

Orientarsi nella transizione

la questione energetica
tra etica, economia e politica



Dossier 1/2023

Orientarsi nella transizione

la questione energetica tra etica, economia e politica

COMITATO SCIENTIFICO

Antonio AUTIERO
Luciana CAENAZZO
Antonio DA RE
Giuseppe DE RITA
Daniele LORO
Giuseppe MILAN
Giorgio OSTI
Davide PETTENELLA
Paola ROSSI
Amartya SEN
Henk TEN HAVE
Giuseppe TRENTIN
Stefano ZAMAGNI

DIRETTORE RESPONSABILE

Gianni LOCATELLI

COMITATO di REDAZIONE

Francesca MARIN
Lucia MARIANI
Matteo MASCIA
Leopoldo SANDONÀ

Dossier a cura di

Matteo MASCIA

Numero realizzato

Con il contributo della



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Padova e Rovigo

SEDE e SEGRETERIA di REDAZIONE

FONDAZIONE LANZA
Via Seminario 5/A - 35122 Padova
049 8756008 | www.fondazioneLANZA.it
info@fondazioneLANZA.it

EDITORE

PROGET EDIZIONI
Largo Obizzi 2 - 35020 Albignasego Pd
049 643195 | www.edizioniiproget.it

STAMPA

NUOVA GRAFOTECNICA s.n.c.
Via L. da Vinci 8 - 35020 Casalserugo Pd
049 643195 | www.grafotecnica.it

ABBONAMENTO

PROGET EDIZIONI
Largo Obizzi 2 - 35020 Albignasego Pd
• bollettino pos rio (Iban):
IT39W0760112100000082683350



Rivista scientifica quadrimestrale
Autorizzazione del Tribunale di
Padova n. 1662, 18.06.2007
Copyright©Proget Edizioni | 2023

COVER DESIGN

Giancarlo Barison

PROGETTAZIONE GRAFICA

Proget Type Studio snc / Albignasego Pd

Privacy: ai sensi dell'art. 13 della legge 675/96, i dati necessari per l'invio della rivista sono trattati esclusivamente dall'Editore e possono essere utilizzati per l'invio di materiale informativo sulle attività promosse dall'Editore e dalla Fondazione Lanza che curano la presente pubblicazione. Tali dati non verranno mai ceduti a terzi senza consenso delle parti interessate.

Rivista "Etica per le professioni" | 1/2023 | Numero in versione digitale

Orientarsi nella transizione: la questione energetica tra etica, economia e politica

a cura di Matteo Mascia, Progetto Etica e Politiche Ambientali, Fondazione Lanza

Matteo Mascia

Editoriale

Prima Parte

Tra scienza, etica e politica

Romana Bassi

Per un'etica della transizione energetica

Ermelinda Rodillo

Etica delle virtù e transizione ecologica

Massimo De Marchi

Lasciare i combustibili fossili nel sottosuolo:
politiche per la giustizia climatica

Bruno Gabriel Salvador Casara

Connessioni tra cambiamento climatico
e disuguaglianza economica

Seconda Parte

Prospettive economiche, tecniche e finanziarie

Davide Pettenella

Impiego energetico delle biomasse forestali:
tra interessi economici e tutela dell'ambiente

Linda Cerana

Il ruolo dei modelli energetici per la transizione

GianLuca Vrizz

I rischi nascosti della crisi climatica
sul sistema finanziario

Raffaele Palermo

Transizione ecologica e misure di sostegno
all'economia nell'ordinamento europeo

Terza Parte

Il ruolo delle comunità nella transizione

Angela Moriggi e Laura Secco

Tessere comunità per una trasformazione sostenibile:
la filosofia sociale incontra la ricerca-azione

Nicola Stocco

Connettere saperi esperti e senso comune:
il caso della crisi idrica

Marialuisa Menegatto
e Adriano Zamperini

Fare e farsi comunità energetica.
Una prospettiva psicosociale

Sebastiano Sitta Zanussi

Profili civilistici delle Comunità Energetiche Rinnovabili

Editoriale

Nel difficile e complesso cammino della transizione ecologica e sociale, la transizione energetica, cioè il passaggio da una società ed un'economia fondata sui combustibili fossili ad una decarbonizzata in cui l'energia è prodotta prevalentemente da fonti rinnovabili, assume una rilevanza fondamentale e non più rinviabile. Per contenere la crisi climatica e consentire forme di adattamento vivibili, è necessario mantenere l'aumento della temperatura media globale entro un $+1,5^{\circ}\text{C}$ e comunque non superare i 2°C (oggi siamo già a $+1,1^{\circ}\text{C}$): ciò significa ridurre del 55% le emissioni di CO₂ e degli altri gas climalteranti al 2030 e raggiungere la neutralità carbonica al 2050. Si tratta di obiettivi sfidanti che richiedono di fare un salto di paradigma culturale prima ancora che tecnologico in pochissimo tempo, meno di 30 anni.

