

STATO VERSUS MERCATO, STATO VERSUS UNIONE EUROPEA: LA NUOVA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO A FAVORE DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA TRA TUTELA DELLA CONCORRENZA E CRESCITA SOSTENIBILE

STATE VERSUS MARKET, STATE VERSUS EUROPEAN UNION: THE NEW REGULATION OF STATE AIDS TO ENVIRONMENT AND ENERGY BETWEEN THE PROTECTION OF COMPETITION AND SUSTAINABLE GROWTH

ALICE CAPUTO*

RIASSUNTO: Il presente articolo analizza la recente Comunicazione della Commissione Europea 2014/C 200/1 sugli aiuti di Stato nei settori ambiente ed energia. Questa comunicazione si colloca nel contesto del processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato che la Commissione Europea sta, in tempi recenti, operando. Lo slogan della Commissione sul tema è «aiuti meno numerosi ma più mirati». Nella prima parte dell'articolo, l'analisi è incentrata sulla suddetta comunicazione e sulla possibilità di utilizzare, in ambito UE, gli aiuti di Stato per promuovere una crescita economica sostenibile, tutelando la libera concorrenza e l'ambiente. Nella seconda parte si concentra l'attenzione sulle recenti procedure di infrazione a carico dell'Italia in tema di aiuti di Stato, ambiente ed energia, al fine di analizzare i punti deboli della legislazione e della prassi nazionale e i futuri settori di intervento.

ABSTRACT: *This article analyses the recent Communication 2014/C 200/1 of European Commission on State aids in the environment and energy sectors. This Communication takes part in the recent modernization process of State aids regulation. The first part of article provides an analysis of Communication and of the possibility to use, in the UE, State aids to promote economic sustainable growth, protecting free competition and environmental space. In the second part, the analysis regards the recent infraction proceedings against Italy on State aids, environment and energy to deepen the weak points of national legislation and the future sectors of intervention.*

* Lawyer and Professor of Criminal Law at SSPL of the University of Salerno - Itália.
Email: alicept@alice.it

PAROLE CHIAVE: Aiuti di Stato. Energia. Ambiente. Libera concorrenza. Unione Europea. Crescita sostenibile.

KEYWORDS: *State Aids. Energy. Environment. Free competition. European Union. Sustainable development.*

SOMMARIO: 1) Introduzione. Aiuti di Stato, libera concorrenza e crescita sostenibile: una relazione possibile? – 2) La modernizzazione della disciplina degli aiuti di stato in materia di energia e ambiente nella comunicazione C200/1 del 2014. – 3) L'Italia alla prova del contenzioso: sentenza Corte di Giustizia C 411/12. – 4) Conclusioni.

1. INTRODUZIONE. AIUTI DI STATO, LIBERA CONCORRENZA E CRESCITA SOSTENIBILE: UNA RELAZIONE POSSIBILE?

L'interazione tra pubblico e privato nel diritto della concorrenza è tornata ad essere uno dei temi principali nelle discussioni di politica europea in tema di aiuti di Stato.

L'art. 107, punto 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea disciplina gli aiuti concessi dagli Stati alle imprese disponendo che: «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Al punto 2 dell'articolo 107 TFUE si trova, invece, un elenco dettagliato degli aiuti di Stato che possono considerarsi compatibili con il mercato interno. Tale elenco non rappresenta, però, un cerchio chiuso in quanto, alla lettera e), vengono ritenute compatibili anche tutte le categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio su proposta della Commissione¹.

In questa breve analisi ci soffermeremo sul processo, in ambito europeo, di modernizzazione della disciplina che concerne la concessione di aiuti di Stato alle imprese, relativamente però al solo settore ambiente-energia.

1 L'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE ex articolo 87, già articolo 92, precisa i

La comunicazione della Commissione 2014/C 200/1, riguardante la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, tratteggia, infatti, nuove prospettive e nuovi obiettivi in tema di aiuti di Stato, allargando l'operatività di tale strumento nell'economia e nel mercato interno.

Diverse sono le ragioni economiche e legislative alla base della necessità di regolamentazione e regolazione degli aiuti di Stato a livello europeo². Da un punto di vista economico, gli aiuti di Stato

presupposti che devono essere presenti affinché l'intervento costituisca un aiuto di Stato nel senso comunitario del termine. Le quattro condizioni richieste sono le seguenti: i) origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dallo stato ovvero mediante risorse statali); ii) esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni; iii) esistenza di un impatto sulla concorrenza; iv) idoneità ad incidere sugli scambi tra gli stati membri. Gli interventi che presentano queste quattro caratteristiche sono qualificabili come aiuti di Stato, indipendentemente dalla loro forma (sovvenzione, prestito a tasso agevolato, garanzia contro un corrispettivo non di mercato, vendita di beni, locazione di immobili o acquisizione di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato). In virtù della forte integrazione all'interno del mercato comunitario si può ritenere che siano rari i casi in cui un aiuto di origine statale, che procura un vantaggio ad una o più imprese, non abbia anche un impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri. Lo stesso articolo 107, paragrafo 1 prevede il principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. Il principio è, dunque, quello del divieto, ma esistono anche alcune deroghe a questo principio, contenute nel citato articolo 107, paragrafi 2 e 3.

- 2 Per una ricostruzione del dibattito sugli aiuti di Stato da un punto di vista economico si veda F. REGANATI, «Efficienza allocativa e politiche di incentivazione», in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale*, ed. ESI, Napoli, 2007, p. 8, il quale sostiene che: «Il tema degli aiuti di Stato e, in particolare, quello riguardante il loro controllo è al centro di un ampio dibattito in sede sia istituzionale che scientifica. Tale dibattito si incentra su due questioni fondamentali. La prima riguarda la necessità di riconsiderare i vari obiettivi delle politiche di incentivazione realizzate dai singoli Stati. Queste dovrebbero essere decise e valutate non solo in base ai vincoli di bilancio, ma anche in considerazione di più rigorosi criteri di efficacia. La seconda si focalizza sull'analisi delle ragioni economiche che possono giustificare un controllo sovranazionale degli aiuti di Stato. Tale problematica può essere considerata in una duplice prospettiva: da un lato, quella che vede l'intervento sovra-nazionale come una medicina (rimedio) per il bene del paese in sé considerato, dall'altro, quella che considera tale intervento come un mezzo per controllare, a livello collettivo, una costosa e dannosa concorrenza tra paesi. Si tratta, in altri termini, di trovare una diversa applicazione del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo, che nel caso della politica degli aiuti di Stato non trova applicazione, andrebbe ripensato in un'ottica più generale per realizzare una concorrenza a livello di sistema». Per un'analisi approfondita degli effetti positivi e negativi degli aiuti di Stato nel mercato europeo, si veda anche F. ROLLER ., H.,

costituiscono un classico strumento di contrasto e/o di intervento nei casi in cui si verificano dei fallimenti di mercato che richiedano un intervento pubblico per stimolare il ripristino dell'efficienza del mercato o dei mercati interessati. Nel rispetto e nella tutela della libera concorrenza, infatti, il legislatore europeo ammette ed introduce la possibilità per gli Stati membri di ricorrere agli aiuti di Stato solo nella misura in cui tale strumento non alteri la libera concorrenza nel mercato interno.

