

*Sara Fucito*

AUTONOMIA FISCALE NAZIONALE E OBIETTIVI CLIMATICI  
DELL'UNIONE

(NOTA A CORTE GIUST. UE 16 OTTOBRE 2025, CAUSA C-391/22,  
BRĂILA WINDS SRL CONTRO DIRECȚIA GENERALĂ REGIONALĂ A FI-  
NANȚELOR PUBLICE BUCUREȘTI ET AL.)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione controversa. – 3. Il contesto emer-  
genziale e la posizione della ricorrente. – 4. La legge romena 259/2021 e le  
questioni pregiudiziali. – 4.1. La prima e la seconda questione pregiudizia-  
le. – 4.2. La terza e la quarta questione pregiudiziale. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'evoluzione del quadro normativo dell'Unione europea in materia di energia e contrasto al cambiamento climatico rappresenta uno dei processi di integrazione giuridica più complessi della storia recente. Sebbene l'ambiente e l'energia abbiano trovato una base giuridica autonoma e sistematica solo con il Trattato di Lisbona, negli artt. 191-193 e nella specifica clausola di competenza dell'art. 194 del TFUE, la produzione legislativa degli ultimi decenni si è progressivamente modellata sulle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'equilibrio climatico. La tendenza appena descritta ha trovato piena concretizzazione con l'adozione del *Green deal* europeo e con l'introduzione del regolamento 2021/1119/UE. A completare il suddetto contesto giuridico, vi sono il pacchetto legislativo "*Fit for 55*" e il piano "*REPowerEU*".

In premessa, può dirsi, che l'analisi della sentenza oggetto del presente contributo dà occasione di approfondire la delicata ricerca di un equilibrio tra il diritto degli Stati membri di legiferare sullo sfruttamento delle fonti energetiche e sulla struttura delle proprie forniture (*ex art. 194, par. 2, TFUE*) e la necessità dell'Unione di imporre standard uniformi per garantire la sopravvivenza del sistema ecosistemico e la sicurezza degli approvvigionamenti.

Nell'ambito del quadro normativo che si procede a descrivere, il giudice nazionale adopera lo strumento di cooperazione giudiziaria con l'UE del rinvio pregiudiziale, *ex art. 267 TFUE*. Secondo costante giurisprudenza, quando un giudice nazionale, sotto propria responsabilità e fornendo il contesto fattuale e giuridico, solleva una questione pregiudiziale dinanzi alla CGUE, la suddetta questione gode di una presunzione di rilevanza. La decisione pregiudiziale che il giudice de quo richiede alla CGUE deve essere necessaria al fine di dirimere la controversia nazionale; infatti lo strumento del rinvio pregiudiziale non può essere adoperato per ottenere un parere generico su una questione di diritto che esula della controversia sottoposta al giudice domestico<sup>1</sup>.

## 2. La questione controversa

Nella sentenza 7 novembre 2024, causa C-391/23, Brăila Winds SA contro Agenția Națională de Administrare Fiscală e Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Galați, la Corte di giustizia è chiamata a valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione di un'imposta nazionale sugli "extra-profitti", introdotta dal legislatore romeno, con legge n. 259/2021. Quest'ultima ha istituito, per il periodo 1° novembre 2021-31 marzo 2023, un'imposta dell'80% sul reddito aggiuntivo realizzato dai produttori di energia elettrica, calcolato come differenza tra il prezzo medio mensile di vendita e un prezzo di riferimento fisso (450 RON/MWh), imponibile solo nei confronti dei produttori che non utilizzano combustibili fossili. Brăila Winds, società che gestisce un parco eolico facente parte di un gruppo multinazionale, impugna gli avvisi di accertamento emessi dall'amministrazione fiscale, sostenendo che l'imposta costituisca una misura discriminatoria e distorsiva del mercato, in contrasto, da un lato, con la direttiva 2019/944/UE sul mercato interno dell'energia elettrica e, dall'altro, con il regolamento

<sup>1</sup> C. LACCHI, *Irricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale e obbligo del giudice nazionale di fornire una risposta utile ai quesiti che gli sono posti dalla Corte di giustizia dell'Unione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1, 2024, pp. 4 s.

(UE) n. 1119/2021 (“Normativa europea sul clima”), attuativo del *Green deal*<sup>2</sup>.

Visto dunque il contesto normativo euro-unitario di riferimento, il giudice del rinvio sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea quattro questioni pregiudiziali, sospettando che la norma romena sia incompatibile con il disegno del mercato interno dell'energia, fondato su principi di concorrenza, trasparenza e libertà di fissazione dei prezzi e, al contempo, con gli obiettivi di coerenza strutturale nelle politiche climatiche e ambientali adottate dall'Unione europea. In tale tensione tra autonomia fiscale nazionale e integrazione climatico-energetica dell'Unione si colloca il nucleo problematico della decisione, che ben si presta al dibattito dottrinale sul ruolo delle politiche fiscali nazionali nella “transizione verde”<sup>3</sup>.

