

La disciplina dell'energia nel diritto dell'unione europea: concorrenza, aiuti di stato e ambiente

di Rossella CISCOGNETTI*¹

SOMMARIO: **1.** Presentazione **2.** I principi generali del diritto europeo dell'energia **3.** Il quadro storico della politica energetica europea **4.** Lo strumento della "carbon tax" come alternativa agli aiuti di Stato per incentivare la produzione di energia elettrica rinnovabile **5.** Il dibattito irrisolto e le possibili soluzioni

ABSTRACT: In this paper, a question has been explored, still very much alive today, which sees energy at the center of a debate, being the same dispute between two poles: on the one hand, there is the principle of competition, aimed at the goal of creating a single energy market between the Member States of the European Union.

On the other hand, there is the principle of environmental protection and the idea of promoting actions in the energy field aimed at respecting sustainable development, the ultimate goal of which is to create eco-friendly energy companies.

This debate was born precisely from the need to elaborate a European energy policy that takes into account both principles, since respecting only the first, which aims at the maximum exploitation of energy resources and has as its priority objective the maximization of profit, would result in how drastic consequence, very negative effects on the environment which, in the long run, exceeding the 2 ° C threshold, would lead to environmental disasters.

Respecting only the second principle, on the other hand, would imply an imbalance in favor of environmental interests, which aim to limit the exploitation of energy resources, if this conflicts with the protection of the environment and the need to safeguard it.

1. Presentazione

La disciplina dell'energia nel diritto dell'Unione europea tra concorrenza, aiuti di Stato e ambiente ha destato particolare attenzione tra gli studiosi ed è ancora

¹ Direttore dei servizi generali e amministrativi presso il Ministero dell'Istruzione

oggi un tema particolarmente interessante alla luce del dibattito irrisolto, che sarà meglio analizzato nel prosieguo della trattazione.

E' interessante lo studio dettagliato del settore energetico in relazione a questi profili perché essi, se considerati isolatamente, paiono evocare interessi apparentemente contrastanti (tra essi vi sono gli interessi economici, che mirano al massimo sfruttamento delle fonti energetiche e, al contrario, gli interessi ambientali che pongono limiti allo sfruttamento delle stesse) ma, data la trasversalità della politica energetica europea, tale da incidere su altre importanti politiche (tra cui quella delle relazioni esterne dell'Unione europea, oltre a quella ambientale), gli stessi devono necessariamente trovare una sintesi in quanto, relativamente a questo settore, sono complementari e indissolubilmente intrecciati, così da rappresentare una continua sfida nella ricerca delle soluzioni migliori.

Per spiegare in modo articolato come convergono questi tre obiettivi, quali quello della creazione di un mercato energetico europeo, quello relativo all'esigenza di preservare l'ambiente e quello afferente a un approvvigionamento sicuro e durevole, sintetizzabili nella formula "*Energia competitiva, sostenibile e sicura*"² è opportuno iniziare la trattazione partendo da un'analisi diacronica, dunque, ripercorrendo tutto l'excursus storico relativo alla politica energetica europea, dal Trattato CECA fino ad arrivare alla disciplina attuale.

Durante tale percorso può osservarsi che talvolta viene privilegiato un aspetto, talaltra un altro ancora, fino ad arrivare alla completa integrazione degli stessi. Inizialmente, l'unico obiettivo che si voleva realizzare era quello di creare un mercato unico dell'energia, fondato esclusivamente sul principio di libera concorrenza e garantito dall'abolizione dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e dall'eliminazione di restrizioni quantitative e di tasse. Erano assolutamente vietati gli aiuti di Stato o le sovvenzioni alle imprese.

Col passare degli anni e con l'accentuarsi delle crisi petrolifere si iniziò ad avvertire l'esigenza di ridurre la dipendenza energetica dai Paesi terzi, perché si percepì il timore che tali crisi potessero compromettere la stabilità e la sicurezza degli approvvigionamenti.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un piano strategico per le tecnologie energetiche (Piano SET), Verso un futuro a bassa emissione di carbonio*, Bruxelles 22 novembre 2007, COM (2007) 723 def.

Da qui la spinta ulteriore verso la creazione di una politica energetica comune tesa a ridurre la dipendenza dall'estero, garantire approvvigionamenti sicuri e realizzare un mercato energetico realmente concorrenziale, in quanto solo attraverso la costruzione di un mercato energetico aperto e competitivo possono essere garantiti adeguati standard di sicurezza al servizio energetico.

Negli stessi anni si iniziò anche a comprendere che le risorse naturali non potevano essere sfruttate illimitatamente, accentuandosi la scarsità delle stesse, la quale rendeva necessario creare dei meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri e tra questi ultimi e gli Stati terzi, in particolare con gli Stati produttori di energia e con quelli in transito, al fine di favorire il buon funzionamento del mercato interno, di evitare interruzioni nell'approvvigionamento energetico e di garantirsi una sicurezza geopolitica.

Tuttavia, la questione energetica non è legata solo a principi economici, ma anche a problematiche ambientali tra cui i cambiamenti climatici. Occorre ricordare che il settore energetico è il più inquinante per l'atmosfera, data l'innumerabile quantità di CO₂ emessa durante i processi di produzione; in secondo luogo, la produzione di energia da combustibili fossili provoca notevoli danni ambientali che causano un innalzamento della temperatura e, oltre la soglia dei 2° C, veri e propri disastri ambientali.

Una volta inquadrata queste esigenze, occorre analizzare le risposte che sono state offerte alle continue sfide che gli Stati si sono trovati ad affrontare, effettuando un bilanciamento degli interessi coinvolti, orientato alla ricerca di un giusto equilibrio.

Per soddisfare le necessità connesse all'approvvigionamento sicuro e durevole e, al contempo, alla tutela ambientale, è stato promosso l'utilizzo di energie alternative, in particolare di quelle rinnovabili, volendo così realizzare una politica energetica eco-compatibile e, dunque, una perfetta integrazione tra politica ambientale e politica energetica. Attualmente, la politica energetica europea è disciplinata dall'art. 194 del TFUE, il quale, al paragrafo 1, recita:

"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 solidarietà³ tra Stati membri, a:

a) garantire il funzionamento del mercato interno dell'energia;

³ V. La scala avvocati "La solidarietà energetica nel diritto europeo: principio simbolico o giuridico?", in *Quotidiano Energia*, Roma, 15 aprile 2021

- 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".*

In questo articolo, il legislatore europeo ha voluto cristallizzare la natura globale e integrata della politica energetica europea, fondata sui tre pilastri della competitività, della sostenibilità ambientale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

Al fine di realizzare la suddetta sintesi è molto importante investire in efficienza energetica, stimolando l'innovazione e alimentando la produzione di energia da fonti energetiche alternative, in quanto solo perseguendo l'obiettivo dell'efficienza energetica si può aumentare la competitività delle imprese europee e rendere gli Stati membri indipendenti dalle importazioni di energia, riducendo le preoccupazioni legate alla sicurezza degli approvvigionamenti, che spesso sono condizionati da crisi politiche tra le aree in cui operano gli Stati fornitori o di transito o da altri fattori.

