di concorrenza si è infatti sensibilmente spostata da un approccio c.d. "integrazionista", funzionale solo alla realizzazione del mercato interno, a un approccio più attento ad una valutazione economica dei rapporti negoziali, con il dichiarato intento di recare vantaggio al consumatore finale⁷.

Il processo di modernizzazione che ha caratterizzato gli aiuti di Stato ha avuto luogo con una comunicazione⁸. Tale comunicazione persegue espressamente tre obiettivi: contribuire ad aiutare gli Stati ad usare al meglio le risorse pubbliche; focalizzare l'attenzione dell'organo di controllo sui casi più rilevanti e rafforzare la cooperazione tra i paesi membri; semplificare le norme procedurali in modo da garantire decisioni più rapide. Lo scopo essenziale del processo di modernizzazione può quindi essere riassunto nella volontà del controllore europeo di orientare meglio le risorse pubbliche verso obiettivi di interesse pubblico⁹.

In altri termini il processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato mirerebbe, sulla falsariga di quello avvenuto per la concorrenza, ad orientare la disciplina di questo settore in senso dinamico e funzionale. Il legislatore europeo, infatti, si era prefissato lo scopo di abbandonare l'approccio formalistico che aveva caratterizzato l'azione della Commissione nei primi anni, a favore di una valutazione maggiormente attenta all'impatto economico prodotto dalle singole misure statali di sussidio¹⁰¹¹.

In realtà il processo di modernizzazione della disciplina non sembra avere determinato un effettivo mutamento della nozione di aiuto di Stato, ma ha semplicemente indotto una semplificazione ed una maggiore focalizzazione della

⁷ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit., p. 26.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM (2012) 209 dell'8.5.2012.

⁹ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit., pp. 28-29.

¹⁰ V. *State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: a Roadmap for State Aid Reform 2005-2009*, Bruxelles, 7 giugno 2005, COM (2005) 107 final. In dottrina v. G. Hildebrand, A. Schweinsberg, J. Rivas, *Refined Economic Approach in European State Aid Control- Will It Gain Momentum*, in *World Competition*, p. 449 ss.; F. Schepisi, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato secondo l'Action Plan della Commissione europea: un primo bilancio*, in F. Schepisi (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 17 ss., spec. 20 ss.; C. Osti, *La riforma degli aiuti di Stato e il nuovo approccio economico della Commissione*, in F. Schepisi (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 57 ss.

¹¹ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit., p. 29.

Commissione verso i casi potenzialmente più pericolosi per il funzionamento del mercato interno¹².

Le proposte hanno riguardato, in particolare, il chiarimento della nozione di aiuto di stato, la determinazione di principi comuni per la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato interno e la riformulazione delle principali linee guida in modo da adeguarle a principi comuni definiti nell'ambito della modernizzazione. La Commissione UE richiede che alla maggiore semplificazione sia associata una maggiore trasparenza degli aiuti, il potenziamento dei controlli sul rispetto delle norme in materia di aiuti di stato a livello nazionale ed europeo e una valutazione efficace¹³.

1.3 Normativa di riferimento: art 107 TFUE e art 108 TFUE

Il regime degli aiuti di Stato presenta connotati particolarmente complessi. La disciplina degli aiuti è concepita nel Trattato CEE – e già in quello CECA – come presidio della libertà degli scambi e della concorrenza: è cioè una disciplina ancorata alla costruzione del mercato interno, in quanto volta a regolare l'unica forma di intervento “protezionistico” ancora contemplata dal Trattato. Al contempo è parte integrante della “politica di concorrenza”, in quanto funzionale a garantire la *par condicio* fra le imprese europee, sui mercati domestici e di esportazione¹⁴.

La disciplina degli aiuti di Stato è stabilita essenzialmente negli articoli 107 e 108 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea.

L'art 107 del trattato al primo paragrafo contiene una definizione della nozione di aiuti di Stato¹⁵, al secondo paragrafo individua delle categorie di aiuti di Stato che sono di per sé compatibili con il Trattato e rispetto ai quali non vi è alcun margine di apprezzamento da parte della Commissione per valutare se debbano essere ammessi o meno, e al terzo paragrafo identifica alcune tipologie di aiuti che a certe condizioni possono risultare compatibili con il mercato interno e in questi casi gioca un ruolo importante la Commissione. In particolare, la Commissione è chiamata a verificare se

¹² *Ivi*.

¹³ Cfr. <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/modernizzazione-degli-aiuti-di-stato/>, Dipartimento per gli affari europei – Modernizzazione degli aiuti di Stato.

¹⁴ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, capitolo VIII, p. 183.

¹⁵ V. par. 1.4., capitolo I.

in concreto, tenendo conto di alcuni fattori, le misure di aiuto possono considerarsi compatibili con il mercato interno¹⁶.

L'art 108 del Trattato riconosce alla Commissione il potere di accertamento della incompatibilità degli aiuti. Questa disposizione prevede innanzitutto, al primo paragrafo, che la Commissione svolga in via preliminare l'esame permanente dei regimi di aiuto vigenti negli Stati membri. Pertanto, verifica la compatibilità di questi aiuti con il Trattato non solo in via preventiva, ossia quando devono intervenire le notifiche da parte dei singoli Stati, ma anche nella fase applicativa. Il secondo paragrafo attribuisce alla Commissione il compito di accertare se un aiuto concesso da uno Stato mediante fondi statali sia compatibile con il mercato interno in base all'art 107: se la Commissione giunge alla conclusione che questo aiuto non sia compatibile, richiede allo Stato di sopprimerlo o di modificarlo e se, poi, lo Stato non si adegua, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di Giustizia. Il secondo paragrafo disciplina anche l'intervento dell'organo politico dell'Unione, e cioè il Consiglio: questo può ammettere un aiuto e dichiararlo compatibile con il mercato interno per la presenza di circostanze eccezionali. Queste ultime possono, quindi, essere invocate per ottenere una sorta di deroga rispetto alla disciplina generale. Il terzo paragrafo prevede l'obbligo a carico degli Stati di comunicare alla Commissione i progetti destinati a istituire o modificare il sistema degli aiuti. Questa previsione ha carattere generale e introduce un effetto importante di "stand still": lo Stato non può dare esecuzione alle misure che ha previsto se non si è prima conclusa davanti alla Commissione la procedura per verificare la loro compatibilità con le regole del mercato interno. Dunque, si tratta di un controllo *ex ante* della Commissione. L'omissione di quest'obbligo rende di per sé illegittimo l'aiuto di Stato¹⁷.

Per una lettura di questi articoli sono di grande aiuto anche le Comunicazioni della Commissione, in particolare quella generale del 2016 sulla nozione di aiuti di Stato (2016/C 262/01, pubblicata sulla G.C.U.E. del 16 luglio 2016¹⁸) e quella del 2014 sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia (2014/C 200/01, pubblicata sulla G.C.U.E. del 28 giugno 2014). Si tratta di due Comunicazioni che seguono un'impostazione notevolmente diversa. La Comunicazione del 2016

¹⁶ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, *Cit.* pp.5-6.

¹⁷ *Ivi*, pp. 6-8.

¹⁸ La comunicazione è riprodotta in F. Rossi Dal Pozzo, *Codice degli aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 223 ss.

sulla nozione di aiuti di Stato riassume una serie di elementi, di dati e di interpretazioni raccolti dalla Commissione, con riferimento anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia: ha una funzione prettamente pedagogica, di agevolazione della lettura delle norme del Trattato alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo. La Comunicazione del 2014, invece, ha individuato i criteri attraverso cui la Commissione intende esercitare alcuni poteri discrezionali che le sono conferiti dall'art 107 del Trattato¹⁹.

La ragione della complessità di tale regime è radicata nella *ratio* dello stesso. In effetti, e ben prima dell'esercizio di "modernizzazione" del 2012 (la *State Aids Modernization* di cui alla Comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2012), il ruolo assegnato alla disciplina degli aiuti è duplice:

- (i) pur distortivi della concorrenza e degli scambi, e dunque in linea di principio incompatibili con il mercato interno e con l'obiettivo della "concorrenza non falsata", gli aiuti non sono tuttavia vietati *per se*: in presenza di determinati presupposti, e nonostante il principio di incompatibilità sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il sostegno pubblico all'economia è consentito, sulla base delle previsioni derogatorie enunciate, in termini generali, dai paragrafi 2 e 3 della norma medesima;
- (ii) nondimeno, a tutela del *level playing field*, la effettiva adozione di misure di aiuto resta subordinata a un provvedimento autorizzatorio della autorità europea (ed essenzialmente della Commissione), in esito a un procedimento di scrutinio rigorosamente preventivo e vincolante, disciplinato dall'articolo 8 TFUE, che include un obbligo assoluto di *stand still*²⁰.

1.4 Requisiti per la configurabilità di un aiuto di Stato

L'art 107, par. 1, del Trattato prevede che, *salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*. Da questa disposizione risulta evidente la centralità della tipicità della nozione di aiuto di Stato e cioè, perché si possa

¹⁹ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, Cit. pp. 4-5.

²⁰ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, Cit. pp. 184-185.

configurare un aiuto di Stato, devono ricorrere alcune condizioni specifiche. In particolare, assumono rilievo quattro condizioni:

- 1) L'imputabilità della risorsa allo Stato: si deve trattare di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;
- 2) L'esistenza di un vantaggio economico per il beneficiario: l'intervento deve comportare un vantaggio selettivo per il suo beneficiario;
- 3) Il pregiudizio della concorrenza: l'intervento deve essere tale da poter falsare o minacciare di falsare la concorrenza;
- 4) Il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri: l'intervento deve essere in grado di interferire sugli scambi fra gli stati membri²¹.

Si tratta di condizioni cumulative e quindi per essere in presenza di un aiuto di Stato devono ricorrere tutte e quattro²².

In via preliminare è opportuno osservare che, pur non ricorrendo espressamente tra gli elementi costitutivi, è notorio come il presupposto per l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, al pari di quella antitrust, presupponga la presenza di un'impresa. Secondo la Corte di Giustizia dell'UE²³ la nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un'attività economica²⁴, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Tale lettura estensiva della disciplina degli aiuti di Stato ha poi consentito all'organo esecutivo di ravvisare l'esercizio di una attività economica anche all'interno di settori che tradizionalmente assolvono a scopi pubblicistici, come la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria²⁵.

1.4.1 Imputazione e risorse statali

L'imputazione riguarda il soggetto che, in ultima istanza, ha deciso la misura. Si tratta del soggetto al quale la misura è effettivamente imputabile, anche in quanto ha determinato la volontà di un ente terzo. In questo senso gli enti pubblici o privati diversi dallo Stato possono essere considerati erogatori di un aiuto ai sensi dell'art 107 TFUE se il loro processo decisionale è "controllato" dallo Stato.

²¹ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, Cit. p. 8-9.

²² V., in particolare, le sentenze della Corte del 21 dicembre 2016, C20/15 P e C21/15 P, *Commissione/World Duty Free Group e a.*, EU:C:2016:981, punto 53 e giurisprudenza ivi citata; nonché del 18 maggio 2017, C150/16, EU:C:2017:388, *Fondul Proprietatea*, punto 13.

²³ Corte di Giustizia, 12 settembre 2000, *Pavlov*, e altre cause riunite da C180/98 a C184/98.

²⁴ Gallo, *Riflessioni sulla nozione di attività economica nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE tra diritto antitrust e libertà di circolazione*, in *La tutela dei diritti. Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp 1087-1835.

²⁵ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit. pp. 30-31.

Le risorse statali attengono, invece, al finanziamento della misura, si tratta cioè delle risorse – che possono anche non essere monetarie, ma in natura – che sono impiegate per erogare l'aiuto. Anche qui le risorse sono statali se si trovano sotto il controllo dello Stato, pur non essendo direttamente in suo possesso.

La situazione di controllo statale può derivare anzitutto da un rapporto organizzativo qualificato tra lo Stato e l'ente. In una prima forma, tale rapporto può manifestarsi quale sottoposizione dell'ente al potere di *direttiva* dello Stato, anche come espressione di una posizione di supremazia organizzativa²⁶. Sempre come forma di supremazia organizzativa la Corte ha dato poi rilievo all'essere l'ente "concessionario" o comunque affidatario di un incarico da parte dello Stato: in questo caso l'ente non persegue fini propri bensì quelli assegnatigli dallo Stato nell'ambito dell'incarico, dai quali era condizionato²⁷. Un ulteriore collegamento organizzativo si ha con il potere dello Stato di nominare o comunque influire sulla composizione degli organi di vertice dell'ente.

Un secondo nucleo di elementi rilevanti per il controllo ruota intorno ai poteri statali di autorizzazione o approvazione delle scelte dell'ente. Poteri del genere possono sia inserirsi a loro volta in un rapporto organizzativo del tipo sopra esposto sia essere collocati in rapporti differenti, ad esempio di vigilanza. L'autorizzazione dello Stato è rilevante nella misura in cui riguarda o possa incidere sulle risorse nella disponibilità dell'ente, potendo così valere come indicatore sia dell'imputabilità della misura allo Stato sia della natura statale delle risorse coinvolte, in quanto "controllata" dallo Stato.

I poteri sopra richiamati possono essere accompagnati da potestà e prescrizioni strumentali dello Stato, volte a garantire la corretta applicazione delle direttive e delle condizioni fissate.

L'imputazione e le risorse statali sono fenomeni distinguibili, potendovi essere l'uno senza l'altro. Da un lato il coinvolgimento delle risorse statali senza l'imputazione allo Stato vi può essere se ad esempio la misura è adottata in esecuzione di un atto dell'Unione, dall'altro vi può essere l'imputazione allo Stato senza il coinvolgimento di risorse statali se, ad esempio, lo Stato si limita ad imporre un obbligo di pagamento a carico di un soggetto privato, il quale deve provvedervi con proprie risorse²⁸.

²⁶ C. giust., 7 giugno 1988, 57/86, *Grecia c. Commissione*; C. giust., 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia c. Commissione/Alfa Romeo*; Trib. UE, 20 settembre 2007, T-136/05, *Earl Salvat*.

²⁷ Trib. UE, 11 dicembre 2014, causa T-251/11, *Austria c. Commissione*; C. giust., 16 maggio 2000, causa C-83/98 P, *Francia c. Ladbroke*.

²⁸ C. giust., 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, punto 58.

Concettualmente questa distinzione resta netta ed è utile conservarla, trattandosi di condizioni cumulative²⁹.

Tanto premesso, occorre ricordare che la verifica dell'imputabilità non pone problemi nell'ipotesi di misure concesse dallo Stato o da una pubblica autorità: in tali ipotesi la misura è per definizione imputabile allo Stato. La valutazione dell'imputabilità è solitamente più complessa nell'ipotesi in cui il vantaggio venga concesso tramite imprese pubbliche³⁰.

La Corte di giustizia si è occupata della questione nella nota sentenza *Stardust Marine*³¹. Nel maggio 2002 la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sui finanziamenti concessi a un'impresa privata (Stardust Marine) da un'altra impresa formalmente privata (il Crédit Lyonnais e le sue filiali), il cui capitale, tuttavia, era detenuto a maggioranza dallo Stato francese. In questo caso, a differenza dei sistemi di incentivazione, la concessione dei finanziamenti non derivava da un atto normativo, ma da un intervento ad hoc dello Stato azionista. Tale *modus operandi* poneva un serio limite all'effettività del diritto degli aiuti di Stato e così si elaborò un test dell'imputabilità³².

L'impostazione della Corte si fonda sul principio per cui il solo fatto che un'impresa pubblica si trovi sotto il controllo dello Stato non è sufficiente per imputare a quest'ultima misure adottate da tale impresa, occorrendo invece verificare se le autorità pubbliche debbano ritenersi aver avuto un qualche ruolo nell'adozione di tali misure³³. Occorre, cioè, determinare se, mediante l'esercizio da parte dello Stato del potere di controllo attribuitogli dal proprio status di azionista di maggioranza di un'impresa privata, lo Stato ne orientasse l'utilizzazione delle risorse finanziarie, al fine di ottenere vantaggi specifici a favore di altre imprese³⁴. Secondo la Corte l'imputabilità può essere dedotta da numerosi indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie, quali:

²⁹ G. Fonderico, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, G. Giappichelli, Torino, 2022, pp. 31-56.

³⁰ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, su <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Gambaro-Centralit--della-nozione-di-aiuto-di-stato-e-sviluppi-della-giurisprudenza-europea.pdf>, Fascicolo n. 1-2021, p. 83.

³¹ Sentenza 16 maggio 2002, causa C-482/99.

³² F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, su https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=149&idn=9&idi=-1&idu=-1, Giappichelli, n. 1/2018, par. 2.

³³ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 84.

³⁴ F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, Cit. par. 2.

- (i) elementi di natura organica (si pensi al caso in cui le imprese devono tener conto delle direttive impartite dallo Stato);
- (ii) l'integrazione dell'impresa nella struttura della Pubblica Amministrazione;
- (iii) la natura delle sue attività e l'esercizio di queste sul mercato in condizioni di concorrenza;
- (iv) lo status giuridico dell'impresa;
- (v) qualsiasi altro indizio che indichi, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità della mancanza di un coinvolgimento³⁵.

Successivamente alla sentenza *Stardust*, è diventata una prassi normale analizzare una misura statale sotto il profilo dell'imputabilità e della presenza di risorse statali, considerati come requisiti cumulativi. La questione, dunque, è spesso quella di sapere su chi ricade il costo della misura, in quanto se la misura implica un onere per lo Stato, allora essa mobilita risorse statali. In caso contrario, si ricade nella situazione di cui alla sentenza *PreussenElektra*³⁶³⁷.

1.4.2 Vantaggio economico

Tra i requisiti richiesti centrale è l'"esistenza di un vantaggio". Tale è qualunque beneficio economico che l'impresa riceve e che non potrebbe percepire in condizioni normali di mercato. Pertanto, non si è in presenza di un aiuto se il beneficio economico è meramente indiretto.

La nozione di vantaggio economico deve essere, poi, distinta dalla mera compensazione dei costi che l'impresa deve sostenere per garantire un certo servizio pubblico. La Corte di Giustizia ha riconosciuto nel noto caso *Altmark*, che l'impresa che gestisce un servizio di interesse generale possa ricevere aiuti di Stato che servono per compensare i costi necessari per garantire l'universalità del servizio reso e ha, poi, subordinato la possibilità di concedere tali aiuti a una serie di condizioni fortemente restrittive³⁸.

Risulta, inoltre, problematico verificare se vi sia un aiuto di Stato in tutte quelle situazioni nelle quali lo Stato agisce come *iure privatorum*. In tale ambito, per

³⁵ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 84.

³⁶ V. par. 1.6.3., capitolo I.

³⁷ F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, Cit. par. 2.

³⁸ Corte di giustizia, 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, Raccolta, I-7747, punto 95.

verificare che l'intervento non costituisca aiuto di Stato, la Commissione ha costruito il "criterio dell'investitore privato", secondo cui la dazione di risorse pubbliche è ammissibile "se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe effettuato conferimenti di capitali di simile entità". Tale criterio ha portato a delle conseguenze di ordine processuale, causando una sorta di inversione dell'onere della prova, nel senso che è lo Stato a dover dimostrare di aver agito come un prudente investitore che opera in un'economia di mercato e, quindi, deve dimostrare di aver operato la scelta migliore sulla base delle informazioni disponibili al momento³⁹.

1.4.3 Selettività dell'aiuto

Occorre poi che l'aiuto non si limiti a conferire al beneficiario un vantaggio economico, ma che lo faccia in maniera selettiva. Per essere incompatibile con il funzionamento del mercato l'aiuto deve favorire talune imprese o talune produzioni. Tale carattere non ricorre laddove l'intervento sia diretto alla generalità dei consociati⁴⁰.

La Commissione distingue tra selettività materiale e selettività regionale. La selettività materiale di una misura implica che essa si applica solo a determinate imprese o gruppi di imprese o a determinati settori dell'economia in un dato Stato membro e può essere stabilita di diritto o di fatto. Quanto alla selettività regionale, le misure che si applicano a tutto il territorio dello Stato membro esulano dal criterio di selettività regionale, ma non tutte le misure che si applicano solo a talune parti del territorio di uno Stato sono automaticamente selettive⁴¹.

Secondo la Commissione per valutare l'esistenza di una selettività materiale o di fatto occorre svolgere un giudizio articolato in tre fasi: il c.d. "three-step test"⁴²⁴³.

(i) Primo step: individuare il regime fiscale di riferimento, vale a dire il regime fiscale ordinario applicabile nello Stato interessato;

³⁹ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit. pp. 31-36.

⁴⁰ *Ivi*.

⁴¹ Cfr. AA. VV., *Gli aiuti di Stato. Parte generale, Dossier di documentazione e ricerca*, Camera dei deputati XIX Legislatura, n. 67, 2024, pp. 11-12.

⁴² V., *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *World Duty Free*, C-20/15 P e C-21/15 P, punto 54; sentenza della Corte di giustizia del 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, punti 41 e 42.

⁴³ Per una dettagliata descrizione del concreto funzionamento del *three-step test* si rinvia a J.L. Buendia Sierra, *Finding selectivity or the art of comparison*, in *EstAL*, 2018, vol. 1, pp. 85 ss.

- (ii) Secondo step: verificare se la misura costituisce una deroga o eccezione a tale regime, in quanto prevede un trattamento differenziato per operatori economici che, avuto riguardo agli obiettivi intrinseci del sistema, si trovano nella medesima situazione giuridica e fattuale (c.d. “selettività *prima facie*”)
- (iii) Terzo step: controllare se la deroga sia giustificata alla luce di parametri valutativi, ossia se sia giustificata dalla natura o struttura del sistema (sussistenza di un interesse generale; se la deroga sia proporzionata rispetto all’obiettivo; non vadano al di là di quanto necessario per conseguire lo scopo)⁴⁴⁴⁵.

1.4.4 Pregiudizio alla concorrenza e al commercio tra gli scambi tra Stati membri

Di norma, i requisiti del pregiudizio alla concorrenza e al commercio tra gli scambi tra gli Stati membri sono stati interpretati con una certa elasticità, poiché, così come si ricava dall’analisi della prassi amministrativa e giudiziaria, essi non risultano effettivamente determinanti e tali da limitare la nozione di aiuti di Stato. In altri termini, la Commissione e la Corte di giustizia, laddove ravvisino la sussistenza dei primi due requisiti, sembrano dare gli ultimi due sostanzialmente per presupposti⁴⁶.

Per quanto concerne la concorrenza è, infatti, sufficiente che l’aiuto consenta all’impresa di mantenere una posizione più forte di quella che, in assenza dell’aiuto, la stessa avrebbe sul mercato. Non occorre neppure che il pregiudizio alla concorrenza sia sensibile, potendo il divieto di aiuto scattare anche in presenza di un danno di minima entità⁴⁷. Quindi, da un punto di vista pratico, una distorsione della concorrenza si configura ogniqualvolta lo Stato membro conceda un vantaggio finanziario a un’impresa operante in un settore in cui vi è, o potrebbe esservi, concorrenza⁴⁸: si tratta quindi di una condizione che viene soddisfatta ogni qual volta sia configurabile la concessione di un vantaggio⁴⁹.

⁴⁴ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit. p 37.

⁴⁵ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 88.

⁴⁶ M. Orlandi, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell’Unione Europea*, Roma, Aracne, 2018, pp. 185 ss.

⁴⁷ Comunicazione della commissione sulla nozione di aiuti di Stato, Cit., punto 189.

⁴⁸ Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta*, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., punti da 141 a 147.

⁴⁹ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 79.

L'aiuto poi non viene meno nel caso in cui il beneficiario partecipi in misura assolutamente trascurabile agli scambi "intracomunitari": perché il fatto stesso che un'impresa abbia ricevuto un aiuto rende più difficile per gli altri operatori entrare in quel mercato. In concreto, è sufficiente che l'aiuto incida solo potenzialmente ed in misura minima sugli scambi tra paesi membri⁵⁰. Pertanto, per soddisfare la condizione dell'incidenza sugli scambi è sufficiente che l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforzi la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi intracomunitari senza che vi sia la necessità di provare l'effettiva incidenza sugli scambi della misura⁵¹⁵².

Questi due requisiti sono strettamente connessi, anche se costituiscono due condizioni separate⁵³⁵⁴.

1.5 La policy del settore energetico tra storia ed evoluzione

La disciplina degli aiuti di Stato costituisce un elemento cardine del rapporto tra operatori del settore energetico, investimenti e decisore pubblico. Questa materia è infatti chiamata a rispondere alle sfide che i mercati dell'energia stanno affrontando, e contribuisce ad indirizzare il grande e complesso processo di transizione energetica⁵⁵. Così come definita dall'Enciclopedia Treccani, la transizione energetica è "un processo di trasformazione del quadro di soddisfacimento dei fabbisogni energetici verso soluzioni caratterizzate da un ridotto impatto ambientale con particolare riferimento alle emissioni di gas climalteranti e, più in generale, da una maggiore sostenibilità".

Nel corso degli ultimi decenni è fortemente mutato il contesto economico in cui gli attori, aziende in primis, si sono ritrovati ad operare. In un passato non troppo lontano gli aiuti di Stato si potevano considerare figli di quella logica adottata nella dichiarazione di Messina del 1955⁵⁶, nella quale le rappresentanze dei governi che

⁵⁰ G. Contaldi, *La nozione di aiuti di Stato*, Cit. pp. 40-42.

⁵¹ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech*, C-518/13, punti 65 e 66.

⁵² E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 79.

⁵³ K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, OUP, II ed., 2013, p. 82.

⁵⁴ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 78.

⁵⁵ M. Margheri, *Le policy del settore energetico tra storia ed evoluzione: riflessioni sulla disciplina degli aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, p. 11.

⁵⁶ La Dichiarazione di Messina fu firmata il 3 giugno 1955 dai governi della Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Olanda. Tra i punti centrali, il documento dichiarava la volontà dei futuri Paesi fondatori di costruire un'Europa basata su "common institutions, the progressive

avrebbero di lì a poco fondato l'attuale Unione Europea si diedero l'obiettivo di realizzare un sistema energetico efficiente ed efficace nell'output, basato sullo scambio e che fosse in grado di minimizzare il profilo di rischio degli investimenti⁵⁷. Tale contesto è oggi sensibilmente mutato innanzitutto per l'emergere, in concomitanza con la transizione energetica, di una spinta politica "top-down" che richiede al settore dell'energia di mutare la propria natura ed impostazione. In particolare, vi sono tre punti di torsione della spinta che la politica energetica sta imprimendo al settore:

- (i) In primis, il mercato energetico odierno è cambiato rispetto al passato. Oggi tale mercato risulta sempre meno gestibile dal punto di vista geografico, specialmente in relazione alle energie tradizionali, come il gas, per il quale la competizione globale ha raggiunto livelli raramente ipotizzabili fino a poche decine di anni fa. Lo stesso paradigma vale anche per le sfide tecnologiche crescenti nel segmento delle energie storiche, come ad esempio le attività di esplorazione ed estrazione di idrocarburi. Ovviamente questo tipo di approccio resta valido anche in relazione alle energie rinnovabili, di fatto la grande piattaforma di sviluppo e deployment delle nuove tecnologie;
- (ii) Una seconda torsione è legata agli attori. Il sistema energetico designato a Messina era fundamentalmente pianificato; oggi, invece, al contrario gli attori sono costretti, a causa del venir meno degli strumenti giuridici e di mercato utili a produrre un'efficace pianificazione, a limitarsi all'elaborazione di semplici strategie;
- (iii) La terza torsione, infine, è tra "l'ora e il poi". Vi è una evidente frizione diacronica, in cui il crescente bisogno di stabilità normativa-temporale, utile a stimolare gli investimenti, si scontra con una costante necessità di aggiornamento delle tecnologie. Il tutto ha portato alla creazione di un sistema evolutivo che esercita forti pressioni sulla struttura regolatoria. In questo quadro, i decisori sono dunque chiamati ad affrontare le sfide della transizione energetica anche attraverso il coordinamento della disciplina degli aiuti di Stato con gli obiettivi di policy, ponendo grande attenzione a non creare elementi di contrasto e a realizzare da un lato gli obiettivi di efficienza e di

fusion of national economies, the creation of common market and the gradual harmonization of their social policies" (The Messina Declaration, 3 June 1955, International Democracy Watch).

⁵⁷M. Margheri, *Le policy del settore energetico tra storia ed evoluzione: riflessioni sulla disciplina degli aiuti di Stato*, Cit. p. 11.

generazione *low-carbon*, dall'altro la tutela degli investimenti, del territorio e del libero mercato⁵⁸.

Ciò premesso, appaiono oggi diverse le sfide in cui la comunità giuridica può proporsi come attore rilevante e fornire un supporto, utile e necessario, al decisore pubblico nell'esercizio della disciplina. La prima è rappresentata dalla focalizzazione sugli investimenti: i nostri sistemi energetici hanno l'estremo bisogno di riuscire a caratterizzarsi con robustezza come filiere capaci di evolvere e di produrre localmente. Pertanto, c'è una legittimità della comunità che usa le energie rinnovabili nel provare a costruire modelli innovativi che possano contribuire alla loro crescita e, in un contesto più ampio, al processo di transizione. Un secondo grande tema riguarda l'inclusione e l'equità: alla luce delle sfide multilivello e delle difficoltà regolatorie esistenti, è necessario trovare un sostanziale accordo tra gli Stati membri sia sulla condivisione dei propri obiettivi, sia sull'armonizzazione delle proprie politiche⁵⁹.

1.6 Aiuti di Stato nel settore dell'energia

Il settore dell'energia è caratterizzato da politiche economiche particolarmente rilevanti che perseguono obiettivi di interesse generale, in genere apprezzabili, spesso fondamentali e talvolta essenziali. Basti pensare agli obiettivi dell'innovazione nel settore energetico, dell'efficienza, della produzione e dei servizi con modalità compatibili con le esigenze ambientali. In concreto questi sono gli obiettivi perseguiti dagli Stati con le politiche sulle fonti rinnovabili, sulla riqualificazione energetica, ecc.⁶⁰.

Di fronte ad obiettivi di questa importanza gli Stati non sono e non possono essere inerti. Nello stesso tempo, più è incisivo l'intervento dello Stato, più forte è il rischio che questo intervento possa falsare la concorrenza, e di conseguenza più è forte il rischio che questo intervento possa tradursi in un aiuto di Stato⁶¹. Inoltre, con riferimento all'energia, le autorità pubbliche non solo sono coinvolte nella regolamentazione di questo settore, ma anche nelle attività industriali legate ai prodotti dell'energia⁶².

⁵⁸ *Ivi*, pp. 12-13.

⁵⁹ *Ivi*, p. 14.

⁶⁰ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, Cit. pp. 9-10.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² P. Stancanelli, *Cenni sulla disciplina degli aiuti di Stato e sulla sua applicazione nel settore dell'energia*, in E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, p. 51.

Ecco perché il tema degli aiuti di Stato è centrale in quest'ambito: il futuro dell'energia e delle relative politiche dei nostri Paesi dipenderanno sempre di più dagli sviluppi del tema degli aiuti di Stato. Di conseguenza anche per le imprese che operano nei diversi segmenti del settore dell'energia è necessaria una piena consapevolezza della disciplina sugli aiuti di Stato⁶³.

Non è quindi sorprendente che la Commissione europea abbia esaminato nel corso degli anni numerosissimi regimi di aiuti di Stato o anche aiuti individuali in favore di progetti volti a finanziare infrastrutture energetiche, programmi di promozione di energie rinnovabili o di efficienza energetica, programmi per la riconversione energetica delle industrie inquinanti o pericolose o ancora programmi di sostegno alle industrie energivore. Spesso la necessità di conformarsi alle regole sugli aiuti di Stato per ottenere la necessaria approvazione della Commissione ha indotto gli Stati membri a riorientare le loro iniziative di supporto finanziario alle imprese del settore, contemperando così gli obiettivi delle loro politiche energetiche con le esigenze legate al mantenimento di una sana e libera concorrenza nel mercato interno dell'Ue⁶⁴.

La prassi decisionale della Commissione è stata consolidata in due atti di portata generale, che perseguono l'obiettivo di facilitare il compito degli Stati membri di progettare misure di aiuto più efficaci e al contempo compatibili con il mercato interno⁶⁵. Da un lato il regolamento (UE) 651/2014⁶⁶ – il cosiddetto regolamento generale di esenzione per categorie – che contiene varie disposizioni che stabiliscono condizioni e termini nel rispetto dei quali gli aiuti conferiti alle autorità pubbliche sono autorizzati per legge; dall'altro lato la Comunicazione relativa alla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020⁶⁷ – le cosiddette Linee direttrici per l'ambiente e l'energia – che stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti finalizzati all'affermazione di questi due obiettivi possono essere dichiarati dalla Commissione compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3 c), TFUE⁶⁸.

In particolare, le Linee direttrici per l'ambiente e l'energia hanno svolto in questi ultimi anni un ruolo fondamentale per ridisegnare il panorama delle politiche

⁶³ A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, Cit. pp. 9-10.

⁶⁴ P. Stancanelli, *Cenni sulla disciplina degli aiuti di Stato e sulla sua applicazione nel settore dell'energia*, Cit. p. 52.

⁶⁵ *Ivi*, p. 53.

⁶⁶ Gazzetta ufficiale UE L 187 del 26/6/2014.

⁶⁷ Gazzetta ufficiale UE C 200 del 28/6/2014

⁶⁸ P. Stancanelli, *Cenni sulla disciplina degli aiuti di Stato e sulla sua applicazione nel settore dell'energia*, Cit. p. 53.

nazionali volte alla promozione di energia da fonti rinnovabili⁶⁹; per sviluppare programmi di sostegno all'efficienza energetica e alla produzione per cogenerazione⁷⁰; per definire l'ambito delle agevolazioni fiscali per quel che riguarda le tasse ambientali e gli oneri di finanziamento delle politiche energetiche⁷¹; per contribuire alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un'effettiva unione dell'energia⁷²; per permettere lo sviluppo dei meccanismi di regolazione delle capacità di produzione energetica⁷³⁷⁴.

L'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato nel settore dell'energia, tuttavia, ha spesso dato luogo a problemi politici e giuridici rilevanti: ad esempio, alla fine dello scorso millennio, l'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza ha indotto numerosi Stati membri, da un lato, ad accordare delle compensazioni in favore degli operatori storici per far fronte agli impegni di gestione che non potevano essere più adempiuti a causa dell'avvenuta liberalizzazione; dall'altro lato, a regolamentare in modo molto intrusivo le tariffe imposte a certi consumatori. Questi interventi hanno dato luogo alla concessione di ingenti aiuti di Stato, la cui autorizzazione ha richiesto sforzi interpretativi di non poco conto nell'interlocuzione intervenuta tra Commissione e Stati interessati.

Ma la questione che ha generato la maggior quantità di controversie tra la Commissione e gli Stati membri è quella relativa alla presenza di risorse statali nel finanziamento dei programmi di sostegno, in particolare a favore delle energie rinnovabili. In questo caso specifico, infatti, spesso gli Stati non sono in grado di intervenire con risorse del loro bilancio pubblico, date le somme ingenti in gioco e così ci si trova di fronte a meccanismi di intervento alquanto complessi, che ricadono nella zona grigia ricompresa tra la normativa generale di settore e il caso di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato.

Come già rilevato, la Corte di giustizia ha fornito un'interpretazione estensiva della nozione di risorse statali, che comprende non solo quelle provenienti dal settore pubblico in senso stretto, ma anche le risorse provenienti da enti pubblici o privati designati o istituiti dallo Stato al fine di gestire l'aiuto. Pertanto, anche se le somme

⁶⁹ V. sezione 3.3 delle Linee direttrici per l'ambiente e l'energia.

⁷⁰ V. sezione 3.4 delle Linee direttrici per l'ambiente e l'energia.

⁷¹ V. sezione 3.7 delle Linee direttrici per l'ambiente e l'energia.

⁷² V. sezione 3.8 delle Linee direttrici per l'ambiente e l'energia.

⁷³ V. sezione 3.9 delle Linee direttrici per l'ambiente e l'energia.

⁷⁴ P. Stancanelli, *Cenni sulla disciplina degli aiuti di Stato e sulla sua applicazione nel settore dell'energia*, Cit. p. 53.

corrispondenti non sono permanentemente in possesso del tesoro dello Stato, il fatto che siano costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali⁷⁵. Infatti, il trasferimento di risorse tra soggetti privati che deriva da un obbligo imposto dallo Stato, senza che però quest'ultimo sia in grado di esercitare un effettivo controllo su tali risorse, non è stato qualificato dalla Corte di giustizia come un aiuto di Stato⁷⁶⁷⁷.

Si può concludere affermando che l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato nel settore dell'energia non ha avuto l'effetto di ostacolare l'evoluzione delle politiche degli Stati membri in materia, ma piuttosto l'effetto di influenzarne la direzione, nel senso di facilitare l'innovazione e soprattutto la concorrenza, favorendo l'accesso di nuovi operatori. Al contempo, l'esigenza di limitare il sostegno finanziario pubblico per evitare le distorsioni del mercato vietate dall'articolo 107 TFUE ha avuto come conseguenza virtuosa quella di ridurre l'impatto sui bilanci degli Stati membri.

Questo intervento della Commissione è stato definito eccessivo da alcune voci critiche, così come l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato nei confronti delle misure progettate dagli Stati membri è stata definita troppo rigorosa. Tuttavia, non si tratta di esercizio abusivo del potere che le è attribuito dal TFUE, ma al contrario, dal momento che la nozione di aiuto di Stato è una nozione oggettiva basata sulla sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 107 paragrafo 1 TFUE, la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale: se le misure adottate dagli Stati corrispondono alla nozione di aiuto, la Commissione stessa non potrà far altro che qualificarle come tali⁷⁸.

1.6.1 Prospettive applicative del regime: incentivazione e perequazione

Il regime degli aiuti di Stato presenta due prospettive applicative: la prima, *perequativa*; la seconda, *incentivante*.

- (i) La prima prospettiva trova riscontro principalmente, a livello positivo, nelle previsioni di cui all'art 107, paragrafo 2, e in misura minore, in talune prassi adottate in passato dalla Commissione, sulla base del paragrafo 3. La *ratio* di fondo è, appunto, *perequativa*: ancorate al principio di eguaglianza, intendono

⁷⁵ Sentenza 16 maggio 2002, Francia/Commissione (*Stardust Marine*), C-482/99.

⁷⁶ Sentenza 13 marzo 2002, *PreussenElektra*, C-379/98 e Sentenza 13 settembre 2017, *ENEA*, C-329/15.

⁷⁷ P. Stancanelli, *Cenni sulla disciplina degli aiuti di Stato e sulla sua applicazione nel settore dell'energia*, Cit. pp. 54-55.

⁷⁸ *Ivi*, pp. 56-58.

porre rimedio a situazioni ritenute non accettabili sul piano socioeconomico, specie a fronte di squilibri indotti da fattori esogeni.

Questa linea di intervento ha trovato recente applicazione con il c.d. *Temporary Framework*, che disciplina e legittima regimi di sostegno nazionale alle imprese in crisi di liquidità per effetto della pandemia Covid-19⁷⁹.

- (ii) La seconda prospettiva, quella incentivante, di gran lunga più rilevante, ricomprende l'ampio ventaglio di discipline europee che riconoscono la compatibilità degli aiuti nazionali coerenti con gli obiettivi tutelati al livello dell'Unione. Tali discipline intervengono nei più diversi ambiti e permettono l'erogazione di contribuzione pubblica per le più diverse finalità, anche con riguardo all'energia e all'ambiente. Nel loro insieme, peraltro, presentano un denominatore comune, costituito appunto dalla loro valenza incentivante, e cioè dalla loro idoneità a modificare il comportamento degli attori del mercato, così da realizzare quel risultato che le forze del mercato, da sole, non sono in grado di conseguire⁸⁰.

Oggi codificato dai principi comuni di valutazione che saranno analizzati di seguito, questo approccio nasce con la nota sentenza *Philip Morris* del 1980⁸¹, in cui la Corte, aderendo alla richiesta della Commissione, afferma il principio della c.d. *compensatory justification*⁸². Tale pronuncia introduce un fondamentale parametro di valutazione sostanziale, destinato a costituire il cardine della disciplina europea: non basta che l'aiuto spinga l'impresa beneficiaria a tenere il comportamento auspicato nell'interesse generale, ma occorre che l'aiuto sia condizione *sine qua non* per il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Occorre, cioè che fra aiuto ed obiettivo sia rinvenibile non solo un nesso di *coerenza*, ma di *causalità*. Laddove ciò non si verifici, l'effetto di sostegno pubblico non sarebbe più quello di correggere il funzionamento del mercato, ma soltanto quello di assecondarlo; non di modificare l'agire dell'impresa, bensì di aderirvi, semplicemente incrementandone i margini di

⁷⁹ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, Cit. p. 186.

⁸⁰ *Ivi*, p. 187.

⁸¹ Sentenza 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV contro Commissione delle Comunità europee*, causa 730/90.

⁸² K. Mortelmans, *The Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in Decisions in State Aids*, *Common Market Law Review*, 1984, pp. 805 ss.

redditività, ciò che si tradurrebbe in una alterazione indebita del *level playing field* senza alcuna *compensatory justification*⁸³.

Ne consegue che per essere dichiarato compatibile il sostegno statale deve tradursi in un aiuto all'investimento e cioè in un contributo necessario ed idoneo a consentire il finanziamento in conto capitale di attività che, altrimenti, non sarebbero state intraprese in ragione del loro intrinseco *deficit* di redditività⁸⁴.

1.6.2 Principi comuni di valutazione nel settore dell'energia

Con la modernizzazione avutasi nel 2012 sono stati elaborati dei principi comuni, che codificano una griglia di analisi che funge da punto di riferimento, da denominatore comune, per tutte le discipline europee in materia di aiuti, ivi incluse quelle adottate nel settore dell'energia. Le *State Aid Guidelines for Environmental protection and Energy (EEAG)*⁸⁵, nella versione attualmente in vigore (2014-2020), prevedono appunto la possibilità di autorizzare regimi di aiuto, o aiuti individuali, in conformità ai seguenti principi generali⁸⁶.

- (i) L'aiuto deve contribuire alla realizzazione di un *obiettivo di interesse europeo*, consistente o nel conseguimento di un livello di protezione dell'ambiente più elevato di quanto altrimenti possibile, o in un adeguamento dei sistemi e processi energetici atto a realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione auspicati a livello europeo, in particolare mediante un incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili.
- (ii) L'aiuto deve rispondere ad un requisito di *necessità*: è cioè indispensabile che sussistano disfunzioni di mercato (*market failures*) non superabili in assenza di intervento correttivo e incentivante dei pubblici poteri. In particolare, esternalità negative, rilevanti incertezze o asimmetrie informative in merito ai rischi/opportunità di redditività di un progetto, ovvero situazioni di conflitto o disallineamento fra gli attori del mercato, sono tutti fattori che possono determinare disfunzioni o squilibri strutturali tali da scoraggiare

⁸³ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, Cit. pp 187-188.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione recante *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*.

