Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 3/2026
Articoli

L'applicazione della *Disciplina in materia di aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia*: il caso del bio-idrogeno italiano

Silvia Marino*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'inquadramento della *Disciplina in materia di aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia* nella *soft law* in materia di aiuti di Stato. – 2. I contenuti essenziali della *Disciplina*. – 3. Le azioni europea ed italiana per una transizione verso l'uso dell'idrogeno. – 4. La decisione di non sollevare obiezioni della Commissione europea. – 4.1. La valutazione dell'esistenza di un aiuto di Stato *ex* art. 107, par. 1, TFUE. – 4.2. La compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE e della *Disciplina*. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: l'inquadramento della* Disciplina in materia di aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia *nella* soft law *in materia di aiuti di Stato*

Il presente contributo intende fornire una breve analisi delle modalità applicative della *Disciplina in materia di aiuti di Stato per il clima, la*

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi dell'Insubria.

tutela dell'ambiente e l'energia 2022[1] attraverso un *case study*. Si è scelto il progetto italiano di regime di «Aiuti al funzionamento per la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili», recentemente oggetto di una decisione della Commissione di non sollevare obiezioni[2], per molteplici motivi. In primo luogo, l'attività economica sovvenzionata è all'avanguardia e ambiziosa, dal momento che intende sviluppare la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili a fini industriali, energetici e di trasporto. Grazie a queste caratteristiche, rientra in una serie di progetti analoghi già presentati da altri Stati membri[3]. In secondo luogo, perseguendo l'obiettivo della decarbonizzazione, il progetto di aiuti si colloca nel (più classico) filone degli aiuti per la protezione ambientale, ma soprattutto persegue obiettivi di mitigazione climatica. Infatti, nel catalogo delle categorie di aiuti previsto dalla *Disciplina*, esso si colloca nell'ambito degli aiuti «per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra anche tramite il sostegno a favore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica» (par. 77 ss.). In terzo luogo, l'approccio utilizzato dalla Commissione nell'analisi dimostra la perdurante importanza della lotta al cambiamento climatico nella prospettiva dell'Unione europea[4]. La decisione di non sollevare obiezioni costituisce un buon esempio per verificare l'applicazione dell'art. 107 TFUE e della *soft law*.

È quindi utile ricordare il contesto generale da cui nasce la *Disciplina*. Essa è stata adottata in un momento di forte promozione di esigenze ambientali e di stimolo all'economia verde. Infatti, la

[1] Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, C/2022/48, del 18 febbraio 2022.

[2] Decisione della Commissione – State Aid SA.118992 (2026/N) - Italy Operating aid for the production of renewable hydrogen, C(2026) 2050 final, del 30 marzo 2026.

[3] Come risulta dal *database* della Commissione europea in materia di concorrenza (www.competition-cases.ec.europa.eu/search), almeno Francia, Germania, Lituania, Paesi Bassi, Romania e Spagna hanno già erogato aiuti di Stato per l'incremento della produzione di bio-idrogeno. In questo periodo, in Germania si stanno svolgendo le procedure di gara per l'assegnazione della costruzione degli impianti.

[4] È stato fatto notare recentemente che la lotta al cambiamento climatico sembri non essere più prioritaria negli ultimi anni, alla luce sia di conflitti geo-politici, sia di indirizzi politici negazionisti del riscaldamento globale (E. M. KIENINGER, *Private international law and environmental claims - with special focus on climate litigation*, in S. MARINO, A. WYSOCKA-BAR, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ (eds.), *Values in Private International Law*, Cheltenham, in corso di pubblicazione).

Disciplina si colloca espressamente nel quadro stabilito dal *Green Deal* europeo[5] e degli ambiziosi obiettivi climatici ivi prefissati.

Nell'ambito della regolamentazione degli aiuti di Stato, tale atto di *soft law* non costituisce certo una novità. La *Disciplina* specifica le comunicazioni e le linee guida che si sono susseguite fin dal 1974[6], al fine dell'"inverdimento" dei bilanci nazionali e delle relative politiche in materia di aiuti alle imprese. Tali precedenti comunicazioni intendevano concretizzare gli obiettivi, piuttosto generici, individuati dal Trattato fin dalla formulazione originaria e ulteriormente ripetuti nell'attuale art. 107, par. 3, TFUE[7]. In assenza di qualsiasi espresso riferimento a finalità a carattere ambientale, queste ultime sono state considerate di volta in volta rilevanti in quanto «importante progetto di comune interesse europeo» (ai sensi della lett. b)), o, in comunicazioni meno remote, perché volte a favorire lo sviluppo economico di determinate regioni (lett. a)) o lo sviluppo di alcune attività economiche (lett. c))[8]. Inoltre,

[5] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 final, dell'11 dicembre 2019. Sui suoi recenti sviluppi normativi: M. MONTINI, *Il nuovo approccio normativo dell'Unione europea per la protezione dell'ambiente in attuazione del Green Deal europeo*, in *EJ*, n. 1, 2026.

[6] Comunicazione della Commissione al Consiglio concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, allegata alla raccomandazione del Consiglio, del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente; Lettera della Commissione agli Stati membri SG(80)D/8287, del 7 luglio 1980; XVIth Report on competition policy, 1987, consultabile sul sito: www.ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html#rep_1980; comunicazione della Commissione – Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente; Comunicazione della Commissione — Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, 2014/C 200/01, del 28 giugno 2014, su cui: J. SANDEN, *The EEAG 2014-2020 and the remediation of contaminated sites*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2014, p. 650 ss.; C. BANET, *Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020)*, *ivi*, n. 2, 2020, p. 182. *Amplius*: C. SCHEPISI, *Linee evolutive della disciplina sugli aiuti di Stato alla luce delle finalità ambientali: brevi note introduttive*, in F. FERRARO, P. MANZINI, C. SCHEPISI (a cura di), *Sostenibilità ambientale e diritto della concorrenza nell'Unione europea*, Napoli, 2026, p. 279.

[7] V. *infra*, par. 2.

[8] Dalla comunicazione del 1994 entrano anche le lettere a) e c), con maggiori dettagli anche sui contenuti e sulle condizioni di compatibilità, con riferimento, ad esempio, al cumulo. Infatti, come rilevato da P. THIEFFRY, *Conditionnalité environmentale et aides d'état*, in F. FINES, H. DELZANGLES (sous la direction de), *La conditionnalité*

come noto, creavano un legittimo affidamento a favore delle imprese beneficiarie e degli Stati membri eroganti quanto alla compatibilità dell'aiuto[9], se il progetto di aiuto rispettava le condizioni sia sostanziali sia procedurali via via stabilite.

Questi due elementi accomunano la nuova *Disciplina* rispetto alla consolidata prassi precedente, ma non mancano, chiaramente, importanti aspetti di modernità. Il titolo stesso della comunicazione del 2022 rende chiaro il nuovo approccio, più ambizioso. Mentre i precedenti atti di *soft law* avevano come solo oggetto la tutela ambientale, la *Disciplina* presta particolare attenzione anche al cambiamento climatico e alle politiche energetiche, alla luce delle possibili crisi energetiche dipendenti da un contesto internazionale in continua evoluzione. Ne consegue che la *Disciplina* individua un ampio catalogo di categorie di aiuti che possono contribuire a raggiungere questi obiettivi.