Permettere che gli aiuti di Stato ripristinino l'efficienza del mercato unico senza alterarne la concorrenza costituisce infatti, certamente, una delle principali ragioni economiche che giustificano un'attività di controllo di tali aiuti in ambito europeo. A ciò si ricollega una seconda ragione, questa volta di tipo legislativo, posta alla base del controllo europeo sugli aiuti di Stato nei paesi membri: l'armonizzazione delle legislazioni e delle prassi sugli aiuti di Stato, con la conseguente armonizzazione del regime di concorrenza del mercato interno. Infatti l'armonizzazione, pur restringendo l'autonomia di scelta statale, può costituire un'occasione importante per evitare vantaggi economici differenti tra i vari Stati membri nell'utilizzo degli aiuti di Stato all'interno dello stesso mercato interno europeo. Un'occasione importante di consolidamento, quindi, del mercato unico in regime concorrenziale uniforme.

Vi è, infine, anche un'altra ragione di tipo economico che non può essere disattesa e che, nell'attuale periodo socio-economico di crisi e recessione, costituisce chiaramente un'opportunità di rilievo: gli aiuti di Stato possono stimolare la crescita. A norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche all'interno dell'Unione Europea, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune³.

L. E. VERouden V., "European State Aid Control: an Economic Framework", in P. BUCCIROSSI (a cura di), *Advances in the Economics of Competition Law*, MIT Press, Cambridge, 2006. Per una ricostruzione, invece, del rapporto tra aiuti di Stato e libera concorrenza cfr. F. DI GIANNI, «Riflessioni sulle regole di concorrenza e strumenti di difesa commerciale dell'Unione Europea», in *Concorrenza e mercato*, Giuffrè ed., Milano, 2011, p. 671 e ss.

3 In merito alle principali ragioni che possano giustificare un controllo europeo

Proprio questa ragione è stata posta alla base del recente intervento della Commissione Europea in materia di aiuti Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014 – 2020, richiamata esplicitamente nell'introduzione della Comunicazione 2014/C 200/01.

Il processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato avviato dalla Commissione ha, tra gli obiettivi dichiarati, quello di promuovere la crescita⁴. Infatti, l'introduzione della comunicazione di cui sopra fa riferimento alla Strategia Europa 2020 volta a creare le premesse per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Laddove per crescita inclusiva debba intendersi la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Inoltre, tale processo di modernizzazione ha come obiettivo chiaro ed esplicito quello di favorire la transizione verso

nell'adozione degli aiuti di Stato nei singoli Stati membri, si veda, ancora una volta, F. REGANATI, *Id...*, pag. 6, il quale sostiene che: "...mentre, da un lato, l'intervento nazionale, inteso come erogazione dell'aiuto, si orienta verso quelle situazioni in cui esiste una discrepanza tra benefici sociali e privati, dall'altro, l'attività di controllo, a livello sovranazionale, si rende necessaria quando i benefici privati, generati all'interno del paese in cui si compie l'intervento, non risultano allineati con i benefici sociali generati nel più ampio contesto europeo. In altri termini, il meccanismo dell'aiuto di stato, di per sé, riguarda il comportamento di agenti che operano nel mercato nazionale, mentre l'attività di controllo riguarda il comportamento dei governi nazionali. In generale, due sono le argomentazioni che possono giustificare un controllo sovra-nazionale degli aiuti di Stato: a) la presenza di esternalità internazionali che può determinare una discrepanza tra interessi nazionali ed internazionali; b) l'esistenza di problemi di capacità di impegno nazionale (*national commitment*)".

- 4 La perdurante crisi economica e finanziaria ha evidenziato l'importanza del controllo sugli aiuti di stato per il buon funzionamento del mercato unico europeo, affinché gli stessi siano stimolo per l'innovazione, la crescita e la competitività. In quest'ottica, la Commissione Europea ha adottato l'8 maggio 2012 una comunicazione sulla "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE" che ha avviato un pacchetto di riforme di tutta la politica in materia di aiuti di stato, definendo gli obiettivi e le azioni da porre in essere: 1) armonizzazione della normativa europea e delle varie normative nazionali attraverso un più efficace controllo degli aiuti che hanno un maggior impatto sul mercato unico e con un rafforzamento del regime delle esenzioni per gli aiuti che non incidono sulla libera concorrenza; 2) riforma e semplificazione delle procedure in materia di aiuti di stato con conseguenti decisioni più rapide della Commissione; 3) promozione di una crescita sostenibile e miglioramento della qualità della spesa pubblica. La riforma si sta svolgendo in stretta collaborazione e cooperazione con gli Stati membri attraverso procedure di consultazione e valutazione *ex ante*, seguite dal monitoraggio *ex post* delle misure di aiuto poste in essere.

un'economia efficiente sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse con basse emissioni di CO₂, che contribuisca a migliorare, allo stesso tempo, le prestazioni economiche, l'innovazione e la competitività dell'Unione.

Un altro importante obiettivo riguarda la sicurezza degli approvvigionamenti di risorse essenziali per contrastare i cambiamenti climatici e limitare gli impatti ambientali dell'uso delle risorse⁵.