Non è semplice costruire una politica energetica europea sui tre pilastri sopra richiamati poiché, frequentemente, a difesa di tali interessi vi sono tesi e idee così diverse che richiedono tempi lunghi, oltre che vivaci discussioni, prima di raggiungere un accordo.

2. I principi generali del diritto europeo dell'energia

Per spiegare come si è costruita l'attuale politica energetica europea, fondata sui tre pilastri della competitività, della sostenibilità ambientale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, è necessario ripercorrere le tappe che si sono succedute nel tempo, a partire dal 1950 fino ad arrivare alla disciplina attuale.

Con fatica il diritto è riuscito a rispondere ai mutamenti di questa materia, sfuggente, sia per l'attenzione sempre maggiore che il legislatore vi presta a causa del suo valore strategico, economico e sociale, ma soprattutto per il continuo sviluppo della tecnologia che ne accompagna la produzione, distribuzione e uso e che determina, da un lato, il mutamento continuo dei fattori che condizionano la sua produzione e circolazione in regime di libero mercato e, dall'altro, l'aumento delle possibilità di intervento e controllo da parte del legislatore stesso.

Prima di ripercorrere l'evoluzione storica della politica energetica europea è necessario inquadrare la materia nell'ambito dei principi generali del diritto europeo dell'energia.

Nella fissazione degli stessi occorre riconoscere un importante ruolo al diritto dell'Unione europea e, in particolare, al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, i quali hanno comportato trasformazioni nel quadro dell'intervento pubblico in Italia, relativamente al settore economico⁴ dell'energia, prima oggetto di una generica azione da parte della Comunità ai sensi dell'art. 3 del TCE, anche se qualche novità interessante per il settore era già contenuta nel "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"⁵.

In realtà, già precedentemente l'intervento comunitario (oggi europeo) è stato piuttosto omogeneo e costante, da un lato, attraverso l'utilizzo dei c.d. poteri impliciti, di cui all'attuale art. 352 del TFUE (ex art. 308 TCE), dall'altro, avvalendosi delle interconnessioni esistenti con altre politiche dell'Unione, tra cui la politica ambientale, della concorrenza e quella delle relazioni esterne.

L'energia⁶ costituisce una materia di competenza concorrente dell'Unione, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. i) del TFUE, e la sua importanza si ricava dalla previsione dell'art. 122, par. 1, del TFUE, ai sensi del quale «*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 quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia*».

Come affermato poc'anzi, attualmente la politica energetica europea si costruisce su tre pilastri, dunque, partendo dalla cristallizzazione degli obiettivi

⁴ Per il quale, in generale, v. G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, tomo III, II ed., Milano, 2003, 2819 ss.

⁵ Nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa l'art. 1-14 contempla la competenza concorrente in materia di energia. In esso, infatti, l'energia è inclusa tra le materie di competenza concorrente dell'Unione ed è oggetto di una specifica disciplina (art.3-256, ove sono indicati come obiettivi della politica dell'Unione: "garantire il funzionamento del mercato dell'energia", "la sicurezza degli approvvigionamenti", "promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili"). Il modello costituzionale europeo appare in armonia con le norme costituzionali nazionali, soprattutto dopo la riforma del 2001 che ha inserito tra i compiti dello Stato la tutela della concorrenza, salvo per la previsione dell'art. 43 Cost., secondo cui, il monopolio pubblico potrebbe essere giustificato quale rimedio a situazioni di monopolio privato.

⁶ Il concetto "energia" esprime la capacità di un corpo di produrre lavoro e richiama l'idea di forza attiva in grado di plasmare e trasformare la realtà di riferimento per produrre effetti della natura più svariata, G. D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, 2013

della stessa, possiamo indicare quali sono i principi del diritto europeo dell'energia⁷.

Tra essi vi rientrano:

la libera circolazione delle merci (art. 28 del TFUE), **dei servizi e dei capitali**. E' molto importante rispettare tale principio, poiché l'elettricità e il gas sono trasportati in reti e condotte che spesso attraversano le frontiere nazionali, coinvolgendo più Paesi e così, le decisioni in materia di politica energetica di un Paese incidono sugli altri che ne sono coinvolti. Il libero scambio dell'energia nell'Unione europea tende a favorire la formazione di prezzi competitivi, una maggiore scelta per i consumatori, una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento energetico e un quadro di riferimento più chiaro per chi investe in nuove tecnologie rinnovabili e infrastrutture.;

la libera concorrenza;

il principio di interconnessione delle reti energetiche (artt. 170, 171 e 172 del TFUE). E' necessario che l'Unione europea modernizzi e sviluppi le reti energetiche sia per soddisfare il crescente fabbisogno di energia, che per diversificare il paniere energetico e agevolare il mercato.;

il principio di integrazione delle politiche ambientali (art. 11 del TFUE); in base a tale principio è fondamentale considerare la dimensione ambientale in ogni intervento che incida sul settore energetico, in quanto essa è diventata imprescindibile. L'articolo 11 del TFUE, al riguardo, prevede che *<<le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile>>*.;

il principio dello sviluppo sostenibile (art. 3, par. 3 del TUE), in relazione al settore energetico è realizzabile attraverso la promozione e lo sviluppo delle energie rinnovabili. Esso mira a far convergere esigenze economiche, ambientali e sociali;

il principio di solidarietà in caso di crisi degli approvvigionamenti energetici (art. 122 del TFUE). Il principio in questione impone di prestare assistenza concreta agli Stati membri particolarmente esposti a gravi interruzioni delle forniture energetiche.;

i principi inerenti la politica energetica esterna (artt. 216, 217 e 218 del TFUE). In virtù di tali principi e al fine di assicurare la sicurezza degli

⁷ Per un ulteriore approfondimento sui principi del diritto europeo dell'energia, si rinvia al sito www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.1.html

approvvigionamenti energetici, l'Unione europea può concludere accordi internazionali con Paesi terzi, fondamentali per un'Unione che dipende da fornitori esteri per più del 50%.

3. Il quadro storico della politica energetica europea

Nel ripercorrere l'exkursus storico che ha condotto fino ai giorni d'oggi si assiste a un'emersione di interessi differenti, primo dei quali è la creazione di un mercato interno. Fin dall'inizio del secolo scorso si è riscontrato, sul fronte delle materie prime energetiche, un progressivo interessamento degli Stati a disciplinare la materia del carbone e del petrolio (fonti energetiche più diffuse in quel periodo), ancorché dal punto di vista dello sfruttamento minerario. La seconda guerra mondiale segnò una battuta d'arresto al processo di regolamentazione ordinaria del settore energetico, ma le esigenze di ricostruzione successive fornirono una spinta decisiva all'intervento dello Stato nella diretta gestione della materia. Sia la complessità organizzativa della produzione che le esigenze sociali e industriali richiesero una centralità direzionale che non poteva essere lasciata più alle sole forze di mercato⁸. L'esigenza di costruire una politica energetica europea sorse con la conclusione della guerra mondiale, in quanto si voleva perseguire l'obiettivo di raggiungere una pace durevole e consentire all'Europa la ripresa economica.