Inoltre, il grado di completezza e di precisione della comunicazione rievoca un certo grado di obbligatorietà, quasi se essa individuasse le condizioni necessarie e sufficienti affinché un progetto di aiuti a finalità climatica, ambientale ed energetica sia (e debba essere) dichiarato compatibile con il mercato interno.

Conviene allora ricordare l'ovvio per evitare di essere indotti in tale errore: i motivi di compatibilità rimangono elencati nell'art. 107, parr. 2 e 3, TFUE, come fonte di rango primario. Gli atti di *soft law* possono utilmente costituire una linea guida – per gli Stati membri e per la Commissione – delle valutazioni che potranno essere svolte in sede di procedimento di autorizzazione dell'aiuto. A questi si aggiungono – e se ne fa qui mero richiamo per completezza di inquadramento – i

environmentale dans les politiques de l'Union européenne, Bruxelles, 2019, p. 1323 le prime linee guida della Commissione avevano un approccio troppo semplicistico.

[9] Corte giust. 24 febbraio 1987, 310/85, *Deufil*; 24 marzo 1993, C-313/90, *CIRFS*; 15 ottobre 1996, C-311/94, *IJssel-Vliet*. In dottrina: O. STEFAN, *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, in *Modern Law Review*, n. 5, 2012, p. 879; O. PEIFFERT, *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnment*, Paris, 2015, p. 416; P. DE LUCA, *La limitazione degli effetti di* soft law *delle comunicazioni della Commissione: il caso Grecia c. Commissione*, in *DUE*, n. 3, 2016, p. 509 ss.; S. MARINO, *La tutela ambientale nella politica dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, *ivi*, n. 1, 2021, p. 62; M. E. HARRIS, *The evolving functions of the Commission´s Communications in Environmental Matters*, *ivi*, n. 2, 2023, p. 195 ss.

regolamenti di esenzione (dall'obbligo di notifica)[10] che costituiscono quindi una presunzione forte di compatibilità dell'aiuto, se rispetta le condizioni ivi stabilite e fermo un obbligo di trasparenza che consenta un eventuale controllo *ex post*. Sebbene la prassi dimostri una certa aderenza degli Stati a progettare e programmare aiuti di Stato in relazione e in conformità ai regolamenti e alla *soft law*, queste non sono le uniche ipotesi in cui un aiuto possa essere erogato: al di fuori del campo di applicazione del diritto derivato, che in diversi modi pone obblighi a Stati e istituzioni, la verifica di compatibilità può (e deve) sempre essere effettuata ai sensi dell'art. 107, parr. 2 e 3, TFUE.

2. *I contenuti essenziali della* Disciplina

La *Disciplina* si fonda sull'art. 107, par. 3, lett. *c*), TFUE, essendo destinata ad «agevolare lo sviluppo di attività economiche in maniera tale da migliorare la tutela dell'ambiente» (par. 12) «compresa la protezione del clima, e degli obiettivi in materia di energia che sono soggette all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato» (par. 20)[11]. L'ampiamento del campo di applicazione materiale della *Disciplina* rispetto alle precedenti comunicazioni non altera la sua struttura essenziale. Essa si snoda infatti sui medesimi punti focali, ovvero l'individuazione del campo di applicazione; le definizioni (ben 91, a proposito di precisione!); l'individuazione e la descrizione degli elementi costituitivi dell'art. 107, par. 3, lett. c); i requisiti e le caratteristiche dell'aiuto alla luce della disposizione del Trattato e la loro applicazione all'interno di specifiche categorie di aiuto con determinate finalità. È utile ricordarne qui brevemente gli elementi essenziali.

[10] Ciò avviene sulla base del regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, che ha consentito l'adozione, fra gli altri, del generale regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, e del regolamento cd. *de minimis* (attualmente in vigore: regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*»).

[11] Le possibili ipotesi di compatibilità alla luce dell'art. 107, par. 3, lett. a) e b), TFUE non sono invece contemplate.

Ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE la Commissione può autorizzare l'erogazione di aiuti se sono destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche – condizione positiva – purché non alterino in modo significativo le condizioni degli scambi – condizione negativa. La prima è a sua volta composta da tre elementi: l'individuazione dell'attività economica beneficiaria e degli effetti positivi generali della misura di aiuto; l'effetto di incentivazione dell'aiuto; il rispetto delle norme pertinenti di diritto dell'Unione europea. La seconda è ulteriormente composita: l'intervento statale deve essere necessario, adeguato, proporzionato e trasparente; devono essere prevenuti gli effetti indebiti sulla concorrenza e sugli scambi e bilanciati gli effetti positivi e negativi. A ciascuna caratteristica è specificamente riservata una sezione esplicativa. Nelle sezioni dedicate alle specifiche categorie di aiuti, questi elementi possono essere ulteriormente precisati o parzialmente derogati. Ai fini dell'autorizzazione, l'aiuto progettato deve soddisfare tutti questi requisiti, sulla base della loro illustrazione generale (sezione 3), o particolare (contenuta nella sezione dedicata alla categoria di aiuto).

Con riferimento alla condizione positiva, nella notifica gli Stati devono individuare le attività economiche beneficiarie. Deve essere spiegato come dall'aiuto consegua concretamente la realizzazione degli obiettivi *green* dell'Unione europea e lo sviluppo dell'attività favorita, aumentandone la sostenibilità e garantendone la continuità nel tempo, senza creare danni ambientali sproporzionati.

L'effetto di incentivazione sussiste solo quando il beneficiario cambi comportamento imprenditoriale o produttivo a seguito dell'erogazione dell'aiuto oppure svolga un'attività economica ulteriore o più rispettosa dell'ambiente, che non svolgerebbe o svolgerebbe solo limitatamente in assenza dell'aiuto. Esso è tendenzialmente escluso in due casi: se l'attività abbia già avuto luogo o sia stata avviata, salvo che siano soddisfatte ulteriori condizioni (par. 31); se l'aiuto copra costi di adeguamento imposti da norme in vigore del diritto dell'Unione europea. È quindi necessaria l'individuazione di uno scenario controfattuale, che dimostri l'irrealizzabilità dell'obiettivo, in assenza dell'aiuto.

L'ultimo elemento della condizione positiva è l'assenza di violazione di altre norme del diritto dell'Unione europea, quale ad esempio

l'imposizione di un obbligo di acquisto di prodotti di origine nazionale, che pregiudicherebbe la libera circolazione delle merci.

La condizione positiva non trova specificazioni o eccezioni nella descrizione della specifica categoria di aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra.

