



Il ruolo dello Stato nel mercato energetico

DI ELENA PERETTI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il mercato energetico è un mercato *sui generis*. – 3. Il mercato energetico: un mercato davvero *liberalizzato*? – 4. Il problema dell’approvvigionamento e i meccanismi di capacità. – 5. La guerra in Ucraina e le sue conseguenze sul mercato dell’energia. La proposta della Commissione per un’iniziativa europea. – 6. La disparità tra Unione europea e USA nel mercato energetico. – 7. Conclusione.

1. Introduzione

Questo articolo si propone di analizzare il mercato energetico, in particolare la sua evoluzione e il ruolo che lo Stato ha ricoperto in questo settore, con lo scopo di dimostrare come quest’ultimo sia imprescindibile e necessario. Partendo dal presupposto che l’energia è un bene di fondamentale importanza per l’esistenza stessa dell’umanità, il suo commercio deve affrontare numerose sfide: alcune fisiologiche, altre dovute all’assetto geopolitico che caratterizza il mondo al giorno d’oggi. Tutte le sfide hanno in comune il fatto che il mercato, da solo, non sia riuscito a porvi rimedio e, a più riprese, si è reso necessario l’intervento dello Stato. Ciò che caratterizza la crisi odierna dell’energia è il tratto di essere globale e quindi coinvolge tutti gli Stati che operano in questo settore. La sfida più grande è rappresentata da quella dovuta al cambiamento climatico, che richiede una risposta comune e coordinata di tutte le parti in gioco, seguita dal problema dell’approvvigionamento dell’energia, problema che si è aggravato con lo scoppio della guerra in Ucraina nel febbraio 2022.

L’obiettivo, nell’immediato futuro, dovrà essere quello di trovare il giusto compromesso tra, da una parte, un mercato concorrenziale libero e aperto a tutti¹, che consenta gli investimenti

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell’Unione europea e concorrenza presso l’Université Paris Cité (Parigi, Francia).

¹ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012.

nei nuovi settori dell'energia rinnovabile² e, dall'altra, una legislazione che permetta agli Stati intervenire in modo sicuro ed efficace nell'immediato bisogno e che consenta loro di organizzare una risposta coordinata alle sfide comuni.

2. Il mercato energetico è un mercato *sui generis*

Il settore dell'energia è uno dei più sovvenzionati al mondo³. Ciò può essere spiegato dal fatto che il settore energetico è spesso ad alta intensità di capitale ed è strettamente collegato alla politica industriale di uno Stato, sia quando quest'ultima si basa su combustibili fossili, sia quando si tratta di promuovere un mezzo più pulito di produzione di energia⁴. Il mercato dell'energia è un mercato *sui generis* rispetto agli altri mercati, per molteplici ragioni. In primo luogo, dalla sua stabilità dipendono molte realtà, che coinvolgono il mondo nella sua globalità: infatti, una crisi energetica ha ripercussioni non solo sull'amministrazione di uno Stato e sui suoi rapporti con gli altri Stati, ma anche sulla sfera individuale di ogni cittadino del singolo Stato. Il bene che viene commercializzato in questo mercato, l'energia appunto, è un bene di importanza fondamentale e necessario a ogni persona nella vita di tutti i giorni. Forse è superfluo sottolineare che tutte le industrie di un Paese si avvalgono di questo bene, per mettere in moto i macchinari necessari per la produzione di beni. Che si tratti di energia rinnovabile oppure di energia non rinnovabile, ogni azienda ne usufruisce e, per questo motivo, la sua mancanza comporterebbe l'arresto dei macchinari: l'arresto prolungato di questi ultimi potrebbe comportare la chiusura di impianti industriali. Ciò significa che la crisi energetica potrebbe anche tradursi, in ultima istanza, in una crisi occupazionale, oltre che in una crisi di beni (in quanto non più prodotti dalle rispettive industrie). In secondo luogo, il mercato dell'energia è *sui generis* perché costituisce un punto di incontro tra scelte di politica strategica e scelte economiche. Già in passato, il settore dell'energia ha rappresentato un punto di forza (o di debolezza) delle economie nazionali, in quanto fu sempre caratterizzato da “riflessi sovranisti” estremamente forti. Infatti, questo settore è spesso espressione della sovranità nazionale: è anche per questo motivo che molti Stati sono sempre stati restii alla conclusione di un accordo internazionale⁵. Questa visione nazionale e “chiusa” del mercato dell'energia è però stata messa in crisi dal contesto globalizzato in cui viviamo oggi: il problema dell'approvvigionamento, la guerra in Ucraina e la minaccia del cambiamento climatico sono tre aspetti che caratterizzano questa nuova realtà.

Con l'aumento della globalizzazione nella seconda metà del XX secolo, l'accesso all'energia a prezzi competitivi è diventato un requisito per mantenere le grandi industrie che consumano elettricità (le c.d. industrie ad alta intensità energetica)⁶. Nel 1950, fino alla promulgazione delle direttive di liberalizzazione (il primo pacchetto energia fu adottato nel

² T. MAXIAN RUSCHE, *EU Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, Cambridge, 2015.

³ H. BIRHANU ASMELASH, *Energy Subsidies and WTO Dispute Settlement: why only renewable energy subsidies are challenged*, in *Journal of International Economic Law*, 2015, p. 261 ss., p. 270.

⁴ L. HANCHER, *Towards an Economic Analysis of State Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2005, p. 425 ss., p. 431.

⁵ M. LAMOUREUX, *Droit de l'énergie*, Paris, 2022.

⁶ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO, *State Aid and the Energy Sector*, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, 2018.

1996, recepito negli ordinamenti giuridici degli Stati membri entro il 1998), sia il settore del gas che quello dell'elettricità esistevano sotto forma di monopolio statale⁷. Di conseguenza, i prezzi dell'energia erano prezzi integrati, senza distinzione tra produzione, trasmissione, distribuzione o fornitura di energia. Nella seconda metà del Novecento, il mondo conobbe una forte crescita economica, da cui ne derivò la quasi totale scomparsa della disoccupazione. In quegli anni si registrò anche il progressivo estendersi dell'intervento dello Stato, in particolare nella tutela di alcuni settori di servizi maggiormente legati alle esigenze della collettività (come per esempio l'istruzione, la salute e le pensioni di invalidità e vecchiaia). Lo scenario cambiò radicalmente con la grande battuta d'arresto dopo lo shock della crisi petrolifera dell'ottobre 1973. La crisi petrolifera provocò, in tutto l'Occidente industrializzato, una forte recessione economica, che implicò un drastico ridimensionamento delle iniziative statali in campo economico⁸. Fu come se la crisi petrolifera avesse fatto emergere l'incapacità dello Stato di fronteggiare l'andamento ciclico del mercato e della produzione: ciò comportò un cambio di paradigma e si domandò allo Stato di avviare una complessiva liberalizzazione economica, che fosse seguita dalla riduzione delle imposte e dalla vendita ai privati di tutti i settori bancari e industriali di proprietà statale. La spesa pubblica fu accusata di essere causa di sprechi e così cominciò l'avvio di una fase liberista della politica economica mondiale, incoraggiata anche dalle scelte operate dal Fondo monetario internazionale, che adottò come criterio per concedere finanziamenti proprio quello della riduzione della presenza dello Stato nelle attività economiche e della piena apertura al mercato internazionale.

