



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

Dipartimento di Management
Corso di Dottorato in “*Management and Law*”
Curriculum in “Diritto dell’economia”
XXXVI ciclo (A.A. 2020-2023)

L’IMPATTO DEGLI INDIRIZZI UNIONALI
SULLA POLITICA ENERGETICA NAZIONALE

Coordinatore del Dottorato
Ch.ma Prof.ssa CATERINA LUCARELLI

Coordinatore del *curriculum*:
Ch.ma Prof.ssa ERIKA GIORGINI

Tutor scientifico:
Ch.mo Prof. PIETRO MARIA PUTTI

Tesi di dottorato di
ANDREA RIZZO

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO I IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLA POLITICA ENERGETICA.....	13
1. <i>La centralità della politica energetica</i>	13
2. <i>Le origini della politica energetica europea</i>	14
3. <i>Le precedenti strategie energetiche</i>	16
4. <i>Il varo dell'«Unione dell'energia»</i>	18
4.1. <i>Le ragioni di un'«Unione dell'energia»</i>	18
4.2. <i>Le modalità di realizzazione</i>	20
4.3. <i>La governance come mezzo</i>	25
5. <i>I bilanci periodici e le sfide programmatiche</i>	25
5.1. <i>La definizione del nuovo percorso</i>	25
5.2. <i>Gli effetti della pandemia</i>	30
6. <i>Il Green Deal europeo</i>	37
7. <i>Il piano REPowerEU</i>	42
CAPITOLO II IL QUADRO NORMATIVO EUROUNITARIO	50
1. <i>Il regolamento sulla governance</i>	50
1.1. <i>Le disposizioni regolamentari di carattere generale</i>	67
1.2. <i>L'architettura dei piani nazionali integrati</i>	70
2. <i>La valutazione unionale dei piani nazionali integrati</i>	79
2.1. <i>Le valutazioni sulle energie rinnovabili, sull'efficienza energetica e sulle emissioni</i>	81
2.2. <i>Le valutazioni sugli investimenti e sulla transizione</i>	88
2.3. <i>Le valutazioni sulla sicurezza, sul mercato e sulla ricerca e innovazione</i>	91
2.4. <i>Le valutazioni sulla cooperazione regionale e sulle politiche ambientali</i>	95
2.5. <i>Il giudizio di sintesi</i>	97
CAPITOLO III IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA	100
1. <i>La struttura del piano</i>	100

2. <i>I tratti caratteristici del PNIEC</i>	103
3. <i>La lente della Commissione europea sul PNIEC</i>	117
4. <i>La proposta di aggiornamento</i>	120
4.1. <i>Le note introduttive</i>	120
4.2. <i>Le modalità di attuazione</i>	124
CAPITOLO IV LA TRANSIZIONE ECOLOGICA NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA	133
1. <i>Dal PNIEC al PNRR</i>	133
2. <i>Il PNRR: origine e contenuti</i>	134
3. <i>La rivoluzione verde e la transizione ecologica</i>	145
4. <i>Gli incentivi per le riqualificazioni edilizie</i>	150
5. <i>Le misure preventive derivanti dall'analisi dei rischi</i>	156
6. <i>La necessità di una (continua) revisione del PNRR</i>	159
CONCLUSIONI	160
BIBLIOGRAFIA	168

INTRODUZIONE

Il settore dell'energia costituisce da sempre uno strumento utile per monitorare l'evoluzione di un Paese, ma anche un valido strumento per misurarne la situazione giuridica, politica ed economica, non solo nel limite della mera prospettiva energetica. In quest'ottica, il presente lavoro è volto a ricostruire le tappe fondamentali del diritto e della regolazione energetica ed i progetti che sono alla base delle scelte politiche, sia nazionali che europee, in una prospettiva dinamica ed evolutiva.

L'asettico esame della politica energetica italiana potrebbe limitarsi allo studio e financo alla sola lettura del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) la cui prima stesura risale al mese di dicembre 2019. La corposità del documento, tuttavia, non consentirebbe di comprendere tutte le implicazioni connesse alla sua genesi e, soprattutto, non sarebbe d'ausilio ad un'effettiva assimilazione dei suoi contenuti, i quali condizionano la vita sia della collettività, vista nel suo complesso, sia quella dei suoi membri singolarmente considerati.

Il tentativo è stato esperito proprio nel corso dell'attività di ricerca, la quale ha condotto alla stesura del presente elaborato, che inizialmente voleva tirare le fila dei discorsi sui principali temi dell'energia cercando di analizzare un documento ufficiale che, all'apparenza, riconduce (o almeno si prefigge di ricondurre) ad un'unità una questione delicata qual è, appunto, il rapporto tra l'energia e il clima.

L'approfondimento degli argomenti ivi esposti ha, di contro, messo subito in evidenza la necessità di studiare il processo evolutivo della politica energetica europea, non foss'altro per il fatto che quella nazionale è condizionata dal piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) licenziato dal Governo italiano che riserva alla sua seconda missione, denominata «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*», l'importo di circa 60 miliardi di euro ripartito fra le sue quattro componenti.

Nel primo capitolo si è così privilegiato un approccio storico al problema che ne ha rivelato le dimensioni sempre maggiori assunte nel tempo.

È emerso con nettezza come l'energia sia stata sempre al centro della politica dell'Unione europea, sin dal Trattato di Parigi, firmato il 18 aprile 1951, con il quale si era istituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) con la finalità di mettere in comune tra i Paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) la principale fonte di energia dell'epoca, il carbone

La crisi petrolifera del 1973 ha consolidato questa scelta e, nel contempo, ha contribuito a far maturare la decisione di adottare una linea comune in grado di fare fronte a situazioni analoghe.

La vera svolta si è avuta però con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ha conferito un maggiore potere decisionale alle Istituzioni eurounitarie. In particolare, per quanto concerne la politica energetica, l'articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è stato determinante per l'approvazione del pacchetto *«Unione dell'energia»* del 2015.

La legislazione eurounitaria che ne è derivata, tuttavia, ha trovato le proprie radici nelle politiche energetiche adottate negli anni precedenti al 2015 e, in particolare, nella comunicazione della Commissione europea del 10 novembre 2010 (COM/2010/0639), la quale, fissando come orizzonte temporale l'anno 2020, aveva già delineato una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura finalizzata ad aiutare l'UE, da un lato, e a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento atmosferico, dall'altro, a ridurre la sua dipendenza dai combustibili fossili stranieri, mantenendo nel contempo l'energia a prezzi accessibili per i consumatori e le imprese.

Il varo vero e proprio dell'*«Unione dell'energia»* si è avuto con la comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 che ha segnato un punto di svolta anche per la previsione di relazioni, di massima annuali, dirette a verificare il suo stato di attuazione da parte degli Stati membri.

Significativa, al riguardo, è la dichiarazione programmatica ivi contenuta secondo cui *«un'Unione dell'energia resiliente, articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima, consentirebbe di fornire ai consumatori dell'UE – famiglie e imprese – energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili»*.

In tale ambito, si è sottolineata la necessità della consapevolezza da parte degli Stati membri di dipendere gli uni dagli altri per garantire ai loro cittadini un approvvigionamento energetico sicuro per il quale occorre ricercare un'armonizzazione accentuata dei quadri normativi nazionali relativi all'efficienza energetica.

Sono state quindi modellate e descritte nel dettaglio le cinque dimensioni dell'*«Unione dell'energia»* – (i) sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; (ii) piena integrazione del mercato europeo dell'energia; (iii) efficienza energetica per contenere la domanda; (iv) decarbonizzazione dell'economia; (v) ricerca, innovazione e competitività – destinate ad essere oggetto di analisi nei rapporti periodici.

Sono state, infine, rimarcate la centralità di una *governance* integrata e l'importanza di una procedura di monitoraggio per garantire il raggiungimento degli obiettivi attraverso un «*processo dinamico*».

Lo studio di questo percorso, fondato sulle relazioni sullo stato dell'«*Unione dell'energia*», è stato rivelatore della precarietà degli equilibri geopolitici. In proposito, è emblematica la relazione pubblicata il 15 novembre 2015 per la sorprendente attualità dei riferimenti al conflitto tra Russia e Ucraina, al prezzo del petrolio, alle iniziative per la realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento di gas naturale dalla Russia e alla riduzione della produzione interna di combustibili fossili.

A partire dall'anno 2020, per effetto dell'insediamento della nuova Commissione europea, la struttura delle relazioni ha assunto una fisionomia diversa dalle precedenti; in particolare, la quinta ha dato conto della crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 e delle iniziative assunte per il superamento della stessa: la ripresa e la resilienza dell'economia dell'Unione europea verso una crescita sostenibile sono state agganciate alle politiche in materia di energia, clima e ambiente.

Ne è sicura testimonianza il Green Deal europeo che ha delineato la nuova strategia di crescita dell'Unione europea volta ad edificare una società equa e prospera attraverso la sua trasformazione in un piano di investimenti e riforme.

È stato rilevato come, nonostante quest'ultimo possa avvalersi di tutte le leve politiche a sua disposizione, le singole misure europee non siano sufficienti da sole.

Fondamentale è stata l'analisi delle iniziative volte a garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura per le quali giocano un ruolo importante i piani nazionali per l'energia e il clima adottati secondo le previsioni del regolamento (UE) 2018/1999.

Si è così appreso che la transizione verso l'energia pulita è stata proposta quale opportunità di sviluppo di un'economia sostenibile in grado di generare occupazione. L'esempio principale è dato dal settore delle costruzioni che non solo assorbe risorse ma condiziona il risparmio energetico, atteso che edifici realizzati in maniera non corretta determinano un dispendio di energia maggiore rispetto a quella minima necessaria.

In sintesi, la definizione delle singole strategie giustifica i finanziamenti e gli investimenti alla base dell'auspicata transizione ecologica (all'occorrenza qualificata «*verde*» e «*giusta*»), che dovrebbe interessare la realtà scolastica intesa sia come istituzione preposta alla formazione sia come l'insieme delle infrastrutture che la ospitano.

In tale prospettiva, hanno assunto rilievo le valutazioni dei piani nazionali per l'energia e il clima vagliati sia singolarmente che a livello di Unione europea e l'elaborazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza strettamente collegati ai primi.

Un cambio di passo si è avuto quando si sono affrontati i problemi legati al rincaro dei prezzi dell'energia e alla sicurezza dell'approvvigionamento, quest'ultimo reso problematico per effetto del conflitto russo-ucraino.

Il piano *REPowerEU*, presentato dalla Commissione europea nel maggio 2022, ha costituito la risposta a tali criticità e si è caratterizzato per le diverse iniziative, legislative e non, dirette, in termini generali, al risparmio del gas e al contenimento dei prezzi dell'energia.

Il conflitto bellico, infatti, ha reso evidente e forte la necessità di una transizione rapida verso l'energia pulita.

Il programma proposto si basa, da un lato, sulla diversificazione degli approvvigionamenti, dall'altro, sulla riduzione rapida della dipendenza da combustibili fossili nell'edilizia e nell'industria tramite miglioramenti dell'efficienza energetica.

Quest'ultimo pilastro è fortemente valorizzato in quanto si parla espressamente dell'importanza di applicare il principio *«all'insieme dei settori e delle politiche, prevedendo misure di gestione della domanda a integrazione di quelle previste sul versante dell'offerta»*.

In concreto, si è ribadita l'importanza degli obiettivi fissati nel Green Deal sottolineando la necessità di procedere a ritmi più serrati, specie per quanto concerne il consumo di gas.

Sullo sfondo vi sono le raccomandazioni a modificare nell'immediato i comportamenti dei cittadini e ad aggiornare i piani nazionali per l'energia e il clima.

Quest'ultima raccomandazione ha costituito l'impulso per una disamina (in alcuni frangenti fortemente critica) del regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'«Unione dell'energia» e dell'azione per il clima, meglio nota come *«Legge europea sul clima»*, racchiusa nel secondo capitolo.

Sono stati analizzati i settantatré *«considerando»* per avere ed offrire un inquadramento sistematico della materia esaltando le interazioni tra i due comparti (energia e ambiente).

Si è rilevato come l'obiettivo dell'«Unione dell'energia» sia il pieno coordinamento con la politica per il clima e l'ambiente al fine di approdare a una fornitura di energia sicura,

sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili per il tramite di un'attività promozionale di ricerca e innovazione sostenuta da adeguati investimenti.

Quest'ultima attività costituisce il fulcro di un'azione più ampia dell'Unione europea che mira ad accreditarsi quale *leader* mondiale nella politica della mitigazione dei cambiamenti climatici. Tale azione si caratterizza per «*una serie di iniziative settoriali di politica energetica*» incentrate sull'energia rinnovabile e sull'efficienza energetica

La Commissione europea è chiamata ad analizzare vari scenari per il contributo dell'Unione europea al conseguimento degli obiettivi a lungo termine nei quali è ricompreso l'azzeramento delle emissioni nette dei gas a effetto serra nel territorio dei propri Stati membri entro il 2050. L'impegno assunto dall'Unione non è tuttavia sufficiente ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi, specie in un'ottica globale, ragion per cui deve ricercarsi la collaborazione con i *partner* internazionali.

Il regolamento sulla *governance* deve tenere assieme esigenze diverse e deve contemperare situazioni differenti.

La realizzazione dei molteplici obiettivi delineati da questa nuova politica necessita del concerto delle iniziative unionali e nazionali che dovrebbe risultare dai piani nazionali integrali per l'energia e il clima.

Ciò spiega perché questi ultimi debbano estendersi su periodi di dieci anni, ossia un lasso temporale sufficientemente ampio per fornire una panoramica del sistema energetico e dell'assetto programmatico, e debbano essere elaborati secondo un modello obbligatorio per tutti gli Stati membri in grado anche di tenere in debita considerazione tutti gli aspetti fondamentali.

La partecipazione dei cittadini è quindi ritenuta fondamentale per via degli effetti destinati a riverberarsi sulla collettività, al pari della cooperazione regionale in ragione della possibilità che il piano integrato di uno Stato possa avere influenze su quello di un altro Stato limitrofo.

Questi aspetti rendono opportuno il monitoraggio periodico relativo allo stato di attuazione delle strategie messe a terra con i piani, anche tramite la redazione di relazioni intermedie biennali. Si tratta di un principio generale che salda l'impianto determinato dai piani integrati con lo stato dell'arte relativo all'«*Unione dell'energia*» consacrato nelle comunicazioni della Commissione europea, cui si affiancano le valutazioni del Parlamento Europeo e del Consiglio.

In tale contesto la Commissione europea valuta le modifiche da apportare alle politiche per il raggiungimento degli obiettivi caratterizzanti la sua politica energetica e ricerca la collaborazione con gli Stati membri che deve concretizzarsi in un dialogo continuativo che può aversi anche tra Stati stessi.

Ciò che rileva, infatti, è mantenere il passo rispetto a quanto si è pianificato.

Qui può constatarsi come si innesti un altro tema importante: il rispetto del principio dell'efficienza energetica, secondo cui, prima di pianificare, occorre accertarsi che siano stati adottati tutti gli accorgimenti utili ad evitare dispendi di energia.

In breve, l'esecuzione del regolamento sulla *governance* è assicurata attribuendo alla Commissione europea competenze specifiche in grado di incidere su tutti i contesti in modo uniforme in quanto vi è la certezza che gli obiettivi dello stesso regolamento non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma solo a livello unionale.

Sulla base di queste premesse, l'approfondimento delle disposizioni regolamentari è stato riservato ai primi due capi degli otto che compongono l'atto unionale per comprendere la *ratio* dell'intera disciplina ma soprattutto per avere chiare l'impalcatura e le prescrizioni del piano nazionale integrato per l'energia e il clima adottato in Italia.

In particolare, è stato analizzato il secondo, specificamente intitolato «*piani nazionali integrati per l'energia e il clima*», che, con i suoi dodici articoli, costituisce il cuore del regolamento sulla *governance*.

Gli enunciati normativi sono importanti per le coordinate fornite, con riguardo alla struttura del piano, agli Stati membri, obbligati a limitare la complessità amministrativa e i costi per tutte le parti interessate, a tenere conto delle interrelazioni tra le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», a usare dati e ipotesi solidi e coerenti, a valutare il numero delle famiglie in condizioni di povertà energetica.

Di rilievo sono risultate le disposizioni di cui agli articoli 5 e 6 dedicati alle procedure che ciascun Stato membro deve seguire per definire i contributi al settore dell'energia rinnovabile e all'efficienza energetica, quest'ultima strettamente collegata agli interventi nel comparto edilizio. Nello specifico, è stato osservato come si lasci ampio margine di manovra allo Stato membro nel definire la propria strategia nella comune cornice europea purché, alla fine, l'opzione preferita risulti nel piano.

Le pressioni esercitate sugli Stati membri per redigere piani nazionali integrati il più possibile omogenei trovano la loro ragione d'essere nel processo valutativo rimesso alla

Commissione che esercita anche il suo potere attraverso delle raccomandazioni finalizzate all'aggiornamento dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

In merito a tale processo valutativo e alle sue conseguenze, si è prestata particolare attenzione alla tempistica scandita dalle disposizioni del regolamento sulla *governance* che hanno previsto (nella fase iniziale) la presentazione alla Commissione, da parte degli Stati membri, delle proposte dei piani relativi al periodo 2021-2030 avvenuta entro il 31 dicembre 2018, (nella fase intermedia) la formulazione, per ciascun Paese, di raccomandazioni specifiche pubblicate nel giugno 2019, (nella penultima fase) la presentazione dei piani definitivi da parte degli Stati membri prima del 31 dicembre 2019 e (nella fase finale) la pubblicazione della loro valutazione dettagliata a livello di Unione europea.

In merito a quest'ultima fase, sono state sviluppate considerazioni critiche correlate al fatto che la valutazione dei piani è stata effettuata alla luce del Green Deal europeo e del contesto di ripresa post-Covid-19. In termini generali, si è constatata una contraddittorietà nelle conclusioni della comunicazione della Commissione europea.

Gettate le fondamenta normative, nel terzo capitolo, si è passati all'esame del piano nazionale integrato per l'energia e il clima, elaborato nella sua prima versione definitiva nel dicembre del 2019.

È parso indispensabile svolgere alcune considerazioni sulla sua struttura che è rimasta immutata anche nella versione del mese di giugno 2023 derivante dalla proposta di aggiornamento. In proposito, si è osservato come, a fronte di un sommario sostanzialmente invariato, il numero delle pagine sia sensibilmente aumentato, il che testimonia la maggiore consistenza del piano stesso determinata dall'esigenza di fare fronte agli eventi che si sono rapidamente succeduti negli ultimi anni.

Gli sconvolgimenti geopolitici, in particolare quelli legati al conflitto russo-ucraino, hanno all'evidenza inciso sulle politiche energetiche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri singolarmente considerati.

D'improvviso, il piano nazionale integrato per l'energia e il clima, pur essendo un documento fondamentale per la politica economica dello Stato, ha iniziato a suscitare l'interesse anche del singolo cittadino, colpito mai come prima dal rincaro dei prezzi dell'energia.

La valutazione critica del piano, nella sua versione definitiva di dicembre 2019 e nella sua versione in fase di approvazione di giugno 2023, ha condotto ad esprimere giudizi differenziati a seconda della dimensione presa in esame, considerando sempre che la stesura

iniziale non poteva prevedere gli effetti nefasti della pandemia da Covid-19 e del conflitto russo-ucraino.

Non si è fatto comunque a meno di rilevare come, nonostante tutto, l'idea di fondo del piano non sia cambiata ma abbia semmai favorito l'arricchimento dei suoi contenuti.

In questo tipo di analisi è stato determinante lo studio della Commissione europea dedicato al piano dell'Italia che ha costituito la base di partenza per comprendere la politica energetica nazionale e, soprattutto, il giudizio maturato su questa dall'Europa.

Non possono nutrirsi dubbi sul fatto che la scrittura del piano nazionale integrato per l'energia e il clima è stata realizzata avendo presente le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» nelle sue diverse proiezioni.

Questa impostazione è evidente esaminando anche solo superficialmente la struttura dei capitoli sia della sezione A che della sezione B del piano. Si è constatato come lo spazio maggiore sia riservato alla dimensione della decarbonizzazione ove si distingue tra emissioni e assorbimenti di gas a effetto serra, da un lato, e energie rinnovabili, dall'altro; ovvero come le misure per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica si siano poste in continuità con quelle precedenti attraverso il loro rafforzamento o la loro riforma. Si è soprattutto colta la grande attenzione al tema della «*povertà energetica*», un tema all'ordine del giorno delle Istituzioni europee, ivi compresa la Corte di Giustizia, che però risulta priva di una definizione sostanziale in grado di perimetrarla con certezza.

Sul punto, si è dato atto come nel PNIEC definitivo del 2019 si ipotizzasse una riduzione dell'incidenza della «*povertà energetica*» negli anni successivi al 2016, prospettando, come mezzo di contrasto al fenomeno, una maggiore efficacia delle misure a sostegno della spesa energetica e l'incentivo all'adozione di soluzioni per l'efficientamento energetico degli edifici.

La previsione non solo si è rivelata fallace ma anche le misure immaginate per contenerla si sono mostrate inadeguate e foriere di altri problemi con pesanti ricadute sul bilancio pubblico.

Il tutto ha portato a considerare che la transizione ecologica si muove dinamicamente verso l'economia circolare, e che le infrastrutture verdi, come i trasporti ad emissioni zero, sono obiettivi che non si possono raggiungere a discapito delle misure a tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del paesaggio. In tal senso, si è valorizzato l'insegnamento della Corte costituzionale, secondo la quale il bene giuridico ambiente, inteso in senso

unitario, deve essere in ogni caso bilanciato, dovendo coesistere con altri beni, parimenti di natura ambientale, ma volti a tutelare interessi diversi.

Per quanto concerne il giudizio della Commissione, si è posto in evidenza come questo sia basato sui dati oggettivi relativi al rispetto della tempistica per la sua elaborazione comprensiva della tabella indicante le sezioni relative alle raccomandazioni comunitarie.

La valutazione afferisce anche ad aspetti che possono apparire marginali ma che tali non sono stati considerati. In proposito, è significativa l'attenzione riservata a come è stata organizzata la consultazione pubblica per raccogliere osservazioni e proposte ai fini della scrittura del piano.

Di massima importanza è il giudizio positivo sul resoconto fornito in merito ai diversi elementi delle raccomandazioni che sono stati integrati nel piano definitivo anche se, per quanto riguarda l'efficienza energetica, il giudizio è più severo poiché si registra un'applicazione parziale della raccomandazione relativa: il difetto maggiore è stato riscontrato con riguardo alla strategia di ristrutturazione a lungo termine relativa agli edifici.

L'Italia ha sostanzialmente disatteso in modo parziale le raccomandazioni della Commissione, afferenti alla dimensione della ricerca, innovazione e competitività, dimostrando la sua scarsa propensione alla pianificazione in un settore nevralgico.

Con riguardo alla proposta di aggiornamento, l'elemento di novità è dato dalla coscienza della fragilità dei modelli di interdipendenza dei sistemi energetici ed economici, emersa per effetto degli eventi che hanno scosso la società, ossia la pandemia e il conflitto russo-ucraino.

La questione, così prospettata, ha quale ulteriore conseguenza la necessità di coniugare politiche diverse tra loro e spesso in conflitto: da un lato si collocano quelle relative per l'appunto alla decarbonizzazione, dall'altro quelle sociali ed economiche che comportano la lotta alla «*povertà energetica*» e il mantenimento della competitività e dell'occupazione.

In senso critico, si è evidenziata una generale sottovalutazione dell'impatto sulla collettività determinato dal cambiamento che si intende perseguire: si è ritenuto implicitamente che lo sforzo verrà accettato in quanto il mutamento degli stili di vita riguarderà principalmente le nuove generazioni più inclini a sobbarcarsi una serie di oneri per conseguire i vantaggi di una sana politica ambientale.

La stesura della versione definitiva del piano, prevista per il mese di giugno 2024, potrà giovare sia degli esiti della fase di consultazione in materia di energia e ambiente,

destinata ad essere avviata con gli altri Stati membri dopo la presentazione della proposta di aggiornamento del piano, sia del dialogo con la Commissione europea e delle sue eventuali raccomandazioni.

In definitiva, la panoramica relativa agli interventi esterni finalizzati all'integrazione del piano per via del suo aggiornamento è indicata come la prova evidente del concorso del piano stesso a un'ampia trasformazione dell'economia.

Come quest'ultima debba realizzarsi – e, soprattutto, con quali mezzi – è esplicitato nel quarto capitolo che mette in relazione la politica energetica nazionale, definita nelle sue linee generali dal PNIEC, con il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che, assieme ad altri strumenti, assicura le fonti di finanziamento per tutte le iniziative che la caratterizzano.

La lettura, integrata e in parallelo, dei due principali piani (PNIEC e PNRR) è difficoltosa in quanto il PNIEC, nella sua prima stesura, risulta precedere di quasi due anni il PNRR. Ne consegue la necessità di un esame dell'impianto di quest'ultimo considerato come atto a sé stante, in quanto solo un'idea generale del medesimo può aiutare a comprendere come questo incida sulla politica energetica nella prospettiva di un'effettiva transizione ecologica.

Le singole misure, derivanti dai molteplici interventi legislativi figli del PNRR, hanno un impatto effettivo che tocca più ambiti, alcuni dei quali, per la prossimità ai singoli membri della collettività, hanno determinato diverse pronunce giurisprudenziali. Le statuizioni pretorie, infatti, pongono in luce l'esistenza di controversie afferenti alle ricadute delle norme che dovrebbero disciplinare i cambiamenti indotti dalla politica energetica.

Chiarito l'intimo legame esistente tra PNIEC e PNRR, è stato sommariamente trattato il tema generale dell'origine e dei contenuti del secondo al fine di apprezzarne i riflessi in uno specifico settore qual è quello dell'energia.

Così dopo avere dato conto delle motivazioni sottese alla stesura del PNRR, molteplici e variegata, è stata approfondita la sua seconda missione, quella dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, che si riferisce a una delle aree di intervento prioritarie del Governo italiano per il periodo 2021-2026.

Con un *budget* di circa 60 miliardi di euro, essa costituisce un tassello fondamentale per l'Italia nel perseguimento di obiettivi di sostenibilità e lotta ai cambiamenti climatici, in quanto si propone di modernizzare l'intero sistema produttivo, economico e sociale, riducendo l'impatto ambientale attraverso la promozione e l'adozione di tecnologie

innovative nonché di soluzioni ecosostenibili, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e del Green Deal europeo.

È stato quindi rimarcato come la terza componente di questa missione (recante uno stanziamento di 15,36 miliardi) riguardi l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, ossia una misura ritenuta necessaria in considerazione dell'età avanzata di gran parte del patrimonio edilizio italiano.

Su quest'ultima è risultato necessario soffermarsi brevemente per via di una continuità ideale con i precedenti interventi legislativi diretti a stimolare gli investimenti in campo edilizio.

Rilevato che di novità in senso assoluto non poteva parlarsi, è parso doveroso registrare i nuovi innesti all'ordinamento interno dettati dall'emergenza sociale ed economica originata dalla pandemia da Covid-19 e dalle connesse esigenze di sostegno e rilancio del Paese.

Senonché il tema dell'efficientamento energetico, con le sue radici nel nostro sistema giuridico, è assunto a paradigma delle disfunzioni derivanti da una misura mal congegnata, le quali, più delle altre, hanno reso evidenti le difficoltà sul piano concreto delle azioni attuative correlate alla politica energetica.

Quest'ultimo aspetto ha reso palese il bisogno di un attento monitoraggio dell'attuazione delle misure rientranti nel PNRR al fine di orientare la distribuzione dei benefici in maniera equa e sostenibile.

La necessità di tale monitoraggio si è poi trasfigurata nella necessità ulteriore di operare con continuità una revisione del piano. A richiedere quest'ultima, infatti, non sono solo fenomeni fraudolenti che possono influire sulla corretta applicazione di misure concernenti una o più componenti (quali ad esempio l'efficienza energetica) quanto piuttosto eventi capaci di mutare il contesto geopolitico internazionale come è accaduto con l'invasione russa dell'Ucraina.

Quest'ultimo conflitto, infatti, ha avuto ricadute economiche e sociali, connesse principalmente alla dinamica inflazionistica trainata dai prezzi delle materie prime e dai costi energetici, che hanno richiesto l'adozione di nuove iniziative per perseguire gli obiettivi di *NextGenerationEU* attraverso l'elaborazione del piano *REPowerEU* in linea con il Green Deal europeo.

La storia, dunque, sembra ripetersi e il parallelismo avanzato tra il New Deal rooseveltiano degli anni Trenta del secolo scorso e il Green Deal europeo non appare più

come frutto di una speculazione degli economisti più progressisti e ecologicamente orientati ma risulta una realtà effettiva.

Ora come allora si è dinanzi a un piano di riforme economiche e sociali promosso con l'obiettivo di far ripartire l'Europa; non vi è una Grande Depressione come quella determinata dal crollo di Wall Street nel 1929 con gli indici della borsa di New York che precipitavano in seguito alla crisi economica e finanziaria, i fallimenti a catena degli istituti di credito, la chiusura delle industrie e soprattutto la disoccupazione; vi è però un'emergenza ambientale e climatica che intercetta una crisi economica aggravata da una pandemia senza precedenti e, principalmente, vi è un conflitto con inimmaginabili possibilità di *escalation* che si svolge nello stesso continente funestato da eventi unici nel suo genere.

In conclusione, non mancano né le analogie né le differenze, ma su entrambe primeggia la filosofia interventista di stampo pubblicistico che deve essere governata costantemente per accompagnare il cambiamento, indipendentemente dal fatto che sia declinato alla stregua di una rivoluzione.

CAPITOLO I

IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLA POLITICA ENERGETICA

1. LA CENTRALITÀ DELLA POLITICA ENERGETICA

L’*aforisma* attribuito a Johann Wolfgang Goethe, secondo cui «*se i numeri non governano il mondo, ci insegnano come è governato*»¹, si attaglia perfettamente al tema della nuova politica energetica perseguita negli ultimi anni dagli organi di governo nazionali, sotto la spinta degli indirizzi provenienti dall’ordinamento dell’Unione europea, che *ictu oculi* risulta caratterizzata da programmi di ingenti investimenti.²

Ultima e significativa testimonianza di questo assunto è data dalla somma indicata nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) licenziato dal Governo italiano nel 2021 che riserva alla sua seconda missione, denominata «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*», il considerevole importo di 59,46 miliardi di euro ripartito fra le sue quattro componenti.³ Senza scendere nel dettaglio, per il quale si rinvia al capitolo dedicato, giova qui dare conto del fatto che tale missione, tra le sei di cui si compone il menzionato piano, è quella per la quale è stato previsto lo stanziamento maggiore che, in termini percentuali, risulta pari al 31,05%.

Da ciò si ricava indirettamente la volontà di chi governa di far passare lo sviluppo economico del Paese, nella cornice di stretta cooperazione imposta dall’Unione europea, per una politica energetica improntata all’efficienza e soprattutto alla sostenibilità.⁴

¹ Per approfondimenti, cfr. M. DONÀ, *Una sola visione. La filosofia di Johann Wolfgang Goethe*, Milano, 2022.

² Sul tema della politica energetica e, più in generale, su quello dell’energia, si rinvia a F. CARNELUTTI, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Rivista di Diritto commerciale*, n. 5, 1913, pp. 355-394; G. GUARINO, *Unità ed autonomia del diritto dell’energia*, in *Scritti di Diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Milano, 1962, p. 229 ss.; B. BIONDI, *Energia (voce)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. VI, Torino, 1975, p. 529 e ss.; F. BASSI, *Appunti per una disciplina pubblicistica dell’energia*, in *Foro amministrativo*, 1982, p. 322 e ss. Più di recente G. NAPOLITANO, *L’energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, in *Dir. amm. spec.*, III, Milano, 2003, p. 1635 ss., II ed., Milano, 2003, p. 2189 ss.; A. COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Dig. Disc. Pubbl.- Agg. II*, Torino, 2005, 233 ss. Per una lungimirante critica all’assoluta mancanza di una politica energetica di lungo respiro in Italia, Paese caratterizzato da fortissime dipendenze energetiche capaci di limitarne lo sviluppo, si rimanda a P.M. PUTTI – O. BRAMANTI, *Le tecnologie delle fonti rinnovabili di energia*, Roma, Gruppo24Ore, 2013.

³ A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2020, p. 41 e ss.

⁴ L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un’economia basata sull’energia pulita alla “rivoluzione verde e transizione ecologica” del recovery plan*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021; nonché F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.

Ogni tipo di considerazione e financo di esame dei documenti alla base di queste scelte strategiche nazionali nel settore dell'energia non può prescindere da un approccio storico del problema che consente di cogliere come questo abbia nel tempo assunto dimensioni sempre maggiori.

In questa ottica, un breve ma significativo *excursus* sulla politica energetica dell'Unione europea, dalle sue origini ad oggi, aiuta ad inquadrare la questione e a comprendere il percorso tracciato.⁵

2. LE ORIGINI DELLA POLITICA ENERGETICA EUROPEA

Qualificare come nuova la politica energetica nazionale può essere fuorviante in quanto rischia di relegare in secondo piano il ruolo da sempre ricoperto dalla materia.⁶ L'energia, infatti, è stata sempre al centro delle attenzioni della realtà politica del vecchio continente, sin dal Trattato di Parigi, firmato il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore il 23 luglio 1952, con il quale si era istituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) con la finalità di mettere in comune tra i Paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) la principale fonte di energia dell'epoca, il carbone.⁷

Nello stesso senso deve intendersi anche l'istituzione della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) avvenuta nel 1957 e diretta allo sviluppo di un mercato comune dell'energia nucleare.⁸

L'importanza della questione energetica, tuttavia, viene in emersione solo a seguito della crisi petrolifera del 1973 che fa sorgere la necessità di adottare una linea comune in grado di fare fronte a situazioni analoghe.

⁵ L. AMMANNATI, *La disciplina europea sull'efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli stati membri*, in P. Biandrino, M. De Focatiis (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, p. 51.

⁶ M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991 p. 1 e ss.

⁷ Senza pretese di esaustività si vedano, *ex plurimis* P. TESTORE - M. G. CATALDI, *L'intervento dei pubblici poteri nel governo della politica energetica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1985, pp. 185-245; A. CLÒ, *Politiche energetiche, ambiente e mercato*, in *Economia e ambiente*, n. 1-2/1996, pp. 13-17; W. GANAPINI, *Politiche energetiche per la sostenibilità*, in *Quale impresa*, n. 6-7/2003, pp. 27-29; G. COZZI - S. VACCÀ - E. RULLANI, *Dal petrolio all'energia tecnologica': la nuova economia della transizione energetica*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 2-3/2007, pp. 161-190; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.

⁸ P. MENGOLZI, *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, 1964.

La vera svolta si ha con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che si articola nel Trattato dell'Unione europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).⁹

Quest'ultimo conferisce un maggiore potere decisionale alle Istituzioni eurounitarie in merito a una politica energetica comune.¹⁰ In particolare, l'articolo 194, nell'elencare i principali obiettivi di tale politica, ha finito per costituire il punto di partenza per la discussione e l'approvazione del pacchetto «*Unione dell'energia*» del 2015.¹¹

In questo contesto, è maturata la consapevolezza di dover diversificare le fonti energetiche, garantendo la sicurezza energetica attraverso la solidarietà e la cooperazione tra i Paesi dell'Unione; è divenuta chiara la necessità di garantire il funzionamento di un mercato interno dell'energia pienamente integrato in grado di consentire il libero flusso dell'energia all'interno dell'Unione mediante infrastrutture adeguate e senza ostacoli tecnici o normativi; si è compreso il bisogno di migliorare l'efficienza energetica, riducendo la dipendenza dalle importazioni di energia e le emissioni con contestuale stimoli per l'occupazione e la crescita; si è imposta la decarbonizzazione dell'economia attraverso il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio; si è iniziato a promuovere la ricerca di tecnologie energetiche pulite e a basse emissioni di carbonio, dando priorità all'innovazione per guidare la transizione energetica e migliorare la competitività.¹²

In sostanza, il menzionato articolo 194 TFUE ha reso alcuni settori della politica energetica materia di competenza concorrente, segnando un passo avanti verso una politica comune. In capo a singoli Stati membri è rimasto comunque il diritto di «*determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico*» (articolo 194, paragrafo 2).

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non si è però limitato a fissare gli obiettivi e a offrire una visione programmatica di ampio respiro. La centralità della materia

⁹ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2020, p. 53. Più nel dettaglio M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 19/20, p. 56.

¹⁰ V.M. SBRESCIA, *Politiche energetiche, sviluppo sostenibile e integrazione comunitaria: dall'Europa la spinta verso le rinnovabili*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2013, p. 196.

¹¹ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

¹² Ancora attuali le considerazioni di S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2011, p. 847.

energetica emerge e si apprezza nella lettura delle altre disposizioni che perimetrano l'ampia area di azione dell'Unione europea.

In tema di sicurezza dell'approvvigionamento, si ricorda l'articolo 122; per quanto concerne le reti energetiche, si rinvia agli articoli da 170 a 172; in merito al carbone, il protocollo 37 chiarisce le conseguenze finanziarie derivanti dalla scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 2002; circa l'energia nucleare, il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato Euratom) costituisce la base giuridica per la maggior parte delle azioni intraprese dall'UE nel campo dell'energia nucleare.¹³ Non meno importanti, si evidenziano le norme sul mercato interno dell'energia e sulla strategia energetica esterna recate, rispettivamente, dall'articolo 114 e dagli articoli da 216 a 218.

3. LE PRECEDENTI STRATEGIE ENERGETICHE

L'attuale legislazione eurounitaria in materia di energia, al pari delle altre iniziative, è il frutto di un'elaborazione delle strategie energetiche adottate negli anni precedenti al 2015.

Descriverle tutte nel dettaglio non è superfluo ma è certamente sovrabbondante rispetto all'obiettivo di illustrare la menzionata «*Unione dell'energia*». Ciò nondimeno, dei brevi cenni ai principali atti delle Istituzioni europee che hanno contribuito a gettare le basi al nuovo approccio appaiono quantomeno utili a capire il recente cambio di mentalità.¹⁴

Procedendo con ordine, può dirsi che la comunicazione della Commissione europea del 10 novembre 2010 (COM/2010/0639), fissando quale orizzonte temporale l'anno 2020,¹⁵ ha delineato una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura finalizzata ad aiutare l'UE, da un lato, a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento atmosferico, dall'altro, a ridurre la sua dipendenza dai combustibili fossili stranieri, mantenendo nel contempo l'energia a prezzi accessibili per i consumatori e le imprese.¹⁶

¹³ Sul Trattato Euratom, cfr., *ex multis*, P. MENGOZZI, *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, 1964.

¹⁴ F. MUNARI, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Dir. un. Eur.*, 2006, p. 881.

¹⁵ D. FRANCO, *La strategia Ue 2020*, in *Europa 2020. La sfida della crescita*, a cura di L. Paganetto, Roma, 2010, p. 45 ss.

¹⁶ G.M. ROBERTI, *Le politiche dell'Ue in materia di energie rinnovabili*, in *Annuario di diritto dell'energia*, a cura di G. Napolitano, A. Zoppini, Bologna, 2013, p. 31 e ss.

In questa prospettiva, si è paventata la contrazione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 20%, l'aumento della quota di energia rinnovabile ad almeno il 20 % del consumo, il conseguimento di risparmi energetici pari o superiori al 20 %, il raggiungimento (da parte di tutti gli Stati membri) di una quota del 10 % di energia rinnovabile nel settore dei trasporti.

La successiva comunicazione della Commissione europea del 15 dicembre 2011 (COM/2011/0885), invece, ha offerto un'innovativa «*tabella di marcia per l'energia per il 2050*». In breve, l'UE, interrogata sull'obiettivo a lungo termine, lo ha individuato nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (entro il 2050) dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990, salvaguardando però sia la competitività sia la sicurezza dell'approvvigionamento.¹⁷

La soluzione è data dagli investimenti nelle nuove tecnologie a basse emissioni di carbonio, nelle energie rinnovabili, nell'efficienza energetica e nelle infrastrutture di rete. Considerato che gli investimenti interessano un periodo temporale che va da venti a sessant'anni, si è auspicato che le politiche volte ad incentivarli venissero subito promosse.¹⁸

Sono stati quindi definiti quattro percorsi principali verso un sistema energetico più sostenibile, competitivo e sicuro: efficienza energetica, energie rinnovabili, energia nucleare, cattura e stoccaggio del carbonio.

Rilevante è il fatto che la tabella di marcia sia stata approvata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 15 marzo 2012 ove si menzionano le conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2011.

Da ultimo, si segnalano due atti ufficiali della Commissione europea emanati nel 2014: la comunicazione del 22 gennaio (COM/2014/015) che costituisce un ulteriore passo in avanti verso l'elaborazione di una più ampia strategia nel quadro politico per il clima e l'energia dal 2020 al 2030; la seconda del 28 maggio (COM/2014/330) che, invece, illustra la strategia di sicurezza energetica.

Entrambe le comunicazioni sono richiamate dal Consiglio europeo nelle proprie conclusioni del 27 giugno (EUCO 79/14) e del 24 ottobre 2014 (EUCO 169/14) che tracciano la strada della politica battezzata, per l'appunto, «*Unione dell'energia*».

¹⁷ G.M. ROBERTI, *Le politiche dell'Ue in materia di energie rinnovabili*, in *Annuario di diritto dell'energia*, a cura di G. Napolitano-A. Zoppini, Bologna, 2013, p. 31 ss.

¹⁸ B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6, p. 841.

4. IL VARO DELL'«UNIONE DELL'ENERGIA»

La pietra miliare della politica energetica dell'Unione europea può individuarsi nella comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 che segna un punto di svolta.¹⁹

Il documento in questione indica l'«*Unione dell'energia*» come una priorità fondamentale della Commissione Juncker (2014-2019), in quanto finalizzata ad offrire ai consumatori dell'UE – famiglie e imprese – un'energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili.

Nonostante siano trascorsi diversi anni dalla sua pubblicazione e non manchino altri atti ufficiali dell'Unione europea che hanno indirizzato la politica di cui si discute, è indubbio che il suo contenuto innovativo abbia contribuito a tracciare il solco nel cui ambito vanno collocati i pacchetti delle misure varate e le relazioni periodiche sui progressi compiuti.

Gli sconvolgimenti degli assetti geopolitici, ma anche i progressi tecnologici, fanno apparire più antiquate di quanto in effetti cronologicamente esse siano, le successive relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori approvate quasi con cadenza annuale.

Ciò non impedisce di valorizzare adeguatamente il documento madre che segna di fatto uno spartiacque tra il prima e il dopo, tra una consapevolezza diffusa e un'altra matura, volta a incentivare azioni realmente incisive.

In termini generali, può osservarsi come la comunicazione, che consta di ventiquattro pagine, sia strutturata su quattro paragrafi, dei quali due intendono fornire un'immediata risposta ad altrettanti interrogativi elementari: il perché di un'«*Unione dell'energia*» e come questa dovrebbe essere realizzata.

4.1. Le ragioni di un'«*Unione dell'energia*»

In prima battuta deve rilevarsi come gli spazi maggiori siano riservati al secondo aspetto dei due citati; ciò verosimilmente è per via del fatto che le ragioni ultime delle necessità di una politica energetica più strutturata erano già emerse nella loro interezza.

Ecco dunque spiegato *d'emblée* l'esordio della comunicazione secondo cui «*un'Unione dell'energia resiliente, articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima, consentirebbe di fornire ai consumatori dell'UE – famiglie e imprese – energia sicura,*

¹⁹ 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 25 febbraio 2015 è intitolata «*Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*» (COM/2015/080).

*sostenibile e competitiva a prezzi accessibili» e che, pertanto, impone di «operare una drastica trasformazione del sistema energetico europeo».*²⁰

In tale ottica gli Stati membri devono essere consapevoli di dipendere gli uni dagli altri per garantire ai loro cittadini un approvvigionamento energetico sicuro in modo tale che venga espressa una sola voce sulla scena mondiale.

Gli obiettivi sono molteplici: l'integrazione a livello continentale del sistema energetico; la concorrenza; l'uso ottimale delle risorse; la disciplina dei mercati dell'energia; un'economia sostenibile, a basse emissioni di carbonio e rispettosa del clima, concepita per durare nel tempo.²¹

Quest'ultimo modello economico dovrebbe basarsi su un tessuto imprenditoriale capace di sviluppare prodotti e tecnologie strumentali all'efficienza energetica con vantaggi per i lavoratori, gli investitori e, soprattutto, i cittadini.

Da qui la necessità di *«prendere le distanze da un'economia basata sui combustibili fossili, con una gestione centralizzata dell'energia incentrata sull'offerta, che si avvale di tecnologie obsolete e si fonda su modelli economici superati»* caratterizzati *«da barriere di mercato e da zone geografiche isolate dal punto di vista energetico».*²²

Va da sé che la costruzione di tale modello richiede un'armonizzazione accentuata dei quadri normativi nazionali relativi all'efficienza energetica, nonostante questi discendano da disposizioni eurounitarie.

Parallelamente vi è la necessità di adeguare le infrastrutture *«per far fronte all'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili»*²³ che sollecitano opportuni investimenti, i quali devono assicurare una loro remuneratività.

Quest'ultima può aversi solo per effetto di politiche stabili capaci di favorire occupazione e crescita. Ne consegue che l'accento non può non essere posto sull'aspetto normativo, ossia sulla menzionata necessità di armonizzare le discipline nazionali per evitare impatti economici traumatici nel passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio.

²⁰ Comunicazione della Commissione europea del 25 febbraio 2015 cit. (COM/2015/080).

²¹ D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 106.

²² Comunicazione della Commissione europea del 25 febbraio 2015 (COM/2015/80) cit.

²³ *Ibidem*.

4.2. Le modalità di realizzazione

La seconda parte della comunicazione delinea la strategia dell'«*Unione dell'energia*» elencando le sue cinque dimensioni per poi descriverle nel dettaglio:

- sicurezza energetica, solidarietà e fiducia;
- piena integrazione del mercato europeo dell'energia;
- efficienza energetica per contenere la domanda;
- decarbonizzazione dell'economia;
- ricerca, innovazione e competitività.

Preliminarmente, occorre osservare che questi temi sono riproposti nei rapporti pubblicati negli anni successivi e lo spazio che a ciascuno di essi viene dedicato varia nel tempo in considerazione di fattori esterni che condizionano l'importanza di un aspetto rispetto agli altri.

4.2.1 La sicurezza energetica

Per quanto concerne il tema della sicurezza energetica, nella comunicazione in argomento la Commissione riprende la politica già illustrata in precedenti atti ufficiali. La questione principale attiene alle crisi esterne di approvvigionamento energetico dove sono individuati due fattori chiave rilevanti: il completamento del mercato dell'energia e il consumo energetico più efficiente.

In particolare, con riguardo al tema dell'approvvigionamento, viene evidenziata la necessità di una diversificazione che deve aversi per le fonti, i fornitori e le rotte di transito dell'energia.

Sono quindi svolte alcune considerazioni in merito alle nuove fonti di gas, alla riduzione del consumo di petrolio e all'importazione di combustibile nucleare nonché alle fonti rinnovabili.²⁴

L'approvvigionamento è anche analizzato nella diversa prospettiva afferente alla sua sicurezza. È rimarcata la necessità di disporre di scorte petrolifere e, nel contempo, quella di rafforzare la solidarietà tra Stati membri specie nel settore del gas; si sottolinea infatti la possibilità di favorire acquisti collettivi di gas in caso di crisi.²⁵

²⁴ F. DE LEONARDIS, *Il ruolo delle energie rinnovabili*, in R. Miccù (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets*, Napoli, 2016, p. 379 ss.

²⁵ Il problema della dipendenza da approvvigionamento energetico era già incisivamente analizzato da F. ATTINÀ, G. NATALICCHI, *L'unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, 2010, p. 176 e ss.

La sicurezza nell'approvvigionamento deve essere garantita anche alla luce delle variazioni e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

In tale contesto emerge con chiarezza lo stretto collegamento esistente tra l'approvvigionamento e un'efficace politica estera la quale deve condurre alla sottoscrizione di accordi commerciali nell'ambito di un programma dinamico di respiro eurounitario.²⁶

Sul punto, è particolarmente interessante rilevare come già nel 2015 venisse posto un problema di un riassetto della relazione con la Russia nel settore delle energie e, parallelamente, si sottolineasse il bisogno di prestare attenzione al rafforzamento del partenariato strategico con l'Ucraina, di cui veniva segnalato il ruolo fondamentale come Paese di transito che necessitava di riforme (potenziamento della rete di distribuzione del gas, istituzione di un quadro normativo per il mercato dell'energia elettrica, miglioramento dell'efficienza energetica).

Si conclude evidenziando come l'approvvigionamento energetico, oltre ad essere sicuro, debba essere conforme al diritto dell'Unione europea e, soprattutto con riferimento all'acquisto di gas, debba garantire un'adeguata trasparenza dei contratti commerciali.

4.2.2 *L'integrazione del mercato*

In ordine al tema del mercato, la comunicazione si sofferma sull'analisi della struttura dello stesso distinguendo tra *hardware* e *software*.

Nel dettaglio, il termine *hardware* si riferisce ai sistemi di trasmissione dell'elettricità e del gas, di cui si critica l'insufficienza e l'inidoneità in relazione al loro corretto funzionamento. Viene conseguentemente ribadita la necessità di effettuare ingenti investimenti nella generazione, nelle reti e nell'efficienza energetica, ritenuti indispensabili per una transizione verso un sistema energetico più sicuro e sostenibile. In tale ottica si pianifica un'attività di monitoraggio diretta a riscontrare l'avanzamento delle diverse iniziative avviate.

Con il termine *software*, invece, si allude all'applicazione delle norme vigenti concernenti il settore dell'energia

In proposito, assumono importanza le disposizioni afferenti alla separazione (*unbundling*) e all'indipendenza delle autorità di regolazione. In sostanza, si rimarca la

²⁶ G. ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici e istituzionali*, in *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica europea: la politica europea dell'energia*, a cura di D. Velo, Milano, 2007, p. 141 e ss.

centralità di un quadro normativo efficace ove gioca un ruolo di primo piano l’Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER) che emette raccomandazioni e pareri in forza di poteri decisionali limitati ma destinati ad ampliarsi.²⁷

Si pone il problema dell’integrazione del commercio all’ingrosso con quello al dettaglio nella prospettiva di incrementare la sicurezza dell’approvvigionamento e di garantire l’adeguamento del mercato dell’energia elettrica alla transizione energetica.

Quest’ultimo deve realizzarsi attraverso un aumento del numero di produttori che, a sua volta, è strettamente correlato alle fonti energetiche rinnovabili che devono essere incentivate.

Il tutto dovrebbe tradursi in una maggiore trasparenza nella composizione dei costi e dei prezzi dell’energia.

Va da sé che questi obiettivi non possono prescindere da una cooperazione regionale rafforzata nell’ambito di una comune cornice normativa che deve portare a un nuovo patto con i consumatori i quali devono essere messi nelle condizioni di *«fare scelte informate ed essere liberi di acquistare energia agevolmente anche da società stabilite in altri Stati membri»*.²⁸

Sullo sfondo dunque si staglia l’esigenza di una tutela rafforzata nei confronti proprio dei consumatori – e, in particolare, di quelli classificabili come vulnerabili – che deve essere preceduta da un’azione di standardizzazione attraverso lo sviluppo di apparecchiature e reti intelligenti per premiare l’uso flessibile dell’energia.²⁹

4.2.3 L’efficienza energetica

La questione dell’efficienza energetica è introdotta richiamando quanto statuito dal Consiglio europeo nell’ottobre del 2014 che ha fissato degli obiettivi in relazione a un preciso orizzonte temporale facendo salve le revisioni periodiche.

L’assunto è che l’ottenimento di risultati sotto il profilo dell’efficientamento consente di risparmiare energia.

²⁷ Con riguardo all’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell’energia (ACER), istituita con il regolamento (CE) n. 713/2009, si vedano, *ex multis*, L. AMMANNATI, *L’agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell’energia e la costruzione del mercato unico dell’energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2011, 675 ss.; G. NAPOLITANO, *L’Agenzia dell’energia e l’integrazione regolatoria europea*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, 2012.

²⁸ Comunicazione della Commissione Europea del 25 febbraio 2015 (COM/2015/80) cit.

²⁹ G. BELLANTUONO, *Diritti e tutele dei consumatori di energia: un quadro di diritto comparato*, in *Annuario di diritto dell’energia*, a cura di G. Napolitano, A. Zoppini, Bologna, 2015, p. 45 e ss.

Sulla base di questo presupposto, sono individuati i settori produttivi che possono garantire il maggior risparmio energetico possibile; ne deriva un'attenzione verso il settore edilizio e quello dei trasporti. Riguardo al primo, è significativo rilevare come questa attenzione, dopo quasi un decennio, sia ancora ai massimi livelli e oggetto di divergenze di opinioni in ordine alle concrete modalità di attuazione; in merito al secondo, si osserva che l'obiettivo è duplice: da un lato, incidere sulla quantità di emissioni di CO₂, dall'altro, contenere il ricorso ai prodotti petroliferi. Il perseguimento dei citati obiettivi, in questo specifico comparto, si traduce in una spinta verso l'elettrificazione.

4.2.4 La decarbonizzazione

Il pilastro della decarbonizzazione si lega inscindibilmente con il tema della politica ambientale e trova un aggancio con la questione dell'efficienza energetica e, nello specifico, con la declinazione di questa nel settore dei trasporti di cui si è fatto cenno nel sottoparagrafo che precede.³⁰

Si parla *apertis verbis* di una politica climatica ambiziosa che, nella sostanza, mira a una corposa riduzione delle emissioni di gas a effetto serra interne e, sempre testualmente, individua la sua pietra angolare nell'adeguato funzionamento del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE introdotto dalla direttiva 2003/87/CE, modificata dalla direttiva 2023/959 del 10 maggio 2023, che però punta ad abbracciare anche altri settori non ricompresi nello stesso sistema di scambio,³¹ cercando, per quanto possibile, di preservare

³⁰ R. FEDERICI, *Concetto giuridico di energia*, in *Trattato di diritto dell'economia*, Vol. X, *Il diritto dell'energia*, a cura di E. Picozza – S.M. Sambri, Milano 2015, p. 6 e ss.

³¹ Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità è stato istituito dalla direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 (che ha modificato la direttiva 96/61/CE del Consiglio), e di recente modificato dalla direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023. Quest'ultima muove dall'Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*—UNFCCC), e dalla circostanza che le parti dell'accordo di Parigi hanno concordato di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali. Questo impegno è stato implementata dall'adozione, nell'ambito dell'UNFCCC, del patto di Glasgow per il clima del 13 novembre 2021, in cui la conferenza delle parti dell'UNFCCC, riconosce che con un aumento della temperatura di 1,5 °C (in luogo di 2 °C), gli effetti dei cambiamenti climatici saranno significativamente inferiori.