Il primo componente della condizione negativa – la riduzione al minimo delle distorsioni alla concorrenza e agli scambi – è dato dalla necessità dell'aiuto, ovvero uno sviluppo concreto che il mercato da solo non è in grado di assicurare. Tale condizione è enucleata in modo diverso nella descrizione generale (parr. 34-37) e nell'illustrazione specifica della relativa categoria di aiuti (parr. 89-92)[12]. Nell'ambito degli aiuti per l'eliminazione e la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (par. 89), si afferma che i paragrafi 34-37 non sono applicabili. Tuttavia, sono poste importanti specificazioni per l'analisi dello scenario controfattuale. Essa deve infatti prendere in considerazione gli effetti sistema ETS (*Emissions Trading Scheme*)[13] e delle misure nazionali già adottate per la riduzione o l'eliminazione di emissione di gas ad effetto serra. Ne consegue un'importante facilitazione per lo Stato: così dimostrata la necessità dell'aiuto, è presunto un fallimento residuale del mercato - condizione essenziale nel regime generale sulla *necessità* dell'aiuto, che può essere superato tramite aiuti a favore della decarbonizzazione.

In secondo luogo, l'aiuto deve essere adeguato, idoneo a raggiungere gli obiettivi previsti, senza che vi siano strumenti alternativi di intervento meno distorsivi degli scambi, inclusi strumenti non obbligatori, quali

[12] In generale, sono comprese reazioni a fallimenti del mercato, al fine di garantirne un funzionamento più efficiente, con specifico riferimento alla tutela ambientale e al mercato dell'energia. L'aiuto può quindi essere necessario per superare esternalità negative, dovute ai maggiori costi di produzione ecosostenibile; esternalità positive, dovute dal fatto che i vantaggi derivanti dall'investimento siano fruiti da soggetti diversi rispetto all'imprenditore/investitore; asimmetria informativa, rischio tipico nelle piccole/medie imprese; difficoltà di coordinamento per interessi divergenti degli investitori, per i costi, o sugli effetti di rete. La sola esistenza di fallimenti di mercato non è tuttavia sufficiente a giustificare l'aiuto, per l'esistenza di regolamentazione dell'Unione che già si pone l'obiettivo di superarli. L'erogazione di un aiuto costituisce pertanto una misura residuale, ammissibile se lo Stato dimostra che le altre misure in vigore non sono sufficienti.

[13] Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

l'etichettatura *green*[14]. Nell'ambito degli aiuti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, soccorre un'ulteriore semplificazione per lo Stato erogante (par. 93), poiché di norma altri strumenti strategici non sono sufficienti per conseguire tali obiettivi. L'adeguatezza è presunta se sono soddisfatte tutte le altre condizioni di compatibilità.

Il criterio della proporzionalità si aggiunge all'adeguatezza a chiarire che l'intervento statale deve essere limitato al minimo necessario per lo svolgimento dell'attività beneficiata. Questo requisito ha evidenti aspetti quantitativi, dal momento la *Disciplina* si riferisce espressamente ai costi supplementari netti o al *deficit* di finanziamento necessario per il raggiungimento dell'obiettivo. Salvo che l'importo degli aiuti sia stabilito con una procedura di gara competitiva, aperta, chiara, trasparente e non discriminatoria – e a dir poco fortemente caldeggiata dal par. 103, relativo agli aiuti per la riduzione delle emissioni – è necessaria una valutazione dettagliata dei costi supplementari, tramite l'esame di uno scenario controfattuale realistico in assenza dell'aiuto[15].

Questi aiuti possono essere erogati nell'ambito di più regimi, o cumulati con altri aiuti *ad hoc*, purché non ne consegua una sovracompensazione in relazione ai costi ammissibili, considerando anche finanziamenti provenienti dall'Unione europea, o venga superato l'importo massimo stabilito dalla *Disciplina*. Lo Stato deve specificare i metodi utilizzati per garantire il rispetto di questi limiti quantitativi e gli strumenti di controllo.

Qualora i beneficiari di un aiuto per la decarbonizzazione non siano tutte le imprese concorrenti su un mercato, per essere ammissibile, il progetto di aiuto deve giustificarne oggettivamente la scelta, sulla base di elementi verificabili, quali l'efficienza o i costi (par. 95).

[14] Deve tuttavia essere posta particolare attenzione agli obblighi di correttezza nelle informazioni diffuse su prodotti e servizi, anche tramite etichettatura, alla luce della direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione, su cui: A. DE FRANCESCHI, B. KEIRSBILCK, E. TERRYN (eds.), *Green Claims and Greenwashing*, Louvain-La Neuve, 2026.

[15] Solo in alcuni casi, lo Stato può introdurre modelli di compensazione dei maggiori costi *ex post*, in combinazione con quelli *ex ante*, introducendo meccanismi di monitoraggio e stimolando i beneficiari a contenere i costi e a sviluppare l'attività in modo efficiente.

Particolarmente in questo settore, infatti, sussiste il rischio di causare forti distorsioni al mercato tramite un intervento pubblico nell'economia.

L'elemento della trasparenza intende assicurare la conoscibilità dell'aiuto e delle attività beneficiate, al fine di ridurre gli effetti negativi, soprattutto a favore dei concorrenti. Lo Stato deve quindi pubblicare sulla piattaforma *Transparency Award Module* della Commissione[16], o su altro sito determinate informazioni sugli aiuti di Stato approvati in forza della *Disciplina*.

La disciplina dell'elemento della prevenzione degli effetti indebiti sulla concorrenza e sugli scambi e del bilanciamento degli effetti positivi e negativi del progetto di aiuto per la decarbonizzazione (par. 114 ss.) diversa rispetto al regime generale (par. 63 ss.), perché i due elementi sono trattati congiuntamente. Rimane comune la durata al massimo decennale del regime di aiuti. In sintesi, la prevenzione significa una valutazione sull'impatto dell'aiuto, raffrontando produzioni rispettose dell'ambiente, anche in assenza di aiuti, mentre il bilanciamento deve essere svolto tenendo in considerazione la tutela dell'ambiente, la politica energetica, la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla legge europea sul clima e gli obiettivi 2030, il principio «non arrecare un danno significativo»[17] e le esternalità negative. Nell'ambito degli aiuti per la decarbonizzazione, deve essere stimata per ciascun progetto di riferimento la sovvenzione per tonnellata di anidride carbonica equivalente evitata, individuando le ipotesi e le metodologie di calcolo, a breve e a lungo termine, considerando anche gli effetti del sistema ETS. Non devono essere previsti aiuti per la produzione di tipi di energia che risultino più inquinanti rispetto ad altri disponibili e che nel medio periodo prevarrebbero sul mercato nonostante la loro non perfetta efficienza in termini ambientali e climatici. Gli aiuti non devono semplicemente spostare le emissioni da un settore produttivo all'altro, ma devono consentire una vera riduzione complessiva delle emissioni nelle attività industriali, o migliorare l'efficienza energetica. Gli Stati membri devono individuare misure adeguate affinché il progetto

[16] La piattaforma è raggiungibile al sito: www.webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en.