Il primo obiettivo dell'attuale politica energetica europea, ossia quello di creare un mercato energetico comune, trae origine dal Trattato CECA⁹¹⁰, trattato che

⁸ Un esempio al riguardo fu l'accordo con il Belgio per acquisire carbone, poiché quest'ultimo disponeva di ingenti risorse minerarie, ma non di manodopera sufficiente ad estrarle, mentre l'Italia, dipendente dall'estero per le proprie necessità energetiche, aveva urgente bisogno di carbone. Così, essi stipularono un Protocollo d'Intesa, il 23 giugno 1946, il quale prevedeva la destinazione di cinquantamila operai italiani alle miniere del Belgio in cambio dell'impegno del governo belga di vendere all'Italia un minimo di duemilacinquecento tonnellate di carbone al mese per ogni mille operai inviati, (il c.d. accordo "uomo-carbone Articolo "Nel 1946 l'accordo per la manodopera", del 4 gennaio 2013, dal quotidiano locale Il Centro.

⁹ Il Trattato CECA aveva durata limitata a cinquant'anni e si è estinto nel 2002. Esso mirava alla realizzazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio, senza che vi fossero ostacoli alle frontiere e limiti alla concorrenza., U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, 2004.

¹⁰ Il 1950 indica l'anno di riferimento a partire dal quale viene disciplinata l'energia, poiché prima di tale periodo la scarsa domanda e la quasi illimitata disponibilità delle fonti non hanno consentito che fosse identificato un particolare inquadramento giuridico della materia legata all'energia e alle sue fonti. Tale situazione è rimasta immutata fino alla metà dell'Ottocento, quando la legna costituiva ancora i tre quarti delle fonti energetiche utilizzate nel mondo e iniziava a introdursi gradualmente il carbone fossile all'interno del mercato. Agli inizi del Novecento, il petrolio fece la sua apparizione economica, ma il suo sviluppo fu molto rapido: dopo la seconda guerra mondiale

istituisce la Comunità europea del carbone¹¹ e dell'acciaio¹², stipulato tra Francia, Germania, Italia e Paesi del Benelux, e i relativi annessi¹³, aventi durata limitata a cinquant'anni¹⁴, con lo scopo di introdurre la libera circolazione del carbone e dell'acciaio senza diritti doganali né tasse, di garantire il libero accesso alle fonti di produzione, di vietare le pratiche o i provvedimenti discriminatori, le sovvenzioni, gli aiuti o gli oneri speciali imposti dagli Stati nonché le pratiche restrittive.

Occorreva rispettare le regole della concorrenza e quelle sulla trasparenza dei prezzi, giacché vi era un'Alta Autorità che vigilava sul rispetto delle stesse.

Nel marzo 1957, invece, furono sottoscritti i noti "Trattati di Roma", il primo dei quali istituiva la Comunità economica europea (CEE¹⁵), il secondo, la Comunità

superò il carbone come fonte energetica maggiormente utilizzata. Negli stessi anni si sviluppò la produzione dell'energia elettrica nel nostro Paese.

¹¹ In alcuni Paesi è, ancora oggi, molto frequente l'utilizzo di centrali elettriche a carbone, in quanto tale risorsa ha dominato lo scenario energetico mondiale dal diciottesimo secolo e attualmente è una delle principali fonti di energia elettrica al mondo: con il 42% del totale supera abbondantemente gas, idroelettrico e nucleare, Nel 2011 ha coperto il 28,8% del totale dei consumi primari di energia ma lo sviluppo maggiore si è avuto negli anni compresi tra il 2003 e il 2006, ovvero quando la sua domanda è cresciuta di quasi il 67%, v. International Energy Agency (IEA) – Key World Energy Statistics 2013. Alla base della grande diffusione del carbone come fonte di energia ci sono non solo la competitività economica, ma anche l'abbondanza delle riserve sparse in tutto il mondo e la facilità di estrazione e di trasporto. Il maggior limite di questa fonte è il suo alto tasso di inquinamento, che comporta un'incidenza molto negativa sullo stato del clima. V. al riguardo, l'edizione 2014 del Carbon Budget Report, rapporto sulle emissioni che alterano il clima, frutto del lavoro di 88 studiosi provenienti da 12 paesi, mostra che per evitare un cambiamento climatico disastroso, di 3-5°C, e per restare sotto ai 2 °C (come previsto dal Pacchetto Energia, presentato dalla Commissione il 10 gennaio 2007), di riscaldamento globale, occorre una rivoluzione energetica: due terzi delle riserve di fonti fossili non potranno essere bruciate, dall'articolo "La crisi climatica raccontata in 9 grafici", Redazione Qualenergia.it, del 9/10/2014.

¹² Per una completa analisi evolutiva del Trattato Ceca si veda R. QUADRI, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario al Trattato CECA*, Milano, 1970. Si veda anche G. LUCATELLO, *Ordinamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, Padova, 1961

¹³ Il Protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità; il Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia; il Protocollo sulle relazioni con il Consiglio d'Europa e la Convenzione relativa alle disposizioni transitorie

¹⁴ Lo stesso, avendo una durata limitata a cinquant'anni, differentemente dai Trattati CEE ed EURATOM (aventi durata illimitata), ha cessato di avere effetto con la sua scadenza, il 22 luglio 2002.

¹⁵ Anche se il Trattato CEE non ha disciplinato direttamente o esplicitamente il settore energetico, diversamente da quanto ha fatto per altri settori (agricoltura, commercio), in quanto nessuna disposizione era dedicata alla produzione e distribuzione dell'energia nell'area comunitaria o all'attribuzione di specifiche competenze in materia alle istituzioni della Comunità, esso ha avuto una portata determinante nella successiva regolamentazione dello stesso. Per un approfondimento del profilo relativo all'evoluzione della competenza della CE nel campo dell'energia, in assenza nel TCE di un esplicito conferimento di competenze e di poteri alla medesima, si rinvia agli scritti di

europea dell'energia atomica, anche nota come EURATOM¹⁶; entrambi entrarono in vigore il 1 gennaio 1958. Dalla firma dei tre Trattati si osserva che l'evoluzione delle competenze della Comunità nel settore energetico non si inserisce nel quadro di uno sviluppo lineare, bensì dà luogo a un approfondimento per saltum.

A partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la Comunità europea (oggi Unione europea) ha emanato una serie di direttive tese a liberalizzare e ad armonizzare la regolamentazione dei singoli Stati membri, relativamente al settore dell'energia elettrica e del gas, volendo «perseguire *una maggiore integrazione del mercato interno dell'energia, libera dagli ostacoli agli scambi, per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento, per ridurre i costi e per rafforzare la competitività economica*»¹⁷.

Prima di tale periodo gli Stati membri pensavano di poter gestire la propria dipendenza energetica senza dover necessariamente trasferire parte della propria sovranità alle istituzioni europee per regolamentare l'energia.