L'art. 1 della direttiva 2003/87, ha istituito «un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità (in prosieguo denominato «il sistema comunitario»), al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica». Il secondo comma dell'art. 1, aggiunto dall'art. 1 della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 29 del 23 aprile 2009 e successivamente sostituito dall'art. 1 della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 10 maggio 2023, n. 959, prevede che «La presente direttiva dispone inoltre che le riduzioni delle emissioni dei gas a effetto serra aumentino al fine di contribuire ai livelli di abbattimento ritenuti necessari, dal punto di vista scientifico, per evitare cambiamenti climatici pericolosi. Contribuisce al conseguimento dell'obiettivo della neutralità

altri settori, come quello dello sviluppo economico, dell'occupazione, per non incidere negativamente sull'integrità del mercato interno e sulle condizioni di concorrenza.³²

Un ruolo centrale è naturalmente occupato dalle energie rinnovabili e di cui l'Unione europea dichiara voler diventare il *leader* mondiale.

L'incremento della produzione dell'energia derivante da queste fonti impone l'adeguamento dei mercati e delle reti e, proprio con riguardo a queste ultime, vi è un'attenzione riservata alle cosiddette interconnessioni viste come strumento per ridurre i costi.

4.2.5 La ricerca e l'innovazione

Il tema della ricerca e dell'innovazione nel campo energetico potrebbe considerarsi come una sorta di corollario dei precedenti.

La comunicazione, in pratica, prende piena coscienza della necessità di sviluppare una serie di azioni volte a garantire competitività. In altri termini, vi è la consapevolezza che per essere competitivi, anche agendo in modo unitario, occorre innovare e quindi sostenere la ricerca.³³

climatica dell'Unione e dei suoi obiettivi climatici di cui al regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio e quindi agli obiettivi dell'accordo di Parigi (1)».

In sintesi estrema, il sistema di scambio delle emissioni ETS (*Emission Trading System*), rivolto in modo specifico alle industrie (noto anche come principio del «chi inquina paga»), è un meccanismo per attuare politiche di decarbonizzazione dei settori produttivi che obbliga centrali elettriche e fabbriche a richiedere un permesso per ogni tonnellata di CO₂ emessa, con il chiaro intento di incentivare ad inquinare meno. Infatti, meno si inquina e meno si paga, poiché le industrie devono comprare queste quote attraverso aste ed il prezzo segue le regole del mercato, in base alla domanda e all'offerta. Per evitare trasferimenti di azienda strategici, in Paesi con meno restrizioni ambientali, a danno del sistema occupazionale, alcune quote sono state fornite gratuitamente.

Per un'analisi ricostruttiva del meccanismo dell'ETS si rinvia a M. BUFANO, F. CAPASSO, J. DI GIAMPAOLO, N. PELLEGRINI, *Il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS Ue)*, in *Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento (Markets, Infrastructures, Payment Systems)*, n. 39, luglio 2023, in <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/mercati-infrastrutture-e-sistemi-di-pagamento/approfondimenti/2023-039/N.39-MISP.pdf>.

³² La Corte di Giustizia ha, infatti, avuto modo di affermare che «*Sebbene l'obiettivo principale della direttiva 2003/87 sia di ridurre in modo sostanziale le emissioni di gas a effetto serra, tale obiettivo deve essere raggiunto nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi che consistono, in particolare, nella preservazione dello sviluppo economico e dell'occupazione nonché dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza. L'esistenza di una disparità di trattamento non oggettivamente giustificata tra le categorie di nuovi entranti sarebbe tale da ostacolare la realizzazione di tali sotto-obiettivi*» (Corte giustizia UE, sez. V, 3 dicembre 2020, n. 320).

³³ M.A. SCINO, *La politica energetica europea: dalle origini alle più recenti evoluzioni*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2012, p. 80 e ss.

L'innovazione comprende non solo lo sviluppo delle tecnologie ma anche la partecipazione dei consumatori alla transizione energetica nonché l'impiego di sistemi energetici efficienti e sistemi di trasporto più sostenibili.³⁴

Tali azioni debbono essere promosse dagli Stati membri e dall'Unione europea attraverso gli appalti pubblici e una politica commerciale volta a migliorare l'accesso ai mercati esteri per le tecnologie e i servizi connessi, a proteggere il mercato europeo dalle pratiche commerciali scorrette e a sostenere altri Paesi nell'istituzione di sistemi energetici moderni e sostenibili.³⁵

4.3. La governance come mezzo

Illustrati i pilastri dell'«*Unione dell'energia*» è agevole comprendere come la comunicazione concluda sottolineando la centralità di una *governance* integrata e l'importanza di una procedura di monitoraggio per garantire lo stato di avanzamento dei lavori, o meglio il raggiungimento degli obiettivi particolarmente sfidanti.

In tal senso va intesa la locuzione «*processo dinamico*» con la quale vengono ricomprese tutte le azioni afferenti ai cinque pilastri; con lo stesso spirito, infine, può essere letta la tabella di marcia allegata alla comunicazione, riepilogativa delle iniziative programmate che poi in concreto sono state poste in essere e modificate a seconda dell'evolversi degli eventi.

5. I BILANCI PERIODICI E LE SFIDE PROGRAMMATICHE

5.1. La definizione del nuovo percorso

La prima relazione sullo stato dell'«*Unione dell'energia*», pubblicata il 15 novembre 2015, dà conto dei progressi compiuti nell'arco dei nov mesi successivi all'adozione del quadro strategico e, soprattutto, indica il 2016 come l'anno cruciale per le iniziative da avviare delimitando le principali aree di intervento.³⁶

³⁴ Senza pretesa di completezza, in tema di trasporto sostenibile e multimodale, si rinvia a L. VERDE, *Il contratto di trasporto multimodale*, Napoli, 1984; M. RICCOMAGNO (a cura di), *Il trasporto multimodale nella realtà giuridica odierna*, Torino, 1997; M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 1064 ss.; M. CASANOVA-M. BRIGNARDELLO, voce *Trasporto multimodale*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., Agg., Torino, 2003, 919 ss.; M. BADAGLIACCA, *Il trasporto multimodale*, in Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, II, Milano, 2008, 441 ss.

³⁵ R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione governo multilivello*, Torino, 2019, p. 3 ss.

³⁶ In tale ambito, significative sono le dichiarazioni rilasciate dai vertici istituzionali. Maroš Šefčovič, il Vicepresidente per l'Energia dell'Unione, ha affermato: «*Nine months down the road, we can say with confidence that we are on track to deliver the Energy Union. My messages for 2016 are clear. First, the EU*

I cittadini sono qualificati come i protagonisti ultimi del processo della transizione in quanto sono loro che dovrebbero trarre beneficio dalla stessa, anche se non mancano le opportunità per le principali imprese europee le quali, trasformando i loro modelli aziendali, dovrebbero creare maggior occupazione.

Nella relazione non mancano poi i riferimenti agli eventi geopolitici in grado di condizionare la politica energetica: si accenna al conflitto tra Russia e Ucraina, al prezzo del petrolio, alle iniziative per la realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento di gas naturale dalla Russia, all'accordo nucleare con l'Iran e alla riduzione della produzione interna di combustibili fossili.³⁷

La seconda relazione è pubblicata nelle prime settimane dell'anno 2017 ed offre un quadro sintetico delle azioni poste in essere nell'anno precedente.³⁸

L'elemento di maggiore interesse che viene subito posto in evidenza attiene al complesso di iniziative legislative e non legislative tra le quali spicca il pacchetto denominato «*Energia pulita per tutti gli europei*» (*Clean energy package*) presentato il 30 novembre 2016, secondo alcuni Autori la più ampia e complessa iniziativa mai adottata in ambito energetico.³⁹

Si ribadisce la necessità di un concerto tra i diversi legislatori nazionali che devono agire in linea con gli indirizzi dell'Unione europea. Nel sottolineare il carattere prioritario del progetto nonché le cinque dimensioni che lo caratterizzano, si precisa come l'«*Unione*

should continue to lead in the transition to a low-carbon economy. Second, that transition should be socially fair and consumer-centred. And third, the geopolitical challenges that we faced this year will not go away. 2016 will also be the year in which we will lay the foundations of a robust governance system bringing predictability and transparency, which is what investors need. In sum: 2016 will be a year of delivery».

Miguel Arias Cañete, Commissario per l'Azione per il clima e l'energia, ha precisato: «*The Energy Union is starting to take shape. A lot of progress has been made in these few months but we should now move to full scale delivery of all actions needed. This will be my focus in 2016: presenting the legislation to make our electricity market work better, to further increase the share of renewables, to bring down our energy consumption and to ensure security of our gas supply. With this, the EU's energy system will be stronger and all conditions will be set for the EU's transition toward a low-carbon energy system. As all eyes turn towards negotiations in Paris, this a renewed pledge for European leadership and our commitment to the international efforts to fight climate change».*

³⁷ Sugli effetti della guerra in Ucraina sul ridimensionamento del processo di globalizzazione economica, si veda A. SANDULLI, *La febbre del golden power*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, fasc. 3, 1 settembre 2022, p. 743.

³⁸ La «*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti*» del 1° febbraio 2017 è intitolata «*Seconda relazione sullo Stato dell'Unione dell'energia*» (COM/2017/53).

³⁹ In questi termini V. CANAZZA, C. CHECCHI, *Winter Package: la maxi-iniziativa per il rilancio delle politiche energetiche europee - Newsletter del GME*, n. 101, febbraio 2017, in www.mercatoelettrico.org. Sul punto, cfr. altresì M. GNES, E. CHITI, *Cronache Europee 2020*, in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, fasc. 3, 1 settembre 2021, p. 881 e ss.

dell'energia» faccia parte del programma costruttivo per l'Unione europea e non possa essere separata da altre sue politiche fondamentali.

Si afferma espressamente che l'«*Unione dell'energia*» va al di là dell'energia e del clima in quanto l'obiettivo ultimo è «*accelerare la modernizzazione dell'economia europea nel suo complesso, trasformandola in un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'uso dell'energia e delle risorse, in modo socialmente equo*». ⁴⁰

La consapevolezza dell'importanza del contesto geopolitico fa sì che nell'agenda interna assuma un ruolo centrale il rafforzamento della diplomazia energetica, tema strettamente collegato sia a quello della sicurezza dell'approvvigionamento energetico sia a quello dell'esportazione delle tecnologie nate in Europa. ⁴¹

La diplomazia energetica, in altri termini, è indicata quale strumento idoneo ad assicurare maggiori margini di azione all'Europa. Va da sé quindi che, accanto a tale forma di diplomazia, ve ne sia un'altra in materia di clima, quest'ultima asseritamente ancorata a una «*capacità di leadership per guidare il mondo nella direzione di una transizione globale verso un'energia pulita e che contribuisca al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile*». ⁴²

Non è casuale infatti che venga richiamato l'accordo di Parigi che, ratificato dall'Unione europea, ha consentito l'entrata in vigore del primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima. ⁴³

⁴⁰ Comunicazione della Commissione europea del 1° febbraio 2017 (COM/2017/53) cit.

⁴¹ Da segnalare la pronuncia nella quale la Corte di Giustizia ha avuto modo di rilevare che «*Gli articoli 35 e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che una legislazione nazionale che, come interpretata dall'autorità incaricata della sua applicazione, impone ai produttori nazionali di energia elettrica di offrire l'integralità dell'energia elettrica disponibile sulle piattaforme gestite dal solo operatore designato per i servizi di negoziazione sul mercato nazionale dell'energia elettrica costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione che non può essere giustificata per motivi di sicurezza pubblica correlati alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, nei limiti in cui una siffatta legislazione non è proporzionata allo scopo perseguito*» (Corte giustizia UE, sez. IV, 17 settembre 2020, n. 648).

⁴² Comunicazione della Commissione europea del 1° febbraio 2017 (COM/2017/53) cit.

⁴³ Le finalità dell'accordo di Parigi, sottoscritto il 12 dicembre 2015, possono essere desunte dall'articolo 2 («*1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:*

(a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;

(b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and

(c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.

Per l'Unione Europea è dunque essenziale dare corso ad una serie di iniziative volte all'attuazione pratica dell'accordo stesso sul suo territorio cercando di contemperare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti, ossia i cittadini e le imprese.

La terza relazione è sempre del 2017.⁴⁴

La sua introduzione è parimenti incentrata sulla transizione energetica e indica il pacchetto *«Energia pulita per tutti gli europei»* nonché le proposte sulla mobilità a basse emissioni come importanti risultati del processo di cambiamento avviato.

In sostanza, la Commissione rivendica di aver presentato, nel periodo precedente, proposte relative agli obiettivi prefissati (efficienza energetica, ruolo guida nell'azione per il clima e l'energia rinnovabile, trattamento equo ai consumatori).

In tale prospettiva sono riassunti i progressi compiuti e, nel contempo, illustrati gli obiettivi da perseguire attraverso la mobilitazione dell'intera società. Anche in questa circostanza non manca l'invito ai legislatori nazionali *«a mantenere un livello elevato di ambizione e di coerenza fra le diverse proposte»*.⁴⁵

Si sottolinea l'importanza della realizzazione di una serie di misure di sostegno in tempi rapidi per le quali appare fondamentale una stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e tutti i segmenti della società. La precisazione costituisce il presupposto per evidenziare la natura strategica dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, già oggetto di elaborazione da parte della maggioranza degli Stati membri e dei quali si chiede il completamento entro il 2018.

Tali piani hanno una duplice finalità: generare fiducia e sicurezza negli investitori per il periodo successivo al 2020; attestare il ruolo guida dell'Unione sulla scena mondiale.

Sulla base di queste premesse – corredate da considerazioni sulle tendenze, sulla valutazione dei progressi, sul completamento del cammino in corso – si perviene alla conclusione per cui il progetto dell'*«Unione dell'energia»* è giunto a una fase critica. Il superamento di quest'ultima richiede azioni di sostegno idonee a portare cambiamenti concreti e benefici tangibili a tutti i cittadini europei e per le quali, ancora una volta, sono

2. *This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances»*).

⁴⁴ La *«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti»* del 23 novembre 2017 è intitolata *«Terza relazione sullo Stato dell'Unione dell'energia»* (COM/2017/688).

⁴⁵ Comunicazione della Commissione europea del 23 novembre 2017 (COM/2017/688) cit.

chiamati in causa i legislatori (sia quello europeo sia quelli nazionali), gli Stati membri e la società in generale.

La quarta relazione, elaborata a distanza di un anno e mezzo, riprende il discorso là dov'era stato interrotto. Nello specifico, inizia con il ricordare l'obiettivo del progetto dell'«*Unione dell'energia*» in tutte le sue sfaccettature e osserva come questo sia divenuto una realtà. Per la prima volta si parla di un'Europa più resiliente che ha completamente modernizzato la propria politica in materia di energia e clima.⁴⁶

Sono quindi evidenziati sei aspetti fondamentali: (i) la nuova politica, si afferma, è sfociata in un quadro esaustivo e giuridicamente vincolante per il conseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; (ii) l'approccio globale ha poi consentito la definizione di obiettivi chiari e ambiziosi per il 2030 in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica senza trascurare le politiche in materia di mobilità pulita, lo sviluppo economico neutro moderno e prospero entro il 2050; (iii) il quadro normativo, sempre con riguardo all'orizzonte temporale fissato per il 2050, ha fatto emergere la necessità di attrarre investimenti per la modernizzazione e la creazione di nuovi posti di lavoro; (iv) il mercato interno dell'energia è divenuto il fulcro della politica energetica essenziale per fornire a tutti i cittadini un'energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili; (v) la predisposizione delle misure di sostegno a favore dei cittadini e delle imprese ha gettato le premesse per la risoluzione delle questioni sociali e industriali; (vi) l'Unione europea ha iniziato a far sentire una sola voce sulla scena internazionale esercitando una *leadership* efficace in materia climatica in linea con quanto previsto nell'accordo di Parigi.⁴⁷

Le sei direttrici così descritte trovano la loro ragione d'essere nelle politiche nazionali degli Stati membri, chiamati a curare i rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima entro la fine del 2019. In tale contesto occorre favorire l'interazione tra tutti gli attori coinvolti per massimizzare le opportunità di cooperazione regionale.

In senso critico, nel complesso, può rilevarsi un tentativo più concreto di saldare la politica energetica e climatica alla modernizzazione strutturale dell'economia europea.

La riforma auspicata, si afferma, deve abbracciare tutti i settori chiave (energia, edifici, trasporti, industria, agricoltura, destinazione dei suoli) e contestualmente proporsi

⁴⁶ La «*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti*» del 9 aprile 2019 è intitolata «*Quarta relazione sullo stato dell'Unione dell'energia*» (COM/2019/175).

⁴⁷ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima. Dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 e ss.

come una vera e propria strategia di investimento con l'ulteriore obiettivo di rafforzare la posizione dell'Unione Europea sui mercati mondiali.⁴⁸

In breve, in questo rapporto, si rafforza lo schema delineatosi gradualmente nei precedenti. Infatti, le conclusioni dello stesso ribadiscono l'importanza di una stretta cooperazione che deve però essere consolidata sul terreno affinché la politica a livello europeo possa esprimersi appieno per quanto concerne il suo potenziale economico e la neutralità climatica.

L'accento però viene soprattutto posto sulla necessità di un dialogo costante sui piani nazionali per l'energia e il clima dei singoli Stati membri.

La Commissione sembra ritagliarsi per sé un ulteriore ruolo, ossia quello di attore istituzionale impegnato direttamente nel coinvolgimento dei cittadini, delle autorità locali e dell'industria attraverso lo stanziamento dei fondi necessari. In altri termini, viene ricercata la cooperazione ma è tratteggiata un'azione maggiormente propulsiva delle Istituzioni europee rispetto al passato.

5.2. Gli effetti della pandemia

A partire dall'anno 2020, per effetto dell'insediamento di una nuova Commissione⁴⁹ la struttura delle relazioni sullo stato dell'«Unione dell'energia» ha assunto una fisionomia diversa dalla precedente.

⁴⁸ D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 e ss.

⁴⁹ Il 16 luglio 2019, con un voto a scrutinio segreto, il Parlamento europeo ha eletto Ursula von der Leyen nuovo Presidente della Commissione con 383 voti a favore, ratificando di fatto la decisione assunta il precedente 2 luglio dal Consiglio europeo all'esito di un serrato confronto politico. Successivamente, il 10 settembre, la Presidente ha reso noti i nominativi dei possibili Commissari e i rispettivi portafogli aprendo la strada alle audizioni delle commissioni parlamentari competenti sulla base degli incarichi attribuiti. La Commissione si è quindi insediata il 1° dicembre 2019 per un mandato della durata di cinque anni. Emblematica è la dichiarazione programmatica della Presidente, riportata nel comunicato ufficiale diramato in concomitanza dell'indicazione dei nominativi suddetti, ove è stato dedicato uno spazio all'emergenza climatica ma dove soprattutto si intravede un approccio diverso rispetto a quello passato che trova una sua esplicitazione proprio nella quinta relazione sullo stato dell'Unione dell'energia («*Questa squadra plasmerà la via europea: adotteremo misure coraggiose contro i cambiamenti climatici, costruiremo il nostro partenariato con gli Stati Uniti, definiremo le nostre relazioni con una Cina più autoassertiva e saremo un vicino affidabile, ad esempio per l'Africa. Questa squadra dovrà battersi per difendere i nostri valori e le nostre norme a livello mondiale. Voglio una Commissione determinata, chiaramente incentrata sulle questioni all'ordine del giorno e in grado di fornire risposte. Voglio che sia una Commissione equilibrata, agile e moderna. Questa squadra dovrà ora guadagnarsi la fiducia del Parlamento. La mia sarà una Commissione geopolitica impegnata a favore di politiche sostenibili. E voglio che l'Unione europea sia la custode del multilateralismo. Perché ci sappiamo di essere più forti quando facciamo insieme ciò che non riusciamo a fare da soli*»; cfr. *Comunicato stampa della Commissione europea in data 10 settembre 2019 intitolato «La Commissione von der Leyen: per un'Unione più ambiziosa»*).

Lo schema, pur caratterizzato dalla presenza di paragrafi introduttivi e conclusivi, si articola in modo differente e facilita la comprensione delle strategie sviluppate ovvero in via di elaborazione.

La quinta relazione esordisce dando conto della crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 e delle iniziative assunte dalla Commissione europea per il superamento della stessa.⁵⁰

In sostanza, la ripresa e la resilienza dell'economia dell'Unione europea verso una crescita sostenibile vengono agganciate alle politiche in materia di energia, clima e ambiente.⁵¹

Si sottolinea lo stretto legame con il Green Deal europeo che costituisce la nuova strategia di crescita dell'Unione Europea volta ad edificare una società equa e prospera salvaguardando il clima e l'ambiente.

In tale ottica, la Commissione ha proposto una legge europea sul clima, ha trasformato il Green Deal in un piano di investimenti e riforme, ha presentato nuove strategie quali, su tutte, quella relativa all'integrazione del sistema energetico.

Non sono mancate le valutazioni dei piani nazionali per l'energia e il clima vagliati sia singolarmente che a livello di Unione Europea.

Fermi restando i progressi conseguiti, viene sottolineata la consapevolezza della necessità di ulteriori interventi all'interno dell'Unione al fine di dissociare la crescita economica dalle emissioni di gas a effetto serra e ottenere così la neutralità climatica entro il 2050. Tra tali interventi sono annoverati quelli di tipo legislativo riferiti al clima e all'energia nonché alla piena attuazione dei piani nazionali e al loro successivo aggiornamento. In tale contesto si comprendono le spinte propulsive che hanno portato il nostro Paese a modificare gli artt. 9 e 41 della Costituzione, in particolare, prevenendo

⁵⁰ La «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti» del 14 ottobre 2020 è intitolata «Relazione 2020 sullo stato dell'Unione dell'energia in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima» (COM/2020/950).

⁵¹ Con riguardo alle misure di sostegno dell'economia entrata in crisi a seguito della pandemia da Covid-19, si vedano, tra tanti, A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi*, 2020; F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, fasc. 2, pt. 1, pp. 167-227.

espressamente tra i doveri della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, comma 3).⁵²

Il dichiarato cambio di marcia, o meglio l'accelerazione impressa all'«*Unione dell'energia*», si può cogliere dal numero corposo di relazioni costituenti gli allegati a quella principale.⁵³

Nella parte conclusiva l'«*Unione dell'energia*» è indicata ancora una volta come un pilastro essenziale per conseguire gli obiettivi del Green Deal. Si osserva come la pianificazione sia avvenuta correttamente nonostante la pressione determinata dalla pandemia che, a sua volta, ha inciso sui normali modelli di consumo mettendo a dura prova il sistema energetico.

Si rimarca il tema dell'elaborazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza che devono essere «*solidi e adeguati alle esigenze del futuro per dare slancio a un'Europa sostenibile e socialmente equa*». ⁵⁴ Tali piani sono strettamente collegati ai piani nazionali per l'energia e il clima e alle iniziative europee individuate nell'ambito della strategia annuale di crescita sostenibile.

Devono conseguentemente essere eliminati i consumi inefficienti sotto il profilo energetico e, di converso, effettuati gli sforzi per promuovere la transizione verso l'energia pulita.⁵⁵ Ciò implica l'azzeramento delle sovvenzioni ai combustibili fossili che deve aversi

⁵² L'art. 1, comma 1, l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha infatti aggiunto il comma 3 all'art. 9 della Costituzione; mentre la parola «*e ambientali*», è stata aggiunta dall'art. 2, comma 1, lett. b), l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

Con il novellato secondo e terzo comma dell'art. 41, vengono introdotti nuovi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata: accanto a quelli preesistenti e relativi all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, si aggiungono, ora, il limite del danno alla salute e all'ambiente. Si aggiunge poi un'ulteriore finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata, prevedendo che questa possa essere indirizzata non più solo a fini sociali, ma anche ambientali.

R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* In *Federalismi.it*, n. 13, 2022.

⁵³ Il riquadro in calce al primo paragrafo, intestato «*Relazioni e allegati presentati insieme allo stato dell'Unione dell'energia 2020*», elenca i documenti acclusi al rapporto quasi a illustrare ampio ventaglio dei campi interessati dall'azione eurounitaria: (i) Relazione sui progressi compiuti nel miglioramento dell'efficienza energetica (COM(2020) 954); (ii) Relazione sui progressi compiuti riguardo alle fonti rinnovabili di energia (COM(2020) 952); (iii) Relazione sui progressi compiuti in materia di competitività (COM(2020) 953); (iv) Relazione sui costi e i prezzi dell'energia (COM(2020) 951); (v) Progressi in materia di sovvenzioni all'energia, in particolare ai combustibili fossili; (vi) Relazione sullo stato di avanzamento del mercato interno dell'energia; (vii) Valutazioni individuali dei piani nazionali definitivi per l'energia e il clima (SWD(2020) 900 - 926).

⁵⁴ Comunicazione della Commissione europea del 14 ottobre 2020 (COM/2020/950) cit.

⁵⁵ *Amplius* L. CUOCOLO, P. P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023.

gradualmente ma, nel contempo, procedere in modo spedito incidendo sulla quantità delle sovvenzioni.⁵⁶

Non può pertanto accettarsi la diminuzione degli investimenti in ricerca e innovazione che deve essere contrastata coniugando e combinando i finanziamenti pubblici con quelli privati ricorrendo, se del caso, anche ad alleanze industriali.

Sullo sfondo rimane imprescindibile la collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri finalizzata all'individuazione di soluzioni specifiche. Risulta chiaro il perché il regolamento sulla *governance* concepisca la relazione sullo stato dell'«Unione dell'energia» come base per consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di esaminare i progressi compiuti e discutere con le parti interessate.

La sesta relazione parte dall'assunto che la redazione annuale della stessa costituisce un'occasione per un bilancio sulle politiche in materia di energia e clima che hanno come obiettivo finale la neutralità climatica⁵⁷ entro il 2050.⁵⁸

Il terzo decennio del XXI secolo viene considerato decisivo per il raggiungimento dello scopo e il suo inizio viene parimenti individuato come il punto di svolta per la ripresa economica dalla crisi innescata dalla pandemia e la definizione del Green Deal europeo.

Sulla base di queste premesse, conseguentemente, si avverte la necessità di fare il punto sul lavoro svolto dalla Commissione con le altre Istituzioni europee di concerto con gli Stati membri per assicurare la risposta dell'Unione europea alla doppia sfida della ripresa economica e del contrasto ai cambiamenti climatici.⁵⁹

Si ribadisce che l'unica soluzione percorribile è quella degli investimenti nella trasformazione del sistema energetico.

⁵⁶ Cfr., sul punto, L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'energia 2019. La Strategia Energetica Nazionale. Governance e strumenti di attuazione*, Bologna, 2020.

⁵⁷ E. BLASIZZA, *Ambiente 2023*, Milano, 2023, p. 1349 e ss.

⁵⁸ La «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti» del 26 ottobre 2021 è intitolata «Stato dell'Unione dell'energia 2021 – Contributo al Green Deal europeo e alla ripresa dell'Unione (in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima)» (COM/2021/950). La relazione consta di trentacinque pagine ed è articolata in sei paragrafi («1. Introduzione e punti salienti; 2. Raggiungere gli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici, alla ripresa e alla resilienza; 3. Unione dell'energia - essenziale per la decarbonizzazione rispetto alle precedenti; 4. Benefici più ampi in una prospettiva del Green Deal europeo; 5. La dimensione esterna, la diplomazia del clima e dell'energia; 6. Conclusioni»). Rispetto alle precedenti, è più corposa ed è chiaramente orientata a preparare il terreno alle azioni future.

⁵⁹ M. MARSIA, *Governare la transizione. Il piano urbanistico locale tra sperimentazione e innovazione climate-proof*, Milano, 2023, p. 34 e ss.

Tale proposta, tuttavia, sconta le difficoltà originate dal rialzo dei prezzi del gas e dell'energia elettrica, entrambi influenzati dalla maggiore domanda mondiale di gas a fronte della quale non vi è stata una corrispondente maggiore offerta.

Il bisogno avvertito dalle famiglie e dalle imprese ha indotto la Commissione a intervenire con un pacchetto di misure a breve e lungo termine finalizzato a proteggere i soggetti più a rischio senza frammentare il mercato unico ovvero compromettere gli investimenti nel settore dell'energia e nella transizione verde.

La prospettiva dovrebbe essere quella di rendere l'Unione europea più efficiente nell'uso dell'energia, meno dipendente dai combustibili fossili e più resiliente ai rialzi dei prezzi dell'energia.

Occorre pertanto che si sviluppi un dialogo sulla base dei risultati ottenuti per individuare la migliore strada da seguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi in questione.

Tali riflessioni non possono prescindere dalle conclusioni cui possono pervenire tutti i Paesi nella conferenza delle parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. In sostanza, se è un dato incontrovertibile il fatto che molti Paesi sono stati funestati da eventi metereologici, è altrettanto evidente il nesso esistente tra questi ultimi eventi e il modo di produrre l'energia. Ne consegue che, per combattere i cambiamenti climatici, occorre una profonda trasformazione dei modelli di consumo e produzione dell'energia e, pertanto, non può essere ignorato lo stato di avanzamento di tale trasformazione che deve essere studiata affinché siano chiari i settori su cui intervenire in futuro con maggiore incisività.⁶⁰

L'importanza di questo aspetto è attestata dalle relazioni di accompagnamento che offrono un'analisi più accurata su ambiti specifici.⁶¹

In disparte i singoli approfondimenti, la relazione scende comunque nel dettaglio di quelli che sono i risultati ottenuti, intesi nel senso più ampio possibile.⁶²

⁶⁰ F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, p. 2 e ss.

⁶¹ Le relazioni in parola, qualificate interconnesse, abbracciano più argomenti: sovvenzioni all'energia nell'UE; relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima (COM/2021/960); progressi nella competitività delle tecnologie energetiche pulite (COM/2021/952); relazione sulla qualità dei combustibili (COM/2021/961); relazione sul funzionamento del mercato del carbonio (COM/2021/962). Tutte, ad eccezione della prima, sono confluite in separate comunicazioni della Commissione.

⁶² L'approccio della Commissione è quello di indicare i risultati raggiunti per proporli alla stregua di una base iniziale per sviluppare il lavoro successivo. Significativo, al riguardo, è il fatto che nel paragrafo introduttivo, più specificamente nella sua parte finale, sono riepilogati i principali risultati ottenuti; l'elenco

Il bilancio che si ricava è valutato in modo positivo in quanto si ha la valorizzazione delle politiche eurounitarie la cui attuazione si ritiene che abbia contribuito alla realizzazione del Green Deal europeo e alla ripresa postpandemica.

Da ultimo, sono segnalate sei aree suscettibili di ulteriori interventi: (i) il monitoraggio dell'andamento dei prezzi dell'energia per far fronte al rincaro dei prezzi; (ii) la revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia nonché la promozione di iniziative su idrogeno e decarbonizzazione del mercato del gas; (iii) l'adozione di una strategia per l'energia per incentivare gli investimenti pubblici e privati nell'efficienza energetica e nell'energia rinnovabile; (iv) lo snellimento delle procedure amministrative e di autorizzazione per lo sviluppo dell'energia rinnovabili; (v) la cessazione delle sovvenzioni ai combustibili fossili per favorire gli investimenti in tecnologie innovative, in competenze verdi e nella attenuazione dei potenziali effetti distributivi della transizione; (vi) lo sviluppo di una strategia europea di mobilitazione internazionale per l'energia, ritenuta indispensabile per un'azione efficace sul clima improntata alla cooperazione.⁶³

La settima relazione sullo stato dell'«*Unione dell'energia*» continua nel solco tracciato dalla relazione precedente.⁶⁴ Si dichiara che l'obiettivo è un bilancio della risposta offerta dalla politica energetica dell'Unione europea alla crisi in essere. Tutto ruota intorno ai problemi dei prezzi dell'energia e della sicurezza dell'approvvigionamento, reso problematico per effetto del conflitto russo-ucraino.

offerto consta di tredici punti, un numero ragguardevole che non consente di parlare semplicemente di un quadro di sintesi.

A titolo semplificativo, può citarsi il dato relativo alla riduzione rispetto al 1990 delle emissioni di gas a effetto serra (un tema, questo, riproposto in tutti i rapporti degli anni precedenti); ovvero l'incremento della quota delle fonti delle energie rinnovabili che ha superato quelle derivanti da combustibili; ovvero, l'eliminazione da parte di nove Stati membri del carbone; ovvero l'attribuzione del rincaro dei prezzi dell'energia al rialzo del prezzo del gas; ovvero l'adozione della normativa europea sul clima e del pacchetto «*Realizzare il Green Deal europeo*» proposto a metà del 2021 e così via.

In altri termini, l'impressione che si può trarre dalla lettura di tale elenco è che l'Istituzione europea abbia voluto magnificare i propri sforzi per legittimare le iniziative che poi illustra nel corpo della relazione.

In questo senso sembra deporre la parte riservata alle conclusioni che parla di ciò che deve essere ancora fatto.

⁶³ F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.

⁶⁴ La «*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti*» del 18 ottobre 2022 è intitolata «*Stato dell'Unione dell'energia 2022 (a norma del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima)*» (COM/2022/547). La relazione, articolata in quattro paragrafi («*1. Introduzione e punti salienti; 2. Maggiore sicurezza energetica, diversificazione e accelerazione del Green Deal; 3. Progressi dell'Unione dell'energia - Bilancio su tutte le dimensioni della politica per l'energia e il clima dell'Unione dell'energia; 4. Finanziamenti dell'UE per REPowerEU, accelerazione della transizione verso l'energia pulita e Green Deal europeo*»), consta di ventisei pagine ed un allegato che descrive le sette azioni intraprese dall'ottobre 2021 alla luce dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Si avverte il bisogno di rimodellare in modo dinamico le strategie energetiche dell'Unione e dei suoi Stati membri per assicurare un'energia a prezzi accessibili. Questi ultimi, infatti, hanno raggiunto livelli record nella seconda metà del 2021 e rendono ancor di più indispensabile accelerare la transizione verso l'energia pulita, ponendo fine alla dipendenza dall'energia russa non oltre il 2030.⁶⁵

Vi è un richiamo al piano *REPowerEU* presentato dalla Commissione nel maggio 2022 con una specifica comunicazione e basata sulla piena attuazione del Green Deal europeo.⁶⁶ Il piano si caratterizza per «una serie di interventi integrati volti a risparmiare energia, diversificare e assicurare l'approvvigionamento energetico, promuovere la diffusione delle energie rinnovabili e combinare in modo intelligente investimenti e riforme».⁶⁷

Il piano figura affiancato da diverse iniziative, legislative e non, dirette, in termini generali, al risparmio del gas e al contenimento dei prezzi dell'energia.

La relazione, oltre a riproporre i consolidati obiettivi dell'«Unione dell'energia», evidenzia il legame inscindibile di quest'ultima con l'attuazione del Green Deal europeo.

Si accenna poi alla pubblicazione delle sintesi sulla situazione energetica di ciascuno Stato membro, a rimarcare la necessità di avere un quadro d'insieme che deve partire da una conoscenza dettagliata delle singole realtà nazionali.

Anche questa edizione, infine, rinvia alle relazioni di accompagnamento per i dettagli relativi ai settori specialistici⁶⁸ dando altresì atto dei risultati conseguiti che vengono elencati e, nel contempo, enfatizzati⁶⁹.

⁶⁵ L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del recovery plan*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021.

⁶⁶ Cfr. *infra* paragrafo 7.

⁶⁷ Comunicazione della Commissione europea del 18 ottobre 2022 (COM/2022/547) cit.

⁶⁸ Le relazioni di accompagnamento sono molteplici (relazione 2022 sulle sovvenzioni all'energia nell'UE; relazione 2022 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima; relazione 2022 sul raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili per il 2020; relazione 2022 sul raggiungimento degli obiettivi in materia di efficienza energetica per il 2020; orientamenti sulla condivisione di costi e benefici nei progetti di cooperazione transfrontaliera in materia di energie rinnovabili; relazione sui risultati del sostegno all'energia elettrica da fonti rinnovabili concesso tramite procedure di gara; relazione sui progressi riguardo alla competitività delle tecnologie per l'energia pulita; relazione sulla qualità dei carburanti; relazione sul funzionamento del mercato del carbonio (ETS)) e si pongono solo in parte in continuità con quelle dell'anno precedente. Appare chiara la volontà di ampliare il catalogo degli argomenti analizzati e scendere quanto più possibile in profondità rispetto al tema generale della politica energetica.

⁶⁹ I risultati conseguiti sono riassunti in tredici punti ma, in questo frangente temporale, l'attenzione maggiore è riservata alla questione del rincaro dei prezzi dell'energia che impattano sui consumatori e che è ricondotto agli effetti del conflitto russo-ucraino.

Lo schema muta nella parte centrale e finale della relazione in quanto non è presente un paragrafo dedicato alle conclusioni. In breve, si preferisce affrontare le tre questioni che attanagliano principalmente l'Unione europea in un momento storico particolare.

La prima attiene alla sicurezza energetica che impone una diversificazione e l'accelerazione del Green Deal europeo; la seconda offre una panoramica dei progressi dell'«*Unione dell'energia*» nelle dimensioni che la caratterizzano definite nel 2015; la terza è interamente dedicata ai finanziamenti per il nuovo piano con un occhio sempre alla transizione verso l'energia pulita e al già citato Green Deal. Nell'ambito di quest'ultimo tema, può distinguersi tra gli aspetti relativi all'investimento e ai finanziamenti europei, da quelli concernenti il sostegno finanziario per la transizione verso l'energia pulita nonché da quelli afferenti alle sovvenzioni in generale.

6. IL GREEN DEAL EUROPEO

L'esame delle ultime relazioni sullo stato dell'«*Unione dell'energia*» consente di cogliere i numerosi richiami al Green Deal europeo.⁷⁰

Nonostante non manchino i continui riferimenti all'esistenza di uno stretto legame tra la politica energetica e quella ambientale e climatica, il legame stesso può essere meglio compreso solo avendo chiaro l'azione propulsiva della Commissione che ha dato il via a questa nuova politica ambientale.⁷¹

La presenza di diversi atti ufficiali della Commissione è certamente importante ma la definizione di una strategia orientata all'ambiente e al clima deve individuarsi in via principale nella comunicazione del 18 dicembre 2019.⁷²

⁷⁰ Come osservato in dottrina, la scelta dell'espressione Green New Deal (Gnd), «*si deve a un preciso riferimento al New Deal attuato negli Stati Uniti dal presidente Franklin Delano Roosevelt fra il 1933 e il 1939 per porre rimedio agli effetti della grande crisi nel periodo 1929-1932. Si trattava di un programma di politica economica che 'puntava a rompere il circolo vizioso della recessione di domanda-produzione-salari-domanda partendo dal presupposto che questo potesse avvenire solo grazie a una forte accentuazione dell'intervento dello Stato nell'economia, senza peraltro giungere a compromettere i principi fondamentali del sistema capitalistico'* (New deal in *Dizionario di Storia Treccani* (2010), www.treccani.it), così riportato da D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, cit., p. 297, nota n. 2.

⁷¹ L. AMMANNATI, *La transizione energetica nell'Unione europea. Il nuovo modello di governance*, in *Introduzione allo studio del diritto dell'energia*, op. cit., pp. 12-17.

⁷² La «*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti*» dell'11 dicembre 2019 è intitolata «*Il Green Deal europeo*» (COM/2019/640). La relazione consta di ventisei pagine ed è articolata in quattro paragrafi («*1. Introduzione – trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica; 2. Trasformare l'economia dell'ue per un futuro; 3. L'UE come leader mondiale; 4. Il momento di agire insieme: un patto europeo per il clima*»).

Una prima particolarità di questa è data dal fatto che esplicita come la stessa sia suscettibile di aggiornamenti in relazione agli eventi futuri. In altri termini, vi è la consapevolezza che una strategia importante come quella inerente all'ambiente e al clima non possa essere definita una volta per tutte ma che piuttosto debba essere modulata tenendo conto di ciò che accade nel corso del tempo.⁷³

Le affermazioni di principio di carattere programmatico sono molto sfidanti in quanto si parla di una trasformazione dell'UE in «*una società giusta e prospera dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitività*»⁷⁴ che nel 2050 non dovrebbe generare emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica dovrebbe essere dissociata dall'uso delle risorse.

Un ulteriore duplice obiettivo dichiarato è, da un lato, quello di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE, dall'altro, quello di proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e delle relative conseguenze.

Si parte dal presupposto che l'Unione europea abbia le capacità di trasformare la sua economia e la sua società seguendo un percorso maggiormente sostenibile ma contestualmente si denuncia la necessità di uno sforzo sinergico con i Paesi terzi sui quali è possibile esercitare un'influenza anche attraverso risorse finanziarie ovvero alleanze con chi persegue gli stessi obiettivi.

Sul punto deve osservarsi che, nonostante sia appena accennata, vi è coscienza del fatto che altri partner potrebbero rifiutarsi di seguire questo percorso virtuoso conseguendo un vantaggio competitivo e che dunque questa nuova politica europea potrebbe minare la prosperità economica dell'Unione.

Nel complesso il Green Deal europeo contribuisce a definire la strategia della Commissione per attuare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

In particolare, la Commissione, dopo aver chiarito le ragioni per le quali occorre procedere a una trasformazione dell'economia, si sofferma su come in concreto tale trasformazione debba essere posta in essere.

In primo luogo si ritiene indispensabile elaborare una serie di politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia. La strada maestra è

⁷³ T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, Padova, 2020, p. 116 e ss.; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, *passim*.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019 (COM/2019/640) cit.

quella di aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana. Lo strumento da utilizzare sono le innovazioni tecnologiche che richiedono ingenti investimenti.⁷⁵

Gli obiettivi molteplici – ossia quelli che attengono all'aspetto economico, a quello ambientale e a quello sociale – possono comportare una serie di compromessi che conseguentemente devono essere valutati volta per volta.

Se è vero che il Green Deal può avvalersi di tutte le leve politiche a sua disposizione, è vero pure che le singole misure europee non possono considerarsi sufficienti da sole.⁷⁶

Può rilevarsi come si sia espressa la volontà di rendere più ambiziosi gli obiettivi in materia di clima per il 2030 e il 2050 attraverso un chiaro programma per conseguire la neutralità climatica. In proposito vi è un *focus* sul rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio attraverso un trasferimento della produzione verso altri Paesi con ambizioni minori di riduzione delle emissioni ovvero la sostituzione dei prodotti dell'UE con altri a maggiore intensità di carbonio.⁷⁷

Per ostacolare tale fenomeno, si avanza l'ipotesi di introdurre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere finalizzato a incidere sul prezzo delle importazioni, determinando così una ricarica dei prodotti che hanno causato l'innalzamento delle emissioni.

Sulla stessa linea si collocano anche le iniziative volte a garantire l'approvvigionamento di energia pulita economica e sicura. In tale contesto si collocano i piani nazionali per l'energia e il clima da adottare secondo le previsioni del regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. La transizione verso l'energia pulita dovrebbe infatti coinvolgere i consumatori e andare al loro beneficio scongiurando fenomeni di povertà energetica per le famiglie.

Consumatori e famiglie ovviamente non sono i soli protagonisti di questa rivoluzione in quanto un ruolo preminente lo ha anche l'industria perché soltanto quest'ultima, adeguatamente mobilitata, può favorire il raggiungimento degli obiettivi di un'economia circolare a impatto climatico zero.

⁷⁵ T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, op. cit., p. 118.

⁷⁶ D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 e ss.

⁷⁷ T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, cit., p. 45 e ss.

In tale ottica la transizione deve essere vista quale opportunità di sviluppo di un'economia sostenibile in grado di generare occupazione.

Si svolge una considerazione di carattere generale con riferimento alle industrie ad alta intensità energetica come quelle dell'acciaio, dei prodotti chimici e del cemento. Infatti, se queste sono indispensabili per la crescita, è altrettanto vero che le loro attività devono essere oggetto di un processo di decarbonizzazione e modernizzazione. In questo ambito occorre un piano d'azione per un'economia circolare che deve incoraggiare le imprese a offrire e consentire ai consumatori di scegliere prodotti riutilizzabili durevoli e riparabili. I consumatori, per essere messi in tali condizioni, devono quindi essere informati affinché possano assumere le decisioni di acquisto in modo responsabile.⁷⁸ Questa politica dei prodotti sostenibili dovrebbe poi contribuire a ridurre in modo significativo la quantità di rifiuti finali, i quali, se effettivamente ineliminabili, devono consentire il recupero del valore economico azzerando o minimizzando l'impatto sull'ambiente e sul clima.

Il settore delle costruzioni ha una sua importanza in quanto non solo assorbe risorse ma condiziona il risparmio energetico. Edifici realizzati in maniera non corretta determinano un dispendio di energia maggiore rispetto a quella minima necessaria. Ciò spiega perché vi sia un'attenzione alla regolamentazione di questo settore e si spinga verso la ristrutturazione di edifici pubblici e privati, dialogando con i portatori di interessi che non sono solo i costruttori ma anche gli architetti, gli ingegneri e le autorità locali.

Per quanto concerne i trasporti, si parte dal presupposto che gli stessi siano responsabili di un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea con un impatto in continua crescita.

Tale presupposto spiega la volontà di sviluppare il trasporto multimodale per aumentare l'efficienza del sistema in quanto, allo stato, si registra una prevalenza dei trasporti su strada che deve essere bilanciato in futuro favorendo quello via ferrovia e via mare ovvero via acque interne navigabili.⁷⁹ Devono pertanto essere valorizzate l'autonomizzazione e la connessione mediante gli strumenti di finanziamento.

⁷⁸ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1, 2020, p. 116.

⁷⁹ Per approfondimenti sul tema del trasporto intermodale, sia nel contesto europeo che in quello interno, si rinvia a S. VERNIZZI, *La sfida intermodale e la disciplina interna del trasporto multimodale all'esito della riforma del dicembre 2021*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.2, 1 Febbraio 2023, p. 417 e ss. L'Autore evidenzia come «ambito europeo, la spinta verso la realizzazione di uno spazio unico europeo dei trasporti, basato su un'unica rete transeuropea completa, integrata e multimodale tra trasporto terrestre, marittimo e aereo, che comprenda e colleghi tutti gli Stati membri dell'UE in maniera intermodale ed

Va da sé che il costo dei trasporti deve tenere conto dell'impatto sull'ambiente e sulla salute, il che sta a significare una riduzione delle sovvenzioni per i combustibili fossili e un incentivo alla produzione e alla diffusione di combustibili alternativi sostenibili con conseguente calo dell'inquinamento provocato dai trasporti.

Sul fronte più squisitamente ambientale, il Green Deal, nel prospettare la trasformazione economica in argomento, si sofferma sulla progettazione di un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente.⁸⁰ Anche in questo caso, i preamboli non mancano: si parte dal cibo europeo di cui si decantano alcune proprietà per affermare che deve diventare il riferimento mondiale per la sostenibilità.

Si prospettano opportunità per tutti gli operatori della catena del valore alimentare; si sottolinea il ruolo degli agricoltori e dei pescatori nella gestione della strategia «*Dal produttore al consumatore*»; si conclude facendo cenno agli interventi di tutte le Istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) per giungere a piani strategici indispensabili per ridurre l'uso di pesticidi chimici e i rischi connessi nonché l'uso di fertilizzanti e antibiotici.⁸¹

Sulla stessa lunghezza d'onda, infine, si pongono altre due questioni fondamentali: una relativa alle azioni necessarie per preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, un'altra concernente l'obiettivo «*Inquinamento Zero*» per un ambiente privo di sostanze tossiche. Dilungarsi molto su entrambi gli argomenti è superfluo, può tuttavia osservarsi come venga sempre rimarcata la centralità dell'azione dell'Unione europea attraverso l'elaborazione di apposite strategie destinate inevitabilmente ad incidere sull'economia vista nel suo complesso. A titolo esemplificativo, è sufficiente citare l'intenzione di riesaminare le misure volte a combattere l'inquinamento provocato dai grandi impianti industriali per

interoperabile era già prevista all'interno del TFUE, nel cui ambito l'intermodalità si pone quale strumento imprescindibile per il funzionamento del mercato interno e per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione e il suo sviluppo armonico».

⁸⁰ D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 e ss.

⁸¹ Così la Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019 (COM/2019/640) cit. che anticipa, in particolare, la strategia «*Dal produttore al consumatore*», successivamente presentata nel maggio 2020 per trasformare il sistema alimentare dell'UE in un modello sostenibile. La sua enunciazione si caratterizza per l'individuazione di determinati obiettivi – (i) garantire alimenti nutrienti, in quantità sufficiente e a prezzi accessibili entro i limiti del pianeta; (ii) dimezzare l'uso di pesticidi e fertilizzanti e le vendite di antimicrobici; (iii) aumentare la superficie di terreni destinati all'agricoltura biologica; (iv) promuovere un consumo alimentare e regimi alimentari sani più sostenibili; (v) ridurre le perdite e gli sprechi alimentari; (vi) combattere le frodi alimentari nella catena di approvvigionamento; (vii) migliorare il benessere degli animali – tra cui spiccano in via prioritaria la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la sicurezza degli alimenti.

avere un'idea sommaria dell'impatto delle decisioni eurounitarie sull'economia dei singoli Stati membri e dell'Unione tutta.

In sintesi, l'elaborazione delle strategie summenzionate costituisce il prologo per giustificare i finanziamenti e gli investimenti alla base dell'auspicata transizione verde (enfaticamente qualificata come giusta) ai quali deve essere affiancata anche un'attività sull'istruzione e sulla formazione. Quest'ultima dovrebbe interessare non solo la scuola intesa come istituzione ma anche le infrastrutture che la ospitano.

In definitiva, chiarite le politiche in cui può declinarsi il Green Deal nonché l'impiego delle ingenti risorse finanziarie per realizzarle, può comprendersi lo spirito con il quale la comunicazione chiude il tema della nuova politica sull'ambiente e sul clima.⁸²

Rimarcato il ruolo di *leadership* dell'Unione europea, vi è una esortazione finale ad agire insieme, che si traduce in un appello alla partecipazione e all'impegno degli attori pubblici e di tutti i portatori di interessi; si anticipa il varo di un patto europeo per il clima che ricerca il dialogo con i cittadini, con i loro organi rappresentativi ovvero con gli altri enti esponenziali dei loro interessi.

È palese la volontà di ottenere un'adesione consapevole e cosciente dei destinatari ultimi a quelle decisioni che non si vuole siano percepite alla stregua di imposizioni.

7. IL PIANO *REPOWEREU*

Il piano *REPowerEU* è stato elaborato dalla Commissione europea⁸³ su *input* del Consiglio europeo⁸⁴ per far fronte alla dipendenza energetica dalla Russia dovuta alle consistenti importazioni di gas, petrolio e carbone.

Per il vero, l'impulso fornito dal Consiglio europeo a sua volta è scaturito da una comunicazione della stessa Commissione europea che ha fatto il punto sulle conseguenze dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.⁸⁵ Il conflitto bellico, infatti, avrebbe reso evidente e forte la necessità di una transizione rapida verso l'energia pulita.

⁸² D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, cit. p. 297 e ss.

⁸³ Il piano *REPowerEU* è illustrato nella «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti» del 18 maggio 2022, intitolata espressamente con il nome del piano medesimo (COM/2022/230).

⁸⁴ Il riferimento è alle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022 (EUCO/1/22) e, in particolare, a quanto statuito nella parte III (Energia) ai paragrafi 15-19.

⁸⁵ Nonostante si faccia riferimento alla data della comunicazione del mese di maggio come il momento iniziale dell'avvio del piano, il prologo delle azioni dell'Unione europea deve rintracciarsi nella «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti» dell'8 marzo 2022, intitolata

La Commissione, dopo avere avvertito il bisogno di essere pronti al repentino cambiamento degli scenari e avere sottolineato la possibilità di rendersi indipendente dal gas russo prima del 2030, ha definito «nuove azioni per aumentare la produzione di energia verde, diversificare gli approvvigionamenti e ridurre la domanda, concentrandosi in particolare sul gas».⁸⁶ Tale prodotto energetico incide in modo significativo sul mercato dell'energia elettrica e, a differenza del carbone e del petrolio, presenta alcune criticità per via dei fornitori potenziali.

Nella sua preliminare comunicazione la Commissione cerca di coniugare questa nuova esigenza con quelle maggiormente tradizionali connesse alle questioni ambientali e climatiche originate dall'uso dei combustibili fossili. Nel suo ragionamento la Commissione prosegue soffermandosi sull'aumento dei prezzi delle energie sopportate dalle famiglie e dalle imprese, dovuto proprio all'impennata del prezzo dei combustibili fossili. In buona sostanza, la transizione verde dovrebbe non solo avere riflessi positivi sull'ambiente e sul clima ma anche migliorare le condizioni economiche dei consumatori finali, nonché contrarre i costi di produzione sostenuti dalle imprese e determinati dall'impiego di energia.

L'obiettivo, quindi, impone di agire in modo deciso iniziando a calmierare i prezzi e a costituire riserve di gas per l'inverno successivo.

Le direttrici, lungo le quali la Commissione suggerisce di muoversi, partono entrambe dalla considerazione oggettiva e indiscutibile che gli elevati prezzi dell'energia danneggiano l'economia, aspetto, quest'ultimo, noto ancor prima della crisi innescata dalla guerra.

Devono conseguentemente essere mantenute le misure adottate in precedenza per fronteggiare il rincaro dei prezzi e ne devono essere predisposte delle altre per evitare il contagio a cascata sugli altri settori.

La regolamentazione e il trasferimento dei prezzi sono indicati quali mezzi idonei a proteggere i consumatori e l'economia. Del pari si richiama l'importanza degli aiuti di Stato⁸⁷ che sono ammessi dalle norme dell'Unione europea per fornire sostegno a breve

«REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili» (COM/2022/108). Quest'ultimo atto ufficiale ruota sostanzialmente attorno ai due poli gravitazionali originati dal conflitto russo-ucraino: l'emergenza dell'approvvigionamento di gas e il superamento della dipendenza dalla Russia.

⁸⁶ Comunicazione della Commissione europea dell'8 marzo 2022, cit.

⁸⁷ Assai ampia la letteratura sul punto; a titolo non esaustivo si rinvia a A. GALASSO, *Finanziamenti pubblici*, in *Noviss. Dig. it., App.*, vol. III, Torino, 764 s.; M. ANNESSI, voce *Finanziamento*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 630; G. COSSU, *Finanziamenti (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989; A. ALEMANNI, *Aiuti di*

termine alle imprese⁸⁸; in particolare, tali aiuti possono spiegare i loro effetti nei confronti dei settori maggiormente a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi indiretti delle stesse e nei riguardi del settore agricolo per gli investimenti nell'energia sostenibile.⁸⁹

La Commissione è comunque conscia della possibilità che le norme sugli aiuti di Stato, se interpretate restrittivamente, possano costituire un freno a quelle forme di sostegno a favore delle imprese che invece sono necessarie in un momento storico così delicato. Si apre pertanto all'adozione di misure temporanee di carattere fiscale sui proventi straordinari, che tuttavia non devono essere retroattive e impedire la copertura dei costi, e ai produttori di energia.