Tutti i dati convergono nel segnalare che il 2023 sarà l'anno più caldo da quando si sono avviate le registrazioni meteo-climatiche, ma questo dato che si accompagna con un numero crescente di eventi meteorologici estremi sembra non essere ancora sufficiente per spingere ad accelerare la transizione energetica. Basti ricordare l'ultimo rapporto dell'IPCC secondo cui con gli impegni assunti dagli Stati nell'ambito del processo di attuazione dell'Accordo di Parigi la temperatura media globale aumenterà di $+2,8^{\circ}\text{C}$ entro la fine del secolo, con le politiche finora attuate l'aumento della temperatura potrà raggiungere un $+3,2^{\circ}\text{C}$.

Come scrive papa Francesco nell'esortazione apostolica *Laudate Deum*, il nuovo accorato appello per la cura della casa comune di fronte all'accelerazione della crisi climatica pubblicato lo scorso 4 ottobre, non stiamo facendo abbastanza "poiché il mondo che ci accoglie si sta sgretolando e forse si sta avvicinando ad un punto di rottura. Al di là di questa possibilità, non c'è dubbio che l'impatto del cambiamento climatico danneggerà sempre di più la vita delle persone e delle famiglie. Ne sentiremo gli effetti in termini di salute, lavoro, accesso alle risorse, abitazioni, migrazioni forzate e in altri ambiti".

Il testo si rivolge "a tutte le persone di buona volontà" ma, in particolare, a chi ha responsabilità politiche ed economiche a livello internazionale e nazionale in vista della prossima Conferenza mondiale sul clima, Cop28 che si terrà a Dubai a dicembre 2023, perché sappiamo che nessuno si salva da solo e che solo grazie ad un impegno multilaterale si possono attuare urgenti azioni per ridurre le emissioni di gas climalteranti ed accelerare la transizione energetica.

Ad oggi è del tutto evidente che le risposte e i tempi di decisione da parte dei Governi non sono compatibili con la dimensione della minaccia del riscal-

damento globale, così come nel dibattito pubblico non vi è ancora la consapevolezza che il successo o meno delle azioni di contrasto dipendono dalla riuscita della transizione ecologica ed energetica. Vi è una forte resistenza da parte di gruppi di interesse, forze politiche, categorie economiche e sociali che perseguono interessi particolari, la difesa dello status quo, la ricerca del consenso a breve termine (la prossima scadenza elettorale), alimentando l'idea che la transizione energetica può attendere, non è così necessaria ed è troppo costosa e dunque antieconomica sia per le imprese che per i consumatori.

In questo contesto non sorprende che una parte dell'opinione pubblica non sia pronta e non comprenda la necessità e l'urgenza di questa transizione. Illuminanti anche qui le parole di papa Francesco al n. 59 dell'enciclica *Laudato si'*: "Come spesso accade in epoche di profonde crisi, che richiedono decisioni coraggiose, siamo tentati di pensare che quanto sta succedendo non è certo. Se guardiamo in modo superficiale, al di là di alcuni segni visibili di inquinamento e di degrado, sembra che le cose non siano tanto gravi e che il pianeta potrebbe rimanere per molto tempo nelle condizioni attuali. (...) È il modo in cui l'essere umano si arrangia per alimentare tutti i vizi autodistruttivi: cercando di non vederli, lottando per non riconoscerli, rimandando le decisioni importanti, facendo come se nulla fosse".

Abbiamo bisogno di una narrazione diversa capace di comunicare assieme alle difficoltà e ai rischi della transizione ecologica, che certamente ci sono, anche le opportunità in termini di ricadute economiche, occupazionali e di miglioramento della qualità della vita delle persone. Comunicare che per contenere e limitare gli impatti presenti e futuri del riscaldamento globale è necessario governare i processi oggi e non rimandarli a domani, affiancando ai percorsi di innovazione e trasformazione efficaci politiche di riduzione delle disuguaglianze e di giustizia sociale. Altrettanto necessario ed urgente è mettere in campo una forte azione culturale per promuovere conoscenza e consapevolezza, accompagnata dalla creazione di spazi di dialogo, confronto e partecipazione al fine di coinvolgere le persone e le comunità ad essere soggetti attivi, protagonisti del cambiamento.