In primo luogo, l'analisi normativa della comunicazione 2014/C 200/01 che ci apprestiamo a compiere ha lo scopo, senza alcuna pretesa di esaustività, di verificare la correlazione possibile tra la tutela della libera concorrenza - principio fondante del mercato interno europeo - il ricorso agli aiuti di Stato -, inteso come leva di politica industriale - e la crescita sostenibile. Interessante è comprendere come le istituzioni europee stiano bilanciando aiuti di Stato, libera concorrenza e stimolo alla crescita per intravedere, in un futuro non troppo lontano, sviluppi del quadro economico europeo nel delicato orizzonte ambiente - energia. Potrà la tutela ambientale e il ricorso ad un'energia sostenibile e sempre più pulita divenire volano di crescita economica? Quanto il quadro normativo europeo riuscirà ad armonizzare l'approccio nazionale degli Stati membri agli aiuti di Stato, in tema di ambiente ed energia? Ed, infine, è possibile una relazione tra crescita economica sostenibile, libera concorrenza e aiuti di Stato? Basti notare che l'ambiente è il settore

5 La Commissione Europea ha lanciato una consultazione pubblica sulla revisione della disciplina europea in materia di aiuti di Stato ad energia e ambiente. La consultazione si è conclusa il 14 febbraio 2014. L'obiettivo della consultazione è stato quello di raccogliere le osservazioni degli Stati membri, delle parti interessate e dei cittadini sul progetto di orientamento predisposto dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato nei settori dell'energia e dell'ambiente per il periodo 2014-2020. La proposta della Commissione mira, tra l'altro, ad agevolare la de-carbonizzazione del settore energetico e l'integrazione del mercato interno dell'energia dell'UE. Il documento contiene misure per il settore delle infrastrutture energetiche e sono previsti benefici a favore della tecnologia CCS (*Carbon Capture and Storage*), nonché per assicurare l'adeguamento della capacità di produzione. In esito all'attività di coordinamento posta in essere con le amministrazioni centrali e locali e con i principali *stakeholders*, il Dipartimento Politiche Europee (Ufficio per il Coordinamento delle Politiche dell'Unione Europea - Servizio Aiuti di Stato), ha predisposto il documento di posizione italiana inviato alla Commissione Europea il 14 febbraio 2014.

più rilevante nelle procedure di infrazione UE per comprendere quanto la questione sia di tutta importanza⁶.

In secondo luogo, ci si soffermerà sulla situazione dell'Italia nel ricorso all'utilizzo degli aiuti di Stato nei settori dell'ambiente e dell'energia, cercando di delineare l'attuale situazione e le future prospettive.

2. LA MODERNIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO IN MATERIA DI ENERGIA E AMBIENTE NELLA COMUNICAZIONE C200/1 DEL 2014

La comunicazione della Commissione C200/01 del 2014 ridisegna la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia per il periodo 2014-2020. Nella propria introduzione, la comunicazione richiama esplicitamente, come già sottolineato, la lettera c) dell'art. 107, paragrafo 3, gettando le basi per la compatibilità dell'intervento sugli aiuti di stato in tema di ambiente ed energia con il mercato interno. Tale intervento infatti viene considerato, secondo quanto stabilito dalla richiamata lettera c) dell'art. 107, par. 3, come utilizzo degli aiuti di Stato rientrante nella speciale categoria dello "sviluppo di talune attività economiche all'interno dell'Unione Europea".

Vi è, poi, il richiamo agli obiettivi europei, piuttosto ambiziosi, in tema di sviluppo energetico e compatibilità ambientale della crescita economica: i) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli del 1990; ii) obiettivo, vincolante

6 Un recente caso riguarda la Gran Bretagna, cfr. European Commission, Press release, nel quale si legge: *"State aid: Commission opens in-depth investigation into UK public measures in favor of Lynemouth power plant Brussels, 19 February 2015. The European Commission has opened an in-depth investigation to assess whether UK plans to support the conversion of the Lynemouth coal power plant to operate entirely on biomass were in line with EU state aid rules. The Commission will investigate further to make sure that the public funds used to support the project are limited to what is necessary and do not result in overcompensation. It will also assess whether the positive effects of the project in achieving EU energy and environmental objectives outweigh potential competition distortions in the market for biomass. The opening of an in-depth investigation gives the UK and interested third parties an opportunity to submit comments. It does not prejudice the outcome of the investigation"*.

a livello UE, di incrementare, almeno del 27%, l'utilizzo di energie rinnovabili; iii) rinnovate ambizioni nelle politiche in materia di clima ed energia; iv) nuovo sistema di *governance*; v) una serie di nuovi indicatori che garantiscano un sistema energetico competitivo e sicuro⁷. Si tratta di obiettivi ambiziosi, come già sottolineato, contenuti nella Strategia Europa 2020, che mirano a creare un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiedendo certamente un intervento e uno stimolo da parte degli Stati membri ed un coordinamento europeo nella regolazione, al fine di evitare che gli interventi statali possano falsare la libera concorrenza nel mercato interno e/o essere inefficienti. Vi è il bilanciamento di due grandi esigenze: la tutela della libera concorrenza nel mercato interno, da una parte, e lo stimolo alla crescita economica sostenibile, con un ponte di collegamento costituito dagli aiuti di Stato, dall'altra. Giova rammentare che l'Unione Europea è, già da lungo tempo, molto attiva, a livello legislativo, nell'incentivare il ricorso alle energie rinnovabili e che questa comunicazione si colloca proprio nel solco delle iniziative dell'UE rivolte agli Stati membri per promuovere lo sviluppo e l'utilizzo di energia rinnovabile all'interno dell'Unione.

7 Le nuove linee guida introducono misure più restrittive in merito alla compatibilità con le regole del mercato interno degli aiuti concessi dagli stati membri per il sostegno all'obiettivo vincolante europeo di conseguimento del 20% di energia da fonti rinnovabili entro il 2020. Contestualmente, introducono criteri per armonizzare gli schemi nazionali per le esenzioni parziali alle industrie energetiche dal pagamento del contributo al sostegno delle fonti rinnovabili. Inoltre, stabiliscono criteri in merito ad alcune misure vincolanti introdotte dalla Direttiva sull'Efficienza Energetica 2012/27/UE (EED). Le misure si inseriscono anche nel contesto degli obiettivi climatici ed energetici europei proposti dalla Commissione Europea per il 2030: riduzione del 40% di emissioni di gas serra, obiettivo vincolante europeo di produzione di energia da fonti rinnovabili del 27%, proseguimento delle politiche sull'efficienza energetica e nuovo sistema di *governance*, che assicuri un sistema energetico europeo competitivo e sicuro. Infine, tengono conto degli obiettivi politici contenuti nella *roadmap* europea sull'efficienza delle risorse, in particolare in merito alla gerarchia nella gestione dei rifiuti e all'eliminazione dei sussidi dannosi all'ambiente. Le linee guida introducono quattro nuove aree nel campo di applicazione: 1) aiuti sotto forma di riduzioni del contributo al pagamento delle sovvenzioni all'elettricità da energia rinnovabile; 2) aiuti per le infrastrutture energetiche; 3) aiuti per la generazione adeguata di capacità elettrica; 4) aiuti per la cattura e lo stoccaggio del carbonio.