3. Il mercato energetico: un mercato davvero *liberalizzato*?

Vent'anni dopo l'inizio della liberalizzazione, gli Stati membri interferiscono con il meccanismo di formazione dei prezzi lungo tutta la catena di approvvigionamento e consumo di energia: per questo motivo, alcuni studiosi⁹, notando il restringimento del segmento del libero mercato dell'industria, si domandano se i mercati energetici meritino ancora di essere definiti come "liberalizzati"¹⁰. A livello statale, le misure di liberalizzazione sono accompagnate da misure di privatizzazione. Con privatizzazione alle volte si intende la mera trasformazione di enti e imprese pubbliche in società per azioni disciplinate dal diritto privato (privatizzazione formale), mentre altre volte si intende la vendita a privati di imprese che prima erano gestite in regime di monopolio statale, come per esempio le imprese che svolgono servizi pubblici di energia elettrica, trasporto e telefonia. L'operazione, quindi, comporta il passaggio della titolarità della proprietà e del relativo potere di controllo, dalla mano pubblica a quella privata (privatizzazione sostanziale). Il termine liberalizzazione indica quindi il venir meno di condizioni, di ordine legislativo e amministrativo, vincolanti per lo svolgimento di un'attività soggetta al controllo preventivo dell'amministrazione statale. Attività che prima necessitavano

⁷ K. MATHIS, B. R. HUBER, *Energy Law and Economics*, Cham, 2018.

⁸ M. PASSALACQUA, G. COLOMBINI, *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012.

⁹ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO, *State Aid and the Energy Sector*, cit.

¹⁰ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, C. JONES, L. KJØLBYE, V. LANDES, F. SALERNO, L. SANDBERG, *EU Energy Law, EU Competition Law and Energy Markets (Volume II)*, Deventer, 2016.

di concessioni o autorizzazioni per il loro svolgimento, ora possono essere esercitate, in linea di principio, liberamente da chiunque¹¹.

Ma può, *de facto*, l'attività energetica essere esercitata da chiunque? Per la Corte di giustizia dell'Unione europea, «la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, ma dev'essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società. Essa può essere soggetta ad un'ampia gamma di interventi dei pubblici poteri che possono stabilire, nell'interesse generale, limitazioni all'esercizio dell'attività economica»¹². Anche se l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza alle pratiche nei mercati dell'energia dell'Unione europea non è un fenomeno nuovo, in quanto risale a *Costa c. Enel*¹³ nel 1964, il primo intervento della Commissione per regolamentare i mercati dell'energia è avvenuto trent'anni dopo¹⁴. Le pratiche regolamentari sono state seguite da interventi *antitrust* attraverso i quali la Commissione ha cercato di sostenere il suo programma di liberalizzazione e di sorvegliare il funzionamento dei mercati dell'energia¹⁵. In particolare, dopo l'adozione del regolamento 1/2003¹⁶, che ha conferito alla Commissione il potere di effettuare indagini settoriali, decisioni di impegno e misure strutturali, i mercati e le pratiche dell'energia sono stati sempre più soggetti alle procedure *antitrust* ai sensi del diritto comunitario della concorrenza¹⁷. L'autorità della Commissione sull'impianto dei mercati dell'energia dell'UE è stata inoltre approvata nel trattato di Lisbona del 2007¹⁸, con un nuovo capitolo sull'energia che conferisce alla Commissione competenze volte a: garantire il funzionamento del mercato dell'energia; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; promuovere l'efficienza energetica, il risparmio energetico e lo sviluppo di forme di energia nuove e rinnovabili¹⁹; promuovere l'interconnessione delle reti energetiche²⁰.

Se da una parte è vero che dobbiamo tener presente che l'energia è stata considerata, nella sentenza del 15 luglio 1964 della Corte di giustizia²¹, una merce a tutti gli effetti, dall'altra dobbiamo tenere presente le peculiarità del mercato energetico, sia in termini di attività che ne

¹¹ Colloquio di Caen, *La crise de l'énergie et le droit international*, Paris, 1975.

¹² Corte giust., 9 settembre 2004, causa riunite C-184/02 e C-223/02, *Spagna e Finlandia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2004:497; 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor*, ECLI:EU:C:2012:526; 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *Sky Österreich*, ECLI:EU:C:2013:28; 20 dicembre 2017, causa C-277/16, *Polkomtel*, ECLI:EU:C:2017:989; P. DELVOLVÉ, *Droit public de l'économie*, Paris, 2021.

¹³ Corte giust., 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

¹⁴ Direttiva 90/377/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1990, concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, in *GUCE*, L 185 del 17 luglio 1990, p. 16 ss.; direttiva 90/547/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1990, relativa al transito di elettricità sulle reti di trasporto, in *GUCE*, L 313 del 13 novembre 1990, p. 30 ss.; direttiva 91/296/CEE del Consiglio, del 31 maggio 1991, relativa al transito di gas naturale sulle reti, in *GUCE*, L 147 del 12 giugno 1991, p. 37 ss.

¹⁵ U. SCHOLZ, S. PURPS, *Application of EU Competition Law in the Energy Sector*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2015, p. 200 ss., p. 209.

¹⁶ Regolamento (CE) 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, relativo all'attuazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in *GUCE*, L 1 del 4 gennaio 2003, p. 1 ss.

¹⁷ K. TALUS, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford, 2016.

¹⁸ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, in *GUUE*, C 306 del 17 dicembre 2007, p. 1 ss.

¹⁹ T. MAXIAN RUSCHE, *EU Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, cit.

²⁰ H. CAGRI CORLU, *Application of Anti-manipulation Law to EU Wholesale Energy Markets and Its Interplay with EU Competition Law*, Philadelphia, 2018.