Ma ciò non fu possibile a causa di un fenomeno verificatosi nel 1973, noto come "shock petrolifero", che determinò una vera e propria crisi energetica¹⁸, la quale comportò un'improvvisa e inattesa interruzione del flusso di approvvigionamento energetico, evidenziò la fragilità delle politiche energetiche nazionali e da quel momento in poi si verificò un importante intervento della

M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, 2011, p. 151 e ss., N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 393 e ss, nonché M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, 1991.

¹⁶ Il Trattato prevedeva che gli Stati dovessero contribuire alla formazione e allo sviluppo delle industrie nucleari europee al fine di trarne beneficio e garantiva la sicurezza dell'approvvigionamento. E così, emerse in questa fase storica l'altro pilastro su cui si è fondata qualche decennio dopo la politica energetica europea. Il suo scopo non era solo quello di regolamentare il mercato in modo uniforme, ma esso intendeva anche disciplinare la produzione di energia nucleare attraverso la gestione di un patrimonio di conoscenze tecniche, scientifiche e l'impiego di risorse finanziarie indispensabili per investire in tale settore. Il Trattato, inoltre, mirava a garantire il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori di minerali e combustibili nucleari, imponendo il principio della parità di accesso ad essi e perseguendo una politica comune di approvvigionamento.

¹⁷ Cfr. terzo considerando della Dir. 94/22/CE del 30 maggio 1994 sull'armonizzazione delle concessioni di esplorazione che sintetizza la Risoluzione del Consiglio del 16 settembre 1986 in materia di politica energetica della Comunità.

¹⁸ In realtà, accadde che i governi dei Paesi che producevano una maggiore quantità di petrolio, tutti membri dell'OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) decisero di prendere il controllo della produzione del greggio e della gestione dei prezzi per le esportazioni dai loro paesi, v. M. LIBERTI, *La crisi energetica del 1973, in lotta per il petrolio*, in "Instoria" Riv. online di Storia e Informazione, n. 31, Dicembre 2007.

Comunità in materia, teso a rispondere alle minacce di interruzione delle forniture di energia da parte dei Paesi produttori di combustibili fossili.

I primi esempi di politica energetica comunitaria risalgono al Consiglio europeo di Parigi del dicembre 1972 e alla Risoluzione¹⁹ adottata dallo stesso il 17 settembre 1974 su *“Una nuova politica energetica della Comunità”* e alla Risoluzione del Consiglio²⁰ del 17 dicembre 1974 su *“Gli obiettivi per il 1985 della politica energetica comunitaria”*.

Pur non avendo un vero e proprio carattere vincolante, erano importanti perché mostravano l'intento di adottare una politica comune sull'energia e si concentravano sulla riduzione della dipendenza energetica dalle importazioni da Paesi extraeuropei. Fu così varato il primo piano della CEE di obiettivi decennali, volto a ridurre la dipendenza della Comunità dall'energia importata e finalizzato a garantire un approvvigionamento sicuro e durevole, nel rispetto della protezione ambientale e a condizioni economiche soddisfacenti. Da tali atti, dunque, emerge un altro pilastro dell'attuale politica energetica europea, ossia il rispetto dell'ambiente.

Successivamente la Comunità (oggi Unione europea), in specie il Consiglio europeo adottò un'altra Risoluzione il 16 settembre 1986 *“Linee direttrici per le politiche energetiche degli Stati membri”*, con cui si prefissava degli obiettivi decennali. Tra i più importanti emerge quello relativo all'uso del petrolio limitato al 40% del consumo energetico complessivo rispetto alla quota di allora che si aggirava sul 50%; al miglioramento dell'efficienza energetica del 20%; al bilancio energetico comunitario caratterizzato dal mantenimento della quota di gas naturale allora utilizzata intorno al 18%, in un quadro di approvvigionamenti stabili e diversificati; al congelamento della quota di energia elettrica prodotta

¹⁹ La Risoluzione prevedeva al paragrafo 6 che il Consiglio adottasse i seguenti orientamenti: circa la domanda di energia, occorre ridurre i consumi interni mediante misure di utilizzazione e di economia dell'energia, senza compromettere lo sviluppo economico e sociale; circa l'offerta di energia, occorre rafforzare gli strumenti atti a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, realizzando un approvvigionamento esterno diversificato e sicuro e puntando sullo sviluppo tecnologico che consenta di realizzare la diversificazione delle fonti energetiche. Occorre poi considerare i problemi ambientali e rispettare gli orientamenti dei programmi nazionali o comunitari in materia, relativamente sia al settore produttivo che a quello del consumo energetico.

²⁰ La Risoluzione riguardante gli obiettivi per il 1985 poneva tra gli stessi quello di ridurre le importazioni globali di energia della Comunità dal 63% del 1973 al 50% nel 1985, cambiando la struttura del consumo energetico o incrementando l'utilizzo di elettricità proveniente da energia nucleare, promuovendo la produzione di gas naturale e mantenendo costante la produzione di carbone. Si mirava anche a diminuire le importazioni di petrolio comunitario dai Paesi terzi da 640 milioni di tonnellate a 540. Tali obiettivi furono conseguiti.

utilizzando idrocarburi ad un livello inferiore al 15%, con l'intento di promuovere l'uso del carbone e dell'elettronucleare; all'aumento significativo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili; allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica; all'integrazione del mercato interno dell'energia, inteso come eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla liberalizzazione dell'energia all'interno della Comunità; all'integrazione del binomio energia - ambiente, fondato sul principio di interdipendenza tra economia industriale e protezione ambientale.

La Risoluzione e il piano, però, fallirono clamorosamente poiché presentavano carenze e contraddizioni a causa del fatto che ci si basava su una regolazione fondata su una fonte giuridicamente non vincolante e lasciata allo spontaneo adempimento da parte degli Stati.

In sostanza, la politica energetica comunitaria (oggi europea) si configurava come la somma delle singole politiche energetiche nazionali, che hanno avuto un limitato grado di convergenza verso gli obiettivi indicati dalla Risoluzione, a causa del mantenimento di un mix energetico e di un uso dell'energia molto diverso tra Stato e Stato²¹.

Successivamente e, precisamente, il 17 dicembre del 1991, terminarono i negoziati relativi alla Carta specifica per il settore energetico²², la quale gettò le basi per la creazione di una Comunità energetica e sulla base di essa fu avviato il negoziato che si concretizzò nella stipula del Trattato sulla Carta dell'Energia, conclusosi a Lisbona il 17 dicembre 1994 e in vigore il 16 aprile del 1998. In realtà, è solo con il Trattato di Maastricht del 1992 che si evidenziò l'effettivo impegno della Comunità europea (oggi Unione) nell'elaborazione di una politica energetica comune. Con esso fu modificato l'art. 3 TCE e, per la prima volta, si

²¹ F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità internazionale*, 2006.