Allo stesso tempo, la presente comunicazione si colloca nel processo, più ampio, di modernizzazione degli aiuti di Stato⁸ avviato dalla Commissione per promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo e per concentrare il controllo *ex ante* della Commissione sui casi di maggiore impatto nel mercato interno, rafforzando nel contempo la cooperazione tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, con la razionalizzazione delle norme e l'accelerazione dei tempi di decisione. Dalle osservazioni fin qui svolte, è già possibile tratteggiare le linee di sviluppo della comunicazione: rendere effettivi gli obiettivi europei in tema di ambiente ed energia attraverso il ricorso agli aiuti di Stato, regolati e regolamentati in dettaglio. Di fatto, la presente comunicazione costituisce un ulteriore tentativo di mitigare l'iniziale discrezionalità della Commissione nella valutazione della legittimità o meno degli aiuti di Stato. Tale discrezionalità è stata causata proprio dai concetti vaghi contenuti nelle norme dell'UE sul tema, che hanno trovato, nel tempo, maggiore esplicitazione nelle prassi delle decisioni della Commissione e nelle indicazioni contenute nelle sentenze della Corte di Giustizia dell'UE che non nelle disposizioni normative.

Vi è, inoltre, un'altra interessante linea di sviluppo della presente comunicazione: utilizzare lo strumento degli aiuti di Stato come leva industriale per promuovere la crescita in tema di energia e ambiente, razionalizzando le norme e armonizzando il più possibile la legislazione sul tema. Ciò che ci preme indagare è la capacità della Comunicazione in questione di bilanciare le esigenze

8 Per una ricostruzione completa, e risalente nel tempo, del dibattito sugli aiuti di stato cfr.: A. SANTA MARIA, «Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria», *Collana dello Studio Santa Maria*, Giappichelli, Torino, 2006; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Cedam, Padova, 2000; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, ESI ed., Napoli, 1995. Per una ricostruzione sul processo di modernizzazione degli aiuti di stato degli ultimi anni cfr. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale. Competenza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'UE ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012; C. SCHEPISI, *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public and private enforcement*, Giappichelli, Torino 2011; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato. Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Cedam, Padova, 2013, pp.180 ss.

di politica industriale, lo sviluppo di una crescita sostenibile e la riduzione degli effetti distorsivi del ricorso agli aiuti di Stato, per garantire la libera concorrenza nel mercato interno e il *level playing field* dei concorrenti.

Prima di giungere a qualsiasi conclusione è necessario, però, esaminare in dettaglio l'architettura della Comunicazione. Dopo l'introduzione, la comunicazione definisce l'ambito di applicazione che riguarda gli aiuti di Stato concessi per la tutela dell'ambiente e gli obiettivi nel settore dell'energia. L'elenco è piuttosto esaustivo e riguarda: a) gli aiuti per l'adeguamento anticipato a future norme dell'Unione; b) gli aiuti per studi ambientali; c) gli aiuti per il risanamento di siti contaminati; d) gli aiuti a favore dell'energia da fonti rinnovabili; e) gli aiuti a favore di misure di efficienza energetica, compresi cogenerazione, teleriscaldamento e tele raffreddamento; f) gli aiuti per l'uso efficiente delle risorse e, in particolare, per la gestione dei rifiuti, g) gli aiuti per la cattura, il trasporto e lo stoccaggio di CO₂, inclusi singoli elementi della catena del sistema di cattura e stoccaggio di CO₂; h) gli aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da tasse ambientali; i) gli aiuti sotto forma di riduzione dell'onere di finanziamento a sostegno della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; l) gli aiuti per le infrastrutture energetiche; m) gli aiuti per l'adeguatezza della capacità di produzione; n) gli aiuti sotto forma di autorizzazioni scambiabili; n) gli aiuti per il trasferimento di imprese.

Accanto all'ambito di applicazione e alle definizioni, la comunicazione delinea i principi utilizzati dalla Commissione per valutare se un aiuto notificato possa considerarsi compatibile con il mercato interno. Il principio generale utilizzato dalla Commissione per la valutazione di compatibilità riguarda il confronto tra gli effetti positivi derivanti dal conseguimento di un obiettivo di interesse comune e i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza: i primi devono superare i secondi. A questo principio generale, ampio e generico, la comunicazione fa seguire un elenco più dettagliato che consente di comprendere quando una misura di aiuto è compatibile a norma dell'art. 107, par. 3, lettera c) del trattato e come la Commissione, attraverso questi requisiti, riesca a bilanciare crescita e sviluppo economico con la tutela della concorrenza

nel mercato interno. Tra i primi requisiti di questo elenco vi è il contributo al raggiungimento dell'interesse comune. Di certo, questo requisito è la *conditio sine qua non* per verificare la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno e con le disposizioni del trattato; infatti, lo stesso art. 107, par. 3, lettera c), del TFUE richiama tra gli aiuti compatibili con il mercato interno gli aiuti che puntano ad un interesse comune. Il punto 3.2.1 statuisce, esplicitamente, che 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.

La strategia Europa 2020 stabilisce traguardi e obiettivi che mirano, in particolare, alla crescita sostenibile, al fine di agevolare la transazione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e a basse emissioni di CO₂. Un'economia a basse emissioni di CO₂ con una quota significativa di energia da fonti rinnovabili richiede, però, un adeguamento del sistema energetico e, in particolare, ingenti investimenti nelle reti energetiche.

L'obiettivo principale degli aiuti nel settore dell'energia è proprio quello di garantire un sistema energetico competitivo, sostenibile e sicuro, ossia, un efficiente mercato dell'energia dell'Unione. Sempre secondo quanto disposto dalla Comunicazione, gli Stati membri che intendono concedere aiuti per l'ambiente o l'energia dovranno definire con precisione l'obiettivo perseguito ed illustrare il contributo che si ritiene la misura potrà apportare al raggiungimento dell'obiettivo. Gli Stati membri possono rifarsi a tre indicatori specifici, per dimostrare che gli aiuti soggetti all'obbligo di notifica individuale contribuiscono ad aumentare il livello di tutela ambientale: le tecnologie di riduzione dell'inquinamento, le norme esistenti dell'Unione Europa e le future norme dell'Unione Europa.

Altro requisito necessario per la valutazione di compatibilità è la necessità dell'intervento statale. Il punto 3.2.2.1 richiama, in primo luogo, la presenza di fallimenti all'interno del mercato che rendano necessario l'intervento dello Stato per correggerne gli effetti negativi. Secondariamente si stabilisce che: "Per valutare se un aiuto di Stato sia efficace nel conseguire l'obiettivo, è innanzitutto necessario fare una diagnosi e definire il problema da affrontare. Gli aiuti di Stato devono essere destinati alle situazioni in cui possono

apportare un miglioramento tangibile, che i soli meccanismi del mercato non riescono a conseguire”.