⁸⁶ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, Cit. pp. 188-189.

l'investimento necessario per il raggiungimento tempestivo dell'obiettivo auspicato dai pubblici poteri.

- (iii) L'aiuto deve inoltre essere *adeguato*, nel senso che lo scopo perseguito non deve essere realizzabile mediante strumenti alternativi, meno distorsivi della concorrenza. Tale requisito ruota intorno all'esigenza di causalità aiuto-obiettivo sottesa alla pronuncia *Philip Morris*: qualora le finalità perseguite (ad es. la decarbonizzazione o il miglioramento dei livelli di tutela ambientale) possano essere ottenute in altro modo, senza allocazione di benefici economici alle imprese, l'interruzione del nesso di causalità dovrebbe comportare l'incompatibilità dell'aiuto.

Lo stesso schema si applica laddove si tratti di optare tra diverse tipologie di aiuti: anche in questo caso si dovrà valutare se uno stesso risultato possa essere ottenuto con forme di sostegno di minor impatto sulla concorrenza.

- (iv) L'aiuto deve poi connotarsi tassativamente per un comprovato *effetto incentivo*: tale principio implica che l'aiuto deve indurre un'effettiva modifica dei comportamenti economici dell'impresa, con riguardo al volume e alla tempistica degli investimenti. L'effetto incentivo è quindi manifestamente escluso, qualora l'investimento sia già stato spontaneamente attivato dall'impresa prima e indipendentemente dall'erogazione dell'aiuto. In sostanza si assiste a un progressivo aggravamento dell'onere della prova a carico dei beneficiari, cui viene richiesto di dimostrare, mediante evidenze costituite *ex ante*, l'esistenza di un prevedibile *funding gap* del progetto, che ne mina la profittabilità e che risulta obiettivamente colmabile soltanto in virtù dell'erogazione di capitale pubblico.

L'effetto incentivo è un concetto relativo: misura il rapporto tra il fabbisogno di investimento, da un lato, e il target perseguito, dall'altro. Il primo termine fa riferimento a una grandezza economica e dunque misurabile, il secondo termine, invece, attiene al campo delle scelte discrezionali del decisore pubblico (la Commissione). Quanto più ambizioso è il target fissato tanto più elevato sarà il fabbisogno finanziario richiesto per raggiungerlo.

In tutti questi casi, dunque, i comportamenti che si situano al di sotto dell'asticella, per quanto rischiosi possono essere, non saranno sussidiabili, ma dovranno restare integralmente a carico della finanza d'impresa. Per contro, i comportamenti al di sopra dell'asticella fissata dalla Commissione

saranno ammessi al sussidio: ciò consente alla Commissione di orientare e concentrare le politiche di incentivazione nazionale verso comportamenti ritenuti particolarmente “virtuosi” dal punto di vista delle finalità di policy stabilite dalla Commissione medesima.

L’effetto incentivo è uno dei principali risultati della c.d. modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato del 2012, ancorché fosse già iscritto nel principio di *compensatory justification* enunciato dalla sentenza *Philip Morris*.

- (v) Da ultimo, compete alla Commissione vigilare a che l’aiuto si attenga a un rigoroso limite di *proporzionalità*. Il sostegno finanziario deve pertanto essere limitato, nell’entità, a quanto strettamente necessario per raggiungere l’obiettivo (nel caso di specie ambientale o energetico) perseguito. Inoltre, deve comunque restare nei limiti dei massimali di intensità prescritti dalla Commissione⁸⁷.

1.6.3 Obiettivi e limiti della disciplina europea: prospettive di riforma

Nel complesso, le EEAG, unitamente allo strumento complementare costituito dal GBER, hanno permesso di ottenere importanti effetti in campo energetico e di tutela dell’ambiente. Una serie di misure di incentivazione sono state assunte dagli Stati membri, in particolare in forma di regimi generali di aiuto, quali i *capacity mechanism*, gli schemi di supporto alle energie rinnovabili e alle industrie *energy-intensive*. Strumento idoneo a semplificare il compito delle autorità nazionali nella definizione dei propri schemi di sostegno, le EEAG hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi di politica ambientale ed energetica a suo tempo fissati, garantendo al contempo una sufficiente tutela del *level playing field* a livello europeo. Concluso l’arco temporale di vigenza 2014-2020, e conseguiti gli *energy targets* indicati, è attualmente in fase di elaborazione la nuova versione degli EEAG. In tale ambito si terrà conto del quadro predisposto dal *Clean Energy Package for All European* e del *climate neutrality target* per il 2050, approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2019: esso è parte dell’azione della Commissione europea denominata “Energia pulita per tutti gli europei” e contiene misure relative all’efficienza energetica, energie rinnovabili, assetto del mercato dell’energia elettrica, sicurezza dell’approvvigionamento elettrico e norme sulla governance per l’Unione

⁸⁷ *Ivi*, pp. 188-191.

dell'Energia. Esso contiene misure per incoraggiare gli investimenti pubblici e privati, per promuovere la competitività delle imprese Ue e per ridurre l'impatto della transizione all'energia sulla società. Dunque, questo pacchetto, costituito da otto atti legislativi, è importante perché ridisegna il nuovo mercato elettrico europeo⁸⁸. In questo contesto si iscrive anche la proposta di prima "legge europea sul clima" volta a realizzare l'impatto climatico zero entro il 2050. In tale prospettiva l'intervento prefigurato dovrebbe: definire il percorso da seguire a lungo termine per realizzare l'obiettivo mediante l'insieme delle varie politiche europee attivabili; assicurare che tale risultato sia raggiunto in modo equo dal punto di vista sociale ed efficiente sotto il profilo dei costi; creare un sistema di monitoraggio dei progressi e, se necessario, intraprendere ulteriori azioni; garantire prevedibilità agli investitori e agli altri attori economici; far sì che la transizione verso la neutralità sia irreversibile .

Nonostante tali prospettive, la disciplina degli aiuti di Stato presenta comunque un limite di fondo: se è vero che il diritto degli aiuti consente all'Unione, e in primis alla Commissione, di partecipare al formarsi di indirizzi di politica industriale, è anche vero che l'azione delle istituzioni europee resta di tipo indiretto. L'Unione orienta e delinea la cornice di intervento, ma l'iniziativa resta pur sempre nelle mani degli Stati membri, cui compete la decisione di incentivare o meno l'attività di cui trattasi e di disegnarne il relativo regime.

Per tale ragione, la disciplina degli aiuti, specie nel settore ambientale ed energetico, è sempre più collegata e coordinata con altre misure di diretta competenza delle istituzioni europee: ci si riferisce alle varie iniziative oggi riconducibili all'*European Green Deal*⁸⁹ e cioè a quell'articolato piano di azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse, in vista di un'economia *clean* e circolare ed a ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Com'è noto e come sarà analizzato di seguito, il piano illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiega come garantire una transizione equa e inclusiva⁹⁰.

1.7 Aiuti di Stato e rinnovabili: articolo 194 TFUE

Il settore dell'energia è attraversato da una profonda trasformazione verso la decarbonizzazione e, per le ingenti risorse che richiede, tale obiettivo implica il

⁸⁸ P. Bertolini, A. Gemmo, *Clean Energy Package – La transizione verso l'Unione dell'energia*, su <https://rgaonline.it/articoli/clean-energy-package-la-transizione-verso-lunione-dellenergia/>, 2019.

⁸⁹ V. par. 2 ss., capitolo I.

⁹⁰ G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel sistema europeo: incentivazione e perequazione nel settore dell'energia*, Cit. pp. 191-193.

coinvolgimento dei pubblici poteri. Ecco perché nel settore dell'energia le misure di sostegno hanno acquisito un rilievo fondamentale: è sempre più forte il dialogo che si crea tra energia e aiuti. Il primo dei fenomeni del mondo energetico che ha avuto un'eco nel diritto degli aiuti di Stato riguarda il finanziamento degli incentivi alle rinnovabili⁹¹.

La *ratio* giustificatrice dei regimi di sostegno alle rinnovabili è fornita dall'articolo 194 TFUE, che invita gli Stati, nell'ambito delle politiche dell'Unione nel settore dell'energia, a promuovere l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili⁹². Non può non osservarsi che detta disposizione non manca di evocare lo "spirito di solidarietà" tra i Paesi membri, al quale deve ispirarsi la politica energetica dell'Unione nel perseguimento delle finalità promozionali anche nel settore dello sviluppo delle energie nuove e rinnovabili. Esso recita, infatti, "(...) *la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche*"⁹³.

È evidente che l'Unione europea sarà in grado di raggiungere collettivamente gli obblighi prefissati⁹⁴ solo qualora ogni Stato membro ottemperi puntualmente ai propri obblighi, allineando con coerenza la propria politica energetica nazionale a quella europea, nel rispetto della normativa dell'Unione⁹⁵. In questo senso, gli obiettivi energetici stabiliti dal Trattato sono necessariamente collegati ad altre politiche dell'Unione ed in particolare, a quella sull'ambiente e il mercato interno, della cui disciplina dunque condividono norme e principi fondamentali: la tutela

⁹¹ F.M. Salerno, *La nozione di aiuto di Stato nella giurisprudenza e nella prassi decisionale europea e il settore dell'energia*, in E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, p. 35.

⁹² In argomento di v. M. Mattarella, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 465 ss.

⁹³ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, capitolo XII, p. 232.

⁹⁴ Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2018/2001/UE: "*Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%*".

⁹⁵ In argomento si v. T.M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2015.

dell'affidamento degli investitori, le garanzie di sicurezza, prevedibilità e stabilità degli investimenti, la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti⁹⁶.

Nell'ambito delle misure atte a promuovere l'aumento del consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, un ruolo cruciale è giocato dai meccanismi di incentivazione introdotti a livello nazionale⁹⁷.

1.7.1 Fonti che disciplinano l'incentivazione dell'energia rinnovabile

Il sistema delle fonti che disciplinano l'incentivazione dell'energia rinnovabile è un sistema complesso, in quanto costituito da una vera e propria "stratificazione" di norme (sovranazionali e interne, primarie e secondarie). Con riferimento al quadro normativo europeo, occorre prendere le mosse dalla *direttiva 2001/77/CE*, con la quale l'Unione Europea, a seguito degli impegni alla riduzione delle emissioni inquinanti previste in ambito internazionale dal Protocollo di Kyoto adottato nel 1997, ha definito il quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili⁹⁸.

Nella *direttiva 2001/77/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, infatti, si affermava la necessità di un sostegno da parte delle pubbliche autorità alle fonti energetiche rinnovabili (Considerando n. 12), sottolineando inoltre che gli Stati membri applicano meccanismi diversi di sostegno delle fonti energetiche rinnovabili a livello nazionale e affermando che un importante mezzo per conseguire l'obiettivo della presente direttiva consiste nel garantire il buon funzionamento di questi meccanismi allo scopo di mantenere fiducia negli investitori (Considerando n. 14). La direttiva prescriveva, quindi, agli Stati membri di adottare misure appropriate atte a promuovere l'aumento del consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (art 2, par. 1), sottolineando altresì la necessità di prevedere per i regimi nazionali di sostegno periodi di transizione sufficienti di almeno sette anni e mantenere la fiducia degli investitori (art 4, par. 2, lett. e)⁹⁹.

Nell'ottica del legislatore comunitario, e dunque in applicazione dei principi generali del diritto dell'Unione, il meccanismo incentivante, che si pone peraltro in conflitto

⁹⁶ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 233.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ E. Traina, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, su <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/24538237/TRAINA+Emanuela.pdf/772800a1-36a0-9ff3-9217-472364acdbaf?t=1675688632000>, p. 2.

⁹⁹ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 234.

con i valori primari inerenti il divieto degli aiuti di Stato e la tutela della concorrenza nel mercato, costituisce una misura necessaria al raggiungimento di obiettivi strategici, ma, al contempo, provvisoria, in quanto destinata a permanere solo fino alla equiparazione fra i costi d'investimento per l'installazione di impianti di energia rinnovabile e quelli previsti per altre forme di generazione elettrica¹⁰⁰.

Successivamente, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo il “Pacchetto clima energia”, insieme di misure che ha definito, per l'Europa, gli obiettivi da raggiungere al 2020¹⁰¹. È stata conseguentemente emanata la direttiva 2001/77/CE è stata sostituita dalla *direttiva 2009/28/CE*, la quale, a differenza della precedente, non imponeva più agli Stati membri obiettivi meramente indicativi, ma fissava precisi obiettivi nazionali obbligatori di consumo di elettricità proveniente da fonti rinnovabili che, a loro volta, dovevano consentire di realizzare l'obiettivo generale complessivo di un minimo del 20% della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'Unione europea. La direttiva del 2009, al fine di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, imponeva agli Stati membri l'obbligo di adottare misure efficaci al fine del raggiungimento della propria quota di energia da fonti rinnovabili e, tra queste misure, indicava in particolare i regimi di sostegno (art 3, par. 3, lett. a)¹⁰². Tali regimi erano ritenuti, dalla direttiva, indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi ambientali ed energetici degli Stati membri e dell'Unione ed inoltre, al fine di assicurare la tutela dell'affidamento e della fiducia degli investitori, la direttiva ne sottolineava i necessari caratteri di stabilità e certezza giuridica (Considerando n. 8, n. 14 e n. 25)¹⁰³.

Ai medesimi principi è ispirata la *direttiva 2018/2001/UE* del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che ha abrogato la direttiva del 2009, fatti salvi alcuni obblighi degli Stati membri, tra cui quello dei livelli del miglioramento dell'efficienza energetica. Questa direttiva insiste particolarmente sui profili del buon funzionamento e dell'efficacia dei sistemi nazionali di sostegno alle imprese produttrici di energia da fonti rinnovabili. La scelta di valorizzare i regimi di incentivazione è giustificata dalla loro

¹⁰⁰ E. Traina, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, Cit. p. 3.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 4.

¹⁰² Ai sensi dell'art 2, lett. k della direttiva del 2009, il regime di sostegno era definito “*strumento, regime o meccanismo... inteso a promuovere l'uso delle energie da fonti rinnovabili riducendone i costi, aumentando i prezzi a cui possono essere vendute o aumentando, per mezzo di obblighi in materia di energie rinnovabili o altri mezzi, il volume acquistato di dette energie*”

¹⁰³ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 234.

efficacia (Considerando 16): sempre più Stati membri concedono sostegno in forma di integrazione economica sul prezzo di mercato ed introducono sistemi basati sul mercato per determinare il livello di sostegno necessario. Unitamente alle misure volte a preparare il mercato all'aumento delle quote di energia rinnovabile, tale sostegno è un elemento fondamentale per accrescere l'integrazione del mercato nel settore dell'energia elettrica rinnovabile, tenendo conto nel contempo delle diverse capacità dei piccoli e grandi produttori di rispondere ai segnali del mercato. Ed in effetti la scelta degli stati membri sembra privilegiare il ricorso a regimi di sostegno dei prezzi, benché non manchino Stati che hanno optato per il regime degli obblighi di quota o sistemi combinati. Tuttavia, c'è un rischio, poiché l'assenza di una regolamentazione comune porta ad una forte frammentazione e questo può rappresentare un ostacolo alla realizzazione di un mercato comune delle energie rinnovabili realmente concorrenziale.

Non è dunque un caso che nella direttiva 2018 si auspichi, per la prima volta, alla *“promozione di un regime di sostegno comune”*, che miri cioè all'introduzione di meccanismi di cooperazione transfrontaliera, più consoni alla realizzazione di un mercato comune realmente concorrenziale (art. 13)¹⁰⁴.

1.7.2 Compatibilità con il mercato interno degli aiuti a favore dell'energia da fonti rinnovabili

L'assenza di una regolazione comune e la conseguente molteplicità di regimi nazionali sono elementi da tenere in considerazione nell'esame degli orientamenti adottati dalle Istituzioni europee, ed in particolare dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, nella valutazione della compatibilità di tali aiuti con il mercato interno.

Com'è noto, nel compiere questa valutazione la Commissione ha assunto un approccio sostanzialistico, casistico, di tipo tecnico-economico, valutando l'aiuto in concreto, caso per caso.

La misura deve rispettare anzitutto le soglie fissate dalla Comunicazione recante la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020: l'aiuto deve contribuire al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune; deve essere necessario; deve essere strumento adeguato a conseguire l'obiettivo; deve realizzare il c.d. effetto incentivante; deve essere proporzionato; gli effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza devono essere controbilanciati da effetti

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 235-236.

positivi in termini di contributo al conseguimento dell'obiettivo; deve essere garantita adeguata trasparenza dell'aiuto¹⁰⁵.

Accanto alle condizioni richieste in via generale, per gli aiuti a favore dell'energia da fonti rinnovabili, la Comunicazione fissa ulteriori specifiche condizioni: devono essere concessi sotto forma di “*premio che si aggiunge al prezzo di mercato*” con il quale i produttori vendono la propria energia elettrica direttamente sul mercato; devono essere concessi nell'ambito di una “*procedura di gara competitiva basata su criteri chiari, trasparenti e non discriminatori*”¹⁰⁶.

1.7.3 La giurisprudenza europea sugli aiuti di Stato a favore delle rinnovabili

Nell'analizzare la giurisprudenza in materia, devono distinguersi le pronunce aventi ad oggetto meccanismi di incentivazione finanziati con risorse private, da quelle intervenute a seguito dello sviluppo di sistemi tesi a pubblicizzare l'onere degli incentivi¹⁰⁷, tenendo conto altresì della successione delle direttive adottate in materia¹⁰⁸¹⁰⁹. Ciò rileva poiché i primi sistemi di incentivo si basavano essenzialmente su risorse private; poi, negli anni, con l'esplosione della generazione da fonti rinnovabili, è diventato impossibile scaricare l'onere dell'incentivazione solo su alcuni soggetti obbligati. Così, gli Stati membri hanno adottato una serie di modifiche, essenzialmente tese a “socializzare” il costo delle rinnovabili, imponendo ai consumatori di pagare gli oneri di sistema, il cui gettito alimenta i flussi di incentivi. Questi nuovi sistemi, così come affermato dalla Corte, si basano su risorse statali¹¹⁰. La Corte di Giustizia è stata chiamata a decidere sulla riconducibilità di tali misure nella nozione di aiuto di Stato a partire dal caso *PreussenElektra*¹¹¹. Tale caso rileva poiché già in esso si sottolinea come lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile sia

¹⁰⁵ Vedi sopra, par. 1.5.2

¹⁰⁶ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. pp. 236-238.

¹⁰⁷ Cfr. il paragrafo 57 della sentenza 28 marzo 2019, *Repubblica federale di Germania/Commissione europea*, causa C-405/16 P.

¹⁰⁸ Si v. F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Cit. spec. 161-163; T.M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, Cit. pp. 103-109; G. Proietto, M. Botta, *The New EU Commission approach vis a vis, State Aid to Renewable Energy Sources. Striking a Fair Balance between Promotion of Green Energy and the Safeguard of Market Competition?*, 2015, in *Concorrenza e Mercato*.

¹⁰⁹ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 242.

¹¹⁰ F.M. Salerno, *La nozione di aiuto di Stato nella giurisprudenza e nella prassi decisionale europea e il settore dell'energia*, Cit. p. 36.

¹¹¹ Sentenza 13 Marzo 2001, causa C-379/98.

funzionale alla protezione dell'ambiente e rientri tra gli obiettivi primari della Comunità e degli Stati membri¹¹².

Nel 2001 la Corte venne chiamata a pronunciarsi sul sistema tedesco, che si basava su un passaggio diretto di risorse tra soggetti obbligati all'acquisto dell'energia verde e produttori di tale energia. Secondo la Corte, come spiegato di seguito, questo meccanismo non impegnava risorse statali e, quindi, non configurava un aiuto¹¹³.

Elemento decisivo nella valutazione della compatibilità della misura con il mercato interno è la "proporzionalità" del regime di sostegno, intesa come "necessità" dell'intervento in vista del raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale. Questo test di proporzionalità cui sono sottoposte le misure di incentivazione mostra, tuttavia, una certa flessibilità della Corte, preoccupata di garantire il rispetto del principio di affidamento degli investitori anche allorché lo Stato che ha adottato le misure abbia già raggiunto gli obiettivi assegnati dalla direttiva. Va considerato inoltre che nella valutazione della Corte gioca un ruolo decisivo la tipologia di regime e delle modalità di erogazione dell'aiuto introdotto in concreto dallo Stato nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui gode in materia¹¹⁴.

Nel caso in esame la Corte constata che l'obbligo, imposto alle imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili, non determinava alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica. Le società, infatti, adempivano all'obbligo mediante l'utilizzo di risorse finanziarie proprie. A seguito di tale pronuncia numerosi Stati membri introducevano meccanismi di sostegno alle rinnovabili che non determinavano alcun trasferimento di risorse statali e non provvedevano alla relativa notifica alla Commissione, interpretando l'affermazione della Corte nel caso *PreussenElektra* alla stregua di una esenzione generale da detto obbligo¹¹⁵.

In questa sentenza la Corte ha accolto una definizione restrittiva della condizione di "risorse statali"¹¹⁶.

¹¹² B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 240.

¹¹³ F.M. Salerno, *La nozione di aiuto di Stato nella giurisprudenza e nella prassi decisionale europea e il settore dell'energia*, Cit. p. 36.

¹¹⁴ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 241.

¹¹⁵ *Ivi*, p. 242.

¹¹⁶ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 80.

Negli anni successivi alla sentenza *PreussenElektra*, mentre fiorivano sistemi di incentivo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, diventava sempre più chiaro che era impossibile addossarne il costo alle imprese private e così, come sopra esposto, nacquero una serie di sistemi volti a “pubblicizzare” l’onere degli incentivi, tramite prelievi sulla collettività, in genere collegati al consumo di energia. In vari Stati membri, vennero designati vari enti pubblici e/o privati per la gestione dei flussi finanziari collegati con il gettito di tali prelievi. In tale contesto maturano una serie di rinvii pregiudiziali che pongono alla Corte di giustizia di nuovo la questione della presenza o meno di risorse statali in vari meccanismi incentivanti¹¹⁷.

In tale ambito importante è la sentenza *Essent Netwerk Noord*¹¹⁸, in cui la Corte è chiamata a giudicare il regime olandese di sostegno alle rinnovabili, ritenendo soddisfatto il requisito dell’impiego di risorse pubbliche, perché gli operatori privati, sottoposti all’obbligo di acquisto, erano compensati tramite l’utilizzo di fondi derivanti da un sovrapprezzo pagato dai consumatori¹¹⁹.

Nella sentenza *Association Vent De Colère! Fédération nationale*¹²⁰, la Corte, invece, si pronuncia sul sistema di incentivazione francese (Fits), affermando che il meccanismo di compensazione integrale dei costi supplementari imposti a talune imprese in conseguenza di un obbligo di acquisto di energia elettrica di origine eolica, finanziato attraverso l’aumento in bolletta per i consumatori finali di energia, costituisce un aiuto di Stato in quanto concesso con risorse pubbliche. La Corte ritiene che il caso di specie si differenzi dal caso *PreussenElektra* in considerazione del fatto che le somme volte a compensare i costi supplementari rimosse dai consumatori finali restavano sotto il controllo pubblico, in quanto affidati alla *Caisse des dépôts et consignations*. Pertanto, anche una misura consistente in un obbligo di acquisto di energia può rientrare nella nozione di aiuto, sebbene non comporti un trasferimento di risorse statali¹²¹.

Con queste ultime due sentenze la Corte si dirige verso un orientamento, a detta di molti, espansivo nell’applicazione della nozione di aiuto¹²².

¹¹⁷ F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Cit., par. 2.

¹¹⁸ Sentenza 17 luglio 2008, causa C-206/06.

¹¹⁹ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 243.

¹²⁰ Sentenza 19 dicembre 2013, causa C-262/12.

¹²¹ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. p. 243.

¹²² F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Cit., par. 2.

Nella sentenza *Enea S.A.*¹²³ il Giudice europeo è chiamato a confrontarsi con il sistema polacco, nel quale la produzione e la vendita di energia era affidata ad una società (Enea S.A.), detenuta in toto dallo Stato. Il regime di incentivazione prevedeva un obbligo di acquisto dell'energia da cogenerazione in capo ai fornitori intermediari. Il prezzo di acquisto era rimesso alla libera contrattazione delle parti, mentre quello di rivendita ai clienti finali era soggetto a regolazione. La società aveva contestato in giudizio l'obbligo di acquisto in quanto aiuto di Stato illegittimo. La Corte polacca riteneva che fossero soddisfatte tutte le condizioni di cui all'art 107 TFUE, però dubitava che si trattasse di un intervento mediante risorse statali. La Corte di giustizia, rilevato che l'obbligo di acquisto si applicava indifferentemente ai fornitori di energia elettrica, escludeva che potesse ritenersi un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali¹²⁴.

In tale pronuncia la Corte ha ravvisato analogie rispetto alla fattispecie analizzata in *PreussenElektra*, in quanto la misura polacca prevedeva l'imposizione in capo a imprese fornitrici di elettricità di un obbligo di acquisto di energia elettrica derivante da cogenerazione: quindi la Corte evidenzia l'assenza di un organismo incaricato dallo Stato della gestione delle risorse versate dai privati e ritiene che questo sia un elemento sufficiente a distinguere la fattispecie da quella esaminata in *Vent De Colère!* ed *Essent Netwerk*. La sentenza Enea è stata considerata, in generale, come un *endorsement* di un'interpretazione restrittiva della condizione di risorse statali¹²⁵¹²⁶.

Il predetto orientamento è stato confermato in una recente pronuncia relativa ad una misura tedesca tramite la quale si garantiva ai produttori di energia derivante da fonti rinnovabili di ottenere un prezzo superiore a quello di mercato mediante l'applicazione di una sovrattassa che, in pratica, veniva trasferita sui clienti finali (il c.d. "EEG"): tale misura era stata qualificata dalla Commissione come aiuto di Stato incompatibile. La Corte ha annullato la decisione della Commissione sul presupposto di un'erronea valutazione della sussistenza delle "risorse statali". In particolare, nella sentenza *EEG*¹²⁷, la Corte ha confermato l'impostazione adottata nel caso *Enea*, concludendo che la sovrattassa non costituiva una "risorsa statale" in quanto lo Stato

¹²³ Sentenza 13 settembre 2017, causa C-262/12.

¹²⁴ B. Randazzo, *Aiuti di Stato e rinnovabili*, Cit. pp. 243-244.

¹²⁵ I. Iliopoulos, *Is ENEA the new Preussen Elektra?*, in *EStAL*, 2018, vol. 1, pp. 26-27.

¹²⁶ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 81.

¹²⁷ Sentenza 28 marzo 2019, *Repubblica Federale di Germania/Commissione europea*, causa C-405/16P.

non era titolare di alcun potere dispositivo su tali risorse. Di conseguenza, tale pronuncia appare in controtendenza rispetto all'approccio espansivo adottato in alcune pronunce successive a *PreussenElektra*¹²⁸.

Dai suesposti precedenti si possono ricavare i seguenti principi:

- (i) I casi in cui lo Stato abbia istituito organismi ad hoc per la gestione di determinate risorse (anche di origine privata, come in *Vent de Colere!*) vanno distinti dai casi in cui lo Stato si limita a prevedere un obbligo di acquisto a carico di privati senza designare un organo titolare di un potere di disposizione di tali risorse (come in *EEG* e in *PreussenElektra*);
- (ii) Il fatto che il destinatario dell'obbligo di acquisto sia un'impresa pubblica non appare decisivo (v. *Enea*);
- (iii) La circostanza che i costi finali del finanziamento della misura siano assorbiti dai consumatori appare rilevante ma non decisiva ai fini della sussistenza della condizione¹²⁹.

Tanto premesso, il criterio principale per la verifica del requisito rimane quello della soggezione delle risorse al "controllo pubblico e al potere di disposizione delle autorità nazionali": si tratta di un criterio di natura flessibile, la cui sussistenza dovrà essere valutata alla luce di tutte le circostanze del caso concreto¹³⁰.

Occorre poi chiedersi in quali circostanze la Commissione dovrebbe concludere nel senso della sussistenza del requisito delle "risorse statali" in ipotesi complesse come quelle summenzionate. Sembra potersi affermare che la condizione sarà soddisfatta in quelle fattispecie in cui l'esistenza di un'ingerenza/controllo capillare dello Stato sulle risorse risulti da indizi precisi e concordanti. Al contrario la Commissione dovrebbe escludere la sussistenza di tali risorse in presenza di "aree grigie" caratterizzate da una maggiore ambiguità e dall'assenza di elementi che depongono in modo chiaro ed univoco nel senso dell'esercizio da parte dello Stato di un potere di controllo e disposizione sulle risorse stesse. In altri termini la valutazione circa la sussistenza del requisito non potrà svolgersi in astratto ma dovrà sempre essere ancorata ad una scrupolosa analisi di tutte le circostanze del caso concreto. Ciò appare idoneo a garantire la certezza del diritto. È, quindi, auspicabile che le Corti UE

¹²⁸ E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, Cit. p. 82.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

forniscano dei criteri chiari per identificare la sussistenza del requisito, di modo da orientare l'attività dell'interprete e favorire la certezza del diritto¹³¹.

Come attesta la più recente giurisprudenza comunitaria (e nazionale), la disciplina in tema di aiuti di Stato continua a sollevare rilevanti dubbi interpretativi, non solo per quanto attiene al tema cruciale della nozione di aiuto¹³², ma anche relativamente ai profili di carattere procedurale¹³³. Ciò vale anche, e largamente, per il settore dell'energia: infatti la materia degli aiuti, che assume particolare rilievo rispetto ad una pluralità di istituti essenziali nell'attuale fase di transizione verso l'obiettivo di una forte decarbonizzazione della produzione energetica (come i meccanismi di remunerazione della capacità, il sostegno alle fonti rinnovabili e la promozione dell'efficienza energetica), pone tuttora questioni complesse¹³⁴.

2. Il Green Deal

2.1 Cenni preliminari: la sostenibilità ambientale

Nella comunicazione dell'11 dicembre 2019 sul *Green Deal* europeo¹³⁵, la Commissione ha fissato l'obiettivo della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050 e ha definito le principali linee di intervento a tal fine, in linea con gli impegni assunti dall'Unione nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (Accordo di Parigi)¹³⁶.

Il Green Deal rappresenta una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva¹³⁷, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse¹³⁸.

¹³¹ *Ivi*, p. 83.

¹³² V. Tribunale UE, III sez. ampliata, 19 marzo 2019, cause riunite T98/16, T196/16 e T198/16, *Tercas*.

¹³³ V. Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2018, n. 6009 e Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2018, n. 3123.

¹³⁴ E.B. Liberati, *Conclusioni*, in E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, p. 59.

¹³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Il Green Deal europeo", COM (2019) 640 final dell'11/12/2019.

¹³⁶ F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l'espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *L'attuazione dell'European Green Deal*, CEDAM, 2022, p. 43.

¹³⁷ N. Spadaro, *Considerazioni sugli ultimi orientamenti della Commissione europea in tema di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico*, su <https://www.rivistadellaregolazioneimercati.it/Article/Archive/index.html?ida=235&idn=17&idi=-1&idu=-1>, Fascicolo 2/2021.

¹³⁸ G. Tempesta, *Il Green Deal europeo*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, numero 9, gennaio 2020, su <https://rgaonline.it/articoli/il-green-deal-europeo/>.

Esso sancisce il diritto fondamentale dei cittadini europei a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un clima stabile e si impegna affinché tale diritto possa essere garantito mediante politiche ambiziose e possa trovare piena applicazione attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE. Pertanto, il cittadino europeo assume una posizione centrale nel quadro programmatico in esame e rientra nel ventaglio di attori chiamati a collaborare ad affrontare la pressante sfida mondiale dei cambiamenti climatici e più in generale all'elaborazione e all'attuazione del Green Deal¹³⁹. Per garantire ciò, la Commissione Europea definisce sette elementi strategici principali¹⁴⁰: ottimizzare i benefici dell'efficienza energetica, inclusi gli edifici a zero emissioni; ottimizzare l'impiego delle energie rinnovabili e l'uso di elettricità per decarbonizzare completamente l'approvvigionamento energetico dell'Europa; adottare una mobilità pulita, sicura e connessa; riconoscere la competitività dell'industria e l'economia circolare come fattori chiave per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; sviluppare un'infrastruttura di rete intelligente e interconnessioni adeguate; sfruttare al massimo tutti i benefici della bioeconomia e creare i pozzi di assorbimento del carbonio necessari; contrastare il resto delle emissioni di CO₂ tramite il processo di cattura e sequestro del carbonio¹⁴¹.

Il modo di affrontare le questioni ambientali e, in particolare nell'attuale momento storico l'emergenza climatica, rappresenta per ciascun ordinamento una scelta decisiva, identitaria, in quanto richiede una presa di posizione in ordine ad interessi che coinvolgono e toccano punti nevralgici di ogni sistema: tutela del mercato e della crescita economica da un lato, inclusione sociale e tutela dell'ambiente dall'altro. In tale ambito, sui pubblici poteri ricade il delicato ruolo di mediazione, poiché sono chiamati ad individuare un temperamento dei diversi interessi coinvolti e a farsene interpreti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche ambientali. Il punto di equilibrio è stato da tempo individuato nel principio dello *sviluppo sostenibile*, assunto a criterio delle *policies* ambientali o meglio ad obiettivo irrinunciabile in tutte le attività pubbliche e private che coinvolgono l'ambiente¹⁴².

¹³⁹ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, in A. Buonfrate, A. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023, p. 327; Cfr. A. Buonfrate, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2020.

¹⁴⁰ Cfr. Commissione Europea, "Raggiungere l'impatto zero sul clima entro il 2050. Visione strategica a lungo termine per un'economia europea prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra".

¹⁴¹ G. Tempesta, *Il Green Deal europeo*, Cit.

¹⁴² A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, in A. Buonfrate, A. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023, p. 350.

Dal principio dello sviluppo sostenibile, legato al concetto di sostenibilità, discende l'obbligo, posto in capo allo Stato, di rispettare i doveri di solidarietà ambientale, previsti a carico di tutti i consociati, ai sensi degli artt. 3, 9, 41 Cost. e 3-*quater* D.Lgs. n. 152/2006, volti a garantire la salvaguardia - nonché il regolamento - della qualità dell'ambiente, anche per il futuro, e a preservare le risorse naturali affinché possano essere sfruttate dalle generazioni future. Tale nozione ha acquisito maggiore pregnanza a seguito dell'adozione, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, degli *Obiettivi per lo sviluppo sostenibile*, nonché a seguito della pubblicazione dell'*Agenda 2030*, appunto, per lo Sviluppo Sostenibile¹⁴³¹⁴⁴.

Il rapporto tra ambiente e sviluppo è progressivamente cambiato nel tempo e da circa un trentennio si registra lo sforzo degli Stati economicamente avanzati di integrare la variabile ambientale all'interno delle proprie politiche. Dal punto di vista giuridico è importante individuare qual è lo strumento giuridico adeguato a realizzare una politica efficace in campo ambientale, che sia in grado di garantire, appunto, il delicatissimo equilibrio tra crescita economica e tutela dell'ambiente e di vincere la sfida più importante del nostro millennio: quella dell'ecologia¹⁴⁵.

Nel sistema giuridico europeo, com'è noto, la gravità delle problematiche ambientali e, in particolare, della crisi climatica ha portato la Commissione, nel dicembre 2019, ad adottare il Green Deal europeo: progetto destinato ad incidere profondamente sulla futura evoluzione della disciplina giuridica dell'ambiente e, più in generale, sulla portata e configurazione dell'interesse ambientale nel contesto delle democrazie pluraliste e delle stesse economie di mercato. Ciò premesso, la realizzazione delle politiche prefigurate dagli atti europei che dovranno dare concretezza al Green Deal inciderà significativamente sul concreto atteggiarsi della costituzione economica europea, definendo la scelta del modello di azione adottato per contrastare il cambiamento climatico¹⁴⁶¹⁴⁷.

2.2 Dalle prime politiche ambientali al Green Deal

¹⁴³ M. Interlandi, C. Guadagnuolo, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in A. Buonfrate, A. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023, pp. 225-226.

¹⁴⁴ In tema si veda, M. Montini, F. Volpe, *La necessità della regolazione per la sostenibilità*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, numero 3-4, 2016, p. 41 ss., su www.rgaonline.it.

¹⁴⁵ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, *Cit.* pp. 350-351.

¹⁴⁶ *Ivi*, pp. 352-353.

¹⁴⁷ Cfr. E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica e assetti di governance*, in *Riv. Diritto Pubblico*, il Mulino, Fascicolo 2/2021, p. 415.

La portata innovativa del Green Deal europeo e i suoi effetti sul modello economico e sociale di riferimento vanno inquadrati nell'ambito più ampio dell'evoluzione dell'intervento pubblico in materia ambientale. In questo contesto un ruolo dominante è stato storicamente rivestito dall'ordinamento statunitense: gli Stati Uniti, infatti, hanno dovuto affrontare le problematiche ambientali in anticipo rispetto ad altri ordinamenti, anche rispetto all'Unione europea, e, pertanto, hanno svolto un ruolo da apripista nella definizione delle azioni di tutela ambientale¹⁴⁸.

L'esperienza dell'Unione europea è successiva e presenta fasi alterne. Fino alla fine del secolo scorso, le iniziative europee in materia ambientale e climatica si erano manifestate in ritardo rispetto allo sviluppo delle politiche internazionali: il modello prevalente accoglieva un'accezione debole di sostenibilità e garantiva il perseguimento degli obiettivi ambientali nella misura in cui non ostacolassero il fine primario della crescita economica¹⁴⁹. È noto che tutta la legislazione europea, a partire dall'Atto unico in avanti¹⁵⁰, favorita dalla natura "concorrente" della competenza ambientale, è stata contraddistinta da interventi regolatori omogenei finalizzati a neutralizzare gli effetti negativi sull'ambiente delle attività produttive nel suo mercato interno. Il consolidamento della componente ambientale come elemento imprescindibile della crescita economica del mercato unico ha condotto l'Unione ad imporsi come attore internazionale quasi egemonico in materia ambientale, difendendo la propria prospettiva ecocentrica¹⁵¹¹⁵².

Il cambio di passo si registra fin dal Protocollo di Kyoto del 1997¹⁵³, in cui l'Unione europea riveste un ruolo guida nel difficile negoziato che ha portato i numerosi Stati aderenti ad accettare obiettivi vincolanti e quantificanti di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra¹⁵⁴. Da quel momento in avanti l'Unione europea ha assunto un

¹⁴⁸ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 353.

¹⁴⁹ Vedi G. Majone, *The Rise of Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1993.

¹⁵⁰ L'Atto Unico europeo del 1986 ha esplicitamente incluso l'ambiente tra le competenze comunitarie introducendo nel TCE l'art. 130R, in forza del quale: "le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una delle componenti delle altre politiche della Comunità". Sarà poi il Trattato di Maastricht a trasformarlo in un vero e proprio obiettivo dell'azione comunitaria degli Stati membri. Sull'evoluzione del diritto ambientale europeo cfr. P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 78-79.

¹⁵¹ S. Nespore, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p.81.

¹⁵² A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 355.

¹⁵³ Adottato a Kyoto, Giappone, l'11/12/1997, è entrato in vigore il 16/02/2005.

¹⁵⁴ T. Scovazzi, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, pp. 163 ss.

ruolo da protagonista a livello globale nella promozione e nel sostegno della lotta al cambiamento climatico, confermato anche dall'adozione di atti normativi sia di livello primario (artt. 21 p. 2 TUE e 191 TFUE) che di diritto derivato (ad es. si ricorda la disciplina di *cap and trade* dei permessi negoziabili in vigore nel 2005, che ha istituito il più importante sistema mondiale di scambio di quote di emissione – ETS¹⁵⁵ – dei gas a effetto serra, fiore all'occhiello della politica climatica dell'UE)¹⁵⁶.

L'impegno dell'Unione su scala mondiale trova il suo coronamento nell'Accordo di Parigi sul clima del dicembre 2015, che ha istituito un meccanismo che mette insieme obblighi internazionali e scelte politiche nazionali. Con tale accordo si supera la distinzione tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo, che era alla base del Protocollo di Kyoto, e si apre, così, la strada ad un meccanismo nuovo di relazione tra le parti firmatarie che assumono impegni volontariamente e si vincolano a comunicare periodicamente a scadenze programmate gli obiettivi raggiunti¹⁵⁷. L'Accordo di Parigi ha senza dubbio rappresentato un passaggio importante del percorso virtuoso avviato dall'UE nella formazione di un regime internazionale di protezione ambientale, consacrandone il nuovo obiettivo di fondo: la creazione di un meccanismo internazionale che possa indirizzare, coordinare e controllare le politiche degli Stati Parti verso l'obiettivo collettivo dell'abbandono dei combustibili fossili e del passaggio a fonti energetiche non inquinanti. In un'unica parola: decarbonizzazione¹⁵⁸¹⁵⁹.

Il culmine di questo percorso, di graduale costruzione di una politica ambientale internazionale, l'Unione europea lo raggiunge con la comunicazione sul Green Deal nel dicembre 2019, nella quale si fa interprete della nuova strategia di decarbonizzazione e rivendica il proprio ruolo di leader nella lotta al cambiamento climatico. La Commissione europea attraverso il Green Deal prosegue e rafforza l'ambizioso e innovativo progetto politico di intervento pubblico nella politica ambientale con cui sancisce il proprio impegno nella difesa dei problemi legati al clima ed all'ambiente come presupposto ed obiettivo trasversale di ogni futura

¹⁵⁵ Cfr. la Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13/10/2003, istitutiva del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità.

¹⁵⁶ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 356.

¹⁵⁷ In argomento *ex multis* T. Scovazzi, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, Cit. p. 167; L. Aristei, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, p. 73.

¹⁵⁸ O. Young, *The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?*, in *Politics and Governance*, 2016, 3, pp. 124-132.

¹⁵⁹ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 357.

iniziativa dell'Unione¹⁶⁰. Il Green Deal propone un cambio di paradigma e affida l'attuazione della nuova *policy* ambientale europea ad una pluralità di strumenti di intervento tra loro eterogenei che vanno dal finanziamento di interventi pubblici al sostegno ad iniziative private, come si vedrà di seguito¹⁶¹. L'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 porta alla nascita di un nuovo approccio nella politica ambientale che tenta di conciliare il tradizionale favor per lo sviluppo economico e le dinamiche di mercato con gli strumenti autoritativi necessari ad una lotta incisiva e credibile contro il cambiamento climatico¹⁶².

2.3 Obiettivi del Green Deal

La Strategia verde si propone come “un catalizzatore per una transizione sociale inclusiva e non discriminatoria”, che persegue obiettivi chiave:

- (i) inquinamento zero di aria, acqua e suolo;
- (ii) neutralità climatica;
- (iii) tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita dei cittadini all'interno dei confini planetari;
- (iv) impiego sostenibile delle risorse¹⁶³.

