



L'evoluzione del diritto dell'Unione europea dell'energia tra mercato e sviluppo di obiettivi climatici

Francesco Buonomenna*

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi. – 2. La costituzione del mercato interno dell'energia. – 3. Lo sviluppo progressivo del mercato interno dell'energia e l'incidenza degli obiettivi climatici. – 4. La portata innovativa degli obiettivi di politica energetica contenuti nell'art. 194 TFUE. – 5. Il *Green Deal* nello sviluppo funzionale del rapporto ambiente, clima ed energia. – 6. Aspetti conclusivi. La “visione strategica” dell'energia tra strumenti di attuazione e limiti applicativi del *Green Deal*.

1. *Profili introduttivi*

L'energia si è posta come una costante del lungo percorso comunitario, percorso dai tratti abbastanza tortuosi, anche perché gli stessi Stati membri hanno volutamente tardato la previsione di una politica specifica. Tuttavia, l'energia ha attratto l'attenzione del diritto comunitario al punto che il percorso della sopranazionalità ha inizio con

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Salerno.

Il presente contributo riprende alcune considerazioni in parte già esposte in F. BUONOMENNA, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024, a cui sia consentito rinviare per ulteriori approfondimenti.

il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, che divenne il primo anello decisionale di un sistema di integrazione economica a livello continentale europeo¹.

Ebbene, dopo un Trattato a competenza specifica, quale quello destinato alla disciplina del carbone e dell'acciaio, ci si attendeva una competenza in materia di energia nel Trattato a competenza generale istitutivo della Comunità economica europea.

Tuttavia, si è assistito a un vero paradosso giuridico² dettato dall'esigenza di una regolamentazione del settore, senza una base normativa specifica, per superare le resistenze dettate dai monopoli nazionali restii a collocarsi nelle regole dei Trattati. In ogni caso, l'acquisita consapevolezza del bene energia come altra «merce» – di cui la ben nota decisione della Corte di giustizia del 15 luglio 1964 nella causa *Costa/Enel*, ne è una significativa rappresentazione – ha comportato un lungo percorso di regolamentazione soprattutto nei settori del gas e dell'elettricità per favorire la costituzione di un mercato interno ispirato ai principi di liberalizzazione, nonostante le menzionate resistenze statali che ne hanno rallentato il processo³.

¹ L'industria carbosiderurgica dopo la Seconda guerra mondiale ne esce devastata e in risposta a ciò, la Dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950 prendeva in considerazione il complesso produttivo franco-tedesco nel settore carbosiderurgico, proponendo di sottoporlo a un'autorità comune, anticipando così l'idea di una Comunità del carbone e dell'acciaio. In tale logica il Trattato di Parigi ha rappresentato l'occasione normativa per evitare che il settore energetico, nell'impiego delle sue materie prime, fosse strumentalizzato per rafforzare posizioni militari esistenti o in corso di affermazione. Per un approfondimento delle motivazioni che hanno portato alla conclusione del Trattato di Parigi, istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, v. *ex multis* a F. BENVENUTI, *Ordinamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, Padova, 1961; R. PRIEUR, *Les relations internes et externes de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1958; R. PRIEUR, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Activité et évolution*, Paris, 1962; R. MONACO, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1963; R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Commentario*, Milano, 1970.

² L'espressione è attribuibile a C. BLUMANN, *Energie et Communautés européennes*, in *RTDE*, 1984, p. 572.

³ La scelta metodologica degli Stati di preferire singole ed autonome politiche di intervento si era mostrata dannosa per gli stessi Stati, come evidenziato ampiamente nel Libro verde del 29 novembre 2000, segnalando come urgente e non rinviabile l'opzione normativa di un'apposita politica in materia di energia, che potesse inglobare anche le nuove sollecitazioni che scaturivano dagli obiettivi climatici ed

Certamente il Trattato di Lisbona con l'unica disposizione costitutiva del Titolo XXI dedicato all'energia, rappresenta allo stesso tempo un punto di arrivo ma anche di una nuova fase visto che coniuga l'esigenza "interna" di un ravvicinamento delle normative nazionali per il funzionamento del mercato interno, e l'esigenza "esterna" di realizzare una maggiore indipendenza energetica da Paesi terzi⁴.

Gli obiettivi di cui all'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si inseriscono a pieno in tale logica, promuovendo lo sviluppo di nuovi scenari dettati dall'interfunzionalità con obiettivi climatici. Da tale momento in poi si verificano diversi scenari normativi espressione della politica energetica dell'Unione dando rilevanza anche a una dimensione sociale dello stesso fenomeno.

L'accesso all'energia come principio riconosciuto anche in sede internazionale ha comportato una trasformazione dei contenuti delle posizioni ascrivibili al consumatore, che diviene esso stesso produttore di energia nelle comunità energetiche. Allo stesso tempo gli impegni internazionali di riduzione di emissioni di CO₂ divengono obiettivi strutturali dell'azione dell'Unione, ampliando la portata dell'*energy*

ambientali. Cfr. Commissione europea, Libro verde, Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, 29 novembre 2000, COM (2000) 659def.

Ciò ha aperto la strada verso riflessioni normative che hanno portato all'inclusione di un titolo dedicato all'energia nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e poi di un articolo 194 TFUE.

⁴ A partire dalla comunicazione della Commissione al Consiglio, del 18 dicembre 1968, era già presente la consapevolezza che la dimensione esterna energetica avrebbe inciso sulla dimensione del mercato interno. Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio, del 18 dicembre 1968, *First guidelines for a Community energy policy*, COM (68) 1040final. L'analisi nella comunicazione muoveva dalla diversità tra i costi dell'energia all'interno degli Stati membri, dovuta alle diverse politiche energetiche nazionali. A ciò corrisponde il primo piano della CE di obiettivi decennali, volto a ridurre la dipendenza della Comunità, dall'energia importata e finalizzato a garantire un approvvigionamento sicuro e durevole, nel rispetto della protezione ambientale e a condizioni economiche soddisfacenti. Il documento si presenta meritevole di attenzione per aver evidenziato l'importanza di un *common energy market* per l'integrazione dei mercati degli Stati membri individuando obiettivi di lungo periodo che sarebbero stati al centro del dibattito energetico della Comunità nei decenni successivi (sicurezza, stabilità ed economicità degli approvvigionamenti, libertà di scelta dei consumatori e competitività tra i diversi tipi di energia) in quanto funzionali al raggiungimento degli scopi enunciati dall'art. 2 TCEE. Per un approfondimento di tale fase normativa, cfr. M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011, p. 8 ss.

law anche alla regolamentazione delle energie rinnovabili, rispondenti anche a una logica di indipendenza energetica da Paesi terzi.

Certamente la spinta normativa dettata anche dal *Green Deal* e dalle misure attuative apre interrogativi significativi in ordine a possibili effetti collaterali scaturenti dalle ricadute delle politiche energetiche su alcuni comparti, quale quello industriale, in vista degli obiettivi di zero emissioni da raggiungere nella *roadmap* 2030-2050. Allo stesso tempo il tema dei c.d. conflitti intra-ambientali pone ulteriori riflessioni in ordine al bilanciamento tra obiettivi climatici da raggiungere e azioni ambientali da intraprendere⁵.

L'obiettivo dell'abbandono dei sistemi energetici basati sui combustibili fossili, che deve in ogni caso tener conto degli effetti derivanti dalle riconversioni industriali e le impicanti ricadute sociali, si pone per l'UE come un traguardo necessario, ma allo stesso tempo non scontato, se si vuole realizzare una transizione energetica "giusta" ed "equa", oltre che possibile⁶.

Da ciò ne consegue che la fase attuale, fortemente incentrata sulla lotta ai cambiamenti climatici, prescrive revisioni giuridiche che vanno a incidere su altri settori della vita di relazione economica. Centrale in tale percorso si è posta l'agenda di trasformazione europea guidata dal richiamato *Green Deal* europeo di cui alla comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019⁷ che ha trovato ulteriore

⁵ In alcune circostanze, diventa quasi inevitabile che sorgano delle controversie che hanno ad oggetto il contrasto tra le «esigenze climatiche ed energetiche, legate all'obiettivo di incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, da una parte, e le esigenze ambientali, legate all'esigenza di proteggere i territori interessati dalla localizzazione delle nuove centrali di produzione di energia rinnovabile, dall'altra parte». Così, da ultimo M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali*, in questa *Rivista*, 17 febbraio 2023, p. 257 ss., in part. p. 260, consultabile online.

⁶ Per i caratteri salienti di una transizione "giusta" nelle diverse rappresentazioni di "non lasciare indietro nessuno" secondo gli obiettivi dichiarati dall'Unione europea nel *Green Deal*, si rinvia *ex multis* a L. AMMANNATI, *Transizione energetica, "just transition" e finanza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1, 2022, p. 289 ss.

⁷ Altrettanto significativa per i prossimi decenni si pone la sfida di estendere e proporre i *target* ambientali-energetici dell'UE nelle relazioni esterne (c.d. effetto Bruxelles). Per un approfondimento della necessità di far sì che gli obiettivi climatico-ambientali dell'Unione siano perseguiti anche dagli Stati terzi per avere un'incisione sostanziale nella lotta ai cambiamenti climatici, cfr. F. FERRARO, *L'evoluzione della*

specificazione per il comparto industriale nel *Clean Industrial Deal*, di cui alla comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025⁸.

Parallelamente a tali profili si pone il dibattito in corso, in ordine all'impiego dell'energia nucleare. Merita evidenziare come l'energia nucleare è stata a lungo considerata una fonte alternativa a basse emissioni di carbonio rispetto ai combustibili fossili, costituendo quasi il 26% dell'energia elettrica prodotta nell'UE. Tuttavia, a seguito dei disastri di Chernobyl nel 1986 e di Fukushima nel 2011, ha suscitato molti dubbi in ordine al suo impiego per scopi civili e commerciali⁹.

Il tema, di recente, è ritornato ad avere una sua rilevanza a seguito dell'inclusione dell'energia nucleare nel c.d. regolamento tassonomia¹⁰,

politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti, in questa *Rivista*, 4 gennaio 2022, p. 170 ss., consultabile online.

⁸ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 26 febbraio 2025, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM (2025) 85final.

⁹ Sebbene la decisione di includere l'energia nucleare nei mix energetici spetti agli Stati membri, l'UE ha promosso da diverso tempo norme di sicurezza rigorose e la gestione responsabile dei rifiuti nucleari. Attualmente la disciplina trova fondamento nella direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi, che prevede in capo agli Stati membri l'obbligo di presentare una relazione sull'attuazione della direttiva ogni tre anni.

¹⁰ Dal 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il regolamento delegato (UE) 2022/12, del 9 marzo 2022, che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche.

La disciplina sulla tassonomia trova il suo riferimento istitutivo nel regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, che istituisce un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Tale disciplina è completata dagli atti delegati della Commissione volti a regolamentare nello specifico due profili rilevanti: uno attinente agli obblighi di informazione e di comunicazione in merito alle attività economiche ecosostenibili da parte delle imprese; l'altro profilo, invece, è attinente ai criteri di vaglio tecnico per le attività economiche che hanno le potenzialità di contribuire alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Ad entrambi gli aspetti sono corrisposti due regolamenti delegati (regolamento delegato (UE) 2021/2178 della Commissione, del 6 luglio 2021, e regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021), che hanno visto una recente modifica da parte del richiamato regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione, del 9 marzo 2022, che ha modificato, appunto, il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la

in cui sono indicate da parte dell'Unione europea le energie a basse emissioni a cui gli Stati possono far riferimento per il raggiungimento degli obiettivi climatici.

Invero, l'inclusione dell'energia nucleare nell'elenco del c.d. Regolamento tassonomia non è parsa affatto scontata, considerate le diverse posizioni statali in ordine al nucleare, per aspetti incentrati sulla sicurezza delle stesse centrali nucleari¹¹.

Di qui una ulteriore riflessione in ordine alla valutazione del ricorso all'utilizzo delle c.d. mini-centrali nucleari, che rispetto alle centrali nucleari convenzionali più grandi, presentano diversi vantaggi, come tempi di costruzione più brevi, caratteristiche di sicurezza migliorate e una maggiore attrattiva per gli investitori privati grazie ai loro costi iniziali inferiori e ai tempi di sviluppo più brevi.

In tale logica il 14 febbraio 2024 la stessa Commissione ha promosso l'Alleanza industriale europea per i piccoli reattori modulari (SMR).

L'alleanza si rivolge ad un'ampia gamma di parti interessate in materia di SMR, tra cui fornitori, servizi pubblici, società nucleari specializzate, istituzioni finanziarie, organizzazioni di ricerca, centri di formazione e organizzazioni della società civile.

L'obiettivo principale dell'Alleanza è rafforzare la catena di approvvigionamento nucleare in Europa facendo leva sulla sua capacità di produzione e innovazione e rafforzando la cooperazione dell'UE. I piccoli reattori modulari, oggetto da tempo di analisi e sviluppo del programma ricerca Euratom, rappresentano un potenziale nei sistemi energetici integrati, fornendo elettricità e calore a basse emissioni di carbonio con un'impronta relativamente ridotta¹².

comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche. Per un approfondimento, v. F. PETRUCCI, *Tassonomia UE, tra attività "sostenibili" anche gas e nucleare*, in *ReteAmbiente*, 20 luglio 2022, consultabile online.

¹¹ Per alcuni significativi riferimenti in ordine all'*iter* normativo, non affatto scontato, cfr. comunicato stampa del Parlamento europeo, *Tassonomia: sì all'inclusione di attività dei settori del gas e del nucleare*. Il Parlamento ha respinto una mozione contro l'inclusione del gas e del nucleare tra le attività economiche eco-sostenibili, 6 luglio, 2022, consultabile online.

¹² Gli stessi piccoli reattori nucleari possono contribuire alla decarbonizzazione di settori con emissioni difficili da abbattere, come i trasporti, l'industria chimica e siderurgica e il teleriscaldamento.

In combinazione con altre fonti di energia pulita, i piccoli produttori saranno chiamati a svolgere un ruolo significativo nella realizzazione della transizione verso l'energia pulita e nel rafforzamento della sicurezza energetica in Europa nei prossimi anni, contribuendo a decarbonizzare l'industria, producendo idrogeno a basse emissioni di carbonio per l'impiego industriale e civile.