²¹ Corte giust., 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

costituiscono la filiera, sia di enti che variamente lo sovrintendono²². In particolare, il segmento dell'attività di distribuzione del vettore energetico è ancora lontano dall'essere coinvolto da effettive dinamiche concorrenziali, a differenza di quanto invece è accaduto per l'attività di distribuzione del gas naturale²³. Recentemente, il regolamento europeo del 5 giugno 2019²⁴ ribadisce il principio di un controllo *ex ante* esercitato dalla Commissione, attraverso la disciplina degli aiuti di Stato. Il controllo secondo la disciplina degli aiuti di Stato mira a verificare la necessità dell'adozione del meccanismo di capacità in relazione a un'esternalità identificata ed eventualmente qualificata, l'adeguatezza del meccanismo a tale obiettivo e la sua proporzionalità: si tratta di evitare eventuali effetti di sovracompensazione e di limitare al minimo le distorsioni della concorrenza²⁵. Per la Commissione, la migliore interconnessione dei mercati liberalizzati degli Stati membri e i progressi tecnici auspicati in termini di stoccaggio dell'elettricità sono tutti strumenti in grado di risolvere il problema della sicurezza dell'approvvigionamento e quindi rendono inutile l'intervento dello Stato in materia²⁶. Questo *modus cogitandi* è però stato parzialmente smentito dagli avvenimenti storici accaduti dal 2019 al 2023: questo contesto storico è stata l'occasione per dimostrare come l'intervento dello Stato, alle volte, non sia solo fondamentale ma in realtà anche imprescindibile. Il mercato, infatti, non è stato in grado di fronteggiare e adeguarsi, da solo, alle situazioni straordinarie della pandemia nel 2020, e della guerra in Ucraina (iniziata nel febbraio 2022). Se poi si vogliono anche considerare gli obiettivi che l'Unione europea si è prefissata, soprattutto quelli relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici, non si può non concludere che l'intervento pubblico sui prezzi dell'energia a livello nazionale è destinato a rimanere. Non è da escludersi però che vengano prese iniziative a monte, a livello dell'Unione europea, per cercare di uniformare il mercato energetico: la stessa presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha sottolineato spesso l'importanza del *level playing field* e non ha mancato di ricordare che l'altra faccia della medaglia degli aiuti di stato dovrebbero essere i finanziamenti a livello europeo.

4. Il problema dell'approvvigionamento e i meccanismi di capacità

Paradossalmente, la portata dell'intervento pubblico sui prezzi dell'energia aumentò dal decorrere dell'inizio del processo di liberalizzazione²⁷. Nel mercato energetico, gli Stati membri oggi tendono a falsare i prezzi dell'energia, in particolare dell'energia rinnovabile e del nucleare, attraverso i c.d. meccanismi di capacità. I meccanismi di regolazione della capacità sono regimi di sostegno nazionali volti a remunerare le centrali elettriche destinate a rimanere in *stand-by* ed intervenire in caso di emergenze. La Commissione europea li considera come aiuti di Stato

²² G. GIUSTINIANI, *Il mercato dell'energia elettrica: la distribuzione del vettore energetico*, in *Diritto dei servizi pubblici*, 9 novembre 2020.

²³ G. GIUSTINIANI, *Il mercato del gas naturale*, in *Diritto dei servizi pubblici*, 8 agosto 2012.

²⁴ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica, in *GUUE*, L 158 del 14 giugno 2019, p. 54 ss.

²⁵ F. MARTY, *La garantie de l'approvisionnement dans des marchés de l'électricité libéralisés et décarbonés: l'encadrement des mécanismes de capacité par la Commission européenne*, in *Revue Concurrences*, n° 4-2021.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO, *State Aid and the Energy Sector*, cit.

e ha proposto una riforma nell'ambito del pacchetto sull'energia del 2016²⁸. Essi sono progettati per garantire in ogni momento la disponibilità della fornitura elettrica: lo Stato incentiva, con un corrispettivo, gli operatori, affinché essi mantengano in esercizio gli impianti a gas e carbone. Diverse sono state le strategie adottate in Unione europea: il Belgio e la Germania hanno scelto di incentivare le “riserve strategiche” di capacità, le quali permettono di tenere fuori dal mercato dell'energia elettrica una determinata capacità, per utilizzarla solo in situazioni di emergenza²⁹. Le riserve possono essere necessarie per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento quando i mercati dell'energia elettrica sono in fase di transizione e di riforma, e costituiscono un'assicurazione contro il rischio di una grave crisi di approvvigionamento in tali circostanze. Sia il Belgio che la Germania hanno chiaramente individuato e quantificato i rischi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento da affrontare con le riserve. Nel caso del Belgio, la riserva è necessaria per attenuare i rischi di approvvigionamento dovuti all'elevata dipendenza di questo Paese da un parco nucleare vetusto. Quanto alla Germania, la riserva è necessaria per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento durante la riforma, attualmente in corso, del mercato tedesco dell'energia elettrica, oltre che per gestire l'uscita dal nucleare. Entrambe le riserve sono temporanee e saranno eliminate quando sarà risolto il relativo problema di mercato. Infine, le riserve strategiche sono acquisite tramite periodiche gare d'appalto competitive, aperte a tutti i tipi di fornitori di capacità, compresa la gestione della domanda, in modo da garantire una concorrenza effettiva e limitare i costi. Su tale base la Commissione ha concluso che entrambe le misure sono conformi alle norme dell'UE sugli aiuti di Stato³⁰.

Nel caso della Francia e della Grecia, la Commissione ha autorizzato i meccanismi di regolazione della capacità che promuovono in modo specifico la gestione della domanda. I regimi di gestione della domanda pagano i consumatori affinché riducano il loro consumo nelle ore in cui vi è maggiore scarsità di energia elettrica. Il vantaggio di tali regimi è che gli operatori della gestione della domanda possono reagire molto più rapidamente rispetto ai produttori. Inoltre, di norma, ridurre i consumi è più sostenibile dal punto di vista ambientale che aumentare la produzione di energia elettrica, e questi regimi possono rendere superflua la costruzione di nuove centrali. La Francia ha dimostrato che il regime in questione è necessario per ravvivare ulteriormente il settore della gestione della domanda nel Paese, che è soggetto a probabili picchi di domanda durante la stagione fredda³¹. Nel caso della Grecia, il regime esistente ha svolto un importante ruolo nella gestione della crisi dell'elettricità che si è verificata durante le ondate di freddo del dicembre 2016 e gennaio 2017 e la misura potrebbe essere ripristinata in un prossimo futuro. Entrambe le misure sono temporanee e il sostegno sarà

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Energia pulita per tutti gli europei*, Bruxelles, COM(2016) 860 final, 30 novembre 2016.

