

INTRODUZIONE

L'energia ha assunto una rilevanza centrale nell'ambito dalla normativa euro-comunitaria e nazionale, cruciale per lo sviluppo e la crescita di ogni Paese fin dal secondo dopoguerra.

Infatti, a partire dai primi Trattati europei (si pensi al primo trattato europeo istitutivo della CECA – Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) fino al Protocollo di Kyoto la “questione energia” ha assunto un ruolo primario dando vita ad una vera e propria “nuova rivoluzione industriale” che si snoda in un percorso articolato che inizia con la liberalizzazione dei mercati energetici, per proseguire, successivamente, con l'adozione di varie direttive mirate al ridimensionamento delle emissioni di gas inquinanti.

Il tema energetico, inoltre, è teatro della contrapposizione fra forti interessi economici e tematiche connessi agli effetti ambientali e climatici che accompagnano la produzione e lo sfruttamento di energia, tema quest'ultimo, rispetto al quale l'Europa ormai si è prefissata il raggiungimento di due traguardi ambiziosi che consistono:

- a) nel raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050;
- b) e nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030.

In questo contesto, a fronte della straordinaria quantità di energia necessaria per soddisfare le esigenze umane e di ogni settore produttivo, che si scontra con la limitatezza delle fonti di energia artificiali, è maturata la consapevolezza dell'esigenza di favorire lo sfruttamento di fonti di energia rinnovabili che negli ultimi decenni hanno assunto un ruolo centrale nelle politiche europee e nazionali.

Per una definizione ampia del concetto di energie rinnovabili la sentenza della Corte costituzionale n. 237/2020 le classifica come:

«forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono “esauribili” nella scala dei tempi “umani” e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future»¹.

Per contro, caratteri tipici e opposti delle fonti fossili sono l'esauribilità e il loro alto tasso inquinante. L'esauribilità di carbone, petrolio, gas naturale ed elementi fissili dell'uranio e del plutonio utilizzati per la realizzazione della fissione nucleare è alla base dei maggiori conflitti del secolo scorso, in quanto direttamente collegata alla dipendenza energetica di alcuni Stati ad altri. A tal proposito, la condizione domestica è emblematica. Attualmente l'Italia ha il grado più elevato di dipendenza energetica dall'estero tra i maggiori Paesi europei: al 2019 è stato registrato il 78,6% contro il 47,3% della Francia, il 64% della Germania e il 76,3% della Spagna. Quasi il 90% delle importazioni avviene attraverso i gasdotti, la metà dei quali di provenienza russa; seguono l'Algeria, il Qatar e altri Paesi.

Non si tratta di meri dati numerici, ma di percentuali che tradotti in cifre incidono direttamente sulla quotidianità dei cittadini, consumatori finali e imprenditori.

Secondo quanto riportato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA), nel 2020 le restrizioni imposte per contenere la diffusione dei contagi da SARS CoV-2 hanno provocato una significativa riduzione dei consumi di energia elettrica. Ma è a livello globale che sono emerse le grandi disparità nell'accesso a un bene primario come l'energia elettrica: sarebbero infatti circa 3,5 miliardi gli abitanti del pianeta che non possono contare su una fornitura di elettricità stabile o comunque sufficiente ai bisogni primari.

Altro recente e drammatico evento è la crisi russa-ucraina che ha minacciato e minaccia pesantemente l'*import* italiano di materie prime, incluse le forniture di gas di cui si accennava, tanto da far temere una vera e propria crisi energetica. Fra gli effetti più evidenti prodotti da tale crisi figurano un aumento dei costi dell'energia più che duplicati, calcolati dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente in un aumento della bolletta elettrica pari al 55% durante il primo trimestre del 2022. Per gli imprenditori il tutto si traduce nella riduzione o

¹ Corte cost., sent. 18 novembre 2020, n. 237.

interruzione della produzione, con conseguenti danni in termini di ricavi ed investimenti.