Vengono richiamate due modalità operative che la Comunicazione sottolinea più volte: la prima riguarda la definizione e la mappatura concreta del problema nel mercato, la seconda riguarda il ricorso agli aiuti come ultima *ratio*, quando il mercato non riesce a far da solo. Per contribuire a rendere più effettiva la prima modalità operativa la Comunicazione chiarisce che «al fine di elaborare discipline atte a garantire che le misure di aiuto conseguano l’obiettivo comune, gli Stati membri dovrebbero individuare i fallimenti di mercato che ostacolano il raggiungimento di un maggiore livello di tutela dell’ambiente o la realizzazione di un mercato interno dell’energia ben funzionante, sicuro, accessibile e sostenibile. Sia che presentino differenze o similitudini, i fallimenti del mercato, legati ad obiettivi per l’ambiente e l’energia, possono ostacolare il raggiungimento del volume ottimale di produzione e tradursi in risultati inefficienti». Tra questi risultati inefficienti si richiamano esplicitamente le esternalità negative⁹ le esternalità positive¹⁰, l’asimmetria dell’informazione¹¹ e le difficoltà di

9 Secondo l’art. 3.2.2, lett. a) della Comunicazione della Commissione, 2014/C - 200/01, le esternalità negative sono molto frequentemente associate alle misure di aiuto per l’ambiente e sorgono quando l’inquinamento non si riflette adeguatamente nei costi, vale a dire quando l’impresa non si deve far carico dell’intero costo dell’inquinamento. In questo caso le imprese, che agiscono nel proprio interesse, possono non essere abbastanza incentivate a tenere conto delle esternalità negative della produzione, né al momento di decidere in merito a determinate tecnologie di produzione, né nel fissare il livello di produzione. In altri termini, i costi di produzione sostenuti dall’impresa risultano inferiori ai costi sostenuti dalla società. Spesso le imprese non sono, pertanto, sufficientemente motivate a ridurre il livello di inquinamento che producono, né ad adottare provvedimenti individuali di tutela ambientale.

10 Secondo lo stesso art. 3.2.2, lett. b) della Comunicazione, per quanto riguarda le esternalità positive, il fatto che una parte dei benefici derivanti da un investimento sia fruita non dall’investitore, bensì da operatori del mercato, spinge le imprese a investimenti insufficienti. Le esternalità positive si verificano, ad esempio, nel caso di investimenti nell’eco -invenzione, nella stabilità dei sistemi, nelle tecnologie nuove ed innovative di adattamento alla domanda oppure nel caso di infrastrutture energetiche o misure intese a garantire l’adeguatezza della capacità di produzione che vanno a beneficio di molti stati membri (o di un più ampio numero di consumatori).

11 L’art. 3.2.2, lett. c) della Comunicazione definisce l’asimmetria dell’informazione come

coordinamento¹².

E' importante sottolineare che la Comunicazione prevede che la semplice presenza di fallimenti del mercato in un determinato contesto non è sufficiente per giustificare l'intervento statale. In particolare, potrebbero già essere in atto altre politiche e misure volte a risolvere alcuni fallimenti del mercato individuali. Le misure aggiuntive, tra cui gli aiuti di Stato, possono essere destinate unicamente ad un fallimento del mercato residuale, ossia a quel fallimento del mercato che rimane irrisolto nonostante le altre politiche e misure del caso. E', inoltre, importante indicare le modalità con cui l'aiuto di Stato rafforza altre politiche e misure in vigore, finalizzate a porre rimedio allo stesso fallimento del mercato. Pertanto, la necessità di un aiuto di Stato è minore se esso annulla gli effetti di altre politiche messe in atto per contrastare lo stesso fallimento del mercato. Inoltre, la Commissione esaminerà la necessità specifica di aiuto nei singoli casi, mentre allo Stato membro spetterà dimostrare che esiste un fallimento del mercato irrisolto in

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

- 12 La lett. d) dell'art. 3.2.2 specifica che: "Le difficoltà di coordinamento potrebbero pregiudicare lo sviluppo di un progetto o la sua impostazione in ragione di interessi e incentivi discordanti tra investitori, dei costi legati alla procedura di gara, dell'incertezza sul risultato della collaborazione e degli effetti di rete, ad esempio, nel rapporto tra proprietari di immobili e locatari in relazione in relazione all'applicazione di soluzioni efficienti sotto il profilo energetico. I problemi di coordinamento possono essere aggravati da problemi di informazione, in particolare quelli riconducibili ad un'asimmetria dell'informazione. Tali problemi possono anche nascere dalla necessità di raggiungere una determinata massa critica per poter avviare un progetto interessante dal punto di vista commerciale, il che può rivestire un ruolo particolarmente importante in progetti (transfrontalieri) relativi a infrastrutture".

relazione alla specifica attività sostenuta dall'aiuto e che l'aiuto è effettivamente volto a contrastare tale fallimento di mercato.

All'art. 3, par. 2, punto 3 viene richiamata l'adeguatezza dell'aiuto.

La misura di aiuto proposta deve, infatti, costituire uno strumento adeguato per conseguire l'obiettivo in questione. Una misura d'aiuto non è considerata compatibile con il mercato interno nel caso in cui altri strumenti di natura politica, meno distorsivi, consentano di ottenere il medesimo risultato.

Anche questo parametro dell'adeguatezza dell'aiuto di Stato si ispira alla necessità di favorire, laddove possibile, il ricorso a soluzioni meno invasive nel mercato da parte dello Stato membro e riconferma la volontà di ricorrere all'aiuto di Stato come soluzione residuale. Il legislatore europeo¹³, infatti, precisa che gli strumenti principali per conseguire un maggiore livello di tutela ambientale ed un mercato dell'energia funzionante, accessibile e sostenibile sono le normative e gli strumenti basati sulla logica di mercato. Inoltre, anche per l'adeguatezza dell'aiuto, lo Stato membro è tenuto a dimostrare il motivo per cui ritiene che altre forme di aiuto, potenzialmente meno distorsive della concorrenza, siano meno appropriate. Per gli aiuti al funzionamento, lo Stato membro deve dimostrare che l'aiuto è appropriato per conseguire l'obiettivo del regime in relazione ai problemi che l'aiuto è teso a risolvere. Per agevolare tale adempimento il legislatore tratteggia la seguente possibilità: lo Stato membro può calcolare *ex ante* l'importo dell'aiuto sotto forma di una somma forfettaria a copertura dei costi aggiuntivi previsti durante un dato periodo, allo scopo di incentivare le imprese a contenere, al minimo necessario, i costi e a sviluppare le loro attività in modo più efficace nel tempo. Accanto alla necessità e all'adeguatezza degli aiuti di Stato vi sono altri due parametri a cui ogni Stato membro deve attenersi per poter porre in essere un aiuto di Stato compatibile con il mercato e il diritto dell'Unione

13 Il richiamo al legislatore europeo, pur essendo inappropriato, poiché la comunicazione è un atto atipico dell'Unione Europea, viene utilizzato in quanto la presente comunicazione si inserisce a pieno titolo in una serie di interventi per la modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea.