È questo il compito a cui sono chiamate le istituzioni ai vari livelli di governo - nazionale, regionale, locale - adottando interventi capaci di bilanciare le diverse esigenze in gioco favorendo lo sviluppo di una prospettiva di sostenibilità. Ma è l'intera società nel suo insieme - agenzie educative e culturali, mondo del lavoro e dell'impresa, volontariato e terzo settore - che deve fare la sua parte perché la transizione ha bisogno di essere accompagnata e sostenuta con azioni concrete e vicine ai cittadini/e per far comprendere che il cambiamento è urgente e necessario, ma anche possibile e socialmente desiderabile.

In questa direzione il numero propone alcune riflessioni e approfondimenti per orientarsi in questa difficile transizione. Nella prima sezione i contribu-

ti sottolineano la stretta connessione tra crisi climatica, scelta delle fonti energetiche e disuguaglianze, mettendo in evidenza come la transizione verso le energie rinnovabili insieme con la necessità di lasciare i combustibili fossili nel sottosuolo rappresentano una risposta positiva all'interrogativo etico su quale sia la responsabilità delle nostre società verso il futuro. Nella seconda sezione i contributi evidenziano opportunità e potenziali rischi socio-economici e ambientali legati allo sviluppo di specifiche fonti energetiche rinnovabili, di scenari e modelli energetici, di strumenti regolatori di natura economica e finanziaria per sostenere la transizione stessa. Nella terza sezione le riflessioni guardano alla transizione ecologica ed energetica come occasione per ricostruire comunità, rinnovando e rigenerando quei legami sociali che sono alla base del patto sociale su cui si fonda il vivere insieme.

Un'ultima nota: questo numero della Rivista raccoglie alcuni dei contributi presentati in occasione dei seminari di studio del Progetto Etica e Politiche Ambientali dedicati alla transizione energetica in cui si è ricercato un dialogo e un confronto non solo in una prospettiva interdisciplinare, ma anche generazionale tra docenti strutturati e giovani ricercatori.

Il ciclo di seminari si è svolto nell'ambito del progetto della Fondazione Lanza *Orientarsi nella transizione. Etica applicata per la vita culturale della città* (2022/2023). Un percorso di riflessione e confronto, in interazione con l'ambito universitario, sui temi dell'etica nella ricerca scientifica e nella vita della comunità civile quale contributo alle iniziative per l'800° anno della fondazione dell'Università di Padova, realizzato con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Matteo Mascia

Per maggiori informazioni sul progetto
www.fondazionelanza.it

Per vedere i video degli incontri
<https://shorturl.at/jouFO>



Transizione ecologica e misure di sostegno all'economia nell'ordinamento europeo

■ **Raffaele Palermo**

*Dottorando in diritto dell'Unione europea, Università di Padova,
JMUUniversität Würzburg*

Introduzione

La necessità di trasformare il contesto della crisi climatica in corso quale opportunità per evitare ulteriori e più deleterie conseguenze per la nostra società ha permesso al legislatore europeo, e di riflesso a quello nazionale, di predisporre una serie di strumenti sia di matrice regolatoria sia di natura economico-finanziaria al fine di imprimere al sistema produttivo e, più in generale, al mercato interno, uno sviluppo che persegua gli obiettivi di protezione dell'ambiente, delle risorse naturali e di riduzione delle emissioni climalteranti, rifusi nella ambiziosa strategia denominata *Green Deal*. Il presente contributo intende dunque tracciare un percorso che si snoda tra le succitate categorie di provvedimenti individuandone gli aspetti peculiari, a partire dalla disciplina sugli aiuti di Stato, da ricondursi tipicamente all'ambito del diritto della concorrenza, vista anche la sua collocazione nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli artt. 107 ss., assurta tuttavia negli ultimi anni a veicolo fondamentale per l'implementazione degli obiettivi di lungo termine che l'Unione si è posta.