[17] Su cui, recentemente: M. BARBANO, *La valutazione di compatibilità degli aiuti di stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale "do no significant harm"*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025, p. 21 ss.

beneficiato sia effettivamente realizzato. È necessario un controllo in fase di realizzazione. La forma dell'aiuto è varia, e può comprendere anche sovvenzioni dirette anticipate, contratti per differenza e coperture di costi d'esercizio[18]. Qualora il numero dei beneficiari sia particolarmente limitato, lo Stato deve dimostrare che l'erogazione dell'aiuto non produce distorsioni di concorrenza, aumentando il loro potere di mercato, o pregiudicando l'ampiamento dell'attività dei concorrenti o facendoli uscire dal mercato, o impedendo l'accesso di nuovi concorrenti. Sono dettate ulteriori specificazioni per le misure che comprendano progetti infrastrutturali dedicati (par. 124 ss.), e forti cautele per le misure di aiuto per la produzione energetica da combustibili fossili, gas naturale e biocarburanti (parr. 128-130).

È posta conclusivamente una sorta di presunzione semplice: se sono soddisfatte tutte le altre condizioni di compatibilità, la Commissione si impegna a considerare «di norma che il bilancio delle misure di decarbonizzazione sia positivo» (par. 134), a meno che sia evidente la violazione del principio «non arrecare un danno significativo».

3. *Le azioni europea ed italiana per una transizione verso l'uso dell'idrogeno*

In questo quadro, sommariamente riassunto, l'iniziativa italiana per l'erogazione di aiuti di Stato per la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili, quale fonte energetica per la produzione, si inserisce in un contesto di misure volte a sostenere e promuovere la produzione di bio-idrogeno per diverse finalità industriali e nel trasporto[19]. Le principali azioni dell'Unione europea sono tre. La comunicazione della Commissione *Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra*[20] valorizza l'uso dell'idrogeno come materia prima e combustibile climaticamente neutro, senza emissioni dirette di

[18] Tuttavia, non devono essere create distorsioni indebite all'efficienza dei mercati, sicché anche i beneficiari devono rimanere soggetti alle normali regole di mercato.
[19] M. BARBANO, *Aiuti di Stato e decarbonizzazione dei trasporti: una prospettiva integrata*, in F. FERRARO, P. MANZINI, C. SCHEPISI (a cura di), *op. cit.*, p. 353.
[20] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra, COM(2020) 301 final, dell'8 luglio 2020.

anidride carbonica e fondamentale per la decarbonizzazione, stabilendo una tabella di marcia fino al 2050 per lo sviluppo dell'idrogeno rinnovabile, principalmente da energia eolica e solare. La direttiva 2018/2001[21] reca obiettivi ambiziosi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e il piano *REPowerEU*[22] richiede un incremento di produzione e di importazione della materia da energie rinnovabili (Sezione II)[23]. Inoltre, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima («NECP») italiano[24] prevede un aumento di utilizzo di bio-idrogeno, con particolare attenzione ai settori dei trasporti e di quelli industriali difficili da decarbonizzare (par. 2.1.2).

Nonostante questi obiettivi e le azioni già intraprese, la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili è ancora sensibilmente più costosa e costituisce un fallimento di mercato, che nemmeno il sistema ETS e il relativo scambio di quote riesce a compensare integralmente[25]. La

[21] Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

[22] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final, dell'8 marzo 2022, consultabile sul sito: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0108.

[23] Anche la comunicazione della Commissione – Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C/2025/3602, del 4 luglio 2025, intende stimolare investimenti atti a «migliorare l'accesso all'energia a prezzi accessibili, stimolare la domanda e l'offerta di prodotti tecnologici puliti, mobilitare investimenti pubblici e privati, alimentare l'economia circolare, sviluppare partenariati internazionali e garantire competenze e posti di lavoro di qualità per l'equità sociale» (considerando n. 2); *amplius*: I. AGNOLUCCI, *Decarbonizzazione e competitività europea: l'evoluzione degli investimenti* green *nel nuovo quadro per gli aiuti di Stato CISAF*, in F. FERRARO, P. MANZINI, C. SCHEPISI (a cura di), *op. cit.*, p. 305.

[24] È il documento strategico con cui l'Italia definisce i propri obiettivi climatici ed energetici in seguito delle politiche di sostenibilità dell'Unione Europea, costituendo una sorta di tabella di marcia nazionale per guidare la transizione ecologica. Serve a programmare le misure necessarie per ridurre le emissioni inquinanti, aumentare l'uso di energia pulita e rispettare gli impegni internazionali. Le sue cinque componenti chiavi sono la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, l'integrazione sul mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività. È consultabile sul sito: www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pniec_2024_revfin_01072024-pdf.

[25] Il bio-idrogeno costa ancora circa 12 volte in più rispetto alle alternative fossili. Il sistema di scambio di quote non riesca a compensare questo divario: D. AMICO, G. DI MATTEO, C. IANNUZZI, M. MELE, *Idrogeno verde in Europa, come potrebbe evolvere il mercato euro*, in *RivistaEnergia.it*, 24 Agosto 2026, consultabile sul sito: www.rivistaenergia.it/2026/08/idrogeno-verde-in-europa/.

mancanza di bio-idrogeno a prezzi concorrenziali costituisce un ostacolo alla transizione ecologica. Pertanto, al fine di rendere l'idrogeno prodotto da fonti rinnovabili più competitivo e consentire il raggiungimento degli obiettivi climatici, l'Italia ha già realizzato una serie di misure. Tra queste si ricordano gli aiuti destinati allo sviluppo delle "valli dell'idrogeno"[26], nelle quali vengono sviluppati i diversi passaggi che compongono la catena del valore dell'idrogeno, e quelli destinati alla ricerca e allo sviluppo della risorsa da energie rinnovabili[27]. Queste misure non sembrano tuttavia ancora sufficienti a completare la transizione verde nella produzione energetica.

Pertanto, si rendono necessarie ulteriori misure di supporto, fra le quali rientra il progetto di regime in esame[28]. Menzionandone i punti essenziali per la valutazione della Commissione, esso ha ad oggetto un sostegno per la produzione di idrogeno tramite elettrolisi alimentata da energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili, o da fonti biogeniche attraverso processi biologici. La produzione deve consentire una riduzione delle emissioni del 70% rispetto all'uso di combustibile fossile. Se include anche l'uso di fonti non rinnovabili, questa parte di produzione non beneficia dell'aiuto. Possono essere beneficiari anche impianti situati fuori dal territorio italiano, purché esista un accordo di

[26] Grazie al PNRR, sono stati investiti 500 milioni di euro per la creazione di 54 hub per la produzione di energia pulita, la riqualificazione di aree industriali e l'utilizzo nei trasporti e nella produzione (fonte: www.hydrogen-news.it/hydrogen-valleys-in-italia-il-punto-della-situazione/). Ad esempio, il progetto HYMANTOVALLEY (Hydrogen Mantova Valley) produce idrogeno da fonti rinnovabili tramite un elettrolizzatore alimentato da un impianto fotovoltaico dedicato. Per "inverdire" il settore dei trasporti, vengono progressivamente trasformati la logistica per la navigazione interna nel corridoio Mantova-Venezia e il trasporto tramite locomotive ferroviarie prive di emissioni diesel. Nel settore agroalimentare, si sta creando una filiera a emissioni zero con una serra acquaponica. Il progetto prevede la continuazione della ricerca e dello sviluppo dell'innovazione tecnologica.
Ricerca, Formazione e Futuro: Per sostenere questa rivoluzione, progetteremo un nuovo Hub di Ricerca Applicata e Formazione sull'idrogeno, riqualificando un'area industriale. L'hub attrarrà ricercatori, svilupperà nuove competenze e stimolerà l'innovazione tecnologica.