### 3. Il contesto emergenziale e la posizione della ricorrente

Al fine di approfondire la posizione della parte ricorrente è necessario analizzare il contesto giuridico-economico, in costanza del quale il legislatore romeno ha introdotto la legge n. 259/2021, misura emergenziale, con efficacia retroattiva<sup>4</sup>. Nel corso del 2021, la domanda

<sup>2</sup> Sul tema del *Green deal* si vedano, a titolo esemplificativo: A. MOLITERNI, *Il Green deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021; R. MICELI, *Green deal e politiche fiscali europee. Il nuovo quadro europeo dell'integrazione per differenziazione*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n. 1, 2022; M.C. CARTA, *Il Green deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2020.

<sup>3</sup> A tal riguardo si vedano: M. ALLENA, A. COMELLI, *Ecological transition environmental taxation*, Milano, 2023; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012; ID., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009; S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione*, Roma, 2013; A. COMELLI, *Cambiamenti climatici e profili tributari della protezione dell'ambiente, nella prospettiva europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 5, 2021; ID., *Profili europei della tassazione ambientale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 6, 2023.

<sup>4</sup> Con riguardo alla prassi interpretative dell'Amministrazione finanziaria romena, si veda il seguente contributo: C.F. COSTAŞ, *Il ruolo e gli effetti della prassi amministrativa nazionale in Romania ed il suo impatto sull'applicazione del diritto comunitario*,

mondiale di gas naturale<sup>5</sup> ha registrato una rapida crescita, sospinta dalla repentina ripresa economica post-pandemica (Covid-19). Tuttavia, all'incremento della domanda non ha potuto corrispondere adeguatamente la produzione energetica, da fonte nucleare, eolica e idroelettrica. Durante il secondo semestre del 2021, alle tensioni geopolitiche è conseguita una contrazione significativa delle esportazioni di gas russo verso l'UE. Dato evidente ed efficacemente descrittivo è il prezzo del gas all'ingrosso nell'Unione, che ha raggiunto livelli storicamente inediti, passando dai circa 30 euro per megawattora del giugno 2021 agli oltre 100 euro del dicembre dello stesso anno (OECD, 2022). La produzione di energia elettrica è strettamente connessa alla fornitura di gas, per cui variazioni significative nel prezzo di una singola *commodity* possono generare effetti di spillover (trasmissione dello *shock*) sull'intero comparto. A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022, la crisi energetica ha subito un evidente aggravamento<sup>6</sup>. Questa ricostruzione trova conferma nella panoramica

in *Studi tributari europei*, n. 1, 2011.

<sup>5</sup> Sul tema della crisi energetica in UE si vedano, a titolo esemplificativo, i seguenti contributi: M. ALPINO, L. CITINO, A. FRIGO, *The effects of the 2021 energy crisis on medium-sized and large industrial firms: evidence from Italy*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 776, 2023; C.F. BERGSTRÖM, *Eu rulemaking in response to crisis: the emergence of the principle of energy solidarity and its use*, in *Nordic Journal of European Law*, n. 2, 2023; P. CALANTER, D. ZISU, *The 2021 energy crisis in the EU and its implications on climate change mitigation*, in *Euroinfo*, n. 1, 2022; A. FABBRINI, *The EU's response to the war-induced energy crisis: legal and budgetary issues*, in *CSF Research Papers*, n. 10, 2024; T.M. MOSCHETTA, *La politica energetica dell'ue quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*, in *Eurojus*, n. 2, 2025; S. OBERTHÜR, A.J. JORDAN, I. VON HOMEYER, *Eu climate and energy governance in times of crisis: towards a new agenda*, in *Journal of European Public Policy*, n. 7, 2021; M. PILLONI, J. KÁDÁR, T. ABU HAMED, *The impact of covid-19 on energy start-up companies: the use of global financial crisis (gfc) as a lesson for future recovery*, in *Energies*, n. 10, 2022; S. SIDDI, F. PRANDIN, *Governing the UE's energy crisis: the European Commission's geopolitical turn and its pitfalls*, in *Politics and Governance*, n. 4, 2023; G. ZACHMANN et al., *Decarbonizzazione dell'energia*, Pubblicazione per la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, Dipartimento tematico politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2021; F. DONATI, *La proposta di riforma del mercato dell'energia elettrica dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2023.

<sup>6</sup> M. ALPINO, L. CITINO, A. FRIGO, *op. cit.*, p. 4.

sul mercato elettrico pubblicata nell'ottobre 2021 dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER)<sup>7</sup>.

Il mercato del gas naturale in Europa ha storicamente garantito risorse energetiche abbondanti e a costi competitivi, indipendentemente dalla collocazione geografica dei fornitori. Ma, nel 2021 la produzione energetica endogena dell'Unione europea ha subito una consistente contrazione, soddisfacendo il solo 20% del fabbisogno, a fronte del 35% registrato nel 2011. Dunque, la restante domanda è stata garantita dalle importazioni tramite gasdotti provenienti da Paesi extra UE. La Federazione Russa, al contempo, ha certamente rinunciato a ingenti proventi, cedendo quindi a logiche divergenti rispetto al paradigma della massimizzazione del profitto. Difatti ha proceduto con una contrazione deliberata e a tratti una cessazione integrale dei flussi di gas<sup>8</sup>.

Nel contesto economico finora descritto, si inserisce la legge romana n. 259/2021, approvata nell'ottobre 2021, che ha introdotto un'imposta straordinaria, nota come imposta sugli "extra-profitti", con un'aliquota dell'80% per alcuni produttori di energia elettrica, applicata retroattivamente dal 1° novembre 2021 al 31 marzo 2022, volta a compensare gli alti costi energetici e a sostenere i consumatori durante l'inverno 2021/2022.