È da immaginare, pertanto, un'ulteriore fase di regolamentazione da parte dell'Euratom e della stessa UE in un prossimo futuro. Rispetto alla fase precedente la regolamentazione avrà una prospettiva decisamente diversa, certamente confermativa dei profili di sicurezza e degli impianti e non solo, ma che guarderà al raggiungimento degli obiettivi energetici come prioritari rispetto alle (sia pur legittime) resistenze statali in ordine all'impiego di tale fonte energetica.

2. La costituzione del mercato interno dell'energia

Le persistenti prerogative nazionali sulla gestione e controllo sul settore non potevano ignorare in assoluto gli obiettivi di regolamentazione del mercato previsti dal Trattato comunitario e le necessarie esigenze normative che un settore in continua evoluzione richiedeva.

Per tali ragioni l'intervento per l'adozione di atti derivati in materia ha comportato come necessario il ricorso, a basi giuridiche differenti¹³.

¹³ Il corso ad altre basi giuridiche ha interessato i settori concernenti la tassazione, *ex art. 93 TCE (ora 113 TFUE)*; il mercato interno, *ex art. 95 TCE (ora 114 TFUE)*; l'ambiente, *ex art. 175, parr. 1 e 2, lett. c), TCE (ora 192 TFUE)* e reti transeuropee, *ex artt. 154, 156 e 158 TCE, (ora 170, 172 e 174 TFUE)*. Non è mancato, tuttavia, il ricorso alla base giuridica dell'art 100 TCE (ora 122 TFUE) impiegata per superare difficoltà nell'approvvigionamento energetico. Certamente ciò ha posto in alcuni casi interrogativi in ordine al possibile ricorso al doppio fondamento giuridico, risolto anche secondo i parametri elaborati dalla Corte di giustizia. Sul tema cfr. *ex multis*, Corte giust. 9 ottobre 2001, C-377/98, *Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio*. Per alcune criticità evidenziate, in ordine al ricorso ad altre basi giuridiche, con particolare riferimento all'*ex art. 95 TCE*, cfr. F. MUNARI, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *DUE*, n. 4, 2006, in part. p. 892 ss.; M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo*, nn. 1-2, 2009, p. 48 ss., in part. p. 50. In ogni caso, pur in assenza di una base giuridica sulla competenza energetica dell'Unione, la disciplina materiale del diritto dell'Unione dell'energia si è strutturata, fondandosi di volta in volta ora sul diritto della concorrenza, ora sul diritto ambientale, ora sui rapporti bilaterali, ora sulle relazioni esterne.

Allo stesso tempo, utile si è posto il ricorso alla clausola generale contenuta nell'art. 235 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE, ora art. 352 TFUE) per promuovere il ravvicinamento delle normative nazionali rilevanti per l'instaurazione o il funzionamento del mercato comune.

In tale contesto, con particolare riferimento allo sviluppo del mercato interno dell'energia (gas ed elettricità), si è fatto riferimento ai principi generali dell'architettura comunitaria, tra cui il principio di libera concorrenza.

Sin dall'inizio del percorso comunitario, grazie anche al contributo della Corte di giustizia, si è associato il bene-energia alla nozione di merce, potendola così assoggettare alle regole di concorrenza.

A partire dalla storica sentenza *Costa/Enel* del 15 luglio del 1964, la Corte di giustizia ha compiuto il primo passo in quel lungo processo di ancoraggio dell'energia al Trattato che istituisce la Comunità economica europea, asserendo l'applicabilità delle norme sulla libera circolazione delle merci e sui monopoli commerciali (art. 37 TCEE, ora art. 37 TFUE) anche all'energia elettrica in quanto «merce».

Nello sviluppo successivo del processo di integrazione europea, e con le modifiche apportate dall'Atto unico europeo, prende corpo l'orientamento secondo il quale anche le imprese svolgenti attività nel settore elettrico avrebbero dovuto a tutti gli effetti essere assoggettate alle norme sulla concorrenza. Tale visione fu promossa nonostante si trattasse di «imprese incaricate di svolgere servizi di interesse economico generale» (art. 90 TCEE, ora art. 106 TFUE), rilevando attenzione l'attività economica posta in essere rispetto alle valutazioni precedenti orientate alla valutazione soltanto del bene.

In seguito, sarà la lettura giurisprudenziale delle regole *antitrust* del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), operata dai giudici di Lussemburgo sin dagli anni '90 del secolo scorso, a convalidare e rafforzare il predetto orientamento e a consolidare l'estensione della disciplina alle imprese energetiche¹⁴.

¹⁴ Per lo sviluppo di tale orientamento, cfr. *ex multis*, Corte giust. 27 aprile 1994, C-393/92, *Almelo*; Corte giust. 23 ottobre 1997, C-158/94, *Commissione/Italia*; Corte giust. 23 ottobre 1997, C-159/94, *Commissione/Francia*. Nella prima controversia menzionata, riguardante il Comune d'Almelo e la società Monopoli nazionali energia, la Corte al punto 18 ha in particolar modo ha evidenziato «l'interesse generale nella

La Corte, nel ricercare un punto di equilibrio, ha chiarito in che misura le imprese incaricate di svolgere servizi di interesse economico generale avrebbero dovuto essere sottoposte al regime concorrenziale, senza per questo compromettere l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico su di esse gravanti. Essa, in specie, ha definito le condizioni alle quali gli Stati potevano riconoscere alle imprese energetiche quei «diritti speciali o esclusivi» che l'art. 106 TFUE, in via di principio, rende incompatibili con un regime concorrenziale.

Nonostante questi passaggi evolutivi fondamentali, la realizzazione del mercato interno dell'energia – quale completamento del mercato unico – ha scontato limiti strutturali che ne hanno tardato l'affermazione.

Certamente, la resistenza significativa è scaturita dalla sussistenza di monopoli e dalla permanenza di diritti esclusivi di vendita, riguardanti l'importazione ed esportazione dei prodotti energetici. Allo stesso tempo, la disomogeneità tra Stati nella diversità delle fonti energetiche e delle condizioni in cui essi sono prodotte non ha favorito da subito una regolamentazione considerata che trattasi di un settore che richiede un elevato livello di cooperazione tra gestori di sistema. Per tali motivi, i mercati settoriali dell'energia elettrica e del gas naturale sono stati oggetto di intervento progressivo procedendo per fasi gradualali nel tempo grazie ai cd. pacchetti energia¹⁵.

garanzia dell'approvvigionamento continuo di energia elettrica in tutto il territorio oggetto della concessione, a tutti gli utenti – distributori locali o consumatori finali – nelle quantità richieste in qualsiasi momento, a tariffe uniformi e a condizioni che possono variare solo secondo criteri obiettivi applicabili all'intera clientela». In dottrina, cfr. *ex multis* A. COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 2005, p. 233 ss.; G. CAIA, N. AICARDI, *Energia*, in M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Speciale, vol. II, Milano, 2007, p. 691 ss.

¹⁵ Per un'analisi dei vari interventi normativi cd. pacchetti energia che si sono succeduti nelle diverse fasi normative di intervento da parte dell'Unione europea cfr. *ex multis* S. CASSESE, *La disciplina del mercato dell'elettricità*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 4, 1997, p. 753 ss.; A. COLAVECCHIO, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario: alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari, 2001; L. AMMANNATI, *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005; G. CAIA, N. AICARDI, *op. cit.*; E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regole e concorrenza*, Torino, 2007; C. W. JONES, (ed.), *EU Energy Law*, vol. I e *Internal Energy Markets*, vol. II, *EU Competition Law and Energy Markets*, Lovanio, 2007; E. GRIPPO, F. MANCA,

Il momento iniziale di questo lungo percorso coincide con l’emanazione della direttiva 90/377/CEE del 29 giugno 1990, sulla trasparenza dei prezzi per il gas e per l’energia, e della direttiva 90/547/CEE del 29 ottobre 1990, concernente il transito di energia elettrica sulle grandi reti che hanno aperto la strada alla progressiva eliminazione dei monopoli statali presenti nella maggior parte degli Stati membri.

In tale fase un ruolo significativo ha assunto la stessa Commissione, avviando una serie di pronunce di infrazione nei confronti di alcuni Stati membri (in particolare Italia, Francia e Spagna) ritenendoli responsabili di essersi riservati diritti esclusivi di importazione ed esportazione dell’energia elettrica attraverso i monopoli di importazione del gas e dell’elettricità, violando così gli obblighi incombenti di cui alle disposizioni degli artt. 28, 30 e 31 TCE (ora artt. 34, 36 e 37 TFUE)¹⁶.

Tuttavia, l’avvio delle stesse procedure di infrazione assunse un significato oltre che giuridico anche politico nel dibattito, già presente a partire dagli anni ’80 del secolo scorso, in ordine alla sussistenza di monopoli volti restringere l’accesso ai mercati nazionali. Ciò comportò una convinta riflessione normativa dando vita così al primo pacchetto energia rappresentato per il mercato dell’elettricità dalla direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996¹⁷ seguita, un anno e mezzo dopo, dall’adozione della direttiva 98/30/CE del 22 giugno 1998¹⁸ per il mercato interno del gas naturale, affermando principi e regole comuni

Manuale breve di diritto dell’energia, Padova, 2008; A. CHECCHI, *op. cit.*; E. CIARALDI, *Mercati europei dell’elettricità e del gas. Il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, in *MCR*, n. 1, 2008, p. 179 ss.; M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, cit., p. 106 ss.; F. DI CRISTINA, *L’attuazione del “terzo pacchetto” e il nuovo assetto dei mercati energetici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2011, p. 928 ss.; P. BERTOLINI, A. GEMMO, *Clean Energy Package, La transizione verso l’Unione dell’energia*, in *RGA*, 4 luglio 2019; V. DI STEFANO, E. BREDI, V. OLINI, *L’evoluzione della disciplina energetica europea: dal primo pacchetto al REPowerEU*, in *Amministrazione in cammino*, 26 settembre 2022.

¹⁶ Sul punto cfr. *Commissione/Italia*, C-158/94, sopra citata; *Commissione/Francia*, C-159/94, sopra citata; Corte giust. 23 ottobre 1997, C-160/94, *Commissione/Spagna*.

¹⁷ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica.

¹⁸ Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

in un'ottica pro-concorrenziale, al fine anche di favorire l'ingresso di nuovi operatori, sia nella fase di produzione sia in quella di vendita.

Tuttavia, gli obiettivi prefigurati di accesso alla rete proprietaria tra le società che detengono la proprietà delle reti ed effettuano la gestione delle attività di trasporto – affermazione del principio di separazione – e le imprese esercenti attività di approvvigionamento/produzione e fornitura di gas naturale, nonché l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, solo in parte vengono raggiunti.

Con la seconda fase di liberalizzazione inaugurata con la direttiva 2003/54/CE del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva elettricità)¹⁹ e con la direttiva 2003/55/CE del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (direttiva gas)²⁰, viene rafforzato il principio di accesso alla rete limitando le ipotesi di deroga soltanto per la salvaguardia di interessi generali di carattere imperativo come la sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

Tuttavia, le sentenze di condanna nei confronti di alcuni Stati membri per il ritardo del recepimento dei principi contenuti nel secondo pacchetto energia, con particolare riferimento alla direttiva 2003/54/CE del 26 giugno 2003, hanno contribuito al profilarsi di una successiva fase di riflessione²¹.

Ciò ha comportato, dapprima il Libro verde della Commissione dell'8 marzo 2006, «Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura» e, in seconda battuta, l'emanazione del successivo terzo pacchetto energia comprendente un numero significativo di provvedimenti normativi, anche indice dell'esigenza di una strutturazione del processo normativo volto a superare gli “stalli” precedenti.

Certamente pietre “miliari” del processo di costruzione e completamento del mercato interno dell'energia sono le direttive

¹⁹ Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE.

²⁰ Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE.

²¹ Cfr. Corte giust. 28 settembre 2006, C-353/05, *Commissione/Lussemburgo*; Corte giust. 21 giugno 2007, C-358/05, *Commissione/Spagna*.

72/2009/CE e 73/2009/CE del 13 luglio 2009, concernenti rispettivamente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale. Predette direttive, contenute nel cd. terzo pacchetto energia, sono state oggetto di recente modifica²².

Con riferimento alle norme di organizzazione del settore (Capo II, art. 3 ss.) la direttiva 72/2009/CE prevede un rafforzamento dei diritti dei consumatori, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di imporre alle imprese del settore dell'elettricità obblighi di servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa quella di approvvigionamento, la regolarità e la qualità del servizio e il prezzo delle forniture.

Rilevanti nella logica di fondo del completamento di un mercato unico dell'energia si pongono le disposizioni volte a garantire la separazione effettiva tra le attività di rete (sistemi di trasmissione e gestori di sistemi di trasmissione) e le attività di fornitura e di produzione (Capo IV, art. 9 ss.) prevedendo un articolato basato su tre opzioni²³.

Come per il settore elettrico, anche per il gas la realizzazione di obiettivi di separazione effettiva tra le attività di rete (sistemi di trasporto e gestori di sistemi di trasporto) si pone prioritario nella direttiva 73/2009/CE del 13 luglio 2009 come determinante per uno sviluppo concorrenziale del settore.

²² Il cd. terzo pacchetto energia si compone del: regolamento (CE) 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; regolamento (CE) 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003; regolamento (CE) 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005. Proprio a completamento del pacchetto normativo centrali si sono poste la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE e la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE.

²³ Nell'ipotesi in cui il sistema di trasmissione appartenga ad un'impresa verticalmente integrata vengono prefigurate tre ipotesi alternative: a) separazione integrale della proprietà («ownership unbundling»); b) ricorso a un gestore di sistemi indipendente («independent system operator»); c) ricorso a un gestore di trasmissione indipendente («independent transmission operator»).

Con le stesse modalità del settore elettrico, la direttiva gas prefigura il triplice meccanismo opzionale già indicato, diversificato per alcuni aspetti applicativi dettati dalla caratterizzazione del settore.

Più in dettaglio, con la direttiva 2009/73/CE vengono stabilite norme comuni focalizzate per il trasporto, distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale. Incentrata alla stessa logica degli obblighi di fornitura dei servizi elettrici si pongono le disposizioni sul rispetto degli impegni dei gestori dei sistemi di distribuzione. Essa definisce le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore del gas naturale, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto, la distribuzione, fornitura e lo stoccaggio di gas naturale nonché la gestione di sistemi. Va precisato che le norme stabilite dalla direttiva per il gas naturale, compreso il gas naturale liquefatto, si applicano in modo non discriminatorio anche al biogas e al gas derivante dalla biomassa o ad altri tipi di gas, nella misura in cui i suddetti gas possono essere iniettati nel sistema del gas naturale e trasportati attraverso tale sistema senza porre problemi di ordine tecnico o di sicurezza.