Il ruolo degli aiuti di Stato nella transizione ecologica

Un aiuto di Stato può essere sinteticamente definito come qualsivoglia in-

tervento di un'autorità pubblica di uno Stato membro, che, tramite l'utilizzo di risorse anche solo indirettamente statali, va a beneficio di determinate imprese. In quanto tale esso pone in una posizione di vantaggio i beneficiari rispetto ai loro concorrenti, creando una distorsione della concorrenza nel mercato interno, pertanto esso è fondamentalmente vietato dal Trattato. Vi sono tuttavia delle eccezioni, in quanto l'aiuto di Stato può altresì avere un effetto positivo, nella misura in cui esso è in grado di rimediare ai cd. fallimenti di mercato, che una attività economica gestita secondo logiche meramente concorrenziali non potrebbe sanare, dato l'elevato rischio in ciò insito e l'eccessivo onere finanziario richiesto.

Tra i fallimenti di mercato per eccellenza, la protezione dell'ambiente e la riduzione delle emissioni climalteranti costituiscono degli obiettivi che gli operatori privati non sarebbero in grado di raggiungere in maniera efficiente in assenza di un sostegno economico di origine pubblica. A partire dagli anni Novanta, alcuni Stati Membri, non a caso, adottarono delle politiche energetiche che prevedevano dei meccanismi premiali per incrementare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e per la sua successiva immissione nelle reti di distribuzione. Siffatte misure venivano notificate alla Commissione europea ai fini dell'esame di compatibilità con il mercato interno *ex art. 107 par. 1 TFUE*, in alcuni casi eventuali controversie a livello nazionale sulla loro natura di aiuti di Stato venivano sollevate tramite rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, affinché fosse accertato l'effetto, eventualmente distorsivo, sulla concorrenza. Tale tendenza fu seguita dall'adozione, da parte della Commissione, delle Linee Guida sugli aiuti di Stato in materia di Clima, Energia e Ambiente, dapprima nel 2008 e successivamente nel 2014, cosicché si applicarono i requisiti di cui all'*art. 107 TFUE* alle nuove fattispecie, fornendo un approccio coordinato all'intero settore e cercando di ridurre le distorsioni della concorrenza risultanti dai meccanismi premiali dei singoli Stati membri. Infatti, alle disposizioni in esse contenute la Commissione sarà vincolata ai fini dell'esame di compatibilità delle misure che gli Stati membri intendono adottare, a loro volta questi ultimi si avvarranno indirettamente delle stesse per plasmare degli schemi di aiuto coerenti con il sistema stesso.

La novella delle Linee Guida del 2022 fa proprie le evoluzioni e i nuovi assetti del mercato energetico, perseguendo definitivamente l'obiettivo che le previgenti del 2014 avevano già parzialmente sancito, ovvero la fissazione degli incentivi per gli impianti di produzione di energia rinnovabile non più in via amministrativa, bensì secondo un meccanismo concorrenziale basato su aste ad evidenza pubblica in cui, alla luce delle diverse offerte presentate dai produttori, si definisce l'importo premiale nella misura di quanto effettivamente necessario per aumentare gli investimenti in tali fonti, così cercando indiret-

tamente di diminuire gradualmente il sostegno pubblico nei loro confronti e determinarne uno sviluppo in linea con il funzionamento del mercato interno.

L'aggiornamento delle Linee Guida e le novità con esse introdotte riguardano non solo la disciplina sostanziale concernente le diverse fonti rinnovabili, i settori in cui si intende favorire una transizione più celere quale quello della produzione di idrogeno, dei trasporti e dell'efficientamento energetico, ma incidono anche su alcuni aspetti di natura procedurale nella valutazione di compatibilità effettuata dalla Commissione. Infatti, secondo il dettato delle previgenti Linee Guida "l'obiettivo generale degli aiuti di Stato per l'ambiente è produrre un livello di tutela dell'ambiente più elevato di quanto sarebbe possibile in assenza degli aiuti [...]. Gli Stati membri che intendono concedere aiuti per l'ambiente o l'energia dovranno definire con precisione l'obiettivo perseguito e illustrare il contributo atteso della misura a tale obiettivo" (punti 30-31). Nella novella del 2022, al contrario, si sottolinea al punto 20 che "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)", venendo dunque meno qualsivoglia riferimento all'obiettivo di interesse comune, elemento che per anni aveva caratterizzato l'analisi della Commissione di ogni singola misura, anche all'infuori del settore in esame.

Un nuovo approccio di indagine: c'è ancora spazio per valutazioni di carattere ambientale?