[27] SA.102532 - Progetti di ricerca e sviluppo sull'idrogeno - Bando A (PNRR-M2C2-Investimento 3.5); SA.102534 - Progetti di ricerca e sviluppo sull'idrogeno - Bando B (PNRR-M2C2-Investimento 3.5); SA.119109 - Progetti di ricerca e sviluppo sull'idrogeno - Bando C (PNRR- M2C2-Investimento 3.5).

[28] La sua versione definitiva a seguito della decisione della Commissione è stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 182, del 7 agosto 2026).

cooperazione con il paese in cui è situato, a condizione di reciprocità, e che l'impianto beneficiario soddisfi gli stessi requisiti applicati agli impianti situati in Italia. Sono escluse dall'aiuto le categorie di imprese elencate al paragrafo 17 della decisione della Commissione, fra le quali, in particolare, quelle oggetto di una decisione di recupero ancora in sospeso, e imprese in difficoltà ai sensi del paragrafo 20 degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà[29]. L'aiuto assume la forma di contratti bidirezionali per differenza, accordi a lungo termine che stabilizzano i prezzi dell'energia tramite un prezzo di esercizio fisso. Nell'ambito del regime italiano, il prezzo di vendita del bio-idrogeno è determinato mediante una procedura di gara competitiva. Qualora il prezzo di un combustibile alternativo scenda al di sotto di tale prezzo di esercizio, lo Stato verserà la differenza ai produttori di bio-idrogeno; o viceversa, qualora il prezzo salga. Le risorse economiche per la gestione dell'aiuto derivano dai proventi delle componenti tariffarie del gas naturale, il cui pagamento è obbligatorio.

4. *La decisione di non sollevare obiezioni della Commissione europea*

4.1. *La valutazione dell'esistenza di un aiuto di Stato* ex *art. 107, par. 1, TFUE*

La prima parte della decisione della Commissione ha ad oggetto la valutazione circa la natura della misura notificata, sebbene l'Italia non abbia contestato che essa costituisca aiuto ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE (par. 12). Ne risulta pertanto una (breve) analisi dei presupposti e dei concetti classici in materia, ovvero l'imputabilità allo Stato o la natura pubblica delle risorse; la selettività; il pregiudizio alla concorrenza e agli scambi fra Stati membri. Pur nella sua sintesi (parr. 90-99), risulta importante, ai fini della certezza del diritto e della corretta qualificazione delle misure[30].

[29] Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, 2014/C 249/01, del 31 luglio 2014. Si tratta di imprese «certamente destinate al collasso economico a breve o a medio termine».

[30] Obiettivi di sostenibilità possono essere perseguiti tramite misure che non costituiscono aiuto, operando sul concetto di impresa, di selettività e delle risorse statali

Alla luce delle risorse economiche da utilizzare, della previsione del regime per legge, della fissazione legislativa delle condizioni, e del controllo delle risorse da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica quale ente concretamente erogante, la risorsa è sicuramente pubblica[31].

Il vantaggio è selettivo in quanto favorisce solo determinati produttori che soddisfano le condizioni di ammissibilità[32], sebbene modellate per comprendere un numero potenzialmente alto di beneficiari[33]. Tuttavia, per la concreta erogazione del vantaggio, le imprese devono altresì risultare aggiudicatrici di una gara d'appalto, selezionando quindi ulteriormente rispetto a imprese in situazioni comparabili che non abbiano partecipato a o vinto la gara d'appalto.

La valutazione sui pregiudizi sulla concorrenza e sugli scambi risulta piuttosto succinta, tanto che la sussistenza di questi effetti può essere considerata ormai quasi presunta[34]. La posizione competitiva dei

(S. MARINO, *op. cit.*, p. 43 ss.). L'ipotesi più interessante rimane la fissazione di prezzi per atto normativo (Corte giust. 8 novembre 2022, C-885/19 e C-898/19, *Fiat Chrisler Finance Europe*/*Commissione*). Recentemente, la Corte giust. 9 luglio 2026, C-242/24 P, *Commissione/Germania* ha nuovamente confermato il proprio orientamento con riferimento ad aiuti a sostegno della produzione di energia elettrica da parte delle centrali di cogenerazione di calore e di energia elettrica. In questa recente sentenza, la Corte ha sottolineato che spetta alla Commissione dimostrare il carattere pubblico delle risorse utilizzate. Altresì interessanti sotto il profilo della promozione di attività al di fuori della disciplina degli aiuti è l'imposizione legale di obblighi di acquisto, come notoriamente verificatosi nella sentenza della Corte giust. 13 marzo 2001, C-379/98, *Preussenelektra*. Questi obblighi non coinvolgono infatti risorse statali, sebbene siano stabiliti dalla legge. Evidentemente questo non può essere l'unico strumento di mantenimento di una produzione ecosostenibile, ma che o risulta nettamente più costosa rispetto a metodi industriali tradizionali, o che necessita di ulteriore ricerca e sviluppo. Pare quindi fondamentale che la decisione della Commissione contenga una seppur breve analisi degli elementi dell'art. 107, par. 1, che possono risultare non integrati in un caso specifico, semplificando non solo la decisione e la sua argomentazione, ma anche l'esecuzione della misura nazionale.

[31] *Amplius*: G. VITALE, *La nozione di "risorsa statale" nel settore delle energie rinnovabili: la ricerca di un equilibrio tra tutela della concorrenza e salvaguardia dell'ambiente*, in F. FERRARO, P. MANZINI, C. SCHEPISI (a cura di), *op. cit.*, p. 293.

[32] V. *supra*, par. 3.

[33] L'ampio numero di beneficiari non esclude la selettività: Corte giust. 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria Wien*.

[34] Corte giust. 17 settembre 1980, 730/79, *Philip Morris*; 13 luglio 1988, 102/87, *Francia/Commissione*; 11 marzo 1990, C-142/87, *Belgio/Commissione (Tubemeuse)*; 14 settembre 1994, C-278 e C-280/92, *Spagna/Commissione*; Tribunale 30 aprile 1998, T-191/98, T-212/98, T-213/98, T-214/98, *Transportación Marítima Mexicana e Tecomar*; Corte giust. 19 ottobre 2000, C-15/98 e C-105/99, *Sardegna Lines*; 5 marzo

beneficiari è rafforzata in un mercato aperto alla concorrenza, a seguito dell'erogazione dell'aiuto. Ciò è normalmente sufficiente per individuare potenziali distorsioni ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE.

4.2. *La compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett.* c*), TFUE e della* Disciplina

Alla breve analisi dei requisiti dell'aiuto segue un esame altrettanto sintetico dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE. Premessa la legalità dell'aiuto, vista la notifica, la Commissione si limita a richiamare le due condizioni, positiva e negativa, ivi stabilite. Le attività sostenute rientrano nel campo di applicazione della *Disciplina*, e, alla luce di suoi obiettivi, l'aiuto rientra nella categoria degli «aiuti per la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra anche tramite il sostegno a favore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica».