Il terzo pacchetto energia rappresenta decisamente l'intervento strutturato che ha meglio contribuito in maniera significativa al lungo percorso normativo dell'energia, in quanto supera le preesistenti criticità di una regolamentazione calibrata soltanto su singole fasi dell'attività economica ponendo così le premesse concrete, maturate nei successivi interventi, per la realizzazione "piena" del mercato interno dell'energia²⁴.

Mediante le direttive 72/2009/CE e 73/2009/CE si hanno un ulteriore sviluppo e potenziamento dei profili concorrenziali. Diviene oggetto di regolamentazione l'intero processo economico nelle sue diverse articolazioni correlate al trasporto, distribuzione, fornitura, fasi certamente più evidenti nei mercati del gas includente l'ulteriore fase di stoccaggio di gas naturale.

²⁴ Per uno spunto riflessivo in tal senso, v. F. DONATI, *La Roadmap 2050 e la governance europea dell'energia*, in *RRM*, n. 1, 2014, p. 67 ss. L'A., nell'analizzare il percorso normativo concernente nello specifico i tre pacchetti energia, evidenzia la prospettiva di una "nuova" fase regolatoria del mercato interno coincidente con la «tabella di marcia per l'energia 2050», di cui alla comunicazione della Commissione, del 15 dicembre 2011.

Ulteriore elemento peculiare delle direttive è costituito dall'attenzione al profilo ambientale a partire ad esempio dalle valutazioni in ordine al rilascio di autorizzazioni per la costruzione di impianti, e nel quadro del sistema di trasporto e stoccaggio (Capo III, art. 9 ss. direttiva gas).

3. Lo sviluppo progressivo del mercato interno dell'energia e l'incidenza degli obiettivi climatici

Lo snodo dal terzo pacchetto dell'energia in poi è caratterizzato anche dai profili ambientali-climatici che diventano strumenti propositivi della regolamentazione settoriale.

Il lungo percorso di realizzazione del mercato interno dell'energia anche nella sua fase attuale si incrocia con lo sviluppo progressivo nella rinnovata prospettiva di riduzione delle emissioni di CO₂. Ciò comporta che la stessa logica di regolamentazione mediante i cd. pacchetti energia si confronta con provvedimenti attinenti ai mercati, anche settoriali del gas ed elettricità, non più e soltanto calibrati su principi tradizionali di mercato che hanno contraddistinto la regolamentazione, fin qui rappresentata, ma anche basati su nuovi principi ispirati all'esigenza di una transizione energetico-climatica.

Non è un caso che si fanno rientrare nel cd. quarto pacchetto energia i provvedimenti del *Clean Energy Package* adottato il 5 giugno del 2019²⁵. Diversamente per le “parallele” innovazioni del mercato del gas

²⁵ Il pacchetto si compone di ben otto provvedimenti: direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'efficienza energetica; direttiva 2018/844/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; direttiva 2018/2002/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; regolamento (UE) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica; regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativo all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER); regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica; direttiva

bisogna fare riferimento alla direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Tra i provvedimenti costitutivi il *Clean Energy Package*, significativo si pone il regolamento (UE) 2019/943 del 5 giugno che mira a creare mercati elettrici nazionali «efficienti e integrati, che consentano un accesso non discriminatorio a tutti i fornitori di risorse e ai clienti dell'energia elettrica, responsabilizzino i consumatori, assicurino la competitività sul mercato globale, la gestione della domanda, lo stoccaggio di energia e l'efficienza energetica»²⁶.

In tale logica di principi generali, molteplici si presentano gli obiettivi normativi da perseguire, espressione di una nuova stagione normativa²⁷. Tali obiettivi ai sensi dell'art. 3, par. 1 del richiamato regolamento (UE) 2019/943 sono volti a: «favorire la libera formazione del prezzo dell'energia elettrica; incoraggiare i consumatori a partecipare al mercato e alla transizione energetica; agevolare l'aggregazione della domanda distribuita e dell'offerta; consentire l'integrazione e la remunerazione a prezzi di mercato dell'energia elettrica generata da fonti rinnovabili; incentivare investimenti di lungo periodo volti alla creazione di un sistema elettrico de-carbonizzato e sostenibile; rimuovere progressivamente le barriere tra i singoli mercati energetici stabilendo norme eque per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica; agevolare lo sviluppo di un mercato all'ingrosso efficiente e trasparente, al fine di incrementare la sicurezza relativa all'approvvigionamento dell'energia elettrica; garantire ai partecipanti al mercato il diritto di accedere alla rete in modo trasparente e non discriminatorio».

In tale quadro, una novità degna di nota rispetto al percorso normativo precedente consiste nella maggiore responsabilizzazione dei

2019/944/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

²⁶ Così art. 1, lett. b), regolamento (UE) 2019/943, cit.

²⁷ Per un esame dei provvedimenti contenuti nel quarto pacchetto energia, con particolare riferimento a quelli prettamente significativi per il mercato interno, cfr. *ex multis* P. BERTOLINI, A. GEMMO, *op. cit.*; AA.VV., *Derecho de la energía y clean energy package*, Pamplona, 2021; V. DI STEFANO, E. BREDI, V. OLINI, *op. cit.*

soggetti coinvolti, i quali dovranno essere in grado di poter coprire i rischi di fluttuazione dei prezzi.

A tal fine, i gestori dei sistemi di trasmissione dovranno rilasciare diritti di trasmissione a lungo termine (o disporre misure equivalenti) per permettere ai partecipanti al mercato, inclusi i produttori di energia da fonti rinnovabili, di avere adeguate opportunità di copertura dei rischi finanziari contro la fluttuazione dei prezzi²⁸.

Tale sistema di garanzia è possibile in quanto le norme regolanti il commercio all'ingrosso dell'energia elettrica contenute nel regolamento (UE) 2019/943 prevedono un'armonizzazione degli orari di chiusura con specifico riferimento ai cd. mercati del giorno prima e ai mercati infragiornalieri²⁹.

Altra novità caratterizzante la disciplina del regolamento consiste nella possibilità, ai sensi dell'art. 55, di istituire un ente specializzato operante nell'interesse dell'Unione, denominato *EU Distribution System Operators Entity* (EU DSO), il cui scopo principale consiste nel promuovere sia il completamento e il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, sia una gestione ottimale e coordinata dei sistemi di distribuzione e trasmissione³⁰.

²⁸ Ispirata ad una logica di contenimento dei prezzi nella prospettiva della tutela dei consumatori e che tiene ovviamente conto del principio fondante del libero mercato si pongono le previsioni degli artt. 9 e 10 del medesimo regolamento, statuendo, altresì che non dovranno essere previsti limiti minimi o massimi del prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica (fatti salvi i limiti armonizzati sui prezzi di bilanciamento massimi e minimi e i limiti tecnici di prezzo applicabili negli orizzonti temporali di bilanciamento nei mercati del giorno prima e infragiornaliero).

²⁹ Ulteriore novità significativa si rinviene nell'art. 12 del regolamento (UE) 2019/943, cit., volto a disciplinare l'attività c.d. di dispacciamento degli impianti di generazione e di gestione della domanda che deve essere non discriminatoria, trasparente e tendenzialmente basata sul mercato. In deroga a quest'ultimo aspetto, il regolamento prevede la priorità del dispacciamento a favore degli impianti di generazione che utilizzano le fonti energetiche rinnovabili aventi una capacità installata inferiore a 400 kW, limite che verrà ridotto a 200 kW per gli impianti entrati in funzione dopo il 1° gennaio 2026. Cfr. art. 12, par. 2, lett. a), e par. 5, regolamento (UE) 2019/943.

³⁰ *Ivi*, art. 55. Tra i compiti attribuiti all'EU DSO figurano le attività finalizzate a promuovere la gestione e la pianificazione delle reti di distribuzione in coordinamento con la gestione e la pianificazione delle reti di trasmissione, nonché ad agevolare l'integrazione delle fonti energetiche rinnovabili e di altre risorse incorporate nella rete di distribuzione, quali lo stoccaggio dell'energia.

Oltre al richiamato regolamento di revisione del mercato interno dell'energia elettrica, merita rilievo anche la direttiva (UE) 2019/944 del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica rientrando anch'essa nel *Clean Energy Package* e che dispone una revisione complessiva della previgente direttiva 2009/72/CE e della direttiva 2012/27/UE³¹.

Nel suo impianto complessivo, la direttiva (UE) 2019/944 è volta ad adattare il quadro normativo alle nuove dinamiche del mercato legate all'obiettivo della decarbonizzazione del sistema energetico e ai possibili sviluppi tecnologici, nonché ad obiettivi di partecipazione dei consumatori, potenziando gli obiettivi già maturati durante il percorso normativo degli anni precedenti, ossia accesso dei terzi all'infrastruttura di trasmissione e di distribuzione, obblighi in materia di separazione e norme sull'indipendenza delle autorità di regolamentazione negli Stati membri.

Nella rinnovata visione, anche il rapporto prezzi di mercato e il superamento degli effetti distorsivi della concorrenza assumono – rispetto agli interventi di cui al precedente terzo pacchetto energia – una correlazione significativa non solo per potenziare il principio dell'accesso all'energia, ma anche come incentivo per le interconnessioni transfrontaliere e per gli investimenti nella nuova generazione di energia elettrica, determinando così, a lungo termine, la convergenza dei prezzi³².

L'intervento di revisione muove dalla considerazione della sussistenza di mercati nazionali frammentati che hanno ostacolato la fornitura di energia elettrica su base paritaria e che hanno comportato un innalzamento dei costi.

Per ovviare a ciò, gli Stati membri e le autorità di regolazione, al fine di assicurare la fornitura di energia elettrica al prezzo più competitivo possibile, dovrebbero agevolare l'accesso transfrontaliero di nuovi fornitori di energia elettrica da fonti di energia diverse³³.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la direttiva prevede due importanti principi: la libertà di scelta del fornitore e l'opzione dei

³¹ Direttiva (UE) 2019/944, cit.

³² *Ivi*, considerando n. 19.

³³ *Ivi*, considerando n. 13.

fornitori di determinare liberamente il prezzo della fornitura di energia elettrica ai clienti³⁴.

In relazione al primo principio, deve essere assicurato dagli Stati membri a tutti i clienti la possibilità di poter scegliere tra più di un contratto di fornitura di energia elettrica. Parallelamente, il secondo principio si colloca in una dinamica di mercato e di effettiva concorrenza, sottoposta in via eccezionale ad un sistema di deroga finalizzato ad assicurare da parte degli Stati membri la protezione dei clienti che versino in condizioni di povertà energetica³⁵ e dei soggetti classificabili come clienti vulnerabili³⁶.

L'ulteriore conseguenza strutturale di tali previsioni caratterizzante il quarto pacchetto energia non può che riguardare il potenziamento della tutela dei consumatori, e il riconoscimento agli stessi un ruolo attivo nel processo energetico³⁷.

Come precisato nel considerando 37 della direttiva (UE) 2019/944, tutti i consumatori dovrebbero poter trarre vantaggio dalla partecipazione diretta al mercato, in particolare adeguando i consumi in

³⁴ Tali principi si rinviengono rispettivamente negli artt. 4 e 5 direttiva (UE) 2019/944.

³⁵ In tale contesto, occorre precisare che in assenza di una di una specifica definizione normativa di "povertà energetica", l'art. 29, par. 1, direttiva (UE) 2019/944 individua alcuni criteri che potranno essere utilizzati dagli Stati membri al fine di identificare il numero delle famiglie che versino in tali condizioni, quali il basso reddito, l'elevata spesa per l'energia rispetto al reddito disponibile e la scarsa efficienza energetica. Non esistendo una misurazione standard per la povertà energetica, vi sono diversi indicatori come il *Low Income/High Costs* (LIHC) che si riferisce a un alto livello di spesa energetica combinato con un reddito inferiore alla soglia di povertà. Sul punto, si rinvia a A. FIORINI, *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, n. 2, 2022, p. 72 ss.

³⁶ Ai sensi dell'art. 28 direttiva (UE) 2019/944, ciascun Stato membro è tenuto a definire il concetto di cliente vulnerabile facendo riferimento ai livelli di reddito, alla quota del reddito disponibile destinata alle spese per l'energia, all'efficienza energetica delle abitazioni, alla dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche per motivi di salute, all'età o altri criteri.

³⁷ In particolare, ai sensi dell'art. 15 della medesima direttiva, ai clienti sono riconosciuti una serie di diritti (per tali motivi definiti «attivi») volti ad: a) operare direttamente o in maniera aggregata; b) vendere energia elettrica autoprodotta, anche attraverso accordi per l'acquisto di energia elettrica; c) partecipare a meccanismi di flessibilità e a meccanismi di efficienza energetica; d) delegare a un terzo la gestione degli impianti necessari per le loro attività, compresi l'installazione, il funzionamento, il trattamento dei dati e la manutenzione, senza che il terzo sia considerato un cliente attivo; e) vedersi contabilizzata separatamente l'energia elettrica immessa in rete e quella assorbita dalla rete come base per il calcolo degli oneri di rete.

base ai segnali del mercato e, in cambio, beneficiare di prezzi più bassi dell'energia elettrica o di altri incentivi³⁸.

La nuova visione del mercato interno dell'energia elettrica si basa molto sulla dimensione allargata dell'inclusione responsabile dei soggetti coinvolti proponendo un modello nuovo di consumatore che diventa esso stesso produttore di energie (cd. prosumer) negli obiettivi delle Comunità energetiche.

Come fatto già cenno, anche per il mercato del gas è possibile delineare aspetti progressivi della disciplina, soprattutto con riferimento all'affermazione delle regole dell'Unione europea applicabili alla interconnessione con gasdotti e reti di Paesi terzi, potenziando così la regolamentazione del mercato interno rispetto ad una visione energetica basata per molto tempo sulla dipendenza da quest'ultimi, non sempre a vantaggio dell'intera Unione, ma spesso a beneficio energetico e commerciale soltanto di alcuni Stati membri.