Sul fronte degli approvvigionamenti di gas, la Commissione, da un lato, rassicura i suoi interlocutori sulla sufficienza delle scorte per l'inverno 2022, dall'altro, rimarca la necessità di procedere allo stoccaggio di altri quantitativi per la stagione invernale successiva. Quest'ultima attività presuppone una specifica politica dell'Unione europea per tutelare coloro che gestiscono le infrastrutture dedicate e che dunque viene preannunciata per fornire le rassicurazioni del caso. Nella fattispecie si prospettano aiuti di Stato ed indagini sul mercato del gas in risposta alle preoccupazioni di potenziale distorsione della concorrenza attribuita a imprese attive sui mercati europei del gas.

Stato (dir. com.), in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, vol. I, 192 s.; G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli Aiuti di Stato*, in *La "modernizzazione" della disciplina sugli Aiuti di Stato*, Schepisi (a cura di), Torino, 2011, p. 3 ss.; A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. 220.

⁸⁸ Infatti «*La disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014 -2020 deve essere interpretata nel senso che un aiuto di Stato può avere un effetto di incentivazione quando l'investimento che un operatore economico ha realizzato al fine di conformarsi a una modifica delle condizioni di rilascio di un'autorizzazione ambientale, essendo quest'ultima necessaria per l'attività di tale operatore, non avrebbe probabilmente avuto luogo in caso di mancata erogazione dell'aiuto di cui trattasi*» (Corte giustizia UE, sez. I, 15/12/2022, n. 470).

⁸⁹ Si consideri che, in tema di aiuti di stato ad un'impresa di distribuzione di energia elettrica, la Corte di Giustizia, ha avuto modo di rilevare che «*L'art. 107, par. 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale, la quale obblighi l'impresa di distribuzione di energia elettrica, che operi in regime di esclusiva di servizio pubblico, ad acquistare l'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili ad un prezzo superiore a quello di mercato e che preveda che i costi supplementari che ne derivano siano finanziati mediante un prelievo obbligatorio sopportato dai consumatori finali, o che preveda che i fondi destinati a finanziare tali costi supplementari rimangano costantemente sotto il controllo pubblico, costituisce aiuto di stato, in quanto intervento «mediante risorse statali», ai sensi della disposizione sopra citata*». In altre parole «*per stabilire se delle somme abbiano il carattere di «aiuti di Stato», ai sensi di tale disposizione, è irrilevante il fatto che esse vengano richieste ad un'autorità pubblica distinta da quella che è, in linea di principio, tenuta a versarle in applicazione della normativa nazionale di cui trattasi, ed il bilancio della quale è destinato unicamente a garantire il suo funzionamento*» (Corte giustizia UE, grande sezione, 12/01/2023, n. 702, in *Foro Amministrativo (Il)* 2023, I, II, I).

Le azioni proposte per fronteggiare la crisi derivante dalla mancanza di gas sono integrate da un programma che ha il fine ultimo di affrancarsi dalla dipendenza dai combustibili fossili russi; il programma in argomento si basa, da un lato, sulla diversificazione degli approvvigionamenti, dall'altro, sulla riduzione rapida della dipendenza da combustibili fossili nell'edilizia e nell'industria tramite miglioramenti dell'efficienza energetica.

Quest'ultimo pilastro è fortemente valorizzato in quanto si parla espressamente dell'importanza di applicare il principio *«all'insieme dei settori e delle politiche, prevedendo misure di gestione della domanda integrazione di quelle previste sul versante dell'offerta»*.⁹⁰

I legislatori vengono chiamati in causa affinché imprimano una maggiore spinta anticipando gli obiettivi fissati per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica nell'ambito del pacchetto *«Pronti per il 55%»*.

L'impostazione strategica del piano elaborata dalla Commissione, dopo aver ricevuto l'*endorsement* del Consiglio europeo, trova una compiuta definizione nella comunicazione del maggio dello stesso anno.

È proprio quest'ultima, come già detto, ad assurgere a momento di lancio del piano e, in proposito, appaiono doverose alcune brevi considerazioni.

Il perché nelle trattazioni ufficiali si faccia menzione della comunicazione dell'8 marzo solo in modo incidentale si può soltanto ipotizzare. In prima battuta può supporre che il contenuto della prima comunicazione sia sostanzialmente generico e trovi il suo sviluppo solo nella seconda. Tuttavia, deve osservarsi come la comunicazione del 18 maggio sia maggiormente assertiva ed esprima una dura condanna dell'Unione europea nei riguardi della Russia parlando esplicitamente di *«aggressione militare non provocata e ingiustificata»*. Il giudizio politico trova eco anche con riferimento al problema dell'approvvigionamento energetico dalla Russia, ritenuto inaffidabile per via delle interruzioni delle forniture di gas a Bulgaria e Polonia.

Quest'ultimo aspetto costituirebbe la riprova della necessità di ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi da realizzare attraverso *«un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita»* e l'unione delle *«forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia»*.⁹¹

⁹⁰ Comunicazione della Commissione europea dell'8 marzo 2022, cit.

⁹¹ Comunicazione della Commissione europea del 18 maggio 2022, cit.

Sulla base di queste premesse, si afferma che il piano *REPowerEU* include una serie di azioni supplementari dirette a risparmiare energia, diversificare l'approvvigionamento, sostituire i combustibili fossili a vantaggio di un'energia pulita, combinare investimenti e riforme in modo intelligente.

Si ritiene che tali azioni possano determinare una trasformazione strutturale del sistema energetico dell'Unione europea e che, pertanto, le stesse impongano un coordinamento efficace tra le misure europee di regolamentazione e quelle in materia di infrastrutture, una limitazione del consumo di energia, una trasformazione dei processi industriali (i quali dovrebbero portare a sostituire gas petrolio e carbone con energia elettrica rinnovabile e idrogeno), la diffusione e la produzione delle energie rinnovabili.

La bontà delle scelte propugate è rafforzata dal richiamo ai principi fondanti del Green Deal europeo: l'equità e la solidarietà.⁹² Si richiama la necessità di politiche efficaci in materia di occupazione, competenze e aspetti sociali in linea con il pilastro dei diritti sociali. La risposta che si vuole dare tiene conto delle differenze esistenti tra i diversi Stati membri che dipendono in misura diversa dalle fonti di energia russe.

In concreto, si ribadisce l'importanza degli obiettivi fissati nel Green Deal – tutto orientato alla riduzione delle emissioni nette di gas effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 obiettivo strumentale a raggiungere una neutralità climatica entro il 2050 – ma si sottolinea la necessità di procedere a ritmi più serrati, specie per quanto concerne il consumo di gas.

Il nuovo obiettivo programmatico troverebbe sostegno in dati statistici relativi alle attese della collettività verso l'Unione e gli Stati membri. Questi ultimi dovrebbero muoversi all'unisono poiché nessuno di loro potrebbe affrontare la sfida singolarmente. Sul punto, si osserva criticamente che le due ultime sottolineature sembrano registrare un tentativo di compattare un fronte europeo che in realtà potrebbe non essere granitico.

In merito al risparmio energetico, lo stesso è presentato come il modo più rapido ed economico per affrontare l'attuale crisi dell'energia. Si auspica un ulteriore taglio dei consumi da realizzare attraverso l'aumento dell'efficienza che già costituisce un tassello essenziale della transizione all'energia pulita. Oltre all'innalzamento delle percentuali fissate

⁹² Intorno al perseguimento dell'obiettivo di un pieno sviluppo della persona umana, si è rinsaldata la crescita dei principi costituzionali come quello di solidarietà e di sussidiarietà, fino a quello di uno sviluppo sostenibile intergenerazionale. *Amplius* sul tema D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 179 e ss.

come obiettivo vincolante per effetto delle specifiche normative, si prospetta la possibilità di intervenire sulla direttiva in materia di prestazione energetica nell'edilizia nonché sulla proposta di regolamento relativa alla progettazione ecocompatibile di prodotti sostenibili.⁹³

Sullo sfondo rimangono le raccomandazioni a modificare nell'immediato i comportamenti dei cittadini – da sensibilizzare anche attraverso campagne a cura degli enti territoriali – e ad aggiornare i piani nazionali per l'energia e il clima che svolgono *«un ruolo cruciale nel rafforzare la fiducia degli investitori e la prevedibilità degli investimenti, offrendo un solido quadro per pianificare e incentivare la riduzione dell'uso dei combustibili fossili»*.⁹⁴

Per quanto concerne la diversificazione dell'approvvigionamento energetico, si parte dall'assunto che, storicamente, alcuni Stati membri hanno importato più gas russo di altri. Tale sovraesposizione ha indotto ad una riflessione per effetto della quale si ritiene indispensabile che tutti gli Stati membri siano uniti e pronti a condividere il gas con i loro vicini in caso di necessità, non fosse altro per evitare le conseguenze indirette che comunque si avrebbero.

La riduzione delle importazioni di gas dalla Russia, crollate dal 41% di agosto 2021 all'8% di settembre 2022, è il frutto di una serie di azioni differenti derivate dall'attuazione del piano in argomento. Tra queste possono ricordarsi la conclusione di accordi con Paesi terzi per l'importazione tramite gasdotti, l'acquisto comune di gas naturale liquefatto, la conclusione di partenariati strategici con Namibia, Egitto e Kazakistan per garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di idrogeno rinnovabile, la firma di accordi con Egitto e Israele per l'esportazione di gas naturale in Europa.

Nel complesso si tratta di misure contingenti che aspirano a diventare strutturali per la costruzione di un futuro più verde e la realizzazione della neutralità climatica.

Circa la sostituzione dei combustibili fossili e l'accelerazione della transizione europea all'energia pulita, si sottolinea il legame esistente tra i due aspetti in quanto solo la diffusione delle rinnovabili può portare all'abbandono dei combustibili fossili e, nel medio lungo termine, a una discesa dei prezzi.

Ampio spazio viene inoltre riservato allo sviluppo del fotovoltaico e dell'energia eolica con uno sguardo rivolto anche all'impiego dell'idrogeno rinnovabile che si ritiene

⁹³ M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2021, fasc. 4, pp. 1-11.

⁹⁴ Comunicazione della Commissione europea del 18 maggio 2022, cit.

possa essere sostituire il gas naturale, il carbone e il petrolio nelle industrie e nei trasporti difficili da decarbonizzare.⁹⁵ Ciò ovviamente richiede la realizzazione di infrastrutture adeguate e la semplificazione delle procedure per l'importazione di tale elemento.⁹⁶

Ulteriore fonte energetica viene infine individuata nell'incremento della produzione di biogas e nella sua conversione in biometano sostenibile.

Relativamente agli investimenti da combinare in modo intelligente, la Commissione svolge considerazioni di carattere generale, nel senso che si mostra consapevole della necessità di effettuarne altri rispetto a quelli già previsti per realizzare gli obiettivi delle proposte del pacchetto «*Pronti per il 55%*». Si parte dal presupposto che il complesso di questi investimenti è destinato ad assicurare un risparmio futuro annuo di circa 80 miliardi di euro sulle importazioni di gas, 12 miliardi di euro sulle importazioni di petrolio e 1,7 miliardi di euro sulle importazioni di carbone.

Significativa è la riflessione in ordine alla cosiddetta volatilità dei prezzi che potrebbe incidere negativamente sulle condizioni dei consumatori determinando un rischio di povertà energetica ed economica. Ne è conseguito un invito al Parlamento europeo al Consiglio ad adottare la proposta della Commissione relativa a un fondo sociale per il clima per sostenere le famiglie vulnerabili e le piccole imprese durante la transizione, invito accolto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, con il regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023, che ha istituito il Fondo sociale per il clima («Fondo») per il periodo compreso tra il 2026 e il 2032, per una transizione climatica equa.⁹⁷

⁹⁵ Sull'obiettivo della decarbonizzazione si veda M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 336 e ss.

⁹⁶ In quest'ottica si comprende allora il riconoscimento della natura acceleratoria del procedimento di autorizzazione degli impianti per l'energia rinnovabile; infatti «*Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabile è regolato dagli artt. 12, d.lg. 29 dicembre 2003, n. 387 — emanato in attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità anche alla luce degli impegni Europei conseguenti all'adesione dell'Italia ai protocolli di Kyoto sul contenimento del CO₂ ed alle successive integrazioni relative alla limitazione dell'uso dei combustibili fossili e degli idrocarburi — e 26 comma 1, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 e improntato alle modalità acceleratorie previste dall'art. 14 ter commi 4 e 6 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241*» (Consiglio di Stato, sez. V, 21/04/2016, n. 1583, in *Foro Amministrativo* (II) 2016, 4, 813 (s.m))

⁹⁷ Il regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 ha istituito un Fondo sociale per il clima per il periodo compreso tra il 2026 e il 2032 e ha modificato il regolamento (UE) 2021/1060. Gli obiettivi, come enunciati all'art. 3, sono quelli di «*contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica affrontando gli impatti sociali dell'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dagli edifici e dal trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE*» ed anche «*sostenere le famiglie vulnerabili, le microimprese vulnerabili e gli utenti vulnerabili dei trasporti mediante un sostegno diretto temporaneo al reddito e misure e investimenti intesi ad aumentare l'efficienza energetica degli edifici, la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento degli edifici, compresa*

In disparte i dettagli delle azioni caratterizzanti il piano (risparmio, diversificazione, energia pulita, investimenti intelligenti) deve rilevarsi l'allarme lanciato dalla Commissione con il quale si chiede all'Europa di «*essere pronta e preparata a una grave interruzione dell'approvvigionamento*».⁹⁸

Si spiega in questi termini l'invito rivolto dalla Commissione agli Stati membri ad assumere ulteriori iniziative oltre all'adozione del regolamento sullo stoccaggio: (i) attuazione preventiva della comunicazione sul risparmio energetico nell'UE; (ii) aggiornamento dei piani di emergenza; (iii) aumento della capacità di flusso invertito da ovest verso est entro il prossimo inverno; (iv) stipula di accordi bilaterali di solidarietà in attesa di firma tra Paesi limitrofi.

In ultima analisi, le conclusioni della comunicazione sono coerenti con il suo testo prescrittivo in quanto rimarcano l'urgenza della riduzione della dipendenza energetica europea dalla Russia, anche se può apparire forzato il riferimento alla trasformazione verde del sistema energetico presentata come un volano per la crescita economica e il conseguente consolidamento della *leadership* industriale dell'Europa.

l'integrazione negli edifici della produzione di energia innovabile e lo stoccaggio di tale energia, e un migliore accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni».

⁹⁸ Comunicazione della Commissione europea del 18 maggio 2022, cit.

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO EUROUNITARIO

1. IL REGOLAMENTO SULLA *GOVERNANCE*

Il regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'«Unione dell'energia» e dell'azione per il clima (c.d. Legge europea sul clima), costa di cinquantanove articoli e tredici allegati.⁹⁹ Gli enunciati normativi sono preceduti da settantatré «*considerando*» che offrono un inquadramento sistematico della materia esaltando le interazioni tra i due comparti.

Alcuni di questi sono esplicativi dell'intera cornice di riferimento e aiutano a comprendere la rotta di navigazione seguita dall'Unione europea.¹⁰⁰

In proposito, significativo è il primo «*considerando*» che richiama immediatamente non solo l'«Unione dell'energia» e i relativi obiettivi ma anche quanto fissato nell'accordo di Parigi del 2015¹⁰¹ sui cambiamenti climatici, primo accordo universale e giuridicamente

⁹⁹ Il riferimento è al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 328 del 21.12.2018, e reperibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:328:FULL&from=HR>.

Si veda, altresì, il regolamento di esecuzione (UE) 2022/2299 della Commissione del 15 novembre 2022 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la struttura, il formato, le specifiche tecniche e la procedura delle relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima.

¹⁰⁰ Il riferimento è al *favor* del legislatore europeo per il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. In tal senso, innanzitutto, l'art. 194, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 25 marzo 1957 – c.d. Trattato di Roma –, prevede che «*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 [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili*» (lett. c).

Si devono poi ricordare la Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (ratificata con la legge 1 giugno 2002, n. 120, recante «*Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997*»), e le direttive europee in materia (la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

¹⁰¹ L'accordo di Parigi, adottato alla conferenza di Parigi sul clima tenutasi dal 30 novembre all'11 dicembre 2015, è stato firmato il 22 aprile 2016 ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016, e costituisce il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici. Tale accordo, nell'ambito dell'obiettivo di contenere il surriscaldamento globale, incentiva l'uso delle energie rinnovabili.

Per approfondimenti si rinvia a M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 100(3), 719-755; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, p. 247; L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, 2022, p. 15 e ss.

vincolante sui cambiamenti climatici, e figlio della conferenza delle parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite.

Ribadite le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», si sottolinea come l'obiettivo della stessa debba coordinarsi con la politica per il clima e l'ambiente e approdare a una fornitura di energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili per il tramite di un'attività promozionale di ricerca e innovazione sostenuta da adeguati investimenti.¹⁰²

Proprio quest'ultima attività promozionale costituisce il fulcro di un'azione più ampia dell'Unione europea che mira ad accreditarsi quale *leader* mondiale nella politica della mitigazione dei cambiamenti climatici.¹⁰³

¹⁰² Il concetto è espresso in modo più articolato nel terzo «*considerando*», subito dopo il richiamo operato dal secondo attraverso l'elencazione puntuale delle dimensioni in parola: (i) sicurezza energetica, (ii) mercato interno dell'energia, (iii) efficienza energetica, (iv) processo di decarbonizzazione, (v) ricerca, innovazione e competitività.

Per approfondimenti si rinvia a D. PAOLETTI, *Le politiche europee: il caso di studio dell'energia, tra centro e territori*, in F. Raspadori (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione Europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021, p. 38 e ss.

¹⁰³ La dottrina è pressoché concorde nel riconoscere all'Europa il ruolo di *leader* mondiale nella politica ambientale contro il cambiamento climatico: in questi termini, tra tanti, M.G. PAZIENZA, *Il ruolo degli incentivi pubblici nello sviluppo delle energie rinnovabili*, in G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, p. 192. Più di recente M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Publ.*, VIII agg., 2021, p. 58 e ss.

In tale azione si incastonano «una serie di iniziative settoriali di politica energetica» incentrate sull'energia rinnovabile e sull'efficienza energetica, con un occhio sempre rivolto ai consumatori¹⁰⁴ da tutelare realizzando una concorrenza leale nel mercato interno.¹⁰⁵

Il richiamo alle conclusioni del Consiglio europeo, raggiunte nei giorni 23 e 24 ottobre 2014, con le quali si è approvato il quadro 2030 dell'UE delle politiche per l'energia e il clima, è la premessa per riaffermare il carattere vincolante degli obiettivi fissati a livello unionale ma raggiungibili solo attraverso il contributo degli Stati membri.¹⁰⁶

¹⁰⁴ La tutela del consumatore è stata oggetto di recente di una pronuncia della Corte di Giustizia, secondo la quale «L'art. 37, par. 1, lett. n) e par. 4, lett. d), della 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, nonché l'allegato I della direttiva 2009/72, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano a che uno Stato membro conferisca all'autorità di regolazione nazionale il potere di ordinare alle società elettriche di restituire ai loro clienti finali la somma corrispondente al corrispettivo versato da questi ultimi a titolo di «costi di gestione amministrativa» in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità, e ciò anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria (la Corte si è così pronunciata nell'ambito di una controversia promossa da una società italiana contro l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente-ARERA -, in merito alla decisione di tale autorità che aveva inflitto una sanzione amministrativa pecuniaria alla società e che aveva ordinato a quest'ultima di restituire ai propri clienti finali la somma corrispondente a taluni costi di gestione amministrativa che detta impresa aveva fatturato a questi clienti)» (Corte giustizia UE, sez. V, 30 marzo 2023, n. 5).

La vicenda oggetto del giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia riguardava una sanzione amministrativa pecuniaria inflitta dall'Autorità italiana di regolazione per le energia reti e ambiente nei confronti della società Green Network, una società di distribuzione di elettricità e gas naturale, per aver violato gli obblighi di trasparenza tariffaria. In aggiunta alla sanzione, l'Autorità di regolazione nazionale ordinava alla società di restituire ai propri clienti finali l'importo fatturato a titolo di costi di gestione amministrativa, in applicazione di una clausola contrattuale ritenuta illegittima. La società proponeva ricorso al TAR e poi appello al Consiglio di Stato, lamentando la circostanza che il potere dell'Autorità di ordinare la restituzione di somme fatturate ai clienti, previsto dalla normativa italiana, fosse contrario alla direttiva 2009/72 sul mercato interno dell'energia elettrica. Il Consiglio di Stato si rivolgeva alla Corte di Giustizia proponendo due quesiti sui poteri delle Autorità di regolazione e sulle misure da adottare, in ambito nazionale, a tutela del consumatore finale. La Corte di Giustizia, con la sentenza del 30 marzo 2023, ha evidenziato come, per il perseguimento degli obiettivi posti dalla direttiva 2009/72 e, quindi, per tutelare i consumatori, gli Stati membri devono attribuire alle Autorità di regolazione nazionali ampi poteri in ordine alla regolazione e alla sorveglianza del mercato dell'elettricità. In particolare, sulla specifica competenza ad imporre alle società elettriche l'obbligo di restituzione di somme percepite in virtù di clausole contrattuali illegittime, la Corte di Giustizia rileva come tale competenza, pur se non espressamente prevista dall'art. 37 della direttiva (che prevede compiti e poteri dell'autorità di regolazione), si possa ritenere prevista dal par. 4 di tale articolo che, nel prevedere che «all'autorità di regolamentazione devono essere conferiti almeno i poteri seguenti», lasci trasparire la possibilità di riconoscere poteri diversi da quelli espressamente menzionati, per consentire all'Autorità di assolvere ai compiti che le sono assegnati, tra i quali rientrano quello di assicurare il rispetto degli obblighi di trasparenza che gravano sulle società elettriche e, nondimeno, di tutela dei consumatori.

Di talchè, deve ritenersi legittimo e compatibile con il diritto dell'Unione, che uno Stato membro riconosca alla propria Autorità di regolazione dell'energia, il potere di ordinare alle società di distribuzione la restituzione di importi ricevuti in violazione delle prescrizioni poste a tutela del consumatore, ivi comprese quelle aventi ad oggetto l'obbligo di trasparenza nella fatturazione.

¹⁰⁵ Il quarto «considerando» apre a una politica di ampio respiro rivolta all'esterno che il quinto domanda, nella sua fase esecutiva, alla Commissione.

¹⁰⁶ Il Quadro 2030 per il clima e l'energia pone una serie di obiettivi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, aumentare la quota delle energie rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica. Per una compiuta

In particolare, per quanto concerne l'obiettivo della riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas effetto serra nel sistema economico¹⁰⁷ entro il 2030, si parla di un aggiornamento del sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra,¹⁰⁸ come previsto dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/2299 della Commissione del 15 novembre 2022.¹⁰⁹

Il punto di partenza è costituito dall'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media al di sotto di 2°C rispetto a livelli preindustriali e di continuare ad operarsi per limitare tale aumento.¹¹⁰

La Commissione è chiamata ad analizzare vari scenari per il contributo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi a lungo termine nei quali è ricompreso l'azzeramento delle emissioni nette dei gas a effetto serra nell'Unione entro il 2050.¹¹¹ L'impegno assunto dall'Unione non è tuttavia sufficiente ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi, specie

ricostruzione, si rinvia a F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i «paradossi» delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in *Dir. Giur. Agraria e dell'Ambiente*, www.rivistadga.it, n. 6 del 2016.

¹⁰⁷ La locuzione «sistema economico» è quella testualmente utilizzata dal legislatore europeo che, per la sua genericità, ma si presta a delimitare il campo nel cui ambito dovrebbero aversi le misurazioni relative alle riduzioni delle emissioni dei gas a effetto serra.

¹⁰⁸ M. F. TROPEA, *Ambiente e pubblici servizi nell'Europa della Rivoluzione verde e della transizione ecologica: le conclusioni della conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.3, 1 giugno 2023, p. 163 e ss.

¹⁰⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2299 della Commissione del 15 novembre 2022 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la struttura, il formato, le specifiche tecniche e la procedura delle relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima.

¹¹⁰ I «considerando» dal sesto al nono individuano, in prima battuta, la fonte costituente l'impulso primario delle politiche europee per l'energia e il clima per scendere poi nel dettaglio degli obiettivi a queste collegate espressi attraverso dati numerici. La loro elencazione, ai fini dell'esame del quadro complessivo, è ultronea ma l'estrapolazione di alcuni valori, quali la percentuale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ovvero la soglia fissata in gradi Celsius per l'aumento della temperatura mondiale media, restituisce l'idea della cornice all'interno della quale devono agire le Istituzioni europee.

Il Tribunale di I grado dell'Unione Europea si è trovato ad affrontare il problema delle possibili disparità di trattamento che potrebbero derivare dal trattamento differenziato degli operatori storici e dei nuovi entranti e dall'enorme sproporzione del sistema introdotto nell'assegnazione delle quote. Secondo la prospettazione del ricorrente, sussiste tale discriminazione, aggravata dall'aumento del numero dei nuovi entranti ed anche dal fatto che le imprese storiche potrebbero trarre redditi significativi dalla vendita delle loro quote. Secondo il Tribunale, invece, la scelta del legislatore di operare una differenziazione tra le imprese storiche e i nuovi entranti si basa sul rilievo che il trattamento differenziato è fondato su criteri obiettivi, al fine di assicurare il buon funzionamento del sistema di assegnazione delle quote e di garantire un accesso sufficiente al mercato per i nuovi entranti. Una differenza di trattamento, inoltre, deve ritenersi giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora sia rapportata ad uno scopo legittimo perseguito dalla normativa, e se tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito (Tribunale I grado UE, sez. I, 16 giugno 2021, n.126).

¹¹¹ Si veda S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.1, 1 marzo 2023, p. 59; D. DE LUONGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, in www.osservatoriosullefonti.it.

in un'ottica globale, ragion per cui deve ricercarsi la collaborazione con i partner internazionali.¹¹²

Sempre nelle conclusioni dei giorni 23 e 24 ottobre 2014 «*il Consiglio Europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di governance affidabile e trasparente privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri degli stabilire il proprio mix energetico*».¹¹³

Questo aspetto costituisce il presupposto, secondo il Consiglio, per avere un sistema di *governance* basato su programmi nazionali per il clima e piani nazionali per le rinnovabili e l'efficienza energetica di cui si auspica la razionalizzazione. In tale solco possono quindi collocarsi le successive comunicazioni della Commissione sull'«*Unione dell'energia*» che traducono nel dettaglio le indicazioni del Consiglio.

Se dunque gli atti della Commissione costituiscono il precipitato delle conclusioni del Consiglio Europeo, la stessa *governance* propugnata con riguardo alla politica energetica altro non è che la *governance* necessaria al conseguimento degli obiettivi dell'«*Unione dell'energia*» che, come visto, abbraccia più ambiti e ha mille sfaccettature.¹¹⁴

D'altro canto, l'«*Unione dell'energia*» non può prescindere dalla politica unionale concernente l'ambiente e il clima.¹¹⁵ Ciò spiega la particolarità del regolamento sulla *governance* che deve tenere assieme esigenze diverse e deve contemperare situazioni differenti.¹¹⁶

¹¹² Il decimo e l'undicesimo «*considerando*» tracciano la rotta che l'Unione europea deve seguire sul fronte interno e su quello esterno; in particolare, l'undicesimo è una sorta di ammissione di impotenza rispetto alla possibilità di controllare tutte le variabili senza la collaborazione dei Paesi terzi.

¹¹³ Così testualmente esordisce il dodicesimo «*considerando*» che ribadisce un principio cardine dell'«*Unione dell'energia*» che trova una prima attuazione nella comunicazione relativa alla strategia quadro della Commissione del 25 febbraio 2015 nonché nella successiva comunicazione del 18 novembre 2015. Con riguardo alla prima, il tredicesimo «*considerando*», infatti, prevede che la stessa Commissione faccia «*riferimento alla necessità di un meccanismo di governance integrata per assicurare che le azioni relative all'energia - a livello unionale, regionale, nazionale e locale - contribuiscano tutte al conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia estendendo così a tutte le cinque dimensioni che la caratterizzano l'ambito di applicazione della governance, al di là del quadro 2030 per il clima e l'energia*»; circa la seconda, il quattordicesimo «*considerando*» precisa che i «*piani nazionali integrati per l'energia e il clima, in grado di affrontare tutte e cinque le dimensioni dell'Unione dell'energia, sono strumenti necessari per una migliore pianificazione strategica in entrambi questi settori*».

¹¹⁴ M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Roma, 2014, passim.

¹¹⁵ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, p. 32.

¹¹⁶ Il quindicesimo, il sedicesimo e il diciassettesimo «*considerando*» definiscono meglio i contorni del meccanismo della *governance* dell'«*Unione dell'energia*» e le sue ricadute sulle misure rimesse all'adozione della Commissione.

Infatti, «gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio».¹¹⁷

Il tutto dovrebbe condurre a una transizione verso un'economia sostenibile¹¹⁸ che richiede un nuovo approccio agli investimenti e agli incentivi, senza trascurare le conseguenze negative indotte dal cambiamento.¹¹⁹

Per questo gli Stati membri dovrebbero comunicare le azioni intraprese per eliminare gradualmente le sovvenzioni all'energia derivanti dai combustibili fossili, azioni che peraltro potrebbero produrre benefici alla salute pubblica attraverso una riduzione degli inquinanti,¹²⁰ considerato che è oramai accertato a livello scientifico il rapporto di causalità¹²¹ esistente tra inquinamento atmosferico e danno alla salute.¹²²

¹¹⁷ Così l'ultimo periodo del diciottesimo «considerando» che riconosce una libertà d'azione agli Stati membri nel perseguimento delle loro politiche, nei fatti condizionata.

¹¹⁸ Per approfondimenti, si rinvia all'ampia letteratura sul punto e, in particolare, F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, 779 ss.; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 1 ss.; A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi - M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss.; G. SANNA, *New space economy, ambiente, sviluppo sostenibile. Premesse al diritto aerospaziale dell'economia*, Torino, 2021; L. VESPIGNANI, *Il dialogo pubblico-privato nello sviluppo dell'economia sostenibile. Il case history della gestione dei rifiuti tra rischi ed opportunità*, Modena, 2018.

¹¹⁹ Il concetto è espresso in modo più articolato dal diciannovesimo «considerando».

¹²⁰ L'esortazione è contenuta nel ventesimo «considerando» strettamente correlato al successivo.

¹²¹ Si consideri che nel Rapporto «*Air Quality in Europe*» del 2013, l'Agenzia europea dell'ambiente ha evidenziato come non sia ancora stato risolto il problema dell'inquinamento atmosferico in Europa. In particolare, il particolato e l'ozono troposferico (O₃), sono la causa di problemi respiratori e malattie cardiovascolari. Infatti, tra il 2009 ed il 2011, fino al 96% degli abitanti delle città è stato esposto a concentrazioni di particolato fine (PM2.5) superiori ai limiti delle linee guida dell'OMS e fino al 98% è stato esposto a livelli di ozono (O₃) superiori alle linee guida dettate dall'OMS. Un numero inferiore di cittadini dell'UE è stato esposto a concentrazioni di PM2.5 e O₃ superiori ai limiti o agli obiettivi stabiliti dalla legislazione UE. Il rapporto non si ferma all'analisi dell'allarme in ambito sanitario, ma analizza anche i problemi ambientali legati all'inquinamento atmosferico, come l'eutrofizzazione, un processo che si verifica quando una quantità eccessiva di azoto danneggia gli ecosistemi, mettendo a rischio la biodiversità. Per la consultazione del Rapporto, si rinvia a <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013>. Sul punto, si veda anche il Rapporto «*Air Quality in Europe*» del 2014, nel quale vengono descritti gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana e sugli ecosistemi, nonché le correlazioni con il cambiamento climatico ed il riscaldamento globale (<http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014>).

¹²² Emblematica, per l'incisività dei toni, è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale «*La persistenza di una situazione di inquinamento ambientale che pone in pericolo la salute di coloro che risiedono in aree ove insistono insediamenti industriali produttivi di emissioni rischiose per la salute e l'ambiente dei cittadini, viola il diritto di questi ultimi al rispetto della vita privata e familiare, tutelato dall'art. 8 CEDU, ove le autorità nazionali non assumano tutte le misure necessarie volte a garantire un'efficace protezione di tale diritto*» (Corte EDU, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414).

Ne consegue l'importanza di disciplinare le modalità attraverso le quali devono avvenire queste comunicazioni che potrebbero sovrapporsi ad altre previste da differenti strumenti giuridici. Da qui l'impegno della Commissione ad una regolamentazione migliore che, per quanto concerne la *governance*, dovrebbe portare ad una semplificazione a livello amministrativo.¹²³

La realizzazione dei molteplici obiettivi delineati da questa nuova politica necessita del concerto delle iniziative unionali e nazionali che dovrebbe risultare dai piani nazionali integrali per l'energia e il clima. Al riguardo, deve rilevarsi come tale concerto sia indispensabile alla luce anche del fatto che, nel tempo, sono state predisposte discipline diverse per stimolare i cambiamenti a livello nazionale che si sono concretizzate in una stratificazione di disposizioni tra loro non coordinate.¹²⁴

Ciò spiega perché i citati piani nazionali integrati per l'energia e il clima debbano estendersi su periodi di dieci anni, ossia un lasso temporale sufficientemente ampio per fornire una panoramica del sistema energetico e dell'assetto programmatico.¹²⁵

Si avverte la necessità che i piani affrontino le questioni relative alle cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» e le corrispondenti politiche e misure volte a conseguire gli obiettivi. In particolare, i primi piani devono concentrarsi sugli obiettivi 2030 cioè quelli concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, l'energia rinnovabile, l'efficienza energetica e l'interconnessione elettrica, garantendo piena coerenza rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.¹²⁶ Logicamente

La vicenda vedeva coinvolto lo stabilimento Ilva di Taranto ed era relativa all'inerzia delle Autorità statali nell'adottare provvedimenti normativi ed amministrativi idonei a proteggere gli abitanti della zona ad alto rischio ambientale vicina all'insediamento. Nella circostanza, la Corte ha ritenuto all'unanimità che l'Italia avesse violato l'art. 8 della CEDU, unitamente all'art. 13, che prevede il diritto ad un ricorso effettivo. In particolare, i 180 ricorrenti si erano lamentati degli effetti sull'ambiente e sulla loro salute delle emissioni tossiche promananti dalle acciaierie dell'Ilva di Taranto e dell'inefficacia dei rimedi interni. La Corte ha quindi rilevato che il perdurare della situazione di inquinamento ambientale aveva messo in pericolo la salute non solo dei ricorrenti, ma dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio; ha infine evidenziato che le autorità nazionali non avevano adottato tutte le misure necessarie volte a garantire una protezione efficace del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. Per approfondimenti si rinvia a A. SCARCELLA, *Violato il diritto alla salute e quello ad un ricorso effettivo dei residenti nell'area ad elevato pericolo di inquinamento ambientale dell'Ilva di Taranto*, in *Cassazione Penale*, fasc.5-6, 2019, p. 2293.

¹²³ La consapevolezza della necessità di una razionalizzazione della produzione normativa si ricava dal ventiduesimo e dal ventitreesimo «*considerando*». Cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.

¹²⁴ Il ventiquattresimo «*considerando*» indica il *modus operandi* per il conseguimento degli obiettivi alla luce dell'entropia normativa multilivello esistente.

¹²⁵ G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, p. 581.

¹²⁶ Negli ultimi anni, infatti, conformemente a quanto stabilito dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (UNSDGs) contenuti nell'Agenda 2030 e nel più recente Glasgow Climate Pact (13 novembre

l'elaborazione dei piani in parola può basarsi anche sulle strategie sviluppate dai singoli Stati membri che possono essere oggetto di adattamenti e non necessariamente di veri e propri stravolgimenti.¹²⁷

Quanto detto deve tradursi nell'adozione di un modello obbligatorio per tutti gli Stati membri in grado anche di tenere in debita considerazione aspetti fondamentali come quello delle famiglie in condizioni di povertà energetica.¹²⁸

In altri termini, non è pensabile che qualunque scelta relativa all'energia e al clima possa avvenire senza considerare i destinatari ultimi di queste politiche, ossia i membri della collettività, ciò a maggior ragione se si tiene presente il fatto che l'attuazione delle politiche in questi settori incide sull'ambiente. Ne deriva che deve essere ricercata la più ampia partecipazione dei cittadini nella stesura dei piani nazionali integrati¹²⁹; una partecipazione che, in concreto, può essere agevolata da consultazioni pubbliche da svolgersi secondo discipline specifiche per acquisire il parere di tutti i soggetti interessati.¹³⁰

2021, Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021, in *consilium.europa.eu/it/policies/climate*), sempre più imprese hanno iniziato il cammino verso una vera e propria «conversione ecologica» delle rispettive attività, cercando di combinare in maniera equilibrato i principi della sostenibilità, di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, ma al tempo stesso cercando di tutelare i consumatori.

Con riguardo all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, e che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals, SDGs* – in un grande programma d'azione, per un totale di 169 *target* o traguardi che mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Tali traguardi, inoltre, riprendono aspetti fondamentali per lo sviluppo sostenibile come l'affrontare i cambiamenti climatici e costruire società pacifiche entro l'anno 2030.

In dottrina si vedano G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in Aa.Vv., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 10; G. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. merc.*, 2021, 711 ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2022, p. 297.

¹²⁷ Il venticinquesimo «*considerando*» esplicita lo strumento giuridico da utilizzare nel concreto e come questo debba configurarsi in relazione agli obiettivi predeterminati.

¹²⁸ L'obbligatorietà di un modello è affermata dal ventisettesimo «*considerando*» che assume come presupposto l'esistenza della povertà energetica predicata in quello precedente. Si veda, per approfondimenti, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

¹²⁹ Il tema della partecipazione dei cittadini alle scelte amministrative fondamentali e, quindi, il ruolo dagli stessi rivestiti quali «co-regolatori», costituisce espressione fondamentale, della legislazione interna, della nozione di democrazia amministrativa e di partecipazione al procedimento, ai sensi degli artt. 7-10 della L. n. 241/1990. N. RANGONE, *Come si rende effettivo il diritto amministrativo?*, in G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, spec. 167-168.

¹³⁰ I temi della condivisione e del coinvolgimento dei cittadini emergono nei «*considerando*» ventotto e ventinove.

Si veda, altresì, F. MERUSI, *Sulla «struttura» della rivoluzione economica comunicativa. Sovranità orizzontale contro sovranità verticale*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale, diritto dell'economia e teoria del diritto*, n. 17, Modena, 2021, 79 ss.. L'Autore rileva, in particolare, come, con riguardo alla partecipazione al procedimento amministrativo (alla fase c.d. esecutiva della sovranità verticale), il

Significativo è che si faccia ricorso a una locuzione innovativa, «*dialogo multilivello permanente*», per sottolineare come sia indispensabile il contributo di tutti gli attori di questa rivoluzione nella politica energetica e climatica;¹³¹ si richiede espressamente il coinvolgimento di organizzazioni della società civile, della comunità imprenditoriale, degli investitori e così via.¹³² Sul punto, si osserva come il fine (l'ampia partecipazione) sia preminente rispetto alle modalità, in quanto si ammette che il dialogo possa avvenire attraverso qualsiasi struttura come un sito internet ovvero altro strumento interattivo.¹³³

Se la partecipazione dei cittadini è fondamentale in quanto il piano integrato dovrebbe produrre effetti destinati a riverberarsi sulla collettività, dall'altra parte non può ignorarsi la possibilità che il piano integrato di uno Stato possa avere influenze su quello di un altro Stato limitrofo. Ecco dunque emergere l'importanza della cooperazione regionale

coinvolgimento del privato può arrivare, al massimo, fino alla «*codecisione*» del provvedimento finale, ma mai fino al punto di sostituire la sua decisione a quella finale che spetta al potere sovrano verticale.

¹³¹ F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, p. 149.

¹³² M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 5 ss., spec. 8.

¹³³ Si tratta di un punto fondamentale rilevabile dal trentesimo «*considerando*».

sia nel momento dell'elaborazione dei piani sia nella fase della loro attuazione,¹³⁴ quale declinazione del più generale principio¹³⁵ di leale collaborazione.¹³⁶

¹³⁴ La questione, esplicitata dal trentunesimo «considerando», si pone in continuità con quella precedente.

¹³⁵ Anche di recente, la Corte costituzionale ha affermato che «Lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici è improntato al principio di leale collaborazione, caratterizzato dalla sua elasticità e adattabilità che se, da un lato, lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti, dall'altro lato richiedono continue precisazioni e concretizzazioni. Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza costituzionale per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione. Pertanto, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), d.lg. n. 42 del 2004, non è ammissibile la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. (Precedenti, sentenze n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 31 del 2006). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza; essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. (Precedenti, sentenze n. 86 del 2019, n. 178 del 2018, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 189 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013). La pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali. (Precedenti, sentenze n. 86 del 2019, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 182 del 2006).» (Corte Costituzionale, 17 novembre 2020, n. 240, in *Foro Amministrativo* (II) 2021, 5, p. 739).

Per approfondimenti si veda R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 3; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 45 e ss.; E. CHELI, *I fondamenti dello "Stato costituzionale"*, Relazione al Convegno su "Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela", organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 27-28 ottobre 2005, consultabile su www.astridonline.it. Meno recenti ma, nondimeno, di assoluto pregio le considerazioni sempre attuali di S. BARTOLE, *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970, 2093 ss.; Id., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982, p. 2430; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 2467. Per una ricostruzione compiuta del principio di leale collaborazione, che parte da una prima embrionale formulazione risalente al pensiero di Rudolf Smend che, in un suo saggio del 1916 dedicato al Diritto costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico, formulò il principio della *Bundestreue* o lealtà federale, si rinvia a A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, 2003.

¹³⁶ D'altra parte, il principio di collaborazione tra amministrazione e cittadino, corollario del più generale principio del giusto procedimento, assume oggi un'importanza così pervasiva anche nella legislazione interna, da essere stato espressamente previsto dal novellato art. 2, comma 2-bis, della legge 241/1990, quale criterio generale, unitamente alla buona fede, nell'ambito delle norme che prevedono le garanzie procedurali. Il comma 2-bis dell'art. 1, della legge 241/1990 è stato aggiunto dall'art. 12, comma 1, lettera 0a), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Per approfondimenti si rinvia a S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, p. 278 e ss. L'Autore mette bene in risalto la funzione intrinseca di

Come tale cooperazione debba avvenire è indicato in modo esemplificativo attraverso un rinvio ai consessi già esistenti¹³⁷ anche se sono auspiccate ulteriori e diverse forme con il coinvolgimento di soggetti terzi che vanno dai Paesi della Comunità dell'energia¹³⁸ ovvero dello Spazio economico europeo¹³⁹ ad altri Paesi terzi rilevanti.¹⁴⁰

Partecipazione e cooperazione regionale,¹⁴¹ seppure in assenza di dichiarazioni esplicite, contribuiscono alla stabilità dei piani verso cui il regolamento della *governance*

amministrazione, che nasce proprio per collaborare con il cittadino; da qui, la necessaria valorizzazione del ruolo partecipativo di quest'ultimo. «Se, infatti, l'idea di correttezza rimanda ad una condotta secondo modelli astratti e statici di buona fede, la nozione di collaborazione implica l'adesione ad una idea di correttezza reciproca e dinamica».

Si vedano, altresì, F.G. SCOCA, *Tutela giurisdizionale e comportamento della pubblica Amministrazione contrario alla buona fede*, in AA.VV., *Il ruolo della buona fede oggettiva nell'esperienza giuridica storica e contemporanea*, in *Atti del Convegno internazionale di studi in onore di Alberto Burdese*, Padova, Venezia, Treviso, giugno 2001, a cura di L. Garofalo, vol. III, Padova, 2003, p. 473-474; F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001, p. 121 ss.; A. PERRUCCIO, *Sui principi di collaborazione e buona fede: un'ipotesi ricostruttiva all'indomani del decreto semplificazioni*, 2020, in www.diritto.it.

¹³⁷ Il trentaduesimo «considerando» elenca tali consessi: il piano d'interconnessione del mercato energetico del Baltico (BEMIP), l'interconnessione nell'Europa centrale e sudorientale (CESEC), il mercato energetico della regione centroccidentale (CWREM), l'iniziativa della rete offshore dei paesi dei mari del nord (NSCOGI), il Forum pentalaterale dell'energia, le interconnessioni per l'Europa sud-occidentale e il partenariato euromediterraneo

¹³⁸ Il Trattato che istituisce la Comunità dell'energia, concluso a seguito della decisione 2006/500/CE del Consiglio in data 29 maggio 2006, raggruppa gli Stati membri dell'Unione europea (UE) e i sei Stati e territori europei dei Balcani con il fine di creare un mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale. Nel dettaglio, sono membri della Comunità dell'energia l'UE, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Missione di amministrazione temporanea delle Nazioni Unite nel Kosovo, in applicazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Paesi terzi possono essere accettati come osservatori. Il Trattato è entrato in vigore il 10 luglio 2006 ed è stato concluso per una durata di dieci anni; la sua applicazione è stata prorogata per un ulteriore periodo di dieci anni da una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio ministeriale, in data 24 ottobre 2013.

¹³⁹ Lo Spazio economico europeo (SEE) è stato istituito nel 1994 allo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione europea al proprio mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein sono membri del SEE, mentre la Svizzera fa parte dell'EFTA, ma non del SEE. L'UE è inoltre legata ai suoi partner nordici SEE/EFTA (la Norvegia e l'Islanda) da varie «politiche settentrionali» e forum incentrati sulle aree più settentrionali dell'Europa, in rapida evoluzione, e sulla regione artica nel suo insieme, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/>.

Amplius M.L. TUFANO, *La Corte di giustizia e lo spazio economico europeo*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 1994, p. 759 e ss.; A. LANG, *L'Accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità con il diritto comunitario*, in *Dir. Comm. Int.*, 1992, p. 582.

¹⁴⁰ Sul punto, il trentatreesimo «considerando» prevede l'avvio, da parte della Commissione, di discussioni «per valutare la possibilità di estendere anche a tali paesi l'applicazione delle disposizioni stabilite nel [...] regolamento, in particolare quelle connesse alla cooperazione regionale».

¹⁴¹ Più in generale, con riguardo al principio di leale collaborazione, vale la pena ricordare quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale, seppur con specifico riguardo all'iter di approvazione dei piani territoriali paesistici regionali, secondo la quale «Lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici è improntato al principio di leale collaborazione, caratterizzato dalla sua elasticità e adattabilità che se, da un lato, lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti, dall'altro lato richiedono continue precisazioni e concretizzazioni. Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza costituzionale per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare

apertamente tende.¹⁴² La stabilità è, nella sostanza, qualificata come un valore centrale in quanto strumentale a garantire la trasparenza e la prevedibilità delle politiche nazionali, a loro volta indispensabili per favorire gli investimenti. Riprova di ciò è data dal fatto che si richiede un aggiornamento periodico del piano integrato che tenga conto dei mutamenti di circostanze cercando di contemperare anche gli impatti ambientali. Esplicitazione massima di questo principio si ha con riguardo alle strategie a lungo termine di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che sono annoverate tra quelle essenziali alla trasformazione economica, all'occupazione, alla crescita e alla realizzazione di obiettivi di sviluppo sostenibile, secondo quanto stabilito nell'accordo di Parigi; in tale ambito si precisa che per lungo termine si intende un arco temporale di trent'anni.¹⁴³

L'ampiezza di questi termini induce anche a riflettere sull'opportunità di monitorare periodicamente lo stato di attuazione delle strategie messe a terra con i piani, senza che ciò comporti un aggravio delle incombenze di natura amministrativa. Il punto di equilibrio è individuato nella previsione relativa alla redazione di relazioni intermedie biennali

ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione. Pertanto, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), d.lg. n. 42 del 2004, non è ammissibile la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. (Precedenti, sentenze n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 31 del 2006). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza; essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. (Precedenti, sentenze n. 86 del 2019, n. 178 del 2018, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 189 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013). La pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali. (Precedenti, sentenze n. 86 del 2019, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 182 del 2006)» (Corte Costituzionale, 17 novembre 2020, n. 240).

¹⁴² Emblematico nella sua chiarezza quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui «Il principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, costituzionalizzato dall'art. 120 Cost., costituisce canone interpretativo per l'applicazione delle norme con il necessario coinvolgimento delle Autorità nel procedimento» (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 aprile 2022, n. 518).

¹⁴³ Il discorso è sviluppato con dovizia di particolari nei «considerando» da trentaquattro a trentotto, anche se gli ultimi due sono dedicati, rispettivamente, alla destinazione del suolo (ritenuto estremamente vulnerabile ai cambiamenti climatici) e alla valutazione completa dei costi e dei benefici derivanti dallo sviluppo delle interconnessioni.

Amplius C.E. GALLO, *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua, Agricoltura e "beni comuni"*, (a cura di A. Germanò, D. Viti, Milano, 2012).

sull'avanzamento dell'attuazione dei piani e sugli altri sviluppi interni al sistema energetico.¹⁴⁴

Appaiono pertanto fondamentali la trasparenza, l'accuratezza, la coerenza, la completezza e la compatibilità delle informazioni, così come confermato dall'esperienza maturata nell'applicazione della precedente normativa.¹⁴⁵

Le informazioni da trasfondere nelle relazioni biennali devono attenere anche alla materia dei diritti umani e della parità di genere, dalla quale i piani integrati non possono prescindere,¹⁴⁶ anche in considerazione del fatto che il 28 luglio 2022, l'Assemblea generale ONU ha adottato la risoluzione 76/300, nella quale riconosce il diritto umano ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile.¹⁴⁷ Sebbene la risoluzione sia uno strumento giuridico non vincolante, avendo natura di atto di c.d. *soft law*, cionondimeno si pone come tassello importante ai fini del riconoscimento, a livello multilaterale, degli obblighi di protezione dell'ambiente nel quadro delle norme sui diritti umani.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Il monitoraggio di ciò che accade in un arco temporale particolarmente esteso è oggetto della disciplina dei «*considerando*» da trentanove a quarantadue che trattano di aspetti specifici e appaiono, in alcuni passaggi, ridondanti.

¹⁴⁵ I parametri in argomento sono elencati nel quarantatreesimo «*considerando*» che richiama «*l'esperienza dell'applicazione del regolamento (UE) n. 525/2013*», sulla scorta della quale il regolamento sulla *governance* «*dovrebbe far sì che gli Stati membri usino dati e ipotesi coerenti e solidi sull'insieme delle cinque dimensioni, mettano a disposizione del pubblico informazioni esaustive riguardanti le ipotesi, i parametri e le metodologie utilizzate per gli scenari e le proiezioni finali, tenendo conto dei vincoli statistici, dei dati commercialmente sensibili e della conformità alle norme in materia di protezione dei dati, e comunichino le loro politiche, misure e proiezioni, in quanto componenti essenziali delle relazioni intermedie*».

¹⁴⁶ L'attenzione ai diritti umani e alla parità di genere è esaltata al quantacinquesimo «*considerando*» che richiama l'accordo di Parigi, il quale, a sua volta, sottolinea la centralità di tali temi «*al momento di adottare azioni volte ad affrontare i cambiamenti climatici*», su cui invece si sofferma il quarantaquattresimo «*considerando*» trattando degli obblighi di comunicazione posti in capo agli Stati membri.

A tale proposito è da segnalare come il Brasile sia stato il primo Paese ad individuare nel Trattato di Parigi una fonte per la tutela dei diritti umani. Il Supremo Tribunale Federale del Brasile, infatti, ha attribuito all'Accordo di Parigi sul clima, quale fonte internazionale pattizia, la natura di trattato a tutela dei diritti umani. E. F. BECKHAUSER, *L'Accordo di Parigi sul clima come fonte a tutela dei diritti umani nella giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale brasiliano*, in <https://www.diritticomparati.it>.

¹⁴⁷ Secondo tale risoluzione, l'impatto dei cambiamenti climatici, l'inquinamento, la perdita conseguente di biodiversità e i danni ambientali hanno implicazioni negative, dirette ed indirette, per l'effettivo godimento di tutti i diritti umani. La risoluzione invita, così, tanto gli Stati, quanto le organizzazioni internazionali e le imprese, a rafforzare gli sforzi rivolti a garantire un ambiente pulito, salubre e sostenibile per tutti, considerato che l'impatto dei cambiamenti climatici, l'uso non sostenibile delle risorse naturali, ed anche l'inquinamento, la gestione scorretta delle sostanze chimiche e dei rifiuti, non solo è causa della perdita della biodiversità, ma è anche di ostacolo al godimento di un ambiente sano.

Per approfondimenti, si rinvia a D. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.4, 1 dicembre 2022, p. 1118; V. GRADO, *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, pp. 225-252.

¹⁴⁸ La dottrina identifica, con il termine *soft law*, una tipologia diversificata di atti e di strumenti di diritto comunitario, accomunati dal carattere «non» vincolante delle regole che introducono, pur se ad esse sono in ogni caso riconosciuti effetti giuridici. Infatti, l'orientamento dominante è nel senso di riconoscere che la

Anche le relazioni in questione devono essere il frutto di un confronto esteso ai cittadini che, accedendo a piattaforme *online*, devono essere messi nelle condizioni di integrare e rafforzare il contenuto delle comunicazioni nazionali,¹⁴⁹ valorizzandone così la componente partecipativa.¹⁵⁰

Questo processo di raccolta delle informazioni deve quindi concretizzarsi nella possibilità da offrire al pubblico di accedere al contenuto dei piani integrati per l'energia e per il clima, ai loro aggiornamenti, alle strategie sottese e a ogni altra pertinente informazione.

Naturalmente lo stesso processo non deve portare a duplicazioni di sorta che costituirebbero un aggravio dell'attività di analisi. Occorre infatti avere ben presente che i piani nazionali integrati, così come le relative proposte e le relazioni intermedie biennali, sono pur sempre da intendersi come strumenti dell'Unione europea per l'attuazione della sua politica energetica.¹⁵¹ Ne consegue che, considerati gli obiettivi ambiziosi della stessa, i primi piani integrati devono prefiggersi il raggiungimento di quelli di medio termine, ossia gli obiettivi dell'Unione 2030 per l'energia e il clima.¹⁵²

Si tratta di un principio generale che salda l'impianto determinato dai piani integrati con lo stato dell'arte relativo all'«*Unione dell'energia*» consacrato nelle comunicazioni (di massima annuali) della Commissione europea, cui si affiancano le valutazioni (anch'esse annuali) del Parlamento Europeo e del Consiglio.

In questa sede la Commissione europea valuta le modifiche da apportare alle politiche per il raggiungimento degli obiettivi caratterizzanti la sua politica energetica, alla

eventuale «violazione» della *soft law*, determina delle conseguenze pratiche in quanto, i destinatari del *law soft* sono soggetti ad una *soft obligation*, su cui possono eventualmente basarsi sanzioni di natura economica, politica o talvolta amministrativa che, pur se non comminate dall'autorità giudiziaria possono incidere comunque sulle azioni dei destinatari. Per approfondimenti, si rinvia a A. D'ATENA, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie, Il diritto dell'Unione europea*, 2001, 592; B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti, Lav. e dir.*, 2003, 13; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1999, p. 3; D. THURER, *Soft law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol.4, 2000, p. 452.