#### 4. La legge romana 259/2021 e le questioni pregiudiziali

Preliminarmente è necessario analizzare la disposizione normativa di cui all'art. II<sup>9</sup> della legge 259/2021, fulcro della descrizione del tri-

<sup>7</sup> P. KOTEK, A. SELEI, B. TAKACSNE TOTH, B. FELSMANN, *What can the EU do to address the high natural gas prices?*, in *Energy Policy*, n. 173, 2023, p. 2.

<sup>8</sup> Ivi, pp. 2-4.

<sup>9</sup> L'art. II recita: «1. Durante il periodo di applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 118/2021, come modificato e integrato dalla presente legge, il reddito aggiuntivo realizzato dai produttori di energia elettrica derivante dalla differenza tra il prezzo medio mensile di vendita dell'energia elettrica e il prezzo di 450 lei rumeni (RON) (circa EUR 89) per megawattora (MWh) è tassato all'80%. 2. I produttori di energia elettrica da combustibili fossili, compresa la cogenerazione, sono esenti dalle previsioni del paragrafo 1.»

buto sugli extraprofiti nel settore energetico romeno. L'art. II introduce un prelievo fiscale con aliquota pari all'80% che colpisce non l'intero reddito, ma solo il cosiddetto reddito aggiuntivo, calcolato come differenza tra il prezzo medio mensile effettivamente realizzato dalla vendita di energia elettrica sul mercato e una soglia fissa di riferimento stabilita dal legislatore (450 RON/MWh, circa 89 EUR).

La misura appena analizzata persegue la finalità di isolare la rendita infra-marginale, causata dall'incremento dei prezzi del mercato; il ricavo eccedente il valore ritenuto congruo dal legislatore romeno, deve allora essere quasi integralmente indirizzato allo Stato. La norma identifica i produttori di energia elettrica come soggetti passivi, ma ne esenta alcuni dal pagamento del tributo, sulla base di criteri soggettivi e oggettivi. La prima esenzione è a favore dei produttori che utilizzano fonti fossili: questi ultimi hanno subito a loro volta un aumento dei costi di produzione<sup>10</sup>, dunque il loro margine di profitto non dovrebbe aver subito incrementi e non dovrebbero aversi extraprofiti. Dal 1° gennaio 2022, anche i produttori da biomassa vengono sottratti al prelievo. Dunque il prelievo fiscale finisce con il gravare principalmente sui produttori di energia da fonti rinnovabili (eolico, solare, idroelettrico) o nucleare, i quali hanno costi di generazione stabili, beneficiando così direttamente dell'aumento dei prezzi di borsa.

Altri fattori di rilievo, desunti dall'interpretazione letterale della normativa, attengono ai profili procedurali. In particolare la legge stabilisce un obbligo di liquidazione mensile: il tributo deve essere dichiarato e versato entro il 25 del mese successivo a quello di riferimento. Il gettito deve affluire su un conto separato del bilancio dello Stato,

«21. L'imposta di cui al paragrafo 1 è dichiarata e pagata su base mensile dai produttori di energia elettrica, ad eccezione di quelli di cui al paragrafo 2, fino al giorno 25 incluso del mese successivo a quello per cui detta imposta è dovuta. Tale imposta è versata al bilancio dello Stato, su un conto separato delle entrate del bilancio. 22. In deroga al paragrafo 21, l'imposta di cui al paragrafo 1 dovuta per il periodo dal 1° novembre al 31 dicembre 2021 è dichiarata e pagata entro il 25 gennaio 2022». L'articolo III, paragrafo 3, del decreto-legge n. 11/2022 di modifica e integrazione della legge n. 259/2021 così prevede: «Sono esenti dalle previsioni dell'articolo II, paragrafo 1, della legge n. 259/2021 (...) i produttori di energia elettrica da biomassa, a partire dai redditi aggiuntivi realizzati dopo il 1° gennaio 2022».

<sup>10</sup> A tal riguardo si veda l'interconnessione sistemica tra produzioni, prima trattata.

il che potrebbe suggerire che l'intento del legislatore sia quello di destinare i proventi al finanziamento di misure di compensazione per i consumatori finali, colpiti dai rincari energetici.

I tributi sono uno strumento estremamente efficace per il legislatore UE e per quelli domestici, potendo realizzare anche finalità extrafiscali; in particolare, con riguardo alla tutela ambientale, restando comunque ferme le norme in tema di tutela del mercato concorrenziale. La legge romena desta quindi perplessità per due ordini di motivazioni: potrebbe risultare discriminatoria e aggirare la finalità extrafiscale di tutela ambientale. Inquadrata la disciplina rumena, si procede, allora, ad analizzare la stessa alla luce delle argomentazioni condotte dalla CGUE, con riguardo alle singole questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio.

#### 4.1. *La prima e la seconda questione pregiudiziale*

Per quanto attiene alla prima delle questioni pregiudiziali, la CGUE accerta se gli articoli 107 e 108 TFUE debbano essere interpretati nel senso che una normativa nazionale come quella introdotta dalla legge n. 259/2021, sia discriminatoria, essendone prevista l'applicazione solo a determinati produttori di energia elettrica, compresi quelli da fonti rinnovabili.