A tale logica si ispira la direttiva (UE) 2019/692, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

In particolare, viene in considerazione l'estensione di alcune norme applicabili ai gasdotti di trasporto tra due o più Stati membri, all'interno dell'Unione, anche ai gasdotti di trasporto che collegano l'Unione con i Paesi terzi, prevedendo la sottoponibilità degli stessi alla disciplina, di c.d. *unbundling*, dapprima menzionata e contenuta nell'art. 9 della direttiva 2009/73/UE.

³⁸ Ciò si sostanzierebbe nel riconoscimento in capo agli stessi del diritto di poter scegliere di avere un sistema di misurazione intelligente e un contratto con prezzi dinamici dell'energia elettrica.

Ai sensi dell'art. 11 direttiva (UE) 2019/944, gli Stati membri devono assicurare ai clienti finali dotati di un contatore intelligente, la possibilità di poter concludere, su richiesta, un contratto con prezzo dinamico dell'energia elettrica con almeno un fornitore e con ogni fornitore che abbia più di 200.000 clienti finali.

In aggiunta, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la possibilità in capo a tutti i clienti di poter acquistare e vendere servizi di energia elettrica, anche mediante l'aggregazione, indipendentemente dal loro contratto di fornitura di energia elettrica e da un'impresa elettrica di loro scelta. L'aggregazione è definita dall'art. 2, n. 18 della medesima direttiva come la funzione svolta da una persona fisica o giuridica finalizzata alla combinazione di più carichi di clienti o di energia elettrica generata, per la vendita, l'acquisto o la vendita all'asta in qualsiasi mercato dell'energia elettrica.

La rilevanza di tale profilo scaturisce dal dato che la valutazione giuridica del terminale del gasdotto nel Paese terzo non si presenta indifferente alle ricadute sul mercato interno dell'energia e alla sicurezza degli approvvigionamenti.

Per tali motivi la novellata disciplina ritiene che i gasdotti, laddove colleghino un impianto di produzione di petrolio o gas di un Paese terzo ad un impianto di trattamento o ad un terminale costiero di approdo all'interno di uno Stato membro, dovrebbero essere considerati reti di gasdotti a monte con la relativa applicazione di disciplina³⁹.

Diversamente i gasdotti che collegano un impianto di produzione di petrolio o di gas di uno Stato membro a un impianto di trattamento o a un terminale costiero di approdo all'interno di un Paese terzo non dovrebbero essere considerati reti di gasdotti a monte, data l'improbabilità di un impatto significativo sul mercato interno dell'energia di siffatti gasdotti.

Rilevante ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione, pertanto, si pone la modifica all'art. 1 della definizione di «interconnettore» già contenuta nella direttiva 2009/73/UE, quale una linea di trasporto (gasdotto), che attraversa o si estende oltre una frontiera tra Stati membri con l'unico scopo di collegare i sistemi nazionali di trasporto di tali Stati membri.

La nuova definizione estende la qualifica di interconnettori anche ai gasdotti di trasporto tra uno Stato membro e un Paese terzo fino al confine del territorio degli Stati membri o alle acque territoriali di tale Stato membro⁴⁰.

L'esatta individuazione e qualificazione di interconnettore dei gasdotti che collegano l'Unione con i Paesi terzi, comporta l'applicazione della disciplina contenuta all'art. 9 della direttiva 2009/73/UE sul c.d. *unbundling*, inteso quale obbligo della separazione proprietaria tra le società che detengono la proprietà delle reti ed

³⁹ L'applicabilità della direttiva 2009/73/CE ai gasdotti di trasporto, da e verso i Paesi terzi è circoscritta al territorio degli Stati membri. Per quanto riguarda i gasdotti di trasporto *offshore*, la direttiva 2009/73/CE trova applicazione anche per le acque territoriali dello Stato membro in cui è situato il primo punto di interconnessione con la rete degli Stati membri.

⁴⁰ Nel caso dell'Italia, anche ai gasdotti di trasporto, dal limite delle acque territoriali italiane fino al primo punto di interconnessione con la rete italiana di trasporto.

effettuano la gestione delle attività di trasporto e le imprese esercenti attività di approvvigionamento/produzione e fornitura di gas naturale.

In conseguenza dell'affermazione del principio dell'*unbundling* nei confronti delle imprese di gasdotti che collegano l'Unione con i Paesi terzi, vi è la previsione di un sistema di deroghe già presenti nella disciplina di cui alla direttiva 2009/73/UE⁴¹ e ulteriormente estese anche ad una nuova fattispecie prevista all'art. 49-*bis* della direttiva (UE) 2019/692. Vale la pena evidenziare che proprio il predetto art. 49-*bis* si è posto al centro di una controversia giudiziaria terminata con la sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia del 12 luglio 2022⁴².

Ulteriore modifica della disciplina, introdotta dalla direttiva (UE) 2019/692 del 17 aprile 2019, riguarda la regolamentazione delle controversie transfrontaliere sull'accesso alla rete di gasdotti a monte e che introduce una procedura concertativa tra gli Stati membri ai fini della risoluzione delle controversie⁴³.

⁴¹ Le deroghe richiamate e presenti già nella precedente disciplina sono quelle di cui ai parr. 8 e 9 dell'art. 9 e quelle contenute di cui all'art. 14 direttiva 2009/73/CE di cui al 13 luglio 2009.

⁴² Corte giust. 12 luglio 2022, C-348/20 P, *Nord Stream 2 AG/Parlamento e Consiglio*. La vicenda ha origini dall'impugnativa, per l'annullamento della direttiva (UE) 2019/692 innanzi al Tribunale di primo grado in data 26 luglio 2019, da parte della ricorrente società di diritto svizzero Nord Stream 2, responsabile della progettazione, della costruzione e della gestione del gasdotto *offshore* Nord Stream 2. Tra i sei motivi sollevati viene richiamata, per l'appunto, l'applicazione del sistema di deroghe di cui alla direttiva 73/2009/CE del 13 luglio 2009 e l'ulteriore fattispecie di cui 49-*bis* della direttiva (UE) 2019/692 che estende, come fatto cenno, il sistema di deroghe ai gasdotti di trasporto tra uno Stato membro e un Paese terzo completati prima del 23 maggio 2019. Nel successivo giudizio innanzi alla Grande sezione della Corte, quest'ultima data si pone particolarmente rilevante considerato che la data di conclusione dei lavori di completamento del gasdotto *offshore* Nord Stream 2 è stata ritenuta non compatibile proprio con il termine del 23 maggio 2019, di cui alla data di entrata in vigore della direttiva.

La Corte nel ribaltare il convincimento del Tribunale (punto 77), che aveva ritenuto la Nord Stream 2 priva di un interesse qualificato all'impugnativa della direttiva (UE) 2019/692, ha in ogni caso ritenuto non applicabile l'ipotesi di deroga di cui all'art. 41 *bis*, in quanto i lavori di completamento del gasdotto non erano stati completati alla data di entrata in vigore della direttiva (punto 104).

⁴³ Nello specifico, ai sensi dell'art. 1, n. 4), direttiva (UE) 2019/692 è previsto che «[i]n caso di controversie transfrontaliere si applicano le disposizioni sulla risoluzione delle controversie relative allo Stato membro che ha giurisdizione sulla rete di gasdotti a monte che nega l'accesso. Se, nelle controversie transfrontaliere, la rete interessata fa capo a più di uno Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano tra loro

La stessa direttiva dispone la competenza delle Autorità nazionali di regolamentazione in caso di infrastrutture, da e verso un Paese terzo⁴⁴.

4. La portata innovativa degli obiettivi di politica energetica contenuti nell'art. 194 TFUE

Il lungo percorso comunitario, privo di una specifica base giuridica in materia di energia, non poteva non confrontarsi con nuove istanze energetiche reclamanti risposte normative settoriali, sia dal punto di vista della realizzazione del mercato interno sia dal punto di vista delle relazioni esterne.

L'esigenza di raggiungere obiettivi di indipendenza energetica da Paesi terzi, associata alla realizzazione di obiettivi ambientali espressione anche di *target* maturati in sede internazionale, richiedeva una risposta non più rinviabile di una politica specifica in materia di energia da parte dell'Unione.

Con il Libro verde «Una strategia per un'energia sostenibile, competitiva e sicura» dell'8 marzo 2006⁴⁵ si prende atto concretamente dell'esigenza di una “nuova” strategia energetica volta a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici («security of supply»);

al fine di garantire che le disposizioni della presente direttiva siano coerentemente applicate. Se la rete di gasdotti a monte ha origine in un paese terzo e si collega ad almeno uno Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano tra loro e lo Stato membro in cui è situato il primo punto di ingresso verso la rete degli Stati membri consulta il paese terzo interessato in cui ha origine la rete di gasdotti a monte al fine di garantire, per quanto concerne la rete interessata, che la presente direttiva sia coerentemente applicata nel territorio degli Stati membri».

⁴⁴ Art. 1, n. 6), che sostituisce la lett. c) del par. 1 dell'art. 41 direttiva 2009/73/UE; art. 1, n. 7), che aggiunge il par. 6 all'art. 42 direttiva 2009/73/UE.

L'Autorità di regolazione dello Stato membro in cui è situato il primo punto di interconnessione con la rete degli Stati membri può cooperare con le pertinenti Autorità del Paese terzo – dopo aver consultato le Autorità di regolazione degli altri Stati membri interessati – al fine di garantire che la direttiva sul mercato del gas sia coerentemente applicata nel territorio degli Stati membri. In generale, viene previsto che le Autorità di regolazione o le altre Autorità competenti di uno Stato membro, che operano in cooperazione tra loro, possono, relativamente all'esercizio dell'infrastruttura del gas da e verso i Paesi terzi, consultare le pertinenti Autorità dei Paesi terzi e cooperare con esse al fine della corretta applicazione della direttiva nel territorio e nelle acque territoriali dello Stato membro.

⁴⁵ Commissione europea, Libro verde – *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, 8 marzo 2006, COM (2006) 105def.

limitare la dipendenza dalle importazioni di idrocarburi («competitiveness»); coniugare le politiche energetiche con il contrasto al cambiamento climatico («sustainability»)⁴⁶.

Tali profili entrano a pieno nello sviluppo dei negoziati del Trattato di Lisbona confluendo in uno specifico Titolo XXI dedicato all'energia⁴⁷.

⁴⁶ Nel Libro verde da ultimo menzionato vengono individuate cinque priorità: a) completamento dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas; b) aumento della sicurezza energetica; c) sviluppo di un mix energetico sostenibile, efficiente e diversificato; d) lotta al riscaldamento globale volta a riconoscere una posizione di leadership a livello globale dell'UE; e) maggiori investimenti nella ricerca. Tali priorità si sono poste alla base anche dei successivi pacchetti integrati sull'energia e cambiamenti climatici, inaugurando una "nuova" stagione del diritto dell'energia dell'Unione europea. Per un approfondimento della rilevanza del Libro verde dell'8 marzo 2006 e per un'analisi degli obiettivi climatici in esso contenuti, posti a base nelle strategie di lotta ai cambiamenti climatici degli anni successivi da parte dell'UE, cfr. A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, 2009; C. CORAZZA, *Ecoeuropa. Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009; M. BOCCACCI MARIANI, G. M. PIANA, *Energia e ambiente nel Trattato di Lisbona*, in AA.VV. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona: genesi, struttura e politiche europee*, in *Quaderni europei*, n. 28, 2011, p. 9 ss., in part. p. 14.

⁴⁷ Va precisato, che i termini della discussione in ordine alla necessità di una specifica base giuridica, maturi già agli inizi degli anni duemila avevano portato ad inserire nella Sezione X del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e, come noto, non entrato mai in vigore – una specifica disposizione, ovvero l'art. III- 256. I negoziati del Trattato di Lisbona hanno confermato il contenuto di tale disposizione prevedendo due ulteriori e significative innovazioni, concernenti il richiamo al principio di solidarietà e la previsione di un ulteriore obiettivo da perseguire, ossia l'obiettivo dell'interconnessione delle reti energetiche.

Il Titolo XXI dedicato all'energia si compone del solo art. 194 TFUE, ai sensi del quale: «1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).

In un solo e unico art. 194 TFUE vengono registrati quei caratteri di identità della politica energetica dell'Unione che nel tempo si sono meglio affermati e che nei documenti ufficiali delle istituzioni sono sintetizzati con l'espressione «politica energetica competitiva, sostenibile e sicura»⁴⁸.

Volgendo attenzione alla previsione normativa di cui all'art. 194 TFUE, la lista degli obiettivi appare da subito impegnativa proprio per la propria eterogeneità: alcuni hanno carattere più generale (il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione); altri sono specifici (risparmio energetico, efficienza energetica, sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e interconnessione delle reti). Taluni, inoltre,

3. In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale».

Per un commento all'art. 194 TFUE, cfr. *ex multis* V. TERMINI, *Energia e istituzioni europee*, in S. MICOSI, G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. Nel dubbio per l'Europa*, Bologna, 2008, p. 113 ss.; M. ONIDA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012; M. MARLETTA, *Titolo XXI, Energia*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1650 ss.; T. M. MOSCHETTA, *Energia*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1116 ss. Con particolare riferimento alla dottrina straniera, cfr. *ex multis* F. BAUMANN, J. TUREK, *Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon*, in W. WEIDENFELD (hrsg.), *Lissabon in der Analyse*, Baden-Baden, 2008, p. 157 ss.; J. F. BRAUN, *EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules. Between a New Policy and Business as Usual*, 2011, consultabile online; M. DERDEVET, *L'énergie dans le traité de Lisbonne: un premier pas vers une communauté européenne de l'énergie?*, in A. RACCAH (sous la direction de), *Le traité de Lisbonne: de nouvelles compétences pour l'Union européenne ?*, Paris, 2012, p. 155 ss.; L. HANCHER, F. M. SALERNO, *Energy Policy after Lisbon*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 367 ss.; A. JOHNSTON, E. VAN DE MAREL, *'Ad Lucem?' Interpreting the New EU Energy Provision and in Particular the Meaning of Art. 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 5, 2013, p. 181 ss.; K. HARALDSDOTTIR, *The Limits of EU Competence to Reorganize Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, *ivi*, n. 6, 2014, p. 208 ss.; K. HUTHA, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, in *ICLQ*, n. 4, 2021, p. 991 ss.