Europea: si tratta della proporzionalità e dell'effetto incentivazione. Per quanto riguarda la proporzionalità, la comunicazione, come per gli altri requisiti, enuncia genericamente la definizione e poi sviluppa una serie di indicazioni concrete ed esemplificative. Gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia sono considerati proporzionati se l'importo dell'aiuto per beneficiario è limitato al minimo necessario per ottenere il livello di tutela dell'ambiente o l'obiettivo in materia di energia perseguiti. Per quanto riguarda l'effetto incentivazione, gli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia sono considerati compatibili con il mercato interno solo se comportano un effetto di incentivazione. Seguendo la lettura dell'art. 3, par. 2, punto 4.1 «un effetto di incentivazione si verifica quando l'aiuto stimola il beneficiario a cambiare comportamento, inducendolo a garantire un livello maggiore di tutela dell'ambiente o a migliorare il funzionamento di un mercato dell'energia ben funzionante, sicuro, accessibile e sostenibile, ossia un cambiamento di comportamento che non si verificherebbe senza l'aiuto. Gli aiuti non devono essere intesi a sovvenzionare i costi di un'attività che l'impresa sosterebbe comunque e non devono compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica». Oltre questi quattro parametri, la comunicazione prevede anche le intensità massime di aiuto, al punto 77 dell'art. 3.2.5, la possibilità di un cumulo di aiuti e una serie di indicazioni per la prevenzione degli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi volti a tutelare il mercato interno e il livello di libera concorrenza. In pratica, dalla lettura della comunicazione si evince che gli aiuti di Stato, pur essendo strumenti invasivi della concorrenza, possano ritenersi molto utili per incentivare la tutela dell'ambiente e lo sviluppo e la crescita economica nel settore delle energie alternative. Il principale scopo della comunicazione si racchiude in questi due punti: migliorare la tutela dell'ambiente e promuovere una crescita economica che faccia leva su un settore energetico che possa dirsi sostenibile. Gli aiuti di Stato, oltre a correggere i fallimenti del mercato, casi in cui devono comunque considerarsi soluzioni residuali rispetto ad altre forme di intervento, possono essere utili ed efficaci per promuovere certi tipi di comportamento e determinate prassi non ancora ben sviluppate nel mercato interno. Risulta, ancora una volta, di

primaria importanza il ruolo della Commissione che controlla e valuta la compatibilità degli aiuti di Stato con la libera concorrenza nel mercato interno, contribuendo non solo a diffondere, anche attraverso la responsabilizzazione dei singoli Stati membri che sono chiamati a fornire le prove e le informazioni sul rispetto e sull'adeguamento degli aiuti di Stato alla Commissione, ma anche ad armonizzare, attraverso questa attività di controllo, l'uso degli aiuti di Stato tra gli Stati membri. In particolare, nel valutare gli effetti negativi della misura di aiuto, la Commissione si concentra sulle distorsioni che risultano dal possibile impatto dell'aiuto sulla concorrenza tra imprese, sui mercati del prodotto e sull'ubicazione dell'attività economica. Se l'aiuto di Stato è ben mirato al fallimento del mercato cui si riferisce, il rischio che l'aiuto determini una distorsione indebita della concorrenza è più limitato. La rivisitazione della disciplina degli aiuti di Stato in tema di ambiente e di energia, oltre a rafforzare il potere di controllo della Commissione¹⁴, tenta anche di rendere gli aiuti di Stato strumenti di sviluppo economico. Una leva industriale che incentiva un circolo virtuoso: aiuti pubblici per raggiungere efficienza economica e sostenibilità ambientale nel privato.

Nella comunicazione, infatti, numerosi sono i richiami alla crescita e allo sviluppo economico indotti dal buon utilizzo degli aiuti di Stato in tema di ambiente e di energia.

A titolo esemplificativo, la Commissione, in merito alle condizioni supplementari per gli aiuti soggetti a notifica individuale, valuta se gli aiuti possono far sì che alcuni territori beneficino di condizioni più favorevoli, segnatamente in virtù di un relativo abbattimento dei costi di produzione indotto dagli aiuti, oppure grazie a standard di produzione più elevati raggiunti per merito degli aiuti.

In conclusione, nell'architettura complessiva della Comunicazione, emerge un'attenzione dettagliata al controllo, sia da parte della Commissione che da parte dello Stato membro che intende ricorrere ad uno o più aiuti di Stato, sui possibili effetti

14 Pur cercando di velocizzare e snellire le procedure di controllo della Commissione.

distorsivi e negativi nel mercato di tale strumento di intervento pubblico senza però rinunciare ai possibili ed interessanti benefici discendenti dal ricorso agli aiuti di Stato in tema di ambiente ed energia, ed in particolare in tema di energie rinnovabili¹⁵. Il bilanciamento fra i due interessi sembra ben calibrato dalle disposizioni della Comunicazione attraverso l'enunciazione precisa e concreta dei parametri e degli accorgimenti da rispettare nell'uso degli aiuti di stato.

Tale precisione controbilancia l'astrattezza e l'ermetismo che contraddistingueva la disciplina iniziale degli aiuti di Stato, coinvolgendo maggiormente gli Stati membri nell'utilizzo degli aiuti di Stato. In tal modo, la Commissione controlla e autorizza, ma i singoli Stati sono chiamati a partecipare direttamente alle scelte di politica economica dimostrando la necessità del ricorso all'aiuto di Stato in quella determinata e specifica situazione. Ciò rende maggiormente possibile la relazione tra i due concetti, da sempre antagonisti, della libera concorrenza e degli aiuti di Stato, nell'intento di perseguire il fine comune della creazione di un mercato unico efficiente e sostenibile.

Infatti, la relazione possibile tra aiuti di stato e libera concorrenza richiede l'ulteriore parametro della crescita sostenibile, ossia di una crescita che sappia tutelare l'ambiente e le risorse disponibili anche per le generazioni future.

Infatti, la Comunicazione, pur richiamando numerose volte il carattere residuale degli aiuti rispetto ad altre forme meno invasive di intervento nell'economia, non manca mai di sottolineare l'obiettivo centrale del maggior uso di energia rinnovabile per una crescita sostenibile.