Le azioni e gli obiettivi del Green Deal sono tra loro collegati e in rapporto di interazione e impongono nello specifico di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità: il c.d. “capitale naturale europeo”. Anche gli interventi per il clima e per raggiungere il traguardo della neutralità climatica entro il 2050 si intersecano e si combinano con tutte le azioni e le politiche del Green Deal nei settori afferenti gli obiettivi sopra ricordati: tra questi, oltre il settore della biodiversità, vi è il settore energetico, che in attuazione dell'Accordo di Parigi del 2015 ha visto rafforzare il processo integrativo con le politiche climatiche, processo già avviato da tempo¹⁶⁴ e rafforzato, dopo la pandemia, con la “normativa europea sul clima”^{165,166}.

¹⁶⁰ M. Falcone, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020, pp. 379-394.

¹⁶¹ Cfr. A. Sola, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41977>, 15/04/2020.

¹⁶² A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 357-358.

¹⁶³ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit. p. 327.

¹⁶⁴ Cfr. la COM(2014) 15, su un quadro per le politiche dell'energia e del clima dal 2020 al 2030, e le Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24/10/2014, sul quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima.

¹⁶⁵ Reg. (UE) 2021/1119.

¹⁶⁶ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit. p. 327.

In questo processo evolutivo il ruolo di guida delle politiche europee è rimasto affidato ai principi tradizionali dell'azione ambientale e, in particolare, al *principio di precauzione*, dapprima attraverso l'adozione di un nuovo sistema di governance basato sulle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia¹⁶⁷: sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività. Accanto a tale principio importanti sono, poi, il principio *Do Not Significant Harm* (non arrecare un danno significativo all'ambiente), di chiara matrice preventiva, e il principio *Sustainability First* (privilegiare la sostenibilità). Questi rappresentano, anche nel periodo post pandemico, gli assi portanti di tutte le azioni intraprese e da intraprendere nel contesto socio-economico europeo¹⁶⁸¹⁶⁹.

Il catalogo dei doveri e dei diritti di tutela ambientale risulta arricchito, poi, rispettivamente, dall'introduzione di nuovi obblighi (come l'obbligo di riciclaggio e recupero) e forme di responsabilità (come la responsabilità estesa al produttore: *extended producer responsibility – EPR*), direttamente discendenti dall'economia circolare e dal nuovo diritto alla riparazione, da disciplinare attraverso apposita legislazione e con l'aggiornamento dell'agenda UE “legiferare meglio”. Il miglioramento della normativa ambientale, d'altronde, rappresenta una finalità necessaria per rendere ancora più concreta l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità: il Green Deal, infatti, prevede l'adozione di misure giuridiche, che consistono nell'introduzione e nell'implementazione delle disposizioni normative in materia di appalti verdi e nella revisione di alcune direttive, con lo scopo di migliorare la governance nel settore dell'ambiente, soprattutto con riguardo alle risorse idriche, alla scarsa qualità dell'aria nelle aree urbane, al trattamento insoddisfacente dei rifiuti e alla perdita di specie e habitat: ciò con lo scopo di contribuire a raggiungere in maniera efficace ed effettiva gli obiettivi di sostenibilità planetari¹⁷⁰¹⁷¹.

2.4 Misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica

¹⁶⁷ V. Reg. (UE) 2018/1999 dell'11/12/2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

¹⁶⁸ Cfr. la Ris. 2019/2956 (RSP) e la COM(2019) 640.

¹⁶⁹ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit. pp. 327-328.

¹⁷⁰ Cfr. la COM (2018) 10 del 18/01/2018, “azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la governance ambientali”: illustra un piano d'azione inteso a migliorare la governance nel settore dell'ambiente, per rendere più efficaci gli strumenti di tutela giuridica.

¹⁷¹ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit. p. 328.

Le misure avviate dal Green Deal che, come sopra enunciato, si prefigge di “trasformare l’economia dell’UE per un futuro sostenibile senza lasciare indietro nessuno”, delineano su un piano applicativo un ampio spettro di interventi, tra loro interconnessi, volti a promuovere una profonda trasformazione di alcuni tra i principali settori economici dell’Unione: l’energia, i trasporti, l’edilizia, l’agricoltura e l’uso del suolo¹⁷². Per conseguire tali ambiziosi obiettivi, l’Unione ha operato su due fronti: ha promosso l’introduzione di misure volte a rendere possibili massicci investimenti sostenibili, da una parte, e ha previsto forme di indirizzo e di coordinamento delle azioni degli Stati membri, dall’altra¹⁷³.

La promozione degli investimenti sostenibili, in particolare, richiede sia un adattamento delle regole di concorrenza, sia un adeguato sostegno economico agli investimenti sostenibili. La Commissione, nella recente Comunicazione in materia di aiuti di Stato¹⁷⁴, ha significativamente riconosciuto che la politica di concorrenza può svolgere un ruolo importante per il conseguimento degli obiettivi del Green Deal, e ha adottato specifici orientamenti in merito alla valutazione della compatibilità degli aiuti concessi per attività economiche in materia di ambiente ed energia. I nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato mirano a promuovere il conseguimento degli obiettivi del Green Deal, facilitando la concessione di finanziamenti pubblici non soltanto per la produzione energetica da fonti rinnovabili e l’efficienza energetica, ma anche per una serie di altre attività, tra cui la mobilità green, le infrastrutture, l’economia circolare, la riduzione dell’inquinamento, la protezione e il ripristino della biodiversità, nonché la sicurezza dell’approvvigionamento energetico. L’Unione europea ha stanziato ingenti finanziamenti a supporto di investimenti sostenibili¹⁷⁵.

Ciò premesso, è importante svolgere un’analisi dei principali strumenti attuativi, poiché ciò consente di verificare il modello di azione che l’Unione intende accogliere¹⁷⁶.

¹⁷² Così come recita il *considerando 25 della Legge europea sul Clima*: “la transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell’intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell’economia e della società, come evidenziato nel Green Deal europeo”, e come osserva E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 e ss.

¹⁷³ F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l’espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, Cit. p. 51.

¹⁷⁴ C(2022) 481, Cit.

¹⁷⁵ F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l’espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, Cit. pp. 51-52.

¹⁷⁶ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 358-359.

La Comunicazione sul Green Deal non definisce puntualmente misure ed interventi, ma si limita a prefigurarli in termini generali. Osservando, tuttavia, i settori cui il Green Deal fa riferimento e le normative già adottate, emerge come le modalità di intervento adottate dalle istituzioni europee risultino alquanto eterogenee e vadano dall'imposizione di limiti ed obblighi alle imprese, all'erogazione di incentivi agli operatori economici che compiono scelte ecosostenibili, alla diretta realizzazione di investimenti pubblici. L'insieme di queste misure ha, però, un comune denominatore: quello di giustificare, con l'obiettivo della neutralità climatica e il principio del NHD, il superamento di alcuni principi contenuti nell'attuale costituzione materiale europea, quali quello della libera concorrenza e dello sviluppo sostenibile¹⁷⁷. La Commissione propone anche l'introduzione di meccanismi nuovi e piuttosto sofisticati che coniugano modalità autoritative con modalità di mercato, quali ad esempio, in alcuni settori specifici come l'energia¹⁷⁸, la previsione sul prezzo del carbonio come incentivo per migliorare l'efficienza energetica e promuovere l'innovazione o i cambiamenti nelle regole di *corporate governance* e dei requisiti di finanza sostenibile: si tratta di meccanismi efficacemente definiti come "rather sophisticated set of techniques"¹⁷⁹, che vanno tenuti sotto osservazione, perché ancora deboli, non solo sotto il profilo della loro effettività, cioè capacità di realizzare gli obiettivi auspicati, ma anche della loro legittimità con riferimento al quadro giuridico esistente previsto dai Trattati e all'*accountability* dei regolatori europei, dal momento che il processo è governato da un'istituzione sovranazionale indipendente dell'UE ed è dotata di una forza trasformativa suscettibile di entrare in contrasto con il quadro costituzionale designato dal Trattato¹⁸⁰.

Dunque, le misure attuative del Green Deal si distinguono in misure autoritative, da un lato e misure di mercato (misure market-oriented), dall'altro.

2.4.1 Misure autoritative

Con riguardo agli interventi di tipo "autoritativo", l'Unione Europea, in linea con l'assunzione della leadership nell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici, ha

¹⁷⁷ In tal senso E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, Cit. p. 36.

¹⁷⁸ Cfr. E. Bruti Liberati, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2021, pp. 129 ss.

¹⁷⁹ E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, Cit. pp. 41 ss.

¹⁸⁰ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 360.

posto le basi del suo ruolo di governo e di guida in una serie di atti di diritto derivato interno¹⁸¹. Tra questi: il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30/06/2021 (“*legge europea sul clima*”)¹⁸², che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, e il pacchetto “*Fit for 55*”¹⁸³ dell’Unione europea presentato il successivo 14/07/2021 e finalizzato a ridurre, entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990 e con l’obiettivo di raggiungere la *carbon neutrality* per il 2050. Questi atti rappresentano il punto di arrivo del percorso avviato alla fine del 2019. Diverse le tappe intermedie del percorso, tra cui il Regolamento (UE) 2020/852 del 18/06/2020 sulla tassonomia della finanzia sostenibile (“*regolamento sulla tassonomia*”)¹⁸⁴.

(i) *Regolamento UE 2020/852 (Regolamento sulla tassonomia)*

Sempre nell’ambito delle misure che riconoscono all’Unione un ruolo di governo e di guida dei mercati, sia pure nel rispetto dei principi concorrenziali definiti dai trattati europei, si colloca il Regolamento UE 2020/852 sulla tassonomia delle attività eco-compatibili, che ha introdotto nel sistema normativo europeo una classificazione delle attività che possono essere considerate sostenibili, in base all’allineamento agli obiettivi ambientali dell’Unione Europea e al rispetto di alcune clausole di carattere sociale. Per questi motivi esso rappresenta l’atto più importante che l’Unione europea ha approvato per la transizione verde. In particolare, il Regolamento, con l’obiettivo di definire un linguaggio comune e identificare i caratteri di un’attività economica “sostenibile”, stabilisce un elenco di sei obiettivi ambientali¹⁸⁵ che l’attività economica deve soddisfare per essere qualificata come ecocompatibile¹⁸⁶. La premessa concettuale sembra stare nel considerando n. 4, dove, ponendo le premesse per una definizione generale di transizione verde, si dice: “*la sostenibilità e la transizione a un’economia sicura, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare sono fondamentali per*

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Reg. che modifica il Reg. (CE) 401/2009 e il Reg. (UE) 2018/1999 (“*Normativa europea sul clima*”).

¹⁸³ “*Fit for 55: Delivering the Eu’s 2030 climate target on the way to climateneutrality*”, COM(2021) 550. In argomento cfr. A. Giorgi, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021, p. 13; U. Barelli, *L’accelerazione e le incertezze dell’Unione europea sui cambiamenti climatici*, in *Ambiente Diritto*, n. 4/2021, p. 24.

¹⁸⁴ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, *Cit.* pp. 360-361.

¹⁸⁵ Art 9, Reg. (UE) 2020/852: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l’adattamento ai cambiamenti climatici; c) l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un’economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

¹⁸⁶ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, *Cit.* p. 363.

*garantire la competitività dell'economia dell'Unione nel lungo termine*¹⁸⁷. L'intento del legislatore europeo è quello di proteggere gli investitori privati dalla c.d. "ecologia di facciata" e aiutare le aziende a diventare più attente ai cambiamenti climatici¹⁸⁸. Inoltre, tale regolamento fissa il principio del "*Do Not Significant Harm*", disponendo che affinché l'attività economia sia ecosostenibile, oltre a soddisfare gli obiettivi sopra citati (artt. da 11 a 15), deve essere svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia, deve essere conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione¹⁸⁹ e non deve arrecare un danno significativo (art. 17) a nessuno dei predetti obiettivi¹⁹⁰. Il danno significativo all'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici è ravvisabile nel caso in cui l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra, mentre per l'adattamento ai cambiamenti climatici quando l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro. Il danno significativo all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine è ravvisabile, invece, quando l'attività nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee o al buono stato ecologico delle acque marine. Per l'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, il danno significativo si produce 1) quando l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali (quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo) in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti, 2) quando l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento dei rifiuti pericolosi non riciclabili, 3) quando lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente. Con riferimento all'inquinamento, il danno significativo si ha quando l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del

¹⁸⁷ G. Severini, U. Barelli, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, in *Riv. Giur. Amb.*, su <https://rgaonline.it/focus/gli-atti-fondamentali-dellunione-europea-su-transizione-ecologica-e-ripresa-e-resilienza-prime-osservazioni/>, n. 20/2021.

¹⁸⁸ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 363.

¹⁸⁹ G. Severini, U. Barelli, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, Cit.

¹⁹⁰ F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l'espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, Cit. p. 52.

suo avvio. Infine, l'obiettivo della protezione e del ripristino della biodiversità e degli ecosistemi subisce un danno significativo quando l'attività nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi, o allo stato di conservazione degli habitat e delle specie¹⁹¹.

Il regolamento ha affidato alla Commissione il compito di adottare atti delegati volti a fissare i criteri tecnici che consentono di stabilire se una determinata attività rientra tra gli obiettivi ambientali. Trattandosi di un potere molto importante, poiché può determinare notevoli conseguenze sulle scelte di politica industriale degli Stati membri, esso è sottoposto ad una serie di limiti. In primo luogo, sono previsti due organi di consulenza della Commissione sulla tassonomia: la piattaforma sulla finanza sostenibile¹⁹² ed il gruppo di esperti degli Stati membri sulla finanza sostenibile¹⁹³. In secondo luogo, la delega conferita alla Commissione sulla tassonomia può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio¹⁹⁴. La tendenza ad evitare un'eccessiva concentrazione di poteri a favore della Commissione è emersa, chiaramente, nel corso dei negoziati per l'approvazione della legge europea sul clima, dove la proposta di attribuire a tale istituzione il potere di fissare con atti delegati la traiettoria verso la neutralità climatica per il 2050 è scomparsa nel testo finale¹⁹⁵. Alcuni governi, tra cui anche quello italiano, avevano infatti espresso riserve sul riconoscimento alla Commissione di tale potere, ritenendo più opportuno un coinvolgimento degli Stati membri¹⁹⁶. Tale vicenda rappresenta un evidente spia delle tensioni che sussistono tra l'Unione europea e le autorità nazionali nella definizione della *governance* in materia di energia e clima¹⁹⁷.

(ii) *Regolamento UE 2021/1119 (Legge europea sul clima)*

Uno degli elementi cardine dell'intera strategia prefigurata dal Green Deal è la *Legge europea sul clima* che, pur non contenendo una puntuale individuazione delle misure da adottare, assume rilievo nella misura in cui rende giuridicamente vincolante, per le istituzioni europee e per gli Stati membri, l'obiettivo della riduzione delle emissioni

¹⁹¹ G. Severini, U. Barelli, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, Cit.

¹⁹² Art. 20, Reg. (UE) 2020/852.

¹⁹³ Art. 24, Reg. (UE) 2020/852.

¹⁹⁴ Art. 23, comma 2, Reg. (UE) 2020/852.

¹⁹⁵ F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l'espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, Cit. p. 53.

¹⁹⁶ Cfr. Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Note su atti dell'Unione europea*, nota n. 59/2020, *Transizione verde e obiettivi climatici: gli esiti del Consiglio Ambiente*.

¹⁹⁷ Cfr. M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2021, p. 59.

del 55% entro il 2030¹⁹⁸ e la neutralità climatica entro il 2050. Da questa legge emergono chiari segnali della volontà di potenziare il coordinamento e quindi di assicurare una gestione uniforme del settore¹⁹⁹.

Quanto ai poteri della Commissione, essa in base alla legge sul clima, deve procedere periodicamente ad una valutazione rigorosa ed obiettiva dei progressi compiuti dagli Stati e, qualora gli stessi non siano soddisfacenti, dispone della facoltà di adottare discrezionalmente le misure necessarie in conformità con i Trattati. Inoltre, alla Commissione è riconosciuta una funzione di controllo in quanto è autorizzata a formulare raccomandazioni destinate agli Stati membri che abbiano adottato interventi non compatibili con l'obiettivo della neutralità climatica. Emerge dunque un rafforzamento della supervisione europea sul rispetto della traiettoria di riduzione delle emissioni e l'attuazione della strategia di adattamento da parte degli Stati membri²⁰⁰.

Una delle criticità della normativa sul clima, conseguenza del difficile negoziato che l'ha preceduta, va sicuramente rinvenuta nel fatto che si rivolge principalmente alla Commissione, rispetto alla quale pone una stringente tabella di marcia, mentre, non pone in capo agli Stati alcun obbligo specifico²⁰¹, ad eccezione di alcuni: invita ad adottare le misure necessarie e ad elaborare ed attuare strategie e piani di adattamento per rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici²⁰². Se, quindi, l'attribuzione alla Commissione di un potere di coordinamento rappresenta un passo avanti importante per accelerare il perseguimento dell'obiettivo della decarbonizzazione, tuttavia, il regolamento sul clima manca di attribuire alla Commissione un potere di enforcement che, a fronte della nota ritrosia degli Stati membri ad accettare ingerenze della Commissione nelle loro politiche industriali, sarebbe stato necessario. Questo metodo di coordinamento,

¹⁹⁸ La legge europea sul clima ha rivisto il rialzo i *target* in materia di riduzione di emissioni previsti dal *Winter package*, il pacchetto di proposte legislative presentato dalla Commissione nel novembre 2016. Cfr. COM(2016) 860 final, *Comunicazione della Commissione "Energia pulita per tutti gli europei"*. In argomento cfr. F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l'espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, Cit. p.44; E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Milano, 2018.

¹⁹⁹ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 361.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Cfr. E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, Cit. p. 42.

²⁰² Cfr. M.C. Carta, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, su <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Il-Green-Deal-europeo.pdf>, Fascicolo n. 4/2020.

della c.d. “tecnica aperta”, non viene ritenuto sufficientemente efficace in quanto affida agli Stati la concreta attuazione²⁰³²⁰⁴.

(iii) *Pacchetto “Fit for 55”*

Il “*Fit for 55*” è un pacchetto di riforme che è stato presentato dalla Commissione europea nel 2021²⁰⁵ e che fa parte del piano europeo per contrastare il cambiamento climatico, il c.d. Green Deal. Come è noto, l’obiettivo finale del Green Deal è il raggiungimento della neutralità carbonica sul territorio europeo entro il 2050. A questo obiettivo se ne aggiunge uno intermedio, contenuto proprio nel *Fit for 55*: quello di una riduzione delle emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030²⁰⁶.

Per raggiungere questi obiettivi questo piano si serve di una serie di strumenti. Il principale tra questi è il sistema di scambio di quote di emissione (*Emissions Trading System – ETS*), un sistema che impone un tetto massimo di emissioni di gas serra sul territorio (*cap*), che verrà progressivamente abbassato di anno in anno. Le emissioni verranno quindi monitorate tramite dei “permessi” che le imprese europee potranno anche scambiarsi tra loro in base all’impatto della propria produzione: chi inquina meno potrà vendere le quote di emissioni a chi inquina di più e viceversa, restando in ogni caso entro i limiti di emissioni massimi imposti dal piano (*cap and trade system*). Questo sistema era già stato previsto con la Direttiva 2003/87/EC ed entrato in vigore nel 2005. Poi il pacchetto “*Fit for 55*” lo ha aggiornato ed esteso a diversi settori produttivi europei (come, ad esempio, al trasporto marittimo). Inoltre, con il pacchetto sono stati creati anche nuovi appositi sistemi di scambio delle emissioni da applicare a settori come l’edilizia o il trasporto su strada e, in aggiunta, attraverso il Regolamento sulla condivisione degli sforzi, si è previsto che gli Stati membri siano vincolati a lavorare autonomamente per monitorare e rispettare i target nei settori che non sono soggetti all’ETS (come l’agricoltura, i rifiuti, ecc.)²⁰⁷.

²⁰³ Cfr. V. Rubino, *Sviluppo sostenibile ed effettività della governance multilivello*, su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44584>, 2020, p. 205.

²⁰⁴ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 362-363.

²⁰⁵ COM(2021) 550 final del 14/07/2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Pronti per il 55%*”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

²⁰⁶ D. Bevilacqua, “*Pronti per il 55%*”? L’obiettivo climatico dell’UE e gli strumenti per raggiungerlo, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 28/2022, su <https://rgaonline.it/focus/pronti-per-il-55-lobiettivo-climatico-dellue-e-gli-strumenti-per-raggiungerlo/>, p. 1.

²⁰⁷ *Ibidem*.

Oltre ad aver aggiornato tale sistema di scambio di quote di emissione dell'Ue, il Fit for 55 prevede anche altre proposte, come la revisione della direttiva sulla promozione dell'energia rinnovabile, la rifusione della direttiva sull'efficienza energetica, la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici ecc²⁰⁸.

Al di là delle singole proposte contenute e descritte nella Comunicazione della Commissione, quest'ultima mette in evidenza tre aspetti di particolare interesse. Il primo concerne il punto di riferimento valoriale delle politiche europee sul Green Deal, che si richiama al principio della solidarietà: tale principio rappresenta il fondamento del diritto alla tutela dell'ambiente²⁰⁹ e risulta essere bilanciato con gli obiettivi della competitività e della crescita. In secondo luogo, vista l'ingente somma di investimenti pubblici destinati a convertire le attività economiche alla sostenibilità e alla lotta al cambiamento climatico, si conferma altresì l'approccio dello "Stato promotore", in cui le istituzioni pubbliche incidono in modo rilevante su scelte, iniziative e attività economiche private, indirizzandole verso un percorso orientato alla tutela ambientale. Infine, con la strategia "Fit for 55%" l'Ue mira a costituire un punto di riferimento e un modello di transizione ecologica anche per il resto del mondo²¹⁰: i progressi che l'Ue sarà in grado di raggiungere potranno essere esportati e trapiantati in altri Paesi, in modo da condurre questi ultimi allo stesso percorso virtuoso²¹¹.

Il rispetto del principio di solidarietà produce due conseguenze, di segno opposto, ma collegate tra loro: da un lato il Green Deal diviene opportunità, valore fondamentale su cui si basano incentivi e investimenti pubblici a tutela dell'ambiente per produrre maggiore ricchezza e incrementare lo sviluppo e il benessere; dall'altro esso si conferma limite, inteso come dovere che restringe le libertà individuali di tutti i soggetti dell'ordinamento, per realizzare obiettivi di solidarietà e maggiore equità. Quindi la Commissione da un lato riconosce la necessità di sacrifici e sforzi comuni per raggiungere gli obiettivi del Green Deal e dall'altro richiama la solidarietà sotto il profilo del sostegno e dell'incentivo pubblico proveniente dall'Unione. Al binomio

²⁰⁸ *Ivi*, pp. 1-2.

²⁰⁹ Cfr. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, pp. 215 e ss.; G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, pp. 581 e ss.; P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Amb. svil.*, 2009.

²¹⁰ D. Bevilacqua, *"Pronti per il 55%"? L'obiettivo climatico dell'UE e gli strumenti per raggiungerlo*, *Cit.* p. 2.

²¹¹ *Ivi*, p. 7.

incentivi/doveri, la Commissione aggiunge, poi, la “competitività”: l’idea è che i cambiamenti sistemici che interesseranno l’economia produrranno un’accelerazione sul piano della produzione, dell’innovazione e dell’efficienza economica, rendendo quindi competitive e redditizie le attività coerenti con la transizione ecologica. Il punto di incontro tra il pilastro della solidarietà e quello della competitività è individuato, dalla Commissione, nell’idea dello Stato promotore: nella Comunicazione, infatti, si legge, che “gli investimenti in un’economia a basse emissioni di carbonio possono dare una spinta a crescita economica e occupazione, accelerare la transizione verso l’energia pulita, aumentare la competitività a lungo termine e ripercuotersi positivamente sulla ripresa verde”. Questo intervento significativo e intrusivo delle autorità pubbliche nelle attività economiche private condiziona le scelte degli operatori, orienta determinate attività, predefinisce obiettivi e strategie e altera quegli equilibri che sino a pochi anni fa si pensava dovessero essere lasciati esclusivamente alle dinamiche dei mercati²¹².

Ciò dimostra come, anche nel settore ambientale, ci sia stato un cambio di paradigma nell’approccio regolatorio e come si sia reso necessario l’intervento pubblico per correggere la *market failure* dell’inquinamento, ossia l’incapacità del sistema economico di evitare o ridurre in modo significativo le esternalità negative che danneggiano la natura. Bisogna continuare a sfruttare la competitività, la libera concorrenza e la ricerca del profitto, ma seguendo un indirizzo strategico in grado di produrre ricchezza senza danneggiare l’ambiente²¹³.

Dunque, in conclusione, la Comunicazione “Pronti per il 55%” segna un cambio di passo e, al tempo stesso, un’evoluzione *in continuum* con le misure sin qui adottate per la realizzazione del Green Deal. Con riferimento al primo aspetto, la novità consiste nella fase attuativa del Green Deal, più propriamente giuridica, che da vita a modifiche legislative e all’introduzione di atti normativi vincolanti che mirano a dare esecuzione alla programmazione elaborata dall’Ue dal 2019. In merito alle conferme della visione contenuta nel Green Deal, si registra anzitutto una concezione dell’ambiente fondata sul principio di solidarietà e combinata con l’obiettivo della competitività: ciò comporta maggiori doveri e restrizioni, ma anche nuove opportunità; inoltre, si afferma sempre di più il modello dello Stato promotore e un

²¹² Cfr. F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia, *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, Il Mulino, 2021, *Introduzione*, p. 3.

²¹³ D. Bevilacqua, “Pronti per il 55%”? *L’obiettivo climatico dell’UE e gli strumenti per raggiungerlo*, Cit. pp. 4-5.

cambio di paradigma nell'approccio regolatorio, che vede una forte presenza del pubblico all'interno delle attività economiche private²¹⁴.

2.4.2 Misure di mercato

Al fine di attuare il Green Deal, accanto alle misure autoritative, ci sono una serie di strumenti che si collocano nell'ambito delle misure "marked-oriented", tra cui quelli di incentivazione o della fiscalità ambientale. Il legislatore europeo, pur nella consapevolezza che tali meccanismi non siano di per sé sufficienti ad assicurare il perseguimento dell'obiettivo di decarbonizzazione, ne riconosce la persistente utilità in funzione di sostegno alle politiche ambientali avviate dai poteri pubblici²¹⁵. In questa tipologia rientrano tutte quelle misure in grado di disincentivare comportamenti non sostenibili e incentivare quelli sostenibili: si tratta di misure accomunate dalla previsione per le attività eco-dannose di "disincentivi" quali tasse e aggravii fiscali, l'utilizzo di tributi ambientali sulle produzioni impattanti sull'ecosistema o l'aumento delle accise su carbone, petrolio ed altre fonti fossili utilizzate per produrre energia o l'istituzione di regimi agevolativi. Si tratta di strumenti economici in grado di raggiungere la generalità dei cittadini e di incidere sulle scelte di questi ultimi, facendo leva sulle motivazioni economiche dei comportamenti²¹⁶²¹⁷.

Un'ulteriore modalità di intervento prefigurata dalla Comunicazione sul Green Deal è quella finalizzata all'ambizioso obiettivo di realizzare una società prospera, giusta e sostenibile e quindi rivolta al problema concernente i costi sociali della transizione ecologica. È evidente che le politiche di decarbonizzazione necessitano di ingenti risorse anche per mitigare i costi sociali derivanti da determinate scelte produttive che non possono ricadere sui singoli. Va, infatti, ricordato che le istituzioni europee hanno negli anni sostenuto e promosso la svolta ecologica, mettendo in campo risorse per svariati miliardi per favorire la c.d. transizione verde²¹⁸.

²¹⁴ *Ivi*, pp. 6-7.

²¹⁵ Cfr. E. Bruti Liberati, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, Cit. p. 130.

²¹⁶ Cfr. M.A. Icolari, *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile*, in *Ambiente e diritto*, 2020, n. 1; A.F. Uricchio, *Verso la transizione ecologica: la centralità della fiscalità circolare*, in A. Bonomo, L. Tafaro, A.F. Uricchio, *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, Cacucci, 2021, pp. 251 ss.

²¹⁷ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 364.

²¹⁸ *Ivi*, p. 365.

In particolare, nel piano presentato nel Green Deal per far diventare l'Unione europea il primo blocco di Paesi al mondo a impatto climatico zero entro il 2050, sono state messe a disposizione risorse per agevolare e stimolare gli investimenti pubblici e privati necessari per la transizione verso un'economia climaticamente neutra. Il piano prevede diverse tipologie di interventi: a) misure che comportano un finanziamento diretto nei confronti degli operatori che pianificano investimenti sostenibili; b) incentivi per sbloccare e riorientare gli investimenti pubblici e privati; c) sostegno pratico alle autorità pubbliche e ai promotori in fase di pianificazione, elaborazione e attuazione dei progetti sostenibili. Il dato di interesse è che tali misure di sostegno sono finalizzate non solo ad incentivare la protezione dell'ambiente e del clima, ma richiedono agli operatori un impegno con riferimento ai costi sociali della transizione²¹⁹.

In quest'ottica si pone il Regolamento (UE) 2021/241 del 12/02/2021 che istituisce il "dispositivo per la ripresa e la resilienza", nonché il Regolamento (UE) 2021/1056 del 24/06/2021 che istituisce il "Fondo per una transizione giusta" (Just Transition Fund, JTF). Quest'ultimo è uno strumento finanziario della politica di coesione, che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra: in particolare esso è volto a garantire che il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici assunti nell'ambito del Green Deal avvenga in modo equo anche nelle regioni europee e nei settori che sono maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili²²⁰. Tramite questo meccanismo sarà fornito un sostegno pratico e finanziario mirato, volto a generare gli investimenti locali necessari anche attraverso il coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali competenti, dei partner sociali e delle organizzazioni non governative nell'ottica di garantire la riqualificazione professionale e l'inclusione attiva dei loro lavoratori²²¹.

Sempre nella prospettiva di fornire sostegno alle attività economiche che affrontano investimenti per la transizione verde, si pone il CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, uno degli elementi chiave del pacchetto "Fit for 55%" dell'Unione europea. Si tratta di una

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ Sul punto cfr. S. Cavaliere, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 45.

²²¹ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 365-366.

misura ambientale attraverso la quale l'UE mira ad evitare la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂, come pure ad incoraggiare i paesi partner a definire politiche di fissazione del prezzo del carbonio per combattere i cambiamenti climatici²²². Si tratta di un'imposta concepita per proteggere l'industria europea in fase di decarbonizzazione da quei competitor esterni che non sono soggetti ai rigidissimi obiettivi climatici dell'Unione. In pratica, non sarà possibile avvalersi di un fornitore non Ue più inquinante senza incorrere in un sovrapprezzo e i produttori extraeuropei non potranno introdurre nel mercato europeo prodotti più economici, ma realizzati con meno attenzione per l'ambiente. È evidente, infatti, che l'Unione europea non potrà sopravvivere alla concorrenza esterna se ci sono operatori che esternalizzano i loro costi ambientali e quindi possono produrre a costi più bassi²²³.

2.5 Dopo la crisi pandemica: il Next Generation EU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza

In seguito alla crisi pandemica avutasi nel marzo 2020, l'Unione europea non ha cambiato il percorso avviato con il Green Deal. Anzi ha ritenuto che solo l'attuazione del Patto Verde potrà garantire alle generazioni presenti e prossime la migliore ricostruzione dopo la crisi Covid-19, assicurando alle stesse un futuro prospero ed equo, climaticamente neutro e con inquinamento zero, senza lasciare indietro nessuno²²⁴. E così, confermata la supremazia dell'agenda Green Deal, a maggio 2020 la Commissione europea ha adottato la nuova strategia sulla biodiversità²²⁵ e la strategia “dal produttore al consumatore”²²⁶, prendendo in considerazione anche gli aspetti sociali, economici e ambientali²²⁷.

In attuazione degli obiettivi del Green Deal entrambe le strategie propongono azioni e impegni ambiziosi da parte dell'Ue, con risvolti anche sulla scena internazionale: le

²²² La misura sarà attiva a partire dal 2023 e si applicherà su cinque settori ad alta intensità emissiva: cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, elettricità. Sul ruolo cruciale che gioca la fissazione di un prezzo sul carbonio nella lotta ai cambiamenti climatici cfr. A. Majocchi, *Carbon Pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna, Il Mulino, 2020.

²²³ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. pp. 366-367

²²⁴ Si veda l'adozione del report di Eurostat *Sustainable Development in the European Union*, 2021, in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books>; cfr. Conclusioni del Consiglio (22/06/2021) n. 9850/21 recante “un approccio globale per accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile”, con la finalità di “ricostruire meglio dopo la crisi Covid-19”.

²²⁵ COM(2020) 380 final del 20/05/2020, *EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*.

²²⁶ COM(2020) 381, *A farm to fork strategy for a fair. Healthy and environmental-friendly system*.

²²⁷ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit., pp. 330-331.

azioni sono mirate infatti ad arrestare la perdita di biodiversità in Europa e nel Mondo e a trasformare i nostri sistemi alimentari in standard di riferimento per la sostenibilità competitiva a livello globale, per la protezione della salute umana e del pianeta, nonché per la sussistenza di tutti gli altri attori della catena del valore alimentare. Tali strategie si rafforzano a vicenda e favoriscono i rapporti tra natura, agricoltori, industria e consumatori, affinché lavorino insieme per un futuro competitivamente sostenibile. Inoltre, esse, adottate nel contesto della crisi pandemica, sosterranno la ripresa economica e rafforzeranno la resilienza delle nostre società nei confronti di future pandemie e minacce²²⁸.

Per reagire alla crisi pandemica, l'Ue non si è limitata a consolidare il Green Deal. La Commissione europea, infatti, ha ravvisato nella pandemia, piuttosto che una imprevedibile avversità, una fonte di opportunità e, pertanto, ha chiesto all'Ue di agire tempestivamente per riparare i danni causati dalla crisi e preparare un futuro migliore per la prossima generazione. Così, per supportare finanziariamente la strategia di ripresa e resilienza l'Ue ha adottato il *Next Generation EU (NGEU)*²²⁹, un nuovo, potente e moderno strumento per la ripresa da 750 miliardi di euro, integrato in un bilancio a lungo termine dell'UE, per risolvere la crisi economico-sociale provocata dal Covid-19²³⁰.

Il NGEU si propone di promuovere una robusta ripresa dell'economia europea, in continuità con il Green Deal, all'insegna della transizione ecologica e climatica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. I fondi provenienti dal NGEU devono essere investiti sulla base di tre pilastri: 1) sostenere gli investimenti per un nuovo strumento per la ripresa e la resilienza, per una nuova iniziativa REACT-EU a favore della coesione e per la transizione verde; 2) rilanciare l'economia dell'Ue incentivando gli investimenti privati; 3) trarre insegnamenti dalla crisi, attraverso l'istituzione di un nuovo programma a sé stante "Ue per la salute"²³¹.

Il principale strumento attuativo del NGEU è costituito dal Reg. (UE) 2021/241, adottato il 12/02/2021, che ha istituito il *dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF)*, denominato anche solo "dispositivo". Questo è uno strumento "*performance based*", innovativo ed unico nel suo genere,

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ V. COM(2020) 456 final del 27/05/2020, par. 4.1.

²³⁰ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit., p. 332.

²³¹ *Ibidem*.

che fornisce un sostegno finanziario diretto agli Stati membri solo al raggiungimento di determinati *milestone* (traguardi qualitativi) e *target* (obiettivi quantitativi). L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri, tra i quali sono annoverati la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la transizione energetica e climatica e la transizione verde, insieme alla trasformazione digitale. Inoltre, esso contempla il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Ue per il 2030, nonché il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. In forza di tale dispositivo è stato chiesto agli Stati membri, interessati a ricevere il sostegno finanziario, di presentare i c.d. Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plans*)²³².

Con il pacchetto Next Generation, l'Ue ha confermato l'ordine delle priorità strategiche già stabilito con il Green Deal, avvalorando ancora una volta il primato della transizione ecologica e climatica²³³.

L'attuazione degli obiettivi posti dal Green Deal nell'era della Next Generation passa attraverso una costellazione di strategie, piani, programmi, nonché di aggiornamenti degli interventi già adottati prima della pandemia. Tra questi centrale è stato il *REPowerEU*, introdotto dall'Ue con la Comunicazione del 18 maggio 2022²³⁴, dopo i rischi provocati dalla guerra in Ucraina, che hanno reso ancora più urgente il percorso verso fonti di energia climaticamente neutre. Tale piano è stato introdotto, infatti, per ridurre rapidamente la nostra dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo una consistente accelerazione alla transizione verso l'energia pulita e unendo le forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'Energia²³⁵. Inoltre, esso rientra nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza e si pone tre obiettivi fondamentali: risparmiare energia, produrre energia pulita e diversificare le nostre forniture energetiche²³⁶.

2.6 Nasce una nuova governance ambientale?

Dalla complessiva formulazione della Comunicazione sul Green Deal e dalle misure attuative, già adottate o in corso di predisposizione, sia in sede comunitaria sia in sede

²³² *Ivi*, pp. 333-334.

²³³ *Ivi*, p. 335.

²³⁴ COM(2022) 230 final del 18/05/2022.

²³⁵ A. Buonfrate, *Green Deal e Next Generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, Cit., p. 337.

²³⁶ V. Di Stefano, E. Breda, V. Olini, *L'evoluzione della disciplina energetica europea: dal primo pacchetto al REPowerEU*, su <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2022/09/26/levoluzione-della-disciplina-energetica-europea-dal-primo-pacchetto-al-repowerue/>, 2022, p. 19.

nazionale, si delinea quello che è il modello di azione che l'Unione europea intende accogliere per combattere il cambiamento climatico. Il modello che sembra emergere è un modello in cui la Commissione da un lato non intende rinunciare ai benefici, sul piano *dell'efficienza* economica e dell'innovatività tecnologica, concessi alla libertà di iniziativa e ai meccanismi concorrenziali, dall'altro ritiene ormai necessario attribuire all'Unione e agli Stati membri un ruolo di governo e di guida dei mercati, volto a indirizzarli verso scelte produttive e commerciali finalizzate all'obiettivo della neutralità climatica²³⁷²³⁸.

Come è emerso dall'analisi delle misure attuative del Green Deal, alle imprese non sono imposti obblighi positivi di produzione o di vendita e la loro attività non è soggetta ad alcuna pianificazione autoritativa. Tuttavia, il cambiamento appare comunque molto significativo: infatti per le principali attività economiche dell'Unione, energia, trasporti, industria, agricoltura, edilizia, vengono prefigurate misure di *command and control* e di incentivazione che dovrebbero modificare radicalmente il perimetro delle scelte consentite o convenienti per gli operatori economici²³⁹.

Sembra, pertanto, superato il modello dello Stato regolatore in materia ambientale, modello che si è rivelato inadeguato ad imprimere al sistema economico e produttivo un uso efficiente delle risorse nella prospettiva ecologica di fronte all'aggravarsi dell'emergenza climatica. Gli strumenti attuativi del Green Deal ricorrono più spesso a modalità di tipo autoritativo, pianificatorio che si rendono necessari sia per definire azioni dall'orizzonte temporale molto lungo, sia per garantire quelle innovazioni radicali che, a causa dell'elevato livello di rischio, hanno bisogno di un disegno chiaro e di un sostegno deciso da parte del settore pubblico, sia infine per dare adeguato rilievo ad una serie di interessi super-individuali, come quelli ambientali, che, per una molteplicità di ragioni, non riescono ad essere sufficientemente tutelati attraverso la sola regolazione²⁴⁰.

Si può concludere affermando che nell'ambito del pacchetto di azioni previste per dare attuazione al Green Deal coesistono entrambe le modalità di intervento pubblico. Dunque, il Green Deal non abbandona la logica compromissoria e disegna un modello

²³⁷ Cfr. A. Bonomo, *EU Environmental Policy and the Role of Public Authorities in the Prospective of Administrative Law*, in *Studi Integr. Europea*, n. 1/2022, pp. 67 ss.

²³⁸ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 368.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ibidem*.

composito, laddove la scelta in concreto delle tecnologie e materie di produzione è lasciata in misura ancora significativa alle imprese e quindi al mercato, ma gli operatori economici continuano ad essere fortemente condizionati dalle regole pubblicistiche di indirizzo, pianificazione e controllo già adottate o da adottare²⁴¹.

Il Green Deal, pertanto, si basa su un compromesso tra libero mercato e regolazione: a differenza del passato i due momenti, quello dei limiti e quello degli incentivi, entrambi provenienti dai poteri pubblici, sono collegati e coordinati, secondo un disegno condiviso e coerente²⁴².

L'accoglimento nelle politiche europee sulla decarbonizzazione di un modello di rilevante rafforzamento del ruolo dei poteri pubblici rispetto alle dinamiche di mercato richiederebbe una modifica significativa della *governance* istituzionale europea, con un deciso incremento dei poteri di coordinamento della Commissione e dello stesso bilancio europeo, e verosimilmente anche di quella nazionale²⁴³²⁴⁴.

3. Linee guida sugli aiuti di Stato 2022: energia e ambiente

Nel dicembre 2021 l'Esecutivo comunitario ha presentato le nuove linee guida Ue sugli aiuti di Stato all'energia e all'ambiente, linee guida che sono entrate in vigore all'inizio del 2022. L'obiettivo principale delle stesse è quello di allineare le norme sugli aiuti di Stato alle priorità strategiche dell'Unione, in particolare quelle del Green Deal, e alle altre recenti proposte della Commissione in materia di energia e ambiente, a cominciare dal pacchetto Fit for 55.

Le linee guida si riferiscono, in particolare, a “clima, protezione dell'ambiente ed energia” e comportano un ampliamento delle categorie di investimenti e tecnologie che gli Stati membri possono sostenere con una nuova sezione sulle azioni per ridurre o evitare le emissioni di gas serra nei vari settori dell'economia anche attraverso le energie rinnovabili, l'efficienza energetica nei processi produttivi e la decarbonizzazione industriale. Sulla base delle stesse sono consentiti aiuti fino al 100% del deficit di finanziamento, in special modo quando i fondi sono concessi a

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² D. Bevilacqua, *Il Green New Deal (GND) e la regolazione pubblica*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 19/2021, su <https://rgaonline.it/focus/il-green-new-deal-gnd-e-la-regolazione-pubblica/>.

²⁴³ E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica e assetti di governance*, Cit. pp. 415 ss.

²⁴⁴ A. Bonomo, *Green Deal europeo e misure attuative nella prospettiva della transizione ecologica*, Cit. p. 370.

seguito di gare competitive, e introdotti nuovi strumenti di sostegno ammissibili come i “carbon contract for difference”.