Questo mutamento nell'approccio all'esame di compatibilità, pur ricalcando la lettera dell'art. 107 par. 3 lett. c) TFUE, importa non poche conseguenze nella valutazione della misura che la Commissione è tenuta ad effettuare, come si riconosce nella sentenza della Corte di Giustizia nel caso riguardante misure di sostegno economico per la costruzione della centrale nucleare britannica di *Hinkley Point C* (C-594/18), sentenza da cui è appunto derivato questo riassetto rispetto ad uno dei parametri di valutazione. Nel caso di specie la Repubblica d'Austria aveva impugnato una decisione della Commissione che dichiarava compatibile con il mercato interno l'aiuto concesso dal Regno Unito alla costruzione della summenzionata centrale, contestando, tra gli altri motivi, la circostanza in base alla quale la Commissione avrebbe considerato la promozione dell'energia nucleare quale obiettivo di interesse comune. Ebbene la Corte, prescindendo, come invece lamentato dall'Austria, dalla interpretazione da dare a tale concetto nel senso di un obiettivo rispondente all'interesse di tutti gli Stati membri o della maggioranza di essi e non piuttosto come interesse pubblico da perseguire rispetto a quello privato del beneficiario dell'aiuto, afferma, in virtù del Trattato e di una giurisprudenza costante, che,

affinché un aiuto possa considerarsi compatibile, esso deve soddisfare le summenzionate condizioni positiva e negativa, e non invece perseguire un obiettivo di interesse comune. In sostanza la Corte, pur riconoscendo alla Commissione un ampio potere discrezionale, limita l'esercizio dello stesso a tali due condizioni, precisando rispetto alla seconda che gli effetti negativi di una misura debbono essere valutati esclusivamente nei confronti del mercato interno, inteso come uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, senza che tale esame si estrinsechi anche su settori ad esso estranei. La Corte rammenta comunque che "gli aiuti di Stato che violano le disposizioni o i principi generali del diritto dell'Unione non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno", derivandosi da ciò che, ancorché l'aiuto soddisfi la condizione positiva e quindi agevoli lo sviluppo di un'attività economica, tale circostanza non può comunque impedire di dichiararlo incompatibile, qualora l'esame della misura individui una violazione delle norme dell'Unione, comprese quelle in materia ambientale, essendo le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente già integrate nella definizione delle politiche e delle azioni dell'Unione, come sancito programmaticamente all'art. 11 TFUE e, nello specifico, all'art. 194 TFUE limitatamente al settore energetico.

Una siffatta interpretazione restrittiva, che ha certamente ricondotto l'esame di compatibilità alla lettera del Trattato e conseguentemente apportato un maggiore grado di certezza nella prassi di esame della Commissione, pur essendo stata prontamente rifiuta nelle Linee Guida summenzionate così come negli schemi interpretativi di ausilio agli investimenti collegati al *Recovery and Resilience Facility* (cd. *templates*), può tuttavia risultare, se considerata nel contesto ordinamentale in cui si inserisce, controproducente rispetto a determinati obiettivi di sostenibilità ambientale che informano l'ordinamento dell'Unione e che ne guidano l'azione.

Per cercare di illustrare possibili distorsioni che potrebbero discendere dall'interpretazione restrittiva fornita dalla sentenza, considerata altresì la celere adesione ad essa nella prassi della Commissione, giova richiamare nuovamente l'attenzione sulle Linee Guida settoriali, di cui si è fatto cenno all'inizio, per sottolineare che esse, e più in generale la disciplina sugli aiuti di Stato, hanno certamente contribuito a promuovere ed accelerare gli investimenti in una prospettiva di sostenibilità ambientale secondo gli obiettivi fissati dall'Unione. Allo stesso tempo non hanno impedito che fossero dichiarati comunque compatibili con il mercato interno, e dunque autorizzati, quegli aiuti a talune imprese o produzioni che debbano considerarsi, in determinate circostanze, dannosi per l'ambiente. Si pensi agli aiuti che riguardano il trasporto aereo, disciplinati anch'essi da Linee Guida settoriali, le quali stabiliscono criteri riferibili ai soli effetti concorrenziali nel mercato interno delle misure in favore

di tale settore, senza considerare ulteriori criticità limitatamente agli aspetti di carattere ambientale. La questione di identificare eventuali conseguenze negative sull'ambiente, che tuttavia, lo ripetiamo, non si riflettono contestualmente in una violazione delle norme pertinenti di diritto dell'Unione, si pone, in ogni caso, per tutte quelle misure di aiuto di carattere non strettamente ambientale, in quanto rivolte a regolamentare settori estranei alla normativa di specie.