Particolare rilevanza riveste in proposito quanto stabilito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR italiano approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021, con il quale sono stati destinati circa 60 miliardi di euro alla realizzazione della “*Mission 2*”, cioè la rivoluzione verde e la transizione ecologica composta di quattro settori principali: l’economia circolare e l’agricoltura sostenibile; l’energia rinnovabile, l’idrogeno, la rete e la mobilità sostenibile; l’efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici; la tutela del territorio e della risorsa idrica. Punto centrale per la realizzazione delle riforme individuate dal PNRR, quale sostanziale prolungamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) pubblicato il 21 gennaio 2020, è la previsione di regimi regolatori e procedurali votati all’efficienza e al dinamismo concorrenziale, il che dovrebbe concretizzarsi nella reale semplificazione delle procedure, tallone d’Achille della legislazione italiana. In particolare, le modifiche dovranno interessare la Valutazione di Impatto Ambientale statale e regionale, l’autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l’efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana.

Si inserisce tra le novità legislative l’ultima legge di revisione costituzionale dell’11 febbraio 2022, n. 1 con la quale, attraverso la modifica dell’art. 9 Cost., “*la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*” viene inserita tra i principi fondamentali. L’ambiente non va dunque considerato come una *res* ma come un valore primario costituzionalmente protetto, “*anche nell’interesse delle future generazioni*”, altra formula assolutamente innovativa. Inoltre, la legge costituzionale ha introdotto alcuni incisi all’interno dell’art. 41, stabilendo che l’iniziativa economica non venga svolta “*in modo da recare danno alla salute e all’ambiente*” e che l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali nonché a quelli “*ambientali*”. Fino a questo momento l’ambiente, o meglio la “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”, ha ricevuto menzione nella Costituzione solo all’interno dell’art. 117, comma 2, lett. s) tra le materie di competenza esclusiva statale.

Questo studio, partendo dall’importanza dell’energia, affronta il tema

del governo energetico nella sua analisi e struttura, specificando la natura giuridica e le competenze degli attori energetici italiani e sovranazionali, analizzandone le relazioni giuridiche tra loro e le problematiche, con possibili soluzioni nella parte finale. Non vuole essere la solita disamina di un ampio settore trasversale, ma vuole porre le basi per riconoscere le problematiche e cercare soluzioni, pur sapendo che tale studio tocca temi molto trasversali che riguardano una molteplicità di attori, collocati su più livelli.

Nel complesso, il primo capitolo vuole porre le basi per una comprensione approfondita della *governance* energetica, analizzando come il diritto europeo abbia progressivamente ampliato le sue competenze per regolare un settore che intreccia dimensioni economiche, sociali e ambientali. Questo capitolo, pertanto, non solo fornisce una base teorica e storica essenziale, ma apre a un dibattito più ampio sul ruolo del diritto nella costruzione di un sistema energetico equo e sostenibile. L'apertura dei mercati energetici europei alla concorrenza è stata guidata da una serie di direttive comunitarie che avremo modo di analizzare. Le prime direttive, adottate negli anni Novanta, hanno introdotto principi fondamentali come la separazione delle attività di produzione, trasmissione e distribuzione (*unbundling*) e la regolamentazione delle tariffe di accesso alle reti, al fine di eliminare le barriere all'ingresso per i nuovi operatori e favorire la competizione. Successivamente, il pacchetto energia del 2009 e il pacchetto "*Energia pulita per tutti gli europei*" del 2018 hanno ulteriormente rafforzato il quadro normativo, imponendo standard più elevati di trasparenza, sostenibilità e protezione dei consumatori.

La frammentazione delle competenze, le persistenti inefficienze burocratiche e l'asimmetria tra i vantaggi per le imprese e quelli per i consumatori rappresentano ostacoli rilevanti per il pieno dispiegarsi di una concorrenza effettiva e per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e accessibilità previsti dalla normativa europea.

Il processo di liberalizzazione del mercato energetico italiano, avviato con l'intento di conformarsi alle direttive comunitarie e di promuovere un'effettiva concorrenza tra operatori, ha portato a significativi cambiamenti nella struttura del settore. Tuttavia, un'analisi dettagliata delle sue conseguenze, che analizzeremo nel corso del secondo e terzo capitolo, evidenzia l'emergere di criticità e paradossi

che contraddistinguono l'esperienza italiana rispetto agli obiettivi dichiarati.

L'ultimo capitolo tratterà invece i possibili passi successivi che caratterizzeranno la materia energetica nei prossimi anni.