Ai sensi dell'art. 107 par. 1 TFUE, la nozione di aiuto di Stato<sup>11</sup> è

<sup>11</sup> I. AGNOLUCCI, *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024; E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di Stato. Profili generali e problematiche energetiche*, Milano, 2022; M.P. CHITI, *Gli aiuti di Stato nel prisma degli interessi pubblici. Per un rinnovato approccio*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *Il diritto bancario europeo*, Pisa, 2022; L. COSTANZO, *Il caso Apple tra tutela della concorrenza e sovranità fiscale europea*, in *Rivista di Diritto tributario*, n. 1, 2025; L. DANIELE, *Diritto del Mercato unico europeo e dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Milano, 2025; ID., *Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova comunicazione della Commissione europea*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina degli aiuti di Stato*, Torino, 2011; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2010; G. FONDERICO, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, Torino, 2022; M. HEIDENHAIN, *European State*

ricostruita attraverso quattro requisiti, tra loro cumulativi e non alternativi: a) la riconducibilità allo Stato della risorsa; b) l'attribuzione di un vantaggio; c) la conseguenza di falsare la concorrenza; d) il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri<sup>12</sup>.

Il secondo paragrafo del medesimo articolo individua i casi eccezionali e il terzo elenca le misure che potrebbero essere compatibili con la disciplina UE. Difatti, l'art. 108 TFUE attribuisce alla Commissione il ruolo di garante della disciplina in esame, dovendo quest'ultima procedere al vaglio delle misure adottate dai singoli Stati membri. Nel caso in cui la Commissione accerti la contrarietà alla disciplina euro unitaria della misura concessa dallo Stato o comunque tramite risorse statali, lo Stato membro deve procedere alla soppressione o alla rimodulazione della stessa. Qualora, nel termine prefissato dalla Commissione, lo Stato non si conformi alla decisione assunta, qualsiasi tra gli Stati membri interessati, oppure la stessa Commissione possono adire la CGUE<sup>13</sup>.

Per comprendere che utilizzo la CGUE faccia della nozione di aiuto di Stato è di rilievo la nota sentenza *Preussen Elektra* C-379/98 (2001): in tale pronuncia, la CGUE argomenta in tema di bilanciamento tra le esigenze del mercato unico e le normative che ne garantiscono il funzionamento e la tutela dell'ambiente. Più nel dettaglio il caso attiene all'obbligo, imposto da una normativa tedesca ai distributori privati di energia, di acquistare elettricità da fonti rinnovabili a prezzi minimi superiori a quelli di mercato. La misura descritta è adottata dal

*Aid Law*, München, 2016; G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza ed aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022; U. NASCIMBENE, A. DI PASCALE (a cura di), *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Basilea, 2018; P.L. PORCU, G. MOTTA, M. BOTTA (a cura di), *EU State Aid Law, Emerging Trends at the National and EU Level*, Cheltenham, 2020; C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*, Oxford, 2022; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023; G. TESAURO, S. INGROSSO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009; M.L. TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 15, 2010.

<sup>12</sup> G. CONTALDI, *La nozione di aiuti di Stato*, in *Eurojus.it*, n. 3, 2019, p. 109.

<sup>13</sup> F.M. SALERNO, F. MACCHI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea su meccanismi di supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili e disciplina europea degli aiuti di Stato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2018, p. 161.

legislatore tedesco con l'intento di promuovere l'utilizzo di energia pulita, ma certamente non è scevra da profili problematici; in particolare se ne sospetta la contrarietà al divieto di aiuti di Stato, potendo tale manovra generare uno squilibrio, a svantaggio dei produttori di energie non rinnovabili. La CGUE stabilisce che tale meccanismo non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'odierno art. 107 TFUE, poiché l'agevolazione non deriva da una gestione di risorse pubbliche, bensì da un trasferimento di ricchezza imposto per legge tra soggetti privati. Sotto il profilo della libera circolazione delle merci, pur ammettendo che tale obbligo possa ostacolare gli scambi intracomunitari, la Corte lo ritiene giustificato dal perseguimento di obiettivi ambientali e dalla necessità di ridurre le emissioni di gas serra, in linea con gli impegni internazionali del Protocollo di Kyoto. Difatti, la Corte scrive che l'intervento normativo del legislatore tedesco «è utile alla protezione dell'ambiente nei limiti in cui contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra che rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che la Commissione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare».

Va comunque tenuto a mente che interventi normativi, sulla falsariga di quello tedesco, contraddistinti da portata generale, potrebbero celare tra i risultati quello di appropriarsi e reindirizzare risorse di soggetti privati, eludendo il divieto di aiuti di Stato *ex art. 107 TFUE*, nella parte in cui fa riferimento alle risorse statali. La giurisprudenza CGUE successiva alla sentenza *Preussen Elektra* affronta alcune delle questioni rimaste precedentemente insolte. A tal riguardo, si veda la sentenza ENEA 2017, C-329/15, nella quale la Corte dà alla nozione di aiuti di Stato una connotazione "espansiva". Affinché possa dirsi che la misura attinge a risorse statali devono coesistere i seguenti requisiti: a) la misura incentivante è rinvenibile in una fonte statale; b) il costo della misura rimane a carico delle imprese obbligate; c) la maggioranza delle imprese obbligate è in mano pubblica, dovendo ulteriormente appurare che lo Stato non abbia fatto proprie le risorse delle imprese che controlla<sup>14</sup>.

