



COMMENTI

Considerazioni sugli ultimi orientamenti della Commissione europea in tema di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico

Remarks on the European Commission's recent approach to State aids in the environmental and energy sector

di Nadia Spadaro *

ABSTRACT

Il contributo si propone di ricostruire e svolgere alcune considerazioni sugli ultimi orientamenti della Commissione europea in tema di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico, con particolare riferimento alla recente revisione delle Linee guida 2014-2020.

Parole Chiave: Aiuti di Stato – Ambiente – Energia – Concorrenza – Disciplina anti-trust – Regolazione

The paper aims to outline and make some remarks on the recent approach of the European Commission to State aids in the environmental and energy sector, with particular reference to the recent revision of the Guidelines 2014-2020.

Key Words: State aid – Environment – Energy – Competition – Antitrust law – Regulation

ESTRATTO LINEE GUIDA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

DISCIPLINA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO A FAVORE DEL CLIMA, DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA 2022

1. INTRODUZIONE

1. La Commissione ha assegnato al Green Deal europeo la massima priorità politica, con l'obiettivo di trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, competitiva ed efficiente, in cui nessuno viene lasciato indietro. Gli ambiziosi obiettivi climatici della Commissione sono stati rafforzati nel 2019 con la comunicazione sul Green Deal¹, che stabilisce l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra entro il

* Assegnista di ricerca in diritto amministrativo, Università degli studi di Milano-Bicocca.

¹ 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).

2050. Affinché l'Unione possa procedere in modo equilibrato, realistico e prudente verso il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, la Commissione ha inoltre proposto di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990². Questi obiettivi ambiziosi sono sanciti dalla legge europea sul clima.

2. Inoltre, dopo l'approvazione da parte del Consiglio europeo, nel dicembre 2020, dell'obiettivo di riduzione del 55 % entro il 2030³, nel mese di [luglio] 2021 la Commissione ha adottato il pacchetto "Pronti per il 55 %", che racchiude una serie di proposte legislative volte a sostenere il conseguimento di questo obiettivo e mettere l'UE sulla buona strada per la neutralità climatica entro il 2050.

3. Il conseguimento degli obiettivi di neutralità climatica, adattamento ai cambiamenti climatici, uso efficiente delle risorse e in particolare efficienza energetica, circolarità, azzeramento dell'inquinamento, ripristino della biodiversità e accompagnamento della transizione verde richiederanno sforzi significativi e un sostegno adeguato. Per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi indicati nella comunicazione sul Green Deal saranno necessari investimenti significativi, anche nelle fonti di energia rinnovabili. La Commissione ha stimato che per conseguire gli obiettivi in materia di clima, energia e trasporti da realizzare entro il 2030, oggetto di una recente modifica che li ha innalzati, entro il 2030 occorreranno ulteriori 350 miliardi di EUR di investimenti annui rispetto ai livelli del periodo 2011-2020 e ulteriori 130 miliardi di EUR all'anno per gli altri obiettivi ambientali stimati in precedenza⁴. Considerata l'entità di questa sfida in termini di investimenti, è necessaria una mobilitazione di fondi pubblici e privati efficiente sotto il profilo dei costi. Tutti i settori saranno interessati e quindi l'intera economia dell'Unione.

4. La politica di concorrenza e in particolare le norme in materia di aiuti di Stato possono svolgere un ruolo importante nel sostenere l'Unione per il conseguimento degli obiettivi del Green Deal. La comunicazione sul Green Deal stabilisce specificamente che le norme sugli aiuti di Stato saranno riviste alla luce di tali obiettivi politici per sostenere una transizione giusta verso la neutralità climatica efficiente sotto il profilo dei costi e faciliteranno l'eliminazione graduale dei combustibili fossili, in particolare quelli più inquinanti, garantendo allo stesso tempo condizioni di parità sul mercato interno. La presente disciplina è il risultato di tale revisione.

5. L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce il principio del divieto degli aiuti di Stato al fine di evitare che tali aiuti falsino o minaccino di falsare la concorrenza nel mercato interno e incidano sugli scambi tra Stati membri. Tuttavia in determinati casi tali aiuti possono essere compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del trattato.

6. Gli Stati membri devono notificare gli aiuti di Stato a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, ad eccezione delle misure che soddisfano le condizioni previste da un regolamento di esenzione per categoria adottato dalla Commissione a norma dell'articolo 1 del regolamento (UE) 1588/2015 del Consiglio⁵.

7. La presente disciplina fornisce orientamenti in merito alla valutazione da parte della Commissione della compatibilità delle misure di aiuto a favore dell'ambiente, compresa la tutela del clima, e dell'energia che sono soggette all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Nella presente disciplina ogni riferimento alla "tutela dell'ambiente" o alla "tutela ambientale" è da intendersi come riferimento alla tutela dell'ambiente e alla tutela del clima.

8. Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato una misura di aiuto può essere dichiarata compatibile con il mercato interno purché siano soddisfatte due condizioni, una positiva e una negativa. La condizione positiva sancisce che l'aiuto deve agevolare lo sviluppo di un'attività economica mentre la condizione negativa sancisce che l'aiuto non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

9. Sebbene sia generalmente riconosciuto che i mercati concorrenziali tendono a produrre risultati efficienti in termini di prezzi, produttività e utilizzo delle risorse, l'intervento statale può risultare ne-

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa – Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini, COM(2020) 562 final.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098&from=EN>.

⁵ Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 1).

cessario per agevolare lo sviluppo di talune attività economiche che, in assenza di aiuti, non si svilupperebbero affatto o non si svilupperebbero allo stesso ritmo o alle stesse condizioni. L'intervento contribuisce pertanto a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

10. Nel contesto della tutela dell'ambiente, le esternalità ambientali, le imperfezioni dell'informazione e le difficoltà di coordinamento comportano che i partecipanti al mercato potrebbero non tenere pienamente conto dei costi e dei benefici di un'attività economica nel momento in cui adottano decisioni di consumo, investimento e produzione, nonostante gli interventi normativi. Questi fallimenti del mercato, ossia situazioni in cui è improbabile che i mercati, se lasciati a se stessi, raggiungano la piena efficienza, non conducono necessariamente al benessere ottimale dei consumatori e della società nel suo complesso, determinando livelli insufficienti di tutela ambientale in relazione alle attività economiche svolte in assenza di sostegno statale.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI

2.1. Ambito di applicazione

11. La presente disciplina si applica agli aiuti di Stato concessi per agevolare lo sviluppo di attività economiche in maniera tale da migliorare la tutela dell'ambiente, nonché di attività nel settore dell'energia che sono disciplinate dal trattato, nella misura in cui tali misure di aiuto rientrano nel campo di applicazione di cui alla sezione 2.2 della presente disciplina. Essa si applica pertanto anche ai settori soggetti a norme specifiche dell'Unione in materia di aiuti di Stato, salvo qualora dette norme specifiche dell'Unione stabiliscano diversamente o contengano disposizioni in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente o nel settore dell'energia che si applicano alla medesima misura, nel qual caso prevalgono le norme settoriali specifiche. La presente disciplina prevale sul punto 17), lettera b), degli orientamenti per il settore dell'aviazione⁶ per quanto riguarda le misure di aiuto per l'ambiente a favore dei grandi aeroporti con un volume di passeggeri superiore a 5 milioni l'anno, fatte salve le future modifiche dei suddetti orientamenti.

12. La presente disciplina non si applica:

(a) alla concezione e alla fabbricazione di prodotti, di macchine o di mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente al fine di ridurre l'impiego di risorse naturali, né alle azioni intraprese all'interno di stabilimenti o altri impianti produttivi al fine di migliorare la sicurezza o l'igiene⁷;

(b) agli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, che sono soggetti alle norme di cui alla comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione⁸;

(c) agli aiuti di Stato per la valorizzazione della biodiversità contemplati da altre norme in materia di aiuti di Stato (in particolare le norme sulla prestazione di servizi di interesse economico generale⁹ e sugli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale¹⁰ o nella produzione primaria dei settori della pesca e dell'acquacoltura¹¹);

(d) agli aiuti di Stato a favore dell'energia nucleare.

13. Gli aiuti per la tutela dell'ambiente e l'energia non possono essere concessi alle imprese in difficoltà, così come definite dagli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà¹².

14. Quando valuta gli aiuti a favore di un'impresa nei cui confronti pende un ordine di recupero per effetto di una precedente decisione della Commissione che dichiara un aiuto

⁶ Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

⁷ Gli aiuti a favore dell'ambiente sono generalmente meno distorsivi e più efficaci se sono concessi ai consumatori/agli utilizzatori di prodotti rispettosi dell'ambiente piuttosto che ai produttori/fabbricanti del prodotto ecologico in questione. Ciò non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di concedere alle imprese aiuti a favore dell'ambiente per migliorare il livello di tutela ambientale delle loro attività manifatturiere.

⁸ Comunicazione della Commissione – Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (GU C 198 del 27.6.2014, pag. 1).

⁹ Comunicazione della Commissione – Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15).

¹⁰ Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (GU C 204 dell'1.7.2014, pag. 1).

¹¹ Comunicazione della Commissione – Orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GU C 217 del 2.7.2015, pag. 1).

¹² Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

illegale e incompatibile con il mercato interno, la Commissione tiene conto dell'importo dell'aiuto che deve essere ancora recuperato¹³.