Tuttavia, per poter conseguire coerentemente gli obiettivi di neutralità climatica al 2050, è necessario che questi vengano presi in considerazione sia dal legislatore europeo che da quello sovranazionale, così come dai diversi enti a livello amministrativo, quali elementi portanti per lo sviluppo di una politica di integrazione e di efficiente funzionamento del mercato interno in ogni settore dell'ordinamento. Si rende dunque necessario, per porre rimedio al cortocircuito di una misura di aiuto, che pur non integrando una violazione delle norme a tutela dell'ambiente, risulti per quest'ultimo esiziale, inserire nell'esame di compatibilità, fermo restando il solco, per quanto stretto, tracciato dalla giurisprudenza, dei parametri ulteriori che conducano ad una decisione negativa, laddove gli effetti sul clima e sull'ambiente risultino materialmente deleteri. Soccorrerebbe sicuramente a tal fine la cosiddetta *climate law*, ovvero il regolamento 2021 / 1119 che rende vincolanti per gli Stati membri non solo il traguardo della neutralità climatica al 2050, ma anche l'obiettivo della riduzione delle emissioni climalteranti del 55% al 2030: laddove la Commissione, durante la procedura d'indagine relativa all'aiuto programmato, dovesse riscontrare che esso contribuisce a produrre effetti deleteri per la tutela dell'ambiente, tali, considerato anche il protrarsi a lungo termine degli stessi senza che lo Stato erogante preveda dei meccanismi di salvaguardia o mitigazione in capo all'impresa, di compromettere la realizzazione degli obiettivi della cd. *climate law*, allora l'aiuto dovrà considerarsi incompatibile. Queste risultanze non si contrappongono alle valutazioni della sentenza analizzata, dal momento che la violazione di una norma di diritto dell'Unione, anche in materia ambientale, non può che condurre ad un siffatto esito, tuttavia si vuole rimarcare che inserire un siffatto meccanismo di condizionalità "verde" nell'ambito dell'esame di compatibilità, da un lato non osterebbe allo svolgimento dell'esame di compatibilità sulla base dei criteri riaffermati dalla Corte; dall'altro consentirebbe alla Commissione di introdurre, proprio sulla scia di essi, parametri ulteriori, i quali, non solo sono ex se serventi agli obiettivi di sostenibilità ambientali in un'ottica di coordinamento dei meccanismi di controllo, ma indirettamente, guardando dunque ai meri effetti sul mercato interno, eliminerebbero quelle distorsioni del cd. *level playing field* tra imprese. Infatti, l'impresa che beneficia dell'aiuto e a cui non viene imposta dall'autorità erogante alcuna condizionalità climatico-ambientale, avrebbe un doppio vantaggio rispetto ai suoi concorrenti, non percettori della misura ed in più onerati dai mag-

giori costi derivanti dall'attuazione delle disposizioni di tutela dell'ambiente e dei provvedimenti ad essa inerenti. Ulteriori meccanismi di condizionalità potrebbero essere utilizzati per garantire risultati simili, quali per esempio verificare se siano praticabili delle misure di aiuto alternative e meno impattanti sull'ambiente rispetto a quelle proposte dallo Stato membro, avendo riguardo al fatto che tale esame dev'essere ricondotto alla fase in cui la Commissione effettua un bilanciamento degli effetti positivi e di quelli negativi dell'aiuto, bilanciamento che, secondo la sentenza nel caso *Hinkley Point C*, deve includere, ai fini del vaglio di compatibilità, anche valutazioni di carattere ambientale. Giova a tal proposito precisare che, laddove si richieda allo Stato membro la possibilità di considerare misure di aiuto alternative che, pur continuando a perseguire l'obiettivo prefissato mediante l'esecuzione delle originarie, consentano di ridurre gli effetti negativi sull'ambiente, la Commissione non può esercitare la propria competenza oltre i limiti stabiliti dal Trattato. Infatti, ad essa spetta un monopolio esclusivo sul controllo degli aiuti di Stato, non anche sulla politica sugli aiuti di Stato, nell'ambito e mediante la quale gli Stati membri perseguono gli obiettivi che ritengono più opportuni sulla base delle loro linee programmatiche.