²² Trattasi di un documento giuridicamente non vincolante, poi divenuto tale con l'istituzione del Trattato, il cui scopo consisteva: nel contribuire allo sviluppo economico degli Stati, fornendo ingenti capitali; nell'offrire all'Unione europea e ai Paesi importatori di energia maggiori sicurezze in tema di approvvigionamento energetico, nel soddisfare il requisito della complementarità tra mercati, capitale, tecnologia occidentale e risorse naturali dell'Est; nell'arrestare il declino dell'ex - URSS, attirando capitali stranieri e riducendo i rischi politici in base al principio di non discriminazione tra investitori nazionali e stranieri; nel rafforzare la sicurezza e la stabilità delle relazioni Est-Ovest mediante una stretta cooperazione in questo settore strategico; nell'aumentare la sensibilità per i problemi ambientali favorendo il risparmio energetico e ottimizzando l'efficienza nelle fasi di produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione e utilizzazione dell'energia; nell'accrescere la sicurezza nell'uso dell'energia nucleare.

attribuì alla Comunità il potere di adottare misure in materia di energia²³ come oggetto di azione della stessa, estendendone le competenze²⁴ in tale settore, ma senza ancora avere un riconoscimento ad hoc. Un'ulteriore tappa del percorso verso una politica energetica europea comune è rappresentata dal Parere²⁵ del Comitato Economico e Sociale²⁶ (CESE) espresso il 14 settembre 1994, ma esso restò lettera morta.

Nel 1995 furono emanati il Libro Verde e il Libro Bianco sull'Energia, la cui vera innovazione consisteva nel riconoscimento della diversificazione delle fonti di energia e dell'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili come strumento imprescindibile per garantire non solo la gestione della dipendenza energetica, ma anche la sostenibilità ambientale.

In seguito fu emanato il Libro Verde del 29 novembre 2000 "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", il quale costituisce uno tra gli atti più importanti in materia di politica energetica, giacché suggerì di intervenire sulla domanda di energia da parte dei consumatori per contenerla, incoraggiando un cambiamento di comportamento degli stessi anche attraverso gli strumenti della fiscalità. Circa l'offerta, invece, occorre dare priorità alla lotta contro il riscaldamento climatico, promuovendo lo sviluppo delle energie alternative (eolica, solare, geotermica).

E' solo con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, che finalmente vengono cristallizzati giuridicamente gli obiettivi della politica energetica europea, trovando il loro riconoscimento nel TFUE. Esso pone

²³ Art. 3, lett. t), del Trattato CE, si veda. M. CLARICH, G. FONDERICO, *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 ORE.

²⁴ F. SCLAFANI, L. ZANETTINI, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in G. P. CIRILLO, R. CHIEPPA, *Le Autorità amministrative indipendenti, Trattato di diritto amministrativo*, Santaniello, Padova, 2010, p. 352-353

²⁵ In esso si affrontava il problema dell'inserimento nel Trattato CE di specifiche disposizioni concernenti l'energia, oltre a quello dell'inserimento di un capitolo apposito sull'energia nell'ambito della revisione dei Trattati, suddiviso in quattro articoli, di cui il primo designava obiettivi di carattere generale quali il miglioramento della competitività dell'economia comunitaria e la promozione della qualità della vita dei suoi cittadini; per realizzarlo era necessario azionare politiche volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la protezione ambientale, nel quadro dei principi del libero mercato, non trascurando, però, la coesione economica e sociale. Per realizzare tali obiettivi, non era molto conveniente lasciare l'iniziativa ai singoli Stati membri, ma occorreva realizzare una politica comune e coerente dell'energia. Un particolare molto importante che è emerso spesso nel Parere è la stretta connessione tra politica energetica e ambientale all'interno della Comunità.

²⁶ Il CESE è un organo consultivo dell'Unione europea fondato nel 1957, il quale fornisce consulenza qualificata alle maggiori istituzioni dell'Unione (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) elaborando pareri sulle proposte di leggi europee. Esso si esprime anche con pareri elaborati di propria iniziativa su altre problematiche che a suo giudizio meritano una riflessione.

l'energia al centro dell'attività europea e le conferisce una base giuridica attraverso un capitolo (titolo XXI) e un articolo specifico (art. 194 TFUE) che non possedeva nei precedenti trattati.

L'art. 194 del TFUE definisce i principali ambiti e gli obiettivi generali della politica energetica: funzionamento del mercato interno dell'energia, sicurezza dell'approvvigionamento energetico, efficienza e risparmio energetico, sviluppo di energie nuove, interconnessione delle reti. Alla base di tale previsione vi è la consapevolezza da parte degli Stati membri che una politica comune in materia di energia o meglio l'integrazione delle politiche nazionali sia un elemento essenziale per la piena attuazione del mercato interno europeo e un presupposto per rafforzare la competitività globale dell'economia europea sul piano delle relazioni internazionali²⁷.

A sostegno della sicurezza degli approvvigionamenti, è stato inserito nel TFUE l'art. 122, il quale afferma per la prima volta il principio di solidarietà, di modo che un Paese che si trovi in difficoltà di approvvigionamento possa contare sull'aiuto di altri Stati membri. Nonostante la previsione di tale norma, però, non è stata inserita nel Trattato una specifica disposizione che conferisca rilevanza alla dimensione internazionale della politica energetica europea e ciò appare in contrasto con il problema relativo alla sicurezza degli approvvigionamenti. Siccome mancava un fondamento normativo unitario, l'Unione ha esercitato la sua competenza energetica dando luogo a una legislazione in materia molto frammentata, che aveva le sue basi giuridiche nell'art. 114 del TFUE. L'art. 4, par. 2, lett. i) del TFUE ha previsto una competenza concorrente in materia energetica tra l'Unione e gli Stati membri, i quali possono adottare atti vincolanti in tale settore. Tuttavia gli Stati membri possono esercitare la loro competenza soltanto se l'Unione non esercita la propria.

Circa il modello attuale di governance europea dell'energia, che emerge dal quadro normativo, esso pare che presenti due punti deboli che potrebbero ostacolare la realizzazione degli obiettivi, di cui alla Roadmap 2050²⁸: il primo si configura nella mancanza di un quadro regolatore uniforme, che invece

²⁷ Sulla multiformità del tema energia, sia sotto il profilo dei soggetti che governano tale ambito, sia degli interessi che lo caratterizzano, si veda C. BUZZACCHI, *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010.

²⁸ La Tabella di marcia e altre conclusioni del Consiglio invocano una graduale eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. Le conclusioni del Consiglio europeo del 23 maggio 2013 hanno confermato la necessità di eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente o per l'economia, tra cui figurano quelle per i combustibili fossili, al fine di agevolare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche nuove e intelligenti.

dovrebbe fungere da presupposto per realizzare il coordinamento tra le politiche energetiche nazionali. Il secondo è insito nella riserva agli Stati membri delle decisioni sul mix tra le diverse fonti energetiche e delle decisioni fondamentali in materia di approvvigionamento energetico, contenuta nell'art. 194 del TFUE. L'auspicio per il futuro è che il processo di europeizzazione della politica energetica possa garantire un maggior coordinamento tra le politiche nazionali e solo se gli Stati membri rinunciassero a parte della propria sovranità nazionale in materia di politica energetica, allora sarà possibile realizzare gli obiettivi di cui alla Comunicazione²⁹ della Commissione europea del 22 gennaio 2014 (approvato dal Consiglio europeo il 24 ottobre 2014 attraverso il Quadro 2030³⁰ per clima ed energia, dal quale si evincono nuovi obiettivi³¹ vincolanti³²), dalla quale traspare la sua decisione circa i target da realizzare entro il 2030, concernenti clima ed energia, due obiettivi entrambi vincolanti, i quali saranno cristallizzati nel nuovo Pacchetto Energia – Clima³³, nonché quelli della Roadmap 2050.