2.2. Misure di aiuto contemplate dalla presente disciplina

15. La Commissione ha individuato una serie di categorie di misure a favore della tutela dell'ambiente e dell'energia per le quali gli aiuti di Stato possono, a determinate condizioni, risultare compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato:

- (a) aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra, anche attraverso il sostegno a favore delle energie rinnovabili;
- (b) aiuti per il miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali degli edifici;
- (c) aiuti per l'acquisto e il leasing di veicoli da trasporto puliti (utilizzati per il trasporto aereo, stradale, ferroviario, marittimo, costiero e nelle vie navigabili interne di passeggeri e merci), aiuti per l'ammodernamento dei veicoli da trasporto affinché possano essere considerati veicoli da trasporto puliti e aiuti per attrezzature di servizio pulite;
- (d) aiuti per la diffusione delle infrastrutture di ricarica o rifornimento di veicoli da trasporto puliti e a emissioni zero;
- (e) aiuti per l'uso efficiente delle risorse e per il sostegno alla transizione verso un'economia circolare;
- (f) aiuti per la prevenzione o la riduzione dell'inquinamento non dovuto alle emissioni di gas a effetto serra;
- (g) aiuti per il risanamento di siti contaminati, il ripristino degli habitat naturali e degli ecosistemi, la tutela o il ripristino della biodiversità e soluzioni basate sulla natura per l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- (h) aiuti sotto forma di sgravi da tasse o prelievi parafiscali;
- (i) aiuti per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica;
- (j) aiuti per le infrastrutture energetiche;
- (k) aiuti per il teleriscaldamento e il teleraffreddamento;
- (l) aiuti sotto forma di sgravi da prelievi sull'energia elettrica per gli utenti a forte consumo di energia;
- (m) aiuti per la chiusura di impianti alimentati a carbone, torba e scisto bituminoso;
- (n) aiuti per studi o servizi di consulenza in materia di tutela dell'ambiente e questioni energetiche.

(Omissis)

3. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ A NORMA DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 3, LETTERA C), DEL TRATTATO

19. La presente disciplina stabilisce i criteri di compatibilità applicabili alle misure di aiuto per la tutela del clima e dell'ambiente e per gli obiettivi in materia di energia, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, che sono soggette all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.

20. A norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, la Commissione può considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche all'interno dell'Unione (condizione positiva), sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (condizione negativa).

21. Per gli aiuti di cui al punto 20 la Commissione valuterà se possano essere considerati compatibili con il mercato interno esaminando i seguenti aspetti;

(a) per quanto riguarda la prima condizione (positiva), ossia gli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia agevolano lo sviluppo di un'attività economica:

(i) l'individuazione dell'attività economica che risulta agevolata dalla misura, dei suoi effetti positivi per la società nel suo complesso e, se del caso, della sua rilevanza per politiche specifiche dell'Unione

(cfr. sezione 3.1.1);

(ii) effetto di incentivazione dell'aiuto (cfr. sezione 3.1.2); e

(iii) nessuna violazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione

(cfr. sezione 3.1.3);

(b) Per quanto riguarda la seconda condizione (negativa), ossia gli aiuti a favore dell'am-

¹³ Cfr. la sentenza del Tribunale di prima istanza del 13 settembre 1995, TWD/Commissione, le cause riunite T-244/93 e T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punto 56. Cfr. anche la comunicazione della Commissione – Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili" (C/2019/5396) (GU C 247 del 23.7.2019, pag. 1).

biente e dell'energia non alterano indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse:

- (i) necessità dell'intervento statale (cfr. sezione 3.2.1.1);
- (ii) adeguatezza dell'aiuto (cfr. sezione 3.2.1.2);
- (iii) proporzionalità dell'aiuto (aiuto limitato al minimo necessario per raggiungere il suo obiettivo), compreso il cumulo (cfr. sezione 3.2.1.3);
- (iv) trasparenza dell'aiuto (cfr. sezione 3.2.1.4);
- (v) prevenzione degli effetti negativi indebiti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi (cfr. sezione 3.2.2); e
- (vi) raffronto tra gli effetti positivi e negativi degli aiuti (cfr. sezione 3.3).

3.1. Condizione positiva: l'aiuto deve agevolare lo sviluppo di un'attività economica

3.1.1. L'individuazione dell'attività economica che risulta agevolata dalla misura, dei suoi effetti positivi per la società nel suo complesso e, se del caso, della sua rilevanza per politiche specifiche dell'Unione.

22. In occasione della notifica degli aiuti gli Stati membri devono individuare le attività economiche che saranno agevolate dall'aiuto e il modo in cui è sostenuto lo sviluppo di tali attività.

23. Gli aiuti volti ad evitare o ridurre gli effetti negativi delle attività economiche sul clima o sull'ambiente possono agevolare lo sviluppo di attività economiche aumentando la sostenibilità dell'attività economica in questione e garantendo che tale attività possa proseguire in futuro senza creare danni ambientali inaccettabili, nonché sostenendo la creazione di nuove attività economiche e di nuovi servizi (sostegno allo sviluppo della cosiddetta "economia verde").

24. Gli Stati membri devono inoltre descrivere se e come l'aiuto contribuirà al conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'Unione in materia di clima, ambiente ed energia e, più specificamente, i benefici attesi dell'aiuto in termini di contributo concreto alla tutela dell'ambiente, anche per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici, o al funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia.

3.2. Effetto di incentivazione

25. Si ritiene che un aiuto agevoli un'attività economica soltanto quando comporta un effetto di incentivazione. Un effetto di incentivazione si verifica quando l'aiuto incoraggia il beneficiario a cambiare comportamento oppure a intraprendere un'attività economica supplementare o un'attività economica più rispettosa dell'ambiente che non svolgerebbe senza l'aiuto o svolgerebbe soltanto in modo limitato o diverso.

26. Gli aiuti non devono essere intesi a sostenere i costi di un'attività che il beneficiario dell'aiuto sosterebbe comunque e non devono compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica¹⁴.

27. Dimostrare un effetto di incentivazione comporta l'individuazione dello scenario di fatto e del probabile scenario controfattuale in assenza di aiuti. La Commissione effettuerà tale analisi sulla base della quantificazione di cui alla sezione 3.2.1.3.

28. La Commissione ritiene che gli aiuti siano privi di effetto di incentivazione per il beneficiario se, nel momento in cui questi presenta domanda scritta di aiuto alle autorità nazionali, l'avvio dei lavori legati al progetto o all'attività ha già avuto luogo. Qualora il beneficiario dia inizio all'attuazione di un progetto prima di presentare domanda di aiuto, gli aiuti concessi per tale progetto non saranno, in linea di principio, considerati compatibili con il mercato interno.

29. La domanda di aiuto può assumere varie forme, ad esempio può essere presentata come offerta nell'ambito di una procedura di gara competitiva. Qualunque domanda deve contenere come minimo il nome del richiedente, una descrizione del progetto o attività, compresa la sua ubicazione, e l'importo dell'aiuto necessario per realizzarlo.

30. In taluni casi eccezionali l'aiuto può comportare un effetto di incentivazione anche per progetti che sono stati avviati prima della presentazione della domanda di aiuto. In particolare si ritiene che un aiuto abbia un effetto di incentivazione nelle seguenti situazioni:

- (a) l'aiuto è concesso automaticamente sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e senza ulteriore esercizio di alcun potere discrezionale da parte dello Stato membro e la misura è stata adottata ed è entrata in vigore prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività sovvenzionati, tranne nel caso dei regimi fiscali subentrati a regimi precedenti se l'attività era già coperta dai regimi precedenti sotto forma di agevolazioni fiscali;
- (b) prima dell'avvio dei lavori le autorità nazionali hanno pubblicato una comunicazione indicando di voler istituire la misura di aiuto proposta subordinatamente all'approvazione della stessa da parte della Commissione come previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, del trattato. Tale co-

¹⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2013, *HGA srl e altri/Commissione*, da C-630/11 P a C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, punto 104.

municazione deve essere resa accessibile su un sito web pubblico o su altri media cui il pubblico abbia ampiamente accesso con altrettanta facilità e indicare con chiarezza il tipo di progetti che lo Stato membro propone come ammissibili e il momento a partire dal quale lo Stato membro intende considerarli ammissibili. L'ammissibilità proposta non deve essere limitata indebitamente. Prima dell'avvio dei lavori il beneficiario deve avere informato l'autorità che concede l'aiuto in merito al fatto che la misura di aiuto proposta è stata considerata una condizione necessaria per le decisioni di investimento adottate. Laddove si basi su tale comunicazione per dimostrare l'effetto di incentivazione, lo Stato membro deve fornire, all'atto di notifica dell'aiuto di Stato, una copia della comunicazione stessa e un collegamento al sito web sul quale è stata pubblicata, oppure una prova della sua accessibilità al pubblico;

(c) è concesso un aiuto al funzionamento a favore di impianti esistenti per produzioni rispettose dell'ambiente ma non esiste alcun "avvio dei lavori" data l'assenza di nuovi investimenti significativi. In tali casi l'effetto di incentivazione può essere dimostrato da un cambiamento verso una modalità di gestione dell'impianto rispettosa dell'ambiente, in luogo di una modalità alternativa più economica ma meno rispettosa dell'ambiente.

31. La Commissione ritiene che, in linea di principio, gli aiuti concessi per consentire la semplice copertura dei costi di adeguamento alle norme dell'Unione non abbiano alcun effetto di incentivazione. Di regola possono avere un effetto di incentivazione soltanto gli aiuti che consentono di andare oltre le norme dell'Unione. Tuttavia nei casi in cui la norma dell'Unione pertinente è già stata adottata ma non è ancora entrata in vigore l'aiuto può avere un effetto di incentivazione se incoraggia la realizzazione di investimenti con ampio anticipo rispetto all'entrata in vigore della norma (cfr. sezione 4.2.3 e sezione 4.5.3).