²⁹ Commissione europea, *Aides d'État: la Commission autorise six mécanismes de capacité dans le secteur de l'électricité pour garantir la sécurité d'approvisionnement en Allemagne, en Belgique, en France, en Grèce, en Italie et en Pologne*, Bruxelles, Comunicato stampa del 7 febbraio 2018.

³⁰ Commissione europea, *Aides d'État: la Commission autorise six mécanismes de capacité dans le secteur de l'électricité pour garantir la sécurité d'approvisionnement en Allemagne, en Belgique, en France, en Grèce, en Italie et en Pologne*, cit.

³¹ Commissione europea, *Aides d'État: la Commission autorise le mécanisme de capacité révisé en France*, Bruxelles, Comunicato stampa dell'8 novembre 2016.

concesso tramite periodiche gare d'appalto competitive al fine di contenere i costi. Su tale base la Commissione ha concluso che le misure sono conformi alle norme dell'UE sugli aiuti di Stato.

In Italia e in Polonia si parla invece di meccanismi di regolazione della capacità relativi all'intero mercato, che possono rivelarsi necessari quando i mercati dell'energia elettrica si trovano ad affrontare problemi strutturali di sicurezza dell'approvvigionamento. Nell'ambito di un meccanismo di questo tipo, i fornitori di capacità possono ottenere un pagamento per la disponibilità a produrre energia elettrica o, nel caso di operatori della gestione della domanda, per la disponibilità a ridurre il consumo. Sia l'Italia che la Polonia hanno chiaramente identificato e quantificato i rischi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, tenendo conto anche delle eventuali importazioni da paesi limitrofi. L'Italia ha dimostrato che un quantitativo importante di capacità rischia di uscire dal mercato e che è poco probabile che si realizzino nuovi investimenti in quanto gli investitori non riescono a ottenere guadagni sufficienti dalle vendite di energia elettrica. Analogamente, la Polonia ha dimostrato che, a causa dei prezzi determinati dai fallimenti sul suo mercato dell'energia elettrica, i produttori di energia non sono incentivati a investire in nuove capacità. I meccanismi in Italia e in Polonia sono aperti a tutti i tipi di fornitori di capacità, ivi comprese la gestione della domanda, le capacità esistenti e nuove, nazionali ed estere. Le misure in questione permetteranno, inoltre, di contenere i costi per i consumatori, grazie ad aste competitive organizzate periodicamente per l'assegnazione dei contratti di capacità. Parallelamente, l'Italia e la Polonia si sono impegnate ad attuare riforme del funzionamento dei mercati dell'energia elettrica. Su tale base la Commissione ha concluso che entrambe le misure sono conformi alle norme dell'UE sugli aiuti di Stato³².

La realtà dei meccanismi di capacità conferma che i prezzi dell'energia determinano la competitività delle economie nazionali e per questo motivo sono stati (e saranno in futuro) oggetti di massicci interventi pubblici. La Commissione ha precisato che le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato sono importanti per garantire che questi meccanismi non mascherino il sovvenzionamento di specifiche tecnologie o provochino ulteriori indebite distorsioni della concorrenza. In particolare, l'indagine settoriale³³ svolta dalla Commissione nel 2016 ha sottolineato che gli Stati membri devono valutare meglio la necessità di tali meccanismi, cercando di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza. La Commissione critica il fatto che gli Stati membri spesso non sono riusciti a valutare adeguatamente la necessità di mettere in atto un meccanismo di capacità e non hanno ancora attuato le riforme del mercato indispensabili per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. In ogni caso, anche se i meccanismi di capacità sono ben progettati, essi non possono sostituire le riforme essenziali del mercato energetico: è per questo motivo che l'indagine settoriale va a inserirsi, integrandolo, nel più ampio e importante pacchetto di proposte della Commissione, il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"³⁴. Quest'ultimo ha come obiettivo la creazione di mercati dell'elettricità moderni, meglio funzionanti e soprattutto più integrati nell'Unione europea.

³² Commissione europea, *Aides d'État: la Commission autorise six mécanismes de capacité dans le secteur de l'électricité pour garantir la sécurité d'approvisionnement en Allemagne, en Belgique, en France, en Grèce, en Italie et en Pologne*, cit.

³³ Commissione europea, *Aides d'État: le rapport de l'enquête sectorielle fournit des orientations sur les mécanismes de capacité*, Bruxelles, Comunicato stampa del 30 novembre 2016.

³⁴ Commissione europea, *Une énergie propre pour tous les Européens - libérer le potentiel de croissance de l'Europe*, Bruxelles, Comunicato stampa del 30 novembre 2016.

5. La guerra in Ucraina e le sue conseguenze sul mercato dell'energia. La proposta della Commissione per un'iniziativa europea

La Commissione affronta da un anno la questione dell'aumento dei prezzi dell'energia e gli Stati membri hanno adottato, a livello nazionale, diverse misure che la Commissione aveva messo a disposizione attraverso il pacchetto di misure sui prezzi dell'energia (adottato nell'ottobre 2021 e ampliato nella primavera del 2022 con la comunicazione sugli interventi a breve termine nei mercati dell'energia, con i miglioramenti a lungo termine dell'assetto del mercato dell'energia elettrica e con il piano REPowerEU³⁵). La situazione del mercato dell'energia si è notevolmente deteriorata dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e l'uso da parte di quest'ultima delle risorse energetiche per ricattare l'Europa, con il risultato di esacerbare una situazione di approvvigionamento già difficile dopo la pandemia di COVID-19. La Russia ha continuato a manipolare le forniture di gas, interrompendo le consegne in Europa per motivi ingiustificati e portando tensione e nervosismo sui mercati: questo dato sottolinea ancora una volta come l'approvvigionamento di gas sia un importante strumento geopolitico e come il mercato dell'energia sia strettamente collegato con decisioni di politica estera. Rendere l'Unione europea indipendente sotto il fronte energetico significherebbe renderla libera da qualsiasi "ricatto" a cui un altro Paese potrebbe sottoporla in un futuro. Nei mesi estivi i prezzi sono ulteriormente aumentati, anche a causa delle condizioni meteorologiche estreme causate dai cambiamenti climatici. In particolare, la siccità e il caldo eccessivo hanno avuto un impatto sulla produzione di energia elettrica da fonte idroelettrica e nucleare, riducendo ulteriormente l'approvvigionamento.