²⁹ 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>>, COM(2014) del 22 gennaio 2014. Sul punto, v. anche "Commissione su obiettivi UE 2030: target vincolanti – 40% CO2 e 27% rinnovabili", Redazione Qualenergia.it, 22 gennaio 2014. Tra gli obiettivi vi è la riduzione del 40% rispetto ai livelli del 1990 delle emissioni di CO2 e il raggiungimento della quota del 27% di energia rinnovabile, sui consumi a livello europeo per il 2030. Con tale documento, la Commissione europea vuole esortare la classe politica europea a comprendere che l'Europa non primeggerà mai per il basso costo dell'energia, ma deve essere leader nel campo del risparmio energetico, poiché solo perseguendo l'obiettivo dell'efficienza energetica, si può aumentare la competitività europea e renderla indipendente dalle importazioni di energia, con ciò stimolando l'innovazione dei prodotti e dei servizi con i quali siamo competitivi sul mercato globale.

³⁰ *Eu2030: approvato il quadro politico 2030 per clima ed energia*, in Rivista online "Orizzontenergia", 3 novembre 2014.

³¹ Essi consistono: nella riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, rispetto al 1990; nella promozione di almeno il 27% di fonti energetiche rinnovabili a livello europeo; nell'aumento dell'efficienza energetica di almeno il 27%, da rivedere entro il 2020 avendo in mente un livello del 30% dell'Unione europea per il 2030; nel completamento del mercato interno dell'energia, raggiungendo un obiettivo di interconnessione elettrica del 15% tra gli Stati membri e portando avanti importanti progetti infrastrutturali.

³² *Consiglio europeo, ecco i deludenti obiettivi su clima ed energia al 2030*, Redazione Qualenergia.it, 24 ottobre 2014. In quest'articolo si afferma che l'unico obiettivo vincolante a livello nazionale è quello sulla CO2, mentre i target su rinnovabili ed efficienza valgono solo a livello comunitario, caratteristica che li depotenzia non di poco.

³³ Ancora una volta si torna a dibattere sulla questione del "Pacchetto Energia Ambiente 2030", su cui i ventotto Paesi dell'Unione europea appaiono nettamente divisi. I ministri hanno convenuto che il dibattito sulla proposta della Commissione di un quadro 2030 sia necessario per fornire a investitori, imprese e cittadini chiarezza e prevedibilità sulle future politiche climatiche ed energetiche. Sono tutti d'accordo nell'individuare l'obiettivo del Pacchetto di norme al 2030, volto

L'Unione, quindi, dovrà dotarsi degli strumenti necessari per fronteggiare le nuove sfide e dovrà assumere la carica di leadership mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici e nella transizione verso una nuova era, non più fondata sui soli combustibili fossili, ma aperta allo sviluppo di nuove fonti di energia. L'irrefrenabile desiderio di creare l'Unione energetica europea³⁴ ha condotto a una nuova proposta, effettuata dalla Commissione europea il 25 febbraio 2015, la quale riprende molti dei contenuti fondamentali già trattati dal Consiglio europeo nel Programma Quadro 2030 per clima³⁵ ed energia, ma contiene ulteriori punti interessanti. I punti essenziali della strategia per l'unione energetica sono vari.

Tra essi vi è quello relativo all'inserimento della clausola di solidarietà, attraverso cui si mira a ridurre la dipendenza da singoli fornitori, affidandosi pienamente all'aiuto dei Paesi vicini, specie in caso di crisi dell'approvvigionamento energetico. Ciò comporta anche la necessità di una maggiore trasparenza circa gli accordi conclusi dai Paesi dell'Unione europea con Stati terzi, tant'è che ogni Stato membro che intende avviare un negoziato con uno Stato terzo, deve comunicarlo alla Commissione europea.

Altro punto essenziale trattato nella nuova strategia è quello che equipara i flussi di energia a una quinta libertà. Per garantire tale libertà si applicano le regole sulla separazione dell'energia e sull'indipendenza dei regolatori, anche agendo in giudizio se necessario.

Attualmente la normativa ultima che regola la materia è la direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia, la quale ha come obiettivo ultimo quello di de carbonizzare il mercato energetico europeo.

4. Lo strumento della "carbon tax" come alternativa agli aiuti di Stato

a realizzare l'equilibrio tra tre componenti fondamentali: sostenibilità ambientale, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento energetico., v. articolo "*Consiglio Ue: il pacchetto clima energia divide i ministri europei*", dal Quotidiano online *Energia. Rinnovabili.it*, Bruxelles, 4 marzo 2014.

³⁴ Articolo di P. SCARONI, *Unione europea: una politica energetica a dir poco confusa*, in "*Energia*" Rivista trimestrale sui problemi dell'energia, Milano, giugno 2014.

³⁵ Più in generale, la Comunità internazionale ha avvertito l'esigenza di dare risposte adeguate ai problemi legati all'ambiente a partire dalla metà del XX secolo. L'evoluzione del diritto internazionale ambientale si è realizzata attraverso due fasi: la prima, iniziata nel 1972, con la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano; la seconda, inaugurata dalla Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo del 1992., S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, a cura di G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, Torino, 2008.

perincentivare la produzione di energia elettrica rinnovabile

Prima di esplicitare a cosa serve lo strumento della "carbon tax" e come attraverso la stessa si tendono a realizzare gli obiettivi di efficienza energetica e di riduzione dell'inquinamento ambientale, è necessario definire cos'è, quali sono le sue peculiarità e perché alcuni Stati sono refrattari a un'adozione della stessa, preferendo adottare politiche di incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili, ma addirittura incentivando la produzione di energia dalle stesse fonti fossili, le quali, all'opposto, sono tassate attraverso la carbon tax.

Per definizione la carbon tax è la tassa sui prodotti energetici che emettono biossido di carbonio (CO₂) in atmosfera. Essa si configura come tributo ambientale, calcolato tenendo conto della quantità di inquinamento provocato dalla combustione.

La ratio di una norma simile consiste nel far riparare il danno all'ambiente da parte di chi immette in atmosfera biossido di carbonio, secondo il principio chi inquina paga.

Pertanto, lo scopo di tale norma sta nell'incoraggiare le imprese a sviluppare strategie che puntino all'innovazione tecnologica al fine di contrastare i cambiamenti climatici. Attraverso tale forma di tassazione, le imprese sono spinte da sole verso la ricerca di soluzioni energetiche meno inquinanti e, dunque, senza necessità di ricevere incentivi statali, per cui questa politica legislativa statale si pone in netto contrasto con quella volta a concedere aiuti di Stato per incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Lo strumento della carbon tax apporterebbe notevoli benefici, non solo all'ambiente, ma anche al mercato in generale, poiché, da un lato, non comporterebbe distorsioni del mercato come accade, al contrario, con una politica di incentivazione basata su aiuti statali, atta a favorire solo alcune imprese e non tutte quelle che operano nel mercato energetico e, inevitabilmente, atta a compromettere il principio di concorrenza, pilastro essenziale del buon funzionamento del mercato interno. Come ben noto, rientra nelle scelte di ciascuno Stato membro decidere non solo il proprio mix energetico (ai sensi dell'art. 194, par. 2 del TFUE), ma anche la politica statale da adottare per ridurre l'inquinamento atmosferico legato alla produzione di energia elettrica.