⁴⁸ Tali espressioni sintetiche, ma allo stesso tempo emblematiche dei caratteri della politica energetica dell'Unione europea così come strutturata negli obiettivi di cui all'art. 194 TFUE si rinvenivano nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 10 novembre 2010, *Energia 2020: strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura*, COM (2010) 639def.

manifestano da subito la loro dimensione “europea” (funzionamento del mercato dell’energia ed interconnessione delle reti energetiche). Altri ancora si identificano con le finalità tipiche delle politiche energetiche nazionali (sicurezza dell’approvvigionamento energetico, utilizzo delle fonti da energia rinnovabile e risparmio energetico), che assumono anche finalità europee⁴⁹.

Pur trattandosi di una sola norma, essa rappresenta il punto di arrivo e allo stesso tempo il punto di partenza della politica energetica, definendone i principali ambiti ed obiettivi generali, in una cornice nuova di richiamo alla solidarietà tra gli Stati membri⁵⁰. In altri termini, gli obiettivi della disposizione in oggetto possono essere articolati in due categorie: obiettivi ricognitivi del percorso comunitario fino al Trattato di Lisbona e obiettivi rispondenti a ulteriori esigenze che caratterizzano la fase attuale⁵¹.

Escluso il primo obiettivo, ossia quello di garantire il funzionamento del mercato dell’energia di cui alla lett. a), gli altri – sia pure in misura differente – si presentano innovativi del percorso energetico dal punto di vista normativo. È inutile precisare che gli obiettivi indicati dall’art. 194 TFUE non possono essere raggiunti se

⁴⁹ Per un inquadramento sistematico degli obiettivi richiamati, si rinvia a M. MARLETTA, *Energia*, in *Enc. dir.*, vol. Annali. VIII, 2015, p. 396 ss. In ogni caso, alla trattazione di alcuni dei principali obiettivi sarà dedicata specifica attenzione nel corso dello sviluppo dello studio *ratione materiae*.

⁵⁰ Il riferimento e richiamo al principio di solidarietà è stato aggiunto nella fase conclusiva dei negoziati del Trattato di Lisbona su richiesta della delegazione polacca a fronte della dipendenza di alcuni Paesi dell’Est dalle importazioni energetiche dalla Russia e come reazione alla crisi energetica verificatasi a metà degli anni duemila, durante la quale la fornitura di gas venne sospesa per un lungo periodo con importanti conseguenze per l’Unione europea. Per un’analisi del principio nel contesto della politica energetica v. *ex multis*, T. M. MOSCHETTA, *La politica energetica dell’Ue quale “laboratorio sperimentale” per la solidarietà europea*, in *EJ*, n. 2, 2025, p. 322 ss.

⁵¹ Si pensi ad esempio gli obiettivi di risparmio energetico, efficienza energetica e sviluppo di energie nuove e rinnovabili (art. 194, lett. c), TFUE) la cui promozione da parte dell’Unione rappresenta una costante soprattutto nella fase attuale di pieno sviluppo della c.d. transizione energetica. L’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (e dunque di quelle energetiche) è ribadita anche all’interno delle norme sull’ambiente (art. 191 TFUE). Ciò sarà ulteriormente precisato in seguito, in ordine alla complessità del coordinamento delle esigenze ambientali con quelle energetiche, sottolineato a più riprese nei documenti della Commissione e testimoniato dallo spazio sempre maggiore riservato alle politiche energetiche che migliorano l’ambiente.

non mediante un'azione coordinata che si prefigga anche il raggiungimento di altre politiche prioritarie per l'Unione e strettamente collegate ai temi energetici. Questi ricadono nella politica ambientale e in particolare nella lotta ai cambiamenti climatici (art. 191 TFUE), nella politica riguardante le reti transeuropee, il mercato interno e la libera circolazione delle merci e la concorrenza.

Allo stesso modo centrale si presenta la realizzazione di un punto di equilibrio tra azione statale e potere di intervento dell'Unione, anche perché ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. i), TFUE, l'energia rientra tra le materie di competenza concorrente.

Nonostante un superamento organico della visione stato-centrica, lo stesso art. 194, par. 2, TFUE dà atto della tensione tra l'idea di un comune approccio dell'Unione e di quello nazionale basato sugli interessi dei singoli Stati, prevedendo che la legislazione UE non incida sul «diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale suo approvvigionamento energetico»⁵².

Non si può, tuttavia, negare come è stato evidenziato dalla dottrina, che la struttura della norma presenti un grado di «ambiguità»⁵³ in quanto, da un lato, istituisce una competenza concorrente; dall'altro, mantiene in capo agli Stati membri un'ampia libertà di scelta, riflettendosi anche sulla diversa procedura da seguire in caso di

⁵² Così agli Stati è riconosciuta la possibilità di mantenere importanti diritti nel settore energetico, espressione della "sovranità" sulle risorse e della facoltà di realizzare mix energetico nazionale. Cfr., inoltre, dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, in cui si specifica che l'art. 194 TFUE non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie per garantire il loro approvvigionamento energetico alle condizioni previste dall'art. 347 TFUE, ossia in casi di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra, di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra per far fronte agli impegni da essi assunti ai fini della pace e della sicurezza internazionale.

⁵³ L'espressione è attribuibile a O. POLLICINO, *Le energie rinnovabili nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014, p. 613.

adozione degli atti⁵⁴. Infatti, l'adozione della procedura legislativa ordinaria come regola nell'adozione degli atti di diritto dell'Unione in materia di energia lascia spazio alla procedura legislativa speciale solo qualora un atto europeo incida sulla sua struttura generale di approvvigionamento e sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle proprie fonti energetiche, prevedendo tra l'altro il voto unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato europeo delle Regioni.

Ciò può trovare una spiegazione nel dato non trascurabile che gli obiettivi posti dall'art. 194 TFUE si riferiscono a fonti energetiche molto diverse tra loro sotto più aspetti (fisici, merceologici, strategici) e non ultimo per il luogo di produzione⁵⁵. Questa diversità circa l'origine incide, altresì, sulla combinazione di competenze Unione/Stato membro nella realizzazione degli obiettivi dell'art. 194 TFUE, pur restando sempre nell'ambito di una competenza parallela.

⁵⁴ Viene evidenziato come le competenze in materia di energia «si intersechino tra di loro e si connettano come i tasselli di un puzzle. Infatti gli interessi divergenti dei diversi attori si combinano tra di loro e producono una forte intersezione che rappresenta il tessuto di ogni politica come quella per le rinnovabili, per l'efficienza energetica o per la sicurezza degli approvvigionamenti». Così, L. AMMANNATI, *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2, 2018, p. 88 ss.

In ogni caso, relativamente all'applicazione del principio di sussidiarietà al settore dell'energia va ricordato che, trattandosi di una materia con versanti fortemente transnazionali (il mercato interno, l'approvvigionamento, la tutela dell'ambiente, le reti), difficilmente potrebbe contestarsi la necessità di un'azione europea in luogo di quella nazionale. Ciò nonostante, se si guarda all'*acquis* normativo formatosi nei vari comparti energetici, emerge che le istituzioni comunitarie hanno dato sinora prova di volerne tenere conto senza ovviamente dimenticare che, anche in questo campo, la legittimità della misura da intraprendere resta in definitiva affidata ai parametri della congruità e dell'adequazione sottesi al principio di proporzionalità. Per un approfondimento delle dinamiche del sistema delle competenze in materia, cfr. K. TALUS, P. AALTO, *Competences in EU Energy Policy*, in R. LEAL-ARCAS, J. WOUTERS (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham, 2017, p. 20 ss.; K. HARALDSDOTTIR, *op. cit.*, p. 211 ss.; K. HUHTA, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, in *ICLQ*, n. 4, 2021, p. 991 ss.

⁵⁵ Come noto, petrolio e gas sono in larghissima parte importati nell'Unione. L'energia elettrica, viceversa, è di produzione europea. Diversamente, in larga parte le fonti da energia rinnovabile sono legate ad un contesto esclusivamente "locale".

A conferma di questa tesi può ricordarsi che le norme sull'instaurazione di un mercato interno di elettricità e gas, sebbene caratterizzate da una marcata simmetria di regolamentazione, impongono livelli di liberalizzazione in parte diversi⁵⁶.

5. *Il Green Deal nello sviluppo funzionale del rapporto ambiente, clima ed energia*

A partire dagli anni '50 del secolo scorso, come già notato, il settore dell'energia ha interessato il diritto comunitario in una visione legata all'impiego delle risorse carbo-siderurgiche e di sicurezza nucleare per scopi prevalentemente industriali rispetto a obiettivi civili. Il medesimo settore è poi stato interessato nella successiva fase da riforme anticoncorrenziali di sviluppo di mercati energetici tradizionali.

Diversamente, il percorso del diritto ambientale da parte del diritto comunitario e dell'Unione è stato mosso da obiettivi di tutela dall'inquinamento, anche ricorrendo ad altre basi giuridiche, prima che si configurasse una specifica base normativa a protezione dell'ambiente⁵⁷.

⁵⁶ Sin dall'inizio, per il settore elettrico è stato più semplice configurare una disciplina per tutte le fasi della filiera elettrica (generazione, trasmissione, distribuzione/vendita), svolgendosi queste nello "spazio" dell'Unione. Diversamente è avvenuto per il gas, ove le fasi regolamentate sono solo alcune (trasporto, stoccaggio, distribuzione/vendita), collocandosi la fase della produzione/estrazione in larga parte fuori dall'Unione. Se poi si guarda alle fonti da energia rinnovabile, il panorama cambia ancora. Queste ultime presentano un accentuato carattere regionale, determinato non solo dalle peculiarità geografiche e climatiche degli Stati membri, ma anche dal loro impatto economico, sociale, occupazionale sulle realtà locali che ne influenza la relativa disciplina

⁵⁷ Come è noto, con l'Atto unico europeo viene introdotto un apposito titolo dedicato all'ambiente (Titolo VII) quale base giuridica volta a preservare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. In ogni caso, in assenza specifica competenza, la Comunità aveva comunque sviluppato una propria politica ambientale, che trovava la sua base giuridica negli artt. 100 e 235 TCE. Inoltre, una lettura funzionalistica dell'art. 2 TCE e l'esigenza avvertita di contrastare l'inquinamento hanno permesso all'allora Comunità di intervenire mediante i ben noti quattro programmi d'azione in materia ambientale adottati dal Consiglio nel periodo 1973-1987, che si sono posti alla base anche di storiche direttive in materia di lotta all'inquinamento prima che si giungesse ad includere la tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell'Unione. Con particolare riferimento al percorso evolutivo della tutela dell'ambiente all'interno dei Trattati, cfr. *ex multis* B. NASCIMBENE, *L'evoluzione in*

Con il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁵⁸ e di crescita equilibrata, ma anche del raggiungimento di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, entrambi i settori vengono chiamati ad operare in una logica diversa, anche preventiva e di tutela della salute⁵⁹, dove gli strumenti dell'uno e

tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE, in B. NASCIMBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, p. 25 ss.; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law: After Lisbon*, Groningen, 2012. Con particolare riferimento all'evoluzione della disciplina che tiene conto anche degli attuali obiettivi climatici, si rinvia *ex multis* a P. FOIS, *Il Diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2024, p. 94 ss.

⁵⁸ Pur non potendosi soffermare sulla portata ampia della nozione di sviluppo sostenibile, che richiederebbe una trattazione specifica vale la pena precisare che nel diritto dell'Unione, il concetto viene non solo menzionato più volte nel diritto primario (ad es., art. 3, par. 5, TUE; art. 21, lett. d) e lett. f), TUE; art. 11 TFUE), ma anche posto a fondamento dei programmi di politica ed azione a favore dell'ambiente, recependo sostanzialmente le indicazioni ricavabili dal diritto internazionale, sia pure adattandole alle peculiarità che connotano l'azione dell'Unione. Per una recente analisi della nozione dello sviluppo sostenibile nel contesto dell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente e per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia a S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *op. cit.*, p. 23 ss. Inevitabile, la portata multidimensionale che ne è scaturita dall'applicazione di tale principio, ponendo altresì profili interrogativi in ordine ad una esatta definizione dello stesso principio. Con particolare riferimento alla nozione terminologica del principio stesso, si v. M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, n. 2, 2016, p. 216 ss. Allo stesso tempo, la portata multidimensionale del principio ha indotto ad "abusi" anche terminologici. Per alcune precisazioni terminologiche e per una netta differenziazione tra sviluppo sostenibile e sostenibilità, cfr. P. DE PASQUALE, *Sostenibilità e trasformazione digitale: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 67 ss.

⁵⁹ Esclusa la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti (di cui al Capo III, Titolo II del Trattato Euratom), soltanto in una fase recente si è avvertita l'esigenza di porre la salute umana al centro della prospettiva dello studio delle risorse energetiche. L'evidenza scientifica relativa agli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana si è arricchita notevolmente negli ultimi anni ponendo particolare attenzione sulle sostanze responsabili di alcune malattie respiratorie (ad es., il particolato, il biossido di zolfo, il biossido di azoto e l'ozono). Per tali profili l'azione dell'Unione europea si è orientata anche verso i livelli di inquinamento dell'aria, segnalando l'esigenza di obiettivi progressivi e consequenziali atti normativi volti a realizzare programmi di aria pulita per l'Europa. Sul punto, cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al

dell'altro divengono fondamentali per la lotta ai cambiamenti climatici⁶⁰.

Matura in tale fase, l'esigenza di sviluppare politiche climatiche autonome rispetto a quelle ambientali, per garantirne una maggiore efficacia settoriale. In ogni caso, in predetta logica di rinnovati rapporti di *genus a species* l'obiettivo climatico opera in prossimità dei più ampi sviluppi del diritto ambientale dell'UE, avendone una portata multidimensionale⁶¹.

Di tale evoluzione generale fa sintesi il Trattato di Lisbona, proponendo una lettura sinergica della politica ambientale e della politica energetica alla luce degli obiettivi e degli strumenti di intervento prefissati dagli artt. 191 e 194 TFUE (in part., lett. c)).

Comitato delle Regioni, del 13 dicembre 2013, Un programma «Aria pulita» per l'Europa, COM (2013) 918final. Ne è derivato un doppio *volet* di inquadramento dello studio del diritto ambientale-energetico, che guarda allo stesso come ecosistema e come fonte di sviluppo e preservazione della salute umana. Anche nella logica preventiva di diverse malattie derivanti, dall'inquinamento atmosferico e dall'uso di combustibili fossili, viene valorizzato il ricorso alle energie rinnovabili. Con particolare riferimento al rapporto energia e salute, v. E PROIETTI, *Energie rinnovabili & diritti umani: verso un nuovo futuro*, Milano, 2020, in part. p. 64.