Le linee guida coprono ora gli aiuti di Stato per numerosi settori attinenti al Green Deal, inclusa la prevenzione o riduzione dell’inquinamento non dovuto ai gas serra, l’inquinamento acustico, l’efficienza delle risorse e l’economia circolare, la biodiversità e la riparazione dei danni ambientali. Inoltre, la disciplina contiene sezioni sugli aiuti che incentivano gli investimenti in settori prioritari quali la prestazione energetica nell’edilizia e la mobilità pulita per tutte le modalità di trasporto. Vengono anche introdotte modifiche alle attuali norme sugli sgravi ai consumatori energivori di elettricità, al fine di evitare il rischio di carbon leakage, e consentiti sgravi su tutti i tipi di prelievi fiscali e parafiscali per le attività di decarbonizzazione e per le politiche sociali, legati però agli impegni assunti dai beneficiari per ridurre la loro impronta di carbonio. Sempre per gli energivori, le linee guida razionalizzano il numero dei settori ammissibili. Una razionalizzazione è prevista anche per le sovvenzioni ai combustibili fossili. Al carbone, infine, è dedicata una nuova sezione, che si propone di agevolare la decarbonizzazione nel settore energetico definendo aiuti mirati al phase-out.

A partire dalla loro entrata in vigore, gli Stati Ue hanno avuto due anni per adeguare i quadri nazionali alle nuove linee guida, mentre gli aiuti di Stato già approvati dalla Commissione non hanno subito modifiche retroattive²⁴⁵. I due principali driver della revisione sono un ampliamento dell’ambito delle Linee guida a nuove aree e a tutte le tecnologie in grado di realizzare il Green Deal e una flessibilizzazione delle regole di compatibilità. La portata più ampia della disciplina sarà accompagnata da salvaguardie per garantire che l’aiuto sia effettivamente diretto laddove è necessario per migliorare la protezione ambientale, sia limitato a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi ambientali e non vada a distorcere la concorrenza o l’integrità del mercato interno. Inoltre, altro importante obiettivo della revisione è quello di garantire l’allineamento e la coerenza con la pertinente legislazione dell’Ue in materia ambientale ed energetica, facilitando la graduale eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili, in particolare per quelli maggiormente inquinanti²⁴⁶.

²⁴⁵ F. Petrucci, *Clima ed energia, aiuti di Stato: linee guida Ue 2022*, su <https://www.reteambiente.it/news/47356/clima-ed-energia-aiuti-di-stato-linee-guida-ue-2022/>, Milano, 2022.

²⁴⁶ AA. VV., *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell’ambiente e dell’energia 2022. Risposta Consultazione*, su <https://assembleaprivata2022.confindustria.it/wp->

Questa revisione segue dei criteri:

- (i) Semplificazione: la tempistica è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi per il 2030 e la transizione verde al 2050. Pertanto, è fondamentale che, ai fini della revisione, gli Stati membri mobilitino ingenti quantità di investimenti, sia nel settore pubblico sia nel settore privato, che devono, poi, essere attuati e produrre effetti a breve termine. Al fine di garantire il rispetto di questo obiettivo principale, le norme in materia di aiuti di Stato devono facilitare la tempestiva adozione delle misure necessarie per la transizione energetica verso un sistema privo di carbonio;
- (ii) Chiarezza: è fondamentale che venga definito un insieme minimo di norme chiare e generali al fine di facilitarne una applicazione omogenea a livello europeo, evitare problemi interpretativi (con potenziale impatto in termini di oneri amministrativi per gli Stati membri, che si troverebbero costretti a notificare la misura per motivi di certezza del diritto), alleggerire gli oneri amministrativi posti dalla fase della notifica anche per la Commissione europea (che potrebbe concentrare il suo controllo *ex post* e non *ex ante*);
- (iii) Piena coerenza con il quadro normativo complessivo: è necessario che vengano garantite coerenza e una chiara interrelazione con altre politiche e misure europee – ambientali e non – correlate alla disciplina sugli aiuti di Stato²⁴⁷.

[content/uploads/2022/05/Pol.Fisc_4_Consultazione-Aiuti-di-Stato-CEEAG_Risposta-Confindustria.pdf](#), luglio 2021, pp. 1-2.

²⁴⁷ *Ibidem*.

Capitolo II L'Italia e gli aiuti di Stato nel settore dell'energia

1. Regime italiano delle regole sugli aiuti di Stato

1.1 Nozione di aiuto di Stato e Costituzione italiana: rapporto con la concorrenza

Emergono, in tutti i settori dell'ordinamento, significativi punti di forte frizione tra le norme costituzionali e quelle dell'ordinamento euro unitario. Un esempio è proprio la materia degli aiuti di Stato²⁴⁸.

La nozione di "aiuto di Stato" si affaccia nella giurisprudenza costituzionale solo con la sentenza n. 134 del 1996, quindi dopo ben quarant'anni dalla prima pronuncia della Corte stessa. Il motivo di questo ritardo non è un caso, considerando che alla Costituzione l'idea stessa di aiuto di Stato, quale misura pubblica di sostegno capace di alterare la libera concorrenza fra operatori economici²⁴⁹, non era affatto familiare. Analizzando le relative motivazioni, sarebbe sbagliato giungere a questa conclusione facendo leva sul mancato riconoscimento costituzionale della libertà di concorrenza, sostenendo che essa sarebbe entrata in Costituzione solo con la legge cost. n. 3 del 2001, che ha modificato l'art. 117, comma 2, lett. e), riservando allo Stato, appunto, la tutela della concorrenza. Che ciò sia accaduto dal punto di vista della successione delle fonti è senza dubbio corretto, ma al contempo è importante ricordare che se il testo originario della Costituzione fosse stato inidoneo a ospitare il principio della libera concorrenza, sarebbe ben difficile ritenere che, introducendolo, la legge cost. n. 3 del 2001 non abbia violato un principio costituzionale fondamentale. La realtà, quindi, è che, sebbene della concorrenza non facesse esplicita menzione, per la Costituzione del 1948 essa non era un corpo estraneo²⁵⁰.

A lungo molti costituzionalisti avevano negato questa teoria, ma le cose cambiarono con la "svolta" del Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 1991, quando le relazioni di Amato, Guarino e Bognetti²⁵¹, pur muovendo da prospettive assai diverse, giunsero alla conclusione che la concorrenza fosse presente sin dall'inizio, o dovesse comunque esservi ospitata dopo l'avvio del

²⁴⁸ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, capitolo I, pp. 1-4.

²⁴⁹ Cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, 5^a ed., Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 56, mostra la forte connessione fra la disciplina degli aiuti e la tutela della concorrenza.

²⁵⁰ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, Cit. p. 5.

²⁵¹ Sono tutte in AA. VV., *La costituzione economica. Atti del Convegno*, CEDAM, 1997, Associazione italiana dei costituzionalisti, Università degli studi di Ferrara.

processo di integrazione europeo. Inoltre, che la libertà di concorrenza fosse quanto meno implicita dalle originarie previsioni costituzionali era ed è evidente, se sol si pensa che l'art. 41, comma 1, della Costituzione riconosce e tutela la libertà di iniziativa economica privata²⁵². Con la libertà economica la concorrenza, tuttavia, intrattiene una relazione complessa: per un verso ne costituisce un “profilo”, nel senso che ogni singolo operatore ha interesse a entrare, per competere, in un mercato; per l'altro ne costituisce un “limite”, nel senso che si contrappone all'interesse a escludere gli altri competitori, interesse che è vantato da chi su quel mercato è un *incumbent*. Se si guarda alla concorrenza come limite, è evidente che la sua tutelabilità passa per il riconoscimento della sua connessione con l'utilità sociale, che costituisce il generale limite dell'attività economica privata previsto dal secondo comma dello stesso art. 41. Questa connessione non è predicabile a priori, ma deve essere di volta in volta dimostrata, dal momento che sarebbe più utile per la Costituzione la limitazione, piuttosto che la garanzia della libera concorrenza²⁵³.

Se questa prospettiva è corretta, la conclusione è che l'esistenza di una tutela costituzionale della concorrenza è da ritenere evidente sin dall'inizio, ma è altrettanto vero che essa è condizionata, nel senso che il suo concreto riconoscimento dipende dalla sua non meno concreta connessione, di volta in volta, con l'utilità sociale. Un'utilità sociale che, data la riserva di legge prevista dal secondo comma dell'art 41 Cost., spetta al legislatore definire, sia pure sotto il controllo di ragionevolezza e di proporzionalità spettante alla Corte costituzionale²⁵⁴²⁵⁵.

Premesso ciò, la novella costituzionale del 2001 può aver avuto effetti sul piano dei rapporti Stato-Regioni, ma non su quello dei principi fondamentali regolatori dei rapporti fra operatori economici e istituzioni pubbliche, nella misura in cui tali principi sono appunto fondamentali (e quindi non modificabili). Per la medesima ragione, poiché anche alle fonti eurounitarie quei medesimi principi si impongono quali “controlimiti”, lo stesso processo di integrazione europea non può aver modificato il quadro nel suo contenuto essenziale: per quanto la libera concorrenza possa aver avuto un posto centrale nel diritto dell'Unione, analoga centralità non le

²⁵² Cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, e in *Dir. soc.*, 686 sgg; AA, VV., *Cosituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Annuario AIC 2011, Napoli, Jovene, 2014, pp. 3 ss.

²⁵³ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, Cit. p. 6.

²⁵⁴ Cfr. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 156 ss.

²⁵⁵ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, Cit. p. 7.

spetta al livello della nostra disciplina costituzionale. Nemmeno la valvola dell'art 11 Cost.²⁵⁶, infatti, consente di immettere nel nostro ordinamento valori che aspirano a collocarsi nell'inalterabile dimensione della fundamentalità. Che sia così lo dimostra la semplice logica: se fosse altrimenti i controllimiti non avrebbero senso, potendo essere aggirati dalle stesse fonti nei cui confronti dovrebbero valere²⁵⁷.

Se sul piano del riconoscimento del principio della libera concorrenza non c'è stato bisogno, quindi, di attendere il diritto europeo, quel che è cambiato davvero e spiega perché la nozione di aiuto di Stato fosse inizialmente sconosciuta alla Costituzione è la “dimensione storica” della concorrenza, insieme alla sua “dimensione spaziale”²⁵⁸. Quanto alla “dimensione storica”, la Costituzione nasce in un momento particolare, nel quale l'imperativo, sul piano delle scelte economiche, era uno e uno solo: ricostruire. È illuminante, a questo proposito, la lettura degli atti della Commissione De Maria, che era stata istituita dal Ministero per la Costituente allo scopo di analizzare la struttura economica italiana, per dare alla Costituente una solida base di lavoro. Dai lavori della Commissione emerse un quadro sconcertante, che escludeva la capacità del mercato di provvedere alle esigenze della ricostruzione senza il sostegno dello Stato. Per quanto riguarda in particolare il settore industriale, la Commissione accertò una grave arretratezza rispetto ai Paesi più progrediti²⁵⁹, con notevoli squilibri territoriali²⁶⁰ e tendenze alla formazione di monopoli “di fatto”. Ecco perché essa fu costretta a sollecitare appositi controlli pubblici²⁶¹, aprendo anche alla soluzione, in casi particolari, della nazionalizzazione²⁶². E quel che è ancor più interessante notare è che le stesse grandi imprese (Edison, FIAT, Ansaldo, ecc.), se furono unanimi nel sottolineare i meriti del libero mercato, non mancarono quasi mai di reclamare l'esigenza di una protezione da parte dello Stato, almeno nella fase della ricostruzione²⁶³. Dunque, l'idea di una preclusione degli aiuti da parte dello Stato al fine di tutelare la concorrenza non era davvero all'ordine del giorno²⁶⁴.

²⁵⁶ Art. 11 Cost.: “*L'Italia...consente, in condizioni, di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni...*”.

²⁵⁷ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, Cit. pp. 7-8.

²⁵⁸ *Ivi*, p. 8.

²⁵⁹ V. il quadro sintetico fornito in AA. VV., *Rapporto della Commissione economica. Presentato all'Assemblea costituente*, II, vol. I, pp. 263 ss.

²⁶⁰ *Ivi*, pp. 299 ss.

²⁶¹ *Ivi*, p. 337.

²⁶² *Ivi*, vol. II, pp. 239 ss.

²⁶³ *Ivi*, Appendice alla Relazione (Questionari e Monografie), pp. 2 ss. e pp. 21 ss.

²⁶⁴ M. Luciani, *Gli aiuti di Stato nella Costituzione italiana e nell'ordinamento europeo*, Cit. pp. 8-9.

Quanto alla “dimensione spaziale”, il divieto degli aiuti di Stato mira ad assicurare la pari concorrenza fra operatori di tutti gli Stati membri, ma questa tutela non è desumibile direttamente dalla Costituzione. In Costituzione il principio di eguaglianza impone la parità di trattamento fra gli operatori economici “nazionali”, ma non sembra affatto escludere misure discriminatorie nei confronti degli operatori “stranieri”. L’estensione agli operatori stranieri del principio di non discriminazione poteva essere imposta, dunque, solo da norme internazionali o sovranazionali, ed è quanto in concreto è avvenuto o per effetto di accordi commerciali bi o multilaterali, o per effetto della normativa comunitaria prima ed eurounitaria poi²⁶⁵.

Peraltro, la nostra Costituzione non consente che l’immissione nell’ordinamento interno delle norme internazionali o la diretta operatività di quelle sovranazionali intervengano senza alcun limite. In particolare, le norme internazionali incontrano il limite generale della conformità alla Costituzione, mentre quelle sovranazionali sono tenute al rispetto dei soli principi costituzionali fondamentali, esattamente come accade per le leggi di revisione costituzionale²⁶⁶.

Tutto ciò è importante perché in materia di aiuti di Stato rileva particolarmente la questione dell’impatto dell’azione dell’Unione sui principi costituzionali fondamentali²⁶⁷.

1.2 Storia energetica italiana: dalla nazionalizzazione alla liberalizzazione

Prima di analizzare l’importanza per alcuni versi degli aiuti di Stato nel settore dell’energia, è opportuno soffermarsi sulla storia del sistema energetico italiano, che pur essendo abbastanza breve, non più di un secolo, appare – sia sul piano tecnico sia su quello giuridico – complessa e frastagliata. Molto sinteticamente possono essere individuate tre diverse stagioni. La prima, agli inizi del secolo scorso, è la fase caratterizzata per la presenza di monopoli territoriali, in cui lo Stato si limitava ad assistere allo svolgersi della competizione economica, secondo le regole proprie del mercato. Il secondo periodo è quello dello “Statalismo”, sviluppatosi nel secondo cinquantennio del secolo scorso e contraddistinto dalla nazionalizzazione dell’energia elettrica: in questa fase lo Stato interviene direttamente nell’attività economica, costituendo appositi centri di riferimento, strumentali all’attuazione delle varie strategie di sostegno e di controllo di un determinato settore. Infine, la terza è la c.d.

²⁶⁵ *Ivi*, pp. 9-10.

²⁶⁶ *Ivi*, p. 10.

²⁶⁷ *Ibidem*.

“stagione della concorrenza”, in cui lo Stato tende a ritrarsi nell’economia: non per tornare alla posizione di indifferenza del primo periodo, ma per assumere il ruolo di arbitro, che detta regole precise e ne vigila l’applicazione²⁶⁸. Assistiamo così alla creazione di apposite “Autorità”, all’attenuarsi della politica di sostegno in certi settori, alla cessione di partecipazioni pubbliche, alla trasformazione degli enti pubblici in società azionarie²⁶⁹.

All’inizio degli anni Sessanta, precisamente nel 1962, ha origine la nazionalizzazione, che ha portato alla “elettrificazione” del nostro Paese. All’epoca, elettrificare significava creare sul territorio italiano un servizio elettrico fruibile da cittadini ed imprese, affidabile quanto a pubblica utilità, organizzato ed erogato con standard industriali. Significava, poi, anche assumere una scelta energetica assai coraggiosa.

In quegli anni il mercato elettrico italiano, per quanto riguarda la produzione e la distribuzione a privati ed aziende, era strutturato in diverse imprese che operavano ciascuna in determinate zone del Paese²⁷⁰. Tra queste imprese non vi era concorrenza, poiché esse operavano in regime di quasi monopolio nelle aree geografiche di loro competenza. Ciò rappresentava una situazione di potenziale svantaggio per gli utenti e comportava una serie di problematiche: anzitutto vi erano inefficienze riguardanti la produzione e la distribuzione di energia elettrica a causa della mancanza di una gestione unitaria che ne andasse a limitare gli sprechi; poi le imposizioni di tariffe eccessivamente elevate andavano a svantaggio di particolari categorie di utenti, ostacolando lo sviluppo delle aree depresse del Paese; infine il possesso di elevato potere economico e politico da parte dei gruppi elettrici poteva influenzare le scelte del governo²⁷¹.

In questo contesto si incominciò a discutere della “nazionalizzazione” del sistema elettrico, al fine di portarlo dalla parte pubblica, e di come indennizzare le preesistenti società. Le decisioni relative a come attuare il progetto di nazionalizzazione furono affidate, inizialmente, ad un comitato fra i cui membri vi era Guido Carli, Governatore della Banca d’Italia, che era sulla posizione di acquisire, attraverso l’I.R.I. (l’Istituto

²⁶⁸ S. Zuccarino, *La fornitura di energia elettrica in un mercato “giuridificato”*, su [https://www.univpm.it/Entra/Engine/RAServeFile.php/ff/P002651/allegati_doc/la_fornitura_dell_energia_elettrica_in_un_mercato_giuridificato_S._Zuccarino_\(ALESSANDRO_CALAMITA\).pdf](https://www.univpm.it/Entra/Engine/RAServeFile.php/ff/P002651/allegati_doc/la_fornitura_dell_energia_elettrica_in_un_mercato_giuridificato_S._Zuccarino_(ALESSANDRO_CALAMITA).pdf), 2016, pp. 1-2.

²⁶⁹ G. Gentile, *Impresa ed energie la stagione dello stato imprenditore*, in *Rass. giur. Enel*, 2001, pp. 4 ss.

²⁷⁰ Tra queste, le principali erano: la Centrale e la Unes nelle regioni del Centro; la Sade in Veneto e in una parte dell’Emilia; la Edison nel resto dell’Emilia, in Lombardia e in Liguria; la Sip in Piemonte, la Sme nel Mezzogiorno; la Sges in Sicilia; la Società elettrica sarda in Sardegna. Tali imprese erano private ad eccezione della Sme e della Sip che erano controllate in gran parte dallo Stato attraverso l’Iri.

²⁷¹ S. Gelati, *Dicembre 1962 nasce l’Enel, la nazionalizzazione dell’energia elettrica*, su <https://www.parmadaily.it/dicembre-1962-nasce-lenel-la-nazionalizzazione-dellenergia-elettrica/>, 2022.

per la Ricostruzione Industriale), le azioni delle varie società, che sarebbero rimaste operative, con lo Stato azionista. Tuttavia, la legge approvata dal Parlamento nel novembre 1962 scelse un'altra via, quella della costituzione *ex novo* di un ente pubblico che riceveva i conferimenti delle imprese private, con relativo indennizzo, ai sensi dell'art 43 Cost.²⁷². L'indennizzo previsto era di 1500 miliardi di lire, che lo Stato doveva pagare in dieci anni, ad un tasso d'interesse del 5.5%²⁷³. Nacque, così, l'ENEL (l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), quale organismo di diritto pubblico alle dipendenze del Ministero dell'Industria (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) volto ad esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta. Venne, dunque, unificato il sistema elettrico nazionale e creato un monopolio integrato verticalmente.

Negli anni Novanta si avverte un cambio di passo: inizia l'era delle privatizzazioni nei settori economici in cui interveniva lo Stato, compreso il settore elettrico. La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica ha ricevuto un impulso decisivo dal diritto comunitario, dato che la riforma del settore elettrico e l'apertura del mercato nazionale alla concorrenza sono stati realizzati mediante il recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 96/92/CE ad opera del D.lgs. n. 79 del 1999, il c.d. "Decreto Bersani". Ciò ha condotto ad una doppia transizione: la prima, consistente nel passaggio da un sistema nazionale ad un sistema europeo; la seconda, consistente nel passaggio da un regime di monopolio pubblico ad un regime di concorrenza²⁷⁴. Grazie alle norme contenute in questo atto, si sono venute a creare, infatti, le condizioni per il progressivo ingresso nel mercato di numerosi operatori nel campo della fornitura energetica, con l'obiettivo di permettere maggiore scelta ai consumatori²⁷⁵.

Il decreto Bersani, in conformità con le indicazioni contenute nella direttiva 96/92/CE, opera una netta distinzione tra segmenti della filiera elettrica sottoposti ad

²⁷² Art. 43 Cost.: "Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

²⁷³ S. Gelati, *Dicembre 1962 nasce l'Enel, la nazionalizzazione dell'energia elettrica*, Cit.

²⁷⁴ M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, su <https://www.apertacontrada.it/wp-content/uploads/2017/07/Giachetti-Fantini-sulla-liberalizzazione-del-mercato-dellenergia.pdf>, 2017, pp. 23-24.

²⁷⁵ V. Decreto Bersani, su <https://www.sorgenia.it/guida-energia/decreto-bersani#:~:text=Dopo%20la%20privatizzazione%20dell'ENEL,dell'elettricit%C3%A0%20creata%20in%20Italia>

un processo di graduale liberalizzazione e segmenti in cui continuano a permanere regimi di concessione o di riserva di attività. Invero l'incisività dell'intervento di liberalizzazione ed il grado di apertura del mercato alla concorrenza differiscono a seconda che il comparto del ciclo produttivo sia quello della generazione, della trasmissione e del dispacciamento²⁷⁶, della distribuzione dell'energia elettrica agli utenti finali²⁷⁷. Dunque, tale norma va a spacchettare le diverse fasi del ciclo dell'energia (produzione, trasmissione, dispacciamento e distribuzione). Infatti, l'art. 1 del decreto stabilisce che:

- (i) le attività di produzione, importazione, esportazione e vendita di energia elettrica sono libere rispetto agli obblighi di servizio pubblico previsti nel medesimo provvedimento;
- (ii) le attività di trasmissione e dispacciamento sono riservate allo Stato ed attribuite in concessione al Gestore della Rete di Trasmissione nazionale²⁷⁸;
- (iii) le attività di distribuzione sono svolte in regime di concessione rilasciata dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato²⁷⁹²⁸⁰.

La definizione di tale assetto dell'industria elettrica comporta che il generale regime di riserva inizialmente collocato in capo all'ENEL venga parzialmente meno, rimanendo circoscritto alle attività di trasmissione e dispacciamento, cioè alla movimentazione dell'energia nelle grandi reti dall'immissione al trasporto²⁸¹. Tale decreto liberalizza le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, riconducendole nell'ambito del libero mercato e attribuendole alla libera iniziativa economica privata. Esso, così, fa transitare l'erogazione dell'energia elettrica dal campo di applicazione dell'art. 43 Cost. a

²⁷⁶ V. sul punto S.M. Sambri, M. Mengassini, *Le attività up-stream nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale*, in E. Picozza, S.M. Sambri, *Il Diritto dell'Energia*, CEDAM, 2015, pp. 379 ss.

²⁷⁷ V. sul punto G. Telese, *Il mercato dell'energia elettrica in Italia dalla nazionalizzazione alla graduale apertura alla concorrenza*, in L. Ammannati, *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Giuffrè, 2005, p. 37.

²⁷⁸ V. sul punto P. Cirielli, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, in *Quaderni del Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11/2005.

²⁷⁹ V. sul punto G. Ciammaglichella, *L'attuazione concreta del Decreto Bersani sull'energia elettrica: il punto di vista dell'esercente, con particolare riferimento al riassetto delle attività di distribuzione*, in *Rassegna Giuridica dell'Energia Elettrica*, 1999, pp. 753 ss.; G. Di Gaspare, *Il mercato comunitario dell'energia elettrica e la concessione di distribuzione dopo il D.lgs. n. 79 del 1999*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, pp. 29 ss.

²⁸⁰ M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, Cit. p. 24.

²⁸¹ V. sul punto M. D'Alberti, *Concessioni e concorrenza*, nella collana "Temi e Problemi" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, n. 8, 1998, su <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/temi-e-problemi/tp008.PDF>.

quello del primo comma dell'art. 41 Cost²⁸². Dunque, si assiste alla nascita di un nuovo sistema, caratterizzato dalla coesistenza di attività di distribuzione locale, attività riservate e concessioni: vi è, dunque, una miscela di liberalizzazione, concorrenza per il mercato nella fase della distribuzione locale, ma anche di conservazione, sebbene in misura ridotta rispetto al passato, di un ambito di attività riservata, oggetto di affidamento tramite il classico istituto della concessione, che prima, invece, copriva l'intero servizio pubblico²⁸³²⁸⁴.

L'attuazione a livello nazionale della direttiva 96/92/CE ha, quindi, mostrato la tendenza dell'Italia da un lato a garantire l'adesione al nuovo modello organizzativo imposto dalla liberalizzazione del mercato elettrico e dall'altro a salvaguardare la posizione originariamente detenuta dell'ex monopolista pubblico, vale a dire da ENEL. In sostanza la disciplina dettata dal decreto Bersani ha, da un lato, favorito la competizione tra una pluralità di produttori, mediante l'imposizione all'ENEL di tetti di produzione e di importazione dell'energia elettrica (ENEL non può produrre più del 50% dell'elettricità creata in Italia), dando luogo a una distribuzione più simmetrica e, quindi, meno concentrata dell'offerta; dall'altro la suddetta normativa, nell'incapacità di realizzare una separazione totale tra rete e gestione del servizio, ha lasciato che il principale operatore continuasse ad esercitare un'influenza determinante sulle decisioni di investimento infrastrutturale²⁸⁵²⁸⁶.

1.2.1 Dal GRTN al GSE

Il D.lgs. 79/99, nel conservare in capo allo Stato la riserva della fase di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, prevede l'attribuzione in concessione di tali attività ad un soggetto denominato "Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale" (GRTN), che assume la forma giuridica di società per azioni. Le funzioni del Gestore della Rete consistono essenzialmente nella gestione dei flussi di energia immessi nella rete e derivanti dagli impianti dei diversi produttori; nella garanzia dell'accesso alla

²⁸² V. sul punto C. Iannello, *Il "diritto alla fornitura di energia elettrica" tra "iniziativa economica", "concorrenza" e "utilità sociale"*, in L. Chieffi, F. Pinto, *Il Governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 111.

²⁸³ V. sul punto, E. Grippo, F. Manca, *Manuale breve di diritto dell'energia*, CEDAM, 2008, pp. 35 ss.

²⁸⁴ M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, Cit. p. 24.

²⁸⁵ V. sul punto M. Grillo, *Infrastrutture a rete e liberalizzazione delle public utilities*, in C. De Vincenti, A. Vigneri, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato dei servizi di pubblica utilità*, Bologna, 2006, p. 284.

²⁸⁶ M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, Cit. p. 31.

rete ai soggetti che ne hanno diritto a condizioni paritarie e non discriminatorie; nell'obbligo di effettuare gli adempimenti finalizzati a garantire affidabilità, sicurezza ed efficienza della rete, deliberando gli interventi di manutenzione e sviluppo che saranno poi concretamente effettuati dal soggetto proprietario dell'infrastruttura essenziale; nel provvedere al corretto bilanciamento tra domanda e offerta di energia in modo da far fronte ad eventuali incrementi apicali della domanda o sopperire ad inefficienze contingenti della rete. In sostanza nei confronti degli operatori del mercato elettrico, il Gestore svolge un servizio di vettoriamento dell'energia²⁸⁷. Esso si occupava di gestire le sole attività di dispacciamento e di trasmissione dell'energia elettrica²⁸⁸. Le attribuzioni sono via via aumentate con il proliferare della normativa europea in materia di energia e clima. Ci si riferisce, ad esempio, al Regolamento UE 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione Europea dell'energia ed alla Direttiva UE 2018/2002 sull'efficienza energetica²⁸⁹.

A seguito dell'emergenza verificatasi il 28 settembre 2003, con l'interruzione del servizio elettrico nei confronti di tutti i clienti finali sull'intero territorio nazionale, è stato adottato il d.l. n. 239 del 2003, recante "Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità". A causa del timore del ripetersi di un "blackout elettrico", il sistema di separazione tra proprietà della rete di trasmissione detenuta da ENEL S.p.A., per il tramite della controllata Terna S.p.A., e la gestione della stessa affidata al GRTN S.p.A. è stato modificato. A partire dal 1° novembre 2005 il ramo d'azienda di GRTN S.p.A. relativo a dispacciamento, trasmissione e sviluppo della rete è stato trasferito a Terna S.p.A., la società proprietaria della rete di trasmissione nazionale, al fine di riunificare la gestione e la proprietà della stessa²⁹⁰. La riunificazione della proprietà-gestione della rete di trasmissione nazionale e la cessione sul mercato di quote di capitale di Terna sono

²⁸⁷ *Ivi*, pp. 33-34.

²⁸⁸ AA. VV., *Gestore dei Servizi Energetici: cos'è e cosa fa*, su <https://www.nuovenergiespa.it/blog/gestore-dei-servizi-energetici-cos-e-cosa-fa-1199/#:~:text=GESTORE%20DEI%20SERVIZI%20ENERGETICI%3A%20COS,rinnovabili%20e%20de ll'efficienza%20energetica>, 16/11/2022.

²⁸⁹ F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, In *Il diritto dell'economia*, n.101, I 2020, pp. 502 e ss.

²⁹⁰ *Ivi*, p. 47.

operazioni finalizzate a contrastare la posizione dominante di ENEL e, quindi, ad abbattere progressivamente il monopolio della società²⁹¹.

A valle del trasferimento, GRTN S.p.A. ha mutato la sua denominazione in “Gestore dei Servizi Energetici S.p.A.” (GSE), coerentemente con la nuova missione ad esso assegnata: esso inizia ad occuparsi della diffusione, della comunicazione e dello sviluppo dell’energia sostenibile. Infatti, il Gestore opera per la promozione dello sviluppo sostenibile, attraverso l’erogazione di incentivi economici destinati alla produzione energetica da fonti rinnovabili e con azioni informative tese a diffondere la cultura di un uso dell’energia compatibile con le esigenze dell’ambiente²⁹².

Nonostante fosse dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza, si è affermata la natura pubblica del GSE. Esso, infatti, è stato istituito per legge, per iniziativa del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) ai sensi dell’art. 3 del decreto Bersani. Inoltre, l’ente si pone in rapporto di strumentalità con lo Stato svolgendo funzioni volte a consentire allo Stato italiano di adempiere agli impegni europei e internazionali nell’ambito del settore dell’energia. In proposito la dottrina ha posto in evidenza che la strumentalità rispetto al perseguimento di un interesse pubblico risiede sia nel raggiungimento in via immediata e diretta degli obiettivi fissati a livello sovranazionale nel settore energetico, sia nel realizzare in via mediata e indiretta l’interesse degli operatori a conseguire gli incentivi economici previsti per quanti realizzino impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili. Infine, il GSE è sottoposto a controllo pubblico e svolge la sua attività sulla base delle normative vigenti ed in conformità agli indirizzi strategici ed operativi definiti dal Ministero²⁹³.

Importante è ricordare che da un lato il GSE è totalmente controllato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, dall’altro, a sua volta, controlla al 100% tre società, con compiti ben precisi. Anzitutto vi è il Gestore del Mercato Elettrico S.p.A. (GME), che rappresenta il contrappunto “economico” delle funzioni tecniche svolte nella fase del dispacciamento dell’energia dalla società madre. Ad esso spetta il compito di organizzare il mercato elettrico secondo criteri di neutralità, trasparenza, obiettività e concorrenza tra i produttori. Deve, inoltre, gestire e coordinare la domanda e l’offerta

²⁹¹ *Ivi*, pp. 47-48.

²⁹² V. sul punto S.M. Sambri, A. Muollo, *Il GSE (Gestore del sistema elettrico) e il GME (Gestore dei Mercati Energetici). Natura giuridica, funzioni, organizzazioni, tutela giurisdizionale*, in *Il Diritto dell’Energia*, Cit., 165 ss.

²⁹³ F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell’energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, Cit., pp. 531 ss.

di energia in modo da disciplinare l'accesso dei produttori alla rete e l'immissione di energia elettrica secondo il "merito economico", cioè nel rispetto del canone di efficienza²⁹⁴. In secondo luogo, vi è l'Acquirente Unico (AU), che rappresenta il perno del sistema elettrico, intorno al quale si concentrano tutti gli acquisti di energia elettrica e a partire dal quale si snoda la fase di vendita nei confronti degli utenti. Esso deve rendere fruibile ai clienti vincolati una disponibilità di energia in condizioni di continuità ed efficienza del servizio, nonché in condizioni di parità di trattamento, anche dal punto di vista tariffario²⁹⁵. Ed infine vi è la Ricerca sul sistema energetico (RSE), la società elettrica dedicata alle attività di ricerca e sviluppo nel campo dell'energia.

1.2.2 I poteri del GSE nell'ambito dell'erogazione degli incentivi alle energie rinnovabili

Ad oggi e già da diversi anni, lo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ha assunto un ruolo preminente nelle politiche energetiche dell'Unione europea e dei singoli Stati membri. In materia centrale è il D.lgs. n. 28 del 2001, che ha recepito la direttiva (UE) 2018/2001²⁹⁶ e che costituisce tuttora la fondamentale fonte interna di natura primaria in materia di incentivazione delle energie rinnovabili²⁹⁷. Tale decreto ha demandato a fonti di rango secondario la regolamentazione dei termini e dei requisiti per l'ammissione agli incentivi (art. 24) e ha dettato le principali disposizioni dei regimi di sostegno per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica (artt. dal 27 al 32), tra cui anche i certificati bianchi, di cui si parlerà di seguito²⁹⁸.

In quest'ambito, come suddetto, tra i soggetti cui sono attribuite funzioni e competenze spicca, oltre ai Ministeri, chiamati ad emanare le norme regolamentari, e all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), con funzioni di promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità e di tutela degli interessi degli utenti e consumatori, il Gestore dei Servizi Energetici (GSE). Al GSE, interamente controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze,

²⁹⁴ M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, Cit. pp. 33-34.

²⁹⁵ *Ivi*, pp. 28-29.

²⁹⁶ V. par. 1.7.1, cap. I.

²⁹⁷ E. Traina, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, Cit. p. 4.

²⁹⁸ *Ibidem*.

è affidata, in particolare, la gestione degli strumenti di incentivazione utili al raggiungimento degli obiettivi comunitari e nazionali in materia di fonti rinnovabili ed efficienza energetica²⁹⁹: in particolare esso sovrintende al sistema di incentivazione sia per quanto attiene al procedimento amministrativo finalizzato al riconoscimento, sia per quanto riguarda la successiva erogazione.

La fondamentale norma primaria nella materia in esame è rappresentata dall'art 42 del D.lgs. n. 28 del 2011, che conferisce al GSE un potere di controllo volto alla verifica della sussistenza dei requisiti in capo ai beneficiari per accedere e mantenere l'erogazione degli incentivi. In particolare, esso afferma il principio generale secondo cui l'erogazione degli incentivi nei settori elettrico, termico e dell'efficienza energetica, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza. La verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti. I controlli sugli impianti possono essere svolti anche senza preavviso e hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica³⁰⁰.

In attuazione della delega contenuta nell'art 42 citato è stato poi emanato il decreto del Ministero dello sviluppo economico 31 gennaio 2014, il quale contiene la disciplina organica dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore elettrico di competenza del GSE e individua le violazioni rilevanti al ricorrere delle quali quest'ultimo dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi con l'integrale recupero delle somme già erogate. Tale decreto, inoltre, dispone che il GSE qualora riscontri violazioni o inadempimenti che comunque rilevano ai fini dell'esatta quantificazione degli incentivi ovvero dei premi, ancorché non espressamente individuate come rilevanti, disponga le prescrizioni più opportune ovvero ridetermini l'incentivo in base alle caratteristiche rilevate a seguito del controllo e alla normativa applicabile, recuperando le sole somme indebitamente erogate³⁰¹.

²⁹⁹ *Ivi*, p. 5.

³⁰⁰ *Ivi*, p. 6.

³⁰¹ *Ivi*, pp. 6-7.

Occorre sottolineare che tra il 2017 e il 2020 l'art. 42 è stato oggetto di diverse modifiche normative³⁰² e di una pronuncia della Corte costituzionale³⁰³, che hanno determinato una graduazione dei poteri del Gestore al fine di assicurare maggiori garanzie e una maggiore certezza delle situazioni giuridiche dei beneficiari. Tale quadro normativo ha suscitato un notevole contenzioso, in termini sia numerici che economici, soprattutto con riguardo alle attività svolte dal Gestore. Sul punto la giurisprudenza ha manifestato diversi orientamenti e centrale è stata la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dell'11 settembre 2020 n. 18, che costituisce un'efficace sintesi dell'elaborazione sviluppatasi negli anni sull'argomento, sia in primo che in secondo grado. Questa sentenza, in particolare, ha espresso principi di portata generale in materia di attività di verifica e controllo del GSE che vale la pena qui richiamare. Va peraltro sottolineato che la decisione è stata assunta con riferimento alla formulazione dell'art 42 del D.lgs. 28/11 antecedente alle diverse modifiche apportate alla norma stessa, come sopra enunciate. Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la vicenda estintiva di una situazione soggettiva di vantaggio non può essere qualificata né come sanzione amministrativa né come atto di autotutela, trattandosi di un potere di accertamento e controllo, caratterizzato dall'assenza di margini di discrezionalità e quindi di natura vincolata, volto a verificare quanto dichiarato dal beneficiario e a comminare la decadenza nel caso di violazione del principio di autoresponsabilità³⁰⁴.

1.3 Il ruolo dello Stato nel mercato energetico

È opportuno ora analizzare il mercato energetico, in particolare la sua evoluzione e il ruolo che ha ricoperto lo Stato in questo settore, con lo scopo di dimostrare come quest'ultimo sia imprescindibile e necessario e come siano importanti le risorse statali. L'energia è un bene di fondamentale importanza per l'esistenza stessa dell'umanità. Pertanto, il suo commercio deve affrontare numerose sfide, alcune fisiologiche, altre dovute all'assetto geopolitico: tutte queste sfide hanno in comune il fatto che il mercato, da solo, non sia riuscito a porvi rimedio. È proprio questo che

³⁰² V. l'articolo 57 - quater del D.L. 50/2017 convertito in L. n. 96/2017 che ha inserito i commi 4-bis, 4-bis, 4-er, 4-quater, 4-quinquies e 4-sexies; l'articolo 1 comma 89 della l. n. 124/2017 ha introdotto i commi 3 - bis, 3 - bis, 3 - ter e 3 - quater; l'articolo 1 comma 960 lett. a) l. n. 205/2017, l'art. 13-bis, comma 1, lettera a), del D.L. n. 101/2019, conv. dalla l. n. 128/2019, e, da ultimo, l'art. 56, comma 7, lettere a) e a-bis), del D.L. n. 76/2020, conv. con modificazioni dalla l. n. 120/2020 hanno modificato il comma 3.

³⁰³ V. Corte costituzionale, decisione n. 16 del 24 gennaio 2017.

³⁰⁴ E. Traina, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, Cit. pp. 7-8.

rende spesso necessario l'intervento dello Stato. Il tratto caratteristico della crisi odierna dell'energia è legato, poi, al fatto che si tratta di una crisi globale, che coinvolge tutti gli Stati che operano in questo settore. Le sfide più grandi sono rappresentate, in questo contesto, dal cambiamento climatico, che richiede una risposta comune e coordinata di tutte le parti in gioco, e dal problema dell'approvvigionamento dell'energia, che si è aggravato in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina nel febbraio 2022³⁰⁵.

Data la situazione, l'obiettivo principale da raggiungere nell'immediato futuro è trovare il giusto compromesso tra un mercato concorrenziale e aperto a tutti³⁰⁶, che consenta gli investimenti nei nuovi settori dell'energia rinnovabile³⁰⁷, e una legislazione che permetta agli Stati di intervenire in modo sicuro ed efficace nell'immediato bisogno e che consenta loro di organizzare una risposta coordinata alle sfide comuni³⁰⁸.

Ciò che rileva ai fini della nostra analisi è che il settore dell'energia è uno dei più sovvenzionati al mondo³⁰⁹, poiché il settore energetico è spesso ad alta intensità di capitale ed è strettamente collegato alla politica industriale di uno Stato, sia quando questa si basa su combustibili fossili, sia quando si tratta di promuovere un mezzo più pulito di produzione dell'energia³¹⁰. Questo perché il mercato dell'energia è un mercato *sui generis* rispetto ad altri mercati, per diverse ragioni. In primo luogo, dalla sua stabilità dipendono molte realtà, che coinvolgono tutto il mondo: infatti una crisi energetica può danneggiare non solo l'amministrazione di uno Stato e i suoi rapporti con gli altri Stati, ma anche la sfera individuale dei singoli cittadini. Il motivo di questa "globalità" sta nel fatto che il bene che viene commercializzato, l'energia appunto, è un bene di importanza fondamentale e necessario a ogni persona nella vita di tutti i giorni. Basti pensare al fatto che tutte le industrie del Paese se ne avvalgono, sia essa energia rinnovabile o non rinnovabile. In secondo luogo, il mercato dell'energia costituisce un punto di incontro tra scelte di politica strategica e scelte

³⁰⁵ E. Peretti, *Il ruolo dello Stato nel mercato energetico*, su <https://rivista.eurojus.it/il-ruolo-dello-stato-nel-mercato-energetico/>, Fascicolo n. 2/2023, p. 45.

³⁰⁶ L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012.

³⁰⁷ T. Maxian Rusche, *EU Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, Cambridge, 2015.

³⁰⁸ E. Peretti, *Il ruolo dello Stato nel mercato energetico*, Cit. pp. 45-46.

³⁰⁹ H. Birhanu Asmelash, *Energy Subsidies and WTO Dispute Settlement: why only renewable energy subsidies are challenged*, in *Journal of International Economic Law*, 2015, pp. 261 ss. e p. 270.