Nell'analisi particolareggiata delle condizioni positive della *Disciplina*, l'attività economica beneficiata e da sviluppare è precisamente individuata dallo Stato membro notificante (parr. 104-106).

L'effetto incentivante può costituire un requisito complesso da dimostrare. L'istituzione si basa sugli scenari controfattuali presentati dall'Italia, che, tramite l'analisi dei costi e dei ricavi relativi a tre progetti di riferimento, individuati tramite un'analisi di mercato, dimostrano come gli imprenditori non investirebbero nella produzione rinnovabile in assenza dell'aiuto. Vengono altresì presi in considerazione progetti che già beneficiano di aiuti nell'ambito di altre misure a dimostrazione dell'irrealtà economica di investimenti e sviluppi senza un sostegno pubblico. La Commissione accerta la credibilità dei modelli controfattuali presentati, e accetta la spiegazione italiana per cui non saranno beneficiarie attività che abbiano già iniziato la loro produzione prima della presentazione della domanda di aiuto o di una dichiarazione del beneficiario che ponga l'erogazione dell'aiuto come condizione per l'inizio dell'attività.

Traspare quindi una analisi aderente alle indicazioni contenute nella notifica, nonostante la maggior lunghezza della parte motivazionale (parr. 107-118). Soprattutto per quanto attiene allo scenario

2016, C-667/13, *Banco Privado Português*; 18 maggio 2017, C-150/16, *Fondul Proprietatea*.

controfattuale, la Commissione non verifica puntualmente, né contesta le prospettive economiche ivi contenute, né aggiunge l'esame di potenziali scenari controfattuali diversi che possano fornire riscontri differenti sul carattere incentivante dell'aiuto. Questa osservazione non intende criticare *in quanto tale* la bontà dell'esame contenuto nel progetto di aiuto[35]. Si vuole piuttosto sottolineare la *fiducia* che la Commissione ripone nella serietà delle analisi statali, forse favorite dal contesto di un mercato poco sviluppato, ma pur sempre aperto, come la Commissione stessa sottolinea nella valutazione degli elementi di cui all'art. 107, par. 1, TFUE. Pragmaticamente, lo Stato deve presentare uno scenario controfattuale credibile – e non per questo matematicamente certo – senza dover individuare ogni possibile ipotesi *sine qua non* o utilizzare modelli economici particolari, non generalmente accettati.

Sorprende piuttosto la breve menzione al sotto elemento dell'assenza di obiettivi dell'Unione europea (par. 117). Infatti, il regime di aiuto si inserisce in quadro di transizione energetica più ampio[36]. Se è vero che l'*acquis communautaire* non prevede obblighi di produzione minima di idrogeno da fonti rinnovabili, il piano *REPowerEU* accelera la transizione verde e stimola ingenti investimenti nelle energie rinnovabili con la mobilitazione di quasi 300 miliardi di euro. Il fatto che il piano sia stato adottato principalmente per assicurare all'Unione europea una maggior indipendenza energetica dalla Russia[37] non significa che non abbia una portata anche nell'ambito di un processo di transizione sostenibile. Piuttosto, i due obiettivi dovrebbero concorrere, giungendo a un'indipendenza energetica *grazie* allo sviluppo della produzione europea da fonti sostenibili. Pertanto, ad avviso di chi scrive, questa parte della decisione della Commissione lascia una certa insoddisfazione in termini di completezza della motivazione, forse peccando di un eccesso di aderenza rispetto alle prospettazioni italiane: l'istituzione avrebbe potuto indagare e spiegare meglio la particolarità del progetto notificato rispetto agli obiettivi generali dell'Unione europea.

Una particolare attenzione è posta all'esame della condizione relativa all'assenza di violazioni (di altre norme) del diritto dell'Unione europea

[35] Né chi scrive ha le competenze per segnalare errori o valutazioni non appropriate nell'analisi economica di uno scenario controfattuale.
[36] V. *supra*, par. 3.
[37] Così le prime righe della comunicazione.

(parr. 119-130). Un dubbio può sorgere con riferimento al rispetto degli artt. 30 e 110 TFUE, dal momento che le risorse che finanziano l'aiuto sono componenti tariffarie obbligatorie. Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia[38], prelievi fiscali il cui gettito è destinato a finanziare un aiuto devono essere conformi agli artt. 30 e 110 TFUE e quindi non costituire dazi doganali a carattere fiscale[39], né imposizioni interne con finalità protezionistica. Tale esame si rende necessario se il prelievo è strettamente vincolato all'aiuto, cioè se il gettito fiscale o parafiscale sia necessariamente, interamente ed esclusivamente destinato all'aiuto e se abbia un impatto diretto sul suo importo. Tale stretta correlazione non sussiste se l'ammontare sia

[38] Corte giust. 27 ottobre 2005, C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e C-321/04 a C-325/04, *Distribution Casino France*; 17 luglio 2008, C-206/06, *Essent*; 22 dicembre 2008, C-333/07, *Régie Networks/Rhône-Alpes Bourgogne*; 10 novembre 2016, C-449/14 P, *DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissione*; 20 settembre 2018, C-510/16, *Carrefour Hypermarchés*. Si vedano anche, nell'ambito della tutela ambientale: S. ROUSSEAUX, *La compatibilité des instruments économiques au regard des dispositions relatives aux aides d'état. L'exemple de la taxe CO2/énergie et des échanges de droits d'émission dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, n. 1, 2001, p. 3 ss.; C. VERRIGNI, *Tributi di scopo, tutela ambientale e divieto di esecuzione degli aiuti di Stato*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2006, p. 8; M. VILLAR EZCURRA, *The concept of 'Environmental Tax' in a state aid context when a fiscal energy measure is concerned*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2017, p. 11 ss.; in generale: F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 1998, p. 84; C. FONTANA, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012.

[39] Su cui: A. LANG, *Artt. 28-32*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 232 ss.; ID, *Art. 110*, *ivi*, p. 889; I. CASTANGIA, *Circolazione delle merci [dir. UE]*, in *Treccani online*, reperibile al sito: www.treccani.it/enciclopedia/circolazione-delle-merci-dir-ue_(Diritto-on-line)/; C. SCHEPISI, *Articoli 28-32*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 540 ss.; T. KERIKMÄE, S. SÄRAV, *Article 30 [Prohibition of New Customs Duties or Charges Having Equivalent Effect]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union - A Commentary, Volume I: Preamble, Articles 1-89*, Cham, 2021, p. 711; T. LYONS, *Article 28 [Free Movement of Goods]*, *ivi*, p. 687; L. SBOLCI, L. PRETE, *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, VI ed., Torino, 2021, p. 12; C. WILLEMOES JØRGENSEN, L. KJÆRGÅRD TERKILSEN, *Article 110 [Discriminatory and Protective Internal Taxation]*, in R. BÖTTNER, H.-J. BLANKE (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union - A Commentary, Volume II: Articles 90-164*, Cham, 2024, p. 327. Per l'applicazione dell'art. 110 nell'ambito della protezione ambientale: M. MANFREDI, *Tasse ambientali sugli autoveicoli e divieto di imposizioni interne discriminatorie nella sentenza Budisan*, in *EP*, n. 3, 2016, p. 1145 ss.

prefissato o a una misura massima, o tra valori massimo e minimo, indipendentemente dal gettito dell'imposta, o se l'importo dell'aiuto sia calcolato in modo autonomo rispetto al gettito fiscale. Nel progetto di aiuti, l'Italia illustra che le componenti tariffarie sono utilizzate anche ad altri fini, incluse misure che non costituiscono aiuto per la promozione delle energie rinnovabili e del teleriscaldamento. L'eventuale eccedenza finanziaria del gettito fiscale può essere collocata a bilancio per l'anno successivo. Pertanto, secondo la Commissione, il prelievo non è strettamente vincolato all'erogazione dell'aiuto in esame e non solleva questioni di compatibilità con gli artt. 30 e 110 TFUE.