Per questo motivo la Commissione ha proposto un regolamento del Consiglio basato sull'art. 122, par. 1, TFUE³⁶, la c.d. clausola di solidarietà. Questa disposizione generale è stata utilizzata come base giuridica per adottare una serie di misure volte ad affrontare le crisi sanitarie ed energetiche a seguito della pandemia COVID-19³⁷ e dell'invasione russa dell'Ucraina³⁸. In particolare, la clausola di solidarietà è stata applicata in vista dell'adozione di quattro regolamenti³⁹. Questi regolamenti sono stati adottati nel corso dell'ultimo trimestre del 2022, come conseguenza della guerra in Ucraina. Il carattere globale della crisi spinge l'Unione europea a reagire secondo il principio di solidarietà, che si è concretizzato nell'emanazione del piano "REPowerEU". Quest'ultimo avanza una strategia di riduzione della

³⁵ Comunicazione della Commissione europea, *Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final, Bruxelles, 18 maggio 2022.

³⁶ Art. 122, par. 1, TFUE: «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia».

³⁷ E. BANI, F. DI PORTO, *Covid 19: aiuti di Stato e diritto della concorrenza*, Milano, 2020.

³⁸ M. CHAMON, *The rise of Article 122 TFUE*, in *Verfassungsblog*, 1° febbraio 2023.

³⁹ Regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che rafforza la solidarietà attraverso un migliore coordinamento degli acquisti di gas, prezzi di riferimento affidabili e scambi transfrontalieri di gas, in *GUUE*, L 335 del 29 dicembre 2022, p. 1 ss.; Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, *GUUE* L 335, 29 dic. 2022, pag. 36; Regolamento (UE) 2022/2578 del Consiglio del 22 dicembre 2022, che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati, in *GUUE*, L 335 del 29 dicembre 2022, p. 45 ss.

dipendenza dal gas russo dei 2/3 in un anno, e delinea l'obiettivo di una completa eliminazione della dipendenza dai combustibili fossili russi entro il 2030. Nel settore dell'energia, il principio di solidarietà si declina attraverso una disposizione più specifica, l'art. 194, par. 1, TFUE⁴⁰, che stabilisce che l'energia è una responsabilità condivisa tra l'Unione europea e i suoi Stati membri⁴¹. Tuttavia, ciascun Stato membro ha il diritto di determinare le condizioni di sfruttamento delle proprie risorse energetiche, di scegliere tra le diverse fonti energetiche e di decidere la struttura generale del proprio approvvigionamento energetico.

In ultima analisi, il principio di solidarietà impone una ponderazione degli interessi dell'Unione e degli Stati membri. Questa solidarietà si è espressa nel funzionamento del mercato europeo, quando si è dovuto far fronte a carenze e *blackout*. In questo contesto sono però rapidamente emerse anche delle lacune nella solidarietà europea: infatti, man mano che la crisi si è aggravata, gli Stati membri hanno sviluppato i loro piani di aiuti in funzione dei loro margini di bilancio. Ne è un esempio lampante il piano di aiuti di 200 miliardi di euro deciso dalla Germania, che preoccupa gli Stati membri che non dispongono degli stessi margini di manovra di bilancio e che quindi è fonte di inquietudine in termini di falsamento della concorrenza. Uno scarto rischia di emergere tra gli Stati meno indebitati (come la Germania) e gli Stati sovra indebitati (come l'Italia o la Grecia)⁴².

La crisi energetica ha confermato la tendenza emersa dalla crisi sanitaria, cioè quella di un finanziamento, da parte dell'Unione, di misure adottate dagli Stati membri. Infatti, la riforma REPowerEU si articola con i piani nazionali adottati in materia di energia e clima nel quadro della governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (stabilita dal regolamento 2018/1999⁴³). Poiché occorre finanziare le spese previste dai piani nazionali per sovvenzionare gli investimenti che contribuiranno a raggiungere gli obiettivi del piano REPowerEU (stimate a 210 miliardi di euro⁴⁴), gli Stati membri hanno la possibilità di trasferire allo strumento per la ripresa e la resilienza fino al 12.5% della loro dotazione a titolo della politica di coesione, basandosi sulla possibilità di un trasferimento del 5% già disponibile (massimale di 17,9 miliardi di euro), aggiungendo una possibilità di trasferimento del 7.5% riservata

⁴⁰ Art 194, par. 1, TFUE: «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

⁴¹ F. ROSSI DAL POZZO, *Codice degli aiuti di Stato*, Torino, 2019.

⁴² C. BOITEAU, *Causes et manifestations de la crise de l'énergie*, in *Revue française de droit administratif, Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif*, 01/2023.

⁴³ 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, che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2009/119/CE e (UE) 2015/652 del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE*, L 328 del 21 dicembre 2018, p. 1 ss.

⁴⁴ La Commissione ha annunciato questa ripartizione: 29 miliardi di euro nella rete elettrica entro il 2030 per adeguarla al maggiore consumo di elettricità; 10 miliardi di euro di investimenti per importare sufficiente GNL e gas da gasdotti entro il 2030; 1,5-2 miliardi di euro per la sicurezza dell'approvvigionamento petrolifero; 37 miliardi di euro per aumentare la produzione di biometano entro il 2030; 41 miliardi di euro per adeguare l'industria per un minore utilizzo di combustibili fossili entro il 2030; 56 miliardi di euro per l'efficienza energetica e le pompe di calore entro il 2030; 113 miliardi di euro per le energie rinnovabili (86 miliardi di euro) e le infrastrutture chiave legate all'idrogeno (27 miliardi di euro) entro il 2030.

esclusivamente agli obiettivi del piano REPowerEU⁴⁵. Analogamente, gli Stati membri avranno anche la possibilità di trasferire fino al 12.5% della loro dotazione iniziale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale al “Fondo per la ripresa e la resilienza” (fino a 7.5 miliardi di euro), per sostenere le misure incluse nel capitolo REPowerEU⁴⁶. Inoltre, è previsto che gli Stati membri possano chiedere prestiti concessi dall’Unione a titolo dello strumento per la ripresa e la resilienza⁴⁷. Infine, si è deciso di utilizzare 20 miliardi di euro supplementari per sostenere esclusivamente gli aiuti non rimborsabili destinati alle riforme e agli investimenti del capitolo REPowerEU. Inizialmente, la Commissione aveva proposto che questi 20 miliardi fossero finanziati mediante la messa all’asta delle quote del sistema europeo di quote di scambio (ETS) di gas a emissioni, il cui importo risultante sarebbe stato messo a disposizione degli Stati membri, sotto forma di sostegno finanziario non rimborsabile in gestione diretta. Alla fine, però, il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno approvato la messa all’asta e hanno preferito un finanziamento del 60% da parte del Fondo per l’innovazione e del 40% dalla messa all’asta delle quote dell’ETS.