³¹⁰ L. Hancher, *Towards an Economic Analysis of State Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2005, p. 425 ss. e p. 431.

economiche. Di base si tratta di un settore che è espressione di sovranità nazionale, ma al contempo tale visione nazionale, con gli anni, ha dovuto fare i conti con la globalizzazione. Quest'ultima ha incominciato a manifestarsi nella seconda metà del XX secolo e fu proprio per questo che in quegli anni si registrò anche il progressivo estendersi dell'intervento dello Stato, intervento che ha avuto una battuta d'arresto in seguito alla crisi petrolifera del 1973. Successivamente si domandò allo Stato di avviare una liberalizzazione economica, che fosse seguita dalla riduzione delle imposte e dalla vendita ai privati di tutti i settori bancari e industriali di proprietà statale. Questa liberalizzazione ha avuto luogo, ma vent'anni dopo alcuni studiosi si sono chiesti se davvero il mercato energetico può essere considerato un mercato liberalizzato, dato che gli Stati membri interferiscono con il meccanismo di formazione dei prezzi lungo tutta la catena di approvvigionamento e consumo di energia, portando a un restringimento del segmento del libero mercato dell'industria. Sicuramente attività che prima necessitavano di concessioni o autorizzazione per il loro svolgimento, ora possono essere esercitate, in linea di principio da chiunque, ma ciò che è opportuno chiedersi è se *de facto* ciò sia vero. Per la Corte di giustizia dell'Unione europea "la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, ma deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società. Essa può essere soggetta ad un'ampia gamma di interventi dei pubblici poteri che possono stabilire, nell'interesse generale, limitazioni all'esercizio dell'attività economica"³¹¹. Nonostante l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza alle pratiche nei mercati dell'energia dell'Unione europea non è un fenomeno nuovo, in quanto risale al caso *Costa c. Enel* del 1964, il primo intervento della Commissione per regolamentare i mercati dell'energia è avvenuto trent'anni dopo³¹². Le pratiche regolamentari sono state seguite da interventi antitrust attraverso i quali la Commissione ha cercato di sostenere il suo programma di liberalizzazione e di sorvegliare il funzionamento dei mercati dell'energia: importantissimo è il Trattato di Lisbona del 2007 che ha conferito alla Commissione competenze volte a garantire il

³¹¹ Corte giust., 9 settembre 2014, cause riunite C-184/02 e C-223/02, *Spagna e Finlandia c. Parlamento e Consiglio*; 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor*; 22 gennaio 2013, causa C-282/11, *Sky Österreich*; 20 dicembre 2017, causa C-277/16, *Polkomtel*; 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*

³¹² Direttiva 90/377/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1990 concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, in *GUCE*, L. 185 del 17 luglio 1990, pp. 16 ss.; direttiva 90/547/CEE del Consiglio, del 29 settembre 1990, relativa al transito di elettricità sulle reti di trasporto, in *GUCE*, L. 313 del 13 novembre 1990, pp. 30 ss.; direttiva 91/296/CEE del Consiglio, del 31 maggio 1991, relativa al transito di gas naturale sulle reti, in *GUCE*, in L. 147 del 12 giugno 1991, pp. 37 e ss.

funzionamento del mercato dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere l'efficienza energetica, il risparmio energetico e lo sviluppo di forme di energie nuove e rinnovabili, promuovere l'interconnessione delle reti energetiche³¹³.

Di recente, il regolamento europeo del 5 giugno 2019 del Parlamento europeo e del Consiglio ribadisce il principio di un controllo *ex ante* esercitato dalla Commissione, attraverso la disciplina degli aiuti di Stato: tale controllo mira a verificare la necessità dell'adozione del meccanismo di capacità in relazione a un'esternalità identificata ed eventualmente qualificata, l'adeguatezza del meccanismo a tale obiettivo e la sua proporzionalità. Quindi l'obiettivo è quello di evitare effetti di sovra compensazione e limitare al minimo le distorsioni della concorrenza, rendendo inutile l'intervento dello Stato. In realtà, questo orientamento è stato smentito da una serie di avvenimenti storici verificatisi dal 2019 al 2023, poiché questi hanno dimostrato come alle volte l'intervento dello Stato non solo è fondamentale, ma anche imprescindibile, dato che ci sono situazioni (come la pandemia o la guerra in Ucraina) che il mercato non è in grado di fronteggiare da solo³¹⁴.

Ciò premesso, si può concludere tale questione affermando che le crisi energetiche mettono in discussione il ruolo dei poteri pubblici, poiché è ad essi che ci si rivolge per aiutare le imprese e i privati, per investire nelle scelte relative alle innovazioni tecnologiche e per sviluppare impianti capaci di garantire una maggiore indipendenza nazionale. Se è vero che l'energia è una vera e propria fonte di ossigeno per l'economia, allora bisogna fare in modo che i fallimenti di mercato in questo settore siano limitati e, pertanto, lo Stato si trova a giocare un ruolo fondamentale. Gli studiosi, infatti ritengono che in questo settore gli aiuti di Stato hanno avuto e continuano ad avere una importanza significativa per realizzare i grandi progetti energetici e contribuire di fatto all'ulteriore sviluppo della strategia industriale dell'Unione, che mira a rendere quest'ultima sempre più indipendente e *green*. Le recenti tendenze del settore, infatti, fanno emergere come molti investimenti rilevanti saranno sostenuti necessariamente da risorse statali: ad esempio la costruzione di nuovi centrali elettriche ad alta efficienza, lo smantellamento delle vecchie centrali nucleari, l'introduzione di infrastrutture supplementari per la trasmissione di energia

³¹³ E. Peretti, *Il ruolo dello Stato nel mercato energetico*, Cit. pp. 46-48.

³¹⁴ *Ivi*, p. 49.

rinnovabile, meccanismi di capacità e altre misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento o progetti di mobilità elettrica³¹⁵.

1.4 Aiuti a favore delle energie rinnovabili e dell'efficiamento energetico in Italia

La disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia è un tema che presenta diversi profili di complessità che sono stati affrontati dal Legislatore italiano, con particolare riferimento ai principali meccanismi di incentivazione alla produzione di energia rinnovabile e all'efficienza energetica in Italia. Come è noto, l'ordinamento europeo prevede che solo la Commissione europea possa dichiarare una misura di aiuto compatibile con il mercato interno: infatti sugli Stati membri vige il c.d. obbligo di *stand-still* e cioè l'obbligo di notificare alla Commissione le misure di aiuto di Stato, affinché quest'ultima possa effettuare una valutazione in merito alla compatibilità con il mercato interno o l'eventuale irregolarità; in attesa di questa valutazione lo Stato membro non può dare attuazione alla misura. Inoltre, nel 2014, la Commissione europea, con una apposita Comunicazione³¹⁶, ha aggiornato la disciplina previgente e ha stabilito le condizioni³¹⁷ alle quali gli aiuti a favore dell'energia e dell'ambiente possono essere considerati compatibili con il mercato interno³¹⁸.

Il soddisfacimento di tali criteri di compatibilità degli incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con i mercati interni ha avuto, come primo banco di prova in Italia, l'iter di notifica alla Commissione europea del Decreto 23 giugno 2016 recante "Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico". Tale schema di decreto è stato, dunque, notificato alla Commissione come nuova misura di aiuto ai fini della verifica della compatibilità con i mercati interni. Nell'ambito del processo di valutazione, la Commissione ha rilevato alcuni elementi di criticità che hanno comportato l'adeguamento del testo iniziale nel merito di taluni aspetti, al fine di garantire un adeguamento, appunto, del decreto alla disciplina degli aiuti di Stato. Successivamente, in seguito ad un processo iniziato a

³¹⁵ *Ivi*, p. 59.

³¹⁶ Comunicazione GUCI C-200/01 del 2014.

³¹⁷ V. par. 1.6.2, cap. I.

³¹⁸ D. Valenzano, *Gli aiuti di Stato a favore dell'energia e dell'ambiente. I casi di studio degli incentivi alle produzioni di energia rinnovabile e all'efficienza energetica in Italia*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, pp. 23-25.

dicembre 2015 e conclusosi ad aprile 2016, la Commissione ha approvato la misura di aiuto, considerandola compatibile con il mercato interno³¹⁹.

Altro caso di studio importante, che si può inquadrare nell'analisi della compatibilità rispetto alla Comunicazione del 2014 dei meccanismi di supporto alle produzioni rinnovabili e all'efficienza energetica, è quello del sistema dei Certificati Bianchi. I certificati Bianchi, o più propriamente titoli di efficienza energetica (TEE), sono titoli che certificano i risparmi energetici conseguiti da vari soggetti realizzando specifici interventi di efficientamento energetico. Essi implicano il riconoscimento di un contributo economico e rappresentano un incentivo a ridurre il consumo energetico in relazione al bene distribuito. Ecco perché l'amministrazione statale e la giurisprudenza sono chiamate a verificare la compatibilità di tale incentivo con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato³²⁰. Nello specifico, la Commissione, secondo il par. 136 della Comunicazione del 2014, considera tale misura di sostegno compatibile con il mercato interno se gli Stati membri siano in grado di fornire prove sufficienti per dimostrare che tale sostegno: a) è indispensabile per garantire la redditività delle energie rinnovabili in questione; b) non determina complessivamente per il regime una sovra compensazione che si manifesta nel tempo e tra diverse tecnologie oppure una sovra compensazione per singole tecnologie meno diffuse a cause dell'introduzione di diversi livelli di certificati per unità di produzione; c) non disincentiva i produttori di energie rinnovabili dall'aumentare la loro competitività. Le regole generali in tema di aiuti di Stato, dunque, non vengono disattese, atteso che l'inquadramento di questi aiuti è finalizzato proprio al raggiungimento di obiettivi comuni e non consente la possibilità indiscriminata di incentivi³²¹.

Concretamente, al fine di comprendere se l'incentivo in esame è o meno aiuto di stato, è necessario verificare la sussistenza di tutte le condizioni richieste ai sensi dell'art. 107 TFUE³²². In primo luogo, si procede verificando se il sistema in questione arrechi un beneficio alle imprese destinatarie. A tal proposito si dovrà distinguere tra le diverse tipologie di beneficiari: distributori di gas ed elettricità e altre tipologie di imprese.

- (i) Nel caso dei distributori di gas ed elettricità che utilizzano il meccanismo al solo scopo di adempiere ai loro obblighi, si deve osservare che gli stessi non

³¹⁹ *Ivi*, pp. 25-27.

³²⁰ C. Malinconico, *Aiuti di Stato e certificati bianchi*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, p. 215.

³²¹ *Ivi*, p. 218.

³²² V. par 1.4, cap. I.

conseguono in linea di principio nessun tipo di vantaggio economico che possa essere considerato fuori mercato. Ciò sia nel caso in cui realizzano in proprio gli interventi di efficientamento energetico sia nel caso in cui acquistino i certificati sul mercato.

- (ii) Nel caso, invece, di un soggetto non obbligato che realizzi interventi di efficientamento energetico e che consegua i relativi titoli da vendere sul mercato o tramite accordi bilaterali, potrebbe configurarsi un vantaggio che, in assenza del sistema dei Certificati Bianchi non si verificherebbe. Il beneficio si concretizza proprio dai ricavi rinvenienti dal prezzo di cessione del titolo³²³.

In secondo luogo, si osserva che il meccanismo dei Certificati Bianchi, quale strumento di mercato, non comporta un'erogazione diretta di risorse pubbliche, ma l'attribuzione di un titolo scambiabile sul mercato. L'investimento relativo all'intervento energetico viene remunerato dal mercato, al prezzo stabilito dall'incrocio della domanda e dell'offerta. Dunque, in merito alla specificità della misura, tale sistema dei Certificati Bianchi si basa, in linea di principio, su una logica di mercato ed è tecnologicamente neutro. Pertanto, è quest'ultimo che dovrebbe orientare gli interventi secondo un criterio di efficienza³²⁴.

Con riferimento al requisito della selettività del beneficio, il meccanismo in esame non costituisce una misura selettiva, ma è un sistema generale applicabile *erga omnes*, come dimostrato dalla larga popolazione di soggetti che ne hanno concretamente avuto accesso. La normativa nazionale, infatti, stabilisce che i Certificati Bianchi possono essere riconosciuti a tutti i soggetti, siano essi persone fisiche, giuridiche, soggetti pubblici o privati, che realizzano interventi di miglioramento dell'efficienza energetica, in tutti gli ambiti possibili. Si tratta, dunque, di una misura applicabile a tutti i settori, su tutto il territorio e a tutte le attività produttive: chi intende fare un tale investimento in efficienza energetica riceve un beneficio pubblico in forma di un titolo monetizzabile sul mercato³²⁵.

Le diverse motivazioni illustrate hanno portato il Legislatore a ritenere che il sistema dei Certificati Bianchi non ricadesse nella fattispecie di cui all'art. 107, comma 1, del Trattato. Per tali motivi, non si è provveduto alla notifica dei decreti di riferimento

³²³ D. Valenzano, *Gli aiuti di Stato a favore dell'energia e dell'ambiente. I casi di studio degli incentivi alle produzioni di energia rinnovabile e all'efficienza energetica in Italia*, Cit. pp. 29-30.

³²⁴ *Ivi*, p. 30.

³²⁵ *Ivi*, p. 31.

alla Commissione europea. Nonostante ciò, il Legislatore ha considerato che alcuni principi previsti dalla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato in materia di energia e ambiente, dovessero essere comunque introdotti e rispettati anche a livello nazionale. Il Governo italiano, infatti, ha ritenuto che tali principi, data la loro opportunità e il loro valore intrinseco, dovessero guidare anche l'attuazione di una misura di incentivazione che, come i Certificati Bianchi, non è qualificabile come aiuto di Stato. In particolare, in tale meccanismo è possibile riscontrare i principali criteri di derivazione europea in materia di aiuti, in quanto: costituisce il principale strumento che l'Italia ha adottato per raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalla Commissione europea; con esso lo Stato corregge il fallimento di mercato, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo comune e a un miglioramento dell'efficienza del mercato stesso; attraverso di esso sono stati conseguiti diversi risparmi addizionali; è strutturato al fine di escludere il sovvenzionamento di costi di un'attività che l'impresa sosterebbe comunque e di non compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica³²⁶.

Dunque, è possibile concludere affermando che la portata della Comunicazione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore dell'energia e dell'ambiente, nell'ambito degli iter normativi dei principali meccanismi di incentivazione alla produzione di energia rinnovabile e all'efficienza energetica, ha costituito l'elemento di maggior rilievo per la classificazione del sistema dei Certificati Bianchi in Italia. Con riguardo, invece, al Decreto ministeriale del 23 giugno 2016, si è data contezza di quanto, per la prima volta in Italia, il negoziato condotto tra il Governo e la Commissione europea, ai fini della verifica della compatibilità della misura di incentivazione con i mercati interni, sia stato articolato e centrato sui principali *driver* definiti nell'ambito della Comunicazione, quali la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'aiuto.

1.4.1 La disciplina italiana dei Certificati Bianchi

Il sistema dei Certificati Bianchi è un meccanismo di incentivazione che si basa su un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria per i distributori di energia elettrica e gas naturali con più di 50.000 utenti finali. Per ogni anno d'obbligo sono fissati gli obiettivi di risparmio che i distributori devono raggiungere attraverso la realizzazione di interventi di efficienza energetica. In sostanza, tale sistema opera in modo semplice: la quota di onere che deve essere realizzata dallo Stato membro viene

³²⁶ *Ivi*, p. 32.

ripartita dallo Stato membro tra un certo numero di soggetti. In Italia tra i distributori: alcuni sono obbligati (coloro che hanno una utenza finale superiore a 50.000 unità), altri invece sono volontari e possono farlo su base facoltativa (coloro che hanno una utenza finale minore di quella prescritta o anche le società di servizi). I soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo di risparmio in due modi: realizzando direttamente o attraverso le società da essi controllate, o controllanti, i progetti di efficienza energetica ammessi al meccanismo; acquistando i titoli dagli altri soggetti ammessi al meccanismo, ovvero altri distributori, ESCO *certificate* o utenti finali pubblici o privati che hanno nominato un EGE (Esperto di gestione dell'energia) certificato. Per ogni TEP (Tonnellata Equivalente di Petrolio) di risparmio conseguito grazie alla realizzazione dell'intervento di efficienza energetica, viene riconosciuto un certificato per tutta la sua vita utile stabilita dalla normativa per ogni tipologia di progetto (da 3 a 10 anni). I soggetti volontari e i soggetti obbligati scambiano i Certificati Bianchi sulla piattaforma di mercato gestita dal Gestore dei Mercati Energetici o attraverso contrattazioni bilaterali³²⁷.

Tale materia, nell'ordinamento italiano, è regolata dal Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 11 gennaio 2017 che ha ad oggetto la "Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2017 al 2020 e per l'approvazione delle nuove Linee Guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica". Precisamente il decreto pone quattro obiettivi quantitativi nazionali annui di risparmio energetico attraverso il meccanismo dei Certificati Bianchi: 7,14 milioni di TEP di energia primaria nel 2017; 8,32 milioni di TEP di energia primaria nel 2018; 9,71 milioni di TEP di energia primaria nel 2019; 11,19 milioni di TEP di energia primaria nel 2020.³²⁸

A tali obiettivi concorrono le seguenti misure: interventi associati al rilascio di certificati bianchi nel periodo di riferimento; energia da cogenerazione ad alto rendimento (CAR) associata al rilascio di certificati bianchi nel periodo di riferimento; interventi di efficientamento nell'ambito del regolamento dei criteri di gara e della valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale e associati al rilascio di certificati bianchi nel periodo di riferimento;

³²⁷ C. Malinconico, *Aiuti di Stato e certificati bianchi*, Cit. p. 219.

³²⁸ *Ivi*, p. 220.

interventi già agevolati nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi, che anche dopo la conclusione del periodo di vita utile, continuano a generare risparmi³²⁹.

Il Decreto dell'11 gennaio 2017 ha subito diverse modifiche in seguito al Decreto 10 maggio 2018 adottato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente del Territorio e del Mare. Tra le varie novità: è previsto l'aggiornamento al 2019 della possibilità di modificare gli obiettivi e gli obblighi qualora i risultati del meccanismo non fossero in linea con le previsioni; si chiariscono i criteri che l'ARERA dovrà prevedere nell'ambito della definizione del contributo tariffario e, in particolare, considerare i prezzi di scambio nell'ambito dei contratti bilaterali e introdurre un valore massimo di riconoscimento per i Certificati Bianchi; sono introdotte disposizioni volte ad esercitare un miglior controllo sulle dinamiche di mercato³³⁰.

Successivamente, in seguito all'aggiornamento della normativa, sono stati previsti nuovi obiettivi che i distributori devono raggiungere attraverso interventi di efficienza energetica per gli anni dal 2021 al 2024: 0,45 MTEE negli usi finali di energia elettrica e 0,55 MTEE negli usi finali di gas naturale nel 2021; 0,75 MTEE negli usi finali di energia elettrica e 0,93 MTEE negli usi finali di gas naturale nel 2022; 1,05 MTEE negli usi finali di energia elettrica e 1,30 MTEE negli usi finali di gas naturale nel 2023; 1,08 MTEE negli usi finali di energia elettrica e 1,43 MTEE negli usi finali di gas naturale nel 2024³³¹. Ciò premesso, lo scorso anno sono state presentate, in totale, 270 Richieste di Verifica e Certificazione a consuntivo (RVC-C) e 11 Richieste di Verifica e Certificazioni analitiche (RVC-A). Inoltre, nel corso del 2023, sono stati presentati 173 progetti a consuntivo, 18 progetti standardizzati, 749 richieste a consuntivo, 46 richieste standardizzate, 530 Comunicazioni Preliminari (CP) e 16 richieste di verifica preliminare (RVP). Di tutti i procedimenti amministrativi avviati nel corso dell'anno 2023 ne sono stati conclusi l'81%, con un trend di aumento rispetto all'anno 2022, in cui erano stati conclusi solo il 53% dei procedimenti amministrativi avviati in quell'anno. L'esito positivo delle istruttorie ha generato il riconoscimento di 1.029.558 Titoli di Efficienza Energetica, con un incremento del 33% dei TEE riconosciuti dal GSE rispetto all'anno precedente³³².

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ *Ivi*, p. 221.

³³¹ AA. VV., *Certificati Bianchi – Efficienza Energetica*, su <https://www.gse.it/servizi-per-te/efficienza-energetica/certificati-bianchi>.

³³² AA. VV., *il Rapporto Annuale Certificati Bianchi 2023*, su <https://www.gse.it/servizi-per-te/news/certificati-bianchi-pubblicato-il-rapporto-annuale-2023>, 07/02/2024.

1.4.2 Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica: il mercato della capacità

Tra i diversi sistemi di incentivo che richiedono una valutazione di compatibilità rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato da parte della Commissione, vi è anche il meccanismo di remunerazione della capacità di energia elettrica.

Se è vero che l'Unione europea, nel suo insieme, si trova in una situazione di eccesso di capacità di energia elettrica, è altrettanto vero, però, che lo stesso non può dirsi per gli Stati membri, dove un timore diffuso per la carenza di capacità ha dato luogo ad interventi regolatori finalizzati ad assicurare l'approvvigionamento anche attraverso meccanismi che consentono ai fornitori di elettricità di ottenere una remunerazione aggiuntiva rispetto al guadagno derivante dalla vendita di elettricità, in cambio del mantenimento della capacità esistente o dell'investimento in capacità futura. In linea teorica, tali meccanismi possono configurare degli aiuti di Stato, in quanto, nel perseguire un interesse generale, possono comportare l'erogazione di risorse pubbliche in modo selettivo ed anti-competitivo³³³.

In assenza di un mercato della capacità gli impianti di produzione sono remunerati attraverso la vendita dell'energia nei mercati e la partecipazione ai mercati del dispacciamento. Questa assenza è una delle cause di situazioni di "fallimento di mercato" nel settore energetico, poiché non è assicurata la copertura dal rischio associato alla realizzazione di determinati investimenti: ciò comporta sottoinvestimenti nel settore e, nel lungo periodo, problemi di adeguatezza del sistema. Ecco perché l'Autorità ha ritenuto che il mercato della capacità dovesse essere visto come un elemento strutturale del disegno di mercato, proprio al fine di evitare i fallimenti del mercato stesso. Questa conclusione cui si è giunti è importante, perché considerare il mercato della capacità non come una eccezione, ma come parte integrante del modello di mercato aiuta a coordinare l'implementazione a livello europeo, poiché in questo modo si evita la possibilità per alcuni Paesi di non prevedere proprio la presenza di un mercato della capacità. Questo coordinamento è importante e necessario sia in fase di definizione dei *target* di capacità necessari in ciascun Paese

³³³ F. Scalfani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021, p. 205.

per assicurare l'adeguatezza, sia in fase di approvvigionamento, in modo da sfruttare le opportunità di scambio tra Paesi³³⁴.

Pur non essendo un'invenzione recente, questi meccanismi hanno avuto un notevole sviluppo nell'attuale fase di transizione energetica, in cui è più alto il rischio di fallimenti di mercato riguardo all'approvvigionamento. Com'è noto, l'art. 194 TFUE inserisce la sicurezza dell'approvvigionamento tra gli obiettivi della politica energetica dell'Ue, ma nel contempo salvaguarda *“il diritto di ogni Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico”*. Si tratta quindi di una materia soggetta a competenza concorrente³³⁵, in cui si registrano due posizioni divergenti: da un lato, gli Stati membri ritengono tali meccanismi indispensabili per la loro sicurezza ed hanno interesse ad elaborare modelli costruiti sulle loro esigenze e sulle loro specifiche dinamiche di mercato; dall'altro, la Commissione li considera un rischio per la concorrenza ed un ostacolo alla realizzazione del mercato unico in assenza di una disciplina di armonizzazione. Ciò ha portato la Commissione ad avviare un'indagine conoscitiva nelle cui conclusioni ci sono tre considerazioni rilevanti: a) la sicurezza dell'approvvigionamento deve essere garantita dal mercato e quindi gli Stati membri devono innanzitutto attuare le riforme necessarie a tale scopo; b) i meccanismi di regolazione della capacità costituiscono l'*extrema ratio* rispetto ai fallimenti del mercato che si rivelino inevitabili e, siccome comportano aiuti di Stato, devono essere notificati alla Commissione che può approvarli se sono necessari e se le distorsioni concorrenziali che essi producono sono contenute al minimo; c) per essere compatibili con la concorrenza tali meccanismi dovrebbero essere aperti a tutti i potenziali fornitori di capacità anche transfrontalieri e basati su una procedura trasparente e competitiva. Nel 2018 la Commissione ha approvato i meccanismi di regolazione della capacità di energia elettrica di sei Stati membri, tra cui l'Italia: tali meccanismi sono stati analizzati nell'ambito della procedura di valutazione degli aiuti di Stato³³⁶.

³³⁴ M. Ricci, *Il mercato della capacità e la nozione di aiuto di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019, pp. 13-22.

³³⁵ L. Ammannati, *I meccanismi di remunerazione della capacità: il caso italiano*, Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia, Atti del Convegno, AIDEN, Milano, 2015.

³³⁶ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. pp. 206-207.

Con riguardo all'Italia, questa, che ha conosciuto una fase di *overcapacity*, sta vivendo ora una situazione di progressiva riduzione della capacità convenzionale e per questo si è ritenuto necessario dotare il Paese di strumenti atti a garantire, nel medio-lungo termine, la disponibilità di capacità necessaria a soddisfare i requisiti di adeguatezza del sistema elettrico italiano³³⁷.

Il Governo italiano ha notificato alla Commissione il proprio meccanismo di remunerazione della capacità definito dall'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) ai sensi del d.lgs. 379/2003, con l'obiettivo di garantire la sicurezza del sistema e l'approvvigionamento dell'energia elettrica. Nella notifica vengono indicati tre fallimenti di mercato che rendono necessaria la misura giustificandola sul piano concorrenziale: a) l'adeguatezza della capacità di generazione è un bene pubblico che il mercato non è in grado di garantire, perché i consumatori non possono essere selettivamente disconnessi dalla rete in base alla loro disponibilità a pagare per avere assicurata la continuità energetica; b) il mercato non è in grado di promuovere uno sviluppo coordinato della capacità di generazione e della capacità di trasmissione a causa di asimmetrie informative tra i fornitori di capacità e i TSO (Transmission System Operator); c) i mercati all'ingrosso non sono in grado di incentivare gli investimenti necessari per garantire l'adeguatezza della capacità di generazione, perché gli investitori temono che i ricavi non copriranno i costi fissi anche a causa della crescente penetrazione delle energie rinnovabili che hanno bassi costi di esercizio³³⁸.

La Commissione ha dichiarato compatibile la misura con la disciplina degli aiuti di Stato, ma lo ha fatto con una decisione³³⁹ che è stata ritenuta fortemente sbilanciata, perché, mentre è molto approfondita l'analisi del meccanismo ai fini della valutazione della sua compatibilità, è invece molto sbrigativo il paragrafo preliminare intitolato "*Esistenza dell'aiuto*", dove vengono analizzate le quattro condizioni necessarie per configurare un aiuto di Stato³⁴⁰. Dopo aver ricordato che, ai sensi dell'art 107 TFUE, il vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non avrebbe ricevuto in

³³⁷AA. VV., *Sviluppo economico e politiche energetiche. Remunerazione della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica – Capacity market*, 2020, Camera dei deputati, XVII Legislatura, su <https://www.camera.it/leg17/465?tema=remunerazione-della-disponibilit-di-capacit-produttiva-di-energia-elettrica-capacity-market#m>.

³³⁸ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. p. 210.

³³⁹ Decisione della Commissione europea, C(2018) 617, Bruxelles, 07/02/2018.

³⁴⁰ Art 107, comma 1, TFUE: misura finanziata con risorse statali, conferimento di un vantaggio selettivo ad alcune imprese, effetto anticoncorrenziale, incidenza su scambi intracomunitari.

condizioni normali di mercato ovvero in assenza di un intervento dello Stato, la Commissione liquida la questione osservando che i fornitori di capacità che si aggiudicano l'asta non avrebbero ricevuto la conseguente remunerazione in assenza del meccanismo. Aggiunge poi che tale vantaggio è selettivo, perché si applica solo ad alcuni operatori economici, ossia a fornitori di capacità ammessi a partecipare all'asta, e sul carattere distorsivo della misura, osserva che creare un flusso di entrate separato per la capacità e garantire un certo volume di investimenti in capacità nel mercato sono due fattori che possono influenzare i prezzi dell'elettricità. Tali argomentazioni risultano scarse e lasciano forti dubbi sul fatto che il meccanismo italiano di remunerazione della capacità costituisca un aiuto di Stato³⁴¹.

Come osservato da Eugenio Bruti Liberati³⁴², la Commissione da per scontato che il controllo di compatibilità dei meccanismi di remunerazione della capacità debba essere effettuato secondo la disciplina degli aiuti di Stato indipendentemente dai contenuti specifici delle singole misure. In verità però, vi sono valide ragioni per dubitare della correttezza di tale approccio nella sua assolutezza, e per ritenere, invece, che non tutti i meccanismi di regolazione della capacità siano aiuti di Stato. Questo è proprio il caso del meccanismo italiano. Già nel rapporto finale dell'indagine conoscitiva si legge che un meccanismo di remunerazione della capacità costituisce aiuto di Stato per il solo fatto che esso offra ai fornitori una remunerazione che va ad aggiungersi alle eventuali entrate che percepiscono dalla vendita di energia elettrica e si conclude che per tale motivo solo tali meccanismi comportano aiuti di Stato e, pertanto, devono essere notificati. Ciò dimostra che la Commissione non dubita, in modo assoluto, che la remunerazione della capacità costituisca non già un "*vantaggio ingiustificato*" bensì il "*compenso dovuto*" per una controprestazione aggiuntiva del fornitore, il quale mette a disposizione del sistema una capacità di generazione che altrimenti potrebbe decidere di non fornire o di dismettere³⁴³.

L'erroneità di tale approccio è stata dimostrata dal TAR Lombardia che, in una sentenza del 2013³⁴⁴, a seguito di una approfondita analisi del funzionamento del

³⁴¹ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. pp. 210-211.

³⁴² E. Bruti Liberati, *I meccanismi di remunerazione della capacità di generazione elettrica e la disciplina sugli aiuti di Stato: alcune osservazioni critiche sugli orientamenti della Commissione europea*, Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia, Atti del Convegno, AIDEN, Milano, 2015.

³⁴³ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. p. 211.

³⁴⁴ TAR Lombardia, Milano, 8 aprile 2013, n. 862.

meccanismo italiano, è pervenuto alla conclusione che il contratto di approvvigionamento è un contratto aleatorio che determina il trasferimento del rischio di inadeguatezza della fornitura dai consumatori ai produttori dietro il pagamento di un premio. Dunque, la causa del contratto non consente di affermare che il premio percepito dai produttori costituisce un vantaggio economico, in quanto esso non è altro che il corrispettivo per l'assunzione di un rischio che potrebbe rivelarsi ben superiore all'entità del premio. Non si potrebbe neppure fare leva sull'aleatorietà del rapporto per configurare un vantaggio economico eventuale nel caso in cui il produttore percepisca il premio senza essere chiamato ad una maggiore produttività, in quanto, se è vero, come è vero, che anche i contratti aleatori sono sinallagmatici, allora essi non sono compatibili con la nozione di aiuto di Stato³⁴⁵.

Pertanto, la posizione della Commissione non appare in linea con la giurisprudenza comunitaria³⁴⁶, secondo la quale un intervento statale non costituisce un aiuto di Stato quando rappresenta la contropartita di prestazioni effettuate per assolvere ad obblighi di servizio pubblico purché ricorrano i seguenti presupposti: si tratti di un incarico effettivo di obblighi di servizio pubblico; gli obblighi siano definiti in modo chiaro; vi sia una definizione preventiva e trasparente della remunerazione; la remunerazione sia orientata alla copertura dei costi più un utile ragionevole. Anche il carattere selettivo del presunto vantaggio appare molto discutibile considerato che il meccanismo di basa su procedure di gara trasparenti, basate sul merito economico ed aperte a tutte le capacità produttive nazionali ed estere indipendentemente dalla tecnologia utilizzata. Infine, sull'effetto distorsivo della concorrenza si comprende quale sia l'indebito vantaggio competitivo dei produttori vincitori delle aste, considerato che gli impegni assunti con i contratti di *capacity payment* non possono interferire con gli esiti concorrenziali dei mercati all'ingrosso³⁴⁷.

La nuova *governance* dell'energia europea affronta con un diverso approccio i temi dell'adeguatezza e della sicurezza, non più esclusivamente demandandoli ai singoli Stati, ma valutandoli nel complesso, ferma restando, in ogni caso, la responsabilità ai singoli Paesi membri. A tale riguardo, il Regolamento europeo sul mercato interno dell'energia elettrica³⁴⁸, del 5 giugno 2019, stabilisce (art. 23) che sia l'ENTSO-E

³⁴⁵ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. p. 212.

³⁴⁶ Corte di giustizia UE, sent. *Altmark Trans* C-280/00 del 24/07/2003.

³⁴⁷ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. p. 212.

³⁴⁸ Reg. 2019/943/UE.

(*European Network of Transmission System Operators for Electricity*) a delineare gli scenari di adeguatezza e sicurezza a livello generale, lasciando poi ai singoli gestori di ogni Paese il compito di definire i dettagli e la specificità di ciascun sistema, sia pure in quadro regolatorio comune. L'obiettivo di questo regolamento, dunque è quello di armonizzare le discipline nazionali sui meccanismi di capacità con le indicazioni contenute nel rapporto finale dell'indagine conoscitiva della Commissione. Questa "nuova disciplina europea" ha avuto un forte impatto sul sistema italiano di remunerazione della capacità, incidendo sulla disciplina nazionale del *capacity market* (d.lgs. 379/2003 e relativa normativa secondaria)³⁴⁹.

Ciò porta innanzitutto a confermare la diffidenza dell'Unione nei confronti di tali meccanismi, che continuano ad essere visti come uno strumento di potenziale distorsione della concorrenza e quindi ammessi solo come rimedio estremo e temporaneo. In secondo luogo, viene introdotta una regolamentazione *ex ante* che viene attuata non più attraverso un'impropria estensione della disciplina degli aiuti di Stato, bensì mediante un necessario intervento di armonizzazione. Premesso ciò, tuttavia, questo regolamento porta, nel nostro sistema, all'introduzione di forti elementi di incertezza stante la discrezionalità riservata alla Commissione nell'applicare gli ampi principi fissati dal regolamento stesso. Inoltre, vi è il rischio di dare vita ad una remunerazione a doppio regime³⁵⁰.

1.5 Il *private enforcement* delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana

Il *private enforcement* copre un vasto e variegato ventaglio di azioni e i casi riguardati sono ben più numerosi di quelli che ricadono sotto la definizione di *public enforcement*. Mentre con la locuzione di *public enforcement* ci si riferisce alle controversie davanti ai giudici nazionali relative a ordini di recupero, con il termine *private enforcement* si qualificano quelle controversie che originano dalla violazione

³⁴⁹ AA. VV., *Sviluppo economico e politiche energetiche. Remunerazione della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica – Capacity market*, Cit.

³⁵⁰ F. Sclafani, *Aiuti di Stato e meccanismi di remunerazione della capacità di energia elettrica*, Cit. pp. 213-214.

degli obblighi imposti dall'art. 108, par 3, del TFUE³⁵¹. Ciò premesso, diversi sono i rimedi e così anche la base giuridica che ne giustifica l'adozione³⁵².

Nell'ambito del *private enforcement* i giudici interni, in presenza di una violazione dell'art 108, paragrafo 3, TFUE, dovranno: ordinare il recupero dell'aiuto; adottare misure cautelari; ordinare il recupero degli interessi; statuire sulle azioni di risarcimento del danno; decidere in merito alla richiesta da parte di terzi di rimborso delle imposte versate in conseguenza di un aiuto illegale. In questo caso, i giudici nazionali dovranno fare riferimento al regolamento generale di esenzione³⁵³ e ai regolamenti *de minimis*³⁵⁴, essendo l'illegalità dell'aiuto esclusa in caso di corretta applicazione di tali atti, alla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto e, naturalmente, alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Secondo l'impostazione voluta dai c.d. padri costituenti, se la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di previa notifica degli aiuti di Stato alla Commissione. Questo è il *private enforcement*³⁵⁵.

Le regole di *public* e *private enforcement* si combinano e si coordinano per dare coerenza al sistema sotto il profilo procedurale e sostanziale. Lo stesso vale per le relative finalità, solo in apparenza differenti. Ad esempio, le azioni risarcitorie, ancorché siano volte a reintegrare la sfera patrimoniale del soggetto danneggiato, sono funzionali alla tutela degli interessi pubblici in virtù della loro natura deterrente. In quest'ottica, tale applicazione giudiziale delle norme sulla concorrenza, da un lato,

³⁵¹ Art. 108, par. 3, TFUE: “*Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale*”.

³⁵² F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, su <https://rivista.eurojus.it/il-private-enforcement-delle-regole-sugli-aiuti-di-stato-nella-giurisprudenza-italiana/>, Fascicolo n. 4/2019, p. 122.

³⁵³ Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato*, in *GUUE* L. 187 del 26 giugno 2014, p. 1, modificato dal Reg. (UE) n. 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, in *GUUE* L. 156 del 20 giugno 2017, p. 1.

³⁵⁴ In materia di aiuti di Stato il regime *de minimis* è previsto dal Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013; dal Reg. (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013; dal Reg. (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, in *GUUE* L. 114 del 26 aprile 2012, p. 8.

³⁵⁵ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. pp. 122-123.

consente il ristoro delle posizioni soggettive lese e, e dall'altro lato, contribuisce in modo sostanziale al mantenimento di una concorrenza effettiva³⁵⁶.

La Corte di giustizia ha dato particolare rilevanza all'azione risarcitoria nei confronti dello Stato in presenza di una violazione dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE. Nella sentenza *CELF*³⁵⁷ la Corte ha affermato che il risarcimento è funzionale a rimediare concretamente agli effetti dell'illegalità dell'aiuto e cioè i privati possono contribuire all'effettività della disciplina degli aiuti di Stato attraverso le azioni risarcitorie³⁵⁸.

Ciononostante, ad oggi, nell'Unione europea i giudizi in cui è stato richiesto e, soprattutto, riconosciuto un risarcimento dei danni sono ancora pochi. Secondo uno studio della Commissione pubblicato nel 2019³⁵⁹, solo l'1% delle azioni risarcitorie intentate nei ventotto Stati membri dell'Unione europea si è concluso con un esito favorevole al richiedente. Ed inoltre, il 65% delle azioni di *private enforcement* sono state respinte. Ciò ha portato gli studiosi a interrogarsi sulle ragioni di dati così poco incoraggianti, al fine di capire se essi siano espressione di una scarsa conoscenza dei rimedi da parte dei singoli oppure di un'inadeguata preparazione dei giudici nazionali, e dunque siano espressione di atteggiamenti di ordine culturale. Oppure se la carenza di azioni risarcitorie sia in qualche modo connaturata alle attuali regole in tema di aiuti di Stato, dunque sia endemica, e si renda, pertanto, necessario l'intervento del legislatore dell'Ue (come avvenuto nel quadro della disciplina antitrust con l'adozione della direttiva 104/2014/UE)³⁶⁰.

Per provare a rispondere a tale interrogativo occorre analizzare le varie tipologie di azioni di risarcimento del danno che possono essere promosse: le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte del concorrente o di terzi; le azioni risarcitorie contro il beneficiario dell'aiuto da parte del concorrente; le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte del beneficiario³⁶¹.

L'azione risarcitoria promossa dal concorrente del beneficiario dell'aiuto illegale nei confronti dello Stato o di una sua diramazione territoriale cui la misura sia imputabile,

³⁵⁶ *Ivi*, p. 123.

³⁵⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la culture et de la communication/Société internationale de diffusion et d'édition – "Celf I"*, C-199/06.

³⁵⁸ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. p. 124.

³⁵⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione *relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali*, in *GUUE* C 85 del 9 aprile 2009, punti da 43 a 55.

³⁶⁰ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. pp. 124-125.

³⁶¹ *Ivi*, p. 125.

è l'azione più frequente. Si tratta di un'azione autonoma e con finalità differenti rispetto a quello con cui viene chiesto al giudice nazionale di accertare la violazione da parte dell'amministrazione che ha erogato il sostegno pubblico dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e, quindi, di disporre il recupero della misura illegittimamente adottata. I due rimedi, pur avendo la medesima base giuridica, sono diversi, ma cumulabili in quanto, in presenza di un effetto diretto riconosciuto alle norme dell'Ue la cui violazione ha dato origine al danno subito dal singolo, il diritto al risarcimento costituisce il loro corollario necessario³⁶². Ne consegue che l'azione risarcitoria può essere intentata a prescindere dall'avvenuto recupero dell'aiuto. La Corte di giustizia, infatti, ha chiarito che i giudici godono, nell'esercizio delle loro funzioni di salvaguardia dei diritti dei singoli, di una certa autonomia rispetto all'intervento della Commissione, sicché possono essere investiti di un'azione di risarcimento dei danni indipendentemente dall'avvio di una procedura di indagine da parte dell'istituzione Ue o da una sua decisione. Occorre ricordare che per l'esercizio concreto del diritto al risarcimento del danno, presupposto indefettibile è che l'aiuto concesso sia illegale, a prescindere da una declaratoria di incompatibilità da parte della Commissione: dunque, deve esserci la violazione di una norma Ue (art 108, paragrafo 3, TFUE) preordinata a conferire diritti in capo ai singoli e tale violazione deve essere sufficientemente caratterizzata. Inoltre, va provato il nesso di causalità tra la violazione del diritto Ue e il danno lamentato. È proprio nella difficoltà a dimostrare tale nesso che risiedono le principali ragioni dello scarso ricorso alle azioni risarcitorie e del loro insuccesso, anche perché nella materia degli aiuti di Stato l'attore può trovarsi chiamato a provare l'esistenza di un duplice nesso di causalità: quello tra l'erogazione della misura e il comportamento tenuto dal beneficiario sul mercato e quello tra tale comportamento e il danno subito³⁶³.

Altra azione di risarcimento è quella che il concorrente può promuovere nei confronti del beneficiario dell'aiuto. La Corte di giustizia con la sentenza *SFEI*³⁶⁴ ha affermato che al beneficiario non può essere imputata, attraverso l'applicazione delle norme dell'Unione, una responsabilità civile per il fatto di aver accettato un aiuto illegale. L'art. 108, paragrafo 3, TFUE, d'altra parte, è una disposizione indirizzata agli Stati cui impone precisi obblighi e, dunque, non può avere efficacia diretta orizzontale,

³⁶² Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93.

³⁶³ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. pp. 125-127.

³⁶⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI*, C-39/94, punti 74 e 75.

ovvero non può essere invocata nei confronti del privato che ha beneficiato dell'aiuto, il quale è tenuto a restituire l'aiuto illegale, pur in assenza del riconoscimento nei suoi confronti di una posizione soggettiva di obbligo. Ciò in quanto l'indebito vantaggio acquisito con l'erogazione dell'aiuto illegale non è in alcun modo meritevole di tutela secondo il diritto dell'Unione. Il concorrente che intenda agire contro il beneficiario dovrà quindi invocare la normativa nazionale in tema di responsabilità extracontrattuale³⁶⁵.

Infine, vi è l'azione risarcitoria contro lo Stato da parte del beneficiario dell'aiuto che si è visto costretto a restituirlo. Questa azione solleva dubbi di compatibilità con l'ordinamento europeo, perché, riconoscendo tale diritto al risarcimento del danno, si rischia di aggirare e dunque indirettamente disattendere l'obbligo di recupero di un aiuto illegale. Inoltre, sul beneficiario grava un obbligo di diligenza che gli impone di accertarsi che lo Stato abbia provveduto alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione. La Corte di giustizia si è più volte espressa sul punto, affermando che, in base al diritto dell'Unione, l'autorità nazionale che concede un aiuto in violazione dell'art 108, paragrafo 3, non può far sorgere in capo al beneficiario di tale aiuto un legittimo affidamento quanto alla regolarità del medesimo³⁶⁶. Conseguentemente il beneficiario non potrà nemmeno invocare il principio omonimo. Infatti, il principio del legittimo affidamento deve intendersi non come affidamento puro e semplice nell'operato degli organi nazionali, bensì come affidamento nella regolarità delle procedure destinate ad accertare la compatibilità della concreta concessione dell'aiuto con le norme di diritto UE. Pertanto, è invocabile, da parte del beneficiario di aiuti non dovuti, solo se si fonda sull'avvenuto rispetto delle procedure previste dall'art 108, paragrafo 3, TFUE³⁶⁷³⁶⁸.