Per completezza d'esame, la Commissione verifica anche il carattere non discriminatorio dell'aiuto (par. 129)[40], requisito soddisfatto perché esso può essere erogato anche a imprese con sede in altri Stati membri.

Pertanto, la misura soddisfa la prima condizione positiva dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, come specificata nella *Disciplina*.

La seconda parte dell'analisi della Commissione riguarda il rispetto della condizione negativa, cumulativamente considerata nella valutazione e nel bilanciamento degli effetti positivi e negativi dell'aiuto, quale disciplina specifica per questa tipologia di aiuti. Anche in questo caso, l'esame è piuttosto sintetico e si appoggia sulle informazioni fornite dallo Stato notificante.

La necessità dell'aiuto è collegata strettamente all'effetto incentivante (parr. 132-137). Perdurando un fallimento di mercato nonostante le misure dell'Unione europea e dello Stato italiano, si insinua la presunzione di necessità, sicché l'aiuto costituisce uno strumento efficiente per stimolare lo stabilimento di impianti di produzione di bio-idrogeno. È sufficiente aver dimostrato che l'attività produttiva non sarebbe realizzata senza l'aiuto. Questa applicazione rende esplicito ciò che poteva risultare già chiaro alla lettura delle condizioni stabilite dalla *Disciplina*, soprattutto nella sezione dedicata agli interventi di decarbonizzazione, ovvero una certa sovrapposizione fra incentivazione e necessità. Se il progetto può essere realizzato solo grazie alla sovvenzione pubblica – incentivo – allora quest'ultima è

[40] Su cui già: S. ARMELLA, *Osservazioni in materia di tasse di effetto equivalente, divieto di discriminazione e ripetizione dell'indebito*, in *Rivista di diritto tributario*, 1996, p. 312.

logicamente necessaria allo sviluppo dell'attività produttiva. L'unico elemento caratterizzante del requisito della necessità negli aiuti per la decarbonizzazione, sia in generale, sia specificamente per questo regime di aiuti, è allora l'individuazione delle misure adottate nell'ambito del sistema ETS e di quelle nazionali, a dimostrazione del perdurante fallimento residuale del mercato[41].

L'ammissibilità (parr. 140-146) e la proporzionalità (parr. 153-165) sono invece vagliate più precisamente. Quanto alla prima, l'aiuto non finanzia tutti i progetti di decarbonizzazione in potenziale concorrenza fra di loro, come stabilito dal par. 95 della *Disciplina*, ma solo nei settori dei trasporti e dell'industria. Tuttavia, la Commissione ritiene applicabile il par. 96 della *Disciplina*, che consente l'individuazione di obiettivi settoriali o tecnologici specifici, anche alla luce del contributo significativo e vantaggioso della misura statale alla tutela dell'ambiente e alla decarbonizzazione. Pertanto, ritiene che l'individuazione di settori specifici sia conforme al piano *REPowerEU* (qui sì, dunque, rilevante!) per la produzione di bio-idrogeno, e che la decarbonizzazione dei settori individuati abbia effetti duraturi nel lungo periodo, con incidenze positive per la protezione dell'ambiente. L'esistenza di una procedura di gara aperta e trasparente, i cui requisiti essenziali sono descritti nel progetto d'aiuto, e il monitoraggio statale nell'esecuzione dell'aiuto assicurano il rispetto del requisito della proporzionalità, cioè che l'aiuto sia limitato al minimo necessario per la realizzazione del progetto sovvenzionato[42].

Secondo la Commissione, la misura non produce effetti distorsivi sul mercato nel lungo periodo, grazie a una serie di cautele individuate nel progetto di notificato: la durata del regime di aiuti, la prestazione di una cauzione da parte dei beneficiari, il controllo statale sull'avanzamento della realizzazione del progetto, i calcoli di costi delle emissioni e l'esclusione dal beneficio per la produzione da fonti non rinnovabili, l'adeguamento del prezzo nel corso del tempo.

[41] L'adeguatezza dell'aiuto è espressamente presunta grazie al soddisfacimento di tutte le altre condizioni di compatibilità; la consultazione pubblica antecedente alla notifica del progetto dell'aiuto è stata correttamente svolta e l'Italia si è impegnata a eseguire gli obblighi di trasparenza (parr. 138-139).

[42] I requisiti della consultazione pubblica (parr. 147-152) e della trasparenza (par. 166) sono esaminati brevemente e in modo piuttosto formale, per cui non sollevano particolari riflessioni: la Commissione descrive le azioni intraprese dall'Italia a tali fini.

In una valutazione complessiva degli effetti positivi e negativi, pertanto, il regime di aiuti contribuisce effettivamente alla decarbonizzazione, in linea con gli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione europea. Le condizioni di compatibilità risultano soddisfatte e non vi è evidenza circa un *significant harm* che possa essere arrecato dall'erogazione dell'aiuto. Ne consegue che quest'ultimo è compatibile ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, ferma restando la valutazione periodica per la durata del regime di aiuto, come indicato dal par. 456 della *Disciplina*.

5. *Alcune considerazioni conclusive*

La decisione di non sollevare obiezioni al regime italiano di aiuti per la produzione di bio-idrogeno può costituire un esempio di *case study* per la verifica delle modalità applicative concrete della *Disciplina*. Stanti pochi rilevati passaggi non esattamente chiari, precisi o coerenti, che avrebbero meritato un esame più approfondito, questa analisi consente di giungere ad alcune conclusioni sugli orientamenti e sulla prassi della Commissione.

In primo luogo, è confermata la rilevanza del processo di transizione ecologica nell'industria e nella produzione. A fronte di un progetto di aiuti che risponde alle esigenze e ai requisiti posti da una comunicazione della Commissione, l'istituzione valorizza – nel caso di specie, a più riprese – l'importanza del progetto ai fini della ecosostenibilità. L'obiettivo perseguito viene posto a bilanciamento con gli effetti negativi dell'erogazione dell'aiuto, ma prevale immancabilmente, a segnalarne la centralità nel quadro delle linee guida politiche dell'Unione europea. La stessa forma dell'aiuto, per quanto rientri fra quelle indicate nel par. 121 della *Disciplina*, è espressamente ammissibile proprio alla luce degli obiettivi che si intendono realizzare. Questa opportunità è confermata anche laddove esistano altri strumenti di diritto dell'Unione europea[43] volti a fronteggiare i fallimenti dei mercati, ma che non risultino pienamente soddisfacenti o adeguati, o altre misure nazionali che perseguono lo stesso obiettivo del progetto di aiuti notificato. La transizione verde dovrebbe quindi seguire molteplici strade.