La crisi sanitaria ha innescato un movimento di ammorbidimento dell’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato: la Commissione si è dimostrata meno esigente e ha fatto ricorso, per le misure adottate durante la pandemia, alla deroga prevista dall’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE⁴⁸, che consente di autorizzare gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro. La crisi energetica ha confermato questo orientamento della Commissione, orientamento di allentamento della rigidità della disciplina sugli aiuti di Stato. Infatti, nel gennaio 2022, la Commissione ha adottato la disciplina degli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell’ambiente e l’energia⁴⁹, che ha sostituito la disciplina per il periodo 2014-2020⁵⁰. «Questi nuovi orientamenti rappresentano un importante passo avanti per garantire che le nostre norme sugli aiuti di Stato svolgano appieno il loro ruolo a sostegno del Green Deal europeo»⁵¹. Lo strumento adottato conferma la volontà di strumentalizzare la politica della concorrenza per lottare contro la crisi climatica, contribuendo

⁴⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda i capitoli REPowerEU dei piani per la ripresa e la resilienza, cit.

⁴⁶ *Ivi*, art. 3.

⁴⁷ F. MARTUCCI, *Le marché – les aides publiques européennes et nationales*, in *Revue française de droit administratif, Politique de l’urbanisme, droit à construire et juge administratif*, 01/2023.

⁴⁸ Art. 107, par. 3, TFUE: «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all’articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell’Unione in misura contraria all’interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione».

⁴⁹ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la protezione dell’ambiente e l’energia per il 2022*, in *GUUE*, C 80 del 18 febbraio 2022, p. 1 ss.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per la tutela dell’ambiente e l’energia per il periodo 2014-2020*, in *GUUE*, C 200 del 28 giugno 2014, p. 1 ss.

⁵¹ «These Guidelines are a major step to ensuring that our State aid rules play their full role in supporting the European Green Deal». Commissione europea, Osservazioni del vicepresidente esecutivo M. Vestager sui nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato per il clima, la protezione dell’ambiente e l’energia, 21 dicembre 2021.

alla realizzazione degli obiettivi del patto verde per l'Europa⁵². Il *climate change* sottolinea più che mai l'importanza di una risposta comune a un problema comune: un'azione coordinata è necessaria per arrestare il declino del clima, che può essere fermato solo agendo a livello globale, come d'altronde richiede l'enormità del problema. La protezione dell'ambiente rientra anche nella competenza condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri e per questo è necessaria un'articolazione tra la politica ambientale e la politica dell'energia⁵³. Lo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è stato promosso dagli Stati membri e dalla Commissione europea⁵⁴, come parte del piano che mira a garantire un mercato delle energie competitivo, sostenibile e sicuro. Sono stati fissati obiettivi specifici, quali una riduzione del 40%, rispetto ai livelli del 1990, delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030⁵⁵. I mercati dell'energia liberalizzati si sono dimostrati incapaci di integrare le fonti rinnovabili, sia a causa della loro scarsa competitività in quanto a tecnologie emergenti, sia perché i fallimenti del mercato esistenti sembrano impedire lo sviluppo ottimale della generazione delle fonti rinnovabili. Da un punto di vista economico sono state individuate diversi tipi di esternalità, che possono comportare un sotto investimento nel settore. Ad esempio, un'esternalità si verifica, in questo settore, in termini di "effetti di apprendimento": si parte dal presupposto che le tecnologie convenzionali (a gas, nucleari, ecc.) hanno beneficiato, nel corso degli anni, di un continuo aumento della competitività e di una diminuzione dei costi e che ora esista un "lock-in-effect"⁵⁶, che assicura che queste tecnologie rimangano più competitive di qualsiasi altra nuova tecnologia che possa essere lanciata oggi. Di conseguenza, un investitore in un progetto di energia proveniente da fonti rinnovabili deve affrontare costi molto elevati, poiché la tecnologia è ancora agli albori e non è in grado di competere con le centrali elettriche convenzionali. Tuttavia, investire nel progetto accelererebbe il processo di "learning-by-doing", che consente una progressiva diminuzione dei costi e una maggiore competitività delle energie derivanti da fonti rinnovabili. Nella pratica, l'investitore di solito non dispone di fondi a sufficienza per investire in questo campo o, non cogliendo i benefici futuri in termini di riduzione del costo dell'energia, è disincentivato a investire. Di conseguenza, il settore dell'energia proveniente da risorse rinnovabili non sarebbe mai in grado di diventare competitivo, se non ci fosse un sostegno continuo fornito dagli investimenti da parte dello Stato. In risposta al fallimento di mercato individuato, i meccanismi di sostegno sono volti a ripristinare condizioni di investimento sostenibili nel campo dell'energia derivante da fonti rinnovabili. Poiché le energie rinnovabili costituiscono un settore strategico rispetto agli obiettivi dell'Unione europea⁵⁷, le misure di aiuto in questo campo beneficiano di un controllo semplificato alla luce della normativa sugli aiuti di Stato⁵⁸. In particolare, sono stati adottati due atti: la Comunicazione della Commissione europea sulla disciplina in materia di aiuti di Stato

⁵² V. 10 settembre 2021, "Competition policy in support of the Green Deal, Executive Vice-President Vestager's keynote speech at the 25th IBA Competition Conference", di Inge Bernaerts, DG Competition Director.

⁵³ F. MARTUCCI, *Le marché – les aides publiques européennes et nationales*, cit.

⁵⁴ T. MAXIAN RUSCHE, *EU Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, cit.

⁵⁵ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO, *State Aid and the Energy Sector*, cit.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ T. MAXIAN RUSCHE, *Eu Renewable Electricity Law and Policy, From National Targets to a Common Market*, cit.

⁵⁸ L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO, *State Aid and the Energy Sector*, cit.

a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022⁵⁹, la cui base giuridica è costituita dall'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE⁶⁰; e la Comunicazione della Commissione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (PIIEC)⁶¹, la cui base giuridica è rappresentata dall'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE⁶². Basati su una cooperazione tra almeno quattro Stati membri, gli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo finanziano un progetto transfrontaliero in materia di innovazione e di infrastrutture. L'aiuto deve riguardare un singolo progetto o un gruppo di progetti integrati di rilevata importanza e che mirano alla realizzazione di un "interesse comune europeo", quale espresso dagli obiettivi o dalle strategie dell'Unione (patto verde per l'Europa, agenda digitale, neutralità climatica, REPowerEU, ecc.) e per il quale si constata un fallimento del mercato. La crisi energetica conferma così un duplice movimento del diritto degli aiuti di Stato. Sul piano congiunturale, alcune discipline temporanee prevedono un allentamento delle regole che consente di fornire un sostegno alle imprese più colpite dalla crisi. Sul piano strutturale, la Commissione orienta gli aiuti verso i progetti che, rispetto agli investimenti in questione, traducono una forma di politica industriale europea⁶³.