3. L'ITALIA ALLA PROVA DEL CONTENZIOSO: SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA C 411/12

Secondo quanto stabilito dall'art. 258 del TFUE, la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato

15 Valorizzando anche il ruolo degli aiuti di Stato come leva industriale e volano di crescita in un contesto economico di perdurante crisi e recessione.

a uno degli obblighi su lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di Giustizia dell'UE. Pertanto, l'utilizzo degli aiuti di Stato da parte di uno Stato membro non conforme a quanto previsto dal diritto dell'UE, può comportare l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione. Anche in questo caso, così come avviene per il controllo degli aiuti di Stato, il ruolo della Commissione risulta essere preponderante¹⁶.

Per quanto riguarda l'Italia, il numero maggiore di procedure di infrazione a carico riguarda il settore ambiente che, con un numero di 16 procedure in corso¹⁷, si rivela così un vero e proprio punto debole nell'adeguamento e nell'applicazione degli obblighi derivanti agli Stati membri dai trattati e dagli atti vincolanti dell'Unione Europea. Le maggiori infrazioni in materia ambientale si concentrano sul tema dei rifiuti, in Campania e non solo: nell'Aprile 2013 la Commissione ha adito la Corte di giustizia UE (causa C-196/13) "in quanto su tutto il territorio italiano vi sono numerose discariche irregolari, per le quali le Autorità italiane non

16 Per un approfondimento sulle procedure di infrazione, cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli ed., 2009, pp. 47-95.

17 Per informazioni più dettagliate si veda <http://www.politicheeuropee.it/attivita/15141/> dati. Non mancano infrazioni in tema di ambiente anche per altri paesi. Ad esempio, la Commissione esorta la Germania ad intensificare l'azione contro l'inquinamento delle acque causato dai nitrati. Gli ultimi dati presentati nel 2012 dalla Germania evidenziano un peggioramento dell'inquinamento da nitrati nelle acque superficiali e nelle falde acquifere, anche in termini di eutrofizzazione delle acque costiere e marine, specie nel Mar Baltico. Nonostante la tendenza al peggioramento, la Germania non ha adottato sufficienti misure supplementari per ridurre e prevenire l'inquinamento da nitrati, come invece prevede la normativa UE. Essenziali per la crescita delle piante, i nitrati, usati comunemente come concimi, se presenti in livelli eccessivi possono danneggiare le acque dolci e l'ambiente marino favorendo lo sviluppo di alghe che soffocano altre forme di vita processo, questo, noto come eutrofizzazione -. Depurare l'acqua potabile dei nitrati in eccesso è un procedimento molto costoso. Su raccomandazione del commissario per l'Ambiente Janez Potočnik, la Commissione trasmette un parere motivato alla Germania affinché si conformi al diritto dell'UE. In mancanza di una reazione soddisfacente entro due mesi, la Commissione potrà adire la Corte di Giustizia dell'UE. La situazione italiana però appare complessivamente più delicata in tema di ambiente.

hanno eseguito le necessarie attività di ripristino o bonifica”. Tra queste vi è quella di Malagrotta, a Roma: procedura di infrazione n. 2011/4021. Irregolare anche la situazione dell’Ilva di Taranto: il 26 settembre lo stabilimento, al centro di un complicato caso giudiziario, è finito nel mirino dell’Unione a causa del perdurare degli alti livelli di emissioni durante la produzione dell’acciaio.

Le autorità italiane – spiegava il commissario europeo per l’ambiente, Janez Potocnik – hanno avuto molto tempo per garantire che le disposizioni ambientali fossero rispettate. Quello dell’Ilva è un chiaro esempio del fallimento nell’adottare misure adeguate per proteggere la salute umana e l’ambiente. Ma vi sono anche altre infrazioni. Il mancato adeguamento alle norme UE in tema di gestione di “inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori, a combustione interna”¹⁸, rifiuti di imballaggio, emissioni industriali fino al mancato recepimento della direttiva 2011/70/Euratom, che istituisce “un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi”.

Meno numerose, ma comunque rilevanti, sono le infrazioni in tema di concorrenza e aiuti di Stato. In ultimo è giunta la condanna da parte della Corte di Giustizia europea per il mancato recupero degli aiuti di Stato ritenuti illegittimi in favore di varie industrie del polo di Portovesme per violazione della norme comunitarie sulla concorrenza.

La sentenza della Corte di Giustizia UE12/12/2013, C-411/12¹⁹ ha condannato l’Italia per aver fornito energia elettrica a

18 Cfr. http://acmos.net/it_IT/2014/05/infrazioni-italiane-sanzioni-europee/

19 La sentenza in questione appare di rilievo, soprattutto, per il recupero dell’aiuto illegittimo. La Corte ha, infatti, ribadito che: “La soppressione di un aiuto illegale mediante recupero è la logica conseguenza dell’accertamento della sua illegalità e che tale conseguenza non può dipendere dalla forma in cui l’aiuto è stato concesso (v. sentenza del 14 aprile 2011, Commissione/Polonia, C- 331/09, Racc. pag. I-2933, punto 54 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, secondo costante giurisprudenza della Corte, lo Stato membro destinatario di una decisione che gli impone di recuperare aiuti illegali è tenuto, ai sensi dell’articolo 288 TFUE, ad adottare ogni misura idonea ad assicurare l’esecuzione di tale decisione. Esso deve giungere a un effettivo recupero delle somme dovute (sentenza del 5 ottobre 2006 Commissione/Francia, C-232/05, Racc. pag. I- 10071, punto 42, e Commissione /Polonia, cit., punto 55)”.

tariffe illegittimamente agevolate alle aziende del polo industriale di Portovesme. Si tratta di aver agevolato aziende in crisi o, in generale, fuori mercato, a causa anche della pessima situazione ambientale e sanitaria del basso Sulcis. Analoga situazione si è prospettata per gli aiuti di Stato ritenuti illegittimi dalla Commissione Europea alla Carbosulcis s.p.a. per la gestione della miniera di carbone di Monte Sinni e delle connesse attività di ricerca per l'uso c.d. "sostenibile del carbone"²⁰. A marzo 2014, la Commissione Europea ha comunicato ufficialmente l'avanzamento del procedimento di infrazione contro l'Italia per il mancato recepimento delle nuove normative UE in materia di valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

Dal punto di vista tecnico, l'Italia era stata messa precedentemente in mora (aprile 2009 con un supplemento nel febbraio 2012) e, dopo aver comunicato alla Commissione i motivi del ritardo nel recepimento, ha ricevuto da questa stessa istituzione un parere motivato. In esso è stato fissato il termine di due mesi per il recepimento della normativa, pena il ricorso da parte della Commissione alla Corte di Giustizia per infrazione. Concretamente, il termine di due mesi appare essere estremamente esiguo in rapporto all'arretratezza generale della legislazione italiana in materia d'ambiente.