¹⁴⁹ Il ricorso alla piattaforma *online* trova importanti addentellati nei «*considerando*» quarantasei e quarantasette nell'ottica di «*facilitare la comunicazione, promuovere la cooperazione e [...] agevolare l'accesso pubblico alle informazioni*».

¹⁵⁰ P. SILVESTRI, *Dal giusto procedimento alla democrazia di tipo partecipativo*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2020;

¹⁵¹ F. RASPADORI (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021.

¹⁵² Le modalità di raccolta delle informazioni e gli inconvenienti in essa insiti sono illustrati ai «*considerando*» quarantotto e quarantanove.

luce anche dell'incremento del valore relativo alle riduzioni delle emissioni di gas effetto serra sulle quali pesano il trasporto aereo nonché le emissioni di metano.¹⁵³

Quanto sopra rende indispensabile una collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri che deve concretizzarsi in un dialogo continuativo che può aversi anche tra Stati stessi. Il dialogo in argomento può svilupparsi attraverso la formulazione di raccomandazioni della Commissione destinate agli Stati membri in cui si esamina la concretezza delle proposte di piani nazionali, la loro attuazione e le altre politiche correlate. Vi è coscienza del fatto che le raccomandazioni non sono vincolanti, secondo la previsione di cui all'articolo 288 TFUE,¹⁵⁴ ma nel contempo si ritiene che tale strumento giuridico sia il migliore per sollecitare le azioni degli Stati membri che sono invitati a tenerne conto e a illustrare le loro conseguenti determinazioni nelle relazioni intermedie.¹⁵⁵

Un discorso specifico viene fatto per le energie rinnovabili in quanto le valutazioni della Commissione devono essere ancorate a parametri oggettivi che si riflettono sulla quantificazione dei contributi erogabili: *«La diffusione dell'energia rinnovabile efficiente in termini di costi è uno dei criteri oggettivi essenziali per la valutazione dei contributi degli Stati membri. La struttura dei costi relativi alla diffusione dell'energia rinnovabile è complessa e varia notevolmente tra gli Stati membri. Non comprende soltanto i costi dei regimi di sostegno ma, tra le altre cose, anche i costi di connessione degli impianti, il backup*

¹⁵³ I «considerando» cinquanta e cinquantuno trattano del ruolo della Commissione nell'«Unione dell'energia» in relazione alle attività valutative rimesse al Parlamento e al Consiglio.

¹⁵⁴ Con riguardo alle raccomandazioni, espressamente ritenute non vincolanti, unitamente ai pareri, dall'art. 288, ultimo comma, del TFUE, la Corte di giustizia ha ritenuto che, cionondimeno, essi non siano del tutto privi di qualsiasi effetto giuridico. «[...] Poiché le raccomandazioni, a tenore dell'art. 189 del trattato CEE, non sono vincolanti, esse non attribuiscono ai singoli diritti che questi possano far valere davanti ai giudici nazionali. La circostanza che sia trascorso un periodo di tempo molto lungo senza che gli Stati membri si siano conformati al contenuto di una raccomandazione non può incidere sulla portata giuridica dell'atto. Le raccomandazioni non sono tuttavia prive di qualsiasi effetto giuridico. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prenderne in considerazione il contenuto ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio; ciò vale, in particolare, quando le raccomandazioni siano di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione oppure tendano a completare norme comunitarie aventi forza vincolante» (Corte giustizia UE, sez. II, 13 dicembre 1989, n. 322). Più di recente, negli stessi termini, la Corte di giustizia ha ribadito che «[...] occorre ricordare, da un lato, che dalla giurisprudenza della Corte risulta che, anche se le raccomandazioni non sono destinate a produrre effetti vincolanti e non possono far sorgere diritti azionabili dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia del tutto prive di effetti giuridici. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante» (Corte giustizia UE, sez. VI, 11 settembre 2003, n. 207, in *Dir. e giust.*, 2003, 38, 110).

¹⁵⁵ Il «considerando» cinquantaquattro, dopo altri due di impatto minore sulla *governance*, realizza una sorta di ricognizione sul principio generale che regola i rapporti tra Unione europea e Stati membri in tema di «Unione dell'energia».

*del sistema, la messa in sicurezza del sistema e i costi che devono essere sostenuti per rispettare le restrizioni di carattere ambientale. Pertanto, nel comparare gli Stati membri sulla base di tale criterio, si dovrebbero contabilizzare tutti i costi relativi alla diffusione, siano essi sostenuti dallo Stato membro, dai consumatori finali o dai promotori dei progetti».*¹⁵⁶

In via generale, la Commissione formula un giudizio sulla c.d. «ambizione» dei piani nazionali integrati, ossia sugli obiettivi perseguiti, e qualora il giudizio si sostanzia in una valutazione insufficiente – in particolare per ciò che attiene il raggiungimento degli obiettivi per il 2030 – si prevede l’adozione di misure a livello unionale.

Ma vi è di più. Nel caso si riscontri un’insufficienza anche di queste ultime, si contempla l’adozione di raccomandazioni e misure da parte sia della Commissione, attraverso l’esercizio delle proprie competenze, sia dei singoli Stati membri. *«In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell’energia rinnovabile nell’Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull’energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l’Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell’obiettivo dell’Unione al minor costo possibile».*¹⁵⁷

Ciò che rileva è mantenere il passo rispetto a quanto si è pianificato. Così se uno Stato non riesce in un dato anno a colmare il divario rispetto allo scenario prefigurato, a contare sono le misure supplementari concretamente adottate per recuperare il terreno perso.¹⁵⁸

Tali correttivi devono essere monitorati dalla Commissione che deve avere sotto controllo la realizzazione delle azioni programmatiche quantomeno nelle sue dimensioni minimali. È con questo spirito che vanno intesi i cosiddetti «punti di riferimento» fissati per

¹⁵⁶ Così il cinquantacinquesimo «considerando» il quale auspica che le raccomandazioni in tale comparto siano basate su una formula fissata nel regolamento sulla *governance* a sua volta basata su criteri oggettivi.

¹⁵⁷ Così il quarto periodo del cinquantaseiesimo «considerando», cui segue la disciplina di dettaglio di quello successivo (il cinquatassettesimo) in merito «agli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020» che «dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030».

¹⁵⁸ Il cinquantottesimo «considerando» disciplina in modo elastico le conseguenze derivanti dagli scostamenti mitigandole a seconda delle circostanze concrete: «Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001».

determinate annualità e soggetti a valutazione della Commissione sulla base delle relazioni intermedie nazionali sull'energia e sul clima.¹⁵⁹

Quanto sopra spiega la necessità che si abbiano a disposizione le informazioni più aggiornate sulle emissioni di gas a effetto serra in tempi brevi. Il regolamento sulla *governance*, conseguentemente, deve fare proprio l'approccio sul ciclo annuale di verifica degli impegni, secondo le previsioni delle precedenti normative eurounitarie, il quale consente di verificare la conformità e l'applicazione delle azioni correttive dei singoli Stati.¹⁶⁰

Sullo sfondo non può mancare un'intensa cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione su tutte le questioni concernenti il regolamento in parola poiché quest'ultimo è il cardine su cui si regge l'«*Unione dell'energia*». Tale cooperazione si estrinseca dal lato della Commissione in un'assistenza agli Stati membri nella fase attuativa del regolamento, specie con riguardo alla definizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima «*mediante la mobilitazione delle risorse interne delle capacità interne di modellizzazione e se del caso degli esperti esterni*».¹⁶¹

Qui si innesta un altro tema importante che ritorna sempre laddove si parla di politica energetica: il rispetto del principio dell'efficienza energetica.¹⁶² In altri termini, prima di pianificare, occorre accertarsi che siano stati adottati tutti gli accorgimenti utili ad evitare dispendi di energia, tra i quali meritano un posto di rilievo le decisioni di investimento sull'infrastruttura energetica nell'Unione. Occorre vagliare tutte le alternative capaci di rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, «*in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziativa di gestione della domanda e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia*». È evidente che tale vaglio deve essere operato anche dalle amministrazioni interne dei singoli Stati e dal settore privato.¹⁶³

¹⁵⁹ La nozione di «*punti di riferimento*» è propria del cinquantanovesimo «*considerando*».

¹⁶⁰ Le asserzioni si ricavano dai «*considerando*» sessanta e sessantuno.

¹⁶¹ Il «*considerando*» sessantadue costituisce il punto di arrivo delle premesse esplicitate in precedenza. Cfr. F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, Torino, 2022, p. 109.

¹⁶² L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018.

¹⁶³ L'espressione maggiore della cooperazione tra Stati membri – tenuti a garantire che i loro piani siano rispettosi delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro del semestre europeo (sessantatreesimo «*considerando*») – e Unione europea sembra essere individuata nell'efficienza energetica dal sessantaquattro «*considerando*».

Il regolamento sulla *governance*, dunque, assolve a una funzione fondamentale e, pertanto, la sua esecuzione deve essere assicurata attribuendo alla Commissione competenze specifiche in grado di incidere su tutti i contesti in modo uniforme.¹⁶⁴ In tale ambito, si avverte la necessità che la Commissione venga affiancata da un comitato sui cambiamenti climatici e da un comitato dell'«*Unione dell'energia*», a sottolineare l'inscindibilità delle due aree e la loro dualità.¹⁶⁵

Da ultimo, rimangono la consapevolezza di dover procedere a delle revisioni periodiche del regolamento al fine di rendere concreta la sua attuazione nonché il bisogno fisiologico di integrare, modificare, sostituire e revocare il contenuto di altri atti legislativi emanati in passato.¹⁶⁶

Vi è la certezza che gli obiettivi dello stesso regolamento non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma solo a livello unionale in ossequio ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato istitutivo.¹⁶⁷

1.1. Le disposizioni regolamentari di carattere generale

L'ordito normativo del regolamento si desume dagli otto capi in cui questo è strutturato.¹⁶⁸ Una descrizione sommaria dei contenuti dei primi due costituisce un valido

¹⁶⁴ F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, cit., p. 183.

¹⁶⁵ Si tratta di una deduzione conclusiva che costituisce una sintesi dei «*considerando*» dal sessantacinque al sessantotto.

¹⁶⁶ I «*considerando*» da sessantanove a settantadue forniscono indicazioni in tal senso.

¹⁶⁷ Il settantatreesimo e ultimo «*considerando*» chiude richiamando i fondamentali principi di proporzionalità e sussidiarietà consacrati all'art. 5 TUE sull'applicabilità dei quali non si sarebbe potuto nutrire alcun dubbio in carenza della previsione espressa. Tuttavia, al richiamo in parola deve attribuirsi ugualmente valore in quanto conferisce maggiore solennità alla missione che connota la politica energetica dell'Unione.

La letteratura in tema di sussidiarietà e proporzionalità è davvero molto estesa. Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia, tra tanti, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 609; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2000, 60; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95; G. COTTURRI, *Potere sussidiario*, Roma, 2001; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Nonprofit*, 3.2001, 267; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1988; S. DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, 2023; G. VILLANACCI, *La ragionevolezza nella proporzionalità del diritto*, Torino, 2020; MICCÙ - BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, n. 4, 2 febbraio 2022, in *Federalismi.it*, p. 603 e ss.;

¹⁶⁸ Per una visione complessiva del provvedimento normativo, si riepilogano le rubriche dei capi: Capo I «*Disposizioni generali*»; Capo II «*Piani nazionali integrati per l'energia e il clima*»; Capo III «*Strategie a lungo termine*»; Capo IV «*Comunicazione*»; Capo V «*Valutazione aggregata dei progressi e risposta per assicurare il conseguimento dei traguardi dell'Unione – monitoraggio della Commissione*»; Capo VI «*Regimi dell'Unione e nazionali sulle emissioni dei gas a effetto serra e sull'assorbimento dei pozzi*»; Capo VII «*Cooperazione e sostegno*»; Capo VIII «*Disposizioni finali*».

punto di partenza non solo per comprendere la *ratio* dell'intera disciplina ma soprattutto per avere chiare l'impalcatura e le prescrizioni del piano nazionale integrato per l'energia e il clima adottato in Italia.¹⁶⁹

In proposito, si osserva come il capo primo, recante disposizioni generali, consti di soli due articoli. Il primo, rubricato «*oggetto e ambito di applicazione*»,¹⁷⁰ contiene due paragrafi che nella sostanza riprendono e sintetizzano i concetti esposti nei «*considerando*» del regolamento; ivi sono esplicitate le finalità e le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» con l'accortezza dell'indicazione dei principi sui quali il meccanismo di *governance* è basato: strategie a lungo termine, piani nazionali integrati per l'energia e il clima relativi a periodi di dieci anni, relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e sul clima trasmesse dagli Stati membri, modalità integrate di monitoraggio della Commissione. Qui mette conto osservare come, tra le finalità riepilogate nel primo comma del primo paragrafo, sia richiamato il contributo assicurato alla certezza normativa; a mente della lettera d), l'istituzione del meccanismo in parola deve «*contribuire a garantire una maggiore certezza normativa nonché una maggiore certezza per gli investitori e a sfruttare appieno le opportunità per lo sviluppo economico, la promozione degli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la coesione sociale*». ¹⁷¹

In altri termini, seppure in modo non esplicito, la disposizione è rivolta all'affermazione del principio secondo cui solo un quadro normativo stabile e omogeneo può garantire gli investitori e favorire l'afflusso dei capitali indispensabili per lo sviluppo economico con tutte le sue ricadute positive anche in termini occupazionali.¹⁷² Tale lettura

¹⁶⁹ Per una migliore lettura delle disposizioni regolamentari unionali, deve ricordarsi che «*l'articolato [...] è strutturato in articoli, numerati consecutivamente. [...] Ogni articolo può essere strutturato in paragrafi (numerati con cifre arabe), commi (non numerati), punti, trattini, frasi [...] I paragrafi e i commi possono presentare ulteriori suddivisioni: - suddivisioni contraddistinte da cifre (arabe e romane) e denominate 'punti', - suddivisioni contraddistinte da lettere e denominate 'lettere', - suddivisioni contraddistinte da trattini lunghi (lineati) e denominate 'trattini'*»; cfr. <https://publications.europa.eu/code/it/it-120300.htm>.

¹⁷⁰ La lettera a) dell'art. 1, comma 1, è stata sostituita dall'art. 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021.

¹⁷¹ Per approfondimenti si veda in dottrina M.L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. U.E.*, fasc. 4/2019, p. 767.

¹⁷² Che la questione abbia risvolti pratici non di poco momento è ben messo in risalto dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto che «*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con modif., in l. 11 agosto 2014, n. 116, censurato per violazione degli artt. 3, 11, 41 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e all'art. 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea, in quanto, nel prevedere una rimodulazione in senso riduttivo delle tariffe incentivanti per la produzione di energia regolate nelle convenzioni ventennali stipulate con il GSE dai titolari di impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kw, avrebbe arrecato un vulnus al legittimo affidamento riposto dai fruitori nella conservazione della misura degli incentivi e avrebbe compromesso irragionevolmente*

è l'unica con concreti risvolti operativi, salvo non si voglia ad attribuire alla norma un mero carattere programmatico fine a se stesso.

Un discorso in parte diverso può farsi per l'articolo 2, recante un numero considerevoli di definizioni.¹⁷³ L'obiettivo qui, come avviene per altri atti normativi, è quello di evitare interpretazioni equivoche di concetti che sono proposti ed utilizzati nella disciplina settoriale.

A titolo esemplificativo, può rilevarsi come con riferimento alla nozione di «politiche e misure» vi sia un'attenzione massima nel distinguere (dopo una delimitazione del concetto generale) tra quelle vigenti, quelle attuate, quelle adottate e quelle previste. Non mancano i rinvii alle definizioni contenute in altri atti normativi europei in particolare a quelli offerti dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dalla direttiva UE 2012/27/UE.¹⁷⁴ Una certa rilevanza può attribuirsi alla definizione di cui al numero 11 in quanto perimetra con chiarezza gli «obiettivi

*gli investimenti da essi effettuati. L'esame della ratio e del contenuto della norma impugnata induce ad escludere che questa abbia inciso all'interno di detti rapporti di durata in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile. Il legislatore, infatti, ha operato, con logica perequativa, prevedendo che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica. Inoltre, la garanzia di costanza dell'incentivo per tutto il periodo di diritto non implica, come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata. La rimodulazione degli incentivi risulta peraltro preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la "stabilità" presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa. Inoltre, la denunciata rimodulazione dell'incentivo non incide radicalmente sugli investimenti effettuati, ma appare viceversa declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità. Quanto al principio di "protezione della proprietà", esteso ai diritti di credito, di cui all'art. 1 del Protocollo CEDU, esso non è di ostacolo ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento. Inoltre, la diversa dimensione degli impianti, di potenza rispettivamente inferiore o superiore ai 200 kw, di per sé giustifica la rimodulazione delle tariffe solo relativamente a quelli di portata eccedente i 200 kw, che assorbono la maggior quantità di incentivi, con corrispettivo maggior onere sul sistema. Infine, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma 2, Cost., risultando l'individuazione di quest'ultima non arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore la perseguano mediante misure congrue (sentt. nn. 349 del 1985; 822 del 1988; 416 del 1999; 446 del 2002; 264, 409 del 2005; 171 del 2007; 128 del 2008; 24, 167, 206, 236 del 2009; 152, 247, 302 del 2010; 1 del 2011; 22 del 2012; 64 del 2014; 56 del 2015; 203 del 2016)» (Corte Costituzionale, 24 gennaio 2017, n.16, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2017, 1, p. 85).*

¹⁷³ L'art. 2 è stato di recente novellato con l'aggiunta dei nn. 63 e 64, ad opera dell'art. 2, punto 1), del regolamento (UE) 839/2023 del 19 aprile 2023.

¹⁷⁴ Il riferimento è alla direttiva UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 n. 2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recepita con d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, e alla direttiva UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 n. 27 sull'efficienza energetica, (recepita dal d.lgs. 4 luglio 2014 n. 102), e abrogata, a decorrere dal 12 ottobre 2025, ad opera dell'art. 38 della direttiva del Consiglio 13 settembre 2023, n. 1791. Per approfondimenti, si rinvia a T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Padova, 2020, p. 54 e ss.

2030 dell'Unione per l'energia e il clima»: «l'obiettivo vincolante a livello unionale di una riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030; l'obiettivo vincolante a livello unionale di una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32 % del consumo dell'UE nel 2030; l'obiettivo prioritario a livello unionale di miglioramento dell'efficienza energetica pari ad almeno il 32,5 % nel 2030 e del 15 % di interconnessione elettrica per il 2030 e gli obiettivi successivamente concordati in proposito dal Consiglio europeo o dal Parlamento europeo e dal Consiglio per il 2030».

1.2. L'architettura dei piani nazionali integrati

Il secondo capo, intitolato piani nazionali integrati per l'energia e il clima, consta di dodici articoli e costituisce il cuore del regolamento sulla *governance*; in particolare l'articolo 3, rubricato (invero discutibilmente) allo stesso modo del capo di cui fa parte («*piani nazionali integrati per l'energia e il clima*»), fornisce le specifiche di detti piani.

Il primo paragrafo del citato articolo fissa la cadenza periodica dei piani in dieci anni avendo cura di indicare la durata del primo nell'arco temporale che va dal 2021 al 2030. Il contenuto dei singoli piani è, invece, disciplinato nel secondo paragrafo che enumera le sezioni principali in cui questi devono essere articolati.

Senza incorrere in una riproposizione pedissequa della disposizione normativa, giova osservare come il legislatore europeo si preoccupi di far risaltare il coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati dalla politica energetica, riconoscendo un ruolo tutto nuovo al consumatore, a cui è attribuita una funzione cruciale nel processo di transizione energetica. Infatti, come osservato in dottrina, i consumatori «[...] da meri utenti passivi delle forniture, destinatari di un reticolato normativo di protezione quali ingranaggi deboli del sistema [...]» diventano «veri e propri artefici della sua flessibilizzazione, grazie alle opportunità dischiuse dalla tecnologia; l'accesso diffuso ai sistemi digitali, infatti, oltre a consentire un'informazione capillare e aggiornata [...] dischiude ai consumatori un accesso, in passato impensabile, al processo produttivo e al mercato, e introduce un modello decentralizzato, disintermediato, distribuito, e coordinato, in grado di smantellare progressivamente l'oligopolio delle imprese private».¹⁷⁵

¹⁷⁵ In questi termini, C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.2, 1 febbraio 2023, p. 385.

La disposizione normativa prosegue dando conto della «*procedura seguita per definire il piano stesso, consistente in una sintesi, una descrizione della consultazione pubblica e della partecipazione dei portatori d'interesse con i relativi risultati, una descrizione della cooperazione regionale con gli altri Stati membri nell'elaborazione del piano*» (lett. a), si persegue l'obiettivo di evitare che le conseguenze delle scelte di un piano così impattante sull'economia vengano percepite come imposizioni di istituzioni lontane e distanti dal sentire comune. Detto altrimenti, il mutato ruolo del consumatore non si colloca nella schema tradizionale di mero strumento volto a riequilibrare le asimmetrie contrattuali, ma costituisce un mezzo diretto alla crescita e allo sviluppo sostenibile, quale attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.).¹⁷⁶

In altri termini, la condivisione delle scelte politiche cristallizzate nel piano legittima quelle successive che ne costituiscono il dettaglio nella fase applicativa. Naturale corollario di questo approccio è «*una valutazione degli impatti delle politiche e misure previste per conseguire gli obiettivi di cui alla lettera b), nonché della loro coerenza con gli obiettivi di riduzione a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'accordo di Parigi e alle strategie a lungo termine*» (lett. f) nonché «*una valutazione generale degli impatti delle politiche e delle misure previste sulla competitività in relazione alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia*» (lett. g). È implicito che tale complesso di valutazioni, destinato ad essere trasfuso nel piano, debba poi essere compendiato nella redazione di un allegato da compilare secondo i requisiti e la struttura stabiliti dal regolamento «*che definisce le metodologie e le misure da applicare da parte dello Stato membro per conformarsi all'obbligo di risparmio energetico di cui all'articolo 7 della direttiva 2012/27/EU e all'allegato V di tale direttiva*» (lett. h).¹⁷⁷

Le coordinate fornite con riguardo alla struttura del piano devono tradursi in azioni concrete da parte degli Stati membri. Questi sono obbligati a limitare la complessità amministrativa e i costi per tutte le parti interessate, a tenere conto delle interrelazioni tra le

¹⁷⁶ R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, n. 4, 2 febbraio 2022, in *Federalismi.it*, p. 603 e ss.

¹⁷⁷ In tema di efficienza energetica si rinvia a L. GILI, voce *Efficienza energetica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Vol. III, Torino, 2008, p. 342 e ss.; A. LORENZONI, *Il mercato dell'efficienza energetica: aspetti economici*, in *Annuario di diritto dell'energia 2016. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*; F. DE LEONARDIS, *Risparmio energetico, efficienza energetica e amministrazioni: il Piano di azione nazionale per l'efficienza energetica*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di) *Annuario di diritto dell'energia. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, 2016, p. 161 e ss.

cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», a usare dati e ipotesi solidi e coerenti, a valutare il numero delle famiglie in condizioni di povertà energetica.¹⁷⁸ In tale ultimo ambito, le misure volte a contrastare il fenomeno hanno un ruolo fondamentale in quanto nessuna politica energetica, per quanto sana possa essere, è in grado di ricevere il sostegno della collettività nel momento in cui nel suo seno vi sono e si sviluppano sacche di povertà. È questa la *ratio* del secondo comma del terzo paragrafo il cui secondo periodo cristallizza un impegno chiaro degli attori principali: «*Gli Stati membri interessati delineano nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima, le eventuali politiche e misure che affrontano la povertà energetica, comprese misure di politica sociale e altri programmi nazionali pertinenti*».

La quadratura del cerchio, per quanto attiene al coinvolgimento di tutte le parti interessate dalla politica energetica, si ha con l'asciutta previsione di cui al quarto paragrafo a mente della quale «*ciascuno Stato membro mette a disposizione del pubblico il proprio piano nazionale integrato per l'energia e il clima presentato alla Commissione*». In altre parole, la norma in questione chiude il discorso che trova il suo inizio nel momento in cui si chiede la partecipazione dei portatori di interessi; questi ultimi, infatti, dopo essere stati invitati ad esprimere le loro volontà, possono prendere conoscenza, attraverso la lettura di un piano osteso a tutti, l'esito del loro contributo causale.¹⁷⁹

L'articolo 4 definisce obiettivi, traguardi e contributi nazionali per le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*». La norma è particolarmente strutturata e di difficile lettura per via dei numerosi rinvii ad altri atti normativi unionali, nonostante per ciascuna dimensione vi siano elenchi e sottoelenchi molto dettagliati. Una menzione particolare va fatta per il contenuto relativo alla dimensione «*sicurezza energetica*». Qui si sottolinea come gli obiettivi nazionali debbano concretizzarsi nella diversificazione delle fonti di energia e

¹⁷⁸ Il tema della povertà energetica e dei possibili rimedi è affrontato da diversi Autori. Alcuni hanno evidenziato che l'attenzione del Legislatore per lo sviluppo del segmento dell'edilizia residenziale pubblica non solo non sembra irragionevole ma, anzi, sembra «*sintomatica di uno specifico "policy mix" che spazia dalla necessaria riduzione prospettica dei costi energetici per i servizi in uso per individui e famiglie più vulnerabili o degli stessi enti locali, alla riduzione dell'impronta energetica complessiva degli edifici pubblici, e ancora alla spiccata correlazione tra povertà economica e povertà energetica: un circolo vizioso con difficili soluzioni di mercato*», che rinvia, altresì, al piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC) del dicembre 2019, nella parte in cui richiama espressamente il rapporto tra azioni di *policy*, diretto a limitare il fabbisogno energetico degli immobili per la popolazione meno abbiente e le misure dirette all'efficientamento ed alla riqualificazione «profonda» del *social housing*. Così R. STEFFENONI, *Il superbonus per l'edilizia residenziale pubblica tra finanza di progetto e finanza pubblica: un'analisi sulle nozioni di rischio e di prezzo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.1, 1 febbraio, 2022, p. 61.

¹⁷⁹ C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 111 e ss.

dei relativi approvvigionamenti da Paesi terzi nell'ottica di ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia; nella maggiore flessibilità del sistema energetico nazionale; nella capacità di affrontare limitazioni o interruzioni di approvvigionamento di una fonte di energia nell'ottica di accrescere la resa dei sistemi energetici regionali e nazionali. Del pari, un cenno più critico deve farsi anche per la dimensione «*ricerca, innovazione e competitività*» in quanto l'elenco appare scarso specie se raffrontato a quello delle altre dimensioni. Qui, infatti, si avverte una certa genericità degli obiettivi programmatici rimessi agli Stati membri che possono basarsi su strategie ovvero altri piani nazionali esistenti purché compatibili con il diritto dell'Unione; vaga, infine, appare l'attività promozionale di tecnologie energetiche pulite che viene ancorata a un orizzonte temporale molto lontano fissato per il 2050.

Gli articoli 5 e 6 si soffermano rispettivamente sulle procedure che ciascun Stato membro deve seguire per definire i contributi al settore dell'energia rinnovabile e all'efficienza energetica. Non mancano anche in questo caso i rimandi agli atti unionali più specifici che impediscono di avere con immediatezza un'idea precisa di ciò che viene richiesto; in entrambi i casi si impone comunque allo Stato membro di esplicitare quali tra le diverse «*circostanze pertinenti*» ammissibili per calibrare gli interventi nelle due dimensioni in parola sono state prese in considerazione.¹⁸⁰ In altri termini, si lascia ampio margine di manovra allo Stato membro nel definire la propria strategia nella comune cornice europea ma, alla fine, l'opzione preferita deve risultare nel documento che costituisce la tessera del mosaico finale. Questo approccio emerge con nettezza con riguardo al contributo nel settore dell'energia rinnovabile in quanto il secondo paragrafo dell'articolo 5 pone un vincolo inequivoco: «*Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti ad almeno il 32 % di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia a livello di Unione entro il 2030*». Le scelte possono essere diverse da Stato a Stato ma non può perdersi di vista quello che è l'obiettivo comune, ossia l'incremento della produzione dell'energia da fonti rinnovabili entro una data vicina, l'anno 2030, molto prossima.

¹⁸⁰ Il secondo comma del primo paragrafo dell'art. 5 così recita: «*Per quanto riguarda la lettera e) del primo comma, nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima, uno Stato membro indica quali circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile ha preso in considerazione*». La formula è sostanzialmente ripresa dal secondo comma del primo paragrafo dell'art. 6: «*Con riguardo al primo comma, ciascuno Stato membro indica, nel proprio piano nazionale integrato per l'energia e il clima, di quali pertinenti circostanze che incidono sul consumo di energia primaria e finale ha eventualmente tenuto conto*».

L'articolo 7 pone in relazione gli obiettivi definiti nel piano nazionale con le principali politiche e misure, sia vigenti che previste, necessarie al loro conseguimento. Un'attenzione particolare è riservata alle misure dirette ad assicurare la cooperazione regionale e il finanziamento secondo i programmi e gli strumenti dell'Unione. Per tale ragione deve essere fornita una panoramica generale degli investimenti e una valutazione delle fonti dei medesimi.¹⁸¹ La prescrizione in sé privilegia la concretezza delle azioni che devono essere poste in essere in quanto gli obiettivi, seppure definiti nel dettaglio, abbisognano nello svolgimento di attività che, a loro volta, presuppongono l'utilizzo di risorse finanziarie. Sarebbe infatti privo di senso elencare una serie di obiettivi senza prevedere un afflusso di risorse in grado di sorreggere le politiche elaborate per conseguirli e, considerando la loro ampiezza e il carattere ambizioso delle sfide proposte, non può non immaginarsi il ricorso ad ogni forma di finanziamento possibile e l'importanza delle sinergie derivanti dalla cooperazione.

Il tema degli investimenti riemerge anche nell'articolo 8 dedicato alla base analitica dei piani. In proposito deve rilevarsi che una volta evidenziata la situazione attuale per ciascuna delle dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» da porre in relazione alle rispettive proiezioni discendenti dalle politiche e misure vigenti, ampio spazio è dedicato alle prospettive future che devono abbracciare anche periodi successivi a quello del singolo piano decennale. In quest'ottica, nell'ambito delle valutazioni a livello nazionale ed eventualmente regionale, devono collocarsi quelle riservate all'attitudine delle citate politiche ad attrarre gli investimenti necessari per la loro attuazione (secondo paragrafo, lett. d).¹⁸² Il tutto trova il suo completamento nella previsione di cui al paragrafo terzo per effetto della quale gli «*Stati membri mettono a disposizione del pubblico informazioni esaustive riguardanti le ipotesi, i parametri e le metodologie utilizzate per gli scenari e le proiezioni finali*».

Le coordinate fornite agli articoli precedenti trovano le modalità della loro attuazione nella formulazione della proposta nei singoli piani nazionali integrati per l'energia e il clima di cui si occupa l'articolo 9.

¹⁸¹ F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, p. 107.

¹⁸² Si consideri che l'art. 13, punto 4), del regolamento (UE) 2021/1119, del 30 giugno 2021, ha aggiunto, all'art. 8, la lettera e), a mente della quale ora, nei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, gli Stati membri descrivono le valutazioni a livello nazionale ed eventualmente regionale in merito al «*modo in cui le politiche e le misure vigenti e previste contribuiscono a conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1119*».

Come accennato in precedenza, se i piani hanno durata decennale, è consequenziale che anche le proposte da cui questi scaturiscono debbano essere elaborate con la medesima cadenza temporale e con un anticipo di alcuni mesi. Tale impostazione è strumentale alla valutazione delle proposte in parola da parte della Commissione che *«può rivolgere raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro in conformità dell'articolo 34 al più tardi sei mesi prima della scadenza del termine per la presentazione di tali piani nazionali integrati per l'energia e il clima»* (secondo paragrafo). Al riguardo, può osservarsi come il legislatore europeo riservi un'attenzione particolare a determinati ambiti – quali ad esempio il livello di ambizione di obiettivi, traguardi e contributi volti al conseguimento collettivo degli obiettivi dell'«*Unione dell'energia*» – ma non precluda la possibilità di formulare indirizzi afferenti ad altri contesti. Certamente degna di menzione è la previsione relativa alle raccomandazioni in tema di interazioni e coerenza *«tra le politiche e misure vigenti e quelle previste incluse nel piano nazionale integrato per l'energia e il clima nell'ambito di una singola dimensione e tra le diverse dimensioni dell'Unione dell'energia»* (secondo paragrafo, lettera d).¹⁸³ La stessa infatti può intendersi come la chiara dimostrazione dell'importanza annessa a un disegno unitario a livello europeo che non può prescindere da una logica di un doppio coordinamento nei singoli contesti nazionali tra le norme vigenti e quelle previste, da un lato, e tra i vari campi d'intervento, dall'altro. In altri termini, l'Unione europea si preoccupa di indicare la strada da seguire per giungere a molteplici piani integrati coerenti nelle loro formulazioni perché visti come strumenti per concertare una politica comune.

Tanto è avvertita questa esigenza che lo Stato membro dissenziente rispetto a una raccomandazione, o a una parte considerevole della stessa, è tenuto a motivare la propria decisione concernente la volontà di disattendere l'indirizzo europeo (terzo paragrafo).

In questo processo di elaborazione della proposta si innesta il tema del controllo operato dalla collettività per il tramite della consultazione pubblica disciplinata dall'articolo 10. In sostanza, i cittadini devono essere messi nelle condizioni migliori per esprimere

¹⁸³ Per effetto della nuova lettera e) aggiunta all'art. 9 dall'art. 2, punto 3), del regolamento (UE) 2023/839 del 19 aprile 2023, attualmente le raccomandazioni possono riguardare *«la coerenza delle pertinenti misure di finanziamento, compresa la quota pertinente dei proventi generati dalla vendita all'asta delle quote EU ETS di cui alla direttiva 2003/87/CE che sono utilizzati per il settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura, il sostegno dell'Unione e l'uso dei fondi dell'Unione, come ad esempio gli strumenti della politica agricola comune, le politiche e le misure, per quanto riguarda il conseguimento degli impegni, degli obiettivi e dei bilanci degli Stati membri stabiliti conformemente all'articolo 4 del regolamento (UE) 2018/841»*.

osservazioni sulla proposta di piano elaborata dal singolo Stato membro destinata al vaglio della Commissione che quindi deve poter accedere a «una sintesi delle osservazioni del pubblico».¹⁸⁴

La *ratio* sottostante questa disposizione è la medesima di quella di cui all'articolo 11, come sostituito dall'art. 13, punto 5), del regolamento (UE) 2021/1119, che regola il dialogo multilivello: «A meno che non disponga già di una struttura che persegue lo stesso obiettivo, ogni Stato membro istituisce un dialogo multilivello sul clima e sull'energia ai sensi delle norme nazionali, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri portatori di interessi pertinenti nonché il pubblico siano in grado di partecipare attivamente e discutere il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1119 e i vari scenari previsti per le politiche in materia di energia e di clima, anche sul lungo termine, e di riesaminare i progressi compiuti. I piani nazionali integrati per l'energia e il clima possono essere discussi nel quadro di tale dialogo».

La previsione, per come formulata, da una parte, rafforza il principio generale dell'ampia partecipazione ricavabile dalla consultazione pubblica, dall'altra, si pone come norma di chiusura.¹⁸⁵ Sul punto, è significativo che, dopo un'elencazione sufficientemente dettagliata, si ricorra alla locuzione «altri portatori di interessi pertinenti» e che comunque subito dopo si indichi anche «il pubblico». Il coinvolgimento di questi altri attori può evitarsi solo quando lo Stato dispone di una struttura in grado di realizzare il medesimo obiettivo, il che appare difficile da immaginare alla luce della variegata tipologia di soggetti enumerati.

L'articolo 12, nonostante abbia un oggetto sensibilmente diverso dai due precedenti, ne costituisce il naturale sviluppo in quanto si prefigge il medesimo obiettivo dato da una composizione armonica del quadro eurounitario. La disposizione, infatti, non guarda a ciò che accade all'interno dei singoli Stati, ma si preoccupa di consolidare la cooperazione

¹⁸⁴ Si veda, per approfondimenti, M. GIOBBI, *Il consumatore energetico nel prisma del nuovo quadro regolatorio euro-unitario*, Napoli, 2021, p. 11 e ss.

¹⁸⁵ In tale contesto evolutivo, ben si comprende allora come la dottrina più attenta abbia posto l'accento sulla creazione del “prosumer” nel quadro regolatorio europeo, per esaltare la trasformazione del consumatore che è oggi, al tempo stesso, produttore per il consumo individuale e distributore dell'eventuale surplus. Per approfondimenti sul tema, si rinvia, *ex multis*, a M. R. MAUGERI, *Elementi di criticità nell'equiparazione, da parte dell'AEEGSI, dei “prosumers” ai “consumatori” e ai “clienti finali”*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, II, p. 406; L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 16 bis, 2022, p. 3290 e ss.; Id., *La protezione del consumatore energetico nel quadro regolatorio italo-europeo*, in Monticelli-Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, 9 ss.; G. AGRIFOGLIO, *Professionisti e consumatori nella società liquida: dagli “status” agli stati, ovvero da Diocleziano a Bauman*, in *Pol. dir.*, 2020, p. 205 e ss.

regionale intesa come cooperazione di aree territoriali vaste nell'ambito dell'Unione europea che presentano elementi di affinità o meglio, secondo la dicitura del regolamento, che offrono delle «*opportunità*». Il fine è quello di sfruttare tutte le sinergie possibili derivanti dalle contiguità territoriali in senso lato, ne è riprova il fatto che per gli Stati insulari si ipotizza una collaborazione con gli Stati membri vicini con frontiere marittime (secondo paragrafo, secondo periodo). Se gli «*Stati membri possono decidere, su base volontaria, di procedere alla definizione congiunta di parti dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima e delle relazioni intermedie*», ciò sta a significare che si ricerca con ogni mezzo di avvicinare le politiche nazionali le une alle altre nell'ambito della comune cornice europea. La cooperazione regionale, quindi, facilita l'«*Unione dell'energia*» in quanto semplifica la sua attuazione.¹⁸⁶ È di tutta evidenza come sia più semplice coordinare piani nazionali che costituiscono il frutto di un raccordo realizzato in ambiti territoriali estesi che coprono parte di quello dell'intera Unione europea.

La cooperazione tra Stati membri, con il fine di «*facilitare l'integrazione del mercato e politiche e misure efficienti sotto il profilo dei costi*», si ha anche «*nel periodo che intercorre tra il termine di presentazione delle proposte di piani nazionali integrati per l'energia e il clima e il termine per la presentazione dei piani finali*» ed è fortemente incentivata dalla Commissione attraverso «*orientamenti indicativi*» (quarto paragrafo).

Il precipitato di questa impostazione è che nella «*versione definitiva dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima gli Stati membri tengono conto delle osservazioni presentate da altri Stati membri [...] e spiegano in tali piani in che modo le osservazioni sono state tenute in considerazione*» (quinto paragrafo); nel medesimo solco si colloca la successiva previsione secondo cui «*gli Stati membri continuano a collaborare a livello regionale [...] in sede di applicazione delle politiche e misure rilevanti di cui ai rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima*» (sesto paragrafo).

Le pressioni esercitate sugli Stati membri per redigere piani nazionali integrati – il più possibile omogenei ovvero cospiranti rispetto a un obiettivo comune definito a livello eurounitario – trovano il loro sbocco naturale in un processo valutativo rimesso alla Commissione. Tale fase è disciplinata asetticamente dall'articolo 13 che attribuisce alla Commissione il compito di eseguire il processo in parola secondo parametri piuttosto ampi.

¹⁸⁶ A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista GiuridicaAmbienteDiritto.it*, n. 2/2021.

Nello specifico, la valutazione deve concernere due macroaspetti: la sufficienza di «*obiettivi, traguardi e contributi*» rispetto agli «*obiettivi dell'Unione dell'energia e, per il primo decennio, in particolare [ai] traguardi del quadro 2030 dell'Unione per l'energia e il clima*»; la conformità dei piani «*ai requisiti di cui agli articoli da 3 a 12*» e l'adeguata «*considerazione [delle] raccomandazioni della Commissione a norma dell'articolo 34*».

In proposito, deve rilevarsi che la brevità della disposizione si contrappone al suo vasto raggio di applicazione, non foss'altro per il rinvio agli articoli 3 e 12 che recano, come visto, una disciplina molto dettagliata e all'art. 34 in tema di raccomandazioni della Commissione che sono lo strumento tramite il quale può essere esercitato un forte potere di indirizzo.

L'incidenza delle raccomandazioni, tra l'altro, può desumersi agevolmente anche dall'articolo 14 dedicato all'aggiornamento dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima. In questo contesto, infatti, si prevede espressamente che negli aggiornamenti ai piani, cadenzati a distanza di qualche anno dalla loro entrata in vigore, gli Stati membri tengono conto «*delle ultime raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo nonché degli obblighi derivanti dall'accordo di Parigi*» (quinto paragrafo). Va da sé che gli aggiornamenti in questione non devono discendere esclusivamente dalle citate raccomandazioni ma anzi, in via ordinaria, derivano dalla modifica dell'obiettivo, del traguardo o del contributo nazionale «*in relazione agli obiettivi, traguardi o contributi quantificati dell'Unione*» con riguardo alla riduzione dei gas ad effetto serra, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica.¹⁸⁷

Le implicazioni connesse alle modifiche inerenti ai piani determinate dagli aggiornamenti obbligano al rispetto delle stesse procedure previste per l'elaborazione e la valutazione delle proposte iniziali (sesto paragrafo); viene comunque fatto salvo «*il diritto degli Stati membri di apportare, in qualsiasi momento, adeguamenti e modifiche alle politiche nazionali definite o menzionate nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il*

¹⁸⁷ Invero il legislatore eurounitario, per quanto riguarda gli aggiornamenti relativi alle misure dirette alla riduzione dei gas ad effetto serra, al primo periodo del terzo paragrafo, specifica che le modifiche devono «*riflettere un incremento in ambizione rispetto a quanto definito nell'ultimo piano nazionale integrato per l'energia e il clima notificato*»; con riferimento, invece, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica, al secondo periodo dello stesso paragrafo, precisa che le modifiche devono riflettere quest'ultima «*o una maggiore ambizione rispetto a quanto definito nell'ultimo piano nazionale integrato per l'energia e il clima notificato*». La differente formulazione delle due previsioni lascia intendere che, per quanto attiene alla riduzione dei gas ad effetto serra, si assume scontata la profusione di sforzi per migliorare gli effetti derivanti dall'inquinamento in quanto si ricerca un *trend* crescente dei risultati ottenibili.

clima, a condizione che tali adeguamenti e modifiche figurino nella relazione intermedia nazionale integrata sull'energia e il clima di cui all'articolo 17» (settimo paragrafo).

2. LA VALUTAZIONE UNIONALE DEI PIANI NAZIONI INTEGRATI

Sulla scorta delle previsioni del regolamento sulla *governance*, tratteggiate nel paragrafo che precede, nel 2019 sono stati introdotti i piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC).

Come già detto, tali piani descrivono le linee guida seguendo le quali gli Stati membri si prefiggono di affrontare le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*».

Si tratta di un approccio che richiede un coordinamento delle finalità perseguite dai singoli governi e che fornisce un livello di pianificazione diretto a favorire gli investimenti pubblici e privati.

La cronologia degli eventi, scandita dalle disposizioni del regolamento sulla *governance*, registra – nella fase iniziale – la presentazione alla Commissione, da parte degli Stati membri, delle proposte dei piani relativi al periodo 2021-2030 avvenuta entro il 31 dicembre 2018. La Commissione ha provveduto alla loro analisi tramite una valutazione globale e la formulazione, per ciascun Paese, di raccomandazioni specifiche pubblicate nel giugno 2019.

Le raccomandazioni in parola sono state tenute in considerazione dagli Stati membri – e dunque anche dall'Italia – ai fini della presentazione dei loro piani definitivi, avutasi prima del 31 dicembre 2019.

Successivamente la Commissione ha pubblicato una valutazione dettagliata a livello di Unione europea dei piani definitivi e, nell'ambito della relazione sull'«*Unione dell'energia 2020*», le valutazioni individuali di ciascuno dei piani nazionali per ulteriori orientamenti.

La comunicazione della Commissione recante la valutazione a livello dell'Unione dei piani nazionali per l'energia e il clima è del mese di settembre 2020. L'inquadramento temporale di tale atto è fondamentale per capirne il contenuto e, in particolare, le sue premesse. Occorre infatti ricordare che l'approvazione dei piani definitivi è avvenuta nel 2019, ossia in un periodo antecedente alla pandemia da Covid-19 che ha sconvolto gli assetti economici mondiali. Pertanto, è naturale che la valutazione della Commissione non poteva prescindere da un esame complessivo della situazione che, seppure operato a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore dei piani nazionali, ha dovuto tenere conto dei cambiamenti

relativi allo scenario nonché delle altre iniziative assunte per sostenere l'economia di tutti gli Stati membri.¹⁸⁸

In sostanza, la valutazione dei piani, oltre che essere conforme al regolamento sulla *governance*, è stata effettuata «alla luce del Green Deal europeo e del contesto di ripresa post Covid-19».¹⁸⁹ Tale precisazione è subito seguita da un'altra rivelatrice del metodo sul quale il menzionato regolamento tanto si sofferma: «La valutazione è l'esito di un ampio processo di preparazione e coordinamento a livello nazionale e di dialogo costante tra gli Stati membri, la Commissione e le altre istituzioni dell'UE».¹⁹⁰

Il concetto è meglio esplicitato attraverso un richiamo alla tempistica rispettata e all'evidenziazione del contenuto del prodotto ottenuto con il quale si vuole offrire «una visione integrata della transizione energetica e climatica per i prossimi dieci anni» attraverso «un processo inedito, imperniato su un'ampia consultazione con i portatori di interessi, la società civile e i cittadini al fine di assicurarsi l'adesione e un ampio sostegno pubblico».¹⁹¹

Da un punto di vista quantitativo, la Commissione, nella parte introduttiva della sua comunicazione, pur evitando di indicare i dati numerici, ha sottolineato come la valutazione sia positiva. Nel documento, infatti, può leggersi «come la piena attuazione dei piani porterebbe l'Europa a superare l'attuale obiettivo di riduzione dell'emissione di gas a effetto serra per il 2030 creando un trampolino per la maggiore ambizione proposta dalla Commissione» medesima in altri atti adottati in parallelo.¹⁹²

È proprio in questo ambito che è realizzato il raccordo con il «contesto della ripresa post Covid-19». Ciò si concretizza qualificando i piani nazionali sia come «uno strumento politico che un programma di investimenti che fornisce all'impresa e agli investitori un quadro lungimirante. Essi costituiscono una solida base affinché gli Stati membri elaborino le loro strategie di ripresa verde e di resilienza e conseguano i macroobiettivi del Green

¹⁸⁸ L. AMMANNATI, (a cura di), *La transizione energetica*, cit. p. 13 e ss.

¹⁸⁹ Cfr. paragrafo «1. Il ruolo dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima nel conseguimento degli obiettivi per il 2030 e loro contributo alla ripresa e alla resilienza» p. 1. Per approfondimenti sulle tematiche del Green Deal europeo, si rinvia a P. BIANDRINO, *Introduzione*, in *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, (a cura di) E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, Milano, 2022, XXI. Da evidenziare che, secondo l'Autore, il Green Deal europeo, potenziato dalle misure del Piano di ripresa e resilienza inciderà «sulle procedure tradizionali di permitting, instaurando nuove dinamiche con gli strumenti di tutela degli interessi pubblici generali dato che gli obiettivi ambientali nella logica del Green deal diventano degli obiettivi privilegiati».

¹⁹⁰ *Ibidem*

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² *Ibidem*

*Deal europeo: da un'economia pulita e circolare all'ambizione di azzerare l'inquinamento».*¹⁹³

Si rimarca «*come i finanziamenti nell'ambito del pacchetto dell'UE per la ripresa e la resilienza possano essere utilizzati per sostenere gli investimenti e le riforme individuati nei piani nazionali, in particolare investendo nell'efficienza energetica, nella ristrutturazione degli edifici, nella diffusione delle energie rinnovabili, nella mobilità sostenibile, nella modernizzazione delle reti elettriche e nella promozione dell'innovazione in settori tecnologici cruciali quali l'idrogeno e le batterie rinnovabili*».¹⁹⁴

Tali considerazioni costituiscono il presupposto per descrivere un processo in più fasi, connotato da altre valutazioni più approfondite sui piani nazionali integrati per l'energia e il clima (ossia quelle contenenti gli orientamenti specifici per Paese), che deve guidare gli Stati membri nella predisposizione dei «*piani nazionali di ripresa e resilienza e orientare il programma di investimenti verso progetti connessi al Green Deal che creano posti di lavoro e contemporaneamente hanno un impatto positivo sul clima e sull'ambiente*».¹⁹⁵

Il governo del processo è rimesso alla Commissione individuata alla stregua di un soggetto vigilante rispetto all'attuazione dei piani per i quali è previsto un aggiornamento per il 2023.

2.1. Le valutazioni sulle energie rinnovabili, sull'efficienza energetica e sulle emissioni

Il cuore della comunicazione è dedicato alla valutazione dei piani nazionali definitivi e, in particolar modo, ai risultati ottenuti e alla loro capacità di sostenere la ripresa e la resilienza. L'analisi è condotta attraverso una segmentazione delle questioni principali; raggruppate in un unico sottoparagrafo vi sono le valutazioni relative alle sezioni dei piani riservate alle energie rinnovabili, all'efficienza energetica e alla riduzione dei gas a effetto serra.¹⁹⁶ Con riguardo alle prime, si rileva la possibilità che l'energia da queste prodotta potrebbe essere in una misura superiore all'obiettivo previsto per il 2030. Il giudizio si fonda sui continui sviluppi positivi attestato dall'analisi dei dati statistici secondo cui la capacità

¹⁹³ *Ibidem*. Sul tema dell'inquinamento, quale conseguenza dello sfruttamento delle risorse naturali, la letteratura è assai ampia. A titolo non esaustivo, si rinvia a M. BUCELLO, M. CAFAGNO, voce *Inquinamento*, in *Nuovo dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 2005, p. 399; I. MUSU, *Crescita economica. Una sfida alla sostenibilità*, in P. Ciocca, I. Musu (a cura di), *Natura e Capitalismo. Un conflitto da evitare*, Roma, 2013, p. 64.

¹⁹⁴ *Ibidem*

¹⁹⁵ *Ibidem*

¹⁹⁶ Si veda M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 4, 2021.

di produzione di energia da fonti rinnovabili ha continuato a crescere nel 2019. Interessante risulta il fatto che il settore delle energie rinnovabili e dei relativi investimenti hanno mostrato una resilienza relativamente forte nonostante la crisi innescata dalla pandemia. Si fa cenno all'esistenza di differenze territoriali poiché non tutti gli Stati membri risultano ugualmente virtuosi; da qui la necessità di misure supplementari per questi ultimi.¹⁹⁷

Al di là di queste criticità, si dà comunque atto del fatto che quasi tutti i piani nazionali definitivi hanno confermato e in alcuni casi aumentato il loro livello di ambizione in materia di energie rinnovabili rispetto ai progetti di piani. Esistono comunque dei margini di miglioramento alla luce di un esame più puntuale dei dati che quando vengono disaggregati mostrano l'esistenza di sensibili margini di miglioramento.

In altri termini, la lettura complessiva del quadro relativo alle energie rinnovabili sembra che lasci intendere che i piani nazionali abbiano fissato degli obiettivi minimali sostanzialmente facili da raggiungere ma che, nel contempo, i risultati conseguibili possano essere maggiori; ne consegue la scelta da parte della commissione di spingere verso questa direzione con il fine ultimo di aiutare il settore privato a investire con fiducia. Questo concetto è espresso solo occasionalmente in modo diretto in quanto possono rilevarsi stralci della comunicazione che alternano giudizi positivi a critiche velate che, nella sostanza, stigmatizzano approcci timidi.

Indicativo di questo modo di procedere è il passaggio in cui si valorizza l'intenzione di alcuni Stati membri *«di eliminare gradualmente la produzione di carbone nei prossimi anni e sostituire la capacità dismessa principalmente con tecnologie rinnovabili»* ovvero la predeterminazione da parte di altri Paesi di *«obiettivi ambiziosi, in particolare per la mobilità elettrica e i biocarburanti avanzati»* al quale però fa subito seguito un giudizio negativo sui piani che avrebbero *«il difetto di non individuare il potenziale disponibile delle energie rinnovabili offshore e le relative sfide»*.¹⁹⁸

Tale difetto si ritiene possa essere superato attraverso un sostegno della Commissione che dovrebbe aiutare *«ad affrontare questo problema, in modo programmatico, nell'imminente strategia per le energie rinnovabili offshore, individuando azioni chiave sul*

¹⁹⁷ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, fascicolo 1/2020, p. 71

¹⁹⁸ Cfr. paragrafo *«2.1.1. Energie rinnovabili dell'UE»*, p. 4.

*versante della pianificazione marittima e del potenziamento delle tecnologie, e definendo un nuovo approccio alla pianificazione delle infrastrutture».*¹⁹⁹

La strada che si invita a percorrere dovrebbe avere degli effetti positivi non solo con riguardo alla possibilità di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 ma anche e soprattutto con riguardo a un impatto rapido e positivo sulla ripresa dell'economia.²⁰⁰ La *moral suasion* è esercitata dapprima proponendo una stima derivante da una modellizzazione («Ogni milione di euro trasferito dall'energia inquinante a quella verde creerebbe un aumento netto di cinque posti di lavoro») poi esprimendo una valutazione complessiva sulla scelta degli investimenti («L'anticipazione degli investimenti accelererebbe inoltre la domanda e la concorrenza, rafforzando la base manifatturiera dell'Europa lungo la sua catena del valore affermandone nel contempo la leadership industriale nel mondo, e creerebbe posti di lavoro migliori»)²⁰¹.

Vi è conseguentemente un'esaltazione dell'industria europea e della sua capacità di esercitare una *leadership* mondiale in conseguenza delle tecnologie necessarie per le rinnovabili destinate ad essere ulteriormente sviluppate in futuro. Quest'ultimo tema infine è trattato con riferimento a quello del rapporto tra competitività e costi, due componenti tra le quali il divario è in forte riduzione negli ultimi tempi e che invece, in passato, costituiva un freno all'utilizzo delle energie rinnovabili.

L'andamento sinusoidale della comunicazione e della Commissione prosegue attraverso la formulazione di inviti più diretti ad accelerare e a utilizzare meglio determinate misure che non risultano sufficientemente dettagliate nei singoli piani nazionali.²⁰² Le misure prospettate comportano «ulteriori norme di rete e un adeguamento delle infrastrutture per far fronte all'aumento della produzione decentrata, alla grande produzione offshore di energie rinnovabili e all'integrazione di progetti ibridi che combinano le rinnovabili con lo stoccaggio, in particolare l'idrogeno rinnovabile».²⁰³

¹⁹⁹ *Ibidem*

²⁰⁰ Si veda, per approfondimenti, D. DI FLORIO, *Biometria dell'attività economica circolare. Principi contabili per la rendicontazione ESG*, Torino, 2022, p. 355.