3.1.3. Nessuna violazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione

32. Se l'attività o la misura di aiuto sostenuta o le condizioni alle quali è subordinata (compreso il metodo di finanziamento quando è parte integrante della misura) comportano una violazione del pertinente diritto dell'Unione l'aiuto non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno. Ciò può accadere ad esempio quando l'aiuto è soggetto a clausole che subordinano direttamente o indirettamente la sua concessione all'origine dei prodotti o delle attrezzature, ad esempio l'obbligo per il beneficiario di acquistare prodotti di origine nazionale.

3.2. Condizione negativa: la misura di aiuto non deve alterare indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse

3.2.1. Riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza e degli scambi

3.2.1.1 Necessità dell'aiuto

33. La misura di aiuto di Stato proposta deve essere destinata a una situazione in cui può determinare uno sviluppo tangibile che il mercato da solo non è in grado di assicurare, ad esempio per porre rimedio a fallimenti del mercato in relazione ai progetti o alle attività per i quali è concesso l'aiuto. Benché sia generalmente riconosciuto che i mercati concorrenziali tendono a produrre risultati efficienti in termini di sviluppo delle attività economiche, prezzi, produttività e utilizzo delle risorse, in presenza di un fallimento del mercato l'intervento pubblico in forma di aiuto di Stato può contribuire a un funzionamento più efficiente dei mercati favorendo pertanto lo sviluppo di un'attività economica nella misura in cui il mercato non riesce, da solo, a conseguire un risultato efficiente. Gli Stati membri dovrebbero individuare i fallimenti del mercato che ostacolano il raggiungimento di un livello sufficiente di tutela ambientale o il funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia. I fallimenti principali del mercato legati alla tutela dell'ambiente e all'energia che possono ostacolare il raggiungimento di risultati ottimali e tradursi in inefficienze sono:

(a) esternalità negative: sono molto frequentemente associate alle misure di aiuto a favore dell'ambiente e sorgono quando l'inquinamento non si riflette adeguatamente nei costi, vale a dire quando l'impresa in questione non deve farsi carico dell'intero costo dell'inquinamento. In questo caso le imprese, che agiscono nel proprio interesse, potrebbero non essere abbastanza incentivate a tenere conto delle esternalità negative della loro attività economica, né al momento di scegliere una determinata tecnologia né nel fissare il livello di produzione. In altri termini, i costi sostenuti dall'impresa non rispecchiano appieno i costi sostenuti dai consumatori e dalla società nel suo complesso. Spesso le imprese non sono pertanto sufficientemente motivate a ridurre il livello di inquinamento che producono, né ad adottare provvedimenti individuali di tutela dell'ambiente;

(b) esternalità positive: il fatto che una parte dei benefici derivanti da un investimento sia fruita non dall'investitore, bensì da operatori del mercato, potrebbe spingere le imprese a effettuare investimenti insufficienti. Le esternalità positive si verificano, ad esempio, nel caso di investimenti nell'ecoinnovazione, nella stabilità dei sistemi, nelle tecnologie nuove e innovative per le energie rinnovabili e nelle misure innovative di adattamento alla domanda oppure nel caso di misure relative

alle infrastrutture energetiche o intese a garantire l'adeguatezza della capacità di produzione che vanno a beneficio di molti Stati membri (o di un più ampio numero di consumatori);

(c) asimmetria dell'informazione: tale fenomeno si verifica in genere nei mercati caratterizzati da una discrepanza tra le informazioni di cui può disporre una parte del mercato e le informazioni a disposizione dell'altra parte del mercato. Ciò può verificarsi ad esempio quando gli investitori finanziari esterni non dispongono di tutte le informazioni sul probabile rendimento e sui rischi di un progetto. L'informazione può essere asimmetrica anche nel caso di collaborazioni transfrontaliere in cui una parte è svantaggiata rispetto all'altra a livello di informazioni detenute. Sebbene i rischi e le incertezze di per sé non conducano a un fallimento del mercato, il problema dell'asimmetria dell'informazione dipende dall'entità di tali rischi e incertezze. Sia i rischi sia le incertezze tendono ad essere più elevati nel caso di investimenti nel settore ambientale, che solitamente prevedono un periodo di ammortamento più lungo. Questo aspetto può rafforzare una propensione verso soluzioni a breve termine, che può essere aggravata dalle condizioni di finanziamento di tali investimenti, in particolare per le PMI;

(d) difficoltà di coordinamento: tali difficoltà possono pregiudicare lo sviluppo di un progetto o l'efficacia della sua struttura a causa di interessi e incentivi discordanti tra investitori (i cosiddetti "incentivi divergenti"), dei costi legati alla procedura di gara e agli accordi sulla responsabilità civile, dell'incertezza sul risultato della collaborazione e sugli effetti di rete, ad esempio la continuità della fornitura di energia elettrica. Tali difficoltà di coordinamento possono manifestarsi, ad esempio, nel rapporto tra proprietari di immobili e locatari in relazione a soluzioni efficienti sotto il profilo energetico. Le difficoltà di coordinamento possono essere aggravate da problemi di informazione, in particolare quelli riconducibili a un'asimmetria delle informazioni. Tali difficoltà di coordinamento possono anche nascere dalla necessità di raggiungere una determinata massa critica per poter avviare un progetto interessante dal punto di vista commerciale, il che può rivestire un ruolo particolarmente importante in progetti (transfrontalieri) relativi alle infrastrutture.

34. La semplice presenza di fallimenti del mercato in un determinato contesto non è tuttavia sufficiente per giustificare la necessità di un aiuto di Stato. Potrebbero già essere in atto altre politiche e misure volte a risolvere alcuni dei fallimenti del mercato individuati. Tra gli esempi figurano la regolamentazione settoriale, le norme ambientali obbligatorie dell'Unione, gli obblighi di fornitura, i meccanismi di fissazione dei prezzi, come il sistema di scambio delle quote di emissione dell'Unione (*Emissions Trading System* o ETS) e le imposte su carbonio. Le misure aggiuntive, tra cui gli aiuti di Stato, possono essere destinate unicamente ai fallimenti del mercato residuali, ossia quelli che rimangono irrisolti nonostante le altre politiche e misure adottate. È inoltre importante indicare le modalità con cui l'aiuto di Stato rafforza le altre politiche e misure in vigore finalizzate a porre rimedio agli stessi fallimenti del mercato. Risulta infatti più difficile giustificare la necessità di un aiuto di Stato se l'aiuto annulla gli effetti di altre politiche messe in atto per contrastare gli stessi fallimenti del mercato. Lo Stato membro dovrebbe pertanto segnalare anche le eventuali politiche o misure in vigore che già contrastano i fallimenti del mercato o della regolamentazione individuati.

35. La Commissione riterrà che l'aiuto è necessario se lo Stato membro dimostra che l'aiuto mira ad affrontare in maniera efficace fallimenti del mercato residuali, tenendo anche conto delle altre eventuali politiche e misure già in atto volte a risolvere alcuni dei fallimenti del mercato individuati.

36. In caso di aiuti di Stato concessi per progetti o attività che, sotto il profilo del loro contenuto tecnologico, del livello di rischio e delle dimensioni, sono simili a quelli già realizzati all'interno dell'Unione a condizioni di mercato, la Commissione riterrà, in linea di principio, che non sussiste alcun fallimento del mercato e chiederà ulteriori prove a giustificazione della necessità di un aiuto di Stato.

37. Al fine di comprovare la necessità dell'aiuto, lo Stato membro deve dimostrare che il progetto o, nel caso di regimi, il progetto di riferimento non sarebbe realizzato in assenza dell'aiuto. La Commissione valuterà tale aspetto sulla base della quantificazione di cui alla sezione 3.2.1.3 o di un'analisi specifica basata su riscontri oggettivi presentata dallo Stato membro e indicante la necessità dell'aiuto.

3.2.1.2. Adeguatezza

38. La misura di aiuto proposta deve essere uno strumento di intervento adeguato per conseguire l'obiettivo previsto dell'aiuto, il che significa che non deve esistere un strumento di politica o di aiuto in grado di conseguire gli stessi risultati in modo meno distortivo.

3.2.1.2.1. Adeguatezza degli strumenti alternativi di intervento

39. Gli aiuti di Stato non sono l'unico strumento di intervento di cui dispongono gli Stati membri per promuovere un maggiore livello di tutela dell'ambiente o per garantire l'efficienza del mercato in-

terno dell'energia. Possono essere disponibili altri strumenti più idonei, ad esempio strumenti basati sul mercato o misure dal lato della domanda relative a regolamentazione, appalti pubblici o standardizzazione, nonché l'aumento del finanziamento delle infrastrutture pubbliche e misure fiscali di carattere generale. Anche le misure non vincolanti, quali l'etichettatura ambientale volontaria e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente, possono svolgere un ruolo importante nel raggiungimento di un maggiore livello di tutela dell'ambiente ⁴⁶.

40. Misure diverse messe in atto per porre rimedio al medesimo fallimento del mercato possono risultare reciprocamente controproducenti. Ciò vale nel caso in cui per contrastare in maniera mirata il problema delle esternalità sia stato messo a punto un meccanismo efficiente basato sul mercato, ad esempio il sistema ETS dell'Unione. La realizzazione di un'ulteriore misura di sostegno volta ad affrontare lo stesso fallimento del mercato rischia di compromettere l'efficacia del meccanismo basato sul mercato. Pertanto quando il regime di aiuto mira ad affrontare i fallimenti del mercato residuali, esso deve essere strutturato in maniera tale da non compromettere l'efficienza del meccanismo basato sul mercato.