⁶⁰ Non è da trascurare che, nello sviluppo progressivo di tale percorso, un significativo ruolo hanno svolto i giudici di Lussemburgo, delineando alcuni principi che hanno anticipato le istanze normative nella lotta ai cambiamenti climatici. Sul punto si segnala *ex multis*, Corte giust. 18 marzo 1980, 91/79 e 92/79, *Commissione/Italia*; Corte giust. 7 febbraio 1985, C-240/83, *Procureur de la République/ADBHU*, più noto come caso *Olii usati*; Corte giust. 20 febbraio 1988, C-302/86, *Stanko France/Commissione e Consiglio*. Per un approfondimento del percorso evolutivo dell'Unione europea nella lotta ai cambiamenti climatici, si v. *ex multis* L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012; G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 227 ss.; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.

⁶¹ Per ulteriori riflessioni sul rapporto ambiente ed energia nel diritto dell'Unione europea, cfr. *ex multis* F. GRASSI, *Ambiente ed energia nella prospettiva dell'Unione Europea: aspetti storico-istituzionali*, in M. CIANI SCARNICCI, A. MARCELLI, P. PINELLI, A. ROMANI, R. RUSSO (a cura di), *Economia, Ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2014, p. 126 ss.; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in M. FERRARA, A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 503 ss.; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia*, Torino, 2020; C. PETRUTTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020; V. SPINI, F. TARANTINI, *L'Unione europea tra diritto energetico e il diritto ambientale*, in *Cammino Diritto*, 26 settembre 2022.

In forza dei principi di tutela ambientale acquisiti nel percorso comunitario e degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente di cui all'art. 191 TFUE, l'Unione ha adottato numerose misure di lotta ai cambiamenti climatici promuovendo il passaggio verso un *mix* energetico prevalentemente basato sull'utilizzo di risorse rinnovabili.

L'attività normativa in tale direzione si è fatta intensa a seguito degli impegni assunti durante l'accordo di Parigi. Proprio in attuazione dei predetti impegni assunti, l'Unione europea ha presentato il pacchetto normativo «Energia pulita per tutti gli europei», meglio noto come *Winter Package*⁶².

Con tali misure l'Unione interviene in maniera trasversale su settori già regolamentati (ad es. il mercato interno), oppure potenziando altri in corso di rivisitazione (ad es. sicurezza energetica e

⁶² L'Unione europea ha definito i propri obiettivi in materia di energia e clima per il periodo 2021-2030 con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, del 30 novembre 2016, *Energia pulita per tutti gli europei*, COM (2016) 860final, proponendo un vasto pacchetto di misure per "guidare" la transizione verso un'energia pulita. Rientrano tra tali misure: la direttiva (UE) 2018/844, cit.; il regolamento (UE) 2018/1999, cit., che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; la direttiva (UE) 2018/2001, cit.; la direttiva (UE) 2018/2002, cit.; il regolamento (UE) 2019/94, cit.; il regolamento (UE) 2019/942, cit.; il regolamento (UE) 2019/943, cit.; la direttiva (UE) 2019/944, cit., che modifica la direttiva 2012/27/UE. Se per alcuni dei menzionati provvedimenti già si è fatto riferimento nella trattazione corrispondente agli ambiti di riferimento richiamati (ad es., per il mercato interno), allo stesso modo si farà riferimento per altri nella trattazione che segue. In ogni caso, per una illustrazione di tutti i provvedimenti menzionati nella logica d'insieme, si rinvia *ex multis* a P. BERTOLINI, A. GEMMO, *op. cit.*; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 1, 2022, p. 53 ss. Per una valutazione della metodologia legislativa che può porsi come un "labirinto" normativo, cfr. L. AMMANNATI, *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile*, cit. L'A. evidenzia, altresì, come i provvedimenti in materia di efficienza energetica soltanto a partire dal *Winter Package* vengano ricondotti ad una politica climatica rispetto alle valutazioni pregresse.

decarbonizzazione), privilegiando l'efficienza energetica e le energie rinnovabili⁶³.

È proprio nel contesto di tappe prefissate che si inserisce la successiva comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 sull'*European Green Deal*, che detta le linee fondamentali di intervento per una transizione energetica dei prossimi decenni, in vista dell'obiettivo emissioni zero di cui al 2050⁶⁴.

Non si tratta, soltanto, di un mero documento programmatico per il raggiungimento di obiettivi specifici, ma di un atto istitutivo e propositivo di un percorso che coinvolge diversi settori della società civile, rivoluzionando anche culturalmente l'approccio verso ambiti o settori dapprima tralasciati o non adeguatamente considerati in una visione complessiva di sistema⁶⁵.

⁶³ In altri termini, muta anche il *modus* di intervento da parte dell'Unione europea, che non guarda agli ambiti energetici soltanto in una dimensione strutturale agli obiettivi corrispondenti, ma muove da una valutazione di insieme, funzionale alle tappe e obiettivi generali da raggiungere nella lotta ai cambiamenti climatici, volendo così affermare un ruolo di *leadership* a livello globale.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640final. Ampia si presenta la bibliografia formata sullo studio del *Green Deal* se si tiene anche conto anche dei singoli settori di intervento. Per tali motivi, sia consentito un rinvio parziale in ordine agli aspetti generali del provvedimento. Sul punto, cfr. *ex multis* M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *SIE*, n. 2, 2020, p. 379 ss.; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *EJ*, n. 4, 2020, p. 54 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021, p. 4 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *SIE*, n. 3, 2022, p. 529 ss.; S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, n. 2, 2022, p. 196 ss.; D. BEVILACQUA, *Dallo sviluppo sostenibile al Green Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023, p. 43 ss.; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; P. FOIS, *Il Diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 115 ss.

⁶⁵ Ciò si deduce espressamente dal par. 2.1 dello stesso *Green Deal*, ove si afferma che: «per realizzare il *Green Deal* europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali». Non mancano posizioni e letture critiche del documento. Per tali ultimi aspetti, v. *ex multis* Y. VAROUFAKIS, D. ADLER,

In altri termini, si propone una nuova visione nei settori cardine della società attuale quale l'industria sostenibile, la preservazione della biodiversità, la mobilità sostenibile ed anche una diversa visione dell'alimentazione.

L'obiettivo dichiarato del *Green Deal* è segnatamente quello di raggiungere entro il 2050 la neutralità climatica, ovvero sia l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra mediante un nuovo e più efficace coordinamento tra le politiche ambientali, economiche e sociali volte a porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della crescita economica dell'UE⁶⁶.

La rilevanza significativa di tale documento si rinviene, altresì, nel dato che con esso, da un lato, si fa sintesi di quella che è stata l'azione dell'Unione, una sorta di “manifesto” dell'*acquis* ambientale ed energetica; e dall'altro, la programmazione ambientale non è più *a latere* nella definizione del piano di intervento politico dell'Unione europea, ma assume il ruolo di motore per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile⁶⁷.

The EU's Green Deal Is a Colossal Exercise in Greenwashing, in *The Guardian*, 7 February 2020, consultabile online.

⁶⁶ Il *Green Deal* europeo riafferma l'ambizione della Commissione di rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 con un abbattimento del 50/55% rispetto ai livelli del 1990 già entro il 2030 ed aspira a trasformare le sfide climatiche ed ambientali in opportunità in tutte le politiche europee, mediante un meccanismo per la transizione “giusta” che dovrà essere appositamente sviluppato dalle istituzioni UE per agevolare le regioni europee, le industrie ed i lavoratori che risentiranno maggiormente, sotto il profilo economico, del raggiungimento della neutralità carbonica. Così, da ultimo, M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo*, cit., in part. pp. 63 e 65. Per quanto concerne la neutralità climatica, è opportuno precisare che, già nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, del 28 novembre 2018, *Un pianeta pulito per tutti – Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM (2018) 773 final, la Commissione aveva delineato una strategia strutturata in un insieme di trasformazioni economiche e sociali da avviare per realizzare la transizione verso quota zero emissioni nette entro il 2050.

⁶⁷ Inevitabile come inestricabile relazione esistente tra le dinamiche dei mercati energetici e lo sviluppo sostenibile «ha condotto ad una precisa scelta di campo; esaminare la sostenibilità dall'angolo visuale del settore energetico, concentrandosi sulla portata di tale principio all'interno del percorso di transizione energetica». Così da ultimo, F. VETRÒ, *op. cit.*, p. 55.

In altri termini, il “Patto verde” si caratterizza per il tentativo di ridefinizione della costituzione economica europea, attraverso una rinnovata politica industriale nel quadro del principio dello sviluppo sostenibile – quale corollario del principio di integrazione di cui all’art. 11 TFUE⁶⁸ – nonché per l’attuazione di misure volte a favorire il processo di decarbonizzazione⁶⁹.

Non vi è dubbio che le tappe programmatiche dettate dal *Green Deal* rappresentino un’accelerazione all’azione dell’Unione rispetto all’atteggiamento più prudente del passato, ponendo il tema della tutela dell’ambiente al centro dell’agenda politica dell’Unione anche nello sviluppo delle relazioni esterne⁷⁰.

Nella propria visione ampia, il *Green Deal* tiene conto delle implicazioni poste dai cambiamenti climatici relative all’approvvigionamento di risorse, cibo e mezzi di sussistenza anche come potenziali fonti di conflitto, rispetto ai quali è la stessa azione esterna dell’Unione ad essere chiamata ad operare nell’attuazione dei suoi obiettivi prefissati nell’art. 21 TUE.

In questo senso l’articolazione dei propositi – che vede la componente ambientale comunque contemporanea se non subordinata a quella economica – riflette le tre dimensioni della sostenibilità così

⁶⁸ Sul principio di integrazione in generale, si rinvia *ex multis* a S. AMADEO, *Commento all’art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 408 ss.; P. A. PILLITU, *Commento all’art. 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 174 ss.

Vale la pena segnalare l’importante funzione generale che svolge la c.d. “clausola di integrazione” di cui all’art. 11 TFUE, volta a far sì che le esigenze di tutela dell’ambiente siano integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nella prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile.

⁶⁹ Così, da ultimo, M. C. CARTA, *La Blue Economy dell’Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 475 ss., in part. p. 486.

⁷⁰ A tal fine, l’UE si propone di raggiungere gli obiettivi di transizione ecologica e di sicurezza previsti all’interno del *Green Deal* attraverso una diplomazia dell’accordo verde (*Green Deal Diplomacy*) ed attraverso i canali della cooperazione internazionale e meccanismi di *soft power* in politica estera. Per l’incidenza della diplomazia nell’incentivare gli obiettivi climatici, v. *ex multis* F. PETRI, *Revisiting EU Climate and Energy Diplomacy: A Starting Point for Green Deal Diplomacy?*, in *European Policy Brief*, n. 1, 2020, p. 2 ss. Per un approfondimento degli strumenti volti a promuovere il *Green Deal* nell’azione esterna dell’UE, cfr. C. PESCE, *op. cit.*

come stabilite nella risoluzione delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015, ovvero sostenibilità economica, sociale e ambientale⁷¹.

Ad ognuna di queste dimensioni sono riconducibili nel *Green Deal* obiettivi e azioni, parallele e complementari, di cui si darà mero cenno per mettere in luce la prospettiva d'insieme, consapevoli che una completezza dell'analisi dei singoli obiettivi richiederebbe ampie trattazioni specifiche⁷².

Dunque, il primo obiettivo non può che riguardare l'energia pulita, visto che produzione e uso di energia in tutti i settori sono all'origine del 75% delle emissioni di gas serra in Europa⁷³. Secondo pilastro del

⁷¹ Cfr. in part. punto 2 della risoluzione 70/1 dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del 25 settembre 2015, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Sul punto, in particolare, si rinvia a P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss.

Per una rilettura sistematica del *Green Deal* nella prospettiva tridimensionale richiamata, si rinvia a E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2021, p. 130 ss.

⁷² Anche perché, oltre al raggiungimento dei *target* per l'energia pulita, economia circolare, efficienza degli edifici, agricoltura, protezione della biodiversità, lotta all'inquinamento e giustizia sociale, nello stesso Allegato della comunicazione sul *Green Deal* europeo (tabella di marcia-azioni chiave) sono state previste oltre 50 azioni volte a promuovere l'uso efficiente delle risorse.

⁷³ In tale prospettiva rientra anche lo *Zero Pollution Action Plan*, che punta a eliminare tutte le fonti di inquinamento di aria, acqua e suolo entro il 2050, e la *Biodiversity Strategy for 2030*, con l'obiettivo di proteggere almeno il 30% dei mari e della terraferma, tutelare gli insetti impollinatori, ripristinare il flusso libero di 25.000 km di fiumi.

Con particolare riferimento all'azione di intervento dell'Unione per il prossimo decennio, v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 12 maggio 2021, *Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo*, COM (2021) 400final. Con particolare riferimento agli obiettivi e progetti di tutela delle risorse dei mari nel contesto specifico del *Green Deal* e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. *ex multis* J. M. SOBRINO HEREIDA, *La Política Marítima Integrada se tiñe de verde: la dimensión oceánica del Pacto Verde Europeo*, in F. FERNÁNDEZ PROL (dirs.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: Análisis en clave jurídica*, Barcellona, 2021, p. 21 ss.; M. C. CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea*, cit., p. 475 ss.

Considerato, inoltre che le foreste rappresentano una risorsa fondamentale non solo come serbatoio di biodiversità, ma perché assorbono CO₂ contribuendo così in modo decisivo ad obiettivi di «aria pulita» e «zero emissioni», il *Green Deal* prevede anche una nuova Strategia europea per la salvaguardia delle foreste in base alla quale si

piano è l'industrializzazione sostenibile e, in particolare, la promozione di un'economia circolare. Particolare attenzione è rivolta a industrie difficili da decarbonizzare, come quella siderurgica o quella cementizia, tessile, elettronica, chimica⁷⁴.