Osservazioni conclusive

Si è testé visto che, nonostante l'interpretazione restrittiva della Corte con la sostituzione del requisito dell'obbiettivo di interesse comune possa *prima facie* ostacolare la considerazione di parametri di valutazione ulteriori rispetto a quelli riferibili al solo settore della concorrenza, in realtà proprio sulla base di questa sentenza, che ha riconosciuto l'incompatibilità dell'aiuto in caso di violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, anche in materia ambientale, è possibile inserire nell'indagine sulla misura di aiuto notificata dallo Stato membro, quasi surrettiziamente, anche un meccanismo di condizionalità che alternativamente sancisca l'incompatibilità della misura, in quanto palesemente in contrasto obiettivi di neutralità climatica, oppure, in assenza di una patente violazione, cerchi di identificare, ferme restando le finalità della misura programmata dallo Stato a sostegno di una determinata attività economica, uno schema di aiuto meno impattante rispetto alle esigenze di tutela ambientale, divenute parte integrante dell'ordinamento dell'Unione.

A tale proposito giova spendere alcune parole rispetto ad uno strumento legislativo, meglio conosciuto come regolamento sulla tassonomia verde – reg. (UE) 2020/852 – il quale stabilisce i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento, rivolgendosi in particolare agli Stati membri e a coloro i quali operano nei mercati finanziari, offrendo prodotti finanziari o obbligazioni societarie ecosostenibili. Il suo obiettivo precipuo è la fissa-

zione di un quadro normativo e di criteri di sostenibilità armonizzati a livello UE, al fine di evitare la pratica della cd. verniciatura verde (*greenwashing*) di siffatti strumenti finanziari, che consente di ottenere un vantaggio sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli standard ambientali di base non sono soddisfatti. In particolare, ai sensi dell'art. 3 del regolamento in esame, si definisce ecosostenibile quell'attività che contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9, tra cui la mitigazione o l'adattamento ai cambiamenti climatici, non arreca un danno significativo a nessuno di tali obiettivi, assicura il rispetto delle garanzie minime di salvaguardia dei diritti umani ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico stabiliti, per atto delegato, dalla Commissione. Ebbene, limitatamente a tali ultimi criteri, che fissano le condizioni affinché una determinata attività economica possa contribuire ad uno degli obiettivi ambientali, la Commissione, nel luglio del 2022, tramite regolamento delegato annovera tra le attività energetiche da considerarsi tali, in quanto contribuenti in modo sostanziale alla mitigazione del cambiamento climatico, anche la produzione di energia da fissione nucleare e da gas fossile, classificate quali fonti di transizione.

Tacendo delle numerose e accese polemiche scatenate da tale decisione, che ha dato origine anche ad alcuni ricorsi pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia, si osservi che il regolamento delegato produce una sorta di eterogenesi dei fini rispetto al regolamento tassonomia che esso intende integrare: ai sensi dell'art. 10 par. 2 del regolamento tassonomia, infatti, le fonti che sostengono la transizione non solo non devono arrecare un danno significativo agli altri obiettivi ambientali elencati -effetto che invece potrebbe generarsi sia dalla fissione nucleare che dal gas fossile con riferimento alla protezione delle acque o alla riduzione dell'inquinamento - ma non devono neppure ostacolare lo sviluppo e la diffusione di alternative a basse emissioni di carbonio. Si paventa allora il concreto rischio che, data anche la sentenza analizzata riguardante misure di sostegno alla costruzione della centrale nucleare *Hinkley Point C*, i flussi finanziari siano deviati proprio verso il nucleare a discapito delle fonti rinnovabili, creando una notevole distorsione in termini concorrenziali. Le centrali nucleari poggiano su una necessità quasi sconfinata di finanziamenti - secondo alcune stime 500 mld fino al 2050 solo all'interno dell'UE - finanziamento che, come visto nella sentenza succitata, è da considerare un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno, pertanto si teme che il cd. *homo oeconomicus* dirigerà l'offerta di prodotti finanziari verso queste fonti, probabilmente a discapito di quelle rinnovabili, le quali, necessitano sempre meno di un sostegno economico data l'integrazione quasi completa nel mercato dell'energia.