41. Il rispetto del principio "chi inquina paga", possibile grazie alla legislazione ambientale, garantisce, in linea di principio, la correzione di un fallimento del mercato legato alle esternalità negative. Pertanto gli aiuti di Stato non sono uno strumento adeguato e non possono essere concessi nella misura in cui il beneficiario degli aiuti rischia di essere ritenuto responsabile dell'inquinamento, a norma della legislazione dell'Unione o nazionale in vigore.

3.2.1.2.2. Adeguatazza dei diversi strumenti di aiuto

42. Gli aiuti di Stato per la tutela ambientale e l'energia possono essere concessi in varie forme. Ciononostante, lo Stato membro è tenuto a garantire che la forma in cui viene concesso l'aiuto sia la meno atta a generare distorsioni degli scambi e della concorrenza.

43. A tale proposito lo Stato membro è tenuto a dimostrare il motivo per cui ritiene che altre forme di aiuto potenzialmente meno distorsive, ad esempio gli anticipi rimborsabili rispetto alle sovvenzioni dirette o i crediti d'imposta rispetto agli sgravi fiscali, oppure forme di aiuto basate su strumenti finanziari quali gli strumenti di debito rispetto agli strumenti di capitale (inclusi ad esempio prestiti a tasso agevolato o con abbuono di interessi, garanzie statali o modalità alternative di finanziamento a condizioni favorevoli), siano meno appropriate.

44. La scelta dello strumento di aiuto dovrebbe essere adeguata al fallimento del mercato che la misura di aiuto si prefigge di risolvere. Se le entrate effettive sono incerte, ad esempio nel caso delle misure di risparmio energetico, un anticipo rimborsabile può costituire lo strumento più appropriato.

45. Lo Stato membro deve dimostrare che l'aiuto e la sua struttura sono idonei a conseguire l'obiettivo della misura cui è destinato l'aiuto.

3.2.1.3. Proporzionalità

46. Gli aiuti sono considerati proporzionati se l'importo dell'aiuto per beneficiario è limitato al minimo necessario per realizzare l'attività o il progetto sovvenzionato.

47. In linea di principio, gli aiuti sono considerati limitati al minimo necessario per realizzare l'attività o il progetto sovvenzionato se l'aiuto corrisponde ai costi supplementari netti (deficit di finanziamento) necessari per raggiungere l'obiettivo della misura di aiuto, rispetto ad uno scenario controfattuale in cui non vengono concessi aiuti. I costi supplementari netti corrispondono alla differenza tra i ricavi e i costi economici (compresi l'investimento e il funzionamento) del progetto sovvenzionato e quelli del progetto alternativo che verosimilmente il beneficiario dell'aiuto realizzerebbe in assenza di aiuti.

48. Una valutazione dettagliata dei costi supplementari netti non sarà necessaria se gli importi di aiuto sono determinati mediante una procedura di gara competitiva, giacché questa fornisce una stima attendibile dell'aiuto minimo richiesto dai potenziali beneficiari. La Commissione ritiene pertanto che la proporzionalità dell'aiuto sia garantita se sono soddisfatti i seguenti criteri:

- (a) la procedura di gara è competitiva, vale a dire, è aperta, chiara, trasparente e non discriminatoria, basata su criteri oggettivi definiti ex ante conformemente all'obiettivo della misura e tali da ridurre al minimo il rischio di offerte strategiche;
- (b) i criteri sono pubblicati con sufficiente anticipo rispetto al termine per la presentazione delle domande, al fine di garantire una concorrenza effettiva ¹⁵;
- (c) il bilancio o il volume stabiliti nella procedura di gara costituiscono un vincolo imprescindibile, di modo che gli aiuti non saranno prevedibilmente concessi a tutti i partecipanti;

¹⁵ In genere sono sufficienti sei settimane. Procedure nuove o particolarmente complesse potrebbero richiedere tempi più lunghi. In casi giustificati, ad esempio nel caso di procedure semplici o periodiche/ripetute, potrà essere appropriato un periodo più breve.

(d) il numero di offerenti previsto è sufficiente a garantire una concorrenza effettiva; la struttura delle procedure di gara con partecipazione insufficiente durante l'attuazione di un regime è rettificata al fine di ripristinare una concorrenza effettiva nelle procedure di gara successive o entro il più breve termine;

(e) gli adeguamenti ex post in esito alla procedura di gara (ad esempio negoziati successivi sui risultati della gara o razionamento) sono evitati in quanto potrebbero compromettere l'esito positivo della procedura.

49. I criteri di selezione della procedura di gara competitiva dovrebbero basarsi, in linea di principio, sull'importo di aiuto richiesto dal richiedente, direttamente o indirettamente legato al contributo al conseguimento dell'obiettivo della misura (ad esempio in termini di unità di tutela ambientale o unità di energia). In alcuni casi eccezionali può essere opportuno includere criteri di selezione diversi dal prezzo (ad esempio criteri ambientali, tecnologici o sociali aggiuntivi). In tali casi, tali criteri devono rappresentare non oltre il 25 % della ponderazione di tutti i criteri di selezione. Lo Stato membro deve motivare la scelta dell'approccio proposto e garantire l'adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito.

50. Se l'aiuto non è concesso sulla base di una procedura di gara competitiva, i costi supplementari netti devono essere determinati mediante un raffronto tra la redditività prevista dallo scenario di fatto e quella associata allo scenario controfattuale. Al fine di stabilire il deficit di finanziamento in tali casi, lo Stato membro deve quantificare, rispetto allo scenario di fatto e a uno scenario controfattuale credibile, tutti i principali costi e ricavi, la stima del costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC) dei beneficiari per attualizzare i flussi di cassa futuri e il valore attuale netto riferito allo scenario di fatto e allo scenario controfattuale per tutta la durata del progetto. Lo Stato membro deve giustificare le ipotesi utilizzate per ciascun aspetto della quantificazione e spiegare le metodologie applicate, motivandone la scelta. In genere, i costi supplementari netti possono essere stimati calcolando la differenza tra il valore attuale netto associato allo scenario di fatto e quello relativo allo scenario controfattuale per la durata del progetto di riferimento. Per gli aiuti individuali, tali calcoli devono essere presentati a livello del piano aziendale dettagliato del progetto, mentre per i regimi di aiuti devono essere presentati sulla base del progetto o dei progetti di riferimento.

51. In un altro ipotetico scenario controfattuale, il beneficiario potrebbe non svolgere alcuna attività o non effettuare investimenti, oppure potrebbe continuare la propria attività senza alcun cambiamento. In presenza di elementi che dimostrano che questo è lo scenario controfattuale più probabile, i costi supplementari netti potranno essere calcolati approssimativamente sulla base del valore attuale netto negativo del progetto nello scenario di fatto in assenza di aiuto per la durata del progetto (dunque, ipotizzando implicitamente che il valore attuale netto dello scenario controfattuale sia pari a zero). Ciò può riguardare in particolare i progetti infrastrutturali.

52. In talune circostanze, potrebbe essere difficile individuare tutti i benefici e i costi per il beneficiario e dunque quantificare il valore attuale netto dello scenario di fatto e dello scenario controfattuale. In questi casi, si potranno applicare approcci alternativi come quelli delineati al capo 4 con riferimento a specifici tipi di aiuto, ad esempio prevedendo la concessione dell'aiuto soltanto per un importo limitato del costo ammissibile, ovvero applicando intensità di aiuto.

53. Nel caso in cui non si utilizzi una procedura di gara competitiva e l'andamento futuro dei costi e dei ricavi presenti un elevato grado di incertezza e vi sia una forte asimmetria dell'informazione, lo Stato membro può essere tenuto ad introdurre modelli di compensazione che non siano completamente ex ante, ma piuttosto una combinazione di ex ante ed ex post, oppure a introdurre meccanismi di monitoraggio dei costi o di recupero ex post, continuando nel contempo a incentivare i beneficiari a contenere al minimo i costi e a sviluppare le loro attività in modo efficiente nel corso del tempo.

(Omissis)

66. Gli aiuti potrebbero inoltre determinare una distorsione della concorrenza aumentando il potere di mercato del beneficiario o consentendogli di mantenere un potere di mercato considerevole. Anche nel caso in cui non rafforzino direttamente questo potere di mercato, gli aiuti possono incidere indirettamente, scoraggiando l'espansione dei concorrenti esistenti o inducendoli a uscire dal mercato, oppure ostacolando l'accesso di nuovi concorrenti. Tale aspetto deve essere esaminato, in particolare quando la misura di sostegno è destinata a un ristretto numero di beneficiari specifici o nel caso in cui gli operatori storici abbiano acquisito potere di mercato prima della liberalizzazione del mercato, come ad esempio accade talvolta nei mercati dell'energia. È opportuno tenerne conto anche nelle procedure di gara competitive nei mercati nascenti, quando sussiste il rischio che un operatore con una forte posizione di mercato si aggiudichi la maggioranza dei contratti e impedisca in modo significativo l'ingresso di nuovi operatori.

67. Oltre a provocare distorsioni sul mercato dei prodotti, gli aiuti incidono sugli scambi e sulla scelta dell'ubicazione. Tali distorsioni possono insorgere tra gli Stati membri, quando le imprese operano in condizioni di concorrenza transfrontaliera o quando prendono in considerazione diverse ubicazioni per i loro investimenti. Gli aiuti miranti a preservare un'attività economica in una regione del mercato interno o a sottrarla ad altre regioni nel mercato interno possono avere come effetto quello di trasferire attività o investimenti da una regione a un'altra senza esercitare un impatto ambientale netto. La Commissione verificherà che gli aiuti non determinino effetti negativi manifesti sulla concorrenza e sugli scambi. Ad esempio gli aiuti per il conseguimento di obiettivi ambientali ed energetici che determinano solamente una dislocazione dell'attività economica senza migliorare il livello di tutela ambientale esistente negli Stati membri non saranno considerati compatibili con il mercato interno.