L'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE⁶⁴, a differenza dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE⁶⁵, non è destinato a disciplinare le situazioni di crisi che non sono espressamente menzionate dalle nuove linee direttrici⁶⁶. La Commissione ha confermato che la lett. c) del citato articolo costituisce la base giuridica idonea per valutare la compatibilità degli aiuti all'energia: nei nuovi orientamenti, sette categorie di aiuti su tredici riguardano direttamente l'energia⁶⁷. Gli aiuti a favore dell'energia nucleare sono invece esclusi da tali orientamenti, in quanto rientrano nel trattato Euratom⁶⁸, ma fanno comunque parte della strategia che mira a rinforzare l'indipendenza energetica di uno Stato (strategia che può essere affiancata anche da ulteriori

⁵⁹ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, in *GUUE*, C 80 del 18 febbraio 2022.

⁶⁰ Art. 107, par. 3, lett. c): «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

⁶¹ Comunicazione della Commissione europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, (2021/C 528/02), 30 dicembre 2021.

⁶² Art. 107, par. 3, lett. b): «gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

⁶³ F. MARTUCCI, *Le marché – les aides publiques européennes et nationales*, cit.

⁶⁴ Art. 107, par. 3, lett. c): «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

⁶⁵ Art. 107, par. 3, lett. b): «gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

⁶⁶ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, in *GUUE*, C 80 del 18 febbraio 2022.

⁶⁷ Aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra, compreso il sostegno alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica; aiuti al miglioramento del rendimento energetico e ambientale degli edifici; aiuti alla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico; aiuti a favore delle infrastrutture energetiche; aiuti a favore delle reti di teleriscaldamento e di teleraffreddamento; aiuti sotto forma di sgravi fiscali sull'elettricità concessi ai grandi consumatori di energia; aiuti alla chiusura di centrali elettriche che utilizzano carbone, torba o scisto bituminoso e all'arresto delle operazioni di estrazione di carbone, torba o scisto bituminoso; aiuti per studi o servizi di consulenza su questioni relative al clima, alla protezione dell'ambiente e all'energia.

⁶⁸ Il Trattato Euratom, ufficialmente Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, ha istituito la Comunità europea dell'energia atomica. È stato firmato il 25 marzo 1957 insieme al trattato che istituisce la Comunità economica europea (trattato CEE): insieme sono chiamati "trattati di Roma".

scelte politiche che comportano un ruolo statale⁶⁹ ancora più incisivo, come è accaduto recentemente in Francia, con la ri-acquisizione da parte dello Stato di EDF, riacquisto motivato principalmente da imperativi di indipendenza energetica che si basa sull'energia nucleare⁷⁰). In questi orientamenti, vengono introdotti nuovi strumenti di aiuto, come i contratti di scarto compensativo per gli aiuti alla decarbonizzazione. Sono state, inoltre, modificate le norme relative alle riduzioni di talune imposte sull'elettricità per i grandi consumatori di energia: ciò al fine di scoraggiare la delocalizzazione di attività verso Stati terzi in cui i requisiti ambientali e fiscali sono meno elevati⁷¹ e al fine di preservare condizioni di concorrenza eque (il c.d. *level playing field*) per le imprese europee. In questo contesto, qualsiasi riduzione dell'imposta dev'essere subordinata agli impegni assunti dai beneficiari degli aiuti per ridurre la loro impronta di carbonio. Dunque, l'orientamento della Commissione è quello di un allentamento delle norme più strutturale rispetto alla disciplina adottata per rispondere alla pandemia: si tratta di finanziare investimenti sostenibili per sostenere la transizione ecologica, e quindi fornire una risposta finanziaria alla crisi climatica⁷².

6. La disparità tra Unione europea e USA nel mercato energetico

A livello internazionale, l'Unione europea chiede formalmente agli Stati Uniti di apportare modifiche sostanziali alle sue recenti sovvenzioni all'idrogeno pulito che distorcono il mercato, invitando il governo federale a introdurre limiti per ridimensionarne l'uso e a versare crediti d'imposta ai consumatori di idrogeno piuttosto che ai produttori. La legge principale in questo campo è il nuovo Inflation Reduction Act (IRA), firmato dal presidente Joe Biden nell'agosto 2022. La legge è un grande piano di riforma, il cui aspetto principale riguarda il clima: quasi 400 miliardi di dollari finanzieranno misure che dureranno decenni e che permetteranno agli Stati Uniti di raggiungere l'obiettivo di ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra dal 50% al 52% entro il 2030 (in rapporto al 2005). Le famiglie americane beneficiano di un credito d'imposta di 7500 dollari per l'acquisto di veicoli elettrici americani nuovi⁷³ (4000 dollari per veicoli usati); inoltre, è previsto un aiuto per l'installazione di pannelli solari e una spinta alla ristrutturazione delle abitazioni. Per le imprese, il piano prevede crediti d'imposta per gli investimenti e la produzione nel settore dei veicoli elettrici, nel settore eolico, nel settore solare e nel settore dell'idrogeno verde⁷⁴. A questo proposito, gli industriali europei sono preoccupati, poiché le sovvenzioni saranno versate solo per prodotti fabbricati negli Stati Uniti. L'Europa deve soprattutto temere le delocalizzazioni massicce di imprese europee o americane che hanno investito in Europa e che preferiranno ora fabbricare sul suolo americano

⁶⁹ P. CONGEDO, *State Aid and Energy in National Courts, The EEA and the Energy Community. Italy*, in L. HANCHER, A. DE HAUTECLOQUE, F. M. SALERNO (eds.), *State Aid and the Energy Sector*, cit.

⁷⁰ A. CARTIER-BRESSON, *Mesures structurelles – Le marché – Les acteurs du marché – La «renationalisation» d'EDF*, in *Revue française de droit administratif, Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif*, 01/2023.

⁷¹ M. ORLANDI, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Canterano, 2018.

⁷² Comunicazione della Commissione europea, *Lotta contro l'aumento dei prezzi dell'energia: una serie di strumenti di azione e sostegno*, 13 ott. 2021, COM(2021) 660.

⁷³ J. AMRISH RITOE, *The Inflation Reduction Act Explained Part 1: What it means for electric vehicles (EVs) and battery materials*, The Hague Centre for Strategic Studies, agosto 2022.