La VIA è un istituto di matrice statunitense, che risale al *National Environment Policy Act (NEPA)* del 1969.

In tale sede, per la prima volta, era stato applicato in ambito ambientale il principio di prevenzione. L'idea di fondo è che una politica ambientale genuina ed efficace parta dal tenere in considerazione le conseguenze che ogni azione può avere nel medio e lungo termine. In Europa, il concetto pregnante di prevenzione ambientale era già stato enunciato nel 1985, con la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. In questa direttiva la procedura VIA venne definita come strumento atto a garantire che i progetti, con un impatto ambientale potenzialmente significativo, venissero autorizzati solo dopo un'attenta valutazione dei possibili effetti sull'ambiente e sul

20 Cfr. Comunicazione Commissione Europea 2013/C/20/01.

clima. La storia della VIA si è sviluppata, in seguito, in una serie di ulteriori direttive e programmi quadro dell'UE, progressivamente recepiti dall'Italia e consacrati, in particolar modo, da due atti normativi: prima, la legge quadro in materia di lavori pubblici del 1994 - in cui si prevedeva che nel corso di un procedimento amministrativo il progetto definitivo fosse assoggettato alla procedura di VIA - poi, il Testo Unico Ambientale del 2006, aggiornato nel 2010. Malgrado l'aggiornamento, quest'ultimo atto legislativo risulta ancora inadeguato: il recepimento delle ultime disposizioni fu incompleto e non soddisfacente nonostante la Commissione Europea avesse già messo in mora l'Italia da più di un anno. Pertanto, la legislazione dell'Italia in materia ambientale continua ad essere sotto osservazione. Secondo l'Unione Europea, la normativa italiana non contiene una chiara definizione di "progetto" e coinvolge, senza le dovute distinzioni, progetti di portata notevolmente differente tra loro. Di fatto, lo stato delle infrazioni dell'UE, a carico dell'Italia, alla data del 7 giugno 2016, vede, ancora una volta, il settore ambiente in cima alla lista, con ben 15 procedure di infrazione in corso (e 6 per il settore concorrenza e aiuti di Stato).

4. CONCLUSIONI

Questa breve digressione sulle procedure di infrazione sembra, a prima vista, decentrare l'attenzione iniziale dagli aiuti di Stato in ambito UE, ma, in realtà, mostra degli aspetti importanti dell'operato dell'Italia in tema di aiuti di Stato nel settore ambiente - energia: la lentezza nel dotarsi di legislazioni ambientali ed energetiche valide, conformate a quanto previsto dall'UE, lo scarso sviluppo di politiche energetiche sostenibili e il ricorso agli aiuti di Stato come strumento di sussistenza di realtà aziendali e economiche inefficienti, senza garantire crescita economica e libera concorrenza. Di fatto, il diritto vigente si compone della lettura della proposizione normativa e della presa d'atto di come essa è applicata. Questo vale anche per il diritto dell'Unione Europea e le procedure di infrazione, certamente, costituiscono una valida lente di ingrandimento sull'applicazione, e più precisamente sulla

non applicazione o sulla cattiva applicazione, del diritto dell'UE nella prassi dei singoli Stati. Non ci pare, pertanto, che il richiamo alle procedure d'infrazione, in particolare dell'Italia, possa essere considerato un argomento slegato all'analisi fin qui condotta sulla nuova disciplina degli aiuti di Stato in tema di ambiente ed energia. Anzi, di certo, la valutazione delle procedure di infrazione, seppur sommaria, costituisce il punto di vista privilegiato su cosa ancora non è stato fatto, su come gli aiuti di Stato siano stati finora utilizzati, sul *modus operandi* del singolo Stato membro e sulle politiche ambientali ed energetiche di cui si è dotato.

In conclusione, incrociando l'analisi delle infrazioni da parte dell'Italia nei settori ambiente ed energia con il tema della modernizzazione degli aiuti di Stato in ambito UE, è possibile ricavare una maggiore conoscenza del funzionamento dello Stato italiano su questi temi e sul suo adeguamento agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione Europea. *In primis*, l'Italia presenta una legislazione ambientale e una legislazione energetica molto lontane dagli ambiziosi obiettivi europei²¹.

In secondo luogo, l'uso degli aiuti di Stato da parte dell'Italia, soprattutto in tema di energia e di sviluppo di fonti energetiche più pulite, risulta ancora inadeguato. E' importante conformarsi ad un utilizzo degli aiuti di Stato che non sia visto come mezzo per mantenere in vita, temporaneamente, realtà inefficienti e già fuori mercato, ma come strumento per favorire la crescita e lo sviluppo in situazioni che richiedono necessariamente un intervento statale, tutelando la libera concorrenza nel mercato interno dell'Unione

21 Su questi temi, l'Unione Europea presenta una legislazione ricca e costante: la strategia Europa 2020 COM (2010) 2020, la decisione n. 406/2009/CE del 23 aprile 2009, la direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030". Cfr. anche EEA Report n. 6/2013: "The main objective of this report is to review the implications of resource efficiency principles for developing EU bioenergy production. The results presented are primarily based on the 2013 ETC/SIA study, capturing key messages while excluding some of the more technical elements. The report aims to be a more accessible version of the ETC/SIA study, aimed at the non-technical reader".

Europea. Da questa angolazione, il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato nell'Unione Europea costituisce un'opportunità e non un limite: rendendo più omogenea la disciplina degli aiuti di Stato tra gli Stati membri dell'Unione Europea si consegue la tutela della libera concorrenza nel mercato interno senza rinunciare alla possibilità per gli Stati membri di intervenire all'interno della loro realtà economica nazionale per risanare un fallimento di mercato. Allo stesso tempo, un buon uso degli aiuti di Stato può portare ad ottenere concreti risultati in termini di crescita sostenibile in settori in cui il singolo Stato membro presenta dei fallimenti e delle inefficienze. Queste potrebbero essere le future linee di intervento, finalizzate non solo a sanare le infrazioni già esistenti, ma anche ad indurre un cambiamento nelle modalità di utilizzo degli aiuti di Stato in tema ambientale ed energetico, in modo da rendere la crescita economica realmente sostenibile nel breve e, soprattutto, nel lungo periodo.

Recebido em 11/04/2016.

Aprovado em 18/06/2016.