In Italia, nonostante negli anni passati fu introdotta la carbon tax, si è preferita la strada di concedere aiuti di Stato alle imprese produttrici di energia elettrica che dovevano convertire i propri impianti, tradizionalmente alimentati da combustibili fossili, in impianti alimentati da fonti rinnovabili, così da apportare

notevoli benefici all'ambiente. In realtà, la vera barriera all'introduzione della carbon tax è politica. Si osserva, pertanto, un silenzio costante relativamente ad ogni ipotesi di introduzione della stessa.

5. Il dibattito irrisolto e le possibili soluzioni

La questione trattata nelle pagine precedenti è ancora oggi molto viva e vede l'energia al centro di un dibattito, essendo la stessa contesa tra due poli: da un lato, vi è il principio di concorrenza, finalizzato all'obiettivo di creare un mercato energetico unico tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Dall'altro, vi è il principio della tutela dell'ambiente e l'idea di promuovere azioni in campo energetico orientate al rispetto dello sviluppo sostenibile, il cui fine ultimo è quello di creare imprese energetiche eco-compatibili.

Questo dibattito è nato proprio dall'esigenza di elaborare una politica energetica europea che tenga conto di entrambi i principi, in quanto rispettando solo il primo, che mira allo sfruttamento massimo delle risorse energetiche e ha come obiettivo prioritario la massimizzazione del profitto, si provocherebbero effetti molto negativi sull'ambiente che, a lungo andare, superando la soglia dei 2° C, comporterebbero disastri ambientali.

Rispettare solo il secondo principio, invece, implicherebbe uno sbilanciamento a favore degli interessi ambientali, i quali mirano a limitare lo sfruttamento delle risorse energetiche qualora ciò contrasti con la tutela dell'ambiente e l'esigenza di salvaguardia dello stesso.

Attualmente è possibile osservare che si è verificato uno sbilanciamento a favore della dimensione ambientale della politica energetica europea.

Per soddisfare queste esigenze, ritenute prioritarie, sono state avanzate due tesi: una è quella promossa dai fautori del principio di concorrenza, ma non solo, in quanto ultimamente anche Legambiente, in un suo dossier, ha affermato di essere a favore di una politica statale che adotti la carbon tax³⁶.

Secondo i fautori di questa tesi, tale soluzione tende a soddisfare le esigenze connesse al rispetto dei principi di concorrenza e di tutela ambientale, senza compromettere l'equilibrio del mercato e senza alterare la competizione tra le imprese; ciò è dovuto al fatto che, nella scelta di sottrarsi a tale forma di tassazione, le imprese effettuano una comparazione tra i costi da sostenere

³⁶ Attraverso la stessa, vengono tassate le imprese in base alla quantità di CO₂ immessa in atmosfera durante la produzione di energia; ciò implica che quelle la cui produzione è basata sui tradizionali combustibili fossili saranno tassate maggiormente rispetto ad altre la cui produzione è basata su fonti energetiche alternative meno inquinanti.

per convertire i propri impianti in impianti alimentati da fonti rinnovabili e quelli da sostenere nel lungo periodo in conseguenza della carbon tax, se non si effettuasse la conversione poc'anzi richiamata. Un aspetto critico connesso a questa tesi, potrebbe configurarsi nel fatto che non è possibile scegliere a priori di adottare la politica di tassazione fondata sulla carbon tax, in quanto occorre tener conto del contesto economico-sociale che vivono le imprese.

In un contesto di crisi come questo che stiamo vivendo, in cui alcune imprese a stento riescono a sopportare i costi, andare a tassare ulteriormente le stesse, vuol dire spingerle verso il fallimento.

La seconda tesi, invece, è quella seguita da molti Stati membri dell'Unione europea, tra cui anche l'Italia, che mira a realizzare la sintesi interessi economici - interessi ambientali attraverso un forte sostegno pubblico allo sviluppo delle energie meno inquinanti, in particolare alle rinnovabili, intese quali strumenti di sostenibilità ambientale.

Un aspetto positivo legato alla concessione di aiuti di Stato alle imprese che producono energia da fonti energetiche rinnovabili è che la produzione della stessa comporta una minore dipendenza dalle importazioni energetiche provenienti da Paesi terzi. A parte questo vantaggio non mancano criticità avverso tale tesi.

L'aspetto più critico che emerge dall'analisi di quest'ultima è che l'adozione di una politica statale basata su incentivi alle imprese che producono energia "pulita", pur comportando la conformazione ai target imposti dalla legislazione europea, mina pesantemente l'equilibrio del mercato, e questo perché gli incentivi non vengono concessi a tutte le imprese, ma solitamente solo a chi investe in progetti più grandi.

Ciò, inevitabilmente, comporta effetti distorsivi per la concorrenza e per il libero mercato, pur contribuendo sull'altro fronte, a soddisfare le esigenze ambientali. Altra criticità consiste nel fatto che tali aiuti si ripercuotono sui consumatori finali, in quanto spetta a questi ultimi pagare le ingenti somme che vengono concesse alle imprese "aiutate", diversamente dalla carbon tax, che mira a tassare le imprese e non i consumatori.

Da questa disamina delle due tesi che si originano nel dibattito, occorre premettere che attualmente, non vi è una soluzione migliore di un'altra, e soprattutto non vi è una soluzione condivisa da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in quanto entrambe presentano alcuni aspetti positivi e alcune criticità, fermo restando che la scelta di adottare una politica orientata in un senso o nell'altro spetta al singolo Stato membro, che decide il tipo di politica da

adottare al fine di realizzare una politica energetica che sia, al contempo, competitiva e sostenibile.

Pur avendo affermato che al momento non esiste “la soluzione migliore”, in quanto si evince dai media che il dibattito è ancora irrisolto, una proposta in tal senso potrebbe essere proprio quella intermedia tra le due, così da non lasciare eccessivamente contenti i fautori dell’una e dell’altra tesi.

La proposta della scrivente, dunque, cerca di contemperare entrambi gli interessi oggetto del dibattito, ossia interessi economici e interessi ambientali, e di farli confluire all’interno della politica energetica europea.

Essa, dunque, parte dal presupposto che il mercato è lo strumento ottimale per realizzare la sintesi auspicata relativamente alla politica energetica europea, ma non in un contesto così critico come quello che stiamo vivendo.

Adottare una politica fondata sulla carbon tax, oggi, comporterebbe la chiusura di tante imprese che vivono un periodo economico difficile, dunque, se in una prospettiva futura la tesi della carbon tax potrebbe essere la migliore, attualmente non si configura come tale ed è per questo che a fronte di proposte di inserimento della stessa in leggi delega, come è accaduto in Italia nel 2014, ne discende un improvviso silenzio, che conduce a non prenderle in considerazione seriamente e a non attuarle nell’immediato.