3.3. Raffronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi

68. Da ultimo la Commissione opererà un raffronto tra gli effetti negativi della misura di aiuto sulle condizioni della concorrenza e degli scambi e gli effetti positivi dell'aiuto previsto sulle attività economiche sostenute, incluso il contributo dell'aiuto alla tutela dell'ambiente e agli obiettivi della politica energetica e, più in particolare, alla transizione verso attività ecosostenibili e al conseguimento degli obiettivi giuridicamente vincolanti previsti dalla legge europea sul clima.

69. Nell'ambito di tale raffronto la Commissione presterà particolare attenzione all'articolo 3 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶, compreso il principio "non arrecare un danno significativo", o ad altre metodologie comparabili. Inoltre nell'ambito della valutazione degli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi, la Commissione potrà tenere conto, se opportuno, delle esternalità negative dell'attività sovvenzionata, laddove tali esternalità alterino la concorrenza e gli scambi tra Stati membri in misura contraria al comune interesse, creando o aggravando inefficienze di mercato, tra cui in particolare quelle esternalità che possono ostacolare il conseguimento degli obiettivi climatici previsti dal diritto dell'UE¹⁷.

70. La Commissione riterrà la misura di aiuto compatibile con il mercato interno soltanto se gli effetti positivi superano quelli negativi. Nei casi in cui la misura di aiuto proposta non affronti in modo adeguato e proporzionato un fallimento del mercato ben individuato, ad esempio per via del carattere temporaneo del beneficio apportato e delle distorsioni a lungo termine che ne derivano, come indicato al punto 65, gli effetti distorsivi negativi sulla concorrenza tenderanno ad essere superiori agli effetti positivi della misura. È quindi probabile che la Commissione concluda che la misura di aiuto proposta è incompatibile.

71. Le misure che comportano un sostegno diretto o indiretto ai combustibili fossili, in particolare a quelli più inquinanti, hanno scarse probabilità di produrre effetti positivi sull'ambiente e spesso hanno effetti negativi di rilievo in quanto possono aumentare le esternalità ambientali negative nel mercato. La stessa osservazione si applica alle misure che comportano nuovi investimenti nel gas naturale, a meno che non sia dimostrata l'assenza di un effetto di lock-in. In linea di principio, sarà pertanto improbabile che la valutazione di tali misure si concluda con un bilancio positivo, come spiegato al capo 4.

72. Altri fattori da prendere in considerazione per determinare il bilancio complessivo di talune categorie di regimi di aiuto in determinati casi sono i seguenti:

- (a) un obbligo di valutazione ex post, come descritto al capo 5; in tali casi la Commissione può limitare la durata del regime (generalmente a quattro anni o meno) con la possibilità di notificare nuovamente la proroga in un momento successivo;
- (b) un obbligo, in assenza di procedura di gara competitiva, di notifica individuale di progetti di sostegno che presentano determinate dimensioni o caratteristiche;
- (c) un obbligo di fissare una scadenza temporale per le misure di aiuto.

(Omissis)

¹⁶ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13).

¹⁷ Cio` puo` accadere anche quando l'aiuto falsa il funzionamento di strumenti economici adottati per internalizzare queste esternalità negative (ad esempio influenzando sui segnali di prezzo provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione o da un altro strumento analogo).

Sommario: 1. Gli aiuti di Stato nella prospettiva del *Green deal*. – 2. La rivisitazione della disciplina in materia di aiuti di Stato nel settore energetico e ambientale. – 3. Le nuove Linee guida in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia – 4. Il delicato equilibrio tra tutela ambientale e tutela della concorrenza. – 5. Conclusioni.

1. Gli aiuti di Stato nella prospettiva del *Green Deal*

La coscienza ormai condivisa da quasi tutta la comunità internazionale dell'esistenza di un'emergenza climatica e della improrogabile necessità di un'azione comune per il suo superamento ha trovato espressione in importanti negoziati e accordi internazionali che si sono susseguiti con sempre maggiore frequenza negli ultimi cinquant'anni¹⁸. L'urgenza è sentita in modo particolarmente forte nel contesto Eurounitario, ove ha dato luogo ad importanti e numerosi interventi delle Istituzioni europee, volti a privilegiare le istanze di protezione dell'ambiente nel contesto delle decisioni che attengono alla sfera di competenza dell'Unione e, in particolare, alla disciplina antitrust.

Tra il 2018 e il 2019, le Istituzioni Europee hanno adottato una serie di atti in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi, preannunciati con la comunicazione *Clean Energy for All Europeans*¹⁹ e definiti *Clean Energy Package*²⁰. Alla fine del 2019, in particolare, la Commissione europea ha adottato il c.d. *Green Deal*²¹, che, come noto, si propone l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, nonché l'obiettivo intermedio della riduzione delle stesse di almeno il 50-55 per cento

¹⁸ Da ultimo, l'accordo di Parigi sul clima, siglato il 22 aprile 2016, all'esito della ventunesima Conferenza delle Parti della UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), è il punto di arrivo dei negoziati avviati già all'indomani dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto e durati oltre dieci anni. Per una completa disamina delle tappe che hanno condotto all'accordo di Parigi, si veda S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 81 ss.

¹⁹ Comunicazione COM 860 (2016) della Commissione Europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 30 novembre 2016.

²⁰ Direttiva UE 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; regolamento UE 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030; regolamento UE 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; direttiva UE 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 dicembre 2018, che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; regolamento UE 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica; regolamento UE 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE; regolamento UE 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che istituisce un'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; direttiva UE 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

²¹ Comunicazione COM (2019) 640 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, dell'11 dicembre 2019.

rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, mediante una transizione ecologica che consenta di mantenere il benessere e la coesione sociale all'interno dell'Unione.

Il *Green Deal*, in particolare, non è solo un piano di azione per superare l'emergenza climatica, ma è un vero e proprio progetto di trasformazione dell'Unione Europea anche dal punto di vista economico e sociale. In considerazione della stretta connessione tra l'ambiente e il benessere delle persone che lo abitano, invero, la Commissione individua la finalità stessa del *Green Deal* nella realizzazione di “una società giusta e prospera”, dotata di un'economia moderna, competitiva ed efficiente, in cui nessuno “viene lasciato indietro”²².

È evidente che il raggiungimento della neutralità climatica ed il conseguimento dei connessi obiettivi individuati nell'adattamento ai cambiamenti climatici, di uso efficiente delle risorse, di efficienza energetica, circolarità, ripristino della biodiversità e accompagnamento della transizione verde non possono essere realizzati senza un adeguato sostegno economico²³. In quest'ottica, il Piano di investimenti del *Green Deal*²⁴ individua gli aiuti di Stato come l'indispensabile strumento di finanziamento della c.d. transizione energetica, ritenuta ormai l'imprescindibile passaggio per il superamento dell'emergenza climatica²⁵.

Come noto, la disciplina del Trattato in tema di aiuti di Stato, al fine di tutelare il mercato unico a fronte del rischio di compartimentazione dello stesso, quale conseguenza degli aiuti concessi dagli Stati alle imprese nazionali, si fonda sul principio per cui gli aiuti sono incompatibili con il mercato interno dell'Unione, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri (art. 107, §1 TFUE), sì che essi possono essere erogati solo previa autorizzazione obbligatoria da parte della Commissione.

Le deroghe al principio di incompatibilità previste dal Trattato sono, in determinati casi, applicabili *ipso iure* e, in altri casi, in forza di una valutazione ampiamente discrezionale della Commissione. L'art. 108 TFUE, in particolare, prevede che la Commissione, dopo aver ricevuto la notifica dell'aiuto da parte di uno Stato membro e aver effettuato una valutazione preliminare, ove nutra dubbi sulla sua compatibilità con il mercato comune, possa avviare un esame formale, all'esito del quale può escludere la natura di aiuto di Stato della misura oppure considerarla tale e stabilirne la compatibilità o meno con il mercato interno dell'Unione.

Rispetto alla disciplina del Trattato, che resta invariata, la tendenza che sembra emergere dagli ultimi interventi di normazione secondaria dell'Unio-

²² Si veda l'introduzione al *Green Deal* europeo, in particolare il punto 1 e il punto 2.2.

²³ Si veda il punto 3 dell'introduzione della Bozza delle nuove Linee guida (*Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*), ove si specificano anche le stime di investimenti che la Commissione europea ha ritenuto necessari per conseguire gli obiettivi del *Green Deal*.

²⁴ Comunicazione COM (2020) 21 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile – Piano di investimenti del Green Deal europeo*, del 14 gennaio 2020.

²⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Green Deal europeo*, del 11 dicembre 2019, ove si ribadisce, diverse volte, il ruolo essenziale della transizione energetica dai combustibili fossili alle energie rinnovabili nel raggiungere gli obiettivi di superamento dell'emergenza climatica. Si veda, in particolare, il punto 2.1.2.

ne²⁶, conformemente a quanto auspicato nel Piano di investimenti del *Green Deal* è, come si vedrà, quella di ampliare le ipotesi di aiuti consentiti e indirizzare la valutazione di compatibilità dell'aiuto nel senso di privilegiare le considerazioni ambientali.