L'art. 108, paragrafo 3, TFUE si configura, quindi, come una disposizione con una dimensione e una valenza bifronte: da un lato, tale norma, destinata agli Stati, non fa sorgere una responsabilità civile in capo al beneficiario nei confronti dei terzi, ma, dall'altro lato, tale responsabilità si ritiene sussistente nei confronti dell'Unione. Il beneficiario non risponde del fatto commissivo consistente nell'aver accettato

³⁶⁵ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. p. 128.

³⁶⁶ Cfr. le sentenze della Corte di giustizia del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17; del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, punto 104; del 19 marzo 2015, *OTP Bank*, C-672/13, punto 77.

³⁶⁷ Cfr. *inter alia*, Cass. Civ. Sez. Lav. Del 29 ottobre 2018, n. 27401 e Cass. Civ. Sez. III del 10 agosto 2016, n. 16870.

³⁶⁸ F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, Cit. pp. 129-130.

l'aiuto, ma può avvantaggiarsi del fatto omissivo consistente nel non avere colpevolmente vigilato sul comportamento dello Stato. Ciò non esclude che vi siano casi in cui l'operatore economico, pur agendo con la diligenza del buon padre di famiglia, sia indotto dallo Stato a un errore di valutazione circa il rispetto dell'obbligo di notifica e di sospensione con riguardo agli aiuti nuovi³⁶⁹.

Si può concludere affermando che ci sono vari limiti insiti nelle attuali regole in materia di aiuti di Stato, soprattutto con riguardo al *private enforcement*, dove vi è una sostanziale assenza di regole.

2. Il PNRR e la transizione energetica

2.1 L'azione legislativa italiana integrata con il nuovo modello di sviluppo sostenibile

Come per l'Europa, anche l'azione legislativa italiana è stata integrata con il nuovo modello universale di sviluppo sostenibile. Il PNRR³⁷⁰ (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) non si configura solo come un piano di investimenti senza precedenti e di riforme, volte a migliorare le condizioni regolatorie del Paese, ma anche come intervento che va a ridisegnare il concetto stesso di sostenibilità, attraverso azioni particolarmente attente alla protezione dei diritti delle generazioni presenti. La tutela di queste ultime e la conservazione delle risorse odierne è cruciale anche per evitare danni socioeconomici alle generazioni future. Com'è noto, l'esigenza di tutelare le generazioni future dal rischio di indebitamento prodotto dalle generazioni esistenti costituisce la *ratio* dell'art. 97, comma 1, Cost.³⁷¹, secondo cui non è possibile produrre *deficit*, se non per effettuare investimenti. In particolare, c'è una forte connessione tra i concetti di sostenibilità e responsabilità intergenerazionale, che rappresentano una manifestazione diretta del principio costituzionale di uguaglianza e del dovere di solidarietà a cui lo Stato è chiamato ad assolvere, come autorità e come comunità³⁷².

³⁶⁹ *Ivi*, p. 130.

³⁷⁰ Il PNRR è stato presentato alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica il 26/27 aprile 2021, inviato alla Commissione europea entro il termine del 30 aprile 2021 e pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri il 5 maggio 2021. Ha superato l'esame della Commissione europea il 22 giugno 2021 ed è stato approvato dal Consiglio dell'Ue l'8/13 luglio 2021.

³⁷¹ Art 97, comma 1, Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012: "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

³⁷² M. Interlandi, C. Guadagnuolo, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Cit. pp. 229-230.

In tale prospettiva, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno rinvenuto nel principio di sostenibilità contenuti, appunto, egualitari e questa tesi ha portato ad avvicinare tale principio a quello della ragionevolezza. Ciò si avvicina particolarmente alla *ratio* ispiratrice degli interventi – emergenziali – di sostegno all’economia adottati sia a livello europeo che nazionale mediante, rispettivamente, il *Recovery Plan* e il *PNRR*. In questo modo c’è stato un cambio di prospettiva rispetto al passato, che ha portato a modificare il concetto secondo cui il principio di sostenibilità fosse legato solo al vincolo di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico: in questo senso, tra le varie modifiche poste in essere, è stata consentita ampia flessibilità per gli aiuti di Stato³⁷³.

Infatti, sia il *Recovery Plan* a livello europeo, sia il *PNRR* a livello nazionale, hanno imposto un regime di sospensione dei vincoli derivanti dal *fiscal compact* e del divieto di aiuti di Stato, dando, così, risalto all’altra faccia del principio di sostenibilità, ovvero, alla sua funzione di garanzia dei bisogni essenziali delle generazioni attuali e di tendenziale uguagliamento intergenerazionale. In tal senso e, soprattutto, nell’attuale contesto storico di crisi, accentuata dalla guerra che ha coinvolto Russia e Ucraina, è fondamentale che il principio di sostenibilità non si limiti a un dovere di precauzione, ma consista anche in un *facere*, soprattutto a livello sovranazionale, dei pubblici poteri, necessario per dare sostegno ai bisogni essenziali delle generazioni attuali, senza danneggiare quelle future³⁷⁴. Orbene la ricostruzione del concetto di sostenibilità offerta dai Giudici costituzionali ed europei costituisce il tema ispiratore dell’attuale assetto regolatorio europeo e, conseguentemente, nazionale³⁷⁵.

Con riguardo all’azione legislativa italiana, secondo taluni il processo di conformazione agli obiettivi dell’Agenda 2030 sarebbe iniziato già a partire dal c.d. “collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016³⁷⁶³⁷⁷, un pacchetto di misure destinate ad incidere significativamente su vari aspetti della normativa ambientale e dell’economia verde, nella direzione della semplificazione e della promozione del

³⁷³ *Ivi*, pp. 237-238.

³⁷⁴ *Ivi*, p. 239.

³⁷⁵ *Ivi*, p. 264.

³⁷⁶ L. 28/12/2015 n. 221, recante le disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali.

³⁷⁷ Cfr. A. Buonfrate, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Cit. p. 55.

riutilizzo delle risorse e della sostenibilità ambientale, con la previsione di incentivi volti a premiare i comportamenti virtuosi di consumatori, produttori e istituzioni³⁷⁸.

Negli anni, in Italia, c'è stata una evoluzione che ha riguardato gli strumenti da adottare in materia di sostenibilità ambientale. Gli strumenti di *policy* di sviluppo sostenibile che caratterizzano lo scenario italiano antecedente al Green Deal europeo, comprendono, oltre ai tradizionali meccanismi regolativi di natura autoritativa e discrezionale (come ad esempio gli strumenti di VIA e VAS), anche nuove forme di politiche contrattualizzate (come ad esempio accordi di programma, conferenze di servizi, protocolli di intesa), forti spinte verso l'adozione di strumenti regolativi facoltativi (strumenti predisposti dal legislatore, ma adottati per scelta del privato) e strumenti volontari di autoregolazione³⁷⁹.

In questo contesto, un evento particolarmente rilevante è stata, sicuramente, la crisi pandemica, che ha portato l'Italia a porre in essere azioni politiche ed atti di governance per attuare gli obiettivi di ripresa e resilienza disposti dall'Ue: l'Ue, infatti, preso atto della inidoneità degli strumenti di *soft law* a garantire una tutela efficace e immediata del sistema ambientale-socio-economico, ha scelto di attuare il programma di ripresa e resilienza soprattutto attraverso l'introduzione di obiettivi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Tutti questi vincoli posti in sede europea appaiono, senz'altro conformi ai principi della Costituzione italiana, che regolano i rapporti con fonti sovranazionali³⁸⁰: quelli che sembrano configurarsi come limitazioni della sovranità nazionale in favore di una sovranità europea, oltre ad essere condivisi fra Europa e Italia, risultano adottati nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost³⁸¹. Queste norme europee, oltre ad obbligare giuridicamente lo Stato italiano, sono destinate a tradursi in una sempre più crescente regolazione legislativa sul piano infra-ordinamentale. Ciò trova riscontro nelle disposizioni contenute nel c.d. "decreto semplificazioni"³⁸², direttamente attuative

³⁷⁸ AA. VV., *Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2016: le nuove norme sulla green economy*, su <https://www.altalex.com/documents/news/2016/01/07/collegato-ambientale-approvato-dalla-camera>, 2016.

³⁷⁹ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, in A. Buonfrate, A. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023, pp. 527-528.

³⁸⁰ Cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=619>, n. 1/2022, p. XIII.

³⁸¹ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. p. 528.

³⁸² D.L. 31/05/2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29/07/2021 n. 108.

degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241: ad esempio, i soggetti attuatori del PNRR, oltre ad essere obbligati a rispettare il principio *do not significant harm* nella programmazione della fase attuativa, sono tenuti a rispettare una serie di regole contenute nel citato decreto semplificazioni volte a garantire l'esecuzione del piano³⁸³.

2.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Com'è noto, lo Stato può intervenire nell'economia con diverse modalità. In attuazione dell'art. 41, terzo comma, Cost.³⁸⁴ lo Stato italiano ha adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che costituisce il principale strumento ordinamentale di programmazione e di governance per affrontare la crisi provocata dall'evento pandemico e raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 e del Green Deal europeo, utilizzando i fondi del programma NGEU³⁸⁵. Le risorse destinate al nostro Paese superano i 200 miliardi di euro (precisamente 220 miliardi in seguito all'ultimo aggiornamento) in un orizzonte di sei anni (2021-2026) e dovranno servire, oltre che a recuperare i livelli di attività pre-pandemia e a mitigare gli effetti economici e sociali che essa ha prodotto, ad accelerare la transizione ecologica e digitale dell'economia, rafforzando la resilienza del tessuto produttivo e la coesione di quello sociale³⁸⁶. Per supervisionare l'attuazione del PNRR il Governo in carica nel 2021 ha previsto un sistema di coordinamento che fa capo al Ministero dell'economia, con strutture di valutazione e controllo create appositamente, cui si aggiungono *task force* locali per aiutare le amministrazioni locali a migliorare le capacità di investimento e a semplificare le procedure³⁸⁷.

Il Piano, approvato definitivamente il 13/07/2021 (con la decisione del Consiglio ECOFIN), delinea un “pacchetto completo e coerente di riforme e di investimenti”, necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dell'Unione europea con il Reg. (UE) 2021/241³⁸⁸, il c.d. “dispositivo”. Sia il Regolamento sia il

³⁸³ Cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra il diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, pp. 11 ss.

³⁸⁴ Art. 41, terzo comma, Cost.: “La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

³⁸⁵ A. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, Jovene Editore, 2018, pp. 130 e ss.

³⁸⁶ M. Fortis, *Le imprese energetiche e la sostenibilità*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *L'attuazione dell'European Green Deal*, CEDAM, 2022, p. 35.

³⁸⁷ AA. VV., *PNRR, cosa prevede il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Gli obiettivi, le riforme, le missioni, i fondi e le iniziative del PNRR, per la ripresa e l'innovazione Digitale in Italia*, su https://blog.osservatori.net/it_it/pnrr-piano-nazionale-ripresa-resilienza.

³⁸⁸ V. par. 2.5, capitolo I.

PNRR hanno come scopo quello di perseguire obiettivi, anche politici, attraverso strumenti economici, rappresentando una vera e propria discontinuità rispetto al passato e costituendo anche una forma di redistribuzione tra Stati di risorse economiche³⁸⁹. In tale prospettiva, il PNRR può qualificarsi come una “*legge incentivo*”, ossia una legge che, secondo la dottrina, costituisce uno strumento di programmazione economica e di indirizzo dell’attività economica privata³⁹⁰.

Il PNRR è stato elaborato dal Governo italiano nell’ambito delle aree di intervento di pertinenza europea, basate su sei pilastri fondamentali, indicati proprio dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (art 3 del Reg. (UE) 2021/241). Si ricordano: la transizione verde; la transizione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, comprensiva della coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e di un mercato interno ben funzionante con PMI forti; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale, con rafforzamento, fra l’altro, della capacità di risposta alle crisi e alla preparazione alle crisi; le politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze³⁹¹.

Tenendo conto di questi sei pilastri, il PNRR mira a conseguire una molteplicità di obiettivi, sia generali, sia specifici. Tra i primi si ricorda, anzitutto, l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; tra i secondi, invece, si ricorda quello di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i vari traguardi prefissati. Per realizzare questi obiettivi e per accedere ai fondi stanziati dal Reg. (UE) 2021/241, centrale è il rispetto del principio orizzontale di “non arrecare un danno significativo” e dei principi trasversali del contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale ed ecologica. In linea con ciò, per raggiungere i vari obiettivi, in primis quelli generali, sono state elaborate tre tipologie di riforme:

- (i) le riforme orizzontali o di contesto, riguardanti tutte le missioni del Piano, che consistono in innovazioni strutturali dell’ordinamento, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza, la competitività e l’economia del Paese;
- (ii) le riforme abilitanti, che consistono in interventi atti a garantire l’attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali,

³⁸⁹ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. pp. 532-533.

³⁹⁰ Cfr. G. Guarino, *Sul regime Costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Milano, 1962, p. 139.

³⁹¹ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. pp. 532-533.

attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti e il rafforzamento dell'azione amministrativa;

- (iii) le riforme settoriali, inerenti alle singole missioni e quindi relative a specifici ambiti di intervento o a specifiche attività economiche (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili).

Accanto a queste tre tipologie di riforme, ci sono, poi, le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano. Queste non sono espressamente contemplate dal Piano stesso, ma concorrono, comunque, alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR, ad esempio attraverso gli interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali³⁹².

Sotto il profilo dell'attuazione, il PNRR è *performance based*, ossia è un piano con obiettivi e traguardi ben definiti da realizzare in tempi certi (2026) per l'erogazione dei fondi³⁹³. Questa struttura impone una intensificazione dell'attività di programmazione della pubblica amministrazione, l'attivazione di procedure che consentano di eliminare eventuali ostacoli rispetto al calendario di attuazione e la misurazione dei risultati raggiunti. A tal fine, a ciascuna riforma e investimento sono associati due gruppi di indicatori: *mileston* e *target*. I primi definiscono generalmente le fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; i secondi, invece, indicano i risultati attesi dagli interventi. In questo modo è possibile misurare dettagliatamente l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti previsti. Solo se si raggiungono tali indicatori vengono erogati i fondi RRF (dispositivo per la ripresa e la resilienza)³⁹⁴.

Tale Piano è stato oggetto di una valutazione positiva da parte della Commissione europea, che ha formulato una proposta che stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi, gli obiettivi e i contributi finanziari. La dottrina ha ritenuto che tale proposta abbia contenuto prescrittivo e pertanto in forza di essa lo Stato assume obblighi giuridici³⁹⁵.

³⁹² *Ivi*, pp. 534-535.

³⁹³ AA. VV., *Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2023*, aggiornato al 14 luglio 2023, dossier 86/1, consultabile su <https://www.senato.it/pnrr?categoria=2709>.

³⁹⁴ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. p. 537.

³⁹⁵ F. Cintoli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, su <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/cintoli-risultato-amministrativo-discrezionalit-c3-a0-e-pnrr-una-proposta-per-il-giudice>, 2021.

Seguendo le linee guida elaborate dalla Commissione, il PNRR raggruppa i progetti di investimento e di riforma in 16 componenti, ripartite a loro volta in 6 Missioni: M.1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M.2) rivoluzione verde e transizione ecologica; M.3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; M.4) istruzione e ricerca; M.5) coesione e inclusione; M.6) salute³⁹⁶.

Tra queste, una missione particolarmente importante, è quella finalizzata alla transizione ecologica e climatica. Ad essa è stata destinata la porzione maggiore delle risorse previste dal PNRR: 69,9 miliardi di euro su un totale di 235,1 (di cui 204,5 di provenienza europea e 30,6 miliardi stanziati dal governo italiano), così declinati: 6,97 miliardi destinati all'agricoltura sostenibile e all'economia circolare; 25,36 miliardi destinati alla transizione energetica e mobilità sociale sostenibile; 22,24 miliardi destinati all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici; 15,37 miliardi destinati alla tutela del territorio e della risorsa idrica³⁹⁷. La Missione 2(M2), "rivoluzione verde e transizione ecologica" è articolata, a sua volta, in quattro componenti, afferenti i grandi temi dello sviluppo sostenibile e cioè ambiente, clima ed energia, economia, società e governance³⁹⁸. Gli obiettivi generali di quest'area di intervento sono finalizzati a: rendere il sistema italiano sostenibile nel lungo termine garantendone la competitività; rendere l'Italia resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici rafforzando le infrastrutture e la capacità previsionale di fenomeni naturali e dei loro impatti; sviluppare una leadership internazionale industriale e tecnologica nelle principali filiere della transizione ecologica; assicurare una transizione inclusiva ed equa, massimizzando i livelli occupazionali e contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni; aumentare consapevolezza e cultura su sfide e tematiche ambientali e di sostenibilità. Per perseguire tali obiettivi sono state previste una serie di misure riguardanti il clima, l'economia circolare, l'efficienza energetica, l'implementazione del sistema di governance, il controllo dell'inquinamento atmosferico, la rigenerazione urbana³⁹⁹ e le riforme maggiormente utilizzate per semplificare e agevolare la realizzazione di questi traguardi sono quelle di tipo abilitante. In particolare, sono previste misure e interventi nelle procedure di VIA di

³⁹⁶ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. p. 536.

³⁹⁷ M. Fortis, *Le imprese energetiche e la sostenibilità*, Cit. pp. 35-36.

³⁹⁸ La Missione 2(M2) è così articolata: M2C1) economia circolare e agricoltura sostenibile; M2C2) energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3) efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4) tutela del territorio e della risorsa idrica.

³⁹⁹ A. Buonfrate, *Azioni politiche e atti di Governance per la transizione ecologica e climatica nella nuova cornice costituzionale*, Cit. pp. 538-539.

competenza statale e regionale e di VAS nelle procedure per le fonti rinnovabili e in materia di incentivi per l'efficienza energetica e la rigenerazione urbana⁴⁰⁰.

La transizione ecologica e climatica e le relative componenti attraversano, inoltre, integrandole, le altre missioni del PNRR. Ad esempio, i progetti di investimento in materia energetica enunciati nella Missione 2, sono integrati in parte nella Missione 3 Componente C2, dove sono previsti interventi per i progetti finalizzati all'utilizzo di energia rinnovabile nei porti (*green ports*): in queste aree di intervento assumono rilievo la promozione di fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo del biometano per ridurre le emissioni di gas serra e dell'economia basata sull'idrogeno⁴⁰¹.

2.2.1 L'attuazione del PNRR attraverso piani, programmi, strategie e riforme

È ora opportuno analizzare, più nel dettaglio, i vari piani, programmi e strategie previsti per conseguire i traguardi e gli obiettivi del PNRR nelle aree di intervento della transizione ecologica-climatica-energetica: alcuni previsti dallo stesso PNRR, altri no, ma che necessitano in ogni caso di un coordinamento con lo stesso⁴⁰².

Il principale mezzo di attuazione dell'Agenda 2030 in Italia, nel periodo pre-pandemico, è rappresentato dalla *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)*⁴⁰³, che costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale. Questa Strategia mira a garantire l'integrazione del nuovo modello di sviluppo sostenibile nelle politiche, nei piani e nei progetti nazionali, regionali e comunali, che a loro volta dovranno essere coordinati con le strategie internazionali ed europee. La parte ambientale e climatica, e quindi anche energetica, costituisce l'oggetto prioritario della programmazione strategica nazionale di sviluppo sostenibile. Ciò in particolare con riferimento all'area "Prosperità"⁴⁰⁴, dove le scelte strategiche di tipo ambientale riguardano il funzionamento e la promozione della ricerca e innovazioni sostenibili e l'affermazione di modelli sostenibili di produzione e consumo, e all'area

⁴⁰⁰ *Ivi*, p. 541.

⁴⁰¹ *Ivi*, p. 540.

⁴⁰² A. Buonfrate, *Attuazione del PNRR*, in *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023, pp. 543-545.

⁴⁰³ Approvata nel 2017 con delibera del CIPE n. 108/2017, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 e attualmente in fase di aggiornamento a cura del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE).

⁴⁰⁴ La SNSvS prevede cinque aree di intervento prioritaria (Persone, Pianeta, Pace, Prosperità, Partnership) declinate in obiettivi strategici nazionali, integrati e indivisibili, specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 target dell'agenda 2030, da attuare attraverso i cosiddetti vettori di sostenibilità (ad esempio, il vettore "conoscenza comune", il vettore "modernizzazione della pubblica amministrazione e riqualificazione della spesa pubblica", il vettore "cultura della sostenibilità", ecc.)

“Partnership”, che contempla un elenco di aree di intervento immediatamente collegate alla tutela ambientale e climatica. Questa Strategia è oggi in fase di revisione, con l’obiettivo di integrare il precedente impianto ai principali quadri strategici di programmazione dell’Ue (come il Green Deal e il NGUE) e dell’Italia (come il PNRR)⁴⁰⁵.

Altra strategia importante è la strategia nazionale per l’energia e il clima. Il *Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC)*, pubblicato dal MISE nel 2019, ha recepito le novità contenute nel decreto-legge sul clima⁴⁰⁶, nonché quelle sugli investimenti per il Green Deal previste nella legge di bilancio 2020. Inoltre, tale piano ha stabilito gli obiettivi nazionali al 2030 sull’efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO2. Per il perseguimento degli obiettivi del PNIEC, il Governo ha approvato numerose disposizioni, volte proprio a garantire una più efficace riduzione delle emissioni sotto il profilo dei costi e la promozione di investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e alla transizione energetica nel settore industriale attraverso la compensazione dei costi indiretti CO2. Anche questo Piano, come la SNSvS, è in fase di aggiornamento, al fine di adeguarlo alla sopravvenuta normativa europea sul clima⁴⁰⁷ e per coordinarlo con il PNRR⁴⁰⁸.

Centrale ai fini dell’attuazione del PNRR è anche il *Piano per la Transizione Ecologica e la Sicurezza Energetica (PTE)*⁴⁰⁹. Esso fa parte, appunto, del generale quadro regolatorio e normativo che caratterizza il percorso di ripresa e resilienza tracciato dal PNRR, coerentemente con le politiche del Green Deal europeo ed entro i limiti di sicurezza tracciati dall’Accordo di Parigi. Con questo Piano, ancora una volta viene messo in evidenza il legame indissolubile esistente tra la transizione ecologica e la sostenibilità. In questo contesto strategico, il PTE si prefigge di contribuire al completo raggiungimento entro il 2050 di cinque macro-obiettivi: neutralità climatica; azzeramento dell’inquinamento; adattamento ai cambiamenti climatici; ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; transizione verso l’economia circolare e la bioeconomia. Per raggiungere tali obiettivi sono stati previsti degli interventi, articolati in otto ambiti: la decarbonizzazione; la mobilità sostenibile; il miglioramento della qualità dell’aria; il contrasto al consumo del suolo e al dissesto idrogeologico; il miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture; il

⁴⁰⁵ A. Buonfrate, *Attuazione del PNRR*, Cit. pp. 545-549.

⁴⁰⁶ D.L. 14/10/2019 n. 111.

⁴⁰⁷ Adottata con il Reg. (UE) 2021/1119.

⁴⁰⁸ A. Buonfrate, *Attuazione del PNRR*, Cit. pp. 550-551.

⁴⁰⁹ Approvato dal CITE con delibera dell’08/03/2022 n. 1.

ripristino e il rafforzamento della biodiversità; la tutela del mare; la promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile. Inoltre, tale piano, mostra la necessità di una riforma del sistema fiscale, per rendere lo stesso più efficiente ai fini della risoluzione delle problematiche ambientali⁴¹⁰.

2.2.2 Gli ostacoli all'attuazione del PNRR

Il PNRR può rappresentare un'occasione unica e irripetibile per un Paese come l'Italia, caratterizzato da divari settoriali di efficienza tra il sistema pubblico e quello privato e da un divario territoriale fortemente accentuato tra il Nord-Centro e il Sud del Paese. Tuttavia, ci sono non poche difficoltà sia con riguardo alla sua realizzazione specifica, sia nel contesto generale. Anzitutto una forte problematica è quella di gestire a livello ministeriale l'enorme entità di risorse da impiegare, a causa della presenza di strutture amministrative e burocratiche non adeguate allo sforzo richiesto. Altra difficoltà sussiste a livello locale, poiché vi è una forte mancanza di personale qualificato, con i Comuni che non solo si sono impoveriti nelle loro competenze tecniche, ma non hanno neanche fatto la formazione necessaria per affrontare questo importante e delicato passaggio. A ciò si aggiunge una difficoltà per le imprese nell'attuazione di investimenti *green*⁴¹¹, dovuta in primis alle poche informazioni o alla scarsa conoscenza sugli effetti positivi degli investimenti nella sostenibilità ambientale sulla competitività dell'impresa e poi alle difficoltà nell'ottenere tali incentivi e agevolazioni pubbliche, soprattutto a causa dell'eccessiva burocrazia. Inoltre, le imprese incontrano anche altri ostacoli, tra cui si ricordano: una insufficienza, se non addirittura una assenza, di risorse economiche adeguate, sia all'interno delle imprese stesse, sia provenienti da finanziamenti esterni (ad esempio dalle banche); una difficoltà nel trovare professionalità con competenze *green* sul mercato del lavoro; un'incertezza legale in materia di tutela delle innovazioni (come ad esempio i brevetti); una poca flessibilità delle risorse umane a riqualificarsi verso competenze *green*; una insufficienza nel *know-how* o una mancanza di competenze interne; infine una difficoltà nei rapporti con altre imprese, Università e centri di ricerca⁴¹².

Dunque, per dare una spinta al processo di transizione ecologica-energetica, occorre investire innanzitutto in *know-how* e competenze *green* e valorizzare le potenzialità

⁴¹⁰ A. Buonfrate, *Attuazione del PNRR*, Cit. pp. 553-554.

⁴¹¹ AA. VV., *Rapporto GreenItaly 2023*, su <https://symbola.net/ricerca/greenitaly-2023/>.

⁴¹² M. Fortis, *Le imprese energetiche e la sostenibilità*, Cit. pp. 37-38.

italiane, in termini di specializzazione manifatturiera. Bisogna, poi, introdurre semplificazioni al fine di ridurre la burocrazia, intervenire per risolvere il problema della tutela legale e del finanziamento delle imprese, affiancare le numerose piccole e medie imprese che formano il tessuto produttivo italiano e favorire il coinvolgimento di comunità e territori. Così facendo, realmente si vedrà la transizione ecologica-energetica come un'opportunità e non come un ostacolo: sebbene si conoscano gli enormi vantaggi competitivi che ne deriverebbero, sono ancora molte le imprese che la percepiscono come un vincolo. Questo vale sicuramente per le imprese dei c.d. settori *Hard to Abate*, ossia quei settori industriali fortemente energivori (ad esempio, l'acciaio, la ceramica, il vetro, la carta...), dove è più difficile abbattere le emissioni di gas serra e che, pertanto, incontrano maggiori difficoltà nell'implementare le misure del Green Deal europeo. Il problema principale è che questi settori potrebbero non riuscire a raggiungere gli obiettivi della riduzione del 55% delle emissioni climalteranti e della *carbon neutrality*, nei tempi (rispettivamente entro il 2030 ed entro il 2050) e nelle modalità prefigurate. Ciò rappresenta un forte rischio, dal momento che questi settori, insieme, generano 350.000 posti di lavoro diretti e realizzano un valore aggiunto relevantissimo, pari a 88 miliardi di euro: essi sono una parte integrante della filiera economica italiana, rifornendo tutti i settori industriali a valle⁴¹³. Inoltre, questi settori sono anche quelli che stanno facendo di più in termini di efficienza energetica, circolarità e riduzione delle emissioni, rappresentando spesso delle eccellenze sia nel riutilizzo degli scarti di altre industrie, sia nella valorizzazione dei sottoprodotti di produzione. Ciononostante, si tratta di misure insufficienti⁴¹⁴.

Nel quinquennio 2018-2022, sono state 510.830 le imprese che hanno effettuato eco-investimenti pari al 35,1% del totale ovvero più di 1 su 3: ciò dimostra che nonostante le tantissime difficoltà, le rinnovabili nel nostro Paese crescono e l'Italia si posiziona tra gli *ecoleader* europei⁴¹⁵.

2.2.3 Le rate del PNRR e le relative modifiche

⁴¹³ *Strategia per la decarbonizzazione dei settori hard to abate*, studio elaborato da Interconnector Energy Italia e dalle associazioni confindustriali Assocarta, Assofond, Assovetro, Confindustria Ceramica, federacciai, Federbeton e Federchimica, in collaborazione con Boston Consulting Group e presentato in Confindustria l'8 luglio 2021.

⁴¹⁴ M. Fortis, *Le imprese energetiche e la sostenibilità*, Cit. pp. 38-39.

⁴¹⁵ AA. VV., *Rapporto GreenItaly 2023*, Cit.

Rispetto all'inizio, dove l'Italia è riuscita a raggiungere tutti gli obiettivi prefissati e a ottenere i fondi previsti dal NGEU, la situazione è cambiata a partire dal 2022-2023. Il 13 aprile 2022, conseguentemente alla richiesta avanzata dal Governo il 30 dicembre 2021 e alla sua valutazione positiva, la Commissione europea ha versato all'Italia la prima rata semestrale, del valore di 21 miliardi di euro. A inizio luglio 2022, a seguito del raggiungimento dei 45 obiettivi previsti dal PNRR, è stata effettuata, dal Governo italiano, la richiesta di pagamento della seconda rata. Quest'ultima è stata approvata il 27 settembre 2022 dalla Commissione europea e, dopo un mese, dal Comitato economico e finanziario: i fondi previsti, del valore di 21 miliardi, sono stati erogati l'8 novembre, dopo il parere del Comitato. A dicembre 2022 l'Italia aveva completato circa il 18% delle *milestone* e dei *target* del proprio PNRR, per un totale di 55 obiettivi. Ciò ha fatto risultare il Paese come il più veloce d'Europa a completare gli interventi previsti in ambito di Trasformazione Digitale. Così, il 30 dicembre 2022, il nuovo Governo ha inviato alla Commissione la richiesta per l'erogazione della terza rata, per un valore totale di 19 miliardi di euro. L'Italia però ha visto un rallentamento del ritmo iniziale e, pertanto, visti i ritardi di implementazione riscontrati alla verifica di fine 2022 (dei 27 obiettivi che l'Italia avrebbe dovuto completare entro giugno, il Governo è riuscito a portarne a termine solo 10⁴¹⁶), la Commissione europea non ha autorizzato nei tempi previsti l'erogazione della terza rata. Inoltre, le difficoltà legate ad alcune scadenze previste per giugno 2023 hanno portato l'esecutivo a non richiedere l'erogazione della quarta rata: ciò ha fatto salire il conto dei pagamenti sospesi del PNRR italiano a 36 miliardi⁴¹⁷.

Questi eventi hanno portato al Presidenza del Consiglio ad avviare una procedura di revisione e rinegoziazione di tempi e importi del PNRR con la Commissione Ue. Si è così stabilito il versamento della terza rata entro la fine del 2023 e lo spostamento di 519 milioni di euro dalla terza alla quarta rata (che da 19 e 16 miliardi, diventano rispettivamente di 18.5 e 16.5 miliardi). Dunque, il piano originario è stato modificato nel corso del 2023: anzitutto, in seguito alla richiesta avanzata dal Governo italiano, sono stati modificati 10 dei 27 interventi previsti, con scadenze di *target* e *milestone* previste nel primo semestre 2023; poi, il Governo ha avanzato una seconda richiesta

⁴¹⁶ K. Carboni, *Perché l'Italia non sta ricevendo i nuovi fondi del PNRR*, su <https://www.wired.it/article/pnrr-governo-meloni-ritardi-terza-quarta-rata/>, 11/07/2023.

⁴¹⁷ AA. VV., *PNRR, cosa prevede il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Gli obiettivi, le riforme, le missioni, i fondi e le iniziative del PNRR, per la ripresa e l'innovazione Digitale in Italia*, Cit.

di modifica complessiva del PNRR, con la revisione di 144 tra investimenti e riforme e l'inserimento del capitolo riguardante l'attuazione dell'iniziativa REPowerEU: richiesta valutata positivamente dalla Commissione europea⁴¹⁸.

⁴¹⁸ AA. VV., Camera dei Deputati – Documentazione Parlamentare, *PNRR-Traguardi e obiettivi*, su <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitraguardi.html>.

Capitolo III Categorie di aiuti: esempi concreti

1. Premessa

Negli anni è divenuto sempre più necessario l'intervento delle autorità competenti, sia a livello europeo sia a livello nazionale, per provare a risolvere o quantomeno ridurre, quelli che sono i problemi legati alla sostenibilità ambientale: si fa riferimento al cambiamento climatico, all'esaurimento delle risorse, all'inquinamento. Una soluzione a questi problemi potrebbe essere la transizione energetica, ovvero la transizione verso fonti energetiche sostenibili e rinnovabili. Questo perché il passaggio all'energia rinnovabile andrebbe a porre un freno alla eccessiva dipendenza dai combustibili fossili, che contribuisce alle emissioni di gas serra, all'esaurimento delle risorse, al degrado ecologico: insomma è la principale causa dei problemi di sostenibilità ambientale. A tal fine i governi dovrebbero fornire incentivi per lo sviluppo delle energie rinnovabili, investire in ricerca e sviluppo e attuare politiche di efficienza energetica per facilitare tale transizione. Questi problemi e questa esigenza di un intervento, si sono ancora di più amplificati con la crisi energetica che l'Italia sta vivendo negli ultimi anni, crisi iniziata nella seconda metà del 2021 e acuita dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che ha portato a una riduzione delle forniture di gas naturale russo all'interno del nostro Paese. Da ciò è dipeso un forte aumento dei prezzi del gas e dell'elettricità a livelli mai registrati prima, con forti impatti sia sulle famiglie, sia sull'economia in generale. La guerra sta costringendo i governi a una transizione energetica vera, che troppo spesso è stata solo uno *spot* elettorale: questo conflitto, infatti, potrebbe portare ad una serie di interventi in Europa e in Italia che andrebbero a segnare l'inizio dell'indipendenza energetica, con una conseguenza di investimenti nel settore dell'energia rinnovabile. Come ha scritto *El País*⁴¹⁹, probabilmente in futuro considereremo i mesi dell'invasione dell'Ucraina come il “catalizzatore di uno sconvolgimento delle relazioni geoeconomiche che ha avuto come epicentro il settore energetico e delle materie prima”. Oppure come ha notato il *New York Times*⁴²⁰, questo conflitto ha portato ad una “accelerazione dei piani dei governi per smarcarsi dai combustibili fossili”. Sicuramente è necessario un intervento unitario in Europa, che deve tener conto del fatto che la stessa è a “due

⁴¹⁹ A. Rizzi, I. Fariza, M. Zafra, *Cómo la guerra de Putin está precipitando una revolución energética global*, su *El País*, 01/05/2022.

⁴²⁰ P. Cohen, S. Reen, *Will War Make Europe's Switch to Clean Energy Even Harder?*, su *New York Times*, 22/03/2022.

velocità” anche sul versante dell’energia, poiché ci sono Paesi più di altri in cui va recuperato un forte ritardo tecnologico. Ma nulla è impossibile. Ecco perché sono fondamentali in questo settore gli incentivi da parte dei governi.

Sul fronte della transizione energetica, alla luce degli attuali scenari, ci sono una serie di temi di particolare interesse, su cui è necessario soffermarsi, ad esempio: quello delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica; quello degli incentivi ai sistemi di stoccaggio dell’energia elettrica e al fotovoltaico; quello della mobilità pulita e sostenibile.

2. Aiuti di Stato a favore delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica

Com’è noto, nella legge europea sul clima l’Unione ha fissato obiettivi vincolanti e ambiziosi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 e il 2050; nel regolamento (UE) 2018/1999 l’Unione ha stabilito gli obiettivi europei per il 2030 in materia di energia e clima; nella direttiva sull’efficienza energetica l’Unione ha fissato obiettivi vincolanti in materia di efficienza energetica per il 2030. In questo contesto “normativo” gli aiuti di Stato possono essere necessari per contribuire al conseguimento dei diversi obiettivi dell’Unione e dei contributi nazionali connessi. Fondamentali sono soprattutto le misure relative all’energia da fonti rinnovabili, compresi gli aiuti per la produzione di energia rinnovabile, e le misure di aiuto inerenti alla vasta gamma di altre tecnologie volte principalmente a ridurre le emissioni di gas a effetto serra⁴²¹. Questi incentivi sono importanti, perché la produzione di energie rinnovabili presenta caratteri tali da renderla difficilmente integrabile nella struttura concorrenziale del mercato in ragione dei maggiori costi nella produzione e delle conseguenti difficoltà nell’allocazione delle risorse: allora, attraverso gli incentivi, che sono delle vere e proprie misure di sostegno, si vanno a compensare i fallimenti di mercato e a incoraggiare gli investimenti nel settore. Naturalmente, il tutto deve essere conforme alla disciplina in materia degli aiuti di Stato, evitando distorsioni della concorrenza: per fare questo è necessario il superamento della portata nazionale dei regimi di sostegno attraverso la progressiva “europeizzazione” degli aiuti o un

⁴²¹ Comunicazione Commissione europea 2022/C 80/01, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell’ambiente e dell’energia 2022*, su *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, 18/02/2022, pp. 30-31.

sostanziale coordinamento delle legislazioni nazionali in materia che permettano di ricomporre la frammentazione del mercato⁴²².

Detto ciò, prima di analizzare degli esempi concreti di aiuti di Stato in questo settore, è importante soffermarsi sulle principali novità dello stesso, introdotte dalle nuove Linee guida sugli aiuti di Stato 2022⁴²³, di rilievo poiché esse hanno previsto un accorpamento degli aiuti dedicati al sostegno delle energie rinnovabili in una più ampia categoria dedicata alla riduzione delle emissioni *Greenhouse Gases – GHG*. Nell'analisi di tali Linee guida, risulta, anzitutto, un elemento di novità rispetto al passato e alla precedente versione delle stesse, e cioè l'obbligo di effettuare una consultazione pubblica prima della notifica, così da garantire la trasparenza ed evitare effetti distorsivi sulla concorrenza. In continuità, invece, con la precedente versione è il meccanismo da utilizzare per l'assegnazione di tali aiuti: al fine di garantire la proporzionalità della misura, e cioè al fine di garantire che gli obiettivi della misura siano raggiunti riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza e degli scambi, gli aiuti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovrebbero essere concessi mediante una procedura di gara competitiva, se non in alcuni casi eccezionali⁴²⁴. In ogni caso, però, i beneficiari degli aiuti restano esposti alla variazione dei prezzi spot e ai rischi di mercato, nell'ottica di consentire una efficiente integrazione degli impianti a fonti rinnovabili nella rete e nel mercato, e in modo da non incentivare tali *asset* a presentare offerre al di sotto dei propri costi marginali. È previsto, poi, un onere per gli Stati membri di dimostrare di aver adottato misure ragionevoli per garantire l'effettiva realizzazione dei progetti sovvenzionati: ciò comporta, soprattutto in Italia, la necessità di una semplificazione delle procedure di autorizzazione della nuova capacità rinnovabile⁴²⁵⁴²⁶.

In questo contesto, molto importante è stata l'adozione del c.d. Decreto Energia (D.L. 188/2023), convertito in legge (Legge 11/2024), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il

⁴²² T.M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, Giappichelli, n. 2/2015, pp. 95 e 97.

⁴²³ V. par. 3, cap. I.

⁴²⁴ È prevista una deroga dell'obbligo di assegnazione degli aiuti tramite meccanismo di aste competitive per i piccoli impianti di generazione, come definiti dall'Art. 5 del Reg. 2019/943.

⁴²⁵ Date le lunghe e spesso incerte tempistiche autorizzative, si rende necessario introdurre interventi normativi per lo snellimento, la razionalizzazione e l'accelerazione dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni, tangibili ed efficaci da subito sia per i nuovi impianti sia per quelli già esistenti e da ammodernare.

⁴²⁶ Comunicazione Commissione europea 2022/C 80/01, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022. Risposta Consultazione*, Cit. pp. 3-4.

7 febbraio 2024⁴²⁷. Con la conversione, come detto dal Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, Gilberto Picchetto, l’Italia è ora più forte nelle sfide climatiche, poiché il provvedimento accompagna le imprese nel loro percorso di decarbonizzazione, sviluppando tante filiere rinnovabili che possono aiutarci al raggiungimento dei nostri obiettivi delineati dal PNIEC. Tale provvedimento ha un plafond di spesa di 27 miliardi di euro e introduce importanti novità in materia di sicurezza energetica, promozione delle fonti rinnovabili, sostegno alle imprese a forte consumo di energia e ricostruzione nei territori colpiti dai recenti eventi alluvionali. Inoltre, nell’ambito delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, esso avvia anche una semplificazione amministrativa di alcune procedure per l’approvvigionamento energetico e l’accesso alle agevolazioni⁴²⁸. Quest’ultima rappresenta un forte passo in avanti, considerato che, come visto nei paragrafi precedenti, uno dei principali problemi nell’attuazione del PNRR consiste proprio nella lentezza della nostra burocrazia e nel fatto che vi è una inadeguatezza delle strutture amministrative esistenti attualmente in Italia.

Ciò premesso, il decreto, contenente ventuno articoli, ha tre principali ambiti di intervento: sostegno alle imprese, promozione e sviluppo delle energie rinnovabili, sicurezza energetica e decarbonizzazione. Centrali sono due misure: la riduzione dei costi per le imprese energivore e l’acquisto del gas a prezzi vantaggiosi⁴²⁹.

In particolare, l’Art. 1 prevede incentivi per le imprese energivore per l’installazione di impianti da fonti rinnovabili. Tale misura è destinata a quelle imprese a forte consumo di energia elettrica (sono circa 3.800, soprattutto nei settori chimico, vetro e tessile). L’incentivo consiste nel fatto che il GSE potrà, nei primi tre anni, anticipare gli effetti della realizzazione di questi impianti, garantendo energia rinnovabile a un costo in linea con i costi della tecnologia: l’energia anticipata sarà poi restituita nei successivi 20 anni. Inoltre, è stato istituito un fondo (Art. 4) destinato a supportare lo sviluppo di impianti di energia rinnovabile in zone selezionate: sono stanziati 350 milioni l’anno fino al 2032 per le misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale a fronte dell’installazione di impianti rinnovabili in aree idonee. Questo

⁴²⁷ AA. VV., Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – Comunicati Stampa, *Il Dl Energia pubblicato in Gazzetta Ufficiale*, su <https://www.mase.gov.it/comunicati/il-dl-energia-pubblicato-gazzetta-ufficiale>, 08/02/2024.