²⁰¹ Cfr. paragrafo «2.1.1. Energie rinnovabili dell'UE» p. 5. Sulla *moral suasion* quale fonte di *soft law* di particolare forza persuasiva, si veda P. PINTO, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2020, n. 3, p. 344.

²⁰² M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, cit., *passim*.

²⁰³ Cfr. paragrafo «2.1.1. Energie rinnovabili dell'UE», p. 6.

In estrema sintesi, sul fronte delle energie rinnovabili il giudizio è meno netto di quello che appare a un esame superficiale dell'atto unionale. Le valutazioni positive sono sempre accompagnate da inviti, più o meno stringenti, diretti agli Stati membri affinché approfondano sforzi maggiori in direzione di un'incentivazione di tale tipologia di fonte energetica ritenuta la migliore non solo sotto il profilo dell'impatto ambientale ma anche per gli effetti indotti sull'economia.

Quest'ultimo punto non appare corroborato da dati scientifici e risulta piuttosto frutto di un auspicio fondato su stime prive di contraltare.

Per quanto concerne la valutazione delle sezioni dei piani definitivi riservate al tema dell'efficienza energetica la Commissione esprime un giudizio positivo basato sull'incremento dei valori percentuali rispetto a quelli indicati nei progetti di piani. Tale giudizio è temperato dalla rilevazione del divario esistente rispetto all'obiettivo dell'Unione per il 2030 caratterizzato da un maggior valore in termini percentuali.²⁰⁴

Si dà atto di un contenuto consumo di energia che però è ricondotto agli effetti della crisi pandemica e che dunque è da intendersi come transitorio. Ne consegue che, pur essendo positivo il giudizio come sopra detto, non mancano critiche alla formulazione della maggior parte dei piani nazionali integrati che fornirebbero pochi dettagli sull'applicazione del principio guida dell'efficienza energetica al primo posto nella legislazione. La critica maggiore è rivolta al mancato riconoscimento dei benefici collaterali e dei possibili compromessi tra le misure di efficienza energetica e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Da qui l'esortazione agli Stati membri a *«prendere in considerazione misure di efficienza energetica efficienti in termini di costi, tecnicamente, economicamente ed ecologicamente valide, come parte integrante e come soluzioni alternative nell'ambito delle decisioni strategiche, di pianificazione e d'investimento, e prima di qualsiasi scelta d'investimento futuro nelle infrastrutture energetiche»*.²⁰⁵

Tra le misure di efficienza energetica previste dai piani nazionali integrati quelle adottate nel settore edilizio sono salutate con favore, anche nella prospettiva di realizzazione

²⁰⁴ Cfr. paragrafo «2.1.2. Efficienza energetica», pp. 6-7: «[...] l'ambizione collettiva per il 2030 è stata innalzata rispetto allo scenario prudente dei progetti di piani, grazie all'aumento degli sforzi pianificati da parte di vari Stati membri e al chiarimento di alcuni punti. Malgrado ciò, rispetto all'obiettivo dell'Unione di almeno il 32,5 % per il 2030, permane un divario di 2,8 punti percentuali per il consumo di energia primaria e 3,1 punti percentuali per il consumo di energia finale».

²⁰⁵ Cfr. paragrafo «2.1.2. Efficienza energetica», p. 7.

della *smart city*.²⁰⁶ È interessante osservare come nella valutazione complessiva di tutti i piani nazionali la Commissione esalti quelli in cui si riserva maggiore spazio a tali iniziative.²⁰⁷

Nel contempo la Commissione, prendendo le mosse dal fatto che i traguardi e i contributi dei piani appaiono insufficienti per il conseguimento collettivo dell'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione europea per il 2030, facendo leva sulle previsioni del regolamento sulla *governance*, manifesta apertamente l'intenzione di esercitare i propri poteri sostanzialmente per accelerare il processo di efficientamento.²⁰⁸ Tra le varie iniziative si fa cenno a una revisione della direttiva sull'efficienza energetica ovvero all'adozione di disposizioni mirati della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia ovvero a misure riguardanti gli appalti pubblici e gli *audit* energetici ovvero a un piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile e sull'etichetta energetica.²⁰⁹

L'impressione che si può trarre dall'esposizione delle varie tematiche è dunque la medesima di quella relativa alle energie rinnovabili. A fronte di valutazioni positive iniziali su quanto viene proposto dagli Stati membri, ci sono sollecitazioni consistenti a livello unionale per spingere ulteriormente verso un miglioramento di quanto indicato nei piani nazionali integrati. In altri termini, appare non soddisfacente l'assetto derivante dalle politiche degli Stati membri; malgrado le medesime si muovano in una cornice comune, la Commissione dichiara di voler esercitare un forte impulso per riorientare, laddove necessario, o accrescere, negli altri casi, gli effetti delle misure previste. Sotto questo profilo, è significativo lo spazio dedicato alle sfide e alle opportunità per la ripresa e gli obiettivi del

²⁰⁶ I primi richiami alla *smart city* sono contenuti nel documento del Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, 2014 e della Commissione UE, *The Urban Dimension of EU Policies-Key Features of an EU Urban Agenda*, COM(2014), 18 luglio 2014. In dottrina si veda, tra tanti, F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, 1 ss.; E. FERRERI, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4/2015, p. 1267-1286; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2015; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, 71 ss.; C. LAURI, voce *Smart city*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 459 e ss.

²⁰⁷ Paragrafo «2.1.2. Efficienza energetica» p. 8: «*Diversi Stati membri hanno adottato misure che offrono buoni esempi da seguire: la Bulgaria si è data l'obiettivo ambizioso di ristrutturare ogni anno oltre il 5 % degli edifici pubblici; la Lettonia intende ristrutturare 2 000 condomini e 3 000 alloggi unifamiliari entro il 2030; la Romania ha istituito regimi specifici di finanziamento con un fondo di investimenti per l'efficienza energetica finanziato da fonti private, nazionali e dell'UE; anche Cipro ha cofinanziato alcuni programmi fino al 2020 allo scopo di ristrutturare 2 100 edifici residenziali e 164 PMI*».

²⁰⁸ F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. di diritto dell'ambiente*, n. 1/2020, 16 ss.

²⁰⁹ E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2023, p. 301.

Green Deal europeo ove si afferma che «L'efficienza energetica e, in particolare, la ristrutturazione degli edifici e disponibilità di alloggi economicamente accessibili sono priorità d'azione e investimento a sostegno della ripresa attraverso posti di lavoro locali».²¹⁰

Si tratta di una premessa logica al successivo invito rivolto agli Stati membri che «dovrebbero studiare le possibilità di accelerare la ristrutturazione degli edifici per fornire stimoli alla ripresa là dove è più necessario: le economie locali e le PMI».²¹¹

Per il vero tale invito, nel prosieguo, è declinato poi in modo ancora più diretto: «Gli Stati membri devono elaborare e presentare strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine, suddivise in azioni a livello regionale e locale. Alla fine di agosto 2020 solo 12 Stati membri avevano presentato le loro strategie a lungo termine. La Commissione invita tutti gli Stati membri che non hanno ancora presentato la loro strategia a farlo con urgenza».²¹²

In merito alle valutazioni afferenti alle emissioni di gas a effetto serra, si evidenzia come i piani nazionali integrati forniscano informazioni sulle modalità attraverso le quali gli Stati membri intendono conseguire gli obiettivi stabiliti nel regolamento (UE) 2018/842.

Alla base dei giudizi espressi vi è la fondamentale distinzione tra gli obiettivi relativi ai settori coperti dal sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione europea ETS (dall'inglese *Emission Trading System*) e quelli relativi agli altri settori non coperti.²¹³

Il documento dà per presupposto la conoscenza del citato sistema, lanciato nel 2005 come parte del «Pacchetto Fit for 55» dall'Unione europea per raggiungere l'obiettivo,²¹⁴ rivolto in modo specifico alle industrie, della riduzione sostanziale delle proprie emissioni entro il 2030 in vista del conseguimento dell'obiettivo di zero emissioni nette entro il 2050.²¹⁵

²¹⁰ Cfr. paragrafo «2.1.2. Efficienza energetica» p. 9.

²¹¹ *Ibidem*

²¹² *Ibidem*

²¹³ Con riguardo alla conciliazione tra tutela dell'ambiente e industrie ad alta intensità energetica, cfr. G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 1, 4; C. FELIZIANI, *Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Diritto Amm.*, 4, 2020, p. 859 e ss.

²¹⁴ M.T. MONTEDURO, *Cambiamenti climatici e politiche fiscali: impatti sociali ed effetti economici del pacchetto europeo "Fit for 55"*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, fasc. 4, 1 dicembre 2021, p. 447.

²¹⁵ Secondo quanto riportato sul sito del Parlamento europeo (<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170213STO62208/il-sistema-di-scambio-delle-quote-di-emissione-e-la-sua-riforma-in-breve>) il sistema di scambio delle emissioni «obbliga più di 11.000 centrali elettriche e fabbriche a richiedere un permesso per ogni tonnellata di CO2 che emettono. Questo è un chiaro incentivo a inquinare meno: meno si inquina, infatti, meno si paga. Le industrie devono comprare queste

Tale conoscenza, infatti, consente di apprezzare la diversità degli obiettivi a seconda del settore che si prende in considerazione. In breve, può dirsi che, per i settori ricompresi nell'ETS, sono previsti obiettivi maggiormente sfidanti mentre per gli altri pur nella ricerca di risultati ottimali si è più contenuti per quanto concerne le aspettative.²¹⁶

Al riguardo, è importante il *focus* della Commissione sulle misure riguardanti i trasporti che rientrano tra le politiche nazionali settoriali principali. L'importanza discende dal fatto che, in termini di emissioni, il settore dei trasporti è il maggiore tra quelli non ricompresi nell'ETS; vi è la consapevolezza che tale settore, avendo una rilevanza economica di massimo rilievo, deve recare misure finalizzate alla riduzione delle emissioni e misure dirette alla ripresa in modo che entrambe possano vicendevolmente sostenersi.²¹⁷

Quanto sopra spiega il perché vi sia un sostegno a queste misure previste nei piani nazionali integrati delle quali si apprezza il duplice effetto: esse contribuiscono «*a stimolare la domanda di veicoli puliti a zero e basse emissioni che riducono le emissioni di CO₂ e di sostanze inquinanti in conformità con le ambiziose norme dell'UE, nonché a garantire un percorso chiaro verso una mobilità a zero emissioni, in linea con le priorità per il rinnovo del parco veicoli nell'ambito della pianificazione generale della ripresa economica e della resilienza*».²¹⁸

quote attraverso aste e il prezzo segue le regole della domanda e dell'offerta. Alcune quote sono state fornite gratuitamente, per evitare che -in alcuni settori a rischio- le industrie si trasferissero in regioni con meno restrizioni ambientali».

Per approfondimenti sul punto, si rinvia a N. ZUGLIANI, *La proposta di un meccanismo europeo di adeguamento del carbonio alle frontiere (cbam). Tra il raggiungimento degli obiettivi prefigurati nell'accordo di Parigi e presunte violazioni degli obblighi omc*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 1, 1 marzo 2022, p. 165.

²¹⁶ In tema di ETS la Corte di Giustizia ha ritenuto che «*Qualora siano effettuate limitazioni permanenti e verificabili della potenza termica nominale massima di un impianto o di una delle sue unità, sarebbe contrario all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/87 non tenere conto di tali limitazioni per determinare se tale impianto rientra ancora nel sistema ETS dell'Unione. Infatti qualora la capacità stessa di combustione di un impianto venga ridotta al di sotto di 20 MW, tale gestore deve poter far valere dinanzi all'autorità nazionale competente che il suo impianto non è più soggetto all'obbligo di possedere un'autorizzazione all'emissione. Le restrizioni legali o fisiche che impediscono effettivamente l'utilizzo completo della potenza massima di combustione possono essere prese in considerazione purché, da un lato, tali restrizioni siano chiaramente identificate dall'autorità nazionale competente in un atto esecutivo e, dall'altro, siano oggetto di un controllo regolare da parte di tale autorità*» (Corte giustizia UE, sez. X, 16 dicembre 2021, n. 575).

²¹⁷ In un recente arresto la Corte di Giustizia ha avuto modo di rilevare che «*L'articolo 3 sexies della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, deve essere interpretato nel senso che il numero di quote di emissioni di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito a un operatore aereo, in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo di tale operatore nel corso del periodo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra di cui trattasi, deve essere ridotto in proporzione alla parte di tale periodo durante la quale dette attività non sono più svolte*» (Corte giustizia UE, sez. V, 20 gennaio 2022, n. 165).

²¹⁸ Cfr. paragrafo «2.1.3. Emissione di gas a effetto serra», pp. 10-11.

Il sostegno si traduce in «una maggiore diffusione delle infrastrutture di ricarica e rifornimento per i veicoli a zero e basse emissioni e da investimenti per la transizione verde nella catena di valore dei trasporti (ad esempio batterie, celle a combustibile a idrogeno)». ²¹⁹

Per quanto attiene invece alle misure volte a ridurre le emissioni agricole i piani nazionali integrati e favoriscono l'ottimizzazione dell'uso dei fertilizzanti affrontando anche le emissioni del settore zootecnico;²²⁰ con riguardo ai primi, in particolare, vi è il sostegno all'agricoltura biologica e all'agricoltura di precisione.²²¹ In via generale, gli «Stati membri considerano la politica agricola comune (PAC) e i relativi programmi di sviluppo rurale gli strumenti principali di sostegno delle misure volte a ridurre le emissioni agricole e a migliorare la gestione sostenibile delle foreste, nonché l'imboschimento e la resilienza delle foreste». ²²²

In merito all'industria, i «quadri normativi e strategici a livello dell'UE [...] e a livello nazionale possono contribuire ad accelerare e sostenere la modernizzazione e la profonda trasformazione dell'ecosistema industriale ad alta intensità energetica verso la neutralità climatica, anche attraverso l'uso dell'idrogeno e della cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio». ²²³

2.2. Le valutazioni sugli investimenti e sulla transizione

Le valutazioni sugli investimenti intesi come strumento degli Stati membri per il conseguimento degli obiettivi sono nel complesso positive, nonostante le riserve palesate nei riguardi di alcuni piani nazionali integrati ritenuti non sufficientemente dettagliati.

²¹⁹ *Ibidem*

²²⁰ M. DENTE, *Il lungo cammino dell'Italia verso Kyoto. La programmazione italiana in materia di politiche dei cambiamenti climatici e le recenti norme di attuazione*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2005, p. 59.

²²¹ Sul significato dell'espressione «agricoltura di precisione», uno studio prospettico del Parlamento europeo chiarisce che si tratta una concezione moderna di gestione agricola che utilizza tecniche digitali (sensori, navigazione satellitare, localizzazione, ecc.) per monitorare e ottimizzare i processi di produzione agricola. A tal fine, non si utilizza la stessa quantità di fertilizzanti su un intero terreno agricolo o alimentare, né si alleva un elevato numero di animali con quantità uguali di mangime, perché l'agricoltura di precisione suggerisce di variare le condizioni all'interno di un terreno, e adattare conseguentemente la strategia di fertilizzazione o di raccolta. Allo stesso modo, si valutano le esigenze e le condizioni dei singoli animali in allevamenti più ampi e si ottimizza l'alimentazione su base individuale. In questo modo, tali metodiche consentono di incrementare, sotto il profilo quantitativo e qualitativo la produzione agricola utilizzando meno risorse come acqua, energia, fertilizzanti, pesticidi ecc.). L'obiettivo finale è quello di contenere i costi, di ridurre l'impatto ambientale e produrre più alimenti di maggior qualità.

In questi termini R. SCHRIJVER, *L'agricoltura di precisione e il futuro dell'agricoltura in Europa*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581892/EPRS_STU\(2016\)581892_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581892/EPRS_STU(2016)581892_IT.pdf).

²²² Paragrafo «2.1.3. Emissione di gas a effetto serra», p. 12.

²²³ *Ibidem*

La Commissione elenca sia in termini percentuale che in valore assoluto gli investimenti medi annui necessari per conseguire gli obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030; dà altresì conto dell'incremento che questi dovrebbero subire per effetto di un aumento dell'obiettivo di riduzione dell'emissione di gas a effetto serra del 55%.

L'analisi registra criticamente come la maggior parte degli Stati membri ha previsto un fabbisogno di investimenti connessi all'energia nei settori dell'edilizia dell'industria e dei trasporti mentre quelli nell'agricoltura, che è la terza principale fonte di emissione nei settori non coperti dall'ETS, sono contemplati nei piani nazionali solo di alcuni Paesi. In altri termini, la critica è costituita dal fatto che non è possibile che gli Stati membri si appoggino ai fondi dell'Unione europea per il conseguimento degli obiettivi programmati.

Seguendo questo ragionamento si sottolinea come la piena attuazione dei piani nazionali integrati richieda la mobilitazione di ingenti investimenti, pubblici e privati. In tale contesto, la crisi pandemica è presentata alla stregua di un'opportunità per effettuare questi investimenti che dovrebbero avere una ricaduta positiva sul mercato del lavoro.²²⁴ La crisi in parola avrebbe, più o meno direttamente, determinato l'individuazione degli strumenti di finanza sostenibile come la tassonomia dell'UE relativa alle attività economiche che contribuiscono in modo sostanziale a uno o più obiettivi ambientali: (i) uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; (ii) transizione verso un'economia circolare; (iii) prevenzione e riduzione dell'inquinamento; (iv) protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.²²⁵

Sulla scorta di queste premesse, sono indicate le aree d'intervento prioritarie per le riforme e gli investimenti: (i) ristrutturazione del parco immobiliare e offerta di alloggi economicamente accessibili; (ii) decarbonizzazione dell'industria e energie rinnovabili; (iii) mobilità sostenibile; (iv) integrazione del sistema energetico, comprese infrastrutture, batterie e idrogeno rinnovabile.²²⁶

²²⁴ La dottrina ha evidenziato come, non di rado, le situazioni di crisi possano essere viste come opportunità di crescita; in questi termini, A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 198. Si veda, altresì, G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 145 ss.; R. PEREZ, *La crisi del 2020: le prime reazioni europee e nazionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 429 e ss., spec. 435-437.

²²⁵ Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13237-Investimenti-sostenibili-tassonomia-ambientale-dellUE_it. Amplius cfr. B.G. MATTARELLA, *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese*, in *Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini (Atti del Convegno tenutosi a Bologna il 19-20 novembre 2021)*, in *Quad. Riv. Corte Conti*, n. 3, 2021, spec. 15.

²²⁶ M. CLARICH, *Energia*, in *Enc. dir., I Tematici, "Funzioni amministrative"*, cit., p. 438.

Considerata la possibilità di accedere ai finanziamenti unionali, è bene messo in evidenza il fatto che i piani nazionali integrati definitivi *«segnano una pietra miliare verso il soddisfacimento delle condizioni abilitanti»*.²²⁷

Nell'assolvere tale funzione, tuttavia, gli stessi piani tengono conto delle implicazioni sociali e territoriali in quanto si avverte la sfida della trasformazione delle industrie estrattive e delle industrie ad alta intensità di carbonio che insistono su territori fortemente dipendenti da tale attività. Invero più che una sfida, la prospettata trasformazione si palesa come una rivoluzione potenzialmente in grado di minacciare la coesione sociale per via della necessaria conversione dei lavoratori interessati e per l'altrettanto indispensabile preparazione dei giovani ai futuri posti di lavoro. Di ciò la Commissione sembra essere assolutamente consapevole ma rifugge da toni allarmistici per utilizzare uno stile comunicativo più rassicurante che, da un lato, sottolinea i progressi raggiunti nell'eliminazione del carbone prima del previsto, dall'altro, esorta enfaticamente all'adozione di *«misure adeguate per accompagnare le regioni e garantire che nessuno sia lasciato indietro»*.²²⁸

Costituiscono contorno delle suesposte affermazioni di principio le informazioni relative alle iniziative assunte dai singoli Stati membri i quali tuttavia, secondo la Commissione, nella maggioranza dei casi, non hanno sviluppato strategie e obiettivi chiari *«attraverso un approccio trasversale per individuare e misurare le conseguenze sociali, occupazionali e in termini di competenze nonché altri effetti distributivi della transizione energetica e prendere in debita considerazione le modalità per affrontare tali sfide»*.²²⁹

Il concetto è esplicitato in modo netto laddove si precisa che i piani nazionali *«non definiscono in modo chiaro le priorità per quanto riguarda il fabbisogno di finanziamenti per la transizione giusta e il fabbisogno di investimenti per la riqualificazione professionale, il miglioramento delle competenze e per il sostegno agli adeguamenti del mercato del lavoro»*.²³⁰ Si tratta di una tematica importante per il possibile impatto sul mondo del lavoro. Come osservato in dottrina, infatti, storicamente le transizioni energetiche hanno segnato passaggi epocali (si pensi a quello dal legno al carbone nel XIX secolo o dal carbone al petrolio nel XX secolo), ma il processo attuale si colloca in un contesto ancora più

²²⁷ Cfr. paragrafo «2.2.1. Investimenti» p. 15.

²²⁸ Ivi p. 16.

²²⁹ Ivi p. 17.

²³⁰ Ivi pp. 17 e 18.

complesso, poiché diretto non solo a favorire il passaggio dalle fonti tradizionali a quelle rinnovabili ma anche a ridurre l'inquinamento e a rafforzare l'economia circolare. Proprio per scongiurare il pericolo che questa transizione impatti sui posti di lavoro, è stato introdotto il concetto di *just transition*, a rimarcare l'importanza di una transizione energetica giusta, che avvenga in modo bilanciato, attenuando l'impatto socioeconomico della transizione, anche mediante il sostegno alle industrie più inquinanti.²³¹

La critica alla formulazione dei piani è, invece, meno marcata con riguardo al tema della povertà energetica. L'esordio lascia intravedere un giudizio positivo, tuttavia, subito dopo si aggiunge che, proprio sulla base delle informazioni contenute nei piani, «*la maggior parte degli Stati membri si sta solo preparando ad adottare un approccio più sistematico alla lotta alla povertà energetica, nonostante il chiaro accento posto nel pacchetto Energia pulita*». ²³² Ne consegue la necessità di un intervento della Commissione finalizzato all'adozione di «*orientamenti sulla definizione e sugli indicatori della povertà energetica*» utili a favorire la condivisione delle buone pratiche.²³³

In definitiva, quanto delineato dei piani nazionali integrati con riguardo agli investimenti e alla transizione giusta in prima battuta appare ben calibrato dagli Stati membri o dalla maggior parte di essi ma non sfugge a critiche molto stringenti attraverso le quali si cerca di affermare l'esigenza di una regia molto forte dell'Unione europea e in particolare della Commissione.

2.3. Le valutazioni sulla sicurezza, sul mercato e sulla ricerca e innovazione

Le valutazioni sulla sicurezza energetica prendono le mosse dalla crisi pandemica che avrebbe dimostrato l'importanza di un sistema energetico resiliente, ossia capace di assorbire gli urti senza collassare.²³⁴

²³¹ S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, cit. Sul punto, si veda, altresì, A. CARACCILO, *Transizione verde e transizioni occupazionali. Dinamiche di settore, tutele giuridiche, ruolo della rappresentanza - Transizione ecologica: greening skills to greener jobs*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 1 dicembre 2022, p. 969; con particolare riguardo all'impatto in ambito occupazionale, si rinvia alle considerazioni di G. CENTAMORE, *Una just transition per il diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, fasc. n. 1/2022, p. 133 e ss.

²³² A. MACCHIATI, G. ROSSI (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2010.

²³³ *Ibidem*

²³⁴ Nonostante sia dato per scontato il significato dell'aggettivo resiliente, qui associato alla locuzione «*sistema energetico*», è oltremodo utile cercare di esplicitarlo assumendo quale punto di partenza la parola resilienza da cui è derivato. Sul punto, secondo un autorevole sito, «*nel corso della storia la vita della parola resilienza nella lingua italiana [ha] goduto di due fasi diverse tra loro, di un prima e un dopo, su cui ha pesato*

La pandemia da Covid-19 infatti ha mostrato, da un lato, la rilevanza delle infrastrutture energetiche che possono risultare vulnerabili perfino della mancanza di fornitura di componenti e tecnologie strategiche, dall'altro, l'esistenza delle interconnessioni tra i diversi settori che pone al centro il tema della *cybersecurity*.²³⁵

Le informazioni riversate nei piani nazionali integrati con riguardo al tema della sicurezza energetica delineano una situazione nella quale l'Unione europea risulta dipendente dalle importazioni per metà del suo consumo di energia primaria anche se ha attuato una diversificazione nell'approvvigionamento.

Non mancano ovviamente le diversità nelle soluzioni prospettate dai singoli Stati membri che riflettono le proprie sensibilità. In alcuni piani si dà atto che la sicurezza energetica del Paese è fortemente influenzata dall'efficienza energetica e dalle energie rinnovabili nazionali; in altri si palesa la consapevolezza della relazione esistente tra il

la velocità di diffusione della ricerca scientifica e tecnologica e, quindi, dell'inglese. La parola appare per la prima volta in italiano nel XVIII sec. col significato generico, non necessariamente legato ad un settore specifico, di capacità dei corpi di rimbalzare, di tornare indietro. L'accezione è legata alla sua origine latina: il verbo latino resilire, composto da re- + salire, 'saltare' si usava nel significato di 'ritornare di colpo', 'rimbalzare indietro', per estensione anche 'ritirarsi', 'contrarsi'. Nel passaggio dal latino alle lingue italo-romanze però non è stato il verbo resilire ad avere la meglio, ma il participio presente resiliens, quindi resiliente, da cui resilienza (con la variante rara resilenza). Il latino resiliens comincia a circolare nella letteratura scientifica, redatta in latino fino al Seicento, per indicare 'sia il rimbalzare di un oggetto, sia alcune caratteristiche interne legate all'elasticità dei corpi, come quella di assorbire l'energia di un urto contraendosi, o di riassumere la forma originaria una volta sottoposto a una deformazione' (L'elasticità di resilienza, accademiadellacrusca.it, 12/12/2014).

[...]

In economia sembra che la resilienza prenda forza soprattutto [dal] concetto di prevenzione. In ambito finanziario, per esempio, la resilienza coincide con la capacità di tutelarsi con mezzi assicurativi con l'obiettivo di resistere meglio a eventi imprevisti. Un'altra accezione di resilienza in campo economico è quella sviluppata in seno al dibattito alimentato da Serge Latouche, economista e filosofo francese, ideologo della decrescita felice, una possibile risposta sostenibile e alternativa rispetto all'attuale sistema produttivo.

[...]

Nelle linee guida alla ripartenza redatte dal governo nell'ambito del PNRR, il ricorso al concetto di resilienza sembra andare in una direzione vicina a quella auspicata da Latouche. La resilienza è raggiungibile, si legge, passando per una transizione verde e digitale, il miglioramento dell'efficienza energetica e la messa in sicurezza degli edifici pubblici e privati, il miglioramento delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, la promozione di un'economia circolare, il rafforzamento del sistema sanitario, il sostegno al reddito dei lavoratori, ecc. (<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/>)» cfr.

https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/Resilienza.html

Per approfondimenti sul tema della transizione digitale si veda D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 2022, 103 ss. spec. 113.

Con riguardo al PNRR, si rinvia a M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere giuridico*, 2021, p. 1025 ss.; ID., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid* 2021, fasc. 12, 11 ss.

²³⁵ Sul tema della sicurezza cibernetica in ambito nazionale ed europeo, si veda la ricostruzione completa di I. FORGIONE, *Il ruolo strategico dell'Agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 1 Dicembre 2022, p. 1113.

settore energetico e i cambiamenti climatici senza offrire prevedere adeguate misure; in altri ancora vi sono valutazioni in ordine all'approvvigionamento del gas naturale; vi sono infine piani che contemplano lo sviluppo di tecnologie nucleari per accrescere il mix energetico.

In termini generali, può osservarsi come la Commissione in questo ambito non scenda molto nel dettaglio, verosimilmente per via del quadro composito che offrono tutti i piani nazionali. Tuttavia, appare evidente che la volontà di trovare un terreno comune nello «sviluppo di catene di approvvigionamento strategiche di capacità industriali nell'ambito delle tecnologie pulite [che] deve essere al centro dei piani di ripresa e resilienza».²³⁶

L'invito rivolto agli Stati membri non lascia molti margini di scelta: si richiede la definizione di politiche e misure per migliorare la preparazione e rafforzare la resilienza ricorrendo alla cooperazione transfrontaliera e all'azione dell'Unione europea, anche al di là dei propri confini, sostenuta da una diplomazia energetica decisa. L'obiettivo è inequivocamente dichiarato: «Gli Stati membri devono garantire che i loro sistemi energetici siano in grado di far fronte alle sfide poste sia dagli eventi estremi (tempeste, siccità, inondazioni, ondate di calore) che da pressioni a insorgenza lenta (ad esempio carenza idrica, innalzamento del livello del mare, scongelamento del permafrost), non solo all'interno dell'UE, ma anche al di fuori dei suoi confini in termini di importazioni di energia».²³⁷

Tutto questo si lega al tema degli investimenti nell'energia e nelle tecnologie verdi che presuppone a sua volta un mercato interno dell'energia pienamente integrato e ben funzionante. Tale mercato, stando ai piani nazionali così come valutati dalla Commissione, presenta delle carenze che si riflettono negativamente sui consumatori e sull'industria ostacolando la ripresa la transizione verso la neutralità climatica.

L'occasione offerta dal quadro situazionale induce la stessa Commissione a criticare la mancata adozione di obiettivi di lungo periodo nei piani. A titolo esemplificativo, può segnalarsi il passaggio che costituisce un vero e proprio *j'accuse*: «Molti piani mancano anche di informazioni chiave sulla concorrenza e sulla liquidità del mercato».²³⁸

²³⁶ Cfr. paragrafo «2.3.1. Sicurezza energetica», p. 19.

²³⁷ Ivi p. 20.

²³⁸ Cfr. paragrafo «2.3.2. Mercato interno dell'energia» pp. 21 e ss. La bocciatura senza appello prosegue laddove si afferma che «Le sovvenzioni dei combustibili fossili continuano a costituire un grave ostacolo a una transizione energetica e climatica efficiente in termini di costi e a un mercato interno funzionante» per essere poi mitigata trattando delle interconnessioni elettriche: «La maggior parte degli Stati membri ha incluso nei piani definitivi obiettivi di interconnettività o proiezioni del livello di interconnettività entro il 2030. Per quanto riguarda l'energia elettrica, la maggior parte degli Stati membri ha già raggiunto e persino di gran lunga

Può così comprendersi il perché venga indicata la strada da seguire che è individuata in una strategia per l'integrazione del sistema energetico che deve «*costituire un punto di riferimento per rendere i sistemi energetici più flessibili e programmare le [...] tappe per porre i mercati energia al servizio della normalità climatica*»²³⁹.

In questa cornice la Commissione riserva per sé le azioni dirette a promuovere «*una maggiore flessibilità dal lato della domanda attraverso un codice di rete, la revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato e l'informazione dei consumatori*» e, nel contempo, assegna agli Stati membri il compito «*di riferire in merito alle sovvenzioni dell'energia, in particolare quelle a favore dei combustibili fossili, e alle misure per eliminarle gradualmente*».²⁴⁰

La stroncatura da parte della Commissione si ha con riguardo alle iniziative afferenti alla ricerca e all'innovazione. Si afferma che i piani nazionali definitivi «*non danno sufficiente rilievo alle attività di R&I che servono per conseguire gli obiettivi in materia di clima ed energia*». Ciò emergerebbe da «*una diminuzione complessiva dei bilanci nazionali destinati alla R&I nelle tecnologie per l'energia pulita e una grave mancanza di obiettivi nazionali e di obiettivi di finanziamento che mostrino percorsi concreti e pertinenti fino al 2030 e al 2050*» nonché da una carenza di finanziamenti di programmi di durata superiori ai cinque anni.²⁴¹

Insomma, l'accusa rivolta agli Stati membri è quella di essere miopi, nonostante vi sia un piano strategico per le tecnologie energetiche che ha ricevuto il sostegno nella maggioranza dei piani nazionali. Il rimprovero nasce dalla constatazione della mancata indicazione delle modalità di assegnazione dei fondi e/o delle attività nazionali da parte della maggior parte degli Stati, al netto di alcuni casi isolati ma ritenuti implicitamente non risolutivi.

Le critiche, invece, sono declinate in maniera differente per quanto concerne il tema della competitività. Qui si rileva come di tale concetto vi siano interpretazioni diverse: alcuni Stati la intendono in senso restrittivo e, pertanto, si limitano a considerare i brevetti, i ricercatori o i prezzi dell'energia; altri le attribuiscono un significato ampio fino a

superato l'obiettivo di interconnettività dell'UE del 15 % fissato per il 2030». Cfr. A. MOLITERNI, *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021, p. 439 e ss.

²³⁹ *Ibidem*

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ Cfr. paragrafo «2.3.3. Ricerca, innovazione e competitività», p. 24.

ricomprensivi gli aspetti legati alla diffusione delle tecnologie. Nel complesso, il giudizio sui piani non è particolarmente positivo in quanto la maggior parte di questi non fornisce indicatori quantitativi utili alle misurazioni.

Ne consegue la necessità di un «*nuovo approccio strategico alle R&I e alla competitività nel settore dell'energia pulita [...] per ricostruire l'economia europea e accelerare l'innovazione e la diffusione sul mercato di nuove tecnologie e prodotti innovativi per la neutralità climatica*».²⁴² In sintesi, constatato il bisogno di allineare gli obiettivi in materia di energia e clima alle politiche di ricerca e innovazione europee e nazionali, si enumerano una serie di strumenti di finanziamento previsti per il sostegno degli Stati membri.

Un'interessante punto di convergenza in tema di transizione energetica si rinviene nei piani nazionali attraverso il riconoscimento del ruolo dell'idrogeno.²⁴³ Si dà atto che «*metà dei piani espone obiettivi concreti di produzione interna di idrogeno rinnovabile o a basse emissioni di carbonio destinato a un uso finale nell'industria e nei settori dei trasporti difficili da elettrificare*», ragione per la quale si prospetta una collaborazione stretta tra Commissione, Stati membri e industria «*nell'ambito dell'Alleanza per l'idrogeno pulito per attuare la strategia dell'UE per l'idrogeno*».²⁴⁴

L'individuazione di questa nuova frontiera è indicativa della volontà di trarre spunto dai contributi dei singoli Stati membri per poter tracciare un'azione comune nella quale, come sempre, la Commissione ricerca e rivendica la propria centralità con finalità propulsive.

2.4. Le valutazioni sulla cooperazione regionale e sulle politiche ambientali

In merito alla cooperazione regionale, le valutazioni della Commissione relative ai piani riferiscono della presa di coscienza da parte degli Stati membri della sua importanza che tuttavia non è pienamente sfruttata. Non si rilevano misure specifiche per ottimizzare l'accesso e l'uso degli impianti regionali ovvero per pianificare una migliore diffusione delle energie rinnovabili.²⁴⁵

²⁴² Ivi p. 25.

²⁴³ Per un approfondimento comparato sullo sviluppo dell'elettrolisi su larga scala per la produzione di idrogeno verde in Germania, si veda F. CIARLARIELLO, *Il pnrr tedesco*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 1 giugno 2023, p. 587.

²⁴⁴ Ivi p. 26.

²⁴⁵ Cfr. paragrafo «2.4.1. Maggiore cooperazione tra gli Stati membri e dialogo multilivello», pp. 26 e ss.

Da qui l'ennesimo invito a fare un migliore uso pratico della cooperazione regionale con l'indicazione delle priorità della transizione energetica che dovrebbero essere affrontate facendo leva proprio sulla cooperazione regionale.²⁴⁶

In ordine alle politiche ambientali, si premette che l'inquinamento atmosferico è un fattore di rischio per talune malattie per richiamare subito dopo le previsioni del regolamento sulla *governance* in base alle quali sussiste un obbligo per gli Stati membri di riferire in merito agli effetti dello stesso.²⁴⁷

Si denuncia la mancanza nei piani nazionali di dati relativi alle misure pianificate per contrastare le emissioni di inquinanti atmosferici. Ancora una volta si registra una diversità nell'approccio alla questione da parte degli Stati membri che solo in parte forniscono un livello di dettaglio reputato sufficiente a valutare le misure adottate per fronteggiare il fenomeno.

La soluzione dovrebbe essere data dal rafforzamento del legame tra i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico ai piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Il rafforzamento auspicato dovrebbe migliorare il processo di individuazione delle sinergie e quantomeno attenuare i compromessi.

In breve, si rilevano numerosi margini di miglioramento «*per integrare e quantificare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra associate alle politiche in*

²⁴⁶ Si suggerisce il ricorso a quattro sedi già esistenti: (i) il forum pentalaterale dell'energia («*Le Forum pentalatéral de l'énergie est une structure de coopération régionale entre la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne, la France, l'Autriche et la Suisse. Il apporte un soutien politique à un processus d'intégration régionale vers un marché européen de l'énergie, fiable et durable. Depuis 2005, les pays y coopèrent volontairement et développent des initiatives pionnières sur le couplage des marchés, la sécurité d'approvisionnement et un système énergétique décarboné*», cfr. <https://www.benelux.int/fr/info-citoyen/benelux-plus/forum-pentalateral-de-lenergie>); (ii) il CESEC («*Central and South Eastern Europe energy connectivity (CESEC) works to accelerate the integration of central eastern and south eastern European gas and electricity markets. The CESEC high-level working group was set up by Austria, Bulgaria, Croatia, Greece, Hungary, Italy, Romania, Slovakia and Slovenia and the EU in February 2015. Slovakia is no longer a member of CESEC since 2021.*

They were joined later by eight (organisation bringing EU and its neighbours together to create an integrated pan-European energy market) contracting parties: Ukraine, the Republic of Moldova, Serbia, the Republic of North Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo (in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence) and Montenegro», cfr. [https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/central-and-south-eastern-europe-energy-connectivity_en#:~:text=Related%20links-,Central%20and%20South%20Eastern%20Europe%20energy%20connectivity%20\(CESEC\)%20works%20to,European%20gas%20and%20electricity%20markets](https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/central-and-south-eastern-europe-energy-connectivity_en#:~:text=Related%20links-,Central%20and%20South%20Eastern%20Europe%20energy%20connectivity%20(CESEC)%20works%20to,European%20gas%20and%20electricity%20markets); (iii) l'iniziativa dei Paesi dei mari del Nord; (iv) l'iniziativa dei Paesi baltici.

²⁴⁷ A. COIANTE, *Lo "stato di salute" del s.s.n. alla prova della pandemia e il Goal 3 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in B. Pacini, G. Pizzanelli (a cura di), *L'obiettivo 3 dell'Agenda 2030: Salute e benessere. Statistiche, politiche e diritto*, in *Le Collane del CeSDirSan*, Napoli, 2022, p. 71 e ss.

*materia di economia circolare e per valutare le sinergie e i compromessi di determinate politiche con la biodiversità».*²⁴⁸

2.5. Il giudizio di sintesi

Le conclusioni della comunicazione appaiono contraddittorie rispetto alle considerazioni svolte nel corpo della medesima.

Infatti, la Commissione nel formulare un giudizio di sintesi afferma «*che la prima attuazione del nuovo quadro di pianificazione integrato stabilito nel regolamento sulla governance è stata molto positiva*».²⁴⁹

Ciò sarebbe corroborato da più fatti: (i) tutti gli Stati membri avrebbero presentato piani definitivi di buona qualità, anche se talvolta con un certo ritardo; (ii) i piani avrebbero una struttura comparabile e contemplerebbero obiettivi e politiche nazionali integrati per tutte le dimensioni dell'«*Unione dell'energia*»; (iii) i piani sarebbero anche il risultato di un'ampia consultazione e partecipazione a livello nazionale e subnazionale, che creerebbe un forte senso di adesione agli obiettivi della transizione energetica e climatica;²⁵⁰ (iv) i piani definitivi sarebbero sostanzialmente più ambiziosi rispetto ai loro progetti per quanto riguarda aspetti chiave come la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o gli obiettivi in materia di energie rinnovabili.

Tali fatti sono presentati come una sorta di preambolo rispetto ai traguardi raggiunti: l'accelerazione verso la transizione energetica guidata dall'obiettivo della neutralità climatica in tutta l'Unione europea; l'incremento delle quote di energia prodotte da fonti rinnovabili; la maggiore attenzione al problema dell'efficienza energetica.

Proprio con riguardo a quest'ultimo tema, nella parte finale della comunicazione della Commissione vengono riproposte le criticità di cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti e che conseguentemente, secondo logica, impedirebbero la formulazione di un giudizio molto positivo.

Dare conto dell'esistenza di «*un divario di ambizione per il 2030*» ovvero di una ricorrente imprecisione nell'adozione di azioni e misure «*su fronti importanti quali*

²⁴⁸ Cfr. paragrafo «2.4.2. PNEC e politiche ambientali» p. 28. Cfr. R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018, p. 1 e ss.

²⁴⁹ Cfr. paragrafo «4. Conclusioni», p. 29.

²⁵⁰ F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir proc. amm.*, 2019, p. 1 e ss.

l'individuazione del fabbisogno di investimenti [o] la povertà energetica» ovvero della necessità di *«intensificare gli sforzi per eliminare gradualmente le sovvenzioni combustibili fossili»*²⁵¹ sono asserzioni che – seppure riportate a titolo meramente esemplificativo – stridono, all'evidenza, con una dichiarata valutazione positiva di quanto previsto nel regolamento sulla *governance*.

La percezione che si ha, in altri termini, è quella di una posizione istituzionale accomodante dal punto di vista formale ma severa da quello sostanziale. Risulta infatti difficile attribuire un valore diverso a passaggi che, nel segnalare carenze e divari emergenti dalla valutazione unionale, sottolineano l'esigenza di uno sforzo collettivo da tradurre nell'attuazione dei piani nazionali integrati attraverso le opportunità di finanziamento offerte dall'Unione europea.

L'elenco delle aree, ove dovrebbero essere effettuati gli investimenti, è talmente ampio da indurre a chiedersi se residuino spazi di manovra per gli Stati membri.²⁵²

Ma vi è di più. La Commissione spinge verso l'utilizzo dello strumento per la ripresa unitamente agli altri tradizionali per attirare finanziamenti privati e aumentare i finanziamenti pubblici, il che astrattamente è assolutamente condivisibile ma nel concreto anche in parte criticabile per una tendenza espansiva del campo d'intervento. Infatti, la Commissione si ripromette di assistere *«gli Stati membri nell'attuazione dei piani attraverso l'impegno bilaterale e regionale, lo scambio delle migliori pratiche e i diversi strumenti a sua disposizione, quali il programma di sostegno alle riforme strutturali e il suo proposto successore, lo strumento di assistenza tecnica, che offrono agli Stati membri un sostegno tecnico su misura per migliorare la capacità di elaborare, sviluppare e attuare le riforme, il programma InvestEU e gli strumenti proposti nell'ambito di Next Generation EU»*.²⁵³

La manifestazione di questa tendenza è poi confermata, ove mai ce ne fosse bisogno, anche dall'intendimento di rafforzare l'azione a livello nazionale con riguardo alla volontà di innalzare il livello di ambizione afferente ai traguardi climatici.

²⁵¹ Cfr. paragrafo «4. Conclusioni» p. 30.

²⁵² Cfr. paragrafo «4. Conclusioni» p. 30: *«Gli investimenti dovrebbero incentrarsi principalmente sulla ristrutturazione degli edifici, sulla mobilità sostenibile, sulla decarbonizzazione dell'industria e dell'agricoltura, sulle energie rinnovabili, compreso l'idrogeno rinnovabile, e sulle tecnologie e soluzioni associate per l'integrazione del sistema energetico. Occorre prestare maggiore attenzione anche all'adattamento ai cambiamenti climatici e ai pozzi di assorbimento del carbonio. I progetti maturi dovrebbero essere anticipati il più possibile»*. Si veda, altresì, E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, pp. 425-427 .

²⁵³ *Ibidem*

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone, infine, l'ammonimento secondo cui i piani nazionali per l'energia e il clima «*non sono un esercizio isolato, ma un processo iterativo*» strettamente correlato alla comunicazione annuale degli inventari e delle proiezioni delle emissioni di gas a effetto serra nonché alle relazioni semestrali di attuazione nazionali, strumenti fondamentali per il monitoraggio dei progressi compiuti rimesso all'Unione europea.

CAPITOLO III

IL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

1. LA STRUTTURA DEL PIANO

L'esame del piano nazionale integrato per l'energia e il clima elaborato nella sua prima versione definitiva nel dicembre del 2019 presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni sulla sua struttura che è rimasta immutata anche nella versione del mese di giugno 2023 derivante dalla proposta di aggiornamento. In proposito, deve subito osservarsi come, a fronte di un sommario sostanzialmente invariato, il numero delle pagine sia sensibilmente aumentato, il che testimonia la maggiore corposità del piano stesso determinata dall'esigenza di fare fronte agli eventi che si sono rapidamente succeduti negli ultimi anni.

Gli sconvolgimenti geopolitici, in particolare quelli legati al conflitto russo-ucraino, hanno all'evidenza inciso sulle politiche energetiche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri singolarmente considerati.²⁵⁴

Come accennato nel primo capitolo, l'accurata lettura dei rapporti sullo stato dell'«*Unione dell'energia*» avrebbe consentito, in tempi non sospetti, a un attento osservatore di formulare previsioni sugli effetti connessi all'approvvigionamento energetico derivanti dalla crisi. Ad onore del vero, l'esistenza di un pericolo concreto relativo all'approvvigionamento era chiara ancor prima che deflagrasse la guerra in Ucraina ma la sua manifestazione era, nella sostanza, considerata come remota. Il tema della diversificazione delle fonti di approvvigionamento era prospettato come un qualcosa di necessario ma non da realizzare in tempi brevissimi a differenza di come poi si è rivelato.

In altri termini, può agevolmente sostenersi che i cosiddetti addetti ai lavori avevano avvertito le criticità connesse all'approvvigionamento energetico ma ritenevano che la soluzione dovesse individuarsi in un'azione diluita in un arco temporale non certo ridotto come poi si è manifestato e concretizzato. Dall'altro lato, questa sensibilità era misconosciuta alla massa che certo non ha mai avuto interesse a leggere i documenti dell'Unione europea relativa alla politica energetica comune.

²⁵⁴ M. DELLI SANTI, *L'aggressione dell'Ucraina e il diritto internazionale violato*, in *Affari Internazionali*, 24 febbraio 2022. V. anche RONZITTI, *La crisi ucraina e le regole del diritto*, in *Affari Internazionali*, 2 gennaio 2022.

La realtà è che il tema è divenuto caldo e di interesse diffuso per l'opinione pubblica solo a seguito dei vertiginosi aumenti dei prezzi per la fornitura di energia elettrica rilevati attraverso il recapito alle famiglie delle fatture. D'improvviso, un tema considerato marginale per la maggior parte della popolazione, ossia quello della povertà energetica, definito dalla dottrina come «una peculiare forma di povertà in grado di influenzare in maniera determinante il concreto sviluppo della persona»,²⁵⁵ è assunto agli onori della cronaca per via dell'allargamento a dismisura dell'insieme che ricomprendeva gli individui e le famiglie rientranti nelle categorie in sofferenza, aspetto quest'ultimo che ha segnato la vastità del fenomeno determinando una particolare forma di disuguaglianza dovuta alla possibilità concreta di accedere ai servizi energetici con evidenti ricadute di rilievo costituzionale.

Conseguentemente l'energia è andata a occupare un posto centrale nei dibattiti politici e si è scoperto l'interesse per la politica energetica del Paese di cui si è iniziato ad apprezzare l'intimo legame con quella definita a livello europeo.²⁵⁶

Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima, pur essendo un documento fondamentale per la politica economica dello Stato, ha iniziato a suscitare l'interesse anche del singolo cittadino animato dalla voglia di documentarsi e di comprendere la rotta di navigazione.

Alla stregua di quanto accaduto per le questioni di geopolitica, si sono moltiplicate le occasioni di incontro per discutere delle possibili soluzioni per arginare l'incremento dei prezzi che dietro ha il tema della politica energetica di cui si è avvertita pienamente la profonda relazione con quella ambientale.²⁵⁷

²⁵⁵ In questi termini, M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in www.dirittifondamentali.it 2/2023.

²⁵⁶ Si consideri, al riguardo, che anche la giurisprudenza comunitaria ha avuto modo di soffermarsi sul tema sotto un aspetto particolare, affermando che «L'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che esso autorizza uno Stato membro a esentare un progetto da una valutazione dell'impatto ambientale al fine di garantire la sicurezza del suo approvvigionamento di energia elettrica solo nel caso in cui tale Stato membro dimostri che il rischio per la sicurezza di tale approvvigionamento è ragionevolmente probabile e che il progetto in questione presenta un carattere di urgenza tale da giustificare l'assenza di una simile valutazione, e purché siano rispettati gli obblighi di cui all'articolo 2, paragrafo 4, secondo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva. Una simile possibilità di esenzione, tuttavia, non fa venir meno gli obblighi che incombono allo Stato membro interessato in forza dell'articolo 7 di detta direttiva» (Corte giustizia UE, grande sezione, 29 luglio 2019, n. 411, in *Foro Amministrativo (II)* 2019, 7-08, 1209).

²⁵⁷ L'attenzione all'ambiente si evidenzia anche con l'intervento dello Stato nel settore energetico, le cui radici si rinvergono nel dettato costituzionale, in particolare, agli artt. 41 e 43 Cost. L'art. 41 Cost. recita, infatti, «[I] L'iniziativa economica privata è libera. [II] Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. [III] La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa

Questo ritrovato interesse per i temi in parola ha condotto, in prima battuta, a una valutazione critica del piano la cui prima versione definitiva, come già detto, risale al mese di dicembre 2019 e costituisce il punto di arrivo di una fase di elaborazione sviluppatasi nei mesi precedenti, ossia in un contesto socioeconomico che ignorava completamente la possibilità degli effetti nefasti della pandemia da Covid-19 che di lì a pochi mesi si sarebbero manifestati in tutta la loro virulenza.

La premessa, dunque, è che, nonostante tutto, l'idea di fondo del piano non è cambiata, a cambiare semmai è stato il contenuto arricchito da maggiori specifiche.

Una conferma indiretta di tale assunto la si ricava dalla struttura del piano ove è possibile distinguere due sezioni: la prima, intitolata «*Piano nazionale*» e articolata in tre aree («*Schema generale e processo di creazione del piano*», «*Obiettivi e traguardi nazionali*», «*Politiche e misure*»), è prevalentemente discorsiva; la seconda, rubricata «*Base analitica*» e articolata in due aree («*Situazione attuale e proiezioni con politiche e misure vigenti*» e «*Valutazione di impatto delle politiche e delle misure previste*»), offre dettagli numerici di tipo statistico con proiezioni future.

È naturale che, per comprendere l'evoluzione del piano, occorra effettuare un raffronto tra i due documenti, per l'esattezza tra la versione definitiva del piano di dicembre 2019 e la proposta di aggiornamento al piano del mese di giugno 2023.

Tale raffronto deve necessariamente partire, più che da un esame analitico dei singoli paragrafi della versione 2019, da una valutazione complessiva del documento. Al riguardo risulta illuminante il lavoro svolto dalla Commissione europea che al piano dell'Italia ha dedicato uno specifico elaborato il cui studio, dunque, costituisce la base di partenza per

essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali», laddove il riferimento alla salute ed all'ambiente sono stati aggiunti dall'art. 2, comma 1, lett. b), l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*». È stata, quindi, introdotta la possibilità per lo Stato di intervenire nel settore economico per indirizzarlo verso fini diversi dalla mera prospettiva economica. In dottrina si veda G. CAPO, *Libertà d'iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell'impresa: appunti a margine della riforma dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giustizia Civile*, fasc.1, 1 gennaio 2023, p. 81. Sempre sulla modifica degli artt. 9 e 41 Cost. si vedano G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, 2021, 2, p. 460; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *dpceonline.it*, p. 3391 e ss., ivi, p. 3393 e ss.

Come espresso con chiarezza in alcuni arresti della giurisprudenza amministrativa, «*La libertà di iniziativa economica può essere legittimamente limitata, ai sensi dell'art. 41 comma 2, Cost., per perseguire finalità di tutela della salute. In linea generale, emerge in rilievo un sistema nel quale il principio dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. deve ritenersi recessivo rispetto a quello dell'art. 32, laddove sia messa in pericolo la salute psico-fisica dei cittadini*», T.A.R., Trento, sez. I, 13 aprile 2023, n. 52, in *Foro Amministrativo* (II) 2023, 4, II, p. 595.

comprendere la politica energetica nazionale e, soprattutto, il giudizio maturato su questa dall'Europa.²⁵⁸

2. I TRATTI CARATTERISTICI DEL PNIEC

La scrittura del piano nazionale integrato per l'energia e il clima è realizzata avendo presente le cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» nelle sue diverse proiezioni.

Questa impostazione è evidente esaminando anche solo superficialmente la struttura dei capitoli sia della sezione A che della sezione B del piano. Infatti, con riguardo alla prima delle due sezioni, con esclusione del capitolo dedicato a una descrizione generale del documento e di quello che efficacemente è qualificato come «*processo di creazione*», può facilmente rilevarsi come gli altri due capitoli abbiano riservato ampi spazi alle menzionate cinque dimensioni; per il vero, lo stesso può dirsi anche per la seconda sezione che, come già sottolineato, fornisce informazioni e dati di dettaglio distinguendo tra misure vigenti e misure previste.

In breve, può osservarsi che le dimensioni sono studiate e presentate trattando degli obiettivi e traguardi nazionali per essere poi descritte attraverso le politiche e le misure che dovrebbero incidere su di esse, in piena armonia con le previsioni di cui agli artt. 4 e 7 del regolamento (UE) 2018/1999.²⁵⁹

Lo spazio maggiore è riservato alla dimensione della decarbonizzazione ove si distingue tra emissioni e assorbimenti di gas a effetto serra, da un lato, e energie rinnovabili, dall'altro.²⁶⁰

Il piano, nella sua versione definitiva, «*conferma il traguardo indicato dall'Italia per il 2030 nei settori non-ETS²⁶¹, ossia una riduzione del 33 % rispetto ai livelli del 2005, ai sensi del regolamento sulla condivisione degli sforzi, e fornisce i numeri assoluti stimati del*

²⁵⁸ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione in data 14 ottobre 2020 intitolato «*Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia*» (SWD(2020) 911 draft).

²⁵⁹ 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. Si veda BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2022, p. 299.

²⁶⁰ E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione proconcorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006; M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in Riv. It. dir. pubbl. com., 2009, p. 649 e ss.