2. La rivisitazione della disciplina in materia di aiuti di Stato nel settore energetico e ambientale

La priorità attribuita dall'Unione Europea al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* emerge già dai numerosi recenti interventi delle Istituzioni europee sul piano delle misure di sostegno rivolte agli Stati membri per il superamento della crisi sanitaria. Per la ripresa dai danni sociali ed economici provocati dalla pandemia, l'Unione, invero, ha disposto ingenti finanziamenti che per la maggior parte sono strettamente correlati agli obiettivi del *Green Deal* e diretti a favorire riforme ed investimenti volti alla loro realizzazione²⁷. In quest'ottica, in particolare, la Commissione ha adottato dalle “*guiding templates*” per indirizzare gli Stati membri alla determinazione degli schemi di aiuto dei propri *Recovery Plans*²⁸, finalizzati ad ottenere i finanziamenti concessi in base al *Recovery and Resilience facility*²⁹, in linea con la disciplina europea in tema di aiuti di Stato.

Inoltre, in attuazione del Piano di investimenti del *Green Deal*³⁰, l'Unione

²⁶ Ci si riferisce al regolamento UE n. 2021/1237 della Commissione europea, del 23 luglio 2021 recante modifica del regolamento UE n. 651/2014 della Commissione europea del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE, nonché alla proposta di riforma delle attuali Linee Guida: comunicazione della Commissione europea, COM (2014), 28 giugno 2014, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, prorogata fino all'entrata in vigore della riforma, prevista per il primo gennaio 2022 (si veda la Bozza di comunicazione della Commissione europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit.).

²⁷ Si vedano la comunicazione COM (2020) 1863 della Commissione del 19 marzo 2020, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, e le ulteriori modifiche COM (2020) 2215 del 3 aprile 2020, COM (2020) 3156 dell'8 maggio 2020, COM (2020) 4509 del 29 giugno 2020, COM(2020) 7127 del 13 ottobre 2020 e COM (2021) 564 del 28 gennaio 2021; Si veda inoltre, il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁸ *Recovery and facility (RRF) guiding templates*, dell'11 febbraio 2021, in www.ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/rrf-guiding-templates.

²⁹ Il *Recovery and Resilience Facility* è il programma cardine di *Next Generation EU*, quale piano di supporto finanziario alle riforme ed investimenti adottati dagli Stati membri, volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia rendendo al contempo le economie e società europee più sostenibili, resilienti e preparate alla transizione ecologica e digitale, adottato in base all'accordo raggiunto dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020 (EUCO 10/20).

³⁰ Il Piano di investimenti del *Green Deal* europeo, Comunicazione COM (2020) 21 del 14 gennaio 2020, cit. al punto 4.3 prevede espressamente la concessione di un maggiore margine di flessibilità agli Stati membri per il finanziamento della trasformazione di processi di produzione per renderli climaticamente neutri o per gli aiuti destinati al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, per il teleriscaldamento, per la chiusura delle centrali a carbone e, infine, destinati all'economia circolare. Sono previsti, inoltre, aiuti a finalità settoriale relativi al finanziamento pubblico alle imprese che decarbonizzano i loro sistemi industriali passando all'uso dell'energia elettrica; gli investimenti che migliorano l'efficienza energetica degli edifici e aumentano la produzione di energia rinnovabile; aiuti allo sviluppo di infrastrutture strategiche che non

ha effettuato una profonda rivisitazione della stessa normativa di riferimento in materia di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico, prevedendo, la concessione di un maggiore margine di flessibilità agli Stati membri che decidano di finanziare la transizione energetica. La Commissione ha, invero, significativamente modificato il c.d. Regolamento di esenzione³¹, introducendo un importante ampliamento degli aiuti che sono ritenuti *a priori* compatibili e per i quali gli Stati membri sono esentati dall'obbligo di notifica dell'aiuto. In particolare, sono state introdotte, in un quadro che già prevedeva numerose ipotesi di aiuti ritenuti ammissibili³², ulteriori significative semplificazioni delle regole applicabili agli aiuti in favore di misure relative all'efficienza energetica degli immobili (art. 38), nonché nuove esenzioni per gli aiuti a favore di infrastrutture di ricarica elettriche e per l'approvvigionamento di idrogeno accessibile al pubblico per i veicoli di strada a bassa emissione di carbonio (art. 36-*bis*).

Per gli aiuti che non rientrano nell'ambito delle esenzioni per categoria previste dal Regolamento e che sono soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione, il controllo di compatibilità deve effettuarsi sulla base delle Linee guida 2014-2020 (attualmente ancora in vigore)³³, che prevedono l'accertamento che la misura di sostegno sia volta al perseguimento di un interesse comune, sia necessaria, adeguata, proporzionale, trasparente e produca un effetto di incentivazione³⁴. Il cuore della valutazione di compatibilità consiste, in particolare, in un'operazione di bilanciamento tra l'effetto distorsivo della concorrenza prodotto dalla misura e i vantaggi che la stessa può determinare nel caso specifico in punto di tutela dell'ambiente, definita come «*qualsiasi azione volta a porre rimedio o a prevenire un danno all'ambiente fisico o alle risorse naturali causato dalle attività del beneficiario, a ridurre il rischio di un tale danno o a promuovere un uso più razionale delle risorse naturali, ivi inclusi le misure di risparmio energetico e l'impiego di fonti di energia rinnovabili*»³⁵.

In tale contesto, le esigenze di tutela ambientale possono già assumere una rilevanza determinante, consentendo di ritenere compatibile l'aiuto laddove il beneficio in termini di contributo al conseguimento dell'obiettivo ambientale superi lo svantaggio concorrenziale. Invero, le finalità di produzione di un più elevato livello di tutela dell'ambiente, di agevolazione della transizione ver-

hanno un impatto sulla concorrenza e sul commercio e gli incentivi per la chiusura delle centrali a carbone.

³¹ Regolamento UE n. 2021/1237 della Commissione Europea, del 23 luglio 2021 recante modifica del Regolamento UE n. 651/2014 della Commissione Europea del 17 giugno 2014, cit.

³² La sezione 7 del Regolamento 651/2014 cit., agli artt. 36 ss. prevedeva già la compatibilità, a determinate condizioni ed entro determinate soglie, per gli aiuti agli investimenti a favore di misure di efficienza energetica, di progetti per l'efficienza energetica degli immobili, della cogenerazione ad alto rendimento, della produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché per gli aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, anche in impianti su scala ridotta. Sono, inoltre, ritenuti *a priori* compatibili, sempre alle condizioni previste dal Regolamento, gli aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali in conformità della direttiva 2003/96/CE, gli aiuti agli investimenti per teleriscaldamento e teleraffreddamento efficienti sotto il profilo energetico, per le infrastrutture energetiche, per gli studi ambientali, il riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti e il risanamento dei siti contaminati.

³³ Si veda la Comunicazione COM (2014), 28 giugno 2014, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit., attualmente ancora in vigore.

³⁴ Si veda il procedimento di valutazione dettagliatamente descritto nelle sue diverse fasi al punto 3 della *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit., in particolare dai § 23 a 10.6.

³⁵ Si veda il § 19 della *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit.

so un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e a basse emissioni di CO₂, nonché della realizzazione di un sistema energetico sostenibile e sicuro sono contemplati nelle Linee guida come obiettivi di interesse comune che possono condurre ad un giudizio di compatibilità della misura con il mercato interno³⁶. Inoltre, il c.d. criterio dell'effetto incentivante consente una valutazione positiva dell'aiuto laddove esso sia volto a favorire l'adeguamento delle imprese alla disciplina europea che debba ancora entrare in vigore o l'adozione di misure che superino gli standards minimi richiesti della normativa europea. Di tal guisa, tale criterio, anche prima che i nuovi standards previsti dal *Green Deal*³⁷ venissero ritenuti vincolanti in base alla legge europea sul clima³⁸, consentiva già una valutazione positiva degli aiuti alle imprese che vi si fossero adeguate o che avessero adottato standards eventualmente più stringenti (rispetto a quelli dell'Unione) previsti dallo Stato membro di appartenenza.

Tale disciplina, già spiccatamente improntata alla considerazione delle istanze di protezione ambientale, è stata sottoposta ad una significativa revisione dalla Commissione, che ha adottato nuove Linee guida, la cui entrata in vigore è prevista per il primo gennaio 2022 e che si connotano per il riconoscimento agli Stati membri di una maggiore libertà di azione nel concedere misure di sostegno economico alle imprese impegnate nella transizione energetica³⁹.

3. Le nuove Linee guida in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia

Le nuove Linee guida sono state significativamente nominate *Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines* per enfatizzare l'inclusione del clima tra i principali obiettivi di tutela cui è predisposta la nuova disciplina.

Invero, si prevede un ampliamento dell'ambito di applicazione rispetto alle precedenti Linee guida che consenta di tenere conto, nel bilanciamento tra gli effetti positivi e quelli negativi della misura di sostegno, degli obiettivi politici della neutralità climatica, nonché della sicurezza dell'approvvigionamento energetico e della prevenzione del rischio di delocalizzazione dovuto agli oneri connessi all'energia⁴⁰.

In particolare, nell'ottica di sostenere la transizione energetica ed il processo di decarbonizzazione, la Commissione fornisce indicazioni operative che si

³⁶ Si veda il punto 3.2.1.1. al § 30 della *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit.

³⁷ Si vedano i punti 2.1.5, 2.1.6 e 2.1.8 del *Green Deal*, cit.

³⁸ La legge europea sul clima è entrata in vigore il 29 luglio 2021, rendendo vincolante l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050 (regolamento UE n. 2021/1119 della Commissione europea del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999).

³⁹ Bozza di Comunicazione della Commissione europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit.