Stante la suddetta ricostruzione espansiva, nel caso di specie, la

<sup>14</sup> F.M. SALERNO, F. MACCHI, *op. cit.*, p. 166.

CGUE dichiara la prima questione irricevibile<sup>15</sup>: il giudice di rinvio non ha adeguatamente fornito gli elementi descrittivi del prelievo fiscale, necessari per accertare ricorrano gli elementi qualificanti il vietato aiuto di Stato. Secondo giurisprudenza costante della Corte, il giudice domestico, nel sollevare una questione pregiudiziale, deve prospettare l'ambito di fatto e di diritto in cui la stessa si inserisce<sup>16</sup>. La Corte è particolarmente attenta a tutelare i passaggi procedurali propri del rinvio pregiudiziale, compresi gli oneri che i giudici nazionali sono chiamati a rispettare, in ossequio al principio di cooperazione giudiziaria.

La seconda delle questioni pregiudiziali prende a riferimento gli articoli 49 e 56 TFUE e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ci si chiede se tali norme debbano essere interpretate nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella introdotta dalla legge n. 259/2021, che impone un prelievo, di importo elevato, soltanto a determinati produttori di energia elettrica (compresi quelli da fonti rinnovabili), escludendo altre categorie di produttori. In particolare, la società ricorrente ha sede in uno Stato diverso da quello della società madre, per cui il giudice del rinvio individua nel prelievo fiscale oggetto di analisi un fattore tale da scoraggiare la prosecuzione dell'attività produttiva in territorio romeno. La CGUE sottolinea, pe-

<sup>15</sup> Sui concetti di irricevibilità e inammissibilità si veda C. LACCHI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Sul rinvio pregiudiziale, come mezzo di dialogo tra giudice nazionale e CGUE si vedano, a titolo esemplificativo: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024; G. TESAURO, *Manuale di diritto*, cit.; A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018; F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022; L.S. ROSSI, *Un dialogo da giudice a giudice - Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2022; B. NASCIBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2009; G. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Torino, 2023; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; P. MORI, *Il rapporto tra la Corte di giustizia e le giurisdizioni nazionali nell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali*, in *Annali AISDUE*, n. 1, 2020.

rò, che la società madre del suddetto gruppo non è parte della controversia di cui al procedimento principale e che il prelievo fiscale interessa la sola società figlia, operante in Romania. Non è adeguatamente esposta dal giudice la motivazione per la quale la società madre avrebbe ripensato le proprie politiche produttive. Vista la divergenza tra la seconda questione proposta dal giudice di rinvio e le parti difatti interessate dal procedimento principale, la CGUE qualifica la presente questione quale irricevibile. Infatti, il rinvio pregiudiziale ha la funzione di verificare la legittimità di una legge nazionale o di un atto amministrativo o di una prassi amministrativa rispetto al diritto dell'Unione europea e non è, invece, finalizzato a ottenere un parere su questioni generali od ipotetiche, dovendo essere volto a risolvere una controversia effettiva ed attuale, fondata sulla rilevanza della questione pregiudiziale.

#### *4.2. La terza e la quarta questione pregiudiziale*

La terza e la quarta questione sono, invece, affrontate nel merito. In particolare, la terza delle questioni pregiudiziali verte sul se, prima del regolamento (UE) n. 1854/2022, la direttiva 2019/944/UE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, osti a una normativa nazionale che potrebbe tradursi in una fissazione del prezzo di vendita o comunque ad una limitazione della libertà di fissare il prezzo di vendita, come quella introdotta dalla legge n. 259/2021. La direttiva 2019/944/UE si occupa della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica e non manca di concentrarsi sulla tutela dei consumatori, perseguendo la finalità di monitorare equità e trasparenza dei mercati dell'energia. Ai fini dell'analisi della terza questione pregiudiziale, di particolare rilievo è l'articolo 9, paragrafo 1 della direttiva: la finalità allo stesso sottesa è la realizzazione di un mercato dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro e sostenibile, dal punto di vista ambientale, e non discriminatorio. Da interpretare in combinato disposto con il predetto articolo 9, è l'art. 58 lettera c): l'autorità di regolazione si impegna a «eliminare le restrizioni agli scambi di energia elettrica tra gli Stati membri e sviluppare adeguate capacità di trasmissione transfrontaliere per soddisfare la domanda e migliorare l'integrazione dei mercati nazionali che po-

trebbe agevolare la circolazione dell'energia elettrica attraverso l'Unione».

A parere dei giudici della CGUE la normativa rumena non mira a regolamentare la produzione di energia elettrica, né mira a incidere sull'equilibrio del mercato concorrenziale, non entrando, dunque, in conflitto con la direttiva. Il prelievo fiscale non corrisponderebbe neppure, stando alle argomentazioni della Corte, ad una misura di fissazione dei prezzi. A tal riguardo, si evidenzia la difficoltà di individuare un metodo armonizzato che qualifichi univocamente la molteplicità di prelievi tributari, disciplinati dal legislatore domestico, centrandone tutte le caratteristiche e associandovi adeguatamente il *nomen iuris*. Il diritto dell'Unione europea<sup>17</sup> si regge sul principio di attribuzione<sup>18</sup>, in ossequio al quale le competenze proprie dell'UE devono trovare fondamento nelle norme dei Trattati, ossia nel cosiddetto «diritto primario»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Con riguardo al diritto tributario dell'Unione europea, si vedano, a titolo esemplificativo: P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017; G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2024; C. SACCHETTO, *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino, 2016; N. POLLARI, *Elementi di diritto tributario dell'Unione europea*, Roma, 2022; F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, Napoli, 2006; M. LAN, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER, *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation*, Wien, 2022.