⁷⁴ A. AMSILI, *Qu'est-ce que l'«Inflation Reduction Act» qui inquiète tant les Européens?*, in *Les Echos*, novembre 2022.

per poter beneficiare degli aiuti dati dal governo americano⁷⁵. Inoltre, l'IRA condiziona anche alcune sovvenzioni supplementari all'origine dei componenti o delle materie prime: ciò significa che vi è un forte incentivo ad approvvigionarsi presso imprese americane (a danno potenziale delle imprese Europa).

Nell'Inflation Reduction Act (IRA), circa 369 miliardi di dollari di fondi federali devono essere incanalati verso l'energia pulita e l'idrogeno - tra cui un credito d'imposta di produzione fino a \$ 3 per chilogrammo di H₂. Questi crediti d'imposta – così come 8 miliardi di dollari di finanziamento federale per gli hub di idrogeno pulito nella legge separata Bipartisan Infrastructure – sono ampiamente attesi per rendere il Paese il mercato più attraente al mondo per i produttori di idrogeno verde e i produttori di elettrolisi. Ma in un documento inviato agli Stati Uniti, l'Unione europea descrive i crediti d'imposta come aventi un forte carattere di distorsione del mercato. Il valore finanziario offerto dai crediti d'imposta sull'idrogeno è tale che vi sono effetti negativi per l'UE in termini di decisioni di investimento nel settore dell'idrogeno e un rischio di effetti negativi per gli interessi dell'UE. La sovvenzione ha, quindi, un forte carattere di distorsione del mercato all'interno e all'esterno degli Stati Uniti. La sovvenzione non è legata al valore finanziario poiché non esiste un massimale di spesa o di produzione: anche per questo motivo l'UE chiede una sua modifica in linea con il raggiungimento di obiettivi comuni di politica climatica, arrivando così a proteggere il c.d. *level playing field*. L'UE chiede anche ulteriori modifiche alla nuova legge degli Stati Uniti, affermando che contiene un requisito di produzione nazionale problematico che svantaggia i produttori stabiliti nell'UE, poiché sono in concorrenza su un mercato distorto con i produttori sovvenzionati stabiliti negli Stati Uniti. L'UE chiede, dunque, di spostare la produzione verso una sovvenzione al consumo non discriminatoria. Date le loro dimensioni e strutture, gli incentivi finanziari utilizzati per raggiungere gli obiettivi climatici degli Stati Uniti orientano ingiustamente le condizioni a vantaggio della produzione e degli investimenti negli Stati Uniti. Grazie all'accesso alle tecnologie a basse emissioni di carbonio sovvenzionate e alle fonti energetiche pulite, gli attori chiave dell'economia americana riceveranno un impulso che distorce il mercato, inclinando il campo della parità mondiale. Ciò comporterà una maggiore distorsione dei mercati globali per le industrie che forniscono idrogeno verde, energia solare, energia eolica, batterie e soluzioni per veicoli elettrici, nonché risultati meno efficaci nella riduzione delle emissioni globali di gas a effetto serra, che a medio termine danneggeranno anche gli Stati Uniti. Per l'Unione europea, la transizione verde non deve avvenire a spese degli altri. L'approccio definito nelle disposizioni problematiche della legge americana può incoraggiare altre economie a seguire l'esempio degli Stati Uniti nell'applicazione di misure protezionistiche e discriminatorie. Questa opzione minaccia il sistema commerciale multilaterale in un momento in cui il suo valore è più importante che mai per le imprese americane ed europee. La commissaria europea alla Concorrenza, Margrethe Vestager, ha dichiarato, per la prima volta in ottobre, che alcune parti della legge sulla riduzione dell'inflazione sono discriminatorie, e, secondo il ministro tedesco dell'Economia Robert Habeck, l'IRA non corrisponde alle regole fissate dall'Organizzazione mondiale del commercio, in quanto autorizza sovvenzioni molto forti con clausole di preferenza nazionale. Il presidente

⁷⁵ D. KLEIMANN, N. POITIERS, A. SAPIR, S. TAGLIAPIETRA, N. VÉRON, R. VEUGELERS, J. ZETTELMEYER, *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution Issue n° 04/23, Bruegel, febbraio 2023.

della Repubblica francese, Emmanuel Macron, spinge perché l'Europa adotti essa stessa il proprio IRA, un "Buy European Act", per rimanere forte nella competizione mondiale. Un Buy European Act imporrebbe che la localizzazione della produzione in Europa sia un prerequisito per ottenere sovvenzioni all'acquisto, alla produzione o agli appalti pubblici. Se il vincolo di produzione locale può essere in contraddizione con il perseguimento di altri obiettivi politici, quali l'ambiente e la buona gestione degli appalti pubblici, d'altro canto non è sempre efficace subordinare i problemi dell'industria europea a quelli dell'ambiente: queste due sfide dovrebbero essere affrontate con la stessa importanza, essendo entrambe ugualmente vitali per il futuro dell'Europa.

7. Conclusione

Le crisi energetiche mettono in discussione il ruolo dei poteri pubblici, poiché è ad essi che ci si rivolge per aiutare le imprese e i privati, per investire nelle scelte relative alle innovazioni tecnologiche, e per sviluppare impianti capaci di garantire una maggiore indipendenza nazionale⁷⁶. Se è vero che «l'energia è, almeno tanto quanto la finanza, una fonte di ossigeno per l'economia»⁷⁷, bisogna sempre fare in modo che i fallimenti di mercato in questo settore siano limitati e, pertanto, lo Stato gioca un ruolo fondamentale. Le recenti tendenze del settore ci indirizzano verso investimenti significativi, che spesso saranno sostenuti da risorse statali: ad esempio, la costruzione di nuove centrali elettriche ad alta efficienza, lo smantellamento di vecchie centrali nucleari, l'introduzione di infrastrutture supplementari per la trasmissione di energia rinnovabile, meccanismi di capacità e altre misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, sia di energia elettrica che di gas, o progetti di mobilità elettrica. Secondo gli studiosi⁷⁸, ci si può aspettare che gli aiuti di Stato continuino ad essere di importanza significativa per i grandi progetti energetici e contribuiscano di fatto all'ulteriore sviluppo della strategia industriale dell'Unione europea, che mira a rendere quest'ultima sempre più indipendente e *green*.

⁷⁶ C. BOITEAU, *Causes et manifestations de la crise de l'énergie*, cit.

⁷⁷ A. HYAFIL, *La crise économique et financière : conséquences sur les grands équilibres et les prix de l'énergie*, *Géoéconomie*, 2009. 103.

⁷⁸ *Ibidem*.