⁴⁰ Sulla opportunità della revisione delle Linee guida si veda L. HANCHER, *Il regime generale degli aiuti di Stato in materia di energia ed ambiente: la comunicazione della Commissione del 2014 e la sua prossima revisione*, in E. BRUTI LIBERATI-M. DE FOCATIIS-A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato: profili generali e problematiche energetiche*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 197 ss.

muovono su due fronti. Da un lato, essa spinge chiaramente per la chiusura degli impianti inquinanti, laddove prevede la possibilità che vengano considerati compatibili con il mercato interno, a norma dell'art. 107 paragrafo 3, lettera c) del Trattato, gli aiuti volti a compensare la chiusura anticipata di impianti a carbone, torba e olio combustibile che siano ancora profittevoli (paragrafo 4.12); Dall'altro lato, la Commissione favorisce le imprese che operano in settori considerati importanti per la realizzazione della transizione ecologica e che non erano contemplati nella precedente versione delle Linee guida, quali la mobilità sostenibile, la biodiversità e le nuove fonti di energia rinnovabile⁴¹.

In quest'ottica, la nuova disciplina si applica, nella misura in cui non trovi attuazione il Regolamento di esenzione, agli aiuti a favore della mobilità "pulita"⁴² nel settore aereo, stradale, ferroviario, marittimo, costiero e nelle vie navigabili interne di passeggeri e merci. In particolare, si prevede la possibilità di concedere aiuti per l'acquisto e il leasing di veicoli puliti nonché per l'installazione di infrastrutture di ricarica e rifornimento degli stessi; Si prevede, inoltre, la possibilità di concedere aiuti per la ristrutturazione volta al miglioramento del rendimento energetico e ambientale degli edifici, nonché per ripristinare gli habitat naturali e gli ecosistemi degradati⁴³.

Anche l'importo degli aiuti e lo spettro degli strumenti di sostegno sono significativamente ampliati rispetto alla precedente versione delle Linee guida. Gli Stati membri possono, invero, finanziare regolarmente fino al 100% del costo dei progetti di decarbonizzazione a condizione che vi sia un cambiamento di comportamento da parte dei beneficiari che porti a una decarbonizzazione accelerata (effetto incentivante), che il mercato non avrebbe altrimenti consentito e sempre che non si realizzi una sovra compensazione per i beneficiari⁴⁴. Inoltre, sono introdotte nuove misure di sostegno, come i c.d. *Carbon Contract for Difference*, che, utilizzati negli ultimi anni per le misure di produzione di energia elettrica, consentono alle aziende di ridurre al minimo l'incertezza sui ricavi legata agli investimenti in tecnologie a basse emissioni di carbonio. Le imprese che si impegnano in tali investimenti possono vendere i crediti realizzati nel mercato delle emissioni di carbonio e che derivano dalle minori emissioni prodotte ad un prezzo prefissato in precedenza. Se il prezzo di mercato risulterà più basso, la differenza verrà integrata dallo Stato, configurando così una forma di aiuto, che la Commissione considera favorevolmente nel sostegno alla transizione ecologica⁴⁵.

⁴¹ Si vedano i punti 4.2.; 4.3.; 4.6; 4.9 della Bozza delle nuove Linee guida, cit.

⁴² Si veda la definizione di veicolo pulito fornita nella Bozza delle nuove Linee guida cit. al paragrafo 2.4. punto 18 (20).

⁴³ Si noti che la disciplina delle nuove Linee guida trova applicazione in relazione agli aiuti di Stato per la valorizzazione della biodiversità per quanto non specificamente previsto e disciplinato da Comunicazione della Commissione COM (2012) 8, *Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico* dell'11 gennaio 2012, dalla Comunicazione della Commissione COM (2014) 204, *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020*, del 1° luglio 2014 e dalla Comunicazione della Commissione COM (2015) 217, *Orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura* del 2 luglio 2015.

⁴⁴ Si veda la nota esplicativa che accompagna la Bozza delle nuove Linee guida, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., p. 2.

⁴⁵ Si veda, sul punto, T. GERRES, P. LINARES, *Carbon Contract for differences: their role in European industrial decarbonization*, in *Climate Strategies*, 2020, p. 1 ss., in www.jstor.org/stable/resrep26784.

Accanto alla significativa estensione dell'ambito di applicazione e della tipologia degli aiuti, le nuove Linee Guida prevedono una maggiore flessibilità per gli Stati membri che non hanno più l'obbligo di notifica individuale per i progetti verdi di ampia portata rientranti in regimi approvati e hanno minori incombenze in relazione alla valutazione di compatibilità.

Per quanto il procedimento di valutazione resti essenzialmente legato all'accertamento delle condizioni già previste dalle Linee guida 2014-2020, in punto di perseguimento di un interesse comune, necessità dell'intervento statale, adeguatezza della misura di aiuto, effetto di incentivazione, proporzionalità e trasparenza dello stesso, gli impegni degli Stati in termini di prova delle specifiche condizioni risultano alleggeriti, derivandone una complessiva semplificazione della procedura.

In relazione all'effetto di incentivazione, ad esempio, gli Stati non devono più fornire alla Commissione delle prove inconfutabili del fatto che l'aiuto abbia un impatto effettivo sulla decisione di investimento ed una descrizione esauritiva dello scenario controfattuale che si realizzerebbe in assenza di aiuti⁴⁶. La nuova disciplina prevede solo l'*individuazione*, da parte dello Stato, dello scenario di fatto e del *probabile* scenario controfattuale in assenza di aiuti, senza richiedere più un'analisi che metta a confronto i livelli delle attività previste in presenza ed in assenza di aiuti, per valutare se la redditività del progetto in assenza dell'aiuto sia di fatto inferiore al risultato che l'impresa avrebbe registrato attuando il progetto alternativo. In particolare, l'analisi della Commissione sull'effetto incentivante si baserà sulla quantificazione, operata in sede di valutazione della proporzionalità dell'aiuto, dell'importo minimo necessario per realizzare l'attività; Tale valutazione, tuttavia, è ritenuta superflua se gli importi di aiuto sono determinati mediante una procedura di gara competitiva e, poiché, di fatto, nelle nuove Linee guida, la procedura di gara viene individuata quale meccanismo standard che gli Stati membri devono adottare per la concessione degli aiuti, ne risulta che, salvo eccezioni⁴⁷, la valutazione della proporzionalità dell'aiuto e, di conseguenza, dell'effetto incentivante, sarà molto meno dettagliata di prima.

L'introduzione della procedura di gara è prevista per ridurre la sovra-compensazione e le distorsioni del mercato derivanti dalla concessione degli aiuti e descritta, nei suoi aspetti essenziali nelle stesse Linee guida⁴⁸. Inoltre, per aumentare la trasparenza, garantire che la flessibilità aggiuntiva sia ben calibrata e incentivare i portatori di interessi a partecipare all'elaborazione delle misure di sostegno, le nuove Linee Guida introducono l'obbligo di una consultazione pubblica da parte degli Stati membri prima della notifica di ogni schema di supporto alla Commissione. In particolare, ad eccezione di casi partico-

⁴⁶ Si veda il paragrafo 3.2.4.2., punti 58 ss. della Bozza delle nuove Linee guida, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*, cit.

⁴⁷ La procedura di gara è esclusa per quelle ipotesi in cui le misure di sostegno devono, in linea di principio, essere concesse allo stesso modo a tutte le imprese operanti nello stesso settore e che si trovino in una condizione identica o simile rispetto agli obiettivi della misura di aiuto, poiché, in tali casi, la concessione dell'aiuto non delinea un'alterazione del gioco della concorrenza. Così, ad esempio, è esclusa la procedura di gara per i regimi di sostegno alla decarbonizzazione adottati sotto forma di sgravi fiscali da imposte o prelievi parafiscali: si veda il punto 95 della *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit.

⁴⁸ Si veda, in particolare, i punti 48 e 49 nonché 89 ss. della Bozza delle nuove linee guida, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit.

lari⁴⁹, la consultazione pubblica è espressamente considerata un passaggio necessario affinché lo Stato possa giustificare l'ammissibilità di una misura di sostegno, soprattutto quando questa è rivolta solo ad alcune imprese o attività che competono con altre non sovvenzionate, comportando la prevedibile conseguenza di una distorsione della concorrenza.

4. Il delicato equilibrio tra tutela ambientale e tutela della concorrenza

L'orientamento della Commissione europea che emerge dagli ultimi interventi di revisione della precedente disciplina in tema di aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico è chiaramente quello di delineare un ampliamento del regime derogatorio al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato sancito dal Trattato. Si intende, in particolare, sostenere il processo di adeguamento della produzione ad una tecnologia verde ed il progressivo abbandono dei combustibili fossili obbligando le imprese a degli investimenti che le stesse possono non essere in grado di sostenere in autonomia⁵⁰, cercando di mantenere entro livelli minimi la fisiologica alterazione del gioco della concorrenza che ne deriva. Tale scelta è l'indice di un significativo cambio di paradigma dell'Unione Europea, che non sembra porre più la politica della concorrenza sulla stessa prima linea in cui si trovano le politiche regolamentari ambientali ed energetiche⁵¹ ma ammettere un rilassamento della disciplina antitrust a fronte delle improcrastinabili esigenze di tutela ambientale.

Tale impostazione è, peraltro, condivisa da ampia dottrina⁵², che percepisce la sostenibilità come un progresso economico, per contribuire al quale possono essere ammessi accordi o altre misure anticoncorrenziali.

Si ritiene, in particolare, che la soluzione del conflitto tra concorrenza e protezione ambientale vada individuata nel sacrificio della concorrenza, a condizione che le imprese "autorizzate" alla deroga della disciplina antitrust producano sufficienti benefici in termini di sostenibilità, da compensare i consumatori degli effetti anticoncorrenziali delle misure adottate⁵³. Del resto, si rileva⁵⁴

⁴⁹ Si veda il punto 86 della Bozza delle nuove linee guida, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit.