²⁶¹ Il sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (*European Union Emissions Trading System - EU ETS*) è il principale strumento adottato dall'Unione europea per raggiungere gli obiettivi di riduzione della CO₂ nei principali settori industriali e nel comparto dell'aviazione. Il sistema è stato introdotto e disciplinato nella legislazione europea dalla Direttiva 2003/87/CE (Direttiva ETS). Cfr. <https://www.mase.gov.it/pagina/emission-trading>.

traguardo per il 2025 (243 Mt CO₂eq²⁶²) e per il 2030 (221 Mt CO₂eq). Stima inoltre lo sforzo cumulativo supplementare di riduzione in relazione alla proiezione con politiche e misure vigenti (142 Mt CO₂eq) dal 2021 al 2030». Ciò significa che «qualora si realizzassero i benefici attesi dall'attuazione di tutte le politiche e misure previste (scenario con misure aggiuntive "CMA"), nel 2030 l'Italia conseguirebbe una riduzione del 34,6 % rispetto al 2005 nei settori ESR».

Si dichiara che il raggiungimento di tale obiettivo dovrebbe avvenire tramite la pianificazione di misure volte a ridurre del 35%, rispetto ai livelli iniziali, le emissioni italiane di gas a effetto serra nei settori che rientrano nel regolamento sulla condivisione degli sforzi.

Pur stimando lo sforzo cumulativo supplementare di riduzione in relazione alla proiezione con politiche e misure vigenti tra il 2021 e il 2030, non sono indicate le modalità attraverso le quali dovrebbe rispettarsi la disciplina per l'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF).²⁶³

Per quanto concerne i trasporti, le misure previste sono molteplici e abbracciano gli incentivi al trasferimento modale, la promozione dei trasporti pubblici, l'obbligo di miscelazione di combustibili alternativi e il miglioramento dei requisiti di pianificazione della mobilità urbana. Gli incentivi fiscali e le quote minime obbligatorie negli appalti pubblici dovrebbero costituire le leve per favorire lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica necessarie per l'elettromobilità.²⁶⁴

In materia di energie rinnovabili, il contributo all'obiettivo dell'UE per il 2030 è fissato nella misura del 30% ed è valutato sufficientemente ambizioso per via del superamento della quota minima del 29% risultante dalla formula di cui all'allegato II del regolamento sulla *governance*.²⁶⁵

²⁶² Mt CO₂eq è la sigla che indica milioni di tonnellate di CO₂ equivalente; si tratta di un'unità di misura che permette di pesare insieme emissioni di gas serra diversi con differenti effetti climateranti.

²⁶³ Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

²⁶⁴ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 1, 2020, p. 119 e ss.

²⁶⁵ Si consideri che la cogenza di tale tematica si rinviene altresì dal fatto che, in numerose pronunce, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime delle previsioni normative regionali perché in contrasto con il fondamentale principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, come stabilita dalla direttiva 2001/77/CE sulla «*promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*». In tal senso si rinvia, tra tante, Corte cost., nn. 177/2018, 86/2019, 148/2019, 286/2019, 106/2020 e 258/2020. In quest'ultima pronuncia la Consulta ha affermato che

Sono approfonditi tre ambiti: l'energia elettrica; il riscaldamento e il raffrescamento; i trasporti. Il primo settore, che tratta della generazione di energia da fonti rinnovabili che dovrebbe raggiungere il 55% nel 2030, distingue tra energia solare, energia idroelettrica ed energia eolica.²⁶⁶ La prima fonte dovrebbe diventare la principale scavalcando la seconda, la terza dovrebbe svilupparsi e raddoppiare la produzione; sulle modalità che dovrebbero condurre a questi traguardi, la Commissione europea manifesta delle perplessità per via della mancanza di chiarezza in ordine alle misure che dovrebbero essere adottate. A questo deve aggiungersi che la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001 ha comportato una frammentazione del contesto normativo che, di fatto, ha contribuito a frenare la diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili in Italia.²⁶⁷ Infatti, l'art. 117, comma 3, Cost.

«È costituzionalmente illegittimo l'art. 12 l. reg. Puglia 23 luglio 2019, n. 34. La disposizione regionale impugnata, nell'imporre condizioni per ottenere il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici, non rispetta i principi fondamentali in materia di energia fissati dalla legge statale. La disciplina statale delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo e il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentt. nn. 177 del 2018, 86, 148, 286 del 2019, 106 del 2020)». Corte Costituzionale, 2 dicembre 2020, n. 258, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2020, 6, 3045.

²⁶⁶ È interessante notare che la Corte costituzionale ha ritenuto *«costituzionalmente illegittimo l'art. 18, comma 3, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11, nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici. L'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, con le relative linee guida, disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti da fonte rinnovabile, appartiene ai principi fondamentali della materia dell'energia, di competenza legislativa concorrente; sicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale. Né a ciò è di ostacolo la "clausola di salvezza" contenuta nell'art. 19 dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003, poiché la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve comunque coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Pertanto, la disposizione censurata, dettata in materia di utilizzazione delle acque, contenendo anche il divieto assoluto di realizzazione, negli argini fluviali, di qualsivoglia manufatto per la produzione di energia idroelettrica, senza prevedere, come eccezione, la possibilità di realizzare opere compatibili con l'esigenza di prevenire rischi idrogeologici, si pone in contrasto con i richiamati principi fondamentali della materia che richiedono, all'opposto, che la produzione di energia idroelettrica sia favorita. La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque (sentt. nn. 275, 308 del 2011, 199 del 2014, 69 del 2018)».* In questi termini Corte Costituzionale, 19 giugno 2019, n. 148, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 3, 1655.

²⁶⁷ Sul punto si rinvia a L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011, *passim*; M. VOLONTÈ, *Il recepimento dei principi sulle rinnovabili nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4, 2019, nota a Corte Cost., 15 aprile 2019, n. 86. La Consulta, nella pronuncia da ultimo citata, ha rilevato che *«È costituzionalmente illegittimo l'art. 8 l. reg. Basilicata 24 luglio 2017, n. 19. La disposizione censurata — la quale ha inserito il comma 4-bis all'art. 6 l. reg. Basilicata n. 25 del 2009, con cui la Regione Basilicata ha dato attuazione al cosiddetto "Piano casa", in relazione a quanto stabilito nell'Intesa, raggiunta in sede di Conferenza unificata, il 10 aprile 2009 — introducendo, unilateralmente, deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi*

nella sua formulazione vigente, include tra le materie di legislazione concorrente «*l'attività di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», con la conseguenza che lo Stato dovrebbe limitarsi ad individuare i principi generali, lasciando l'attuazione di dettaglio alle Regioni.²⁶⁸

Per quanto concerne il riscaldamento e il raffrescamento, è previsto un incremento di consumo di energia da fonti rinnovabili che avverrà contestualmente a un efficientamento energetico.

In merito al settore dei trasporti, sotto questo profilo, vi è un aumento della quota delle energie rinnovabili che dovrebbe attestarsi sul 22% entro il 2030. Diverse sono le iniziative che vanno dalla promozione del biometano all'introduzione di una quota obbligatoria per il consumo dei biocarburanti convenzionali e avanzati. L'obiettivo è considerato impegnativo ma sostenuto da misure finalizzate a incentivare il ricorso alle energie rinnovabili.

Per quanto riguarda la dimensione dell'efficienza energetica, il contributo dell'Italia previsto per il 2030 è di 125,1 Mtep per il consumo di energia primaria e 103,8 Mtep per il consumo di energia finale.²⁶⁹ I «*risparmi cumulativi da realizzare ai sensi dell'articolo 7*

straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente, stabiliti dalla citata l. reg. n. 25 del 2009, per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano muniti di piani paesaggistici, viola la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto si pone in evidente contrasto con quanto stabilito in relazione alle previsioni del piano paesaggistico regionale, configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali, dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

²⁶⁸ Sul riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» la Corte costituzionale ha rilevato che «*È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l.r. Toscana 7 giugno 2020 n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011) [Le disposizioni dichiarate incostituzionali prevedevano, rispettivamente: la possibilità di realizzare nelle aree rurali impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 Kw, con la conseguente introduzione di un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra (comma 1); sempre nelle aree rurali, la previsione del rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 Kw, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto, con la conseguente modifica del modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale fondato sulla conferenza di servizi sincronica (comma 2); l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale recante le disposizioni impugnate (comma 3)]*». Corte cost. 30 luglio 2021, n. 177, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2021, 5, I, p. 1457.

²⁶⁹ G. BARTUCCI, *Competere oggi nel mercato dell'efficienza energetica*, in www.ilmerito.org. L'Autore rileva che, definire «mercato» come «*il business dell'efficienza energetica è come chiamare teorema ciò che in realtà è solo un corollario*» posto che, di fatto, «*il vero teorema è rappresentato dall'innovazione e dalla sua continua evoluzione tecnologica che portano inevitabilmente con sé quell'efficientamento energetico che oggi rende le tecnologie migliori*».

della direttiva sull'efficienza energetica» sono indicati pari a 50 977 ktep per l'intero periodo 2021-2030.²⁷⁰

Sono definite le misure per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica che si pongono in continuità con quelle precedenti attraverso il loro rafforzamento o la loro riforma.²⁷¹ Le stesse dovrebbero realizzare un risparmio coerente con l'obiettivo prefissato per il 2030 se attuate e potenziate correttamente. «*Gli impatti maggiori sono attribuiti al meccanismo di detrazione fiscale per la ristrutturazione degli edifici e al meccanismo dei certificati bianchi, entrambi strumenti già consolidati in Italia*» nonché alle misure del settore dei trasporti. Un *focus* è riservato all'efficienza energetica degli edifici, dove sono previste misure e azioni realistiche, desumibili dall'indicazione del numero esatto di edifici da ristrutturare da determinare in sede di strategia di ristrutturazione a lungo termine per la quale manca un calendario e la stima dei benefici.

In merito alla dimensione della sicurezza energetica, si sottolinea come mantenere elevati livelli di sicurezza dell'approvvigionamento energetico sia una priorità «*in considerazione della trasformazione del sistema energetico in corso che punta all'obiettivo del 55 % di energia elettrica da fonti rinnovabili e all'aumento delle quote di energia rinnovabile interna*». Tuttavia, si rilevano delle discrasie dovute alla mancata considerazione della connessione con gli altri Stati membri e dei rischi specifici di territori isolati come la Sicilia o la Sardegna.

È palesata la volontà di ridurre il livello di dipendenza, seppure in termini minimali (dal 77,7 % del 2016 al 75,6 % nel 2030 e al 74,6 % nel 2040); di diversificare le fonti, specie sviluppando il mercato del GNL e dei gas rinnovabili; di conseguire l'obiettivo di interconnessione elettrica e migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas; di eliminare gradualmente il carbone entro il 2025; di ridurre il consumo di combustibili fossili e a promuovere le bioraffinerie, i biocarburanti e lo stoccaggio; di aggiornare il piano di emergenza in linea con il regolamento sulla preparazione ai rischi e le misure di sostegno in materia di flessibilità e resilienza del sistema.

²⁷⁰ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, modificata dalla direttiva (UE) 2018/2002.

²⁷¹ L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, in *Annuario di diritto dell'energia*, 2016, pp. 63-77.

Di rilievo risulta la consapevolezza dell'importanza di temi come la cybersicurezza e il coordinamento transfrontaliero nel settore energetico, alla quale però non fa eco l'indicazione di misure specifiche.

Più articolata risulta la parte dedicata alla dimensione del mercato interno dell'energia, che è la dimensione maggiormente esplorata dopo quella della decarbonizzazione.²⁷²

I temi sviluppati sono quattro: l'interconnettività; l'infrastruttura di trasmissione; l'integrazione; la povertà energetica.

In estrema sintesi, per quanto attiene all'interconnettività, il livello previsto è del 10% per il 2030 ma non è esplicitato se vi è l'intenzione di raggiungere quello del 15% previsto dall'Unione europea;²⁷³ per quanto riguarda l'infrastruttura di trasmissione, si distingue tra settore elettrico e settore gas dove sono pianificati una serie di interventi diretti, rispettivamente, a ridurre fenomeni di congestione²⁷⁴ e a migliorare la flessibilità e la

²⁷² Al riguardo vale la pena ricordare che, come affermato in dottrina, «il diritto amministrativo [...], quasi come un novello Proteo, assume sempre nuove forme. Ed è prevedibile che sarà così anche in futuro, al di là di ogni politica di deregolamentazione, liberalizzazione o privatizzazione, fin tanto che ci saranno interessi pubblici da tutelare, come quello ambientale, che il mercato, lasciato a sé stesso, non è strutturalmente in grado di internalizzare e proteggere». In questi termini M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, I, p. 239.

²⁷³ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.2, p. 86 e ss.: «A livello nazionale lo sviluppo delle linee elettriche transfrontaliere riguarda principalmente i progetti di nuovi reti pubbliche comprese nei Piani di sviluppo di Terna, che sono integrati da nuove interconnessioni finanziate integralmente o in parte da soggetti terzi ai sensi del Regolamento CE 2019/943.

Terna è tenuta, per specifico vincolo del proprio mandato di TSO e della concessione rilasciata dal MiSE, a gestire e sviluppare la capacità di interconnessione con i sistemi elettrici di altri Paesi al fine di garantire una maggiore sicurezza e ridurre i costi di approvvigionamento dell'energia elettrica.

[...] Relativamente all'obiettivo 15% al 2030, si fa presente che esso è attualmente calcolato come rapporto tra Net Transfer Capacity (NTC) delle interconnessioni e capacità di generazione netta installata. A tale riguardo, l'elevata potenza da fonti rinnovabili non programmabili prevista al 2030 nello scenario con obiettivi del Piano (50 GW di solo fotovoltaico), fonti caratterizzate peraltro da una producibilità comparativamente ridotta, rendono particolarmente arduo per l'Italia raggiungere l'obiettivo suddetto. L'elevata quantità di fonti rinnovabili non programmabili costringerà inoltre a mantenere disponibile una significativa quota di capacità di generazione termoelettrica, al fine di garantire i necessari margini di riserva per l'esercizio in sicurezza del sistema.

Tale difficoltà si aggiunge al fatto che l'Italia è geograficamente un paese periferico dell'Unione e quindi con minori potenzialità fisiche di incremento delle interconnessioni transfrontaliere che, a loro volta, necessitano di essere realizzate in condizioni morfologicamente complesse (attraverso la catena montuosa alpina o in tratti sottomarini), quindi con incrementi significativi dei costi».

²⁷⁴ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.2, p. 89: «Con riferimento agli sviluppi della rete elettrica di trasmissione dovrà essere realizzato l'insieme delle misure previste nel Piano di Sviluppo e di Difesa di Terna (che già analizzavano scenari di forte crescita delle rinnovabili e per le quali si rimanda ai PdS 2017 e 2018 di Terna), nonché ulteriori rinforzi di rete - rispetto a quelli già pianificati nel Piano di sviluppo 2017 - tra le zone nord, centro nord e centro sud, tesi a ridurre il numero di ore di congestione tra queste sezioni».

sicurezza di alimentazione del mercato oltre che a creare capacità di esportazione²⁷⁵; per quanto concerne l'integrazione del mercato, lo sguardo è rivolto all'aumento della flessibilità mediante impianti di produzione termoelettrici e all'aumento della partecipazione di nuove risorse flessibili quali l'aggregazione e la gestione della domanda i nuovi sistemi di stoccaggio.²⁷⁶

Una particolare attenzione è riservata agli obiettivi nazionali per tutelare i consumatori di energia e migliorare la competitività del settore dell'energia al dettaglio.²⁷⁷ Rilevata l'esistenza, per il settore elettrico, di un *gap* di prezzo rispetto alla media europea, se ne evidenziano le cause individuate (i) nel «*maggior prezzo dell'energia all'ingrosso*»,— dovuto al prezzo del gas superiore alla media europea e al «*mix energetico fortemente spostato verso impianti a ciclo combinato a gas che, seppure più efficienti, hanno costi variabili più alti rispetto a centrali a carbone e nucleare, presenti invece in modo ancora significativo nei mix energetici europei*»; (ii) nella «*crescita dei costi per i servizi di rete, sia per la maggior complessità nella gestione di una rete sviluppata su un territorio con*

²⁷⁵ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.2, p. 90: «*Nel corso del 2018 sono state completate le attività relative alla realizzazione del progetto "Supporto al mercato nord ovest e flussi bidirezionali transfrontalieri" che ha come obiettivo il miglioramento della flessibilità e della sicurezza di alimentazione del mercato nell'area nord occidentale del Paese e la creazione di capacità di esportazione presso i punti di interconnessione di Tarvisio e di Passo Gries (fino a 40 MSm3/g complessivi)*».

²⁷⁶ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 91 e ss.: «*L'aumento della flessibilità del sistema è sicuramente uno degli obiettivi nazionali relativi al mercato interno dell'energia. Esso sarà perseguito sia tramite un incremento della flessibilità del parco di generazione termoelettrica esistente, sia, soprattutto, estendendo la partecipazione al mercato a nuove risorse flessibili. Tra queste ultime si identificano l'aggregazione e la gestione della domanda, il maggior coinvolgimento della generazione distribuita e rinnovabile non programmabile ai mercati dei servizi e lo sviluppo di nuovi sistemi di accumulo.*

Gli obiettivi da perseguire sono funzionali alla transizione verso un assetto di mercato integrato e coordinato a livello europeo, che mette al centro il consumatore consapevole e attivo e nel quale sarà sempre più rilevante la partecipazione delle risorse distribuite».

In generale sulla tematica della partecipazione e del tema dell'inclusività dei processi decisionali, si rinvia a L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 2007, 11 ss.

²⁷⁷ Si consideri che la giurisprudenza amministrativa, sul finire degli anni '90, aveva rilevato che «*il riferimento al prezzo non significa che questo debba essere sempre remunerativo dei costi sopportati dal produttore*» con la conseguenza che il prezzo «*non può essere usato per sostenere che esso debba coprire in ogni caso costi e profitti del produttore*». Ed ancora che «*legittimamente l'Autorità per l'energia elettrica e il gas afferma la necessità di un adeguamento graduale dei prezzi delle eccedenze di energia elettrica, nella prospettiva del recepimento della direttiva Ce 19 dicembre 1996 n. 92*» (così T.A.R., Milano, sez. II, 17 febbraio 1999, n. 601).

In questa pronuncia il Giudice amministrativo aveva ritenuto che un aggravio dei prezzi dell'energia per gli utenti finali, ove fosse sproporzionato rispetto agli obiettivi di incentivazione dello sviluppo del mercato in ambito concorrenziale, doveva essere ritenuto incoerente e contraddittorio rispetto al fine della tariffa medesima. Infatti l'utente finale paga il corrispettivo del servizio offerto, non potendosi, o meglio non dovendosi, accollare i rischi di una pratica commerciale o di una strategia avventata o illecita, o di una posizione sul mercato non più conveniente ed economicamente proficua.

*oggettive peculiarità orografiche, sia perché l'Italia ha un mix di produzione con una quota da rinnovabili fra le più alte in Europa»; (iii) negli «elevati oneri di sistema, soprattutto per le politiche di sostegno alle rinnovabili e all'efficienza energetica, più incisive rispetto ad altri Paesi UE».*²⁷⁸

In tale specifico contesto, è fissato *«l'obiettivo del contenimento di tutte le voci che concorrono a determinare questo svantaggio di prezzo e dell'impatto degli oneri per la crescita delle fonti rinnovabili»* al fine di tutelare il potere d'acquisto dei consumatori *«e la competitività delle PMI e dei settori industriali energivori, prevenendo i rischi di delocalizzazione»* nell'ottica della salvaguardia del livello occupazionale.²⁷⁹

Si tratta di un tema che valorizza il ruolo dei consumatori chiamati a migliorare la trasparenza e la competitività del mercato al dettaglio. Tale traguardo si vuole raggiungere anche completando il processo di liberalizzazione del mercato al dettaglio delineato dalla legge 124/2017 finalizzata al definitivo superamento del regime di regolazione del prezzo che interessa consumatori domestici e piccole imprese.²⁸⁰

Le misure del governo, completate dall'intervento dell'autorità di regolazione, dovrebbero, da un lato, promuovere lo sviluppo della competenza del consumatore e la sua consapevolezza sulle opportunità e sui benefici offerti dal mercato, dall'altro, garantire effettive condizioni di concorrenza tra i fornitori.²⁸¹

²⁷⁸ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 96 e ss.

²⁷⁹ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 96 e ss. La tematica dei prezzi, già in tempi meno recenti, era stata considerata con attenzione dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che, proprio con riguardo alla determinazione del prezzo, aveva rilevato che *«l'accertamento dei costi dei fattori della produzione prescinde dalle situazioni particolari e va effettuato guardando agli elementi generali comuni a tutte le imprese che producono le merci ed i servizi di cui debba determinarsi il prezzo»*. Ed infatti, ad avviso del Consiglio di Stato, *«Nella determinazione dei prezzi di merci e servizi il CPP»*, ovvero il comitato provinciale prezzi, *«non è tenuto a fissare un prezzo che copra il costo unitario effettivo anche di una singola impresa non competitiva, ma quello che, valutati gli elementi generali comuni a tutte le imprese, che producono le stesse merci o servizi, risulti il più remunerativo possibile»*. In altri termini, deve essere dato rilievo alle (sole) componenti della produzione che possono essere considerate imprescindibili nella loro essenza, considerato il risultato finale (consistente nella produzione e nella distribuzione energetica) e, quindi, solo queste possono rientrare nel calcolo aritmetico che determina la tariffa finale; non può dirsi altrettanto degli elementi di costo che possono influenzare il prezzo a seconda dell'operatore economico. Così, Cons. Stato, sez. VI, 26 febbraio 1982, n. 79.

²⁸⁰ E. SCHENATO, *Recenti tendenze in tema di liberalizzazione del mercato dell'energia*, in *Riv. giur. Ambiente*, n. 5/2014, p. 64.

²⁸¹ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 96 e ss.: *«[...] si parte da un contesto generale che ha visto accresciuti in questi anni gli strumenti di informazione e di tutela offerti al consumatore per maturare maggiore consapevolezza e orientare correttamente la scelta sulla fornitura. Solo per citare i più significativi, lo Sportello per il consumatore di energia, il servizio di conciliazione, il portale per la confrontabilità delle offerte; il Sistema Informativo Integrato (SII) e il portale consumi gestiti da Acquirente Unico. Il portale dei consumi, entrato in esercizio nel 2019, risponde anche a un'esigenza evidenziata nella consultazione del Piano relativa alla necessaria divulgazione ai clienti finali di*

Quest'ultimo argomento si lega all'altro pilastro della dimensione del mercato interno dell'energia, quello della povertà energetica. Preliminarmente deve osservarsi come questo tema, nel biennio 2021-2022 salito agli onori della cronaca, in realtà figura oggetto di un'analisi approfondita già nel PNIEC definitivo del 2019. Vi è una chiara presa d'atto dell'aumento, verificatosi nel corso del primo decennio del 2000, della quota di spesa che le famiglie destinano all'acquisto di energia elettrica e riscaldamento. Si osserva che l'andamento dei prezzi si è aggravato *«anche a causa della crisi economica che ha investito il nostro Paese, portando con sé una contrazione della spesa media complessiva familiare»* con un'incidenza non *«uniforme all'interno delle diverse fasce della popolazione»* spiegando i maggiori effetti sulle famiglie meno abbienti.²⁸²

Ulteriore conseguenza di questo incremento dei prezzi, che porta le famiglie a destinare una maggiore quota delle loro risorse disponibili all'acquisto di beni e servizi energetici, è la compressione degli altri bisogni essenziali che rischiano di rimanere insoddisfatti. La questione è stata presa in considerazione anche dalla giurisprudenza amministrativa che, in un recente arresto, ha avuto modo di rilevare che lo scostamento dal programma vincolante di immissione o di consumo determina un sovracosto, che si realizza o sotto forma di spreco dell'energia consumata, o sotto forma di maggior prezzo che il gestore deve sostenere per procurarsi l'energia che gli manca al fine di stabilizzare il sistema in ragione della programmazione vincolante non rispettata; in ogni caso, l'effetto economico finale è l'aumento del c.d. corrispettivo *uplift*, ovvero, pur se con qualche approssimazione, del prezzo finale dell'energia che è necessaria per rendere il sistema funzionante: tale aumento si riverbera ovviamente sulle bollette pagate dai cittadini.²⁸³

tutti i dati di misura in possesso dei distributori. Inoltre, l'ARERA ha introdotto nuove regole in materia di fatturazione e relative tempistiche e ha riformato i processi di switching, per una maggiore trasparenza e standardizzazione, rivedendo termini e procedure e rafforzando le garanzie per i consumatori».

Per approfondimenti si rinvia alle considerazioni sempre attuali di F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino, 2005; E. FERRARI (a cura di), *I servizi a rete in Europa. Concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, Milano, 2000.

²⁸² Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 97 e ss.: *«[...] nel 2016 il 10% delle famiglie con i consumi più bassi aveva una spesa elettrica pari al 4,5% della spesa complessiva, mentre il 10% delle famiglie con i consumi più alti aveva una spesa elettrica pari all'1% della spesa complessiva (per il riscaldamento le quote sono, rispettivamente, del 4,5% e 2%). Confrontando la dinamica della quota di spesa assorbita dai prodotti energetici tra il 2007 e il 2016 si nota come siano proprio le famiglie meno abbienti quelle che hanno subito aumenti maggiori».*

²⁸³ Ad avviso del Tar lombardo, infatti, *«Ogni scostamento della realtà rispetto alle previsioni, e in particolare ogni scostamento dal programma vincolante di immissione o di consumo genera un sovracosto o sotto forma di spreco dell'energia consumata, ovvero sotto forma di maggior prezzo che il gestore deve sostenere per procurarsi l'energia che gli manca per stabilizzare il sistema a causa della programmazione vincolante non rispettata. In termini di effetto economico finale, ciò si traduce in un aumento del c.d. corrispettivo uplift,*

Tale constatazione in apparenza scontata pone il problema della definizione del concetto di povertà energetica.²⁸⁴ Infatti, il tema risulta al centro dell'attenzione delle istituzioni europee, considerato che anche la Corte di Giustizia ha avuto modo di rilevare che «*gli Stati membri adottano misure adeguate per tutelare i clienti finali ed assicurano in particolare ai clienti vulnerabili un'adeguata protezione. In questo contesto, ciascuno Stato membro definisce il concetto di cliente vulnerabile che può riferirsi alla povertà energetica e, tra l'altro, al divieto di interruzione delle forniture a tali clienti in momenti critici. Gli Stati membri garantiscono che siano applicati i diritti e gli obblighi relativi ai clienti vulnerabili. [...] Essi garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali ed ai meccanismi di risoluzione delle controversie*».²⁸⁵ Tuttavia non è comprensibile né accettabile che non vi sia una norma (intesa in senso lato) in grado di perimetrare l'insieme delle famiglie che versano in difficoltà per via dell'acquisto dei citati beni e servizi energetici che non possono essere sostituiti altrimenti.

La questione non è di poco momento in quanto per definire gli obiettivi di riduzione della povertà energetica «*è necessario comprendere quali siano le sue principali*

*ovvero con qualche approssimazione del prezzo finale dell'energia necessaria a far funzionare il sistema; aumento che si riflette, come è ovvio, sulle bollette che pagano i cittadini. Per evitare tale conseguenza, evidentemente contraria al pubblico interesse, ai sensi dell'art. 14, comma 7 della delibera n. 111/06, il gestore di rete segnala all'Autorità i significativi e reiterati scostamenti dall'applicazione dei principi enunciati al comma precedente, ovvero dai principi della programmazione vincolante prudentemente calcolata, per l'adozione dei relativi provvedimenti di competenza. Ne consegue che le condotte tenute nell'esecuzione del contratto non assumono solo rilevanza contrattuale ma legittimano l'intervento dell'Autorità. Lo sbilanciamento comporta una responsabilità non solo nei confronti della controparte contrattuale ma anche nei confronti del sistema, che è vigilato dall'AEEGSI (ora ARERA); infatti, lo sbilanciamento volontario comporta una lesione del diritto degli utenti finali ad una corretta formazione del prezzo dell'energia sul mercato e ad una corretta determinazione degli oneri di dispacciamento ad essi trasferiti» (T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 2 maggio 2019, n. 980, in *Foro Amministrativo* (II) 2019, 5, 850).*

²⁸⁴ Da segnalare, ancora una volta, come la giurisprudenza amministrativa abbia mostrato sensibilità verso il tema della povertà energetica, ritenendo che «*La direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, relativa alle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, impone agli Stati membri di assicurare alle imprese elettriche un trattamento trasparente, proporzionato e non discriminatorio (articolo 3, paragrafo 4) e consente loro di intervenire, in via straordinaria e temporanea, nella fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica, la quale è prioritariamente rimessa alle dinamiche concorrenziali del mercato, sia con misure proporzionate e non discriminatorie in favore dei clienti civili in condizioni di povertà energetica (articolo 5, paragrafi 3, 4 e 5) sia con misure, in favore degli altri clienti civili e delle microimprese, che fissino un livello remunerativo, comunque superiore al costo, tale da consentire un'effettiva concorrenza sui prezzi (articolo 5, paragrafi 6 e 7) [...]*». In questi termini T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 9 febbraio 2023, (ud. 23/11/2022, dep. 09/02/2023), n. 356, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2023, 3, I, p. 650.

²⁸⁵ Corte giustizia UE, sez. X, 30 aprile 2020, n. 5, in *Foro Amministrativo* (II) 2020, 4, 692.

determinanti».²⁸⁶ Tale considerazione costituisce il presupposto logico per la loro individuazione: (i) l'evoluzione dei consumi energetici residenziali e del relativo mix utilizzato; (ii) l'andamento atteso dei prezzi dei prodotti energetici; (iii) le dinamiche della spesa complessiva delle famiglie; (iv) l'evoluzione demografica.

Proprio lo studio di queste variabili ha condotto alla formulazione di una previsione destinata a rivelarsi la più fallace. Nel PNIEC definitivo 2019, infatti, si ipotizzava che la tendenza dell'incidenza della povertà energetica potesse ridursi negli anni successivi «*mantenendosi nell'intervallo tra il 7 e l'8% con una riduzione di circa un punto percentuale rispetto al valore del 2016*». In tale contesto, si era prospettato, come mezzo di contrasto al fenomeno, una maggiore efficacia delle misure a sostegno della spesa energetica e l'incentivo all'adozione di soluzioni per l'efficientamento energetico degli edifici.

In termini generali, può osservarsi come, già nella fase della formulazione di questi intendimenti vi fosse la consapevolezza di alcune difficoltà materiali per la messa a terra delle iniziative necessarie al raggiungimento degli obiettivi. Per quanto esemplificativa, già la questione relativa al rafforzamento dei *bonus* elettrico e gas, abbisognavole di un intervento per modulare l'entità del beneficio al fine di consentirne l'accesso alle famiglie in condizioni di disagio economico-fisico, mostrava i limiti di un'azione diretta tradurre in obiettivi concreti le attività dichiarate.²⁸⁷ La citata consapevolezza, infatti, emergeva dalle stime dell'autorità di regolazione secondo cui solo un terzo dei potenziali beneficiari aveva fatto ricorso all'agevolazione per via della scarsa conoscenza della misura e dell'onerosità amministrativa degli adempimenti previsti.

L'unico contesto che appariva e che poi, all'atto pratico, si è rivelato un ambito suscettibile di interventi di ampia portata è quello relativo alle misure dirette a promuovere la riduzione del fabbisogno energetico degli immobili della popolazione meno abbiente.

Il PNIEC evidenzia come tale efficientamento risulti particolarmente oneroso per le famiglie impossibilitate a effettuare investimenti di un certo tipo e che hanno anche difficoltà ad utilizzare gli strumenti che incentivano l'efficienza energetica. Sulla base di tale

²⁸⁶ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2021), sezione A, paragrafo 2.4.3, p. 97 e ss.

²⁸⁷ Sul punto, si veda R. MAGGIAN, *Guida al welfare italiano: dalla pianificazione sociale alla gestione dei servizi. Manuale per operatori del welfare locale*, Santarcangelo di Romagna, 2011, p. 344. L'Autore, nel rilevare come il *bonus* elettrico sia stato introdotto con il d.m. 28 dicembre 2007, ricorda come lo stesso possa essere definito come «*l'agevolazione che riduce la spesa sostenuta dai clienti domestici per la fornitura di energia elettrica. Ne possono beneficiare le famiglie in condizioni di disagio economico e quelle presso le quali vive un soggetto in gravi condizioni di salute mantenuto in vita da apparecchiature domestiche elettromedicali*».

constatazione si prospetta la possibilità di misure che possano agevolare il superamento di questi ostacoli per consentire il conseguimento di vantaggi che ridondano a favore dell'intera collettività e non solo dei singoli per via del risparmio complessivo dei consumi che si realizzerebbe.

Le considerazioni di cui sopra permettono di apprezzare le conclusioni che su questo tema il PNIEC offre partendo da una critica costruttiva per giungere a un programma di azioni dai contorni meglio definiti. In questo senso, deve leggersi l'affermazione secondo cui «*gli strumenti [...] esistenti [...] – i bonus elettrico e gas, la detrazione fiscale per lavori di riqualificazione energetica (c.d. “Ecobonus”), il Conto Termico – si prestano, se opportunamente modificati e coordinati, a contrastare il fenomeno della povertà energetica in Italia*» e devono fungere da stimolo per «*stabilire una ‘misura ufficiale’ della povertà energetica*». Sulla scorta di tali premesse, quest'ultima può dunque essere «*intesa quale difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un ‘valore normale’*».²⁸⁸

Cambiando completamente prospettiva, per quanto concerne la dimensione della ricerca innovazione e competitività, va detto che il piano individua per tale ambito le priorità traguardando due orizzonti temporali: il 2030 e il 2050.²⁸⁹ In via generale, l'attenzione maggiore è riservata a specifici settori: «*[...] le energie rinnovabili (in particolare il fotovoltaico, il solare a concentrazione o CSP e l'energia del mare), i sistemi per l'accumulo (compreso l'idrogeno e la conversione dell'energia elettrica in gas), l'integrazione delle energie rinnovabili nel sistema energetico, i dispositivi d'impianto per la sicurezza del sistema elettrico, la mobilità elettrica, le bioraffinerie, i materiali, i processi e i sistemi per l'efficienza energetica dell'industria e degli edifici*».²⁹⁰

Ma la questione implica problematiche di non poco momento, se solo si considera che la transizione ecologica si muove dinamicamente verso l'economia circolare, e che le

²⁸⁸ S. AMOROSINO, *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del p.n.i.e.c. [Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima] e nel p.n.r.r. [Piano Nazionale Ripresa Resilienza]*, in *Rivista Giur. Edilizia*, 2021, 4, 133-142.

²⁸⁹ Si veda F. DONATI, *La Roadmap 2050 e la governance europea dell'Energia*, in *Rivista della regolazione del mercati*, fasc. 1, 2014, pp. 67-80.

²⁹⁰ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione in data 14 ottobre 2020 cit., paragrafo 3, pp. 13 e ss.

infrastrutture verdi, come i trasporti ad emissioni zero, sono obiettivi che non si possono raggiungere a discapito delle misure a tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del paesaggio. Le nuove politiche ambientali, che certamente non sono insensibili a questi problemi, possono in qualche misura cedere alla sostenibilità competitiva. Ed allora, ben si comprende, l'importanza di quanto ribadito dalla Corte costituzionale, secondo la quale il bene giuridico ambiente, inteso in senso unitario, deve essere in ogni caso bilanciato, dovendo coesistere con altri beni, parimenti di natura ambientale, ma volti a tutelare interessi diversi.²⁹¹

Tornando al piano, questo si prefigge lo scopo di definire una strategia a lungo termine con una dichiarazione in sé chiara ma declinata in modo tale da sembrare persino tautologica in quanto presuppone *«che indichi gli obiettivi, le priorità e la determinazione delle misure indispensabili per conseguire gli obiettivi individuati, oltre che aggiornare anche priorità, indirizzi e valutazioni di competitività nel settore delle tecnologie energetiche»*.

Vi è luce maggiore quando si precisa subito dopo che *«l'obiettivo è quello di creare le condizioni di sistema affinché la partecipazione dell'industria e dei centri di ricerca pubblici e privati italiani ai futuri programmi di ricerca previsti [...] sia più ampia e meno frammentata, arrivi a proporsi efficacemente per un ruolo più incisivo e raccolga maggiori successi di quanto non sia avvenuto in passato»*.²⁹²

Un ulteriore tassello, infine, viene aggiunto con l'esplicitazione dei principali obiettivi che dovrebbero avere lo scopo di (i) *«presidiare e sviluppare tecnologie di prodotto e di processo essenziali per la transizione energetica»* e (ii) *«favorire l'introduzione di*

²⁹¹ Vale la pena rilevare, a tale riguardo, che la Corte costituzionale ha ritenuto *«costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l.r. Toscana 7 giugno 2020 n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011) [Le disposizioni dichiarate incostituzionali prevedevano, rispettivamente: la possibilità di realizzare nelle aree rurali impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 Kw, con la conseguente introduzione di un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra (comma 1); sempre nelle aree rurali, la previsione del rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 Kw, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto, con la conseguente modifica del modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale fondato sulla conferenza di servizi sincronica (comma 2); l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale recante le disposizioni impugnate (comma 3)]»*. Corte Costituzionale, 30 luglio 2021, n. 177, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2021, 5, I, 1457.

²⁹² Cfr. L. PERGOLIZZI, *Il d.l. n. 76/2020 nel processo di attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, in www.ambientediritto.it, 2020, 4.

tecnologie, sistemi e modelli organizzativi e gestionali funzionali alla transizione energetica e alla sicurezza».

Volendo usare le parole del Consiglio di Stato *«il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC) del dicembre 2019 persegue l'obiettivo generale di accelerare il percorso di decarbonizzazione e favorire l'evoluzione del sistema energetico da un assetto centralizzato ad uno basato principalmente su fonti rinnovabili, proponendosi di superare l'obiettivo del 30% di produzione energetica da tali fonti.*

*Se ne ricava che obiettivo assolutamente prioritario del PNIEC è quello del passaggio a forme di energie green. Ciò sulla base della considerazione che la politica energetica è strettamente correlata all'azione volta a contrastare il noto fenomeno del riscaldamento globale (global warming)».*²⁹³

Il punto centrale è che, nonostante le precisazioni del caso, le criticità vengono subito in emersione, come attesta la Commissione europea la quale riconosce il carattere ambizioso delle priorità e degli obiettivi ma al tempo stesso rileva come questi richiedano un aumento corposo degli investimenti. L'aumento in questione viene in effetti prospettato nel piano poiché si dà atto del raddoppio dei fondi pubblici previsti per la ricerca nel settore dell'energia pulita che passano 222 milioni di euro nel 2013 a 444 milioni di euro nel 2021. Tuttavia, la stessa Commissione osserva che, alla luce dei progressi compiuti dall'Italia mantenere l'impegno appare un'ambizione assai difficile da realizzare.

Il giudizio è invece più benevolo per quanto concerne gli obiettivi in materia di ricerca e innovazione nel settore delle tecnologie energetiche per sfociare, laddove si esamina l'aspetto della competitività, in una esortazione a sviluppare in Italia il settore industriale delle energie rinnovabili. Si constata che, considerati *«i rapporti sempre più intensi con la catena di approvvigionamento delle energie rinnovabili»*, vi è la volontà di *«promuovere anche la catena di produzione dell'architettura digitale e dei sistemi di automazione legati ai servizi di rete»*.²⁹⁴

Quest'ultimo ambito, al pari di altri,²⁹⁵ è sorretto da ingenti fondi *«diretti a coinvolgere il settore privato e le piccole e medie imprese nella ricerca e nell'innovazione*

²⁹³ In questi termini, Consiglio di Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, (ud. 04/05/2023, dep. 11/09/2023), n. 8261.

²⁹⁴ R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione digitale*, Torino, 2020.

²⁹⁵ Oltremodo riassuntivo delle decisioni assunte in sede di pianificazione nazionale, è il citato Documento di lavoro dei servizi della Commissione in data 14 ottobre 2020, paragrafo 3, p. 13: *«Altri settori specificamente indicati come obiettivi di competitività nazionale e di sviluppo delle prospettive sui mercati esteri sono i)*

e a sostenerli nell'ammmodernamento delle operazioni e nell'aumento della competitività». Per le modalità applicative e gli strumenti di sostegno vi è un richiamo al piano nazionale per l'industria.

3. LALENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUL PNIEC

Il giudizio della Commissione sul piano prende le mosse dai dati oggettivi relativi al rispetto della tempistica per la sua elaborazione comprensiva della tabella indicante le sezioni relative alle raccomandazioni comunitarie.

La valutazione afferisce anche aspetti che possono apparire marginali ma che tali non sono stati considerati. In proposito, è significativa l'attenzione riservata a come è stata organizzata la consultazione pubblica per raccogliere osservazioni e proposte ai fini della scrittura del piano. È interessante rilevare, in particolare, come la Commissione abbia constatato una carenza informativa circa le modalità attraverso le quali le osservazioni sono state processate.

Questa critica verosimilmente deriva da un approccio diverso in ambito europeo al tema della consultazione pubblica; in altri termini, la cultura giuridica del nostro Paese ha recepito con difficoltà tradizioni ben radicate in altri ordinamenti dove si annette massima importanza ad ogni forma di partecipazione alle scelte pubbliche da parte di tutti i potenziali portatori di interessi.²⁹⁶ D'altro canto, è noto che il regolamento sulla *governance* dedichi ampio spazio a questo argomento e, conseguentemente, il non rendere conto adeguatamente dei processi seguiti per coinvolgere i citati potenziali portatori di interessi non può essere tollerato.

Sul versante opposto, può invece riscontrarsi un giudizio positivo sul resoconto fornito in merito ai diversi elementi delle raccomandazioni della Commissione che sono stati integrati nel piano definitivo.

Esplicitamente si afferma che questo applica ampiamente la maggior parte delle raccomandazioni come dimostrano le modifiche puntualmente elencate.

Viene operato un distinguo tra le diverse raccomandazioni a partire da quelle inerenti alle dimensioni dell'«*Unione dell'energia*».

l'economia circolare, ii) l'energia geotermica, iii) i gas di petrolio liquefatti e il metano, iv) il settore del bioetanolo, v) la produzione di batterie e accumuli elettrochimici e vi) il fotovoltaico».

²⁹⁶ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Padova, 2020, p. 43.

Per quanto concerne le energie rinnovabili, si dà atto che l'Italia ha in gran parte applicato la raccomandazione di migliorare gli obiettivi settoriali, tanto che è stata aumentata la quota di energie rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffrescamento nel settore dei trasporti. Nel dettaglio, si osserva che quest'ultimo dato, pari al 22% entro il 2030, è al di sopra del traguardo del 14% fissato dall'Unione europea mentre le misure per promuovere le comunità locali dell'energia, l'autoconsumo e la semplificazione amministrativa appaiono insufficienti.²⁹⁷

Per quanto concerne l'efficienza energetica, il giudizio è più severo poiché si registra un'applicazione parziale della raccomandazione relativa. Nel dettaglio, non vi è stato alcun aggiornamento dei contributi al consumo di energia primaria e al consumo di energia finale che però vengono ugualmente considerati sufficienti per raggiungere il traguardo a livello di Unione europea per il 2030. Il difetto maggiore è stato riscontrato con riguardo alla strategia di ristrutturazione a lungo termine relativa agli edifici per via della sua mancata presentazione.

Analogamente quanto detto per l'efficienza energetica, anche per la sicurezza energetica risulta che l'Italia non ha applicato integralmente la raccomandazione relativa alle misure a sostegno e al ruolo del gas. Vi sono aspetti positivi ed altri negativi: i primi sono riferibili alle misure e agli indicatori sulla flessibilità, quelli negativi attengono al mancato raggiungimento di traguardi specifici e all'assenza di un calendario preciso.

Circa la dimensione del mercato interno dell'energia, si dà conto di un'applicazione parziale della raccomandazione di fissare obiettivi tappe e scadenze chiare. Non sono specificati indicatori chiave di prestazioni, misurabili e solidi, anche se vi è la promozione dell'integrazione settoriale e quella delle energie rinnovabili.

Particolarmente critico è il giudizio sulle raccomandazioni, le quali – non essendo vincolanti – sono rivolte agli Stati membri e contengono solo un invito a conformarsi ad un certo comportamento, che però, con riguardo alla dimensione della ricerca innovazione e competitività, non si ritiene siano stato adeguatamente preso in considerazione.²⁹⁸ Il piano definitivo, infatti, non indica obiettivi specifici e quantificati da perseguire e soprattutto sono deboli i collegamenti con le priorità del piano stesso.

²⁹⁷ *Amplius* si vedano E. CUSA, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2, 2020; M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2021, fasc. 4, pp. 1-11.

²⁹⁸ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.

Sono infine analizzati altri aspetti, ulteriori a quelli propri delle dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», sui quali le valutazioni differiscono. In termini generali, si registra un'applicazione parziale delle raccomandazioni in tema di cooperazione regionale e transizione giusta ed equa mentre si dà atto di una adesione maggiore agli indirizzi europei per quanto concerne le azioni intraprese per eliminare gradualmente le sovvenzioni all'energia (specie quelle ai combustibili fossili) nonché l'analisi della qualità dell'aria e delle emissioni di inquinanti atmosferici.²⁹⁹

Nel complesso, può osservarsi che, per quanto concerne le prime quattro dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», l'Italia ha sostanzialmente tenuto in debita considerazione le raccomandazioni della Commissione, seppure in modo parziale; invece, con riguardo alla rimanente dimensione della ricerca, innovazione e competitività, ha perseverato nella sua scarsa propensione alla pianificazione in un settore nevralgico.³⁰⁰

Non sono infatti nuove le critiche rivolte al nostro Paese in merito alla sua scarsa e talvolta inesistente lungimiranza rispetto a un'area che è considerata il volano dell'economia: la ricerca.³⁰¹ Quanto sopra deve indurre a rivedere al ribasso la «*valutazione sulle valutazioni*», nel senso che, se a una lettura superficiale del documento della Commissione può sembrare che siano stati rispettati, quantomeno nell'insieme, la maggior parte degli indirizzi europei, una riflessione profonda sulle conseguenze derivanti da una seria (e mancante) programmazione nella ricerca e nell'innovazione, per la scoperta dei settori del futuro, impedisce di esprimere giudizi positivi.³⁰²

In altri termini, non è peregrina la tesi per la quale tutti gli sforzi profusi nelle prime quattro dimensioni dell'«*Unione dell'energia*» potrebbero essere vanificati dall'assenza di un analogo impegno nella quinta dimensione. È oggettivamente difficile immaginare

²⁹⁹ Si veda C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5, 2021.

³⁰⁰ In un sottoparagrafo specifico del documento della Commissione, intitolato «*Legami con il semestre europeo*», può leggersi: «*Nel quadro del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche nell'UE e della relazione per paese 2019, l'Italia ha ricevuto una raccomandazione specifica per paese in materia di clima ed energia, secondo cui l'Italia dovrebbe 'porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture [sostenibili], tenendo conto delle disparità regionali*'». Gli atti richiamati in questo passaggio sono due: (i) l'allegato D della relazione per paese del 2019 che indica gli investimenti prioritari per la politica di coesione 2021-2027, i quali contribuiscono in modo sostanziale alla transizione verso l'energia pulita; (ii) la raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (COM(2019) 512 final).

³⁰¹ C. COMPAGNO, P. PITTINO (a cura di), *Ricerca scientifica e nuove imprese*, 2006, Torino.

³⁰² G.D. COMPORTI, S. LUCATTINI, *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020, p. 139.

l'ottenimento di ottimi risultati nel lungo periodo negli ambiti delle energie rinnovabili ovvero dell'efficienza energetica senza adeguati investimenti nella ricerca e nell'innovazione in quanto fenomeni di obsolescenza sono destinati inevitabilmente a manifestarsi.

In definitiva, è auspicabile che l'Italia guardi con maggiore attenzione a questo ambito a prescindere dalle sollecitazioni europee veicolate per il tramite di atti comunitari.

4. LA PROPOSTA DI AGGIORNAMENTO

4.1. *Le note introduttive*

Com'è logico che sia, la prima area della sezione iniziale illustra la struttura del piano nazionale fornendo le coordinate necessarie a una corretta lettura dello stesso.

L'esordio nel primo paragrafo è di carattere assolutamente generale e vuole rimarcare la piena e convinta adesione dell'Italia alle politiche unionali che sono dichiaratamente volte a rafforzare l'impegno per la decarbonizzazione dei sistemi energetici ed economici europei e a portare l'Europa ad acquisire una *leadership* in ambito internazionale.

Proprio con riguardo alla conquista di tale *leadership* si pongono i primi problemi di natura interpretativa sul significato da attribuirvi. In altri termini, se è chiaro il principio, rimangono oscure le modalità attraverso le quali possa predicarsi l'agognata *leadership*.

La volontà di realizzare «una dimensione sociale economica e produttiva totalmente ad emissioni nette nulle» non si presta ad essere equivocata; tuttavia, è innegabile che la stessa debba misurarsi con le difficoltà connesse all'individuazione delle concrete modalità attuative.³⁰³

A prescindere dalle recenti correnti di pensiero di parte dell'opinione pubblica dirette a mettere in discussione l'intero valore della politica energetica europea, è indiscutibile che le difficoltà in parola siano reali ed esplicitate, seppure cripticamente, nel piano nazionale.

La piena consapevolezza dello iato esistente tra teoria e pratica in questo ambito si evince dalle espressioni utilizzate nella parte iniziale. Non può infatti attribuirsi significato diverso a periodi introduttivi che delineano genericamente una sorta di *road map*: «Tale percorso è tuttavia notevolmente complesso e non si presta a soluzioni semplici o a scelte precostituite, ma richiederà misure in grado di favorire l'utilizzo di tutte le tecnologie, comportamenti e fonti energetiche disponibili in grado di decarbonizzare l'economia del

³⁰³ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 4.

*paese, adattando le diverse scelte in funzione delle esigenze collegate ai diversi ambiti produttivi, economici e sociali».*³⁰⁴

L'unica certezza paventata è quella di una necessaria transizione da svolgersi in modo accelerato rispetto al passato con uno sguardo attento rivolto agli «*aspetti di sostenibilità economica e sociale nonché di compatibilità con altri obiettivi di tutela ambientale*».³⁰⁵ La giurisprudenza amministrativa ha ben sintetizzato questa esigenza rilevando che «*Se è indubbio che l'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia valutato con favore dal legislatore comunitario e da quello nazionale, è, tuttavia, altrettanto evidente che le direttive di settore e la normativa interna fanno salvo l'esercizio di poteri pubblicistici ad alto tasso di discrezionalità, da parte dello Stato e delle autonomie locali, specialmente in vista del temperamento tra progettazione di nuove infrastrutture ed esigenze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ordinato assetto del territorio; nell'esercizio della funzione di tutela, l'obiettivo primario perseguito dagli Enti locali consiste nel preservare l'ambito territoriale vincolato, in considerazione delle effettive e reali condizioni dell'area di intervento*».³⁰⁶

L'elemento di novità è dato dalla coscienza della fragilità dei modelli di interdipendenza dei sistemi energetici ed economici, emersa per effetto degli eventi che hanno scosso la società ossia la pandemia, il conflitto russo-ucraino, l'incremento dei prezzi dell'energia.³⁰⁷

Per il vero, tale elemento non è presentato alla stregua di un fattore in grado di mettere in discussione l'impianto dell'intera politica energetica europea ma è piuttosto indicato quale fattore capace di incidere sulle scelte verso la decarbonizzazione che si assumono come irreversibili.

La questione, così prospettata, ha quale ulteriore conseguenza la necessità di coniugare politiche diverse tra loro e spesso in conflitto: da un lato si collocano quelle relative per l'appunto alla decarbonizzazione, dall'altro quelle sociali ed economiche che

³⁰⁴ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 4.

³⁰⁵ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 4.

³⁰⁵ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 4.

³⁰⁶ T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 26 maggio 2023, n. 814, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2023, 4, I, 926.

Amplius V. PARISIO, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021.

³⁰⁷ E. FERRERO, *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, n.8-9, 2020.

comportano il superamento di problemi diversi (la lotta alla povertà energetica e il mantenimento della competitività e dell'occupazione).

Tradotto con altre parole, il piano sembra porre sul tappeto la questione dell'effetto frenante sull'economia derivante dalla decarbonizzazione che, se già in precedenza poteva risultare oneroso per via dei sacrifici imposti ai processi produttivi, a seguito degli eventi che hanno scosso l'assetto globale, potrebbe avere conseguenze catastrofiche.³⁰⁸

Ecco allora che occorre «sviluppare le misure descritte nel [piano] in termini programmatici, declinandole in strumenti operativi che migliorino insieme sicurezza energetica, tutela dell'ambiente e accessibilità dei costi dell'energia, contribuendo agli obiettivi europei in materia di energia e ambiente».³⁰⁹ In concreto, tale impegno deve manifestarsi «in varie forme e direzioni, includendo i provvedimenti di recepimento delle Direttive comunitarie attuative del pacchetto "Fit for 55" (FF55), e delle varie iniziative in corso a livello comunitario, alle quali l'Italia intende dare un contributo attivo nella loro fase di definizione in un'ottica di ambizione e concretezza, promuovendo iniziative ulteriori e sinergiche».³¹⁰

Sul punto, è interessante osservare come il contributo in argomento debba essere diverso da quello fornito in passato in quanto, nell'aggiornamento al piano operato nel 2023, si rileva il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dovuto al loro carattere eccessivamente ambizioso. In sostanza, da un lato, si prende atto di un fallimento che si cerca di ridimensionare attraverso giustificazioni contingenti, dall'altro, si sottolinea il bisogno di recuperare il tempo perduto in vista di un orizzonte temporale più lontano come il 2030 ma destinato ad essere verificato per quanto concerne l'effettiva riduzione delle emissioni di carbonio.

Il percorso adombrato, quindi, si presenta ad ostacoli per via dello sforzo richiesto ed è qualificato espressamente come «estremo», investendo la riduzione dei consumi e delle emissioni «in settori quali trasporti, civile, agricoltura, rifiuti e piccola-media industria». Sotto il profilo pratico, ciò sta a significare la realizzazione di «un sostanziale mutamento degli stili di vita e di consumo verso comportamenti caratterizzati da maggior efficienza

³⁰⁸ S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Rivista Giur. Edilizia*, 2022, 4, pp. 261 e ss.

³⁰⁹ M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 239.

³¹⁰ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 4. Per approfondimenti sul tema, si veda M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, p. 468 e ss.

*energetica e minori emissioni, verso i quali le nuove generazioni sono certamente più sensibili, agendo attraverso le fonti di formazione e informazione del pubblico, unite a forme di promozione/disincentivazione dei comportamenti in funzione della loro sostenibilità».*³¹¹

In senso critico, deve evidenziarsi una generale sottovalutazione dell'impatto sulla collettività determinato dal cambiamento che si intende perseguire. Si ritiene implicitamente che lo sforzo verrà accettato in quanto il mutamento degli stili di vita riguarderà principalmente le nuove generazioni più inclini a sobbarcarsi una serie di oneri per conseguire i vantaggi di una sana politica ambientale.