Altro ambito oggetto di attenzione nel *Green Deal* attiene al settore edilizio considerato l'uso massiccio uso di risorse non rinnovabili e intravedendo da parte dell'UE ampi margini di miglioramento nell'efficienza energetica. Invero, gli edifici europei consumano il 40% dell'energia totale del continente e circa il 70% è considerato inefficiente dal punto di vista energetico⁷⁵. Nella logica di applicazione del *Green Deal* si inserisce la direttiva (UE) 2024/1275 del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia che prevede di portare edifici residenziali alla classe energetica "E" entro il 2030 e alla "D" entro il 2033⁷⁶.

Nella stessa visione strategica dell'UE rientra anche il settore dell'agricoltura, introducendo la c.d. strategia *From Farm to Fork*, per combinare sostenibilità e sostegno economico ai produttori agricoli (e pescatori) europei. Il programma include l'obiettivo di raggiungere il 25% di agricoltura biologica entro il 2030, la riduzione dell'impiego di pesticidi del 50% e l'uso di fertilizzanti del 20% entro la stessa data,

prevede di piantare 3 miliardi di nuovi alberi in Europa entro il 2030 e introdurre sistemi di gestione delle foreste che le aiutino a adattarsi al cambiamento climatico.

⁷⁴ L'applicazione degli obiettivi del *Green Deal* al comparto industriale assume una portata peculiare in quanto collegata al tema della riconversione con implicazioni e possibili ricadute ad impatto sociale. Per una valutazione dei possibili effetti, si rinvia a E. BRUTI LIBERATI, '*Green Deal*', '*green industrial policy*' e settore dell'energia, in *RGA*, n. 1, 2021, p. 129 ss.

⁷⁵ È quindi chiaro come la riqualificazione edilizia ricopra un ruolo critico nel raggiungere gli obiettivi energetici prefissati dall'Unione europea per il 2030, perché si stima che possa ridurre del 5-6% i consumi primari di energia in Europa, con una conseguente diminuzione del 5% delle emissioni di anidride carbonica.

⁷⁶ Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia. Il provvedimento meglio noto come direttiva "*case green*" richiede ad ogni Stato membro dell'Unione europea di impegnarsi, mediante la previsione di piani nazionali di ristrutturazione (art. 1), nell'implementazione di una nuova riqualificazione degli edifici, adottando misure mirate a garantire una riduzione dell'energia primaria media utilizzata dagli edifici residenziali. In particolare, l'art. 9 prevede che gli Stati membri riducano il consumo di energia degli edifici residenziali del 16% entro il 2030 e del 20-22% entro il 2035. Il 55% di questa riduzione dovrà essere ottenuta tramite la ristrutturazione del 43% degli immobili con le prestazioni peggiori.

nonché l'introduzione di etichette che evidenzino il grado di sostenibilità dei prodotti⁷⁷.

Centrale nell'azione strategica della riduzione delle emissioni si pone il capitolo dedicato alla mobilità e dei trasporti, considerato che ricopre un quarto delle emissioni europee. Per limitarle, si propone un trasporto intermodale delle merci su rotaia e vie navigabili, nella misura del 75% di merci che viaggiano su gomma nel continente. Diversamente, per il trasporto privato, il *Green Deal* prevede una decisa azione a supporto delle forme di propulsione a zero emissioni, in *primis* l'elettrico, con l'aumento dei punti di ricarica e delle forme di mobilità leggera e condivisa, muovendo dal dato che le emissioni combinate del trasporto su strada con veicoli leggeri e pesanti rappresentano oltre il 70% del totale delle emissioni dei trasporti.

Come è noto, in attuazione di tali obiettivi si riconduce il regolamento (UE) 2023/851 del 19 aprile 2023, che ha sancito l'eliminazione delle emissioni di CO₂ da parte di nuovi veicoli leggeri entro il 2035, incluse le automobili, proponendo il concetto tecnologia c.d. neutrale per il conseguimento degli obiettivi di una mobilità a zero emissioni⁷⁸.

In tale contesto, il richiamo alla tecnologia è strettamente se non esclusivamente evocata con riferimento ai veicoli elettrici alimentati batteria o alimentati a idrogeno escludendo di conseguenza l'impiego degli attuali carburanti.

È pur vero che lo stesso regolamento prevede che nel 2026 la Commissione, basandosi sulle relazioni biennali, riesamini l'efficacia e l'impatto dello stesso regolamento (UE) 2023/851, valutando in particolare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi di riduzione di cui all'art. 1, par. 5-*bis* del modificato regolamento (UE) 2019/631, tenendo conto degli sviluppi tecnologici, anche per quanto riguarda le

⁷⁷ Tra gli obiettivi chiave della strategia per la sostenibilità alimentare rientrano ulteriori obiettivi quale la riduzione del 50% delle vendite di antimicrobici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura; la destinazione di almeno il 25% della superficie agricola all'agricoltura biologica.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima.

tecnologie ibride ricaricabili, in una visione di una transizione economicamente sostenibile. In tale valutazione potrebbe rientrare l'impiego dei carburanti *e-fuel* (c.d. carburanti sintetici), diversi per composizione da biocarburanti (basati su scarti organici), non rientranti quest'ultimi nella previsione normativa di cui al regolamento (UE) 2023/851 che ha sancito l'eliminazione delle emissioni di CO₂ da parte di nuovi veicoli leggeri entro il 2035, incluse le automobili.

6. Aspetti conclusivi. La “visione strategica” dell'energia tra strumenti di attuazione e limiti applicativi del Green Deal

Come evidenziato, gli ambiziosi obiettivi prefissati nel *Green Deal* hanno richiesto e richiedono strumenti normativi attuativi incisivi considerato che, per dare concreta attuazione al progetto europeo, è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia in molti settori dell'economia (industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura ed edilizia).

Tra gli atti più significativi di attuazione del *Green Deal* va evidenziato il regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, più noto per aver istituito la c.d. Legge europea sul clima, che traspone in norma l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 e la riduzione dell'emissione di gas serra entro il 2030, per un valore di almeno 55% rispetto ai livelli del 1990⁷⁹.

L'impianto normativo si colloca in una doppia prospettiva: da un lato, indica l'obiettivo finale da raggiungere; dall'altro, vengono

⁷⁹ Predetta prescrizione, oltre ad essere richiamata nei vari considerando del regolamento, trova una sua specifica affermazione nell'art. 2, parr. 1 e 2, ove si statuisce che «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale è raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data, e successivamente l'Unione mira a conseguire emissioni negative. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri adottano le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica di cui al paragrafo 1, tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo».

coinvolti i principali settori dell'economia dell'Unione in una metamorfosi economica, culturale e sociale⁸⁰.

Emerge la consapevolezza che trattasi di un obiettivo ambizioso che non può essere raggiunto se non vi è un coinvolgimento inclusivo e rappresentativo dei principali portatori di interessi, in modo da incoraggiare i settori stessi a elaborare tabelle di marcia volontarie indicative e a pianificare la transizione verso il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050.

Allo stesso tempo, esso non può essere raggiunto in un'unica soluzione temporale, ma richiede una progressiva realizzazione di obiettivi vincolanti scaglionati in *roadmap* precise, come quella di cui alla data del 2030 – la quale impone una riduzione delle emissioni di CO₂ ed un incremento dell'impiego delle energie rinnovabili per limitare la dipendenza energetica da terzi e favorire l'efficienza energetica⁸¹.

Ulteriore strumento normativo attuativo degli obiettivi del *Green Deal* – a conferma di una prospettiva trasversale anche delle prescrizioni della legge sul clima – si rinviene nell'articolato pacchetto

⁸⁰ Chiara si presenta tale premessa nella legge europea sul clima ove si specifica che, fatta salva la legislazione vincolante e le altre iniziative adottate a livello dell'Unione, tutti i settori dell'economia – compresi l'energia, l'industria, i trasporti, il riscaldamento e il raffreddamento, come pure l'edilizia, l'agricoltura, i rifiuti e l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura, indipendentemente dal fatto che tali settori rientrino nel sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione – dovrebbero contribuire al conseguimento della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050. Rispetto a ciò un ruolo significativo svolgono anche i piani nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici, che devono tener conto nelle loro strategie nazionali *ex art.* 5 delle vulnerabilità dei settori.

⁸¹ L'impianto normativo disciplina anche un sistema di traguardi intermedi che possono essere individuati oltre che nella data del 2030 anche nella data del 2040, parametrando le azioni da intraprendere ai "bilanci" valutativi dei risultati raggiunti rispetto agli accordi di Parigi e ad ulteriori criteri indicati nell'art. 4 del regolamento. In relazione ai diversi criteri che la normativa di adeguamento e di modifica dello stesso regolamento deve tener conto, si segnalano in particolar modo il richiamo alle evidenze scientifiche vagliate dal comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, e l'impatto sociale, economico e ambientale. La tematica in ordine al ruolo delle evidenze scientifiche si presenta di particolare rilievo nella valutazione delle misure da adottare e/o da modificare. Come è noto, talvolta il mancato raggiungimento posizioni unanimi rischia di comportare ritardi nelle misure di intervento. Per un approfondimento di tali profili, si rinvia a F. MUNARI, *L'inadeguata percezione della scienza nel diritto internazionale dell'ambiente e l'esigenza di un cambiamento di paradigma*, in *RGA*, n. 2, 2023, p. 443 ss.

di proposte riassunte nell'espressione «Pronti per il 55%» (*Fit for 55%*). Presentato dalla Commissione il 14 luglio 2021, il pacchetto intende allineare la normativa in materia di clima ed energia all'obiettivo intermedio di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nette di gas a effetto serra (emissioni previa deduzione degli assorbimenti) nella più ampia prospettiva della neutralità climatica entro il 2050⁸².

⁸² Le proposte facenti parte del pacchetto, strettamente interconnesse e complementari, intervengono in una serie di settori (clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura) in parte già evidenziati dalla legge sul clima. La revisione ha un impatto trasversale considerato che la fissazione di nuovi *target* emissivi si riverbera sui processi produttivi degli impianti e sulle misure che gli Stati membri dovranno adottare nei prossimi anni nella transizione verso un'economia più sostenibile. Il pacchetto *Fit for 55%* prevede una revisione dei meccanismi che da anni disciplinano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e che costituiscono il perno della politica climatica europea, al fine di adeguarli ai nuovi e più ambiziosi obiettivi climatici. Invero, parte gli obiettivi normativi prefissati alla data della comunicazione, si sono realizzati mediante l'adozione di regolamenti, che intervengono nei settori indicati prefigurando strumenti e/o tappe precise per la riduzione progressiva delle emissioni.

Tra questi interventi normativi, si segnala il regolamento (UE) 2023/857 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi, nonché il regolamento (UE) 2018/1999, che interviene sul sistema di condivisione degli sforzi (*effort sharing*), in base al quale sono fissati obiettivi vincolanti per gli Stati membri di riduzione delle emissioni di gas serra generate dai settori non inclusi nel sistema ETS. Con gli interventi da ultimo menzionati si è voluta invertire l'attuale tendenza al ribasso degli assorbimenti di CO₂ e aumentare la qualità e la quantità delle foreste dell'UE e di altri pozzi naturali di assorbimento del carbonio. Vengono fissati ulteriori obiettivi di assorbimenti netti di gas a effetto serra nel settore, pari a 310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente entro il 2030.

Come ultimo provvedimento facente parte del pacchetto *Fit for 55%*, si segnala il regolamento (UE) 2023/955, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il quale è volto ad erogare agli Stati membri finanziamenti volti ad aiutare i cittadini a investire nell'efficienza energetica e a mitigare l'impatto sui prezzi della nuova tariffazione del carbonio nei settori del trasporto su strada e degli edifici. Entrato in vigore il 30 giugno 2024, il Fondo sociale per il clima ha una dotazione complessiva di 72,2 miliardi di euro per il periodo 2025-2032 e prevede che ogni Stato membro presenti alla Commissione un Piano sociale per il clima che può essere finanziato in parte dall'UE, restando a carico degli Stati membri almeno il 50% dei costi totali. I piani possono includere il sostegno alle misure e investimenti da prevedere per impatti duraturi quali, ed es.: la ristrutturazione edilizia, in particolare per le famiglie vulnerabili e le microimprese vulnerabili che occupano gli edifici con le prestazioni energetiche minime; la decarbonizzazione mediante l'elettificazione dei sistemi di riscaldamento, raffrescamento e cottura negli edifici, fornendo accesso a sistemi efficienti sotto il

Tra le varie misure del pacchetto, merita particolare attenzione la revisione e il rafforzamento del sistema di scambio di quote di emissioni di gas effetto serra istituito dalla direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003⁸³. Tale sistema si pone come strumento importante della politica dell'Unione in materia di clima e si basa su un meccanismo originario ed incentivante la riduzione di CO₂ per le industrie all'interno dei Paesi dell'UE che producono e trasformano metalli ferrosi, lavorano prodotti minerari, nonché per le imprese produttive di energia elettrica.

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione europea (*Emissions Trading System*, ETS)⁸⁴, invero già in parte modificato dalla direttiva 2018/410/UE relativa alla gestione dell'ETS, è stato ulteriormente innovato dalla direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023⁸⁵.

Gli impianti, a seconda delle tipologie specificate nell'Allegato I della direttiva del 13 ottobre 2003, possono acquistare le quote mediante aste pubbliche europee o riceverne a titolo gratuito, oppure ancora, in alternativa, approvvigionarsene sul mercato da imprese in possesso di quote-emissioni in eccesso rispetto alle emissioni prodotte⁸⁶.

profilo energetico; la promozione di comunità energetiche; la promozione della mobilità sostenibile.

⁸³ 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. Come noto, con la direttiva 2003/87/CE, attuativa anche degli impegni assunti a Kyoto, i gestori di impianti che esercitano determinate attività devono essere in possesso di un'autorizzazione a emettere gas a effetto serra. Ogni impianto autorizzato a cui viene assegnato un tetto massimo di quote di emissione deve compensare annualmente le proprie emissioni in eccesso con quote che possono essere comprate e vendute dai singoli operatori interessati.

⁸⁴ La revisione della direttiva 2003/87/CE costituisce parte del pacchetto di proposte *Fit For 55%*, presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021, che ha il fine di aggiornare la legislazione dell'Unione europea in materia di clima, energia e trasporti e allinearla ai nuovi ambiziosi obiettivi europei.