⁵⁰ J. MAILLO, *Balancing environmental protection, competitiveness and competition: a critical assessment of the GBER and the EEAG*, in *European State Aid Quarterly*, 1, 2017, p. 4 ss.; L. HANCER, *Can the Treaty State aid regime come to the rescue of climate change?*, *ivi*, p. 1 ss.

⁵¹ Tale impostazione è emersa chiaramente nella recente conferenza sulla politica di concorrenza che contribuisce al *Green Deal europeo Competition policy contributing to the European Green Deal conference*, del 4 febbraio 2021, i cui atti sono accessibili in webcast.ec.europa.eu/competition-green-deal-conference.

⁵² C. TOWNLEY, *Article 81 EC and public policy*, Bloomsbury, Oxford, 2009; S. KINGSTON, *Greening EU competition law and policy*, Cambridge University Press, New York, 2011; G. MONTI, *Four options for a greener competition law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, vol. 11, n. 3-4, p. 124 ss.; S. HOLMES, *Climate change, sustainability and competition law*, in *Journal of antitrust enforcement*, 8, 2020, p. 354 ss.; M. DOLMANS, *Sustainable competition policy*, in *Competition Law and Policy Debate*, vol. 5, issue, 4 e vol. 6, issue 1, marzo 2020.

⁵³ L'orientamento ideologico cui ci si riferisce viene definito "green antitrust" da M.P. SCHINKEL-L. TREUREN, *Green antitrust: friendly fire in the fight against climate change*, in S. HOLMES-D. MIDDELSCHULTE-M. SNOEP (eds.), *Competition Law, Climate Change & Environmental Sustainability*, cit.

che, con il Trattato di Lisbona, è stata effettuata la precisa scelta politica di non includere il riferimento alla concorrenza nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea per cui, ad oggi, la libera concorrenza non rappresenta più in sé un obiettivo dell'Unione, che, invece, *“si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa...”*.

Tuttavia, lo sviluppo sostenibile dell'Europa, ai sensi dello stesso art. 3 del Trattato, si fonda pur sempre su *«una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva...»* per tutelare la quale gli Stati si sono espressamente impegnati ad implementare la disciplina antitrust⁵⁵. Il regime di libera concorrenza assume, invero, sin dalle origini dell'Unione, un ruolo centrale nella realizzazione e consolidamento dell'economia di mercato rispetto all'intero sistema giuridico-economico europeo assicurando la trasmissione degli impulsi di politica economica e segnali di prezzo necessari a stimolare gli investimenti e a favorire l'innovazione⁵⁶. Coerentemente, l'art. 11 TFUE prevede l'integrazione degli obiettivi ambientali nell'attuazione della politica della concorrenza, laddove dispone che *«le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»*.

L'equilibrio tra le istanze di protezione ambientale e la tutela della concorrenza risulta allora particolarmente delicato e, per quanto il cambio di paradigma cui assistiamo sia giustificato e doveroso per superare l'emergenza climatica, occorre che le ampie deroghe alla disciplina antitrust e il rilassamento della concorrenza che ne deriva siano controbilanciati da effettivi benefici ambientali⁵⁷.

Inoltre, su un piano più generale, pare a chi scrive che, se l'ampliamento del regime derogatorio al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno possa avere effetti positivi nel superamento del periodo emergenziale, sul lungo periodo l'integrazione tra meccanismi di mercato e interessi ambientali, auspicata dal Trattato e dallo stesso *Green Deal*, potrebbe essere più efficacemente realizzata mediante una stringente attività di regolazione volta, ad esempio, a valorizzare gli aspetti di convergenza tra la logica concorrenziale e la tutela dell'ambiente.

La dottrina ha, del resto, già da tempo messo in evidenza che l'ambiente può rappresentare un elemento qualitativo di differenziazione dei prodotti che permette alle imprese di sfuggire alla competizione diretta sui prezzi con i concorrenti⁵⁸ e che alcune strategie aziendali volte a realizzare un prodotto

⁵⁴ S. HOLMES, *Climate change, sustainability, and competition law*, cit., p. 360 ss.

⁵⁵ Si veda, in particolare, il Protocollo del Trattato sull'Unione europea n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza del 9 maggio 2008.

⁵⁶ Sul punto si veda N. PESARESI, relazione al webinar *Conversazione sugli aiuti di Stato: profili generali e problematiche energetiche*, Milano-Bruxelles, organizzato da Aiden l'8 marzo 2021, in www.associazioneaidden.it.

⁵⁷ Si veda C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2021, p. 81; Si veda, altresì, V. MUSARDO, *Green Deal and incentive effect: what is truly environmental aid?*, in *European State Aid Quarterly*, 2, 2021, p. 218 ss. che auspica un'interpretazione più stringente del requisito dell'effetto incentivante, tale da consentire alla Commissione di ritenere compatibile l'aiuto solo se il cambiamento di comportamento indotto dallo stesso sia tale da porsi in linea con gli obiettivi del *Green Deal*.

⁵⁸ Si è, in particolare, osservato che l'impegno dell'impresa nel diminuire i costi sociali della propria attività assume rilevanza quale strategia per massimizzare i profitti, rilevando una significativa e positiva relazione tra libera concorrenza e responsabilità sociale dell'impresa (e corre-

maggiormente concorrenziale possono avere un effetto positivo in termini di impatto ambientale⁵⁹. Il taglio dei costi di produzione è, infatti, spesso determinato dalla riduzione dei materiali utilizzati, del consumo di energia e degli sprechi. Inoltre, anche l'adozione di modalità più efficienti di progettazione del prodotto e di realizzazione del processo produttivo, oltre a determinare un risparmio in termini di costi di produzione, possono comportare vantaggi ambientali; le emissioni inquinanti sono, invero, spesso, una manifestazione di spreco dal punto di vista economico laddove derivano da un inefficiente o incompleto utilizzo di risorse, che impone all'impresa un ulteriore spreco di energie in attività di trattamento, conservazione e smaltimento di materiali non utilizzati.

Lo sforzo di ridurre le emissioni inquinanti e l'economia di mercato si possono, dunque, muovere su binari paralleli, che si fondano sull'uso efficiente degli *inputs*, l'utilizzo di materiali meno costosi e la minimizzazione di attività non necessarie. In quest'ottica, la concorrenza può rappresentare una risorsa importante nella soluzione del problema ambientale⁶⁰, imponendo di limitare le deroghe alla disciplina antitrust allo stretto necessario.

5. Conclusioni

Gli aiuti di Stato sono sempre più concepiti come l'indispensabile strumento di finanziamento della c.d. transizione energetica, ritenuta ormai l'imprescindibile passaggio per il superamento dell'emergenza climatica e la realizzazione degli obiettivi che l'Unione si è posta con il *Green Deal*. Tali misure consentiranno di sostenere il processo di adeguamento della produzione ad una tecnologia verde ed il progressivo abbandono dei combustibili fossili, obbligando le imprese a degli investimenti che le stesse non sarebbero in grado di sostenere in autonomia.

Nell'ottica di rendere il ricorso agli aiuti di Stato nel settore ambientale ed energetico più agevole, come si è visto, la Commissione ha sottoposto a revisione la disciplina della materia, introducendo importanti modifiche al Regolamento di esenzione e adottando delle nuove Linee guida, che si caratterizzano per un significativo ampliamento del regime derogatorio al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato sancito dal Trattato.

La prospettiva in cui si muove la Commissione, in particolare con la rivisitazione delle Linee guida, è quella un ampliamento dell'ambito di applicazione delle stesse e della rideterminazione dei criteri di compatibilità degli aiuti, così

lati benefici ambientali): si vedano S. AMBEC-P. LANOIE, *Does it pay to be green? A systematic overview*, in *Academy of Management Perspectives*, 2008, vol. 2, issue 4, p. 45 ss.; D. FERNANDEZ-KRANZ-J. SANTALÒ, *When necessity becomes a virtue: the effect of product market competition on corporate social responsibility*, in *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 19, 2, 2010, p. 453 ss.; C. FLAMMER, *Does corporate social responsibility lead to superior financial performance? A regression discontinuity approach*, in *Management Science*, 2015; P. AGHION-R. BÉNABOU-R. MARTIN-A. ROULET, *Environmental preferences and technological choices: is market competition clean or dirty?*, in *National bureau of economic research*, 2020.

⁵⁹ M.E. PORTER-C. VAN DER LINDE, *Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship*, in *Journal of economic perspectives*, vol. 9, n. 4, 1995, p. 106; T. BERNAUER-L. CADUFF, *In whose interest? Pressure group politics, economic competition and environmental regulation*, in *Journal of Public Policy*, vol. 24, n. 1, 2004, pp. 99 e 112.

⁶⁰ S. HOLMES, *Climate change, sustainability, and competition law*, cit., p. 335.

da poter tenere conto, nel procedimento di valutazione, di obiettivi politici più ampi, che comprendano la neutralità climatica. In quest'ottica, le diverse fasi della valutazione di compatibilità operate dalla Commissione sono significativamente semplificate e le incombenze probatorie in capo agli Stati allentate e controbilanciate da una procedura di gara che gli stessi devono, di regola, porre in essere per concedere l'aiuto.

L'attenuazione della preminenza sin qui accordata alla tutela della concorrenza per consentire il superamento della crisi climatica rileva un importante cambio di paradigma dell'Unione Europea, indispensabile per fronteggiare la situazione emergenziale. Nel lungo periodo, tuttavia, l'auspicata integrazione delle politiche ambientali e concorrenziali potrebbe richiedere anche una più stringente attività di regolazione, che ne valorizzi gli aspetti di convergenza.