<sup>18</sup> Si vedano, per un approfondito inquadramento del principio in esame: U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020; K. LENAERTS, *The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Powers*, in *Fordham International Law Journal*, n. 4, 1993; A. TIZZANO, *Verso I 60 anni dai trattati di Lisbona*, Torino, 2016; M. DOUGAN, *EU Competences In An Age of Complexity And Crisis: Challenges And Tensions In the System of Attributed Powers*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2024; E. MACIARIELLO, *EU Agencies and the Issue of Delegation: Conferral, Implied Powers and the State of Exception*, in *European Papers*, n. 3, 2019; A. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022; G. DE BÚRCA, *Limiting EU Powers*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1, 2005; L. SAARELAINEN, *Rule of Law as shadow of EU law - an analysis regarding the interaction between the Charter, Article 19(1) TEU and the principle of conferral*, Lund, 2025.

<sup>19</sup> Sul diritto primario UE si vedano, a titolo esemplificativo: R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022.

Sempre a parere della Corte, la norma romena non limiterebbe la libertà di fissazione del prezzo: tale affermazione non pare del tutto condivisibile, poiché ancorata a criteri forse troppo formalistici. Può dirsi che l'effetto economico sostanziale della misura fiscale equivalga a un "price cap" (tetto al prezzo), infatti, tassando l'80% del valore eccedente i 450 RON/MWh, il legislatore svuota di contenuto la libertà dei produttori di beneficiare delle dinamiche di mercato. Dunque, un prelievo così massiccio potrebbe neutralizzare gli incentivi agli scambi transfrontalieri di cui all'art. 58, lett. c), della direttiva 2019/944/UE.

Un'altra delle misure con cui l'Unione europea ha reagito alla crisi energetica del 2021 e che è necessario analizzare con riguardo alla terza delle quattro questioni pregiudiziali, è il regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore UE tramite il suddetto regolamento consistono nella riduzione della domanda di energia elettrica oltre che nella redistribuzione dei ricavi, divenuti particolarmente elevati, del settore energetico<sup>20</sup>.

In particolare, l'art. 3 par. 1 del regolamento stabilisce per gli Stati membri l'obiettivo di riduzione del «consumo lordo complessivo mensile di energia elettrica del 10% rispetto alla media del consumo lordo di energia elettrica nei mesi corrispondenti del periodo di riferimento».

Dal combinato disposto degli artt. 6 e 7 si deduce che l'Unione europea stabilisce un tetto obbligatorio di 180 EUR per MWh di energia elettrica (da fonti rinnovabili e non), prodotta ai ricavi di mercato dei produttori.

L'articolo 8 consente agli Stati membri di mantenere o introdurre limiti ai ricavi di mercato dei produttori di energia elettrica più stringenti rispetto al tetto UE di 180 €/MWh, di cui all'art. 6. Più nel dettaglio il legislatore domestico può introdurre delle differenziazioni tra le varie fonti energetiche, estendere il tetto dei prezzi a destinatari diversi dai produttori, ad esempio gli intermediari, innalzare il tetto dei costi e limitare i ricavi provenienti da altre tecnologie.

In ogni caso, il legislatore UE stabilisce dei criteri ai quali le misure

<sup>20</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio, in eur-lex.europa.eu, 2023, p. 3.

nazionali devono necessariamente conformarsi così da non violare il diritto euro unitario. Vanno cioè rispettati i principi di proporzionalità e non discriminazione, non scoraggiare gli investimenti a lungo termine, soprattutto nel settore delle energie rinnovabili, oltre che garantire la copertura dei costi e l'integrità dei mercati, evitando cioè di distorcere il funzionamento.

Infine, la quarta questione pregiudiziale prende a riferimento le disposizioni dell'articolo 191 paragrafo 2 TFUE (principio del "chi inquina paga"<sup>21</sup>) e del regolamento (UE) n. 1119/2021. Ci si chiede se normativa nazionale come quella introdotta dalla legge n. 259/2021 comprometta gli obiettivi europei relativi al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e la politica dell'Unione europea in materia di tassazione dell'energia. Focalizzando l'attenzione sul regolamento<sup>22</sup> in esame, ossia il n. 1119/2021/UE, detto anche "Normativa europea sul clima", è di particolare rilievo il comma 2 dell'art. 1, rubricato «Oggetto e ambito di applicazione», il quale predispone una sorta di dichiarazione di intenti e presenta il sistema di governance<sup>23</sup> di cui agli articoli seguenti. Dunque, se da un lato la Comunità internazionale<sup>24</sup> si

<sup>21</sup> Sul tema della sostenibilità ambientale delle attività economiche si veda: V. FICARI, *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, Torino, 2025. In particolare, nell'ambito del capitolo III, l'autore tratta del principio chi inquina paga e della tassazione delle attività economiche, argomentando intorno ad un'auspicabile gestione democratica del relativo gettito.