Dall'analisi sin qui effettuata discende quindi un quadro chiaro, anche se ricco di sfaccettature, talvolta contrastanti tra loro. In un'ottica meramente re-

golatoria, il traguardo verso la riduzione delle emissioni climalteranti e la neutralità climatica al 2050 permea ogni settore dell'ordinamento, essendo stato codificato nella legislazione e risultando elemento portante di numerosi strumenti cd. di *soft law*. La disciplina degli aiuti di Stato, dal canto suo, rappresenta tuttavia ancora un vettore indefettibile verso la transizione ecologica, come dimostrano anche la recente comunicazione della Commissione sul *Re-Power EU* e il "Quadro Temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina": siffatta disciplina, pur continuando a poggiare necessariamente sulla garanzia di un mercato interno basato su una concorrenza effettiva tra imprese senza distorsioni, tramite meccanismi di condizionalità, per quanto non ancora divenuti parte integrante della prassi della Commissione, o mediante strumenti interpretativi non vincolanti, è comunque in grado di incidere, anche solo indirettamente, sulla politica industriale degli Stati membri, influenzandone gli obiettivi e le linee direttrici in maniera coordinata e coerente con la legislazione sovranazionale. In sostanza, data l'interdipendenza tra i vari criteri di valutazione, garantire un elevato livello di tutela ambientale non può che implicare e favorire la preservazione di un ambiente concorrenziale sano e viceversa.

- ¹ "Comunicazione della Commissione del 11 dicembre 2019 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il *Green Deal* europeo" - COM/2019/640 *final*". Ad essa si aggiunga anche la "Comunicazione della Commissione del 14 luglio 2021 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 – COM(2021) 550 *final*" la quale ha individuato alcuni obiettivi verso il traguardo di riduzione delle emissioni delle 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, trovando una prima codificazione, dal carattere vincolante, nel regolamento (UE) 1119/2021, in tema di raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, e nella proposta di direttiva ancora in corso di negoziazione per la fissazione dell'obiettivo al 42,5% di quota di energia rinnovabile rispetto al consumo energetico complessivo entro il 2030.
- ² N. Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change (Chapter 16: Policy Responses for Mitigation)*, Her Majesty's Treasury, 2006: "Climate change has been called the 'greatest market failure the world has ever seen', capable, if unaddressed, of shaving off 5% (and as much as 20%) of the world's GDP 'each year, now and forever'".
- ³ S. Verschuur, C. Sbrulli, *The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future*, in *European State Aid Law Quarterly*, Issue III, 2020, 286 ss.
- ⁴ C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, I, 2021, 141: "È infatti innegabile che tale disciplina (in quanto consente di per sé di adeguare la

valutazione della Commissione in rapporto agli obiettivi e/o alle necessità del mercato) rappresenta [...] uno strumento di riorientamento delle risorse verso obiettivi considerati prioritari e di “comune interesse”. È ovviamente nelle mani della Commissione la ricerca del punto di equilibrio ottimale tra controllo rigoroso sugli aiuti illegali ed elasticità dei parametri di compatibilità di un aiuto [...].

- ⁶ S. Eidissen, *Common Interest as a Condition for State Aid Compatibility*, in *European State Aid Law Quarterly*, Issue IV 2020, 461: “The only apparent difference is that such an approach should begin by assessing the effects on aid, and then proceeding to ask if the effects align with EU interests. The current approach first clarifies EU interests that the aid may serve, and then proceeds to probe potential effects”.
- ⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, Part 3/4, 84 s., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52020SC02>
- ⁸ A.Sikora, “Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector” - Case C-594/18P Republic of Austria v Commission ('Hinkley Point') in *European State Aid Law Quarterly*, Issue IV 2020, 519
- ⁹ R. Warning, *Green' conditionality in State aid law*, in *Competition Policy Brief* No 3 / 2021, 32 ss., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed46e8a-5cbb-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>
- ¹⁰ 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
- ¹¹ Europe nuclear plants 'need €500bn investment by 2050': EU commissioner <https://www.euractiv.com/section/energy/news/europe-nuclear-plants-need-e500bn-investment-by-2050-eu-commissioner/>
- ¹² [h+p://www.osservatorioaiu6distato.eu/no6zie/ul6me-no6zie/1898-approvazione-del-nuovo-quadro-temporaneo-di-crisi-e-transizione-a-sostegno-dell-economia-dell-unione.html](https://www.osservatorioaiu6distato.eu/no6zie/ul6me-no6zie/1898-approvazione-del-nuovo-quadro-temporaneo-di-crisi-e-transizione-a-sostegno-dell-economia-dell-unione.html)