⁴²⁸ AA. VV., *Il Decreto energia è legge: tutte le novità su rinnovabili ed inventivi – Agevolazioni per le rinnovabili, eolico e tutte le principali novità inserite all’interno della conversione in legge del decreto energia*, di Redazione Tecnica, su <https://biblus.acca.it/decreto-energia/>, 08/02/2024, p. 2.

⁴²⁹ *Ibidem*, pp. 3-5.

fondo, da ripartire tra le regioni per l'adozione di misure per la decarbonizzazione e la promozione dello sviluppo sostenibile del territorio, si alimenta con i proventi delle aste delle quote di emissione di anidride carbonica (di cui all'art. 23 del d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47) per 200 milioni annui (per ciascuno degli anni dal 2024 al 2032) e con un contributo in capo ai produttori di energia da FER (fonti energetiche rinnovabili) che abbiano impianti di taglia superiore a quella domestica. A ciò si aggiunge l'agevolazione di acquistare gas a prezzi vantaggiosi per le aziende che ne estrarranno quantitativi aggiuntivi. In particolare, settori come la siderurgia, il vetro e la carta (circa 1.000 aziende) avranno la possibilità di acquistare gas a tariffe favorevoli da imprese che lo estrarranno sul territorio nazionale, grazie alla coltivazione di nuove concessioni: infatti, nuovi titoli saranno rilasciati per l'estrazione di idrocarburi, con l'impegno di cedere quantitativi di gas al GSE, che lo fornirà prioritariamente alle imprese ad elevato consumo di gas⁴³⁰.

Accanto a queste due misure centrali, il decreto energia ha previsto anche una serie di semplificazioni ed incentivi per le rinnovabili: sono previste, infatti, misure volte ad accelerare gli investimenti in autoproduzione di energia rinnovabile. Ciò comporta che nel caso in cui ci fossero più istanze concorrenti per la concessione di una medesima superficie, ai fini dell'individuazione del concessionario, gli enti concedenti sceglieranno coloro che presentano progetti di impianti fotovoltaici o eolici volti a soddisfare il bisogno energetico dei soggetti iscritti nell'elenco delle imprese a forte consumo di energia elettrica istituito presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali. Ai fini di semplificazione, l'Art. 1, comma 9-*sexies*, aumenta le soglie di potenza per cui gli impianti fotovoltaici situati in determinate aree devono essere sottoposti a VIA (Valutazione di Impatto Ambientale): porta i limiti da 20 a 25 MW e da 10 a 12 MW. Inoltre, il comma 9-*septies* porta il limite di potenza, al di sotto della quale gli impianti fotovoltaici possono essere sottoposti alla PAS (Procedura Abilitativa Semplificata) anziché richiedere la AU (Autorizzazione unica), da 10 a 12 MW. Tutte queste semplificazioni possono applicarsi solo ai procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione⁴³¹.

Detto ciò, procediamo ora con l'analisi di esempi concreti di aiuti di stato volti a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti sia a livello europeo sia a livello nazionale.

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 5-7.

⁴³¹ *Ibidem*, pp. 8-9.

2.1 Aiuti per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

Tra i vari aiuti di Stato che l'ordinamento italiano ha concesso, in linea naturalmente con le previsioni europee, si ricordano gli aiuti per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

In particolare, la Commissione europea ha approvato il regime di aiuti di Stato pari a 5,7 miliardi di euro destinati alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o all'espansione di quelli esistenti. Si tratta di un regime che contribuirà al conseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione, legati al Green Deal europeo. Nel dettaglio, esso sarà in parte finanziato e concesso tramite RRF (il dispositivo per la ripresa e la resilienza), in seguito alla valutazione positiva effettuata dalla Commissione e adottata dal Consiglio, con l'obiettivo di sostenere la produzione e l'autoconsumo di energia elettrica rinnovabile. Questa parte di finanziamento resterà in vigore fino al 31 dicembre 2025, mentre la restante fino al 31 dicembre 2027⁴³².

Precisamente, tali aiuti intendono sostenere la costruzione di impianti per la produzione di energia rinnovabile e l'espansione di quelli esistenti, con particolare riferimento agli impianti di piccole dimensioni, con capacità fino a 1 MW. L'accesso ai benefici avverrà, invece, in ordine cronologico di presentazione delle domande, prevedendo le seguenti agevolazioni:

- (i) una tariffa vantaggiosa sul quantitativo di energia elettrica consumato dagli autoconsumatori (i clienti finali che generano energia elettrica da fonti rinnovabili per il proprio consumo) e dalle comunità energetiche rinnovabili (CER), ovvero soggetti giuridici che permettono ai cittadini, alle piccole imprese e alle autorità locali di produrre, gestire e consumare la propria energia elettrica, pagata su un periodo di 20 anni. Alla misura sono destinati in totale 3,5 miliardi di euro e sarà finanziata mediante un prelievo sulle bollette dell'energia elettrica di tutti i consumatori;
- (ii) una sovvenzione agli investimenti fino al 40% dei costi ammissibili, per un bilancio totale di 2,2 miliardi di euro finanziata mediante il dispositivo per la

⁴³² AA. VV., *Energie rinnovabili: approvati gli aiuti di Stato per la realizzazione impianti*, su <https://www.lavoripubblici.it/news/energie-rinnovabili-approvati-aiuti-stato-realizzazione-impianti-32214#:~:text=Ammonta%20a%205%2C7%20miliardi,autoconsumo%20di%20energia%20elettrica%20rinnovabile,> di Redazione tecnica, 24/11/2023.

ripresa e la resilienza. Al fine di beneficiare dei finanziamenti a titolo del RRF, i progetti ammissibili devono diventare operativi prima del 30 giugno 2026 e dovrebbero essere ubicati in comuni con meno di cinquemila abitanti.

Queste due misure possono essere combinate tra loro, ma l'importo totale dell'aiuto di Stato non può superare il deficit di finanziamento dei progetti (il c.d. *funding gap*, che rappresenta l'importo massimo dell'aiuto che è possibile concedere ad un investimento su un'infrastruttura), così da fare in modo che l'aiuto sia limitato al minimo necessario per la realizzazione dei progetti⁴³³.

La Commissione ha valutato tale regime sulla base delle norme europee per gli aiuti di Stato, in particolare l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, e della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022. In particolare, la Commissione ha rilevato che: il regime favorisce lo sviluppo di talune attività economiche (in special modo favorisce la produzione di energia rinnovabile); la misura è necessaria e adeguata affinché l'Italia consegua gli obiettivi ambientali europei e nazionali; la misura è proporzionata, in quanto è limitata al minimo necessario (l'aiuto è concesso a piccoli impianti e non supera il deficit di finanziamento); l'aiuto ha l'effetto di incentivazione, in quanto gli impianti di energia rinnovabile sovvenzionati non sarebbero finanziariamente sostenibili senza il sostegno pubblico; l'aiuto produce effetti positivi, soprattutto sull'ambiente, in linea con il Green Deal europeo (effetti positivi che superano gli effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza). Su queste basi la Commissione ha approvato il regime italiano in quanto conforme alle norme dell'Unione degli aiuti di Stato⁴³⁴⁴³⁵.

2.2 Aiuti a sostegno di un sistema di stoccaggio di energia elettrica

Altri aiuti di Stato particolarmente rilevanti concessi dall'Italia, sono gli aiuti a sostegno di un sistema di stoccaggio di energia elettrica. In particolare, la Commissione europea, ai sensi delle norme dell'Ue in materia di aiuti di Stato, ha approvato un regime italiano da 17,7 miliardi di euro a sostegno della costruzione e

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ *Ibidem*, cfr. AA. VV., *La Commissione approva un regime di aiuti di Stato italiano per un importo di 5,7 miliardi di € per sostenere le comunità energetiche rinnovabili e gli autoconsumatori*, di Rappresentanza in Italia, su https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-di-aiuti-di-stato-italiano-un-importo-di-57-miliardi-di-eu-2023-11-22_it#:~:text=La%20Commissione%20europea%20ha%20approvato,l'autoconsumo%20di%20energia%20elettrica,22/11/2023.

⁴³⁵ La decisione della Commissione sarà consultabile sotto il numero SA.106777 nel [registro sugli aiuti di Stato](#) sul sito web della Commissione [Concorrenza](#).

della gestione di un sistema di stoccaggio centralizzato dell'energia elettrica. Precisamente questo regime sosterrà la costruzione di impianti di stoccaggio di energia elettrica con una capacità congiunta superiore a 9 GW/71 GWh e resterà in vigore fino al 31 dicembre 2033. Anche questa misura, come quella analizzata nel precedente paragrafo, favorisce il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo e del pacchetto Fit for 55, consentendo l'integrazione nel sistema elettrico italiano delle fonti energetiche rinnovabili. La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non sempre coincide con i periodi di domanda di energia elettrica, ed è per questo che servono i sistemi di stoccaggio di tale energia. Essi, infatti, consentono di immagazzinare l'energia elettrica prodotta in eccesso nei periodi di sovrapproduzione e di utilizzarla nei periodi di scarsità, limitando, così, la riduzione dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e la necessità di produrre energia elettrica supplementare in centrali elettriche programmabili ma inquinanti (ad esempio gli impianti alimentati a combustibili fossili)⁴³⁶.

In quest'ambito gli aiuti consisteranno in pagamenti annuali destinati a coprire i costi di investimento e di gestione che saranno versati agli sviluppatori dei sistemi di stoccaggio di energia elettrica. Gli sviluppatori che richiederanno l'importo di aiuto più basso per volume di capacità offerta verranno selezionati con una procedura di gara competitiva, trasparente e non discriminatoria. Inoltre, il regime sarà aperto a tutte le tecnologie che soddisfano i requisiti di prestazione stabiliti dal gestore del sistema di trasmissione italiano e che sono approvate dall'autorità italiana di regolamentazione dell'energia (Arera): l'elenco delle tecnologie di stoccaggio di energia elettrica ammissibili sarà rivisto ogni due anni per far fronte agli sviluppi tecnologici. Attualmente le tecnologie ammissibili comprendono lo stoccaggio elettrochimico basato su ioni di litio e gli impianti di stoccaggio tramite pompa idraulica⁴³⁷.

Nell'ambito della misura, sarà istituita una nuova "piattaforma di scambio *time-shifting*", grazie alla quale le capacità di stoccaggio saranno condivise e offerte ai terzi sotto forma di prodotti time-shifting standardizzati. I beneficiari della misura saranno

⁴³⁶ AA. VV., *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato da 17,7 miliardi di euro a sostegno dello sviluppo di un sistema di stoccaggio di energia elettrica*, di Rappresentanza in Italia, su https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-italiano-di-aiuti-di-stato-da-177-miliardi-di-eu-sostegno-dello-2023-12-21_it, 21/12/2023; cfr. G. Picchetto Fratin, *Ue approva 17,7 miliardi di aiuti di Stato italiani per lo stoccaggio centralizzato di energia elettrica*, su <https://greenreport.it/news/energia/ue-approva-177-miliardi-di-aiuti-di-stato-italiani-per-lo-stoccaggio-centralizzato-di-energia-elettrica/>, 22/12/2023.

⁴³⁷ *Ibidem*.

tenuti a mettere a disposizione gli impianti di stoccaggio su tale piattaforma. La previsione di questa piattaforma è molto importante, perché attraverso i prodotti time-shifting è possibile conservare l'energia generata in un momento specifico in uno o più dei depositi selezionati, con la possibilità, poi, di reintrodurla nella rete in un secondo momento. La durata del periodo di conservazione definisce le varie tipologie di prodotti time-shifting, che possono variare da giornalieri a settimanali, da mensili ad annuali (possono persino estendersi su più anni). Il gestore del sistema di trasmissione assegnerà quindi gli impianti di stoccaggio fisici per dare esecuzione ai contratti di time-shifting standard, ottimizzando l'utilizzo degli impianti di stoccaggio disponibili. La piattaforma permetterà ai produttori che utilizzano fonti energetiche rinnovabili di utilizzare gli impianti di stoccaggio che beneficiano della misura per trasferire direttamente la loro produzione di energia elettrica dai periodi di sovrapproduzione a quelli di scarsità⁴³⁸: concretamente questa piattaforma gli consente di trasferire la loro produzione energetica dai momenti di eccessiva produzione a quelli di bassa disponibilità.

La Commissione ha valutato tale regime sulla base delle norme europee sugli aiuti di Stato, in particolare l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, che consente agli Stati membri di sostenere lo sviluppo di alcune attività economiche a determinate condizioni, e della disciplina in materia degli aiuti di Stato a favore del clima, della tutela dell'ambiente e dell'energia 2022. La commissione ha rilevato che: la misura facilita lo sviluppo di un'attività economica (in particolare lo sviluppo di impianti di stoccaggio dell'energia elettrica); il regime è necessario e adeguato per accelerare gli investimenti nello stoccaggio dell'energia elettrica ed è proporzionato, in quanto il livello dell'aiuto corrisponde all'effettivo fabbisogno di finanziamento e saranno messe in atto le misure di salvaguardia che limitano gli aiuti al minimo necessario (ad esempio, una procedura di gara competitiva per la concessione dell'aiuto); il regime sostiene gli obiettivi delle principali iniziative politiche dell'Ue (Green Deal e Fit for 55); gli aiuti comportano un effetto di incentivazione, in quanto gli impianti di stoccaggio sovvenzionati non sarebbero finanziariamente sostenibili senza l'intervento pubblico; gli aiuti producono effetti positivi che superano qualsiasi potenziale distorsione della concorrenza e degli scambi nell'Ue. Sulla base di tali conclusioni cui è giunta, la Commissione ha approvato il regime italiano ritenendolo

⁴³⁸ *Ibidem.*

conforme alle norme dell'unione europea sugli aiuti di Stato⁴³⁹. Questo regime di aiuto risulta particolarmente rilevante, poiché date le problematiche che si stanno riscontrando, lo stoccaggio dell'energia elettrica rappresenta un'ottima soluzione, assicurando la flessibilità, la stabilità e l'affidabilità necessarie per i sistemi energetici del futuro. La flessibilità è particolarmente necessaria nel sistema elettrico dell'Ue, dove si stima che la quota delle energie rinnovabili raggiungerà il 69% circa entro il 2030 e l'80% entro il 2050⁴⁴⁰.

L'approvazione da parte della Commissione di questo ambizioso progetto rappresenta una vera e propria svolta per l'Italia e invia un segnale forte a tutta l'Europa, e al Mondo in generale, sull'importanza di investire in tecnologie rinnovabili e sostenibili: in quest'ambito l'Italia si è affermata come leader, aprendo la strada a una transizione energetica che non solo è necessaria, ma che risulta anche tangibilmente attuabile. Questo sviluppo cui si va incontro e questo impegno che l'Italia sta dimostrando negli ultimi anni nella creazione di un'economia più resiliente e più green, offrono una visione ottimistica per il futuro dell'energia, del nostro Paese e delle nostre vite.

2.3 Incentivi al fotovoltaico

Altro settore particolarmente rilevante con riguardo al tema degli aiuti di Stato a favore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica è il fotovoltaico. Questo perché l'Italia è in un momento fondamentale di transizione e si trova a dover scegliere sempre di più soluzioni energetiche derivate da fonti sostenibili. È per questo che l'energia solare, principalmente il fotovoltaico, sta portando il Paese verso una nuova era di indipendenza energetica, rappresentando non più una tecnologia secondaria, ma una vera e propria protagonista della transizione green⁴⁴¹. Attraverso un impianto fotovoltaico è, infatti, possibile sfruttare l'energia solare per produrre energia elettrica verde, utilizzando questa fonte rinnovabile per coprire una parte del proprio fabbisogno energetico in modo sostenibile. Ciò comporta sicuramente una serie di vantaggi, come ad esempio: un risparmio sui costi della bolletta dell'energia

⁴³⁹ La decisione è consultabile sotto il numero SA.104106 nel [registro degli aiuti di Stato](#) sul [sito web della DG Concorrenza](#) della Commissione.

⁴⁴⁰ AA. VV., *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato da 17,7 miliardi di euro a sostegno dello sviluppo di un sistema di stoccaggio di energia elettrica*, Cit.

⁴⁴¹ AA. VV., *Impianti fotovoltaici: agevolazioni, fondi e bonus 2024 per incentivare l'energia rinnovabile*, su <https://www.ingegno-web.it/articoli/impianti-fotovoltaici-agevolazioni-fondi-e-bonus-2024-per-incentivare-l-energia-rinnovabile/#:~:text=Per%20favorire%20la%20transizione%20energetica,a%20famiglie%20a%20basso%20reddito,16/02/2024>.

elettrica; una produzione di energia sostenibile e pulita (contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas serra e quindi alla trasformazione energetica e alla diffusione delle fonti di energia rinnovabili); un aumento dell'autonomia energetica; una valorizzazione del proprio immobile (poiché con la presenza di pannelli solari il relativo immobile vede aumentare il proprio valore); una maggiore efficienza energetica (si migliora la classe energetica dell'immobile, potendo accedere ad una delle seguenti quattro classi energetiche A: A4, A3, A2 e A1); una possibilità di scelta su come sfruttare l'energia elettrica green prodotta dall'impianto (autoconsumo, scambio sul posto o partecipazione a comunità energetiche⁴⁴²). Ciononostante, ci sono comunque degli svantaggi, sebbene minimi. Ad esempio, l'impianto fotovoltaico non assicura una produzione di energia continua ed omogenea, perché da un lato esso non produce sempre energia, come di notte o nelle giornate di pioggia, e dall'altro il rendimento non è costante, perché dipende dall'irraggiamento solare, dalla posizione geografica e dal corretto dimensionamento e installazione dei pannelli⁴⁴³. Oppure un altro svantaggio sta proprio nel costo dell'investimento iniziale, che varia in media tra 2.500 e 3.500 euro per kWp⁴⁴⁴.

Ecco perché sono state previste, sia a livello nazionale sia a livello regionale, diverse forme di incentivi per le installazioni di pannelli fotovoltaici. Si tratta di agevolazioni che riguardano tanto i privati quanto le aziende e che variano a seconda delle due ipotesi. Per i privati si ricordano: il superbonus del 70%; il bonus ristrutturazione del 50%; l'IVA agevolata. Per le aziende, invece, le agevolazioni consistono in: reverse charge; nuova Sabatini; Decreto FER2⁴⁴⁵. In entrambi i casi si tratta di agevolazioni volte a facilitare le installazioni di questi impianti in tutta Italia, perché mirano a ridurre enormemente i costi.

Analizzandole nel dettaglio e partendo dagli incentivi al fotovoltaico per i privati, centrale è il *Superbonus del 70%*, un'agevolazione che garantisce una detrazione fiscale del 70% in caso di interventi definiti "trainanti", ovvero destinati sia a

⁴⁴² Lo scambio sul posto consiste nella cessione dell'energia elettrica prodotta e non consumata, ricevendo, così, energia in compensazione in base a quella immessa nella rete. La partecipazione a comunità energetiche, invece, è un modello di produzione e condivisione di energia da fonti green tra diversi utenti situati nelle vicinanze e collegati tra loro tramite una smart grid.

⁴⁴³ Per limitare questo fenomeno è possibile installare le batterie per l'accumulo fotovoltaico, con cui ottimizzare la resa dell'impianto e massimizzare l'autoconsumo.

⁴⁴⁴ AA. VV., *Impianti fotovoltaici: vantaggi e svantaggi*, su <https://www.sorgenia.it/guida-energia/impianti-fotovoltaici-vantaggi-svantaggi#:~:text=Attraverso%20un%20impianto%20fotovoltaico%20è,fabbisogno%20energetico%20in%20modo%20sostenibile>, 15/06/2022.

⁴⁴⁵ AA. VV., *Incentivi Fotovoltaico: tutti gli incentivi del 2024*, su <https://www.tgreen.it/incentivi-fotovoltaico-tutti-gli-incentivi-del-2024>, 09/02/2024.

migliorare e riqualificare un immobile dal punto di vista energetico, sia a renderlo più sicuro dal rischio sismico. Concretamente essa consente di effettuare lavori di ristrutturazione importanti alla propria abitazione e di recuperare il 70% delle spese consentite. Nel caso di installazione di un impianto fotovoltaico, questa non rientra tra gli interventi trainanti, ma è considerato un intervento trainato: qui è applicabile il bonus 90%, ma solo nell'ipotesi in cui questa installazione sia eseguita congiuntamente a uno degli interventi di cui sopra e rispetti una serie di requisiti⁴⁴⁶. Gli impianti fotovoltaici devono, poi, essere collegati alla rete pubblica e l'energia non autoconsumata sul posto deve essere ceduta al GSE secondo le modalità stabilite dalla normativa vigente. I limiti e le modalità relativi all'utilizzo e alla valorizzazione dell'energia condivisa sono definiti tramite decreto del Ministro dello Sviluppo Economico⁴⁴⁷. Altra agevolazione è il *Bonus ristrutturazione del 50%*, che consiste in una detrazione fiscale che può essere applicata sugli interventi di manutenzione, sia ordinaria che straordinaria in unità abitative singole o condomini, o anche sulle spese funzionali ad esso (acquisto di materiali, spese professionali, perizie, ponteggi, smaltimento rifiuti, IVA, progettazione, imposta di bollo). Questo incentivo per impianti fotovoltaici è disponibile fino al 31 dicembre 2024 e, concretamente, offre un rimborso fiscale pari alla metà dell'importo speso: esso è suddiviso in quote annuali spalmate su 10 anni, per un tetto massimo di spesa di 96.000 euro⁴⁴⁸. Per usufruire di tale agevolazione bisogna inviare la comunicazione ENEA entro 90 giorni dalla conclusione dei lavori, seguita da pagamento tramite bonifico bancario o postale. A ciò si aggiunge l'*IVA agevolata*: per tutte le opere che consentono un risparmio energetico, l'imposta sul valore aggiunto passa dal 22% al 10% per le abitazioni già esistenti; per le nuove case, invece, l'IVA è al 4%. Questo incentivo comprende non solo il costo dell'impianto tradizionale (con l'installazione), ma anche l'eventuale costo delle batterie se si tratta di un sistema con accumulo. Il vantaggio dell'IVA agevolata è che al momento non è prevista una data di scadenza, per cui esso può essere applicato a tutte le componenti dell'impianto e in tutte le fasi di progettazione per l'intera durata del funzionamento dei tuoi pannelli⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ AA. VV., *Impianti fotovoltaici: agevolazioni, fondi e bonus 2024 per incentivare l'energia rinnovabile*, Cit.

⁴⁴⁸ Un esempio pratico: l'acquisto di un impianto fotovoltaico per un costo di 15.000 euro. L'agenzia delle Entrate rimborserà 7.500 euro sotto forma di detrazioni IRPEF, rateizzate uniformemente nei successivi 10 anni, riducendo così l'onere fiscale per il beneficiario.

⁴⁴⁹ AA. VV., *Incentivi Fotovoltaico: tutti gli incentivi del 2024*, Cit.

Nel caso di aziende, esistono altre detrazioni fiscali più specifiche. Questo perché se già per i privati i costi dell'energia elettrica diventano sempre più insostenibili, per le aziende la situazione è ancora più complicata, data proprio la quantità di energia che serve per le loro attività. Le aziende hanno visto la loro situazione peggiorare nel tempo, prima a causa della pandemia, poi a causa del conflitto tra la Russia e l'Ucraina e questo porta a problematiche che si riflettono in tutto il Paese e nella vita delle persone: si tratta di avvenimenti che hanno fatto precipitare l'Italia in una crisi energetica senza precedenti. Per queste ragioni, sono molti gli imprenditori italiani che stanno cercando di rendere le proprie attività indipendenti da un punto di vista energetico e per farlo molti stanno investendo nel fotovoltaico, che sembra essere la migliore soluzione per arrivare a questa tanto auspicata indipendenza energetica. In un contesto energetico caratterizzato da una forte imprevedibilità dei prezzi, le imprese che si affidano alla rete elettrica per alimentare i propri processi produttivi riscontrano molte difficoltà nel prevedere in maniera accurata il costo dell'energia. Attraverso l'installazione di pannelli fotovoltaici si porrebbe fine a questa problematica, perché si andrebbe ad investire in un generatore di energia che consente di aver sempre meno bisogno di prelevare energia dalla rete elettrica nazionale: autoconsumando l'energia prodotta dall'impianto, si consuma energia a costo zero, e al tempo stesso si riduce la quantità di energia prelevata dalla rete nazionale a pagamento. Proprio per questi motivi e non solo, anche per consentire alle aziende di diminuire la dipendenza dai combustibili fossili e, quindi, ridurre le proprie emissioni di CO₂ e diventare più green (e di conseguenza più attrattive verso i clienti), sono stati previsti degli incentivi. Un importante incentivo, valido fino al 31 dicembre 2026, è il *Reverse charge*, il regime di inversione contabile, ovvero un meccanismo per cui è possibile richiedere l'esenzione dal pagamento immediato dell'IVA: di solito questa deve essere pagata dal fornitore, ma con il reverse charge sarà l'acquirente ad averne l'onere. Questa agevolazione può essere richiesta per le attività di fornitura, installazione e manutenzione relative ai pannelli fotovoltaici integrati, semi-integrati e a terra. Accanto a questo si ricorda la *Nuova Sabatini*, che consente alle piccole-medie imprese di riuscire ad ottenere un'agevolazione per l'adozione di questa fonte di energia rinnovabile. Così come era già l'anno scorso il tasso di interesse è al 3,575% e le modalità di accesso dipendono dalla spesa, che deve rientrare tra i 20.000 e i 4 milioni di euro, per una durata massima di 5 anni. La differenza rispetto al passato è che quest'anno il finanziamento verrà erogato in un'unica tranche. Il credito che viene

concesso con questa agevolazione per pannelli fotovoltaici non può coprire spese accessorie o funzionali all'installazione e per richiederlo è necessario farsi finanziare da una banca o da un intermediario. Infine, per le imprese un ulteriore incentivo è il *Decreto FER2*, che a inizio gennaio 2024 la Commissione europea ha ufficialmente approvato e sarà valido fino al 31 dicembre 2028. Esso è un incentivo per l'acquisto di impianti fotovoltaici indiretto, che prevede un compenso per tutte le imprese che decidono di sostituire le coperture dei propri edifici eternit e in amianto con dei pannelli. Gli impianti a cui si rivolge questa agevolazione sono quelli che hanno una potenza che va dai 20 kW ai 1 MW e, a seconda del quantitativo di energia pulita reimmessa nella rete nazionali e di altri criteri specifici, possono ricevere un compenso considerevole⁴⁵⁰.

3 Aiuti di Stato a favore di una mobilità pulita e sostenibile

Il settore dei trasporti è uno dei settori maggiormente responsabili dell'inquinamento atmosferico nel mondo. Il contributo dei trasporti sul totale delle emissioni di Co2 è in aumento: all'inizio degli anni '90 non arrivava al 25%, mentre nel 2021 addirittura un terzo dell'anidride carbonica rilasciata nell'atmosfera è risultata attribuibile ai trasporti, in particolare quelli su strada. Il trasporto su strada da solo ha causato il rilascio di circa 95 milioni di tonnellate di Co2 nel 2021, quasi il 93% del totale. Di questo il 69% dei casi è attribuibile alle auto, che quindi da sole sono responsabili del 16% di tutte le emissioni. Queste emissioni causate dalle auto variano, poi, per tipo di alimentazione: il diesel è tra i più inquinanti, portando per ogni chilometro al rilascio di 167 grammi di Co2; segue la benzina con 161 g/km; più contenuti sono gli effetti del Gpl e delle varie tipologie di auto ibrida; l'unico tipo di vettura che non comporta emissioni è quello elettrico al 100%. Molto inferiore, invece, è il contributo del trasporto marittimo e dell'aviazione che ne costituiscono rispettivamente il 4% e l'1,7%. Inoltre, del tutto irrisorio è il peso del trasporto ferroviario, pari allo 0,1%. Negli ultimi decenni in Italia come nel resto d'Europa il rilascio di gas climalteranti nell'atmosfera si è progressivamente ridotto. Tuttavia, il 2021 ha registrato valori più elevati rispetto a quelli del 2019, prima del calo prodotto dallo scoppio della pandemia: precisamente, come rileva l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), le emissioni registrate nel 2021 sono state ben 11 milioni di tonnellate al di sopra del limite prestabilito. Sicuramente, non tanto per evitare un

⁴⁵⁰ *Ibidem.*

aumento di questo gap nei prossimi anni, ma quantomeno per minimizzarlo, è necessario investire maggiormente nella decarbonizzazione. Da questo punto di vista uno dei settori più critici è proprio quello dei trasporti: infatti la decarbonizzazione dello stesso, come si vedrà di seguito, è fondamentale per conseguire gli obiettivi climatici dell'Ue⁴⁵¹.

In una società come è quella attuale, i trasporti sono imprescindibili, però, come afferma la European Environmental Agency (Eea), i sistemi di spostamento attuali non sono sostenibili: i trasporti sono il settore più inquinante dopo l'energia. Ecco perché è intervenuta l'Unione europea, le cui norme mirano a rendere la mobilità più sostenibile attraverso la decarbonizzazione del settore, garantendo al contempo la promozione del mercato unico e l'aumento della connettività tra tutte le regioni europee. Com'è noto, in conformità con l'Accordo di Parigi⁴⁵² e con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, i Paesi dell'Ue sono impegnati a rendere l'Unione climaticamente neutra entro il 2050 e per conseguire questo obiettivo, entro il 2030, l'Unione stessa ridurrà le sue emissioni nette di gas a effetto serra in tutti i settori dell'economia di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 e continuerà a ridurre progressivamente le emissioni entro il 2050. Per contribuire a questo grande obiettivo, il settore dei trasporti deve necessariamente subire una trasformazione volta a ridurre del 90% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050 (rispetto ai livelli del 1990)⁴⁵³. Questa transizione verso una mobilità a basse emissioni è già cominciata a livello mondiale e il suo ritmo sta accelerando, anche alla luce delle grandi opportunità che la stessa offre, ad esempio: opportunità per i costruttori automobilistici europei di modernizzarsi, approdando alle nuove tecnologie e riconquistando la fiducia dei consumatori; opportunità per altri settori industriali e per il comparto manifatturiero di influire sugli standard a livello mondiale e di esportare prodotti; opportunità per le imprese e i fornitori di servizi energetici innovativi e gli investitori di contribuire alla crescita sostenibile e di creare occupazione. Tuttavia, nel settore dei trasporti i progressi nella decarbonizzazione sono stati più lenti rispetto ad altri settori economici: mentre in questi ultimi le emissioni sono fortemente diminuite, le

⁴⁵¹ AA. VV., *I trasporti sono ancora tra i principali responsabili dell'inquinamento*, su <https://www.openpolis.it/i-trasporti-sono-ancora-tra-i-principali-responsabili-dell'inquinamento/#:~:text=Nel%202021%20il%2033%25%20delle,grammi%20di%20Co2%20al%20chi%20metro>, in *Ecologia e Innovazione*, 15/12/2023.

⁴⁵² V. par 2.2, cap I.

⁴⁵³ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Consiglio dell'Unione europea – Politiche, su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/clean-and-sustainable-mobility/>.

emissioni dei trasporti sono, al contrario, aumentate negli ultimi anni. L'Unione, infatti, afferma che tra i suoi obiettivi vi è proprio quello di rendere il trasporto – di passeggeri e merci – più efficiente e meno dipendente dai combustibili fossili. In tal senso già andavano le comunicazioni della Commissione “Strategia europea per una mobilità a basse emissioni”⁴⁵⁴, del luglio 2016, e “L'Europa in movimento”⁴⁵⁵, del maggio 2017. Poi, nel 2021 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla “strategia della Commissione per una mobilità intelligente e sostenibile”⁴⁵⁶, in cui si delineano gli obiettivi dell'Ue per rendere la mobilità green, accogliendola favorevolmente. Quest'ultima comunicazione rappresenta la base del percorso di avvicinamento del sistema europeo dei trasporti alla mobilità sostenibile, intelligente e resiliente, poiché essa fissa diverse tappe fondamentali al 2030, al 2035 e al 2050:

- (i) Entro il 2030: almeno 30 milioni di veicoli a emissioni zero saranno in circolazione sulle strade europee; 100 città europee saranno a impatto climatico zero; il traffico ferroviario ad alta velocità raddoppierà; i viaggi collettivi programmati inferiori a 500 km dovrebbero essere neutri in termini di emissioni di carbonio all'interno dell'Ue; la mobilità automatizzata sarà diffusa su larga scala; saranno pronte per il mercato navi a emissioni zero.
- (ii) Entro il 2035: saranno pronti per il mercato aeromobili di grandi dimensioni a emissioni zero.
- (iii) Entro il 2050: quasi tutte le automobili, i furgoni, gli autobus e i veicoli pesanti saranno a emissioni zero; il traffico merci su rotaia raddoppierà; il traffico ferroviario ad alta velocità triplicherà; la rete europea dei trasporti (TEN-T) multimodale, attrezzata per i trasporti sostenibili e intelligenti con connettività ad alta velocità, sarà operativa per la rete globale.

A ciò si aggiunge anche la centralità del Pacchetto Fit for 55, che tra le varie iniziative comprende anche quelle volte alla decarbonizzazione dei trasporti stradali, aerei e marittimi. A tal fine l'Unione europea ha messo in atto una serie di iniziative politiche concrete, che hanno riguardato il trasporto stradale in primis. Come ha dichiarato

⁴⁵⁴ COM (2016) 0501 final, Bruxelles, 20/07/2016, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*.

⁴⁵⁵ COM (2017) 652 final, Bruxelles, 08/11/2017, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni empty, *L'Europa in movimento*.

⁴⁵⁶ COM (2020) 789 final, Bruxelles, 09/12/2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*.

Frans Timmermans, Vicepresidente esecutivo dell'European Green Deal, per raggiungere gli obiettivi climatici, le emissioni del settore dei trasporti devono rilevare una chiara tendenza al ribasso: a tal fine è necessario un intervento della Commissione europea, che dovrà cambiare il modo in cui persone e merci si muovono nel continente⁴⁵⁷.

Nel marzo 2023, attraverso la revisione del regolamento dell'Ue del 2019 (reg. 2019/631), il Consiglio ha adottato nuove norme per ridurre ulteriormente le emissioni di Co2 delle autovetture e dei furgoni nuovi⁴⁵⁸: dal 2030 al 2034 le emissioni dovranno essere ridotte rispettivamente del 55% e del 50% rispetto agli obiettivi del 2021; inoltre, dal 2035 tutte le autovetture e i furgoni nuovi dovranno essere a emissioni zero⁴⁵⁹. Tra il 2025 e la fine del 2029 sarà in vigore un meccanismo di incentivazione regolamentare per i veicoli a basse e zero emissioni (ZLEV): grazie a questo meccanismo, se un costruttore soddisfa determinati parametri di riferimento per le vendite di veicoli a basse e a zero emissioni, può essere ricompensato con obiettivi meno rigorosi in materia di emissioni di Co2 (il parametro di riferimento è fissato al 25% per le autovetture e al 17% per i furgoni). Inoltre, il regolamento prevede una graduale riduzione del tetto massimo ai crediti di emissione che i costruttori possono ricevere per le innovazioni ecocompatibili che riducono in modo verificabile le emissioni di Co2 del trasporto su strada fino a un massimo di 4 g/km all'anno 2030 fino alla fine del 2034. Questo regolamento, infine, contiene una clausola di revisione che consente alla Commissione, nel 2026, di valutare i progressi compiuti, con la eventuale possibilità di rivederli⁴⁶⁰.

Tra le altre proposte europee, nel giugno 2019 sono state adottate norme in materia di emissioni per i veicoli pesanti, con lo scopo di rafforzare il regolamento vigente per aiutare l'Ue a realizzare le sue ambizioni nella lotta ai cambiamenti climatici. Anche qui, tale proposta mira a ridurre ulteriormente le emissioni di Co2 nel settore del trasporto su strada, rafforzando gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il 2030 (-45%) e introducendo nuovi traguardi per il 2035 (-65%) e il 2040 (-90%).

⁴⁵⁷ AA. VV., *Mobilità sostenibile: la strategia dell'Unione europea*, su <https://www.webuildgroup.com/it/discovery/articoli/mobilita-sostenibile-la-strategia-dellunione-europea/>.

⁴⁵⁸ Nel marzo 2023 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo e l'atto finale è stato firmato il 19 aprile 2023: Regolamento (UE) 2023/851.

⁴⁵⁹ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit.

⁴⁶⁰ AA. VV., *"Pronti per il 55%": il Consiglio adotta il regolamento sulle emissioni di Co2 per le autovetture e i furgoni nuovi*, Consiglio dell'Unione europea – Comunicati Stampa, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-council-adopts-regulation-on-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/>, 28/03/23.

Conformemente con ciò tutti i nuovi autobus urbani dovranno essere a emissioni zero a partire dal 2035. Il Consiglio ha raggiunto un accordo sulla proposta nell'ottobre 2023 e nel gennaio 2024 i negoziatori del Consiglio e del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sulle nuove norme (accordo in attesa dell'adozione formale da parte di entrambe le istituzioni)⁴⁶¹.

Oltre a fissare norme in materia di emissioni per i veicoli, l'Unione europea sta elaborando disposizioni volte a ridurre ulteriormente gli inquinanti atmosferici prodotti dal trasporto su strada. L'Ue è andata in questa direzione attraverso il regolamento Euro 7 (reg. (UE) 2023/851, riguardante per la prima volta, in un unico atto giuridico, autovetture, furgoni e veicoli pesanti), che stabilisce norme in materia di emissioni che integrano i limiti di Co2 sopra riportati e riguardano anche altri elementi inquinanti, tra cui l'inquinamento dovuto all'abrasione degli pneumatici, ai freni e alle batterie. Il Consiglio ha adottato un orientamento generale sul regolamento nel settembre 2023 e nel dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio sulla proposta⁴⁶².

La legislazione europea è intervenuta anche con riguardo alla tariffazione dei veicoli pesanti per l'uso di determinate infrastrutture stradali negli Stati membri. Infatti, nel novembre 2021, il Consiglio ha dato via libera alla revisione di tali norme, note collettivamente come direttiva "Eurobollo"⁴⁶³: ciò è avvenuto con lo scopo di promuovere e incentivare trasporti più ecologici e più efficienti, in linea con il Green Deal europeo e con l'Accordo di Parigi⁴⁶⁴.

Oltre ad essere intervenuta per provare a migliorare la condizione del trasporto stradale in termini di sostenibilità ambientale ed efficienza, l'Unione si è interessata anche dei settori del trasporto ferroviario, del trasporto aereo e del trasporto marittimo, ponendo in essere diverse iniziative politiche, anche se in misura ridotta e meno invasive rispetto a quelle viste per il trasporto stradale. Con riguardo al trasporto ferroviario, questo si spiega perché esso è in gran parte alimentato da energia elettrica e pertanto risulta essere il mezzo di trasporto più sostenibile⁴⁶⁵. I ministri europei hanno comunque sottolineato la necessità di sviluppare ulteriormente il trasporto

⁴⁶¹ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ Direttiva (UE) 2022/362 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022 sulla tassazione a carico dei veicoli per l'uso di alcune infrastrutture. Essa è entrata in vigore nel marzo 2022.

⁴⁶⁴ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit.

⁴⁶⁵ Secondo i dati dell'Agenzia europea dell'ambiente, nel 2018 solo lo 0,4% delle emissioni totali di gas serra dell'Ue proveniva dal settore ferroviario.

ferroviario nell'Unione, sia per i passeggeri che per le merci. Nel dicembre 2020, come sopra enunciato, la Commissione europea ha presentato, nel quadro del Green Deal europeo, la sua strategia per una mobilità sostenibile e intelligente e con riguardo al settore ferroviario la strategia chiede il raddoppio della rete ferroviaria ad alta velocità nell'Ue entro il 2030. Nel giugno 2021 il Consiglio ha adottato delle conclusioni su questo tema, nelle quali, com'è noto, ha accolto favorevolmente la strategia della Commissione. Dato che il contributo "inquinante" del trasporto ferroviario è minimo (0,1%), in quest'ambito, è necessario intervenire principalmente per migliorare la gestione e il coordinamento delle ferrovie, aumentandone la loro capacità, così come proposto l'11 luglio 2023 dalla Commissione europea⁴⁶⁶. L'obiettivo è quello di superare la tradizionale frammentazione delle ferrovie europee dovuta all'esistenza di complessi sistemi nazionali indipendenti l'uno dall'altro e superare anche la scarsa efficienza, flessibilità e affidabilità del servizio, in particolare per il trasporto delle merci, rafforzando la resilienza del settore ferroviario di fronte alla crisi. Nel 2021 l'Unione ha rivisto anche le norme sui passeggeri del trasporto ferroviario, al fine di sostenere sempre la mobilità pulita, facilitando il trasporto delle biciclette sui treni da parte dei viaggiatori: di norma ogni treno in Europa dovrebbe essere dotato di almeno quattro spazi per le biciclette⁴⁶⁷.

Con riguardo al trasporto aereo, al fine di ridurre in modo significativo le loro emissioni, l'Unione ha previsto l'utilizzo di carburanti sostenibili per l'aviazione (biocarburanti, carburanti sintetici per l'aviazione e carburanti per l'aviazione derivanti da carbonio riciclato). La proposta *ReFuelEU Aviation* nell'ambito del pacchetto Fit for 55 mira a ridurre l'impronta ambientale dell'aviazione e a contribuire al conseguimento degli obiettivi climatici dell'Ue e ha previsto, per i fornitori di carburante per aeromobili, l'obbligo di aumentare la quota di combustibili sostenibili fino al 70% entro il 2050. Il grande ostacolo è qui rappresentato da una scarsa offerta e da prezzi molto più elevati rispetto a quelli dei combustibili fossili⁴⁶⁸. Una iniziativa simile è stata pensata anche per il trasporto marittimo: ci si riferisce all'iniziativa *FuelEU Maritime*, che promuoverà l'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo. Lo scopo è quello di ridurre l'intensità dei gas a effetto serra dell'energia usata a bordo dalle navi fino all'80% entro il 2050,

⁴⁶⁶ COM (2023) 443/2.

⁴⁶⁷ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit. e AA. VV., *Politica ferroviaria*, Consiglio dell'Unione europea – Politiche, su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/rail-transport-policy/>.

⁴⁶⁸ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit.

garantendo, comunque, il buon funzionamento del traffico marittimo ed evitando distorsioni nel mercato interno⁴⁶⁹.

L'Europa è intervenuta anche sulla Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), con l'obiettivo di ridurre emissioni di gas a effetto serra, inquinamento e congestione, promuovendo, anche per le merci, un maggiore ricorso al trasporto su rotaia e marittimo a corto raggio per vie navigabili interne⁴⁷⁰.