<sup>22</sup> I regolamenti sono atti a portata generale, aventi valore erga omnes, i cui destinatari non sono quindi individuabili da principio. Inoltre, hanno efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri UE. L'ultima delle caratteristiche appena riportate, fa dei regolamenti euro unitari uno strumento estremamente duttile ed efficace nella realizzazione dell'obiettivo di armonizzazione delle legislazioni domestiche nelle materie alle quali esso è dedicato. Difatti un atto direttamente applicabile viene incorporato nei sistemi giuridici statali e produce effetti generalizzati, senza che lo Stato debba ricorrere a misure di applicazione e a interventi legislativi integrativi. In tal senso: G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea – Parte istituzionale*, Torino, 2023, pp. 295-298.

<sup>23</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 29, 2022, p. 2.

<sup>24</sup> Sul tema delle Convenzioni internazionali sul clima si vedano, a titolo esemplificativo: T. SCOVAZZI, *Il trattato sul clima*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2017; R. LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, n. 1, 2022.

occupa di individuare gli obiettivi generali e comuni, dall'altro, l'Unione europea elabora una strategia e monitora gli strumenti adoperati dai singoli Stati membri. Alle autorità domestiche è infatti attribuito un certo margine di discrezionalità: gli Stati UE devono periodicamente informare l'Unione europea circa gli strumenti adoperati e motivare adeguatamente nel caso in cui si discostino da quanto stabilito dal legislatore UE<sup>25</sup>.

Infatti, ai sensi dell'art. 2 l'Unione europea e i singoli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'obiettivo di cui all'art. 1 possa essere realizzato, ispirati dai corollari di equità e solidarietà, oltre che dal principio di efficienza, da valutare con riguardo ai costi e ai mezzi adoperati, in raffronto ai risultati conseguiti<sup>26</sup>.

Il regolamento regolamento (UE) n. 1119/2021 appare, allora, in molti aspetti, vago, programmatico, più che direttamente applicabile, attribuendo, di fatto, alle istituzioni statali il compito di formulare misure attuative. L'approccio tenuto dal legislatore UE, fin qui descritto, si presta ad una duplice interpretazione: da un lato certamente valorizza il dialogo e la responsabilizzazione delle istituzioni dei singoli Stati membri, dall'altro si pone con eccessiva timidezza, mal conciliandosi con la necessità di adottare efficaci politiche sul clima<sup>27</sup>.

I giudici nell'affrontare la quarta questione, preliminarmente chiariscono che il *Green deal*, essendo una comunicazione della Commissione<sup>28</sup>, non ha natura vincolante e non può quindi essere utilizzato come parametro di legittimità. Spostandosi sull'articolo 191 del TFUE, la Corte ribadisce, poi, che tale disposizione definisce solo obiettivi generali della politica ambientale rivolti al legislatore dell'Unione e non ai singoli Stati o ai privati; pertanto, il principio "chi inquina paga"<sup>29</sup> non possiede un effetto diretto tale da permettere ai

<sup>25</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 2, 2022, pp. 297-298.

<sup>26</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica*, cit., p. 3.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>28</sup> Sul tema degli atti atipici adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, tra cui le comunicazioni della Commissione, si consulti la pagina dedicata del portale [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>29</sup> Per quanto attiene all'applicazione giurisprudenziale del principio "chi inquina

produttori di contestare una norma tributaria nazionale in assenza di atti specifici di armonizzazione. Infine, pur riconoscendo che il regolamento (UE) n. 1119/2021 impone l'obiettivo vincolante della neutralità climatica entro il 2050, la Corte osserva che la normativa dell'Unione in materia ambientale non disciplina in modo specifico l'adozione di imposte sui redditi come quella romena, concludendo che tali parametri generali non ostano alla misura nazionale, nonostante l'esenzione concessa ai produttori da combustibili fossili.

Sul punto, probabilmente la Corte avrebbe dovuto dedicarsi all'analisi della *ratio* sottesa alla norma romena, infatti l'innalzamento dei prezzi, colpito dall'imposta, corrisponde ad un effettivo extra profitto nel caso di energie da fonti rinnovabili, non addossandosi al produttore costi più ingenti. Al contrario, i produttori di energia da fonti quali gas liquefatto e biomasse fronteggiano un incremento dei costi di fornitura delle materie prime, per cui non si registrano effettivi extra-profitti. Alla luce della ricostruzione sopra esposta, emerge che la normativa romena in esame non sarebbe elusiva delle norme UE in tema di tutela ambientale, ma risponderebbe alle necessità evidenziate in una fase emergenziale.