La proposta di chi scrive, però, si distacca anche dalla seconda tesi, sopra richiamata, poiché la concessione di aiuti di Stato nel lungo termine, provoca effetti che alterano il mercato, regolato dal principio di concorrenza, che impone alle imprese di stare sul mercato da sole e senza sussidi esterni.

Al fine di contemperare entrambe le esigenze, dunque, è opportuno analizzare le stesse nel contesto economico-sociale in cui ci si trova.

Occorre tener conto della Comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, emanata dalla Commissione europea in risposta alle diverse sfide che si è trovata ad affrontare negli ultimi anni, concernente proprio il contrasto tra gli aiuti di Stato, il cui ventaglio era stato allargato a seguito della crisi economico-finanziaria, e il principio di concorrenza.

In questo contesto di crisi, forse, la soluzione migliore per realizzare la sintesi che ha originato il dibattito, relativamente alla politica energetica europea, è quella di concedere aiuti di Stato (le cui fattispecie sono state estese anche attraverso la nuova Comunicazione che disciplina gli aiuti di Stato per l’ambiente e l’energia nel periodo 2014-2020), purché limitati nel tempo, trascorso il quale l’impresa deve trovare il proprio equilibrio sul mercato, da sola e senza sussidi esterni. E’ poi necessario esercitare un controllo incisivo sulla

misura in cui arrivano questi aiuti e su come effettivamente vengono spesi nella transizione verso modelli e fonti energetiche rinnovabili al fine di evitare che la concessione degli stessi provochi una vera e propria distorsione della concorrenza, non giustificata da esigenze ambientali.

Questa nuova tesi si propone di affrontare la questione effettuando una continua comparazione degli interessi in gioco, in quanto non può esserci una tesi avallata in termini assoluti e in maniera costante nel tempo perché le esigenze cambiano, il contesto di riferimento muta e i giuristi devono continuamente trovare le soluzioni migliori atte a soddisfare tutti gli interessi coinvolti. Sebbene dalla nuova Comunicazione del 2014, che allarga il ventaglio di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, sembra prevalere una prevalenza degli interessi ambientali rispetto a quelli economici, abbiamo visto che talvolta gli stessi sono stati sacrificati in favore degli interessi economici e di altre esigenze emerse nel tempo.

Ciò ha dato luogo ad un'altra problematica irrisolta, quella legata agli aiuti di Stato concessi alle imprese che producono energia da fonti fossili.

In una prospettiva teorica, si può affermare che tali aiuti, proprio perché concernono fonti più inquinanti per l'ambiente, contrastate ampiamente in molti progetti anche a livello internazionale, dovrebbero essere vietati assolutamente. Ma allora perché sono stati concessi?

Per rispondere alla domanda è necessario analizzare un'altra esigenza, ossia quella della stabilità energetica, o sicurezza energetica. Poiché l'energia prodotta da fonti rinnovabili dipende da agenti atmosferici, la stessa non è sempre in grado di rispondere alla domanda energetica e ciò richiede interventi volti a garantire costantemente una certa riserva di energia da tradizionali impianti. Questi interventi non possono appesantire le imprese che producono energia da combustibili fossili, perché come abbiamo già affermato, le spingerebbero verso la chiusura definitiva e ciò comporterebbe per il nostro Paese maggiori importazioni e, quindi, maggiore dipendenza da Paesi terzi. In questo caso, dunque, tra l'esigenza di tutela della concorrenza, l'esigenza di tutela ambientale e quella connessa alla stabilità energetica, si osserva una prevalenza della terza, ragion per cui sono stati concessi gli aiuti di Stato alle imprese produttrici di energia da combustibili fossili e questo è il vero e proprio paradosso, che rischia di far restare lettera morta tutti i progetti sui cambiamenti climatici, tenutisi a livello internazionale dal 1970 ad oggi. Poiché rientra nelle valutazioni dei singoli Stati scegliere una politica legislativa fondata sulla carbon tax o sugli aiuti, gli stessi devono prendere le proprie decisioni effettuando un

bilanciamento tra gli interessi coinvolti e, una volta effettuato, dovrebbero cercare di adottare la soluzione più ragionevole, ossia quella che comporta un minor danno per la collettività.

Sulla base degli studi effettuati pare che, ai fini di produrre un danno minore per l'intera collettività, debbano essere privilegiati in termini assoluti gli interessi ambientali, ma non sempre ciò accade e questo è il motivo per cui si continua a dibattere sulle scelte del futuro; purtroppo, dalla realtà attuale si evince che prevalgono ancora gli interessi economici.

Nonostante la diversità delle scelte adottate dai singoli Stati membri, che rispecchiano le loro peculiarità (in termini di risorse energetiche di cui gli stessi dispongono, di autosufficienza, di condizioni meteorologiche) la tendenza a creare una politica energetica comune per tutti gli Stati membri dell'Unione europea si avverte in maniera sempre più impellente.

A sostegno della stessa sono state fissate, attraverso la strategia proposta dalla Commissione europea il 25 febbraio 2015, linee guida comuni a tutti gli Stati membri ai fini di realizzare una politica energetica europea, basata sull'effettiva creazione del mercato interno, sorretto dai principi di concorrenza e di solidarietà, sulla sostenibilità ambientale e, dunque, sull'efficienza energetica. Dalle stesse traspare, inoltre, che è necessario effettuare investimenti di grande valore per costruire una rete energetica che possa realizzare la tanto auspicata interconnessione tra gli Stati membri, ai fini di provocare come conseguenza una minor importazione di energia dai Paesi terzi e rassicurare ogni Paese circa la stabilità o sicurezza energetica, in caso di instabilità geopolitica.

Ulteriori investimenti devono essere effettuati a sostegno del risparmio energetico e delle fonti energetiche rinnovabili e sono necessari interventi legislativi volti a ridurre gradualmente gli aiuti erogati in favore delle energie da combustibili fossili, così da poter destinare tali risorse all'innovazione tecnologica e alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. Un passo in avanti per realizzare concretamente gli obiettivi della politica energetica europea e, in particolare, la creazione di una rete di interconnessione tra tutti gli Stati membri, è stato compiuto grazie all'inaugurazione della linea interrata da Santa Llogaia in Spagna a Baixàs in Francia (64 km totali)³⁷. Questo progetto d'interesse comune ha ricevuto finanziamenti da parte dell'Ue per 255

³⁷ Il passo in avanti verso la creazione di un'energia senza frontiere traspare da un articolo di L. RE "L'energia senza frontiere ai nastri di partenza", del 5 marzo 2015, dalla Rivista online QualEnergia.

milioni di euro, ma ha comportato come effetto positivo un raddoppio della capacità d'interconnessione rispetto alla situazione precedente.

Questo esempio sta ad indicare che si sta procedendo nella direzione giusta per la creazione della politica energetica europea; bisognerà attendere e guardare all'evoluzione successiva per osservare come questi obiettivi siano effettivamente trasformati in realtà concreta.