L'assunto può tuttavia essere visto come un azzardo: si pensi, a titolo esemplificativo, alla politica volta a favorire il c.d. «*shift modale*» verso il trasporto pubblico ovvero alla riduzione dei fabbisogni di mobilità. Ipotizzare un passaggio dalle attuali modalità di trasporto ad altre che prevedono la condivisione del mezzo, prevalentemente quello pubblico, potrebbe non essere indolore ovvero potrebbe essere visto alla stregua di un'imposizione, eventualmente discendente da un aumento dei prodotti energetici (non solo quelli tradizionali). Parimenti, scommettere su una riduzione dei fabbisogni di mobilità potrebbe essere il frutto di una valutazione riferita solo alle nuove forme di prestazione di lavoro a distanza che non considera il desiderio di interazioni umane concrete, sulla falsariga di quanto verificatosi nella fase di normalizzazione post-Covid ove tale esigenza si è nettamente avvertita.³¹²

Non appare dunque lineare e consequenziale il ragionamento esposto nell'aggiornamento al piano nazionale integrato per l'energia e il clima incentrato sulla diffusione delle rinnovabili e sull'efficienza energetica dalle quali dovrebbero trarsi notevoli benefici.³¹³

Sia la diffusione delle rinnovabili che l'efficienza energetica, in realtà, sono l'unica risposta possibile a un fabbisogno energetico in costante crescita che, secondo le logiche del passato, non è pienamente compatibile con le esigenze ambientali. Ne consegue che vi è

³¹¹ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 5. Cfr. sul punto R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi*, 2 febbraio 2022, p. 621; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c., della Costituzione, relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, in *Rassegna Astrid*, p. 8.

³¹² F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, fasc. 2, pt. 1, pp. 167-227.

³¹³ A. COLAVECCHIO, *La materia «energia» tra «nuovo» e «nuovissimo» Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pp. 358 e ss.

maggior coerenza ove apertamente si legge che «l'aggiornamento del PNIEC è anche un momento per ripensare il sistema [...], rafforzandone la sicurezza degli approvvigionamenti e il ruolo centrale a livello mediterraneo ed europeo» ovvero che il posizionamento dell'Italia «tra i Paesi europei più avanzati in termini di efficienza energetica [...] è riconducibile sia agli elevati costi dell'energia che hanno orientato da sempre le imprese e i consumatori ad un uso consapevole e razionale dell'energia, sia al fatto di essere uno dei paesi che da più tempo e con maggiori sforzi ha finanziato meccanismi volti alla promozione dell'efficienza energetica». ³¹⁴

Tale coerenza raggiunge l'apice là dove si riconosce la complessità della sfida in relazione ai nuovi obiettivi per degradare nuovamente ove si svolgono considerazioni sul percorso di decarbonizzazione. In merito a quest'ultimo, infatti, si ribadisce che è tracciato e rappresenta per l'Italia una opportunità da cogliere da misurare con «la traiettoria definita in ambito europeo per il 2030 [che] prevede obiettivi recentemente rivisti al rialzo, tramite il programma REPowerEU e il Pacchetto FF55».

4.2. Le modalità di attuazione

La ricognizione dei principali indicatori energetici ed emissivi relativi all'anno 2021 è stata assunta a punto di partenza per la costruzione del nuovo piano tenendo conto della previsione per l'anno 2030 a politiche vigenti, qualificata come scenario tendenziale.

Tali valori hanno messo in luce delle distanze rispetto agli obiettivi declinati nel piano 2019, alcune delle quali si è ritenuto di esemplificare per la loro significatività: «[...] al 2030 la penetrazione delle fonti rinnovabili a politiche vigenti assume un valore del 27%, contro un obiettivo del PNIEC 2019 del 30%; il consumo finale a politiche vigenti assume un valore di 109 Mtep³¹⁵, contro un obiettivo del PNIEC 2019 di 104 Mtep; la riduzione delle emissioni nel settore non industriale (non-ETS) a politiche vigenti assume un valore di 28,6%, contro un obiettivo del PNIEC 2019 del 33%». ³¹⁶

³¹⁴ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 5.

³¹⁵ La sigla «Mtep è un'unità di misura che significa milioni di Tonnellate Equivalenti Petrolio, e che si usa per calcolare e confrontare tre tipi diversi di energia: elettrica, termica, ed energia per i trasporti», cfr. https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/02/22/leuropa-non-ancora-imparato-consumare-energia-modo-efficiente/?refresh_ce=1.

³¹⁶ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 7. In dottrina si veda D. SORACE, *Il servizio di interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2004, p. 1023.

Si è imputata la causa di questi divari a tre fattori: l'ottimismo che avrebbe caratterizzato la stesura del piano nel 2019 circa la possibilità di raggiungere gli obiettivi; l'incompleta attuazione delle misure previste; gli eventi straordinari della pandemia, della ripresa economica e della guerra.³¹⁷

Per quanto concerne le dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», ne escono maggiormente rafforzate due – sicurezza energetica e decarbonizzazione – per via dei piani di investimento straordinari collegati al piano nazionale di ripresa finalizzati al rilancio dell'economia post covid e a fronteggiare le conseguenze del conflitto russo-ucraino.³¹⁸

In realtà, risulta difficile parlare di rafforzamento della dimensione relativa alla sicurezza energetica, quantomeno in senso stretto. La logica portata avanti dall'aggiornamento al piano nazionale integrato per l'energia e il clima prende le mosse dalla constatazione della «*delicata situazione geopolitica in cui si trova l'Europa*» dovuta alla guerra che ha avuto ripercussioni sull'approvvigionamento del gas nel Nord Europa e attraverso l'Ucraina.³¹⁹ Tuttavia, il ragionamento si sviluppa enfatizzando la proposta avanzata dal Consiglio europeo di un regolamento diretto ad aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Europa attraverso la riduzione della dipendenza dai combustibili russi e a varare le iniziative nel nuovo programma *REPowerEU*.

In particolare, per quanto attiene al delicato tema della dipendenza dai combustibili russi, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di rilevare che la normativa comunitaria – e, in particolare, lo schema di nuovo Regolamento (UE) del Consiglio che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili – pone in evidenza che «*l'energia solare è una fonte rinnovabile determinante per porre fine alla dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili russi, e perseguire nel contempo la transizione verso un'economia climaticamente neutra*». L'art. 3 del predetto schema di regolamento prevede che «*la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa, gli impianti di stoccaggio sono considerati d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza*

³¹⁷ G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 145 ss. L'Autore rileva che «*l'uscita dall'emergenza sanitaria e il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*» in buona parte dipendono dalla capacità di affrontare in modo adeguato i problemi endemici che, ormai da tempo risalente, affliggono la pubblica amministrazione e contribuiscono a rallentarne i risultati.

³¹⁸ A. TRAVI, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022, spec. 213 ss.

³¹⁹ G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO (a cura di), *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Irpa.eu*, 30 aprile 2021.

*pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi [...] Gli Stati membri possono limitare l'applicazione di tali disposizioni a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima».*³²⁰ Alla luce di questo panorama normativo si finisce per negare l'esistenza di un'autonomia decisionale degli enti locali territoriali.³²¹

In sostanza, quello che viene presentato come un rafforzamento altro non è che l'unica risposta possibile alla crisi energetica innescata da un conflitto bellico sviluppatosi subito dopo la grave crisi economica determinata dalla pandemia. Il venir meno della possibilità di continuare ad approvvigionarsi di gas fornito dalla Russia ha naturalmente spinto verso la ricerca di nuove soluzioni la cui individuazione ha conseguentemente rafforzato la dimensione della sicurezza energetica. Si tratta quindi di una situazione necessitata e non voluta in modo spontaneo; semmai l'attuazione del Green Deal europeo e la resilienza dell'«*Unione dell'energia*» dovrebbero inquadrarsi come leve motivazionali.³²²

In definitiva, deve ritenersi che la via sia obbligata ma non si voglia presentarla come tale in modo chiaro, preferendo la ricerca di un'accettazione e financo di un'adesione entusiastica della collettività alle scelte strategiche. Non potrebbero, infatti, leggersi diversamente alcuni stralci del piano: «*Se da una parte la crisi ha accelerato alcuni processi e introdotto nuovi strumenti, risorse e riforme (esempio tramite il PNRR, il piano REPowerEU etc), dall'altra ha creato una situazione macroeconomica complicata*

³²⁰ Cfr. G. COZZOLINO, *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e "ispessimento" del parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Amm. in cammino*, 2014.

³²¹ T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 2 febbraio 2023, (ud. 21 dicembre 2022, dep. 2 febbraio 2023), n. 299, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2023, 3, I, 651. Il Tar siliciano ha quindi affermato che «*È nullo, per difetto assoluto di attribuzione, il regolamento comunale recante l'individuazione di aree non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, posto che i Comuni in generale, e quelli siciliani in particolare, sono del tutto estranei a tale attività di pianificazione sia sulla base delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, sia sulla base del d.lg. n. 199/2021*». Il T.A.R. ha così annullato il diniego di autorizzazione in regime di procedura abilitativa semplificata (p.a.s.) che era stato motivato sulla circostanza che il sito interessato dall'intervento non ricadesse all'interno delle zone individuate come idonee, da un apposito regolamento comunale; quest'ultimo è stato a sua volta dichiarato nullo per difetto assoluto di attribuzione. La pronuncia si segnala per il suo rilievo in quanto il Tribunale affronta il problema dell'applicabilità, nelle Regioni a statuto speciale, e in particolare in quella siciliana, della normativa statale che disciplina la promozione dell'energia da fonti rinnovabili.

Per approfondimenti in dottrina, si rinvia a V. TAMBURRINI, *Sull'applicabilità della normativa statale in tema di energie rinnovabili alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome*, in *Giur. cost.*, 2012; M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Oss. fonti*, 2020, 3.

³²² D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 e ss.

*(inflazione, strozzature nelle supply chain etc...) che dimostrano i limiti di una eccessiva accelerazione su opere infrastrutturali».*³²³

Di altro tenore sono invece gli stralci ove si descrivono le direttrici seguendo le quali dovrebbe realizzarsi la politica energetica nazionale alla luce dell'aggiornamento del piano. Si parla, infatti, di «*approccio realistico e tecnologicamente neutro*» caratterizzato da una forte accelerazione su «*fonti rinnovabili elettriche; produzione di gas rinnovabili (biometano (e idrogeno) e altri biocarburanti compreso l'HVO (olio vegetale idrotrattato); ristrutturazioni edilizie ed elettrificazione dei consumi finali pompe di calore); diffusione auto elettriche e politiche per la riduzione della mobilità privata; CCS (cattura, trasporto e stoccaggio della CO2)*».³²⁴

Vi è coscienza degli effetti determinati dalla crisi energetica e della necessità di garantire la ripresa economica post-Covid ma soprattutto del bisogno di perseguire la sostenibilità, anche ambientale, del sistema energetico, «*con oculatezza e attenzione agli impatti economici sui consumatori*» e sulle imprese.³²⁵ Una quota dei primi versa in condizioni di povertà non solo energetica ed è meritevole di tutela; le seconde, invece, sopportano un costo dell'energia (gas, carburanti ed elettricità) che «*mostra ancora uno spread positivo rispetto alla media europea*» e che, dunque, obbliga a «*un approccio particolarmente attento ai costi della transizione energetica*».³²⁶

Quest'ultimo aspetto attiene alla compatibilità tra gli obiettivi energetici e quelli climatici ma apre anche alla compatibilità tra i due obiettivi considerati insieme e quelli concernenti la tutela del paesaggio, la qualità dell'aria e dei corpi idrici, la salvaguardia della biodiversità, la tutela dei suoli e del patrimonio verde.³²⁷ Deve poi rilevarsi come la giurisprudenza amministrativa continui a mantenere alta l'attenzione in ordine alla

³²³ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 7. Si vedano in dottrina S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2021; B.G. MATTARELLA, *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese*, in *Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini (Atti del Convegno tenutosi a Bologna il 19-20 novembre 2021)*, in *Quad. Riv. Corte Conti*, n. 3, 2021, spec. 15; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid 2021*, fasc. 12, 11 ss.

³²⁴ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 7.

³²⁵ A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi*, 2020.

³²⁶ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 7.

T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, op. cit., p. 118.

³²⁷ F. COSTANTINO, *La proprietà delle reti dei servizi pubblici locali - in particolare del servizio idrico (a proposito di Corte Cost. 320/2011)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

compatibilità dei progetti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili con la tutela del paesaggio, a riprova della rilevanza del tema.³²⁸

Si tratta di un tema fondamentale perché introduce il discorso relativo «agli interventi necessari per la crescente decarbonizzazione del sistema [che] richiederanno la diffusa costruzione di impianti e infrastrutture che possono avere anche impatti ambientali».

Qui si avvertono le prime oscillazioni perché si fa riferimento alla concretezza degli impatti che è innegabile ma si cerca di prospettare come gli stessi possano essere mitigati, in alcuni casi: l'esempio portato è «la diffusione del fotovoltaico su superfici già costruite o comunque non idonee ad altri usi».³²⁹ La realtà è tuttavia quella per cui, al fine di «garantire la stabilità del sistema energetico occorrerà costruire nel medio termine una serie di infrastrutture fisiche (potenziamento delle interconnessioni, resilienza delle reti, stoccaggi di energia su vasta scala, sistemi di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica) la cui

³²⁸ Tra tante, si veda Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4466 in *Redazione Giuffrè amm.* 2018, secondo il quale «nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con l'entrata in vigore dell'art. 146 del codice approvato con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, la Soprintendenza esercita non più un sindacato di legittimità ex post sull'autorizzazione già rilasciata dalla Regione o dall'ente delegato, con il correlativo potere di annullamento, ma un potere che consente di effettuare ex ante valutazioni di merito amministrativo, con poteri di cogestione del vincolo paesaggistico. Il giudizio affidatole è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità. Tale giudizio, pertanto, è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché sotto il profilo dell'adeguata motivazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile». In dottrina si veda M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 6, 637 ss.

³²⁹ Da segnalare come la giurisprudenza abbia ritenuto che «La controversia vertente sull'esclusione dai benefici derivanti dall'attivazione di un impianto fotovoltaico, disposta dal Gestore dei servizi energetici, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. o), in quanto riguarda un provvedimento concernente la produzione di energia adottato da un soggetto titolare di funzioni pubblicistiche. (Nella specie, la S.C. ha dichiarato la giurisdizione esclusiva del g.a. nella controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno conseguente alla mancata ammissione ai benefici della tariffa incentivante l'attivazione di un impianto fotovoltaico, in ragione del provvedimento di diniego emesso dal Gestore dei servizi energetici sul presupposto della tardività dell'istanza)» Cassazione civile, sez. un., 2 novembre 2018, n. 28057, in *Foro it.* 2018, 2, I, 532. Tanto appare conforme con quanto stabilito dal Consiglio di Stato che, con riguardo al GSE, ha ritenuto che rientri tra i soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche. Si è affermato, infatti, che «Il G.S.E. rientra nel novero dei soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche in quanto, pur rivestendo formalmente la veste di società di capitali di diritto privato, è soggetto munito dalla legge di funzioni pubbliche correlate, tra l'altro, alla diffusione delle energie da fonte rinnovabile, al controllo e alla gestione dei flussi energetici di tale provenienza, nonché all'assolvimento degli obblighi imposti dalla legge agli operatori del settore energetico» (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 3 settembre 2019, n. 9, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2019, 5, I, 1345).

*realizzazione dovrà necessariamente avere tempi autorizzativi ridotti, pur nel rispetto del dialogo e della condivisione con i territori».*³³⁰

In tal senso, deve ritenersi esplicativo del nuovo approccio politico, non a caso definito «realistico», «l'esempio della autorizzazione con procedura d'emergenza in sei mesi delle due nuove unità galleggianti di rigassificazione e stoccaggio di gas che [...] stanno consentendo di traghettare il sistema gas in due anni verso una situazione di sicurezza accettabile anche in assenza di gas russo».

Si afferma che soluzioni come quest'ultima dovranno «costituire la regola, e non l'eccezione, nel caso ad esempio di parchi eolici e accumuli idrici per lo stoccaggio di energia, senza i quali il percorso di decarbonizzazione sarà irraggiungibile».³³¹

Il tutto consente di comprendere la portata del cambiamento determinato dall'aggiornamento al piano che a questo punto non può certo considerarsi marginale ma piuttosto come un'inversione di tendenza rispetto a precedenti dichiarazioni programmatiche più marcatamente orientate a politiche di salvaguardia assoluta dell'ambiente.³³² Insomma, va bene tenere conto delle istanze e degli impatti ambientali ma occorre assicurare il funzionamento del sistema energetico considerata l'importanza che questo ha sull'intera economia. Nel dettaglio, l'esempio delle future procedure da adottare per i parchi eolici denota il bisogno di un dialogo costruttivo con i singoli territori che però non deve concretizzarsi in una difesa fine a se stessa dei particolarismi locali.

L'innovativa posizione governativa, costituendo una soluzione di continuità rispetto al passato, è attenuata da una dichiarata ricerca di un «mix di soluzioni e strumenti maggiormente compatibili con gli obiettivi» finali del piano che ha visto coinvolti «vari interlocutori anche grazie alla consultazione pubblica effettuata nel maggio 2023».³³³

³³⁰ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 8.

³³¹ La giurisprudenza in più occasioni ha affermato la natura di centrali elettriche dei parchi eolici. In particolare, la Suprema Corte ha rilevato che «i parchi eolici, in quanto costituiscono centrali elettriche, rispetto alle quali il sistema normativo non offre indicazioni che ne giustifichino un trattamento differenziato, sono accatastabili nella categoria D/1-Opificio e le pale eoliche debbono essere computate ai fini della determinazione della rendita, come lo sono le turbine di una centrale idroelettrica, poiché anch'esse costituiscono una componente strutturale ed essenziale della centrale stessa, sicché questa senza quelle non potrebbe più essere qualificata tale, restando diminuita nella sua funzione complessiva ed unitaria ed incompleta nella sua struttura». Cassazione civile, sez. trib., 18 luglio 2022, n. 22551, in *Giustizia Civile Massimario 2022*.

³³² F. ROMANI, *Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente*, in G. ALPA, F. PULITINI, S. RODOTÀ, F. ROMANI (a cura di), *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano, 1982, p. 230 ss.; G. PANELLA, *Economia e politiche dell'Ambiente*, Roma, 2002; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo comune*, Torino, 2007, p. 399 ss.

³³³ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 8.

Sul coinvolgimento di vari attori, il piano si dilunga dando conto dell'avvenuta adesione di cittadini e imprese agli strumenti di promozione della generazione distribuita e dell'efficienza energetica nonché della necessità di un potenziamento delle forme con cui lo stesso si è realizzato. In particolare, la partecipazione di altri soggetti in grado di dialogare con le Istituzioni è ritenuta fondamentale per costruire grandi impianti e altre infrastrutture fisiche in vista sempre del raggiungimento degli obiettivi.³³⁴ Anche da ciò si evince come il legislatore europeo, quanto del resto quello italiano, esprimano un marcato *favor* nei confronti di tutti gli strumenti ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e, nel contempo, alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali.

In ordine al ruolo riconosciuto al Parlamento, si precisa che lo stesso sarà destinatario dei risultati preliminari e di altre comunicazioni; con riguardo ai profili delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni verrà istituita una sede tecnica stabile per il confronto, la collaborazione e la condivisione dei temi di implementazione del piano («*Osservatorio PNIEC*»), nel rispetto dei ruoli di altri enti e istituzioni (autorità di regolazione, gestori di reti, operatori di mercato).

La stesura della versione definitiva del piano, prevista per il mese di giugno 2024, potrà inoltre giovare sia degli esiti della fase di consultazione in materia di energia e ambiente, destinata ad essere avviata con gli altri Stati membri dopo la presentazione della proposta di aggiornamento del piano, sia del dialogo con la Commissione europea e delle sue eventuali raccomandazioni emanate ai sensi dell'articolo 34 del regolamento (UE) 1999/2018.

Ulteriore contributo potrà aversi dai soggetti competenti in materia ambientale a cui verrà trasmessa la proposta di aggiornamento del piano ai fini della valutazione ambientale strategica di cui agli articoli 13 e 14 del d.lgs. 152/2006,³³⁵ il cui *screening*, finalizzato alla

³³⁴ C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 175.

³³⁵ Da ricordare come, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, «*Il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione ed è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera. Questo apprezzamento è sindacabile dal G.A. solo in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel senso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione, anche perché la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico — amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura e il bilanciamento della*

verifica di assoggettabilità a VAS, costituisce, ad avviso della giurisprudenza, un'attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa che, quindi, sfugge al sindacato di legittimità nei casi in cui non vengano in rilievo gli indici sintomatici di un esercizio del potere non corretto, sotto i diversi profili del difetto di motivazione, della illogicità manifesta, dell'erroneità dei presupposti di fatto, nonché dell'incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti.³³⁶

In sintesi, la panoramica relativa agli interventi esterni finalizzati all'integrazione del piano per via del suo aggiornamento costituisce la prova evidente del concorso del piano stesso a un'ampia trasformazione dell'economia. Quivi si sottolinea che la stessa deve essere caratterizzata dalla decarbonizzazione, dall'economia circolare, dall'efficienza e dall'uso razionale ed equo delle risorse naturali che sono al tempo stesso obiettivi e strumenti per un'economia più rispettosa delle persone e dell'ambiente, *«in un quadro di integrazione dei mercati energetici nazionali nel mercato unico e con adeguata attenzione all'accessibilità dei prezzi e alla sicurezza degli approvvigionamenti e delle forniture»*.³³⁷

Il precipitato di questa impostazione è la ricerca di un aggiornamento delle politiche e misure contenute nel piano improntata alla loro realizzabilità e all'esigenza di coniugare bisogni diversi (sicurezza energetica, accessibilità dei costi dell'energia, sostenibilità economica e sociale della transizione energetica)³³⁸ attraverso il ricorso a tutte le soluzioni tecnologiche accessibili.³³⁹ Si tratta di un compito non sempre semplice, come è dimostrato da alcune pronunce della Corte costituzionale che, con riguardo ad esempio ad alcune leggi regionali a sostegno dell'economia circolare e della gestione sostenibile dei rifiuti, le ha ritenute costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in quanto stabilivano *«un divieto di localizzazione di impianti di incenerimento per i rifiuti urbani sul territorio regionale, in contrasto con la normativa dettata dal codice dell'ambiente che prevede che spetti alla competenza dello Stato individuare, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, le zone in cui realizzare tali strutture»*.³⁴⁰

molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico — sociale) e privati. Considerazioni, queste, pacificamente estendibili anche [...]» T.A.R., Brescia, sez. I, 18 maggio 2022, n. 492, in *Foro Amministrativo* (II) 2022, 5, II, 640.

³³⁶ In questi termini T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 18/07/2019, n.1661, in *Foro Amministrativo* (II) 2019, 7-08, 1289.

³³⁷ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 9.

³³⁸ T. FAVARO, *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2020.

³³⁹ V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022.

³⁴⁰ Corte Costituzionale, 25 luglio 2022, n. 191, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2022, 5, I, 1122.

È comunque sempre ribadita la *«necessità che il percorso di realizzazione delle misure di riduzione delle emissioni climalteranti, di promozione delle rinnovabili e di efficienza energetica, legato ai nuovi e più ambiziosi obiettivi europei in materia di energia e clima, debba essere guidato dalla costante attenzione al miglioramento della sicurezza energetica, alle ricadute industriali e alla sostenibilità economica e sociale delle stesse»*.³⁴¹

³⁴¹ Cfr. Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (anno 2023), sezione A, paragrafo 1.1, p. 9.

CAPITOLO IV

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

1. DAL PNIEC AL PNRR

La politica energetica nazionale definita nelle sue linee generali dal PNIEC, redatto secondo le precise indicazioni fornite dall'Unione europea attraverso molteplici atti di impulso, come illustrato nel capitolo che precede, trova il suo principale mezzo di attuazione nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e negli altri strumenti che assicurano le fonti di finanziamento per tutte le iniziative che la caratterizzano.

Tale osservazione, discendente da una constatazione di fatto, pone in risalto una criticità che rende difficoltosa la lettura, integrata e in parallelo, dei due principali piani (PNIEC e PNRR). A ben vedere, infatti, il PNIEC, nella sua prima stesura, risulta precedente di quasi due anni rispetto al PNRR, eppure lo stesso (a prescindere della sua recente proposta di aggiornamento) non può essere compreso, quantomeno sotto il profilo della sua concretezza, senza fare riferimento alle previsioni del successivo e, in particolare, a quelle relative alla sua seconda missione.

Questo disallineamento temporale tra i due piani è, nei fatti, compensato dal livello di dettaglio del secondo per quanto attiene all'ammontare degli stanziamenti i quali, nella sostanza, riempiono di contenuto i programmi del primo. Un raccordo tra i due documenti, avvertito come ineludibile dal Governo, può evincersi dalla proposta di aggiornamento di cui sopra si è fatto cenno e che, sempre nel terzo capitolo, si è sommariamente esposta.

Ciò, tuttavia, non è sufficiente per soprassedere a un esame dell'impianto del PNRR considerato come atto a sé stante, in quanto solo un'idea generale del medesimo può aiutare a comprendere come questo incida sulla politica energetica nella prospettiva di una transizione ecologica. Mette conto osservare, peraltro, che, seppure il cuore delle iniziative e delle relative fonti di finanziamento in tema di energia e clima si rinvenga in una missione, il carattere trasversale del piano ne impedisce una trattazione eccessivamente settoriale avulsa dalle innumerevoli relazioni esistenti tra tutte le missioni.

Si scopre, in tal modo, che le singole misure, derivanti da molteplici interventi legislativi, hanno un impatto effettivo che tocca ambiti molto vicini ai singoli membri della collettività, come testimoniano anche diverse pronunce giurisprudenziali. Le statuizioni

pretorie, infatti, pongono in luce l'esistenza di controversie afferenti alle ricadute delle norme che dovrebbero disciplinare i cambiamenti indotti dalla politica energetica; così, a titolo esemplificativo, quando si parla di efficientamento energetico, un conto è discutere del tipo di misure da mettere in campo, un altro è constatare come le disposizioni vengono in concreto interpretate e applicate per ottenere dei benefici, che, se non spettanti, hanno un costo destinato a gravare sul bilancio pubblico. L'intervento del giudice, quindi, pur inserendosi chirurgicamente nel tessuto sociale attraverso la soluzione di casi concreti, visto nel suo complesso, costituisce un campanello d'allarme per il legislatore che è chiamato ad affinare le tecniche di redazione dei testi di legge che possono riguardare persino l'aspetto procedurale.

È dunque indispensabile citare i principali provvedimenti normativi che si sono succeduti nel tempo per avere la cifra di quanto difficoltosa e pervasiva sia l'azione statale per dare attuazione al PNRR che, si ripete, per quanto attiene alle materie dell'energia e del clima, deve essere visto come strumento attuativo del PNIEC.

A sua volta un approfondimento su quello che è stato il comparto che ha destato maggiore interesse dell'opinione pubblica (purtroppo anche per attirare consenso ai fini politici) è oltremodo opportuno. Si tratta, per il vero, di un'opportunità condizionata dai riflessi pratici che le misure, spesso mal calibrate, hanno determinato.

Il riferimento è agli incentivi nel settore edilizio voluti per favorire l'efficientamento energetico degli immobili e, a più riprese, rimodulati a causa di fenomeni fraudolenti che hanno avuto effetti negativi sul bilancio dello Stato.

Uno sguardo d'insieme su tali vicende è esplicativo della necessità di un'accurata analisi dei rischi e, soprattutto, di una continua revisione delle misure attuative del PNRR, specie quelle attraverso le quali dovrebbe inverarsi la politica energetica disegnata nel PNIEC.

2. IL PNRR: ORIGINE E CONTENUTI

Chiarito l'intimo legame esistente tra PNIEC e PNRR, può affrontarsi il tema generale dell'origine e dei contenuti di quest'ultimo, la cui descrizione sommaria è imprescindibile per apprezzare come questo impatti in uno specifico settore.

Preliminarmente deve tenersi conto del fatto che, conformemente a quanto previsto dal regolamento (UE) 2021/241, l'Italia, con il piano nazionale di ripresa e resilienza, ha definito un programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 al fine di accedere ai fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*)

nel quadro di *NextGenerationEU*³⁴². Come noto, si tratta di un piano di approvato nel 2021 per rilanciare l'economia del Paese dopo la pandemia da Covid-19, finanziato con risorse provenienti dal programma *NextGenerationEU (NGEU)*, un pacchetto da 750 miliardi di euro messo a disposizione dall'Unione europea per aiutare i Paesi membri a superare la crisi pandemica e avviare un percorso di crescita sostenibile e resiliente.³⁴³

Il PNRR, infatti, è composto da sei missioni, ciascuna delle quali mira a raggiungere un obiettivo specifico: (i) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, finalizzata a promuovere la digitalizzazione del Paese, l'innovazione, la competitività delle imprese e la valorizzazione del patrimonio culturale;³⁴⁴ (ii) rivoluzione verde e transizione ecologica, finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra, promuovere l'uso delle energie rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica;³⁴⁵ (iii) infrastrutture per una mobilità sostenibile, finalizzata a migliorare la mobilità sostenibile, riducendo la dipendenza dai combustibili fossili; (iv) istruzione e ricerca, finalizzata a migliorare il sistema educativo e di ricerca del Paese, per formare le competenze necessarie per la transizione ecologica e digitale;³⁴⁶ (v) salute, finalizzata a rafforzare il sistema sanitario nazionale, rendendolo più moderno e

³⁴² È questa la denominazione dello strumento elaborato dall'Unione europea per la ripresa, istituito a integrazione del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

³⁴³ Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano è stato definito tra settembre 2020 e aprile 2021. Il suo testo definitivo è stato trasmesso dal Governo Draghi alla Commissione europea il 30 aprile 2021. L'approvazione del piano a livello europeo, invece, è avvenuta il 13 luglio 2021, con decisione di esecuzione del Consiglio (*Council Implementing Decision – CID*) che ha recepito la proposta della Commissione europea. Il PNRR è stato poi adottato dal Parlamento italiano il 18 febbraio 2022. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in www.governo.it; Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, 2022-2024, in www.agid.gov.it; Documento Italia digitale 2026, risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2026, in www.innovazione.gov.it.

³⁴⁴ Sul processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, si vedano, tra tanti, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023, p. 97 e ss; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2021, 431; R. CAVALLA PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 305.

Con particolare riguardo al tema della giustizia, si vedano E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 271; D.U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, p. 510; L. TORCHIA, *La giustizia amministrativa digitale*, in M. Ramajoli (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale*, Bologna, 2023, p. 40.

³⁴⁵ Cfr. L. DI SALVATORE, *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2022, p. 1049.

³⁴⁶ Cfr. E. PICOZZA, *Politica, diritto amministrativo and Artificial Intelligence*, in E. Gabrielli - U. Ruffolo (a cura di), *Intelligenza Artificiale e diritto*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1768.

resiliente;³⁴⁷ (vi) coesione sociale e territoriale, finalizzata a ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali, rafforzando i servizi sociali e le infrastrutture del Mezzogiorno.³⁴⁸

Complessivamente, il piano contempla centotrentadue investimenti e sessantatré riforme, ai quali corrispondono 191,5 miliardi di euro finanziati dall'Unione europea attraverso il RRF³⁴⁹, suddivisi tra 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di euro di prestiti, da impiegare nel periodo 2021-2026, che dovrebbero contribuire a (i) rilanciare l'economia italiana, aumentando la produttività; (ii) promuovere la transizione ecologica e digitale del Paese, rendendolo più sostenibile e competitivo; (iii) ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali, migliorando la qualità della vita dei cittadini.³⁵⁰

Le motivazioni che hanno portato alla stesura del PNRR sono, quindi, molteplici³⁵¹ e variegate. Si consideri, per esempio, come la transizione ecologica non si esaurisca nella mera tutela dell'ambiente o nella cura degli aspetti economici. Essa è costituita, infatti, da un modello composito, che comprende tutti i fattori che compongono il sistema sociale e, quindi, oltre ai citati obiettivi, la realizzazione di una realtà sociale definita da nuovi equilibri, il cui conseguimento è dato dalla crescita parallela dei quattro cc.dd. «*sistemi complessi*» (istituzionale, economico, ambientale e sociale).

Questa dimensione riguarda anche il piano per la transizione ecologica, in quanto l'obiettivo del processo di transizione è proprio quello di rispondere alla sfida che l'Unione europea ha lanciato con il Green Deal, ovvero garantire una crescita che assicuri la salute, la sostenibilità e la prosperità del pianeta attraverso una serie di misure sociali, ambientali, economiche e politiche senza precedenti. Anche questa previsione, quindi, non si limita a prevedere solo la tutela dell'ambiente, poiché mira ad una transizione economico-sociale-culturale, oltre che ecologica.³⁵²

³⁴⁷ M.A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, luglio 2021, nonché G. VICARELLI, M. BRONZINI, *Sanità digitale. Riflessioni teoriche ed esperienze applicative*, Bologna, 2019.

³⁴⁸ Cfr. F. MANGANARO, voce *Politiche di coesione*, in *Enc. del diritto-I Tematici*, III, Milano, 2022, p. 839 ss.; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/2018, p. 579 e ss.

³⁴⁹ Il *Recovery and Resilience Facility* è un fondo che offre un sostegno finanziario su larga scala per riforme e investimenti intrapresi dagli Stati membri, allo scopo di attenuare l'impatto a livello sociale ed economico della pandemia da coronavirus e di rendere le economie dell'UE più sostenibili, resilienti e meglio preparate per le sfide poste dalle transizioni verde e digitale.

³⁵⁰ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2021, p. 779 e ss.

³⁵¹ Per un approfondimento sul tema, si vedano le interessanti considerazioni di R. BRANCATI, *Ripresa e resilienza? Opportunità e insidie delle nuove politiche industriali*, Roma, 2022, *passim*.

³⁵² M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, 1, pp. 423-437.

In sostanza, si tratta di una risposta alla necessità di imprimere una scossa all'economia italiana e costituire un volano per la ripresa dopo la pandemia, che ha avuto un impatto devastante, provocando una recessione senza precedenti e un aumento delle disuguaglianze sociali.³⁵³

In secondo luogo, il PNRR inserisce, nel contesto della transizione ecologica e digitale, due sfide fondamentali per l'Italia. Lo stesso, infatti, prevede investimenti, da una parte, per la promozione della digitalizzazione del Paese, l'innovazione, la competitività delle imprese e la valorizzazione del patrimonio culturale, dall'altra, per la riduzione delle emissioni di gas serra, la promozione dell'uso di energie rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica.

A tale riguardo, anche la giurisprudenza ha manifestato l'indiscusso *favor* verso la salvaguardia dell'ambiente: in primo luogo la Corte costituzionale si è mostrata incline alla lotta contro il cambiamento climatico ed alla massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili; nondimeno anche la giustizia amministrativa si è pronunciata su tali tematiche, ad esempio con riguardo alla realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabili (*breviter* f.e.r.),³⁵⁴ evidenziando, in particolare, la necessità di una motivazione rafforzata per i provvedimenti di diniego volti ad impedire la realizzazione dei suddetti impianti, tutte le volte in cui sia addotto la tutela del paesaggio come motivo ostativo. Il Consiglio di Stato, infatti, ha imposto una «*severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi*», ritenendo la produzione di energie da fonti rinnovabili un elemento che «*contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici*» e, quindi, che le eventuali motivazioni del diniego o «*di accoglimento con prescrizioni di un'autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica*»³⁵⁵. Appare, quindi, evidente come tale orientamento aderisca al nuovo modello di

³⁵³ Cfr. G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Gior. di dir. amm.*, 2020, p. 321 e ss.

³⁵⁴ Cfr. in tema di eolico è stato affermato che «*Nella valutazione della compatibilità paesaggistica di un'opera la Soprintendenza dispone di un'ampia discrezionalità tecnica, sindacabile in sede giurisdizionale solo nelle ipotesi di difetto di motivazione, illogicità manifesta, ovvero errore di fatto conclamato*» (Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696); in tema di fotovoltaico, Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021 n. 2983. In dottrina, si veda C. PENNAROLA, *Impianti fotovoltaici: tra legislazione, giurisprudenza UE e nazionale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, 5, pp. 751-755.

³⁵⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 20 agosto 2020, n. 5159.

economia circolare (o *blue economy*) nella misura in cui la realizzazione di nuovi impianti sostenibili sia diretto a migliorare le condizioni ambientali, attraverso la ristrutturazione continua ed il riciclo dei materiali inizialmente utilizzati nelle diverse produzioni.

Infine, il PNRR si pone l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali, che rappresentano un problema cronico dell'Italia, prevedendo investimenti per rafforzare il sistema sanitario nazionale, promuovere l'istruzione e la formazione nonché sviluppare le aree interne e periferiche.

L'attuazione ha richiesto, nella sua prima fase, la costruzione di un'impalcatura normativa per la gestione e realizzazione di alcune riforme di carattere amministrativo e regolatorio, esse stesse obiettivi del piano, che vale la pena ricordare nel suo *excursus*.

Nello specifico, vanno preliminarmente richiamati i seguenti provvedimenti normativi: (i) il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante «*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*»³⁵⁶, con il quale è stata definita la *governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza, con la creazione di nuovi organismi e uffici nonché l'individuazione di sedi di raccordo tra livello centrale e territoriale, al fine di assicurare il coordinamento necessario per l'attuazione degli investimenti;³⁵⁷ (ii) il decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*» (decreto reclutamento), con il quale sono state introdotte norme per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni anche attraverso la previsione di modalità speciali per il reclutamento di personale funzionale all'attuazione del piano. L'art. 1 del decreto in parola, rubricato «*Modalità speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche*», prevede, infatti, al comma 1, che «*al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito «PNRR», presentato alla Commissione europea ai sensi degli articoli 18 e seguenti del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del*

³⁵⁶ P. LAZZARA (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici. Temi e questioni aggiornato al d.l. 77/2021*, Roma, 2021, 14.

³⁵⁷ Per approfondimenti, si veda E. D'ALTERIO, *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.3, 1 settembre 2022, p. 667.

12 febbraio 2021, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto [...]».³⁵⁸ In tale contesto, ben si comprende la speciale previsione del reclutamento di personale per le attività di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza e di reclutamento di personale *ad hoc* per l'attuazione del PNRR per l'innovazione e la transizione digitale ed il rafforzamento per l'Agenzia per l'Italia digitale.³⁵⁹

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del PNRR sono state poi introdotte con il decreto legge 10 settembre 2021, n. 121, decreto convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, intitolato «*Disposizioni urgenti in*

³⁵⁸ Il successivo comma 2 prevede che «*Al fine di accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato, ovvero con contratto di somministrazione di lavoro, da impiegare per l'attuazione del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 e i soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano possono ricorrere alle modalità di selezione stabilite dal presente articolo. A tal fine, i contratti di lavoro a tempo determinato, ovvero i contratti di somministrazione di lavoro, e i contratti di collaborazione di cui al presente articolo possono essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026. Tali contratti indicano, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta. Il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'amministrazione dal contratto ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile. Il presente comma si applica anche ai contratti stipulati dagli enti pubblici economici con il personale da assegnare all'assistenza tecnica dei programmi pluriennali cofinanziati con fondi dell'Unione europea, per un periodo non eccedente la durata di attuazione dei medesimi programmi*». Da segnalare poi come l'art. 8, comma 1, preveda che «*In considerazione delle maggiori responsabilità connesse con le funzioni di supporto ai compiti di audit del PNRR assegnate alle Ragionerie territoriali dello Stato ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 e del sostegno ai competenti uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per l'attività di monitoraggio e controllo del PNRR, sono istituite sette posizioni dirigenziali di livello generale, destinate alla direzione delle Ragionerie territoriali di Milano, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari e Palermo, ed una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale destinata alla Ragioneria territoriale di Roma, nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*».

³⁵⁹ L'art. 10 prevede, infatti, al comma 1, che «*Al fine di attuare gli interventi di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione previsti nell'ambito del PNRR, fornendo adeguata attività di supporto, di verifica e di controllo del raggiungimento di milestone e target dei progetti di alla trasformazione digitale delle amministrazioni centrali e locali, presso la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, opera, fino al 31 dicembre 2026, un apposito contingente massimo di trecentotrentotto unità, nel limite di spesa di euro 9.334.000 per l'anno 2021, di euro 28.000.000 per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025 e di euro 18.666.000 per l'anno 2026, composto da esperti in possesso di specifica ed elevata competenza almeno triennale nello sviluppo e gestione di processi complessi di trasformazione tecnologica e digitale, nonché di significativa esperienza almeno triennale in tali materie, ovvero anche da personale non dirigenziale, collocato fuori ruolo o in posizione di comando o altra analoga posizione, prevista dagli ordinamenti di appartenenza, proveniente da pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al quale si applica la disposizione dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Ministero dell'economia e delle finanze. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti la composizione del contingente ed i compensi degli esperti*».

materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali», il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari, contemplati dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.³⁶⁰

Il quadro si è ulteriormente arricchito con il decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 (decreto PNRR), convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, rubricato «*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*», con il quale sono state approvate specifiche norme per l’attuazione del PNRR, in vista della scadenza, al 31 dicembre 2021, dei cinquantuno traguardi e obiettivi che condizionavano l’erogazione della prima rata di sovvenzioni e di prestiti da parte dell’Unione europea. In particolare, il decreto legge ha previsto, all’art. 8, «*la costituzione di un Fondo dei Fondi denominato ‘Fondo ripresa resilienza Italia’ del quale lo Stato italiano è contributore unico e la cui gestione è affidata alla Banca europea per gli investimenti ai sensi del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, con una dotazione pari a 772 milioni di euro per l’anno 2021*».

Sulla stessa scia e poi sopraggiunto il decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, e recante «*Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR 2)*», con cui sono state introdotte ulteriori misure urgenti per l’attuazione del PNRR, in vista della scadenza, al 30 giugno 2022, dei quarantacinque traguardi e obiettivi da raggiungere per il conseguimento della seconda rata europea.

Disposizioni volte ad agevolare il raggiungimento di obiettivi e traguardi del PNRR sono contenute anche nel decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, recante «*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*», (c.d. decreto “aiuti”); in proposito,

³⁶⁰ Si veda per approfondimenti sul punto V. BONTEMPI, G. MOCAVINI, E. TATÌ, *L’attività normativa del governo nel periodo 2020-2021*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc.2, giugno 2022, p. 467 e ss.

significativa è la norma di cui all'art. 26, necessaria a fronteggiare, nel settore degli appalti pubblici, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, nonché ad assicurare la realizzazione degli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC³⁶¹.

A tal fine è stato istituito il «Fondo per l'avvio di opere indifferibili». La dotazione del fondo, come rifinanziato dall'art. 34, comma 1, del decreto legge 9 agosto 2022, n. 115, decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, recante «Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali» (c.d. decreto aiuti *bis*), è pari a complessivi 8.800 milioni di euro, di cui 900 milioni di euro destinati al piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR e 400 milioni di euro agli interventi relativi ai giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026. Si consideri, poi, che ai sensi dell'art. 34-*bis* del decreto legge da ultimo citato, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2022, n. 142, in sede di conversione, e rubricato «Disposizioni per l'adeguamento dei prezzi negli appalti di lavori per impianti di energia elettrica», per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché quelli dei carburanti e dei prodotti energetici, ed allo scopo di diversificare le fonti di approvvigionamento, ai fini della sicurezza energetica nazionale, ed anche in attuazione del Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima 2030 (PNIEC), «per i contratti di appalto di lavori, sottoscritti tra il 1° gennaio 2019 ed il 31 dicembre 2021 e funzionali all'esecuzione degli interventi di realizzazione, efficientamento o ripotenziamento di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, autorizzati ai sensi del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55, anche strumentali alla produzione di nuova capacità di generazione elettrica di cui al decreto legislativo 19 dicembre 2003, n. 379, i committenti adeguano i prezzi dei materiali da costruzione e di produzione, riconoscendo un incremento pari alla differenza tra le risultanze dei principali indici delle materie prime rilevati da

³⁶¹ Il piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) è stato approvato con decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101. La misura ha lo scopo di integrare, tramite risorse nazionali, per un importo pari a 30.622,46 milioni di euro gli interventi del PNRR per gli anni dal 2021 al 2026. Tali risorse confluiscono in un apposito fondo complementare.

La complementarità del PNC rispetto al PNRR si manifesta su due livelli:

- progettuale, con un'integrazione delle risorse per gli interventi già previsti nel PNRR (i cc.dd. programmi e interventi cofinanziati);
- di missione o di componente della missione, con la previsione di ulteriori investimenti (i cc.dd. programmi e interventi del piano) che contribuiscono al raggiungimento delle finalità del PNRR.

Il decreto legge individua trenta interventi, suddivisi in ventiquattro programmi del piano, finanziati esclusivamente dal PNC, e dunque a carico del bilancio dello Stato, e sei programmi cofinanziati con il PNRR, ossia già previsti nel PNRR e per i quali il PNC prevede risorse aggiuntive.

organismi di settore, o dall'Istituto nazionale di statistica, al momento della contabilizzazione o dell'annotazione delle lavorazioni eseguite, rispetto a quelli rilevati al momento della sottoscrizione dei relativi contratti, nei limiti del 20 per cento. Tale adeguamento è riconosciuto in relazione alle lavorazioni eseguite e contabilizzate, a seguito dell'emissione dei relativi ordini di acquisto, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, nonché a quelle eseguite o annotate fino al 31 dicembre 2022. Sono fatti salvi le clausole contrattuali e ogni altro atto che contenga condizioni più favorevoli. Dalla presente disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Deve, infine, citarsi il decreto legge 7 luglio 2022, n. 8, con il quale sono state previste alcune norme processuali espressamente dedicate alle procedure amministrative che riguardano interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dal PNRR ed evitare che la durata ordinaria del giudizio possa incidere sul raggiungimento dei citati obiettivi (si veda ora l'articolo 12-bis del decreto legge 16 giugno 2022, n. 68, decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108, in tema di «*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*»)³⁶². Proprio con l'art. 12-bis, il legislatore ha introdotto alcune norme processuali volte espressamente a disciplinare le procedure amministrative che riguardano quegli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR, per garantire il rispetto dei termini previsti dallo stesso PNRR, e scongiurare il rischio che la durata ordinaria del giudizio possa limitare il raggiungimento dei citati obiettivi.

In sostanza, è stata introdotta una norma acceleratoria della durata dei giudizi amministrativi, per consentire di adattare la durata del processo ai tempi e, soprattutto, agli obiettivi del PNRR.³⁶³ Tale disposizione processuale, che si applica anche ai procedimenti già introdotti al momento dell'entrata in vigore di tale disposizione e, quindi, ai giudizi in corso, e fermo restando il rispetto dei diritti fondamentali come quello di difesa e del contraddittorio processuale, ha previsto l'accelerazione dei giudizi amministrativi in materia

³⁶² Cfr. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/post/OCD58-26.html?pnrrItalia=pnrrItalia/OCD57-4>

³⁶³ Ad avviso della giurisprudenza amministrativa «*In assenza di una diversa disposizione transitoria e non attenendo agli aspetti della giurisdizione o della competenza, l'articolo 3 del Dl 85/2022 si applica anche alle fasi non concluse dei procedimenti e dei processi in corso riguardanti "interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR". Ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del Dl 85/2022, alle controversie sul Pnrr si applicano gli articoli 119, comma 2 e 120, commi 9 e 10, del Cpa, inerenti al dimezzamento dei termini, al termine di deposito della sentenza e alla redazione della sentenza nella forma semplificata*» (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 18 luglio 2022, n. 10163, in *Guida al diritto* 2022, 31-32).

di PNRR, stabilendo che, per consentire il rispetto dei termini previsti da tale piano nazionale, nel caso in cui risulti che il ricorso abbia ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, il tribunale amministrativo regionale, in caso di accoglimento dell'istanza cautelare, fissa con la medesima ordinanza cautelare la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti.

Nel caso in cui il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di rigetto della domanda cautelare disposta dal tribunale amministrativo, la pronuncia di appello è trasmessa a quest'ultimo, per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dal ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale, che ne dà immediata comunicazione alle parti. Tuttavia, laddove l'udienza di merito non si svolga nel predetto termine, la misura cautelare perde efficacia, anche nel caso in cui sia diretta a determinare un nuovo esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione.³⁶⁴

³⁶⁴ I commi successivi proseguono stabilendo che «2. Nella decisione cautelare e nel provvedimento di fissazione dell'udienza di merito, il giudice motiva espressamente sulla compatibilità della misura e della data dell'udienza con il rispetto dei termini previsti dal PNRR.

3. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rappresentare che il ricorso ha ad oggetto una procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

4. Sono parti necessarie dei giudizi disciplinati dal presente articolo le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera l), del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per le quali si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato. Si applica l'articolo 49 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

5. Ai procedimenti disciplinati dal presente articolo si applicano, in ogni caso, gli articoli 119, comma 2, e 120, comma 9, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

6. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nei giudizi di appello, revocazione e opposizione di terzo.

7. All'articolo 48, comma 4, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole: 'di cui al comma 1' sono inserite le seguenti: 'e nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, nonché in qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR';

b) dopo le parole: 'al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104' sono aggiunte le seguenti: 'In sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tiene conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR'.

8. Nelle ipotesi in cui, prima della data dell'8 luglio 2022, la misura cautelare sia già stata concessa, qualora il ricorso abbia ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi opere o interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, l'udienza per la discussione del merito è anticipata d'ufficio

Da ultimo, è da rilevare come la giurisprudenza, in occasione delle prime pronunce, abbia precisato che i ricorsi, aventi ad oggetto procedure amministrative finanziate in tutto o in parte con risorse previste dal PNRR, non rientrano tra quelle soggette a rito abbreviato ai sensi dell'art. 119 c.p.a. Infatti, l'art. 12-bis, comma 5, del d.l. 68/2022 ha disposto un rinvio parziale alla disciplina del rito speciale per le procedure di affidamento dei contratti pubblici di cui all'art. 119 c.p.a., prevedendo il rinvio ai soli commi 2 e 9, che disciplinano rispettivamente il dimezzamento dei termini processuali ed il deposito della sentenza.³⁶⁵ Nel processo amministrativo, infatti, il rito accelerato *ex art.* 119 c.p.a., con il quale il legislatore ha inteso favorire, in deroga ai termini processuali ordinari, una più rapida tutela degli interessi pubblici coinvolti, è dettato da una chiara *ratio* acceleratoria, «*che, all'evidenza, è quella di assicurare, in alcune materie, in ragione della rilevanza degli interessi coinvolti, una sollecita definizione del giudizio*».³⁶⁶

La norma, infatti, non ha modificato l'art. 119 c.p.a. che elenca le materie che sono soggette a rito abbreviato, non potendosi, quindi, ritenere che la novella abbia inteso implicitamente estendere la portata applicativa della materie sottoposte al rito abbreviato.³⁶⁷ Di conseguenza, deve ritenersi che la competenza funzionale inderogabile, ovvero quella competenza speciale di determinati tribunali amministrativi regionali a conoscere di specifiche controversie, che per il loro tecnicismo richiedono un alto grado di specializzazione³⁶⁸, prevista dall'art. 14, comma 3, c.p.a. per i giudizi di cui all'art. 119 c.p.a., non comprende le controversie riguardanti le procedure in questione, per le quali, come rilevato dalla giurisprudenza, continuano ad applicarsi i criteri ordinari che disciplinano il riparto della competenza per territorio, ai sensi dell'art. 13 c.p.a.³⁶⁹

entro il termine di cui al comma 1. In tale ipotesi si applicano le ulteriori disposizioni contenute nel presente articolo».

³⁶⁵ Il Consiglio di Stato ha affermato che «*Sulle controversie riguardanti gli impianti per la produzione di energie rinnovabili è astrattamente applicabile il dimezzamento dei termini di cui all'art. 119, comma 1, lett. f), d.lg. n. 104/2010, il quale disciplina i ricorsi contro i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione ed espropriazione delle aree destinate ad opere pubbliche o pubblica utilità*» (Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 284).

³⁶⁶ T.A.R. Ancona, sez. I, 22 gennaio 2018, n. 56, in *Redazione Giuffrè amm.* 2018.

³⁶⁷ Per approfondimenti, si rinvia a S. TARULLO, *Manuale del diritto e del processo amministrativo*, Bologna, 2020, *passim*. Cfr. M. LUCIANI, *Il "giusto" processo amministrativo e la sentenza amministrativa "giusta"*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 36 ss.

³⁶⁸ M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *Il processo amministrativo*, Torino, 2014, p. 135 e ss.

³⁶⁹ «*Allorché unitamente ad atti di autorità centrale o locale, aventi effetti limitati alla circoscrizione del Tribunale periferico adito, siano impugnati atti adottati dall'autorità centrale, aventi effetti estesi all'intero territorio nazionale, il ricorso resta in ogni caso attratto nella competenza del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, a tal fine non rilevando la maggiore o minore importanza che l'impugnazione dell'atto dell'autorità centrale assume nell'economia generale del ricorso (nella specie, Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia ha dichiarato la propria incompetenza territoriale a conoscere dei ricorsi aventi ad oggetto*

3. LA RIVOLUZIONE VERDE E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

La sintesi offerta al paragrafo che precede, con riguardo al variegato quadro dei provvedimenti normativi adottati per tradurre in azioni le misure programmatiche del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), pur fondamentale per orientarsi nella selva delle iniziative da questo scaturenti, non deve condurre a una dequotazione della sua seconda missione. Tale missione, infatti, di particolare interesse ai fini della tematica energetico-ambientale, è giustappunto denominata «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*» e si riferisce a una delle aree di intervento prioritarie del Governo italiano per il periodo 2021-2026.

Con un *budget* di circa 60 miliardi di euro, la stessa costituisce un tassello fondamentale per l'Italia nel perseguimento di obiettivi di sostenibilità e lotta ai cambiamenti climatici, in quanto si propone di modernizzare l'intero sistema produttivo, economico e sociale italiano, riducendo l'impatto ambientale attraverso la promozione e l'adozione di tecnologie innovative nonché di soluzioni ecosostenibili, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e dello *European Green Deal*.

L'attenzione posta alla tutela dell'ambiente in tutte le sue sfaccettature, ben si comprende anche dalla circostanza per cui, in passato, l'ambiente aveva una dimensione privatistica; in proposito, merita di essere ricordata la giurisprudenza contabile, la quale, attraverso una lettura evolutiva e costituzionalmente orientata del dato normativo, ha finito per identificare l'ambiente come un insieme di beni e di utilità economiche che lo Stato ha il compito di proteggere e tutelare, configurando conseguentemente il danno ambientale quale danno patrimoniale erariale.³⁷⁰

Tornando alla missione, questa si articola in quattro componenti: (i) agricoltura sostenibile ed economia circolare; (ii) energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; (iii) efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; (iv) tutela del territorio e della risorsa idrica.

Tali settori riguardano diverse aree di intervento, dall'agricoltura sostenibile all'economia circolare, dalla transizione energetica alla mobilità sostenibile, dall'efficienza

procedure amministrative finanziate, anche parzialmente, dal PNRR)» (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. III, 12 settembre 2022, n. 2553, in *Diritto & Giustizia* 2022, 16 settembre).