A livello di finanziamenti, centrale è il c.d. Meccanismo per collegare l'Europa (MCE) per il periodo 2021/2027, che ha tra i suoi principali obiettivi la promozione della sostenibilità. Pertanto, esso contribuisce alla decarbonizzazione del settore della mobilità e di conseguenza al conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica per il 2050. L'MCE ha un valore di 33,71 miliardi di euro, che saranno utilizzati per finanziare lo sviluppo di infrastrutture sostenibili e di elevata efficienza nei settori dei trasporti, del digitale e dell'energia: di questi 33 miliardi, 25 sono indirizzati al settore trasporti, per sviluppare e ammodernare le infrastrutture ferroviarie, stradali, marittime e di navigazione interna e per garantire una mobilità sicura e protetta. Come detto da Pedro Nuno Santos, ministro portoghese delle Infrastrutture e dell'edilizia abitativa e presidente del Consiglio, l'MCE contribuisce all'integrazione europea, facilitando i collegamenti transfrontalieri, promuovendo la coesione e la sostenibilità e rafforzando la competitività attraverso investimenti mirati alle infrastrutture⁴⁷¹.

Insieme a tutte queste iniziative ve ne è un'altra particolarmente importante e sicuramente attuale: il Consiglio ha adottato un nuovo quadro per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti, al fine di accelerare la transizione digitale e una mobilità più intelligente nell'Ue. Questi sistemi di trasporto (ITS), come i pianificatori di viaggio, eCall e le automobili automatizzate, rivoluzionano il modo in cui le persone si spostano consentendo non solo di risparmiare tempo e di semplificare la pianificazione degli spostamenti, ma anche di ridurre le emissioni e le congestioni. La direttiva ITS⁴⁷², adottata dal Consiglio nell'ottobre 2023, intende accelerare la disponibilità e migliorare l'interoperabilità dei dati digitali che alimentano servizi quali i pianificatori di viaggio multimodali e i servizi di navigazione: ciò consentirà

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ *Ibidem*.

⁴⁷¹ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit. e AA. VV., *Il consiglio adotta il programma faro dell'Ue "meccanismo per collegare l'Europa 2.0"*, Consiglio dell'Unione europea – Comunicati Stampa, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/14/eu-s-flagship-programme-connecting-europe-facility-20-adopted-by-the-council/>, 14/06/2021.

⁴⁷² Direttiva (UE) 2023/2661 del Parlamento europeo e del Consiglio.

ai veicoli e alle infrastrutture stradali di comunicare tra loro, ad esempio per segnalare imprevisti, come possono essere degli ingorghi stradali⁴⁷³.

Dopo aver chiarito quali sono gli interventi messi in atto in Europa e quali misure sono state adottate al fine di raggiungere una mobilità sostenibile, procedendo alla decarbonizzazione del settore dei trasporti, è necessario analizzare cosa è accaduto in Italia.

3.1 Misure adottate dall'Italia

Nell'ordinamento italiano odierno si stanno mettendo in campo diversi interventi normativi per favorire un diverso approccio alla mobilità, in linea con gli orientamenti europei. Questo tema risulta essere particolarmente rilevante soprattutto in relazione agli ingenti fondi stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴⁷⁴. Di esso rilevano in questa sede diverse Missioni: la Missione n. 3, "Infrastrutture per la mobilità sostenibile" mira a completare entro il 2026 un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile (in linea con il Green Deal europei, gli obiettivi dell'Agenda 2030 e il PNIEC); nella Missione n. 2, "Rivoluzione verde e transizione ecologica", la Componente n. 2 è dedicata alla "Transizione energetica e mobilità sostenibile" e include tutti gli investimenti e le riforme destinate ad agevolare l'autorizzazione di progetti di mobilità sostenibile, alla realizzazione di piste ciclabili e infrastrutture di trasporti rapido a emissioni zero; nella nuova Missione n. 7⁴⁷⁵ sono previsti investimenti volti da un lato a potenziare il parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e dall'altro a sovvenzionare lo sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus elettrici⁴⁷⁶.

L'Italia, per favorire il raggiungimento di questi obiettivi e diffondere la mobilità sostenibile, sta adottando diverse misure, tra cui vi sono i contributi c.d. *ecobonus*, che sono stati concessi per l'acquisto di veicoli ecologici e la rottamazione dei veicoli più inquinanti, a partire già dalla legge di bilancio 2019. L'*ecobonus* (misura gestita

⁴⁷³ AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Cit.

⁴⁷⁴ Il regolamento 2021/241 (RRF) fissa per gli Stati la soglia minima di investimento a sostegno della transizione verde al 37 per cento dei fondi PNRR e l'Italia ha adottato questa soglia destinando risorse complessive di oltre 82 miliardi di euro agli obiettivi ambientali e climatici.

⁴⁷⁵ La Missione n. 7 è stata istituita con il recepimento del capitolo RePowerEU nella rimodulazione del PNRR approvata a dicembre 2023.

⁴⁷⁶ AA. VV., *La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale*, Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX Legislatura, su https://temi.camera.it/leg19/temi/19_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html, 10/04/2024, p. 1.

da Invitalia) è un contributo che si rivolge sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche, che intendono acquistare veicoli non inquinanti e che non abbiano necessariamente un'auto da rottamare. Importanti sono stati, in quest'ambito, il Dpcm 6 aprile 2022 che ha disciplinato la concessione dei contributi per anni 2022-2024, stanziando i relativi fondi, e il successivo Dpcm 4 agosto 2022, che ha innalzato del 50 per cento i contributi per l'acquisto di veicoli fino a 60 g/km Co₂, nel caso in cui l'acquirente abbia un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a euro 30.000 e li ha estesi (con importi diversi) alle persone giuridiche che svolgono attività di noleggio auto con finalità commerciali, diverse dal *car sharing*, purchè mantengano la proprietà dei veicoli almeno per 12 mesi. Le risorse e le modalità attuative per l'ecobonus 2023 sono state definite dalla circolare 20 dicembre 2022, che ha reso disponibili 630 milioni di euro per l'acquisto di veicoli non inquinanti di categoria M1 (autoveicoli), L1e-L7e (motocicli e ciclomotori) e N1 e N2 (veicoli commerciali)⁴⁷⁷. Mentre per l'ecobonus 2024 è intervenuta la circolare 28 dicembre 2023⁴⁷⁸. L'ammontare del bonus varia in base alle emissioni dell'auto che si intende acquistare: in linea generale meno inquinante è l'auto, maggiore è l'importo dell'incentivo. Inoltre, l'incentivo sarà maggiorato in base alla contestuale rottamazione della vecchia auto e nel caso in cui l'ISEE sia inferiore a 30.000 euro annui. Gli incentivi previsti sono i seguenti:

- (i) Da 6.000 a 12.750 euro per le auto elettriche, con emissioni tra 0 e 20 g/km: questa è la categoria di auto che gode degli ecoincentivi più elevati;
- (ii) Da 4.000 a 10.000 euro (2000 senza rottamazione) per le Ibride plug-in, con emissioni tra 21 e 60 g/km: si fa riferimento a quelle auto dotate di un motore endotermico e uno elettrico con una batteria ricaricabile anche tramite una fonte esterna, per esempio una colonnina di ricarica;
- (iii) Da 1.500 a 3.000 euro, ma solo con rottamazione, per le auto a combustione interna, con emissioni tra 61 e 135 g/km: si fa riferimento a tutte le auto dotate di un motore endotermico, a benzina, diesel o a gas⁴⁷⁹.

Per accedere al contributo la procedura da seguire è molto semplice. Se ne occupa il concessionario: una volta scelto il veicolo da acquistare, egli potrà proporvi il prezzo

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁷⁸ AA. VV., *Ecobonus – Mobilità sostenibile. Incentivi auto e altri veicoli non inquinanti*, Ministero delle Imprese e del Made in Italy – Incentivi, su <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/ecobonus-automotive>.

⁴⁷⁹ AA. VV., *Incentivi ed ecobonus per una mobilità sostenibile*, su <https://freeto-x.it/articolo/incentivi-ed-ecobonus-per-una-mobilita-sostenibile/>, 16/04/2024.

di acquisto già scontato in base al valore dell'ecobonus a cui si ha diritto. Successivamente sarà sempre il concessionario ad occuparsi della procedura che gli permetterà di ottenere il rimborso dell'ecobonus, che avrà scontato dal prezzo di acquisto⁴⁸⁰.

Oltre all'ecobonus, sono state elaborate anche altre misure nel nostro ordinamento, sempre in conformità con la normativa europea, per favorire lo sviluppo della mobilità (in particolare stradale) pulita, elettrica ed ibrida. Ad esempio, si è intervenuti sia sul versante dello sviluppo delle infrastrutture pubbliche per la ricarica elettrica dei veicoli sia sui contributi per l'acquisto da parte dei privati di colonnine di ricarica per i veicoli elettrici. In particolare, è stato concesso (con Dpcm 4 agosto 2022) un contributo per gli anni 2022, 2023 e 2024, per l'acquisto di colonnine di ricarica di potenza standard per la ricarica dei veicoli elettrici da parte di utenti domestici, pari all'80 per cento del prezzo di acquisto e posa in opera, nel limite massimo di euro 1.500 per persona, innalzato ad 8.000 euro in caso di posa in opera sulle parti comuni degli edifici condominiali. Di questo tema infrastrutturale se ne è occupata la Missione n. 2 del PNRR, sopra citata, che ha appunto previsto delle sovvenzioni per lo sviluppo della rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica⁴⁸¹. Precisamente, per il 2024 sono disponibili 70 milioni di euro per l'acquisto e l'installazione di ricarica elettrica. Lo sportello per poter accedere a questi incentivi è stato riaperto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy il 15 marzo e rimarrà attivo per almeno tre mesi, ai fini della compilazione e dell'invio della domanda. Per il decreto di concessione ed erogazione dei contributi si dovranno attendere 90 giorni dalla chiusura dello sportello: i contributi saranno erogati in base all'ordine cronologico di ricezione delle domande. Destinatari di queste agevolazioni sono sempre sia le imprese, presenti su tutto il territorio e di qualsiasi dimensione, sia i singoli professionisti, per un importo pari al 40% delle spese ammissibili sostenute dopo il 4 Novembre 2021 e oggetto di fatturazione elettronica. Le spese possono riguardare: l'acquisto e la messa in opera di infrastrutture di ricarica, comprese le spese di installazione delle colonnine, gli impianti elettrici, le opere edili strettamente necessarie, gli impianti e i dispositivi per il monitoraggio; le spese, nel limite del 10%,

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ AA. VV., *La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale*, Cit. p. 12.

per la concessione alla rete elettrica; le spese, nel limite del 10%, per la progettazione, direzione lavori, sicurezza e collaudi⁴⁸².

Tra gli altri settori in cui l'Italia è intervenuta e sta ancora intervenendo vi è poi quello della micromobilità elettrica, ossia il settore di cui fanno parte i monopattini, i segway e gli hoverboard. Partendo dalle origini, la sperimentazione della micromobilità elettrica è stata autorizzata con la legge di bilancio n. 145 del 2018, quindi a partire dal 2019, per 24 mesi, consentendo la circolazione su strada di questi dispositivi di mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica, secondo le modalità definite con il DM n. 229 del 4 giugno 2019. Questa sperimentazione è stata poi prorogata prima con il D.L. 162/2019, poi con il D.L. 68/2022 ed infine con il D.L. 51/2023, convertito dalla legge 3 luglio 2023, n. 87. Con quest'ultimo intervento è stata prevista la proroga di ulteriori 12 mesi, pertanto fino al 27 luglio 2024. Per incentivare la micromobilità elettrica, già il D.L. n. 111/2019 aveva istituito il Fondo "Programma sperimentale buono mobilità" per l'erogazione, nel 2020, di buoni per l'acquisto di tali mezzi e di biciclette a pedalata assistita ovvero per l'utilizzo di forme di mobilità condivisa (c.d. *sharing mobility*). Successivamente, è stato previsto un "buono mobilità", da spendere entro il 31 dicembre 2024, per l'acquisto di tali veicoli, soprattutto con riferimento alle biciclette elettriche, fino a un importo massimo di 1.000 euro⁴⁸³.

A questi interventi se ne aggiungono altri per lo sviluppo della mobilità ciclistica: la legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022) ha istituito nello stato di previsione del MIT un "Fondo per lo sviluppo di ciclovie urbane intermodali", con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2023 e di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, al fine di promuovere l'uso dei servizi di trasporto pubblico locale e ferroviario, in attuazione del Piano generale della mobilità ciclistica. In particolare, tale fondo è destinato alla realizzazione nel territorio urbano di nuove ciclovie, nonché di infrastrutture di supporto in connessione a reti di trasporto pubblico locale e ferroviario, effettuati da parte dei comuni, delle città metropolitane e delle unioni di comuni. Per poter accedere al riparto delle risorse, che avverrà con decreto ministeriale, i comuni, le città metropolitane e le unioni di comuni, all'atto della richiesta, devono dimostrare di aver approvato in via definitiva strumenti di

⁴⁸² A. Di Carlo, *Bonus colonnine elettriche, come richiederlo nel 2024: istruzioni e scadenze*, su <https://www.infobuildenergia.it/bonus-colonnine-elettriche-istruzioni-scadenze/#:~:text=Il%20bonus%20colonnine%20elettriche%20si,sostenute%20nell'arco%20del%202023,19/02/2024>.

⁴⁸³ AA. VV., *La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale*, Cit. pp. 15-16.

pianificazione dai quali si evinca la volontà dell'ente di procedere allo sviluppo strategico della rete ciclabile urbana⁴⁸⁴.

Altro settore di intervento è quello del trasporto pubblico, finanziato principalmente tramite il c.d. “Fondo TPL”, il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, istituito nel 2013 dalla legge di stabilità (L. n. 228/2012). Gli stanziamenti del Fondo TPL si trovano, nel Bilancio dello Stato, sul capitolo 1215 dello Stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e trasporti. La Legge di bilancio 2024 (L. n. 213/2023) reca uno stanziamento per il Fondo TPL su tale capitolo di 5.179.554.000 euro per il 2024, di 5.223.554.000 euro per il 2025 e di 5.274.554.000 euro per il 2026⁴⁸⁵. Nel 2024 è stato nuovamente istituito un incentivo al trasporto pubblico: si parla del c.d. Bonus Trasporti, che consiste in un contributo economico di 60 euro per l'acquisto di abbonamenti ai mezzi pubblici locali, regionali e interregionali per i cittadini con un reddito ISEE non superiore a 20 mila euro (ad oggi i fondi stanziati già sono esauriti e dato che l'incentivo non è stato confermato dalla nuova Legge di bilancio non si potrà richiedere per tutto il 2024)⁴⁸⁶.

Tutte queste misure adottate in Italia non sono altro che agevolazioni che mirano a rendere il trasporto più green e di conseguenza a migliorare la vita delle persone, sia se si guarda agli incentivi per l'acquisto di auto a basse emissioni o di bici elettriche, sia se si guarda a quelli per l'installazione di colonnine di ricarica elettriche o per la realizzazione nelle città di piste ciclabili, sia se si fa riferimento ai bonus volti ad agevolare il trasporto pubblico e ridurre l'uso di automobili o altri mezzi inquinanti nelle aree urbane e non. Tali innovazioni e azioni strategiche sono orientate principalmente verso due direzioni: la prima, caratterizzata dal passaggio delle automobili di proprietà ai servizi di sharing; la seconda, dall'implementazione di un sistema di trasporto pubblico più intelligente e multimodale. Ciò al fine di ridurre il numero di mezzi di trasporto su strada e quindi, conseguentemente, le emissioni di Co2 e l'inquinamento. L'obiettivo è quello di attuarle già nel 2035, anno che rappresenterà la fase di transizione dell'intero processo in esame e che sarà caratterizzato dalla coesistenza di diverse alternative tecnologiche sul tipo di vettore energetico per i mezzi di trasporto e la guida autonoma.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, p.18.

⁴⁸⁶ V. Mancino, *Bonus trasporti, le novità del 2024*, su [135](https://www.confcommercio.it/-/bonus-trasporti#:~:text=Il%20Bonus%20Trasporti%20è%20un%20contributo%20economico%20di%2060%20euro,l'esaurimento%20della%20dotazione%20finanziaria., 02/05/2024.</p></div><div data-bbox=)

Attualmente ci sono già diverse città italiane che hanno dato vita a questo processo: secondo il “Diciassettesimo rapporto di Euromobility⁴⁸⁷ sulla mobilità sostenibile nelle principali 50 città italiane”, negli ultimi anni in Italia c’è stato un forte progresso delle città nel promuovere soluzioni di mobilità sostenibile, compresi i sempre più diffusi sistemi di sharing di auto, bici, scooter e monopattini. Da questo rapporto è emerso che la città più *eco-mobile* d’Italia è Firenze, seguita da Milano, Parma, Torino, Bologna. Roma è al diciottesimo posto, mentre le città meno ecosostenibili sono risultate essere Messina, Catania e Potenza⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ *Euromobility* è un’associazione che si occupa, da oltre vent’anni, di formazione e diffusione di buone pratiche a sostegno della mobilità sostenibile. Inoltre, l’associazione è partner di numerosi progetti del “Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro” del MASE.

⁴⁸⁸ AA. VV., *Diciassettesimo rapporto di Euromobility sulla mobilità sostenibile nelle principali 50 città italiane*, su <https://www.euromobility.org>.

Conclusioni

Alla luce di quanto letto si può comprendere quanto sia importante, a volte, l'intervento dei pubblici poteri. Ci sono ambiti in cui l'interesse pubblico è preminente e pertanto è necessario evitare fallimenti (comunemente noti come *market failures*): tra questi sicuramente, come sopra ampiamente chiarito, vi è il settore energetico e in generale quello della sostenibilità ambientale. Si è visto che spesso il mercato da solo non è in grado di fronteggiare tutte le esigenze che emergono in questo contesto. Infatti, per realizzare quella che è la c.d. decarbonizzazione, obiettivo fissato all'interno di vari atti sia a livello europeo che nazionale (ne sono degli esempi il *Green Deal* o il PNRR), è necessario un intervento, ovvero un aiuto, dello Stato. Si tratta di un aiuto che deve necessariamente essere ben integrato in quello che è un sistema come il nostro, ovvero concorrenziale; infatti, è fondamentale che non venga, in alcun modo, falsata la concorrenza.

Dunque, è anzitutto lo Stato che deve promuovere e finanziare progetti volti a realizzare gli obiettivi della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, e della neutralità climatica entro il 2050. È lo Stato a dover intervenire per garantire un ambiente di vita sicuro, pulito, sano e sostenibile e dovrebbe anche propagandare la questione ambientale e sensibilizzare i cittadini, a partire dai bambini, con lo scopo di far nascere una vera e propria coscienza ambientale. Ciò perché se tutto parte dai pubblici poteri, sicuramente i singoli individui si sentiranno maggiormente spronati ad adottare uno stile di vita conforme alla c.d. sostenibilità ambientale e a fare investimenti nel settore energetico. Come abbiamo avuto modo di vedere, l'Europa sta agendo in questo campo già da diversi anni e l'Italia sta provando a seguire l'indirizzo dettato dall'Unione. Infatti, il Governo italiano ha adottato e sta adottando regimi di aiuti di Stato volti a promuovere un maggiore utilizzo delle energie rinnovabili, di mezzi di trasporto tali da rientrare nella c.d. mobilità pulita e così via, che sono stati approvati dalla Commissione europea.

Quello che ora preme realizzare è sicuramente il raggiungimento degli obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) fissati dall'Agenda 2030, poiché in questo modo si riuscirebbe a porre una buona base per raggiungere poi la *carbon neutrality* entro il 2050. Si tratta di 17 obiettivi, che prendono in considerazione le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile - economica, sociale ed

ecologica - e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. Questo perché la sostenibilità non è una questione puramente ambientale⁴⁸⁹.

Le azioni finora avviate, però, non bastano per realizzare la completa integrazione delle considerazioni ambientali nei settori economici né per raggiungere lo sviluppo sostenibile. Infatti, con lo sguardo rivolto all'Italia, come detto da Edoardo Ronchi, presidente della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, a meno di sei anni dal 2030 e dagli obiettivi 2050, il processo di decarbonizzazione risulta essere in ritardo rispetto ai target fissati a livello europeo: per raggiungere il target 2030 l'Italia dovrebbe ridurre le emissioni di Co2 di 125 milioni di tonnellate equivalenti, come dimostrato dall'analisi presentata il 18 ottobre 2023 dall'Osservatorio Zero Carbon Policy Agenda. I settori che dovrebbero contribuire maggiormente a questa riduzione sono, peraltro, quelli più in difficoltà, ovvero i trasporti e l'edilizia residenziale, commerciale e dei servizi pubblici⁴⁹⁰.

Dunque, dati i ritardi, è necessario un maggiore intervento e soprattutto un maggiore impegno da parte del nostro Paese, perché lo sviluppo sostenibile rappresenta un'occasione che l'Italia non può farsi scappare. Questo perché sul piano economico, lo sviluppo sostenibile crea un ambiente più sano, più sicuro e più produttivo; sul piano sociale, le pratiche sostenibili possono aiutare l'Italia a rafforzare i legami della comunità, migliorare la qualità della vita e dare speranza in un futuro migliore.

Pertanto, bisogna affrontare al meglio la crisi ambientale ed energetica che sta attraversando l'Europa e l'Italia, così da riuscire a ricostruire il Paese in chiave più sostenibile e innovativa, a favore non solo delle generazioni presenti, ma anche, e soprattutto, delle generazioni future.

⁴⁸⁹ Cfr. *Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, su <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

⁴⁹⁰ Cfr. A. Balocchi, *Decarbonizzazione in Italia: molte ombre, poche luci. Innovazione e coraggio cercasi*, su <https://www.infobuildenergia.it/approfondimenti/decarbonizzazione-italia-innovazione-investimenti/>, 23/10/2023.

Bibliografia e Sitografia

- A. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, Jovene Editore, 2018.
- A. Balocchi, *Decarbonizzazione in Italia: molte ombre, poche luci. Innovazione e coraggio cercasi*, su <https://www.infobuildenergia.it/approfondimenti/decarbonizzazione-italia-innovazione-investimenti/>, 23/10/2023.
- A. Bonomo, *EU Enviromental Policy and the Role of Public Authorities in the Prospective of Administrative Law*, in *Studi Integr. Europea*, n. 1/2022.
- A. Bonomo, L. Tafaro, A.F. Uricchio, *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, Cacucci, 2021.
- A. Buonfrate, A. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2023.
- A. Buonfrate, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, CEDAM, 2020.
- A. Di Carlo, *Bonus colonnine elettriche, come richiederlo nel 2024: istruzioni e scadenze*, su <https://www.infobuildenergia.it/bonus-colonnine-elettriche-istruzioni-scadenze/#:~:text=Il%20bonus%20colonnine%20elettriche%20si,sostenute%20nell'arco%20del%202023,> 19/02/2024.
- A. Giorgi, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021.
- A. Majocchi, *Carbon Pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- A. Police, G. Della Cananea, M. Dugato, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2022.
- A. Rizzi, I. Fariza, M. Zafra, *Cómo la guerra de Putin está precipitando una revolución energética global*, su *El País*, 01/05/2022.

A. Sola, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41977>, 15/04/2020.

AA VV., *Politica ferroviaria*, Consiglio dell'Unione europea – Politiche, su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/rail-transport-policy/>.

AA, VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Annuario AIC 2011, Napoli, Jovene, 2014.

AA. VV., “Pronti per il 55%”: il Consiglio adotta il regolamento sulle emissioni di Co2 per le autovetture e i furgoni nuovi, Consiglio dell'Unione europea – Comunicati Stampa, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-council-adopts-regulation-on-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/>, 28/03/23.

AA. VV., Camera dei Deputati – Documentazione Parlamentare, *PNRR-Traguardi e obiettivi*, su <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitraguardi.html>.

AA. VV., *Certificati Bianchi – Efficienza Energetica*, su <https://www.gse.it/servizi-per-te/efficienza-energetica/certificati-bianchi>.

AA. VV., *Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2016: le nuove norme sulla green economy*, su <https://www.altalex.com/documents/news/2016/01/07/collegato-ambientale-approvato-dalla-camera>, 2016.

AA. VV., *Diciassettesimo rapporto di Euromobility sulla mobilità sostenibile nelle principali 50 città italiane*, su <https://www.euromobility.org>.

AA. VV., *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022. Risposta Consultazione*, su https://assembleaprivata2022.confindustria.it/wp-content/uploads/2022/05/Pol.Fisc_4_Consultazione-Aiuti-di-Stato-CEEAG_Risposta-Confindustria.pdf, luglio 2021.

AA. VV., *Ecobonus – Mobilità sostenibile. Incentivi auto e altri veicoli non inquinanti*, Ministero delle Imprese e del Made in Italy – Incentivi, su <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/ecobonus-automotive>.

AA. VV., *Energie rinnovabili: approvati gli aiuti di Stato per la realizzazione impianti*, su <https://www.lavoripubblici.it/news/energie-rinnovabili-approvati-aiuti-stato-realizzazione-impianti-32214#:~:text=Ammonta%20a%205%2C7%20miliardi,autoconsumo%20di%20energia%20elettrica%20rinnovabile.>, di Redazione tecnica, 24/11/2023.

AA. VV., *Gestore dei Servizi Energetici: cos'è e cosa fa*, su <https://www.nuovenergiespa.it/blog/gestore-dei-servizi-energetici-cos-e-cosa-fa-1199/#:~:text=GESTORE%20DEI%20SERVIZI%20ENERGETICI%3A%20COS,rinnovabili%20e%20dell'efficienza%20energetica>, 16/11/2022.

AA. VV., *Gli aiuti di Stato. Parte generale, Dossier di documentazione e ricerca*, Camera dei deputati XIX Legislatura, n. 67, 18/01/2024.

AA. VV., *I trasporti sono ancora tra i principali responsabili dell'inquinamento*, su <https://www.openpolis.it/i-trasporti-sono-ancora-tra-i-principali-responsabili-dell'inquinamento/#:~:text=Nel%202021%20il%2033%25%20delle,grammi%20di%20Co2%20al%20chilometro>, in Ecologia e Innovazione, 15/12/2023.

AA. VV., *Il consiglio adotta il programma faro dell'Ue “meccanismo per collegare l'Europa 2.0”*, Consiglio dell'Unione europea – Comunicati Stampa, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/14/eu-s-flagship-programme-connecting-europe-facility-20-adopted-by-the-council/>, 14/06/2021.

AA. VV., *Il Decreto energia è legge: tutte le novità su rinnovabili ed inventivi – Agevolazioni per le rinnovabili, eolico e tutte le principali novità inserite all'interno della conversione in legge del decreto energia*, di Redazione Tecnica, su <https://biblus.acca.it/decreto-energia/>, 08/02/2024.

AA. VV., *Impianti fotovoltaici: agevolazioni, fondi e bonus 2024 per incentivare l'energia rinnovabile*, su [https://www.ingenio-web.it/articoli/impianti-fotovoltaici-
agevolazioni-fondi-e-bonus-2024-per-incentivare-l-energia-
rinnovabile/#:~:text=Per%20favorire%20la%20transizione%20energetica,a%20famigl
ie%20a%20basso%20reddito](https://www.ingenio-web.it/articoli/impianti-fotovoltaici-agevolazioni-fondi-e-bonus-2024-per-incentivare-l-energia-rinnovabile/#:~:text=Per%20favorire%20la%20transizione%20energetica,a%20famiglie%20a%20basso%20reddito), 16/02/2024.

AA. VV., *Impianti fotovoltaici: vantaggi e svantaggi*, su [https://www.sorgenia.it/guida-
energia/impianti-fotovoltaici-vantaggi-
svantaggi/#:~:text=Attraverso%20un%20impianto%20fotovoltaico%20è,fabbisogno%2
0energetico%20in%20modo%20sostenibile](https://www.sorgenia.it/guida-energia/impianti-fotovoltaici-vantaggi-svantaggi/#:~:text=Attraverso%20un%20impianto%20fotovoltaico%20è,fabbisogno%20energetico%20in%20modo%20sostenibile), 15/06/2022.

AA. VV., *Incentivi ed ecobonus per una mobilità sostenibile*, su [https://freeto-
x.it/articolo/incentivi-ed-ecobonus-per-una-mobilita-sostenibile/](https://freeto-x.it/articolo/incentivi-ed-ecobonus-per-una-mobilita-sostenibile/), 16/04/2024.

AA. VV., *Incentivi Fotovoltaico: tutti gli incentivi del 2024*, su <https://www.tgreen.it/incentivi-fotovoltaico-tutti-gli-incentivi-del-2024>, 09/02/2024.

AA. VV., *La Commissione approva un regime di aiuti di Stato italiano per un importo di 5,7 miliardi di € per sostenere le comunità energetiche rinnovabili e gli autoconsumatori, di Rappresentanza in Italia*, su [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-
eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-di-aiuti-di-stato-italiano-un-importo-
di-57-miliardi-di-eu-2023-11-
22_it#:~:text=La%20Commissione%20europea%20ha%20approvato,l'autoconsumo%
20di%20energia%20elettric](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-di-aiuti-di-stato-italiano-un-importo-di-57-miliardi-di-eu-2023-11-22_it#:~:text=La%20Commissione%20europea%20ha%20approvato,l'autoconsumo%20di%20energia%20elettric), 22/11/2023.

AA. VV., *La Commissione approva un regime italiano di aiuti di Stato da 17,7 miliardi di euro a sostegno dello sviluppo di un sistema di stoccaggio di energia elettrica, di Rappresentanza in Italia*, su [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-
eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-italiano-di-aiuti-di-stato-da-177-
miliardi-di-eu-sostegno-dello-2023-12-21_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-un-regime-italiano-di-aiuti-di-stato-da-177-miliardi-di-eu-sostegno-dello-2023-12-21_it), 21/12/2023.

AA. VV., *La costituzione economica. Atti del Convegno*, CEDAM, 1997, Associazione italiana dei costituzionalisti, Università degli studi di Ferrara.

AA. VV., *La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale*, Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX Legislatura, su https://temi.camera.it/leg19/temi/19_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html, 10/04/2024.

AA. VV., Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – Comunicati Stampa, *Il Dl Energia pubblicato in Gazzetta Ufficiale*, su <https://www.mase.gov.it/comunicati/il-dl-energia-pubblicato-gazzetta-ufficiale>, 08/02/2024.

AA. VV., *Mobilità pulita e sostenibile*, Consiglio dell’Unione europea – Politiche, su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/clean-and-sustainable-mobility/>.

AA. VV., *Mobilità sostenibile: la strategia dell’Unione europea*, su <https://www.webuildgroup.com/it/discovery/articoli/mobilita-sostenibile-la-strategia-dellunione-europea/>.

AA. VV., *Monitoraggio dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2023*, aggiornato al 14 luglio 2023, dossier 86/1, consultabile su <https://www.senato.it/pnrr?categoria=2709>.

AA. VV., *PNRR, cosa prevede il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Gli obiettivi, le riforme, le missioni, i fondi e le iniziative del PNRR, per la ripresa e l’innovazione Digitale in Italia*, su https://blog.osservatori.net/it_it/pnrr-piano-nazionale-ripresa-resilienza.

AA. VV., *Rapporto Annuale Certificati Bianchi 2023*, su <https://www.gse.it/servizi-per-te/news/certificati-bianchi-pubblicato-il-rapporto-annuale-2023>, 07/02/2024.

AA. VV., *Rapporto della Commissione economica. Presentato all’Assemblea costituente*, II, vol. I e vol. II.

AA. VV., *Rapporto GreenItaly 2023*, su <https://symbola.net/ricerca/greenitaly-2023/>.

AA. VV., *Sviluppo economico e politiche energetiche. Remunerazione della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica – Capacity market*, 2020, Camera dei deputati,

XVII Legislatura, su <https://www.camera.it/leg17/465?tema=remunerazione-della-disponibilit-di-capacit-produttiva-di-energia-elettrica-capacity-market#m>.

C. De Vincenti, A. Vigneri, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato dei servizi di pubblica utilità*, Bologna, 2006.

D. Bevilacqua, “Pronti per il 55%”? L’obiettivo climatico dell’UE e gli strumenti per raggiungerlo, in Riv. Giur. Amb., n. 28/2022, su <https://rgaonline.it/focus/pronti-per-il-55-lobiettivo-climatico-dellue-e-gli-strumenti-per-raggiungerlo/>.

D. Bevilacqua, *Il Green New Deal (GND) e la regolazione pubblica*, in Riv. Giur. Amb., n. 19/2021, su <https://rgaonline.it/focus/il-green-new-deal-gnd-e-la-regolazione-pubblica/>.

D. Gallo, *Riflessioni sulla nozione di attività economia nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE tra diritto antitrust e libertà di circolazione*, in *La tutela dei diritti. Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

D. Hildebrand, A. Schweinsberg, J. Rivas, *Refined Economic Approach in European State Aid Control - Will It Gain Momentum*, in *World Competition*, Kluwer Law International, 2007.

Decreto Bersani, su <https://www.sorgenia.it/guida-energia/decreto-bersani#:~:text=Dopo%20la%20privatizzazione%20dell'ENEL,dell'elettricit%C3%A0%20creata%20in%20Italia>.

E. Bruti Liberati, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell’energia*, in Riv. Giur. Amb., 2021, su www.rgaonline.it.

E. Bruti Liberati, *I meccanismi di remunerazione della capacità di generazione elettrica e la disciplina sugli aiuti di Stato: alcune osservazioni critiche sugli orientamenti della Commissione europea, Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell’energia*, Atti del Convegno, AIDEN, Milano, 2015.

E. Bruti Liberati, M. de Focatiis, A. Travi, *Ancora sulla Transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di stato, la tutela del consumatore*, CEDAM, 2019.

E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Gli aiuti di Stato*, CEDAM, 2021.

E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *L'attuazione dell'European Green Deal*, CEDAM, 2022.

E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Milano, 2018.

E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica e assetti di governance*, in *Riv. Diritto Pubblico*, il Mulino, Fascicolo 2/2021.

E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022.

E. Gambaro, *Centralità della nozione di aiuto di Stato e sviluppi della giurisprudenza europea*, su <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Gambaro-Centralit---della-nozione-di-aiuto-di-stato-e-sviluppi-della-giurisprudenza-europea.pdf>, Fascicolo n. 1-2021.

E. Grippo, F. Manca, *Manuale breve di diritto dell'energia*, CEDAM, 2008.

E. Peretti, *Il ruolo dello Stato nel mercato energetico*, su <https://rivista.eurojus.it/il-ruolo-dello-stato-nel-mercato-energetico/>, Fascicolo n. 2/2023.

E. Picozza, S.M. Sambri, *Il Diritto dell'Energia*, CEDAM, 2015.

E. Traina, *Incentivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza*, su <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/24538237/TRAINA+Emanuela.pdf/772800a1-36a0-9ff3-9217-472364acdbaf?t=1675688632000>.

F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia, *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

F. Cintoli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, su <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/cintoli-risultato-amministrativo-discrezionalità-c3-a0-e-pnrr-una-proposta-per-il-giudice>, 2021.

F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002.

F. Petrucci, *Clima ed energia, aiuti di Stato: linee guida Ue 2022*, su <https://www.reteambiente.it/news/47356/clima-ed-energia-aiuti-di-stato-linee-guida-ue-2022/>, Milano, 2022.

F. Rossi Dal Pozzo, *Codice degli aiuti di Stato*, Torino, Giappichelli, 2019.

F. Rossi Dal Pozzo, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, su <https://rivista.eurojus.it/il-private-enforcement-delle-regole-sugli-aiuti-di-stato-nella-giurisprudenza-italiana/>, Fascicolo n. 4/2019.

F. Schepisi, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, Giappichelli, 2011.

F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, In *Il diritto dell'economia*, n.101, I 2020.

F.M. Salerno e F. Macchi, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea sui meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, su https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=149&idn=9&idi=-1&idu=-1, Giappichelli, n. 1/2018.

G. Ciammaglichella, *L'attuazione concreta del Decreto Bersani sull'energia elettrica: il punto di vista dell' esercente, con particolare riferimento al riassetto delle attività di distribuzione*, in *Rassegna Giuridica dell'Energia Elettrica*, 1999.

G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017.

G. Di Gaspare, *Il mercato comunitario dell'energia elettrica e la concessione di distribuzione dopo il D.lgs. n. 79 del 1999*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001.

G. Fonderico, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, G. Giappichelli, Torino, 2022.

G. Gentile, *Impresa ed energie la stagione dello stato imprenditore*, in *Rass. giur. Enel*, 2001.

G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003.

G. Guarino, *Sul regime Costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962.

G. Majone, *The Rise of Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1993.

G. Picchetto Fratin, *Ue approva 17,7 miliardi di aiuti di Stato italiani per lo stoccaggio centralizzato di energia elettrica*, su <https://greenreport.it/news/energia/ue-approva-177-miliardi-di-aiuti-di-stato-italiani-per-lo-stoccaggio-centralizzato-di-energia-elettrica/>, 22/12/2023.

G. Proietto, M. Botta, *The New EU Commission approach vis a vis, State Aid to Renewable Energy Sources. Striking a Fair Balance between Promotion of Green Energy and the Safeguard of Market Competition?*, 2015, in *Concorrenza e Mercato*.

G. Severini, U. Barelli, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 20/2021, su <https://rgaonline.it/focus/gli-atti-fondamentali-dellunione-europea-su-transizione-ecologica-e-ripresa-e-resilienza-prime-osservazioni/>.

G. Tempesta, *Il Green Deal europeo*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, numero 9, gennaio 2020, su <https://rgaonline.it/articoli/il-green-deal-europeo/>.

H. Birhanu Asmelash, *Energy Subsidies and WTO Dispute Settlement: why only renewable energy subsidies are challenged*, in *Journal of International Economic Law*, 2015.

I. Iliopoulos, *Is ENEA the new Preussen Elektra?*, in *EStAL*, 2018, vol. 1.

J.L. Buendia Sierra, *Finding selectivity or the art of comparison*, in *EStAL*, 2018.

K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, OUP, II ed., 2013.

K. Carboni, *Perché l'Italia non sta ricevendo i nuovi fondi del PNRR*, su <https://www.wired.it/article/pnrr-governo-meloni-ritardi-terza-quarta-rata/>, 11/07/2023.

K. Mortelmans, *The Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in Decisions in State Aids*, *Common Market Law Review*, 1984.

L. Ammannati, *I meccanismi di remunerazione della capacità: il caso italiano, Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Atti del Convegno, AIDEN, Milano, 2015.

L. Ammannati, *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Giuffrè, 2005.

L. Aristei, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017.

L. Chieffi, F. Pinto, *Il Governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, Editoriale Scientifica, 2013.

L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012.

L. Hancher, *Towards an Economic Analysis of State Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2005.

M. Clarich, *Il PNRR tra il diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12.

M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022.

M. D'Alberti, *Concessioni e concorrenza*, nella collana "Temi e Problemi" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, n. 8, 1998, su <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/temi-e-problemi/tp008.PDF>.

M. Falcone, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020.

M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, su <https://www.apertacontrada.it/wp-content/uploads/2017/07/Giachetti-Fantini-sulla-liberalizzazione-del-mercato-dellenergia.pdf>, 2017.

M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983.

M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, e in *Dir. soc.*

M. Mattarella, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014.

M. Montini, F. Volpe, *La necessità della regolazione per la sostenibilità*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, numero 3-4, 2016, su www.rgaonline.it.

M. Orlandi, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea*, Roma, Aracne, 2018.

M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2021, su www.rgaonline.it.

M.A. Icolari, *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile*, in *Ambiente e diritto*, 2020, n. 1.

M.C. Carta, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, su <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Il-Green-Deal-europeo.pdf>, Fascicolo n. 4/2020.

N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, su <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=619>, n. 1/2022.

N. Spadaro, *Considerazioni sugli ultimi orientamenti della Commissione europea in tema di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico*, su https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=235&idn=17&idi=-1&idu=-1, Giappichelli, Fascicolo 2/2021.

O. Young, *The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?*, in *Politics and Governance*, 2016.

P. Bertolini, A. Gemmo, *Clean Energy Package – La transizione verso l'Unione dell'energia*, su <https://rgaonline.it/articoli/clean-energy-package-la-transizione-verso-lunione-dellenergia/>, 2019.

P. Cirielli, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, in *Quaderni del Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11/2005.

P. Cohen, S. Reen, *Will War Make Europe's Switch to Clean Energy Even Harder?*, su *New York Times*, 22/03/2022.

P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Amb. svil.*, 2009.

Report di Eurostat, *Sustainable Development in the European Union*, 2021, su <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books>.

S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, 5^a ed., Roma-Bari, Laterza, 2012.

S. Cavaliere, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020.

S. Gelati, *Dicembre 1962 nasce l'Enel, la nazionalizzazione dell'energia elettrica*, su <https://www.parmadaily.it/dicembre-1962-nasce-lenel-la-nazionalizzazione-dellenergia-elettrica/>, 2022.

S. Nespore, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016.

S. Zuccarino, *La fornitura di energia elettrica in un mercato "giuridificato"*, su [https://www.univpm.it/Entra/Engine/RAServeFile.php/f/P002651/allegati_doc/la_fornitura_dell_energia_elettrica_in_un_mercato_giuridificato_S._Zuccarino_\(ALESSANDRO_CALAMITA\).pdf](https://www.univpm.it/Entra/Engine/RAServeFile.php/f/P002651/allegati_doc/la_fornitura_dell_energia_elettrica_in_un_mercato_giuridificato_S._Zuccarino_(ALESSANDRO_CALAMITA).pdf), 2016.

Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Note su atti dell'Unione europea*, nota n. 59/2020, *Transizione verde e obiettivi climatici: gli esiti del Consiglio Ambiente*.

T. M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2015.

T. Maxian Rusche, *EU Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, Cambridge, 2015.

T. Scovazzi, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, su www.rgaonline.it.

T.M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, Giappichelli, n. 2/2015.

U. Barelli, *Il PNRR e il principio "Do No Significant Harm" (DNSH)*, su <https://rgaonline.it/wp-content/uploads/2023/01/Il-PNRR-ed-il-principio-Do-No-Significant-Harm-DNSH.pdf>, numero 39, febbraio 2023.

U. Barelli, *L'accelerazione e le incertezze dell'Unione europea sui cambiamenti climatici*, in *Ambiente Diritto*, n. 4/2021.

V. Di Stefano, E. Breda, V. Olini, *L'evoluzione della disciplina energetica europea: dal primo pacchetto al REPowerEU*, su <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2022/09/26/levoluzione-della-disciplina-energetica-europea-dal-primo-pacchetto-al-repowerue/>, 2022.

V. Mancino, *Bonus trasporti, le novità del 2024*, su <https://www.confcommercio.it/-/bonus-trasporti#:~:text=Il%20Bonus%20Trasporti%20è%20un%20contributo%20economico%20di%2060%20euro,l'esaurimento%20della%20dotazione%20finanziaria.,> 02/05/2024.

V. Rubino, *Sviluppo sostenibile ed effettività della governance multilivello*, su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44584>, 2020.