⁸⁵ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

⁸⁶ Le quote rappresentano la valuta centrale del sistema: una quota dà al suo titolare il diritto di emettere 1 tonnellata di CO₂ o l'ammontare equivalente di un altro GHG. Il

Tale sistema è stato recentemente modificato, a seguito della già menzionata direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023 che ha comportato l'ampliamento del campo di applicazione della originaria direttiva 2003/87/CE, rafforzandone il meccanismo⁸⁷.

In dettaglio, il campo di applicazione della direttiva ETS è stato integrato dall'inclusione graduale di nuovi settori, oltre a quelli già regolati.

In particolare, a partire dal gennaio 2024, è stata prevista l'estensione del sistema ETS alle emissioni prodotte dal trasporto marittimo, con riferimento alle emissioni di gas a effetto serra rilasciate durante le tratte finalizzate al trasporto di passeggeri o merci a fini commerciali⁸⁸.

numero delle quote che ogni Stato colloca attraverso queste aste viene misurato partendo dalle emissioni storiche degli impianti che emettono CO₂ che sono presenti nel singolo Paese. Una volta fissato il tetto che stabilisce la quantità massima di gas climalteranti (*Greenhouse Gases*, GHG, ossia: CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆, NF₃), che può essere emessa dagli impianti obbligati, le imprese, entro il limite fissato possono acquistare o vendere quote in base alle loro esigenze. Una volta l'anno, tutte le imprese che partecipano all'EU ETS devono restituire una quota di emissione per ogni tonnellata di CO₂ equivalente emessa. L'assoggettamento al sistema ETS comporta l'obbligo di monitoraggio e rendicontazione delle emissioni di CO₂ e/o CO₂ equivalente entro il 31 marzo di ogni anno per l'anno precedente, nonché l'obbligo di monitoraggio e comunicazione del livello di attività per ogni sotto-impianto secondo il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1842 entro il 31 marzo di ogni anno per l'anno precedente. Le aziende sono soggette, inoltre, all'obbligo alla restituzione di un numero di quote pari alle emissioni di CO₂ e/o CO₂ equivalente entro il 30 aprile di ogni anno per l'anno precedente.

⁸⁷ L'intervento normativo della direttiva (UE) 2023/959, cit., oltre a prevedere un ampliamento dei settori coinvolti prevede un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni dei settori interessati dal sistema ETS del 61% rispetto al 2005 entro il 2030 (rispetto all'attuale -43%), dal quale discende un abbassamento del massimale annuo delle emissioni e una corrispondente diminuzione delle quote assegnate nell'ambito del sistema.

⁸⁸ Ai sensi dell'art. 3-*octies-ter* della direttiva da ultimo menzionata: «le società di navigazione sono tenute a restituire quote secondo il seguente calendario: a) 40% delle emissioni verificate comunicate per il 2024 che sarebbero soggette agli obblighi di restituzione a norma dell'articolo 12; b) 70% delle emissioni verificate comunicate per il 2025 che sarebbero soggette agli obblighi di restituzione a norma dell'articolo 12; c) 100% delle emissioni verificate comunicate per il 2026 e per ogni anno successivo a norma dell'articolo 12. Qualora siano restituite meno quote rispetto alle emissioni verificate generate dal trasporto marittimo per gli anni 2024 e 2025, una volta accertata la differenza tra le emissioni verificate e le quote restituite per ciascun anno, un quantitativo di quote corrispondente alla differenza è cancellato anziché messo all'asta a norma dell'articolo 10».

Diversamente, a partire dal 2025, è stata prevista l'estensione della disciplina alle emissioni di gas ad effetto serra derivante dagli edifici, dal trasporto stradale e dagli ulteriori settori industriali (ETS 2) non contemplati dall'Allegato I della direttiva 2003/87/CE⁸⁹.

Nel settore degli impianti stazionari, una particolare novità è l'estensione, degli obblighi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni prodotti da impianti di incenerimento dei rifiuti urbani con una potenza termica nominale totale superiore a 20 MW⁹⁰.

È inutile evidenziare che le misure attuative del *Green Deal*, rientrano in un cantiere normativo aperto rappresentando una sfida di notevole portata, che richiede altresì massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando allo stesso tempo la dipendenza da pratiche insostenibili⁹¹.

⁸⁹ Anche per il settore dell'aviazione è stato confermato l'assoggettamento al sistema ETS delle sole emissioni rilasciate dai voli interni allo spazio economico europeo fino al 31 dicembre 2026 (proroga del c.d. "*stop the clock*").

Entro il 1° luglio 2026, dopo le conclusioni della XLII Assemblea dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO), la Commissione europea valuterà lo stato di attuazione del sistema internazionale per la compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA) e la sua efficacia ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi sul clima, nonché l'eventuale partecipazione dell'UE allo stesso sistema. Se il sistema CORSIA non avrà prodotto risultati tangibili in termini di riduzione dell'impatto delle emissioni degli aerei, la Commissione presenterà una proposta per estendere l'ETS anche ai voli in partenza dal SEE.

⁹⁰ Entro luglio 2026, la Commissione dovrà valutare e riferire al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alla fattibilità dell'inclusione degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani nell'EU ETS, in vista della loro effettiva inclusione a partire dal 2028. Tale valutazione dovrà prendere in considerazione anche la possibilità di includere nell'EU ETS altri processi di gestione dei rifiuti, quali il collocamento in discarica, la fermentazione, il compostaggio e il trattamento meccanico-biologico.

⁹¹ È pur vero che l'Unione europea ha deciso di utilizzare diversi strumenti per finanziare gli investimenti proponendo una destinazione della parte del bilancio pluriennale per programmi quale ad es. Orizzonte Europa, finanziato con il fondo LIFE e fondi strutturali. Diversi sono gli strumenti di finanziamenti, in tale logica significativo si pone l'*European Green Deal Investment Plan* (EGDIP), indicato anche come *Sustainable Europe Investment Plan* (SEIP), le cui linee operative sono indicate nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 14 gennaio 2020, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile Piano di investimenti del Green Deal europeo, COM (2020) 21 final.

Ulteriore e significativo strumento di finanziamento della transizione si rinviene nel *Just Transition Mechanism* articolato in diverse fonti di finanziamento, istituito con il

Tali profili sono stati messi in evidenza anche nel rapporto “Il futuro della competitività europea” presentato al Parlamento europeo il 17 settembre 2024 da Mario Draghi⁹² valorizzando un’idea di decarbonizzazione sostenibile che richiede azioni strategiche ed interventi finanziari di notevole portata a sostegno del comparto industriale. In tale logica, la transizione energetica sostenibile si pone anche quale occasione fondamentale di sviluppo per l’Unione. In particolare nell’allegato A del rapporto viene ribadito che la decarbonizzazione – molto importante per conseguire l’indipendenza energetica dell’Europa e combattere il cambiamento climatico – non può comportare, per l’Unione europea, incidenze critiche industriali nel processo di conversione anche per l’occupazione a causa del fatto che aziende di Paesi terzi conquistano quote di mercato europeo, favorite dal sostegno statale del Paese di origine, ponendo interrogativi su profili di concorrenza sleale.

regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta. Non da ultimo, si segnala il già richiamato Fondo sociale per il clima istituito con il regolamento (UE) 2023/955, con una previsione pluriennale di 72,2 miliardi di euro.

⁹² Il rapporto *The Future of European Competitiveness*, consultabile online, è articolato in due parti: la prima, “Parte A”, suddivisa in una prefazione e sei capitoli, espone la Strategia di competitività per l’Europa nel suo complesso; la seconda, “Parte B”, suddivisa in due sezioni, dedicate, rispettivamente, a determinate politiche settoriali (dieci capitoli) e orizzontali (cinque capitoli) dell’UE, contiene un’analisi approfondita di ciascuna di esse, indicando gli obiettivi da raggiungere e proponendo le iniziative da adottare. Sul rapporto, cfr. R. CAFARI PANICO, *Il senso dell’integrazione europea e il suo futuro*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 1 ss.; M. CLARICH, *Un Rapporto con una miniera di dati e molte indicazioni operative. Che, con i governi nazionali sempre più ripiegati su sé stessi, potrebbe però restare un libro dei sogni*, in *il Mulino*, 24 settembre 2024; M. COCCONI, *L’Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *federalismi.it*, n. 4, 2025, p. 144 ss.; G. COZZIO, *Per un “cambiamento radicale”: la visione di Mario Draghi sul futuro della competitività dell’Unione*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 2, 2024, p. 645 ss.; S. FURFARI, *Errori e limiti del rapporto Draghi sull’energia*, in *RivistaEnergia*, 17 settembre 2024; M. MARESCA, *Il completamento dell’ordinamento dell’Unione europea nelle proposte di Mario Draghi (e Sergio Mattarella)*, in *EJ*, n. 3, 2024, p. 241 ss.; G. MOCAVINI, *I rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4 del 2024, p. 1318 ss.; A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il Rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell’Europa*, in *federalismi.it*, n. 22, 2024.

Rispetto a ciò l'Unione dovrà introdurre una strategia mista che combini diversi strumenti e approcci politici per i vari settori⁹³. Dal punto di vista generale nel rapporto vengono individuate aree prioritarie sulle quali dovranno concentrarsi gli sforzi dell'UE, incluse, in particolare, la riduzione dei prezzi dell'energia, lo sfruttamento delle opportunità industriali offerte dalla transizione verde e la creazione di condizioni paritarie nei settori che devono affrontare obiettivi di decarbonizzazione più rigorosi rispetto alla concorrenza estera o che sono più esposti alla concorrenza sleale dall'estero.

Ulteriore obiettivo centrale involge l'accelerazione della decarbonizzazione in modo efficiente dal punto di vista dei costi adottando un approccio tecnologicamente neutrale, che includa tutte le soluzioni disponibili, e in particolare le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, la bioenergia e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio della CO₂⁹⁴.

In altri termini emergono delle condizioni imprescindibili per favorire il raggiungimento degli obiettivi climatici, attribuendo alla visione dell'energia così come maturata nel percorso evolutivo dell'Unione un ruolo strategico, sia funzionale al rafforzamento del mercato interno, sia funzionale allo sviluppo delle relazioni con Paesi terzi in una logica di potenziamento dei *target* climatico-ambientali.

Invero, alcune azioni strategiche proposte nel già menzionato rapporto “Il futuro della competitività europea” sono state riproposte nella comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025⁹⁵ più nota come *Clean Industrial Deal*. Trattasi di un documento programmatico che individua azioni da mettere in campo limitatamente al comparto industriale ad alta intensità energetica.

In particolare, il patto per l'industria pulita coniuga azione per il clima e competitività in un'unica strategia di crescita globale nella logica di un impegno ad accelerare la decarbonizzazione, la

⁹³ In tale logica particolare attenzione viene posta al comparto automobilistico che richiede nella transizione una pianificazione della politica climatica con quella industriale

⁹⁴ Il rafforzamento di tali obiettivi presuppone sfruttare il forte posizionamento dell'UE nel settore della tecnologia pulita e perseguire opportunità di investimento in altri Paesi per ampliare il mercato di diffusione delle tecnologie.

⁹⁵ Cfr. COM (2025) 85final, cit.

reindustrializzazione e l'innovazione, promuovendo fonti alternative o meno inquinanti, come l'idrogeno verde per il comparto industriale⁹⁶. Per realizzare un nuovo ecosistema industriale europeo di crescita e prosperità viene proposto un modello complessivo di valutazione del comparto industriale valorizzando i fattori trainanti⁹⁷. In tale logica il piano d'azione prospetta tre iniziative particolarmente importanti per l'industria, volte a: 1) ridurre le bollette energetiche, 2) accelerare la diffusione dell'energia pulita e dell'elettrificazione, con il completamento di interconnessioni e reti, nonché della produzione manifatturiera pulita, e 3) garantire il buon funzionamento dei mercati del gas. Ovviamente si tratta di obiettivi ambiziosi che necessitano di interventi non solo normativi, come quelli concernenti una rivisitazione della disciplina degli aiuti di stato, ma anche di natura finanziaria a supporto della transizione industriale, fermo restando come necessaria un'azione coordinata delle politiche industriali degli Stati membri⁹⁸.

⁹⁶ Particolare attenzione è rivolta all'incentivo all'impiego dell'idrogeno cd. verde, prodotto mediante il processo di elettrolisi, che separa l'idrogeno dall'ossigeno partendo dall'acqua, differentemente dall'idrogeno grigio prodotto esclusivamente da combustibili fossili o da vettori energetici provenienti da combustibili fossili. Con particolare riferimento allo sviluppo dell'energia derivante da idrogeno, si v. A. PORCARI, *Delegare o non delegare? Il dibattito istituzionale europeo sui requisiti per la produzione di idrogeno rinnovabile: addizionalità, correlazione temporale e correlazione geografica*, in questa *Rivista*, 3 dicembre 2022, p. 189 ss. Sui diversi processi volti alla produzione di idrogeno, si rinvia a M. HERMESSMAN, T. E. MÜLLER, *Green, Turquoise, Blues or Grey? Environmentally Friendly Hydrogen Production in Transforming Energy Systems*, in *Progress in Energy and Combustion Science*, n. 90, 2022, p. 996 ss.

⁹⁷ Vengono individuati sei fattori trainanti: energia a prezzi accessibili; mercati guida; finanziamenti; circolarità e accesso ai materiali; mercati globali e partenariati internazionali; competenze.

⁹⁸ Per alcuni spunti critici in ordine al *Clean Industrial Deal*, v. *ex multis*, D. PANZERI, *Il clean industrial rende l'Europa più competitiva?*, 27 marzo 2025, consultabile online.

ABSTRACT (ITA)

Il presente studio analizza la regolamentazione del settore dell'energia da parte dell'Unione europea nei suoi profili significativi. L'indagine ripercorre le tappe fondamentali a partire dalla costituzione del mercato interno dell'energia, evidenziando i nuovi obiettivi maturati con l'art. 194 TFUE. Particolare attenzione viene dedicata al rapporto tra energia ed obiettivi climatici presenti nel *Green Deal* e nel più recente *Clean Industrial Deal*, di cui alla comunicazione della Commissione dell'Unione europea del 26 febbraio 2025.

ABSTRACT (ENG)

This study analyzes the main issues of EU energy regulation. Starting from the establishment of the internal energy market, the milestones are reviewed emphasizing the new objectives laid down in art. 194 TFEU. The relationship between energy and climate objectives reported in the Green Deal and more recent Clean Industrial Deal communication, published by EU Commission on 26th February 2025, is highlighted.