Inoltre, come precedentemente sottolineato, il *Green deal* va giuridicamente qualificato come comunicazione della Commissione, atto UE atipico e dal carattere non vincolante (*soft law*), adoperato al fine di delineare nuove politiche, programmi o orientamenti interpretativi. Nonostante la predetta analisi sia tecnicamente corretta e collochi adeguatamente il *Green deal* nella gerarchia delle fonti UE, marginalizzare il peso interpretativo che tale atto potrebbe e dovrebbe avere in sede giudiziaria significa creare una potenziale frattura tra le politiche

paga" ex art. 191 par. 2 TFUE si vedano, a titolo esemplificativo, le seguenti pronunce della Corte giust. UE: 9 luglio 2020, causa C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein eV* contro *Kreis Nordfriesland*; 14 maggio 2020, causa C-15/19, *A.m.a. - Azienda municipale ambiente SpA* contro *Consorzio Laziale Rifiuti - Co.La.Ri.*; 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare et al.* contro *Gruppo Fipa et al.* Il principio "chi inquina paga" è dunque adoperato, insieme al principio di proporzionalità, come parametro interpretativo delle direttive UE in materia ambientale, tra le quali la direttiva quadro sui rifiuti, la direttiva sulle discariche e la direttiva quadro sulle acque.

portate avanti dall'Unione europea e le pronunce della relativa autorità giudiziaria.

### 5. Conclusioni

In conclusione, può dirsi che l'approccio adottato dalla CGUE valorizza la sovranità fiscale del legislatore domestico, stando, però, non poche perplessità. Se da un lato ci si attenderebbe che l'attività ermeneutica e interpretativa della Corte di giustizia UE garantisca sempre i principi climatici e ambientali contenuti nei Trattati e nella normativa derivata, al contempo va adeguatamente analizzata la *ratio* della norma domestica, nonché la sua natura transitoria. Un profilo di peculiare rilievo sistematico, che emerge dall'esegesi della pronuncia in commento, attiene alla tenuta del "dialogo tra giudici" nell'ambito del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. La declaratoria di irricevibilità delle prime due questioni, inerenti ai complessi profili sostanziali della disciplina degli aiuti di Stato e della libertà di stabilimento, palesa come l'inadeguata formulazione della questione da parte del giudice a quo abbia severe ricadute sull'effettività della tutela giurisdizionale.

La manchevole delineazione, da parte del giudice *a quo*, del quadro fattuale e normativo, nonché l'insufficiente esplicitazione del nesso di pregiudizialità tra la disciplina interna e il parametro euro-unitario, hanno determinato la caducazione delle pretese dei produttori di energia rinnovabile per vizi di rito. I quesiti pregiudiziali, così mal formulati, costituiscono un'occasione mancata: diversamente la Corte avrebbe analizzato nel merito profili giuridici di evidente spessore. L'esito processuale della vicenda sollecita un'indagine dottrinale circa la natura del *vulnus*: l'indirizzo della Corte potrebbe essere imputabile a un'insufficiente perizia nelle tecniche di redazione del rinvio a livello nazionale, ma potrebbe, di contro, riflettere un'eccessiva rigidità del sindacato di ammissibilità esperito dai giudici di Lussemburgo.

\*\*\*

*Abstract\***Ita*

Il presente contributo analizza criticamente la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 ottobre 2025 (causa C-391/23, *Brăila Winds*), che interviene sul delicato equilibrio tra l'autonomia fiscale degli Stati membri e gli obiettivi climatici europei. La controversia trae origine da una misura tributaria rumena (legge n. 259/2021) che, istituendo un'imposta sugli "extra-profitti" nel settore energetico, ha introdotto un regime selettivo a svantaggio dei produttori da fonti rinnovabili, esentando i produttori da fonti fossili. L'autrice approfondisce il quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione alla direttiva 2019/944/UE e al regolamento (UE) n. 1119/2021, evidenziando come la politica fiscale nazionale possa porsi in contrasto con gli obiettivi di neutralità climatica tracciati dal *Green deal*. Oltre ai profili di merito, lo studio esamina le rilevanti questioni di rito emerse nel giudizio: la Corte ha infatti dichiarato irricevibili le questioni inerenti alla libertà di stabilimento e agli aiuti di Stato a causa di un'inadeguata formulazione del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE. In conclusione, il lavoro riflette sulla "prudenza istituzionale" dei giudici di Lussemburgo e sulla negazione dell'effetto diretto al principio "chi inquina paga" (art. 191 TFUE), sollevando dubbi sull'effettività della tutela giurisdizionale per gli operatori della *green economy* e sulla tenuta del dialogo tra corti nazionali ed europee in materia ambientale.

*Keywords:* Transizione ecologica, *Green deal*, autonomia fiscale, fonti rinnovabili, rinvio pregiudiziale.

*En*

This article provides a critical analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 16 October 2025 (Case C-391/23, *Brăila Winds*), focusing on the delicate balance between Member States' fiscal autonomy and EU climate objectives. The dispute stems from a Romanian tax measure (Law No. 259/2021) which, by introducing a "windfall tax" on the energy sector,

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

established a selective regime detrimental to renewable energy producers while exempting fossil fuel producers. The author explores the relevant legal framework, specifically directive 2019/944/EU and regulation 2021/1119/EU, highlighting how national tax policies may conflict with the climate neutrality aim outlined by the Green deal. In addition to the substantive issues, the study examines the significant procedural matters that arose: the Court declared the questions concerning freedom of establishment and State aid inadmissible due to the inadequate formulation of the preliminary reference under Art. 267 TFEU. Finally, the paper reflects on the “institutional prudence” of the Luxembourg judges and the denial of direct effect to the “polluter pays” principle (art. 191 TFEU), raising concerns about the effectiveness of judicial protection for green economy operators and the robustness of the dialogue between national and European courts in environmental matters.

*Keywords:* Ecological transition, Green deal, fiscal autonomy, renewable energy sources, preliminary ruling