[43] Come nel caso in esame, v. *supra*, par. 3.

Questa osservazione induce a sottolineare, in secondo luogo, un ulteriore elemento fondamentale, che traspare fra le righe nella decisione in oggetto: spetta agli Stati membri individuare le proprie modalità di intervento nell'economia. A fronte degli obiettivi posti dall'art. 107, par. 3, TFUE e della *soft law*, che ne chiarisce l'applicazione in diversi ambiti[44], l'Unione europea non può imporre né spronare gli Stati all'erogazione di aiuti con determinate finalità. Pertanto, per quanto la transizione energetica sia percepita come importante, il ruolo dell'Unione rimane relativamente limitato in termini finanziari e di indirizzo politico. La Commissione può adottare linee guida, ritenere l'obiettivo perseguito prevalente rispetto agli effetti negativi dell'aiuto, addirittura evitare un esame approfondito di certi aspetti dell'aiuto che possono sollevare perplessità, ma chiaramente non può obbligare gli Stati membri a un inverdimento dei bilanci statali. L'istituzione ha la capacità e la forza di orientare indirettamente, attraverso la *soft law*, gli interventi nazionali a favore della transizione verde, senza tuttavia poter determinare le scelte politico-finanziarie degli Stati membri. L'assoluta discrezionalità nazionale nelle priorità dell'intervento statale è chiara dai numeri: a fronte di 89 decisioni della Commissione nel campo di applicazione della *Disciplina*, che includono progetti di modifica o di rinnovo di aiuti esistenti, 232 sono le decisioni nell'ambito degli *Orientamenti nel settore agricolo e forestale* del 2023[45]. Il numero assoluto, per quanto abbia un peso relativo nell'ambito giuridico, dimostra che la scelta politico-finanziaria spetta agli Stati. Nell'attuale ripartizione e disciplina delle competenze dell'Unione europea, non è ravvisabile una soluzione per stimolare l'intervento pubblico nell'economia verde, se non tramite semplificazione delle norme, certezza del diritto e "semi-obbligatorietà" o effetto pervasivo della *soft law*.

Conseguentemente e in terzo luogo, l'aderenza alle condizioni poste dalla *Disciplina* risulta fondamentale per lo Stato per assicurare *a priori* una decisione di non sollevare obiezioni, piuttosto snella nella sua forma

[44] Il catalogo delle comunicazioni della Commissione in materia di aiuti di Stato è consultabile alla seguente pagina: www.competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/aid-beneficiaries_en.

[45] Comunicazione della Commissione – Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, 2022/C 485/01, del 21 dicembre 2022.

e aderente alle indicazioni contenute nel progetto di aiuti per quanto riguarda la sostanza. Ciò nuovamente conferma la funzione *quasi normativa* di questi atti di *soft law*[46], che offrono indicazioni precise per modellare un progetto di aiuti che possa essere considerato compatibile con il mercato interno. Il mancato rispetto di anche solo una condizione non dovrebbe tuttavia ricondurre l'aiuto all'incompatibilità, quanto piuttosto all'esame al di fuori delle comunicazioni e all'interno del più ampio spettro dell'art. 107, par. 3, TFUE.

In quarto luogo, una descrizione chiara e precisa del progetto di aiuti può indurre la Commissione a constatarne la serietà. La tecnica redazionale non è secondaria per agevolare il compito della Commissione. La fattibilità del progetto sovvenzionato in termini di effetto incentivante e di necessità deve essere *ragionevolmente* dimostrata, e non *matematicamente*, oltre ogni ragionevole dubbio. Anche l'analisi controfattuale è quindi lasciata allo Stato, essenzialmente sulla base di un nesso di causalità che non arriva alla certezza, quindi senza che sia necessario analizzare ipotesi poco probabili o *irragionevoli*, in forza dei più comuni e accettati modelli di mercato. Tuttavia, la quasi perfetta identità del nucleo delle due condizioni nell'ambito degli aiuti per la decarbonizzazione le rende in qualche modo pleonastiche, sicché nell'ambito della necessità pare rilevante solo individuare quali misure, dell'Unione o nazionali, non siano state sufficienti a eliminare i fallimenti di mercato. Si tratta al più di un'osservazione che varrà, se del caso, in sede di pubblicazione di nuove comunicazioni della Commissione. Al momento tale forte sovrapposizione può essere solo salutata con favore (dagli Stati membri e in un'ottica di politica globale di decarbonizzazione), visto l'ampio numero di elementi da valutare al fine dell'accertamento della compatibilità dell'aiuto e proprio al fine di agevolare, per quanto lecito nelle maglie dell'art. 107, par. 3, TFUE, la possibilità di erogare aiuti a tutela dell'ambiente e del clima. La medesima osservazione vale anche per la presunzione di necessità, ricollegata al fallimento del mercato, situazione invero tipica nella transizione verso una produzione sostenibile.

[46] O. PEIFFERT, *op. cit.*, p. 416.

Infine e conclusivamente, la decisione – con altre dall'analogo approccio – può essa stessa costituire uno stimolo dell'Unione europea verso gli Stati membri a considerare la rilevanza di un intervento *green* nell'economia. Quest'ultimo può avere diversi obiettivi e finalità, visto l'ampio catalogo individuato nella *Disciplina*, e quindi essere modellato sulle esigenze tipiche dello Stato membro interessato e delle produzioni che ritiene economicamente più rilevanti. Solo l'aumento di progetti sovvenzionati destinati alla transizione ecologica è capace di costituire un elemento essenziale ed integrante della stessa, viste, da un lato, la natura complessa dei mercati *green* e la ridotta competenza e capacità finanziaria dell'Unione, e, dall'altro, la certezza del diritto che si tende indirettamente a realizzare tramite atti di *soft law*.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo esamina una recente decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato quale *case study* per l'analisi dell'applicazione della *Disciplina in materia di aiuti di Stato per il clima, la tutela dell'ambiente e l'energia 2022*. La decisione non solleva obiezioni sul progetto di regime di aiuto, notificato dall'Italia, atto a stimolare la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili a fini industriali e di trasporto. Ricordati gli elementi essenziali della *Disciplina* e le azioni dell'Unione e italiane per l'incremento della produzione di bio-idrogeno, il contributo analizza le modalità applicative della *Disciplina* nel caso concreto.

ABSTRACT (ENG)

This paper examines a recent Commission decision on State aid as a case study for analysing the application of the *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*. The decision raises no objections to the proposed aid scheme, notified by Italy, aimed at stimulating the production of hydrogen from renewable sources for industrial and transport purposes. After reviewing the main elements of the Framework and the EU and Italian actions to increase biohydrogen production, the paper analyses the application of the Guidelines in this specific case.