³⁷⁰ Ad avviso della magistratura contabile «*Il danno ambientale arrecato al Parco nazionale d'Abruzzo va valutato – in via equitativa – in relazione alla complessiva diminuzione di godibilità dell'intero ambiente, indipendentemente dalla relativa modestia quantitativa delle opere abusive eseguite (nella specie, la costruzione di quattordici chilometri di strada e lo sfruttamento edilizio di poche migliaia di metri quadrati, sui trecento chilometri quadrati del parco stesso)*» (Corte Conti, sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in *Foro it.* 1981, III,167.).

energetica degli edifici alla gestione delle risorse idriche; ciascuna di queste racchiude una serie di interventi, che si rivolgono a una pluralità di attori, tra cui imprese, pubbliche amministrazioni, cittadini e associazioni.³⁷¹

In tale ambito, il PNRR contempla ingenti investimenti per (i) l'aumento della produzione di energia rinnovabile come quella solare, eolica e idroelettrica; (ii) l'efficientamento energetico, attraverso la riqualificazione degli edifici, dell'industria e la promozione della mobilità sostenibile; (iii) la conservazione della biodiversità, con misure per la tutela delle riserve naturali e la promozione dell'agricoltura biologica.

Nell'alveo della prima componente, il PNRR propone come obiettivi il miglioramento della gestione dei rifiuti e la riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni agroalimentari. Per quanto attiene al primo aspetto e in considerazione del recepimento, da parte dell'Italia, della direttiva UE del «*Pacchetto Economia Circolare*», sarà di fondamentale importanza il raggiungimento, entro il 2035, della quota del 65% di riciclo dei rifiuti e il rispetto del limite del 10% per lo smaltimento in discarica.

Per il conseguimento dei suddetti *target* sarà necessario aumentare e migliorare la raccolta differenziata, con particolare riferimento a prodotti ritenuti strategici come le apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), la carta e il cartone, i prodotti tessili, meccanici e di plastica; inoltre, occorrerà ammodernare gli impianti di trattamento o costruirne di nuovi, anche per sanare gli squilibri regionali e la carenza della rete di impianti di raccolta.

Da rilevare, con particolare riguardo ai rifiuti degli imballaggi sia terziari che secondari, come anche la giurisprudenza tributaria, esprimendosi sul punto, abbia spiegato i suoi effetti nella fase attuativa delle misure del PNRR; nel dettaglio, i giudici tributari hanno avuto modo di osservare che i Comuni non possono assimilare tali imballaggi ai rifiuti urbani allorquando non sia attivata la raccolta differenziata, con la conseguenza che laddove vi siano regolamenti comunali che prevedano una tale assimilazione, gli stessi devono essere disapplicati *in parte qua*.³⁷²

³⁷¹ A. ROMEO, *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 807.

³⁷² Corte Giustizia Tributaria di II grado, Torino, sez. II, 2 maggio 2023, n. 192. Allo stesso modo, si è affermato che «*In materia di smaltimento dei rifiuti, nel caso di imballaggi terziari e secondari, ove non sia attivata la raccolta differenziata, i rifiuti da questi prodotti non possono essere assimilati a livello locale dai Comuni ai rifiuti urbani, nell'esercizio della loro potestà con la conseguenza che nel caso di tale assimilazione i regolamenti devono essere disapplicati in parte qua dal giudice tributario*» (Corte Giustizia Tributaria di II grado, Roma, sez. XVI, 15 giugno 2023, n. 3588).

Per quanto riguarda il settore agroalimentare, la trasformazione italiana richiede una pluralità di interventi sulla competitività delle aziende agricole e il loro impatto ambientale, attraverso, tra l'altro, la promozione della digitalizzazione e l'adozione delle nuove tecnologie, la diffusione dell'agricoltura di precisione e un minore uso di pesticidi.³⁷³ Ciò comporterà il rafforzamento e l'ammodernamento delle infrastrutture per la lavorazione, lo stoccaggio, il confezionamento e la distribuzione dei prodotti, allo scopo di ridurre le emissioni di gas serra e favorire il riutilizzo degli scarti di lavorazione per produrre energia. Infine, i consumatori, dal canto loro, dovranno contribuire con la riduzione degli sprechi alimentari.

La quota più rilevante dei fondi (23,78 miliardi) riguarda la seconda componente, considerata strategica per l'obiettivo della decarbonizzazione. I principali interventi sono relativi all'aumento della quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili e al potenziamento e alla digitalizzazione delle infrastrutture, con particolare riferimento alla «rete intelligente» di distribuzione dell'energia elettrica (*smart grid*).³⁷⁴

Per promuovere lo sviluppo delle energie rinnovabili, il PNRR propone poi interventi finalizzati a potenziare la produzione di energia fotovoltaica – in ordine alla quale la giurisprudenza amministrativa, in plurime occasioni, ha avuto modo di ribadire il *favor*

³⁷³ Si consideri che, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, «l'impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) non può essere assimilato, sotto il profilo giuridico, ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura; contrariamente a quanto accade nei progetti che utilizzano la metodica fotovoltaica, infatti, nell'agrivoltaico le esigenze della produzione agricola vengono soddisfatte grazie al recupero, da un punto di vista agronomico, di fondi che versano in stato di abbandono» (Consiglio di Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029).

³⁷⁴ La Corte costituzionale, in una pronuncia recente, ha avuto modo di rilevare che «Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 3, comma 3, lett. b), l. reg. Abruzzo 17 maggio 2022 n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), sollevata in riferimento all' art. 117, comma 3, Cost. , in relazione agli artt. 31 e 32 d. lg. n. 199/2021 [La disposizione censurata prevede che le comunità energetiche rinnovabili possono stipulare accordi e convenzioni con l'Arera e con i gestori della rete di distribuzione allo scopo di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di "smart-grid", e l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia]» (Corte Costituzionale, 23 marzo 2023, n. 48), in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2023, 3, I, p. 486.

*legislatoris*³⁷⁵ –, eolica e marina (in particolare con impianti *off-shore*), oltre che del biometano ottenuto dai residui organici e di batterie per il settore dei trasporti.³⁷⁶

Coerentemente con la «*Strategia europea sull'idrogeno*» del 2020, si promuove altresì l'utilizzo dell'idrogeno «*verde*» come fonte di energia (che secondo la strategia europea nel 2050 dovrebbe rappresentare il 13-14% del *mix energetico*), favorendo anche la creazione di *hydrogen valleys*, ossia aree industriali la cui economia si basa almeno in parte sull'idrogeno, specie per quei settori industriali caratterizzati da un forte consumo di energia e scarsamente elettrificabili, come quello siderurgico.

Altro capitolo fondamentale nell'ambito della seconda componente è quello dei trasporti locali. Le direttrici di sviluppo in tale ambito sono rappresentate dall'ampliamento della rete di piste ciclabili, urbane e turistiche, dalla riqualificazione del trasporto rapido di massa nelle principali aree metropolitane e dall'idea di spostare almeno il 10% del traffico dalle auto private al trasporto pubblico, in controtendenza con le abitudini della popolazione italiana, considerato che oltre il 60% degli spostamenti avviene con mezzi privati nel nostro Paese.

Altro obiettivo è il potenziamento delle infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici, con l'aumento della capillarità e il miglioramento dell'efficienza, l'acquisto di migliaia di autobus a basse emissioni e l'incremento dei treni «*verdi*».

La terza componente (15,36 miliardi) riguarda l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, una misura necessaria in considerazione dell'età avanzata di gran parte del patrimonio edilizio italiano.

³⁷⁵ In proposito, significativa è una recente ed esplicativa pronuncia che riecheggia un ormai consolidato orientamento: «*È illegittimo il provvedimento comunale reiettivo di un'istanza di autorizzazione alla costruzione di un impianto fotovoltaico in area agricola e nullo il Regolamento comunale nella parte in cui ha individuato le zone idonee e quelle inidonee all'installazione degli specifici impianti fotovoltaici per difetto assoluto di potere, in quanto il Comune non può precludere l'installazione di impianti fotovoltaici in area agricola in ragione della mera destinazione del sito; infatti, non sussiste potestà regolamentare del Comune, anche se facente parte di una Regione a Statuto speciale, come la Sicilia — che pur non ha ancora adottato lo specifico atto di individuazione delle aree non idonee, quanto agli impianti fotovoltaici — in ordine alla individuazione delle zone idonee o inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici, poiché il relativo potere è attribuito alle Regioni le quali, in tale ambito, scontano, peraltro, specifici limiti stabiliti dalla Linee guida statali del 10 settembre 2010, da leggersi oggi, in parte qua, alla luce dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, ove si stabilisce che “[...] Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee» (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 2 febbraio 2023, n. 299, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2023, 2, I, 363). In dottrina, si veda E. TANZARELLA, *Brevi note sulla possibile, ma non automatica, collocazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in zone agricole*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, 4, 715 ss.; G. MANFREDI, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustamm.it, 2016.*

³⁷⁶ M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giur.*, 2021, p. 1025 e ss.

Nel complesso, più di un terzo dei consumi energetici del Paese è dovuto proprio ai sistemi di riscaldamento e raffreddamento degli edifici. Tra gli interventi previsti vi sono la sostituzione delle strutture scolastiche obsolete con altre moderne e sostenibili, in particolare nelle zone ad alto rischio sismico; l'adeguamento di edifici giudiziari; l'introduzione dei noti incentivi fiscali in materia di riqualificazione energetica e adeguamento antisismico degli edifici privati.

La quarta componente attiene alla sicurezza del territorio e, in senso lato, alle azioni necessarie per rendere il Paese più «resiliente» ai cambiamenti climatici, attraverso mitigazione dei rischi idrogeologici, la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine, la riduzione dell'inquinamento. Alla tutela del territorio e delle risorse idriche sono destinati 15,05 miliardi e, in tale ambito, rientra anche la tutela delle acque ossia l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche.

Ben si comprende, allora, perché la giurisprudenza più recente ha evidenziato la necessità di dar luogo alla realizzazione di uno sviluppo complessivo ed armonico nel rispetto dei valori costituzionali, tra cui certamente rientrano l'esigenza di tutela di valori ambientali e anche di contrasto ai cambiamenti climatici. In particolare, si è osservato come la stessa pianificazione urbanistica, «*al di là di letture minimalistiche*», sia diretta «*non solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati... Difatti, secondo la più recente evoluzione giurisprudenziale, all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi*».³⁷⁷

Quanto sopra riportato evidenzia come la seconda missione del PNRR abbia, quindi, il potenziale per trasformare l'Italia in un Paese più sostenibile e resiliente, in quanto gli investimenti previsti in settori quali la produzione di energia rinnovabile, l'efficientamento energetico, la mobilità sostenibile, la tutela dell'ambiente³⁷⁸ e la biodiversità potrebbero non

³⁷⁷ T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 10 gennaio 2022, n. 45, in *Foro Amministrativo* (II) 2022, 1, p. 80.

³⁷⁸ Fino a tempi recenti, i temi «paesaggio» ed «ambiente» vedevano un *favor* nei confronti del primo. Infatti, in particolare, il Consiglio di Stato riteneva che la «*funzione di tutela del paesaggio, infatti, è estranea a ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione*»; «*tale regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità dev'essere, appunto, «tecnico» e «proprio» del caso concreto, applica il principio fondamentale dell'art. 9 Cost., il quale consente di fare eccezione anche a regole di semplificazione a effetti sostanziali altrimenti praticabili; anche laddove, cioè, il legislatore abbia scelto*

solo contribuire a ridurre le emissioni di gas serra, a migliorare la qualità dell'aria e dell'acqua e a proteggere gli ecosistemi naturali, ma potrebbero altresì determinare un impatto significativo sull'economia italiana, con la creazione di opportunità lavorative grazie allo sviluppo di nuove tecnologie e la promozione dell'innovazione.³⁷⁹

4. GLI INCENTIVI PER LE RIQUALIFICAZIONI EDILIZIE

Lo spirito che permea la seconda missione del PNRR non è nuovo al nostro ordinamento dove non sono mancati nel tempo gli interventi legislativi diretti a stimolare gli investimenti in campo edilizio, orientati verso obiettivi quali la valorizzazione del patrimonio edilizio, il risparmio energetico e la salvaguardia dell'ambiente³⁸⁰.

una speciale concentrazione procedimentale, come quella che si attua con il sistema della conferenza dei servizi, essa non comporta comunque un'attenuazione della rilevanza della tutela paesaggistica perché questa si fonda su un espresso principio fondamentale costituzionale». Così Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, in *Foro Amministrativo* (II) 2020, 3, p. 413.

Negli ultimi anni la situazione pare, seppure in parte, mutata e – probabilmente complice la crisi ambientale e la riforma costituzionale che ha sancito l'introduzione della tutela del bene-ambiente nell'art. 9 Cost. – si assiste ad un diverso approccio della giurisprudenza che, senza abbandonare la preminenza della tutela paesistica, ne ha superato il suo dominio assoluto, dovendosi sempre procedere ad un contemperamento con gli altri interessi pubblici in gioco.

³⁷⁹ Non si può tralasciare, infine, che *«Il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione ed è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera. Questo apprezzamento è sindacabile dal G.A. solo in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel senso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione, anche perché la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura e il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati. Considerazioni, queste, pacificamente estendibili anche alla procedura di V.A.S., il cui scopo è proprio quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. Assicura, inoltre, che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica»* (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 18 maggio 2022, n. 492, in *Foro Amministrativo* (II) 2022, 5, II, 640.)

Per approfondimenti in dottrina, si rinvia a R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 903 s.

³⁸⁰ Si rammenta il c.d. *bonus* facciate di cui alla legge del 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), la cui finalità era quella di favorire il recupero e il restauro delle facciate esterne degli edifici, prevedendo detrazioni dell'imposta lorda pari al 90% delle spese sostenute per tali interventi. Il c.d. *Ecobonus*, varato con la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), più volte modificato e prorogato nel corso degli anni, diretto a sostenere gli interventi di riqualificazione energetica grazie al riconoscimento di crediti di imposta di entità variabile a seconda della natura degli interventi stessi o delle superfici interessate. Sulla stessa lunghezza d'onda si collocano la normativa di agevolazione delle ristrutturazioni prevista dal decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (c.d. TUIR), che ricollega le detrazioni fiscali alle operazioni di recupero del patrimonio edilizio, e il c.d. *sismabonus*, che ha incluso tra le spese detraibili anche quelle sostenute per realizzare interventi antisismici ossia le opere per la messa in sicurezza statica degli edifici

Se dunque di novità in senso assoluto non può parlarsi, è tuttavia corretto annotare come tale quadro sia stato ulteriormente arricchito a seguito dell'emergenza sociale ed economica originata dalla pandemia da Covid-19 e delle connesse esigenze di sostegno e rilancio del Paese. Dalla necessità di rivitalizzare un'economia messa in ginocchio dal *virus* è scaturita una vera e propria legislazione economica e fiscale d'eccezione che, nel settore delle agevolazioni riguardanti l'edilizia, si è tradotta in una pluralità di interventi normativi, più volte modificati per ampliare e prorogare la sfera delle misure di sostegno³⁸¹, ma anche per adottare strumenti di contrasto alle frodi perpetrate nel settore³⁸².

Il tema dell'efficientamento energetico, quindi, che ha radici nel nostro sistema giuridico ed è solo uno degli ambiti della nuova politica energetica, è assunto a paradigma delle disfunzioni derivanti da una misura mal congegnata le quali, più delle altre, rivelano le difficoltà sul piano concreto delle azioni attuative.

Le modalità di pagamento delle spese sostenute per l'esecuzione degli interventi sopra descritti nonché gli adempimenti necessari per avvalersi dello sconto sul corrispettivo dovuto o per la cessione del credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione, sono state infatti spesso foriere di indebite percezioni.

La spinta incisiva alla realizzazione di interventi edilizi e, parallelamente, la diffusione dei crediti d'imposta da *superbonus*, se in parte ha consentito il parziale raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era prefissato con il c.d. decreto rilancio, dall'altro, hanno inevitabilmente dato la stura a fatti criminosi di evasione fiscale e riciclaggio.³⁸³

Nel dettaglio, il d.l. 34/2020, decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, recante «*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*», ha introdotto con l'art. 121 l'opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali, prevedendo la possibilità per il contribuente di avvalersi dell'opzione per

³⁸¹ Ci si riferisce agli artt.119, 212 e 122-*bis* del d.l. 34/2020 convertito nella legge 77/2020 (noto come il decreto rilancio) e nella lunga cascata di modifiche apportate a tali articoli dalla legge 126/2020 (la c.d. legge agosto), dalla legge 178/2020 (legge di bilancio 2021), dal decreto legge 77/2021 (decreto semplificazioni), dal decreto legge 157/2021 (decreto antifrodi).

³⁸² Il decreto antifrodi, intitolato «*Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche*» detta, all'art. 1, misure di contrasto alle frodi in materia di detrazioni per lavori edilizi e cessioni dei crediti e di estensione dell'obbligo del visto di conformità e della congruità dei prezzi, e negli articoli successivi introduce misure di contrasto alle frodi in materia di cessioni dei crediti attraverso il rafforzamento dei controlli preventivi dell'Agenzia delle Entrate.

³⁸³ M. BALZANELLI, G. VALCARENGHI, *Superbonus 110%: per la detrazione basta la semplice comunicazione di inizio lavori asseverata*, in *Il Fisco*, 27/2021, p. 2615.

la cessione del credito o per lo sconto in fattura per la quasi totalità degli interventi edilizi sopra descritti, in deroga alle ordinarie disposizioni in tema di cedibilità dei relativi crediti. In sintesi, la norma ha previsto per i soggetti che avessero sostenuto, negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, spese per gli interventi in questione che gli stessi potessero scegliere, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente tra (a) contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino a un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito d'imposta, di importo pari alla detrazione spettante, cedibile dai medesimi ad altri soggetti (compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari) senza facoltà di successiva cessione; (b) cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti (compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari) senza facoltà di successiva cessione.

La disciplina dell'articolo 121, più volte modificata nel corso del tempo,³⁸⁴ ha previsto la possibilità di effettuare le detrazioni per il contribuente-committente, cedendo il credito d'imposta di pari ammontare, intesa quale modalità alternativa di fruizione del beneficio fiscale rispetto alla detrazione diretta dall'imposta lorda,³⁸⁵ ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di tre ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all'albo ovvero di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia.

Da rilevare come nel 2021, in sede di proroga dei *bonus* edilizi e proprio a causa del significativo aumento di fenomeni fraudolenti, il c.d. decreto antifrode (d.l. 157/2021) ha introdotto nuovi adempimenti in capo ai beneficiari dei lavori che scelgano lo sconto in fattura o la cessione del credito, nonché la possibilità per l'Agenzia delle entrate di sospendere la comunicazione dell'avvenuta cessione e, quindi, la stessa circolazione dei crediti. Queste misure sono deputate ad intervenire tutte le volte in cui si rilevino elementi anomali all'esito di uno *screening* preventivo che, ad esempio, tiene conto di eventuali

³⁸⁴ Da ultimo dal decreto legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38.

³⁸⁵ In proposito la Corte di Giustizia Tributaria ha rilevato che «*Deve ritenersi di competenza del giudice tributario la decisione in merito all'annullamento della comunicazione ex art. 121 del D.L. n. 34/2020, atteso che, sebbene tale atto non sia espressamente elencato tra quelli indicati dall'art. 19 del D.L. 546/92, la cessione del credito costituisce una modalità alternativa di fruizione del beneficio fiscale rispetto alla detrazione diretta dall'imposta lorda, conseguente alla realizzazione di interventi edili previsti dalle norme agevolative*» (Corte Giustizia Tributaria di I grado, Trieste, sez. I, 11 aprile 2023, n. 81).

cessioni effettuate in precedenza dai medesimi soggetti e della congruità dei dati con quelli presenti in Anagrafe tributaria, ecc.³⁸⁶

La giurisprudenza ha inoltre rilevato che anche i crediti di imposta, ceduti ai sensi dell'art. 121 del d.l. 34/2020 relativi alla disciplina del «*superbonus 110%*», configurano il delitto di compensazione indebita, previsto e punito dall'art. 10-*quater*, comma 2, d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, poiché derivanti direttamente dal diritto originario in capo al committente alla detrazione d'imposta di costi che in realtà non sono mai stati sostenuti, se utilizzati in compensazione dal cessionario, avendo natura di crediti non spettanti o inesistenti.³⁸⁷

In precedenza il decreto aiuti (art. 14 del d.l. 50/2022) aveva stabilito inoltre che alle banche, ovvero alle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo tenuto dalla Banca d'Italia, fosse sempre consentita la cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti.

Successivamente l'art. 2 del d.l. 11/2023 («*Misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*»), convertito con modificazioni dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, è intervenuto sulla disciplina sopra citata in materia di cessione dei crediti fiscali, stabilendo che, a decorrere dal 17 febbraio 2023, tale facoltà non possa più essere esercitata, prevedendo tuttavia deroghe.

Il congegno imperniato sulla monetizzazione dei crediti fiscali e sulla loro piena cedibilità a terzi ha offerto il fianco tanto a spregiudicate falsificazioni ai danni dell'erario, quanto a operazioni fraudolente a danno degli ultimi inconsapevoli cessionari dei crediti fiscali fittizi. Soggetti economici aventi in origine dimensioni e attività modeste, improvvisamente lievitate da quando sono entrate in vigore le normative agevolative, hanno iniziato ad emettere, l'una a favore delle altre, fatture per importi di centinaia di milioni di

³⁸⁶ Per approfondimenti, si rinvia a A. M. DELL'OSSO, *Questioni teoriche e paradossi sostanziali in tema di sequestro dei crediti c.d. Superbonus in capo agli intermediari finanziari*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc.5, 1 ottobre 2023, p. 850.

³⁸⁷ Cassazione penale, sez. III, 16 novembre 2022, n. 45558, in *Cass. Pen.*, 2023, 5, p. 1551, con nota di M. CAPOGROSSI, *Indebita compensazione e superbonus 110%: i rischi penali connessi alla circolazione dei crediti d'imposta*. In dottrina si veda I. CARACCIOLI, *I nuovi reati tributari*, Milano, 2016; G. L. SOANA, *I reati tributari*, Milano, 2013.

La Suprema Corte ha altresì avuto modo di rilevare che «*costituisce ragionevole elemento di verifica del fumus del delitto di cui all' art. 8 del D. Lgs, n. 74/2000 , la circostanza per cui a fronte di cessioni di ingenti crediti di imposta per i c.d. eco-bonus e sisma-bonus, il primo cedente non sia proprietario di immobili che, per caratteristiche intrinseche, consistenza e numero, giustifichino l'entità dei crediti ceduti rispetto ai presunti lavori di ristrutturazione edilizia che si assumono effettivamente realizzati e, di conseguenza, fatturati. In tale evenienza deve ritenersi legittimo il provvedimento con il quale viene disposto il sequestro preventivo dei crediti di imposta nell'attuale disponibilità del cessionario, nonché di quelli da esso a sua volta ceduti, anche presso i terzi cessionari*» (Cassazione penale, sez. III, 13 ottobre 2022, n. 42012, in *IUS Tributario*, 6 dicembre 2022, con. nota di F. SPINA, *No ad acconti per lavori Superbonus 110% se non sono riferiti ad opere già effettuate corrispondenti ai Sal*).

euro, costituenti il presupposto di crediti di imposta, anch'essi oggetto di cessioni reciproche, con importanti ricadute anche sotto il profilo di applicazione del sequestro preventivo, tutte le volte in cui, come di consueto, la libera disponibilità della *res*, anche in capo al terzo, sia idonea a costituire un pericolo, nei termini di cui all'art. 321, comma 1, c.p.p.³⁸⁸

Occorre infatti avere presente che, una volta creati, i crediti fittizi – equiparabili a titoli di credito falsi perché privi di ogni effettivo sottostante – possono essere immessi in un giro di cessioni che termina con una ultima cessione a terzi inconsapevoli, persone fisiche o giuridiche o enti pubblici, che subiscono il danno dell'intera operazione truffaldina. Da qui è sorta la necessità dell'inserimento di correttivi in ordine al meccanismo della cessione che ha ristretto i trasferimenti del credito, il più delle volte effettuati al fine di non consentire il rilevamento della «catena» dei passaggi e la conseguente scoperta della sussistenza di società cartiere sorte, con la finalità di produrre crediti fittizi di cui fossero beneficiari cessionari conniventi.

L'interesse di organizzazioni criminali e la messa in campo di professionisti della falsificazione di fatture e di crediti di imposta hanno reso concreta l'attuazione di manovre illecite di enorme entità, con elevato giro di monetizzazioni e cessioni dei crediti fiscali, che hanno sortito l'effetto di aggiungere ai costi già relevantissimi dei cc.dd. «*superbonus*» i cospicui danni patrimoniali ed erariali scaturenti dalle frodi,³⁸⁹ oltretutto nella consapevolezza che, non sempre e necessariamente, quello che ha un impatto immediato sulla domanda determina un effetto costante sulla crescita, essendo possibile che il meccanismo delle sovvenzioni crei artificialmente una domanda, ma senza far crescere proporzionalmente l'offerta in maniera adeguata.

Sebbene lo strumento di politica extrafiscale sia stato accolto con favore nella prospettiva di traguardare gli effetti economici di una larga e magnanima partecipazione alla distribuzione di benefici su larga scala, non ci si aspettava evidentemente che, all'incidenza

³⁸⁸ Come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità «*In tema di Superbonus, non emerge dal d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, alcuna previsione derogatoria ai principi generali, con particolare riguardo all'ipotesi di sequestro impeditivo. Il vincolo impeditivo implica soltanto l'esistenza di un collegamento tra il reato e la cosa, non tra il reato e il suo autore, cosicché possono essere oggetto del provvedimento anche le cose in proprietà di un terzo, estraneo all'illecito ed in buona fede; ne deriva, allora, che non rileva in questa sede l'eventuale responsabilità del terzo cessionario, né i presupposti oggettivi o soggettivi di questa per come ricavabili dai commi 4, 5 e 6 dell' art. 121 del d.l. n. 34 del 2020 , occorrendo soltanto verificare piuttosto se la libera disponibilità della res - anche in capo allo stesso terzo - sia idonea a costituire un pericolo nei termini di cui all' art. 321, comma 1 cod. proc. pen.*» (Cass. pen. sez. III, 21 settembre 2022, n. 40865, in *Diritto & Giustizia* 2022, 2 novembre, con nota di C. BOSSI, *Attenti al c.d. Superbonus: la Cassazione detta le regole*).

³⁸⁹ Per approfondimenti, si veda S. RIVETTI, *Il "general contractor" e il "superbonus" 110%: alla ricerca del nuovo eldorado. Riflessioni sui profili fiscali di contratti atipici, includenti mandato senza rappresentanza e appalto in edilizia, in tema di spese fiscalmente detraibili*, in *Rivista tele. di dir trib.*, 2021, pp. 894 e ss.

negativa delle misure sul debito pubblico, si aggiungessero gli elevati rischi di commissione di reati tributari ed economici.

Occorrerà ora verificare se l' incisiva attività svolta dall' Agenzia delle entrate, attraverso le diverse circolari emanate,³⁹⁰ e l' ingresso in campo della magistratura penale saranno in grado di funzionare come deterrente delle frodi e di contrastare efficacemente il nuovo fenomeno criminale, ponendo almeno in parte riparo alle criticità generate dall' inedito meccanismo del «*superbonus*».

A latere di ciò, l' intenzione di utilizzare il sistema tributario non solo nella sua tradizionale funzione fiscale – il reperimento dei mezzi necessari per l' azione dello Stato – ma anche in funzione extrafiscale per realizzare finalità sociali o economiche, di volta in volta redistributive, congiunturali o di sviluppo, non si è manifestata indenne da criticità, quanto meno per la tecnica utilizzata.³⁹¹ I meccanismi con i quali sono stati perseguiti gli obiettivi dell' extrafiscalità sono stati, infatti, concepiti in modo imperfetto e lacunoso, in quanto non hanno evitato che un certo numero dei potenziali destinatari dei benefici si insinuasse agevolmente nelle falle dei meccanismi di «*finanza funzionale*», distorcendoli a fini di frode e di illecito arricchimento.

In questi casi lo Stato è divenuto la vittima designata di reati che, soprattutto in tempi di legislazione economica di emergenza, conoscono accelerazioni brusche ed insidiose. È proprio quanto si è verificato nel solco della normativa dei crediti fiscali in materia edilizia, con lo sfruttamento appunto delle debolezze e delle incongruenze della normativa che disciplina il c.d. «*superbonus*», formula riassuntiva utilizzata per denominare il complesso regime di detrazioni fiscali totali introdotto nel corso della pandemia nell' ambito dell' edilizia.

Quanto si è verificato ha determinato anche un' inflazione nell' indotto dell' edilizia per l' impennata della domanda concentrata in un ristretto arco temporale, con un aumento

³⁹⁰ Si segnalano, in particolare, la circolare dell' Agenzia delle entrate n. 24/E del 8 agosto 2020, con la quale si è cercato di aprire alla possibilità di disconoscere il diritto alla compensazione del credito in capo al cessionario a maggior ragione se qualificato, stabilendosi che «il cessionario che ha acquistato il credito in buona fede non perde il diritto ad utilizzare il credito d' imposta», anche se «durante i controlli dell' ENEA o dell' Agenzia delle entrate viene rilevato che il contribuente [originario] non aveva diritto alla detrazione». Con la successiva Circolare n. 23/E del 2022, l' Agenzia delle entrate ha descritto più puntualmente i casi di responsabilità solidale tra cedente e cessionario, precisando che per ritenere sussistente un comportamento gravemente colposo, si deve guardare alle caratteristiche del cessionario, ed in particolare, dagli intermediari finanziari si deve richiedere un livello di diligenza «elevato», e fare riferimento ad una serie di indici oggettivi e soggettivi, ed profili di «anomalia», alla luce dei parametri stabili dalla normativa antiriciclaggio rilevanti quali indicatori della responsabilità dei soggetti obbligati.

³⁹¹ Cfr. G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1998, 636 s.; più di recente C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell' economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, II ed., 2022.

straordinario dei prezzi dei componenti necessari per le ristrutturazioni, così che oggi un'unità di efficientamento energetico costa molto più di prima e, di conseguenza, non vi è stato un apprezzabile ritorno in termini di aumento del PIL nello specifico settore dell'economia.

La questione non è di poco momento, se anche si considera che il 16 marzo 2023 le sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno approvato la relazione, destinata al Parlamento, sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ai sensi dell'art. 7, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 77/2021. Tale relazione è la seconda riferita alla gestione del PNRR ed interviene ad un anno di distanza dalla prima, attuata con deliberazione n. 4/2022.³⁹²

Ciò che è emerso in una delle direttrici fondamentali del PNRR deve far riflettere in vista dell'adozione delle prossime misure in altri settori.

5. LE MISURE PREVENTIVE DERIVANTI DALL'ANALISI DEI RISCHI

In virtù di quanto sopra delineato, appare imprescindibile un attento monitoraggio dell'attuazione delle misure rientranti nel PNRR al fine di orientare la distribuzione dei benefici in maniera equa e sostenibile, attraverso una rigorosa pianificazione e un'oculata gestione degli investimenti, con la definizione di obiettivi chiari e misurabili, l'individuazione di scadenze realistiche e il costante monitoraggio dei progressi compiuti.³⁹³

La necessità che tale monitoraggio si realizzi con estrema cautela discende anche dal fatto, assolutamente peculiare, che, come acutamente osservato in dottrina, normalmente la programmazione interviene «a valle delle leggi e non a monte», ma nel caso del PNRR sembra che sia accaduto l'esatto contrario.³⁹⁴ Questa anomalia o, se si vuole, questa metodica inusuale, fa comprendere la portata rivoluzionaria della situazione che, differenziandosi da

³⁹² La relazione, disponibile interamente *online*, si compone di ottocentosessantaquattro pagine e si divide in due tomi: nel primo, la Corte dei conti fornisce un'analisi dei primi elementi relativi al progresso nell'attuazione delle misure e dei progetti nei quali dei piani e degli investimenti che dovranno essere finanziati con il piano nazionale attraverso il piano per gli investimenti complementari (PNC), istituito con il d.l. 59/2021. Nel secondo, sono allegate le relazioni predisposte ed approvate da ciascuna delle Sezioni centrali di controllo della Corte dei conti, anche con riferimento agli obiettivi, alle finalità e all'oggetto delle attività riferite al controllo concomitante su PNRR/PNC; si tratta di una funzione attribuita alla Corte fino alla conversione del d.l. 44/2023, che si sono concentrate sull'analisi di opere finanziate con fondi PNRR/PNC.

³⁹³ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 s.; A. FORMENTINI, *L'applicazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): "Ricordiamoci della competitività dei territori e della programmazione 2022-2024"*, in *Finanza e tributi locali*, 2021, p. 33.

³⁹⁴ B.G. MATTARELLA, *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese*, in *Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini (Atti del Convegno tenutosi a Bologna il 19-20 novembre 2021)*, in *Quad. Riv. Corte Conti*, n. 3, 2021, spec. 15.

tutte le esperienze di programmazione che conosciamo, necessita, di conseguenza, di strumenti e monitoraggi adeguati.³⁹⁵

Come si può intuire, la transizione ecologica è un processo complesso che coinvolge la società nel suo insieme ed è, pertanto, di fondamentale importanza che l'attuazione della missione sia guidata da principi di trasparenza e equità, attraverso la partecipazione attiva dei cittadini al processo decisionale e una costante campagna informativa sulla gestione dei fondi nonché sulle scelte realizzate. In questa prospettiva, il richiamo al modello di «*democrazia procedurale*»³⁹⁶ consente di ampliare l'orizzonte rispetto a quello della partecipazione procedimentale, e di andare oltre.

Non sfuggirà che l'attuazione di tale missione comporterà una serie di sfide di carattere economico, sociale e culturale, in considerazione del significativo impatto che potrebbero avere nei confronti dei settori legati all'utilizzo di fonti di energia fossili. I soggetti economici, così come i privati, saranno chiamati ad attuare non solo cambiamenti nella loro quotidianità, quali l'impiego di mezzi di trasporto più sostenibili o l'adozione di comportamenti più virtuosi in termini di consumo energetico, ma soprattutto dovranno riconvertire le proprie attività, con conseguenti costi e criticità. Tutto ciò potrebbe essere percepito, nel breve termine, più come una minaccia che un'opportunità e potrebbe generare, di conseguenza, resistenze e conflitti.

Per garantire il successo della missione, è necessario, quindi, che tutti gli attori coinvolti siano in grado di collaborare efficacemente e, per realizzare ciò, è quanto mai opportuno che l'attuazione sia accompagnata da un'adeguata campagna informativa al fine di sensibilizzare la popolazione sui benefici della transizione ecologica, così da ridurre le resistenze al cambiamento³⁹⁷. Inoltre, non è secondario prevedere che la fase attuativa della seconda missione del PNRR sia accompagnata da misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori coinvolte nel processo di transizione ecologica, che includano finanziamenti per la riconversione delle attività, programmi di formazione e riqualificazione professionale

³⁹⁵ L. FIORENTINO, *Il piano di ripresa: un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2021, p. 689 ss.

³⁹⁶ R.A. DAHL, *La democrazia procedurale*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979, p. 3 e ss.

³⁹⁷ Per approfondimenti, si rinvia a P. MALVASI, *PNRR e formazione. La via della transizione ecologica*, Milano, 2022, ove si evidenzia che la riuscita del PNRR dipenderà dalla tensione formativa con cui si agirà per la ripresa e la resilienza nel nostro Paese, alle cui fragilità dal punto di vista ambientale, economico e sociale si aggiungono le incertezze dello scenario internazionale. Si avranno concrete possibilità di ripresa e resilienza se riforme, missioni e interventi saranno diretti in modo efficace a disegnare il progetto di una società inclusiva e solidale, a ricostruire il patto educativo tra culture e risorse naturali. È la via della transizione ecologica per il futuro della civiltà umana.

nonché misure di sostegno al reddito.³⁹⁸ La transizione ecologica può, infatti, comportare cambiamenti significativi per le imprese e i lavoratori che operano in settori legati all'utilizzo di fonti di energia fossili.³⁹⁹ È dunque essenziale prevedere misure di sostegno e compensazione per tali soggetti, al fine di mitigare gli effetti negativi della transizione e prevenire tensioni sociali. Parimenti essenziale è l'adozione di efficaci sistemi di controlli volti a prevenire frodi nell'indebita percezione di tali fondi, che, di fatto, sterilizzerebbero gli effetti positivi delle misure a sostegno.⁴⁰⁰

Nonostante i punti di forza, la seconda missione del PNRR presenta anche una serie di debolezze che potrebbero ostacolare il potenziale successo.⁴⁰¹ In primo luogo, lo scenario di riferimento è basato su un quadro normativo complesso e frammentario, ancora in parte basato su una logica di sussidiarietà, che potrebbe comportare difficoltà di attuazione e che richiederebbe una serie di riforme con tempi lunghi per la loro approvazione⁴⁰². In tale ottica la paventata riforma costituzionale con la modifica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri potrebbe essere inquadrata nello scacchiere dei tasselli strumentali alla rapida attuazione degli interventi necessari⁴⁰³. In ogni caso, essenziale sarà perseguire una semplificazione del quadro normativo italiano in materia di energia, ambiente e trasporti in modo da rendere quest'ultimo più chiaro e promuovere la collaborazione tra le diverse amministrazioni coinvolte.

In secondo luogo, la missione comporta una serie di misure di sostegno alle imprese e ai cittadini, che potrebbero essere eccessivamente onerose in termini di sostenibilità finanziaria, considerata la necessità di evitare ulteriori scostamenti di bilancio e/o interventi sulla fiscalità, che potrebbero deprimere la spinta alla crescita economica e la conseguente sostenibilità degli investimenti.

³⁹⁸ R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 603 e ss.

³⁹⁹ L. CASANO, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. rel. industr.*, 2021, 4, pp. 997 e ss.

⁴⁰⁰ D. ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica": un'occasione per riflettere sulla revisione dell'apparato punitivo delle frodi pubbliche*, in *Diritto pen. e processo*, 2022, pp. 515 e ss.

⁴⁰¹ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 2, p. 325 ss.; R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 903 ss.

⁴⁰² La seconda missione del PNRR richiede una revisione e un aggiornamento della normativa vigente in materia ambientale, energetica e sociale. Si pensi alla semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, al fine di accelerare la transizione energetica ovvero la regolamentazione delle nuove forme di mobilità sostenibile.

⁴⁰³ Per approfondimenti, si rinvia a C. CARRARO, N. ARMAROLI, P. CAZZOLA, *Tecnologie e infrastrutture per una mobilità sostenibile*, 2023.

6. LA NECESSITÀ DI UNA (CONTINUA) REVISIONE DEL PNRR

Il mutato contesto geopolitico internazionale in seguito all'invasione russa dell'Ucraina e le conseguenti ricadute economiche e sociali, connesse principalmente alla dinamica inflazionistica trainata dai prezzi delle materie prime e dai costi energetici, hanno richiesto l'adozione di nuove iniziative per perseguire gli obiettivi di *NextGenerationEU*. In particolare, nel 2022, è stata adottata nell'Unione europea l'iniziativa *REPowerEU*⁴⁰⁴ al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia a prezzi sostenibili e contestualmente gli Stati membri sono stati invitati dalle Istituzioni europee ad aggiornare i loro piani di ripresa e resilienza per sostenere lo sviluppo e la competitività, anche attraverso l'introduzione di nuove misure volte a perseguire gli obiettivi di *REPowerEU*.

In tale contesto, il nostro Paese, a partire dal mese di gennaio 2023, ha avviato un'importante fase di ricognizione dello stato di attuazione del PNRR, con riferimento a tutte le misure del piano. Per gli investimenti, tale analisi ha posto in luce importanti criticità. Il PNRR rappresenta una sfida ambiziosa in termini di sviluppo ed efficientamento dei processi, ma il suo disegno, in molti casi, non ha tenuto conto dell'effettiva capacità di impiego e spesa delle risorse e, soprattutto, della capacità amministrativa dei singoli soggetti attuatori, in quanto l'elevato numero di investimenti, seppur di piccole dimensioni, richiede uno sforzo di rendicontazione e gestionale talvolta al di sopra delle loro capacità.

Inoltre, alcuni interventi in essere, inseriti nel PNRR ma originariamente basati su altre fonti di finanziamento, hanno rappresentato un freno all'attuazione del piano piuttosto che un elemento di accelerazione della spesa; pertanto, gli obiettivi del piano, declinati in termini di *milestone* e *target*, richiederanno un aggiornamento alla luce dell'effettiva implementazione delle riforme abilitanti incluse nel piano stesso.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Sul punto, nel rinviare a quanto illustrato nel paragrafo 7 del capitolo I, valga in questo ambito ricordare che l'iniziativa in parola consiste in un ambizioso piano presentato dalla Commissione europea nel maggio 2022, volto a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde, attraverso il risparmio di energia, gli investimenti nelle energie rinnovabili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico.

⁴⁰⁵ Sulla base di queste evidenze, nel febbraio 2023 le strutture competenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in raccordo con quelle del Ministero dell'economia e delle finanze, hanno audito tutte le singole amministrazioni titolari di interventi. Tale confronto ha evidenziato la necessità di ulteriori approfondimenti che sono stati condotti sia a livello politico sia a livello tecnico.

CONCLUSIONI

L'attività di ricerca compendiata nell'elaborato non si presta a conclusioni nel senso classico del termine.

Ciò non tanto perché non possano trarsi delle utili indicazioni sulla politica energetica nazionale e sull'influenza esercitata dall'Unione europea per il tramite dei suoi atti di indirizzo. L'approccio storico su cui lungamente si è indugiato nel primo capitolo, ripercorrendo la genesi di quella che è stata enfaticamente denominata «*Unione dell'energia*», è certamente indispensabile per comprendere il perché si è giunti ad elaborare una strategia complessa declinata sotto diversi profili catalogati alla stregua di dimensioni.

Tuttavia, il vantaggio maggiore che si può ricavare da questa ricognizione cronologica, relativa ai cambiamenti apportati alle scelte decisionali europee, è proprio il loro carattere contingente.

Tralasciando lo *shock* indotto dalla crisi petrolifera del 1973 che ha finito per richiamare all'ordine i Paesi membri facendo capire loro che era arrivato il momento di attivarsi concretamente per liberarsi dal giogo di un'eccessiva dipendenza energetica dall'estero, la tappa fondamentale per l'avvio del nuovo corso può individuarsi o nel Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009) o nella comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 che inaugura l'«*Unione dell'energia*».

Infatti, se quest'ultima è effettivamente la data del varo della nuova politica energetica europea, ove peraltro sono state previste delle verifiche periodiche con riguardo alla sua attuazione, la prima riveste un'importanza per certi aspetti maggiore in quanto segna l'entrata in vigore dell'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che ha aperto la strada alle altre comunicazioni della Commissione che hanno preceduto proprio l'«*Unione dell'energia*».

In altri termini, la seconda, che ha introdotto una strategia maggiormente definita e strutturata, non si sarebbe potuta avere senza la prima.

L'osservazione consente di sottolineare l'esistenza di una corrente di pensiero, o meglio di una sensibilità diffusa, rivolta alla soluzione dei problemi in materia di energia che si è sviluppata adattandosi a seconda delle circostanze per espandersi ad ambiti sempre maggiori.

Di questo vi è traccia nei rapporti sullo stato dell'«*Unione dell'energia*» che sono stati passati in rassegna proprio al fine di cogliere l'evoluzione della politica perseguita.

A titolo esemplificativo, valga la differenza tra i primi due rapporti dove il secondo pone in evidenza il complesso delle iniziative assunte – tra le quali spicca il pacchetto denominato «*Energia pulita per tutti gli europei*» (*Clean energy package*) – e ribadisce la necessità di un concerto tra i diversi legislatori nazionali che devono agire in linea con gli indirizzi dell’Unione europea. In tale contesto, si precisa come l’«*Unione dell’energia*» faccia parte del programma costruttivo per l’Unione europea e non possa essere separata da altre sue politiche fondamentali.

Viene richiamato l’accordo di Parigi che ha consentito l’entrata in vigore del primo accordo – universale e giuridicamente vincolante – sul clima al quale l’Unione europea deve dare attuazione pratica sul suo territorio cercando di contemperare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti, ossia i cittadini e le imprese.

Il diverso contenuto dei due rapporti (riscontrabile anche tra il secondo e il terzo e così via) non è soltanto il frutto di una fotografia della situazione in un dato momento, ma è piuttosto la risultante di una diversa valutazione delle priorità da parte delle Istituzione eurounitarie. Queste priorità sono poi trasfuse nei documenti che condizionano le politiche energetiche nazionali, le quali finiscono progressivamente per essere «*ingabbiate*» in una disciplina unionale che trova poi la sua completa realizzazione nel regolamento sulla *governance*.

Al riguardo, è significativo che nelle ultime relazioni sullo stato dell’«*Unione dell’energia*» vi siano numerosi richiami al Green Deal europeo e quindi alle previsioni relative a una strategia orientata all’ambiente e al clima contenute nella comunicazione del 18 dicembre 2019 della Commissione europea.

Tale comunicazione denuncia i propri limiti nel momento in cui precisa che è suscettibile di aggiornamenti in relazione agli eventi futuri. Se, da un lato, è apprezzabile la consapevolezza che la politica ambientale e climatica non possa essere definita una volta per tutte, dall’altro, la possibilità che questa possa subire frequenti modifiche non è rassicurante; non lo è soprattutto per via del suo legame a doppio filo con la politica energetica.

La mutevolezza di quest’ultima raggiunge livelli esponenziali quando si aggancia a quella ambientale.

Qui, infatti, le affermazioni di principio di carattere programmatico sono molto sfidanti (ma forse potrebbero essere meglio definite utopistiche) poiché si propugna «*una società giusta e prospera dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitività*» che nel 2050 non dovrebbe generare emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica dovrebbe essere dissociata dall’uso delle risorse.

Si assume che l'Unione europea sia in grado di trasformare la sua economia e la sua società seguendo un percorso maggiormente sostenibile per il quale, tuttavia, è richiesto uno sforzo sinergico con i Paesi terzi sui quali è possibile esercitare un'influenza anche attraverso risorse finanziarie ovvero alleanze con chi persegue gli stessi obiettivi.

Non v'è chi non veda in un proposito del genere un contrasto tra i valori fondanti dell'Unione che, nel perseguire i propri ideali, sarebbe legittimata a «*forzare la mano*» con i Paesi restii a seguire le sue indicazioni. Infatti, come statuisce il quinto paragrafo dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, se, da una parte, «*nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini*», dall'altra, «*contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli [...] e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*».

L'ipotesi del ricorso a queste forme di *moral suasion* può dunque teoricamente censurarsi; in pratica però trova giustificazione nel fatto che altri *partner* potrebbero rifiutarsi di seguire questo percorso virtuoso conseguendo un vantaggio competitivo e che finirebbe per minare la prosperità economica dell'Unione.

Per quanto attiene alle modalità attraverso le quali dovrebbe ottenersi la trasformazione dell'economia, è interessante osservare come si sostengano le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita attraverso le innovazioni tecnologiche necessarie ad aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana.

Deve registrarsi, in senso positivo, la consapevolezza che la molteplicità degli obiettivi (economici, ambientali e sociali) potrebbe comportare una serie di compromessi e che questi debbano essere valutati caso per caso. Ciò sta a significare che, nell'ipotesi di conflitto, non prevale sempre e solo un interesse perché questo deve essere bilanciato con gli altri; in altre parole, vi è una duttilità di fondo della politica ambientale che costituisce il terreno comune sul quale costruire l'integrazione con la politica energetica.

Nel complesso le politiche favorite dal Green Deal nonché l'impiego delle ingenti risorse finanziarie per realizzarle sono accomunati da una vocazione al coinvolgimento globale.

In altri termini, l'intento è quello di fare assurgere a valore universale lo sviluppo sostenibile sia nelle relazioni con gli altri Stati sia nelle relazioni interne con tutti i portatori di interessi. Ciò si evince, in particolar modo, dalla ricerca della condivisione attraverso modelli

partecipativi e il dialogo con i cittadini, con i loro organi rappresentativi ovvero con gli altri enti esponenziali dei loro interessi.

Ancora più eloquente della successione temporale delle relazioni sullo stato dell'«Unione dell'energia» e del Green Deal, per quanto riguarda il carattere repentino delle scelte politiche in materia di energia, è il piano *REPowerEU*.

Il piano – elaborato dalla Commissione europea su *input* del Consiglio europeo per far fronte alla dipendenza energetica dalla Russia dovuta alle consistenti importazioni di gas, petrolio e carbone – ha impresso un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita.

In tale contesto, è evidente lo sforzo della Commissione di coniugare l'esigenza della diversificazione degli approvvigionamenti con quelle maggiormente tradizionali connesse alle questioni ambientali e climatiche originate dall'uso dei combustibili fossili. Nel suo ragionamento la Commissione prosegue soffermandosi sull'aumento dei prezzi delle energie sopportate dalle famiglie e dalle imprese, dovuto proprio all'impennata del prezzo dei combustibili fossili.

Il cambiamento dell'obiettivo è drastico in quanto si definiscono le azioni necessarie a calmierare i prezzi e a costituire riserve di gas per l'inverno successivo.

In estrema sintesi, il piano *REPowerEU* – contemplando una serie di azioni supplementari dirette a risparmiare energia, diversificare l'approvvigionamento, sostituire i combustibili fossili a vantaggio di un'energia pulita, combinare investimenti e riforme in modo intelligente – è la prova plastica di come la politica energetica europea sia sovraesposta e instabile in quanto eccessivamente soggetta alle variazioni dei fattori esterni.

Queste caratteristiche non sono ignote al legislatore europeo che è conscio dei limiti che può incontrare in una pianificazione di lungo termine.

Tale coscienza l'ha spinto ad approvare il regolamento sulla *governance* che va letto con questo spirito. I suoi «*considerando*» rappresentano la sintesi di tutte le principali questioni che connotano l'«Unione dell'energia». Ciò spiega perché vengano ripresi temi basilari come quelli relativi alle sue cinque dimensioni e perché queste vengano nuovamente illustrate.

Il richiamo all'«Unione dell'energia», ai relativi obiettivi ma anche a quanto fissato nell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici è il prologo di un discorso molto più ampio che non può essere fine a se stesso e non può dirsi compiuto ed esaurito una volta e per sempre. Non è un caso, infatti, che, una volta ribadite le cinque dimensioni, si sottolinei come l'obiettivo della politica energetica debba coordinarsi con la politica per il clima e l'ambiente e

approdare a una fornitura di energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili per il tramite di un'attività promozionale di ricerca e innovazione sostenuta da adeguati investimenti.

In proposito, deve rilevarsi come proprio quest'ultima attività promozionale, indicata come il fulcro di un'azione più ampia dell'Unione europea, sia valutata con estremo rigore quando vengono scrutinati i piani nazionali integrati per l'energia e il clima degli Stati membri.

L'annotazione è doverosa poiché tratta un tema che vede il nostro Paese moroso rispetto alle pertinenti raccomandazioni unionali, essendo da sempre poco incline ad investire in innovazione e ricerca.

Non adoperarsi per dare attuazione agli indirizzi unionali non significa solo disattendere gli atti di impulso ma compromettere interamente le politiche per l'energia e il clima dell'Unione in quanto gli obiettivi che le caratterizzano spesso sono raggiungibili solo attraverso il contributo degli Stati membri.

In merito può e deve osservarsi che, se quanto si è prefissato l'Unione dipende dall'impegno dei suoi Stati membri, il contributo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi a lungo termine, su tutti quello dell'azzeramento delle emissioni nette dei gas a effetto serra nell'Unione entro il 2050, dipende a sua volta dalla collaborazione con i *partner* internazionali che deve essere ricercata e monitorata dalla Commissione.

In altri termini, il regolamento sulla *governance* fissa le regole del gioco in quanto sa che l'Unione europea è una parte del mondo e per porsi alla guida dello stesso nella lotta ai cambiamenti climatici, rivendicando per sé una *leadership*, deve prima guardare al suo interno e fare i conti su ciò che ivi accade, scoprendo le disarmonie e apportando le correzioni del caso.

In tale ottica, risultano più chiare le ragioni e le finalità delle previsioni dedicate ai piani nazionali integrati per l'energia e il clima di cui si auspica la razionalizzazione nonché quelle delle comunicazioni della Commissione sull'«*Unione dell'energia*» che traducono nel dettaglio le indicazioni del Consiglio.

Si può dire in conclusione che la transizione verso un'economia sostenibile passa per questa via e richiede un nuovo approccio agli investimenti e agli incentivi senza i quali non si può immaginare una riduzione degli inquinanti, considerato che è oramai accertato a livello scientifico il rapporto di causalità esistente tra inquinamento atmosferico e danno alla salute.

È pertanto naturale che i citati piani nazionali integrati per l'energia e il clima si estendano su un arco temporale di dieci anni che è effettivamente un periodo sufficientemente ampio per un adeguato assetto programmatico; ed è altrettanto naturale che vi siano delle verifiche periodiche degli stessi che non possono e non debbono essere immutabili.

Se vi sono eventi che incidono su anche una sola delle cinque dimensioni dell'«*Unione dell'energia*», devono essere apportate le modifiche alle corrispondenti politiche e misure volte a conseguire gli obiettivi che esse sottendono.

Si comprende pertanto l'importanza di un attento monitoraggio periodico dello stato di attuazione delle strategie messe a terra con i piani, il quale, per evitare un'eccessiva burocratizzazione delle procedure, può bene essere ottenuto con la redazione di relazioni intermedie biennali.

In definitiva, come sentenzia la Commissione, i piani nazionali per l'energia e il clima «*non sono un esercizio isolato, ma un processo iterativo*».

Quest'ultima è un'affermazione che trova un concreto riscontro nei fatti occorsi successivamente alla stesura delle prime versioni dei piani che hanno portato a una loro profonda rivisitazione.

L'esame del PNIEC italiano e, in particolare, il confronto tra la sua versione del mese di dicembre 2019 e la sua proposta di aggiornamento del mese di giugno 2023 danno l'idea di questo «*processo iterativo*» e della sua capitale importanza.

Proprio la citata proposta nel suo esordio rimarca la piena e convinta adesione dell'Italia alle politiche unionali, che sono dichiaratamente volte a rafforzare l'impegno per la decarbonizzazione dei sistemi energetici ed economici europei e a portare l'Europa ad acquisire una *leadership* in ambito internazionale, e, nel contempo, evidenzia come la realizzazione di «*una dimensione sociale economica e produttiva totalmente ad emissioni nette nulle*» debba misurarsi con le difficoltà connesse all'individuazione delle concrete modalità attuative.

L'elemento di novità è dato dalla coscienza della fragilità dei modelli di interdipendenza dei sistemi energetici ed economici, emersa per effetto degli eventi che hanno scosso la società ossia la pandemia, il conflitto russo-ucraino, l'incremento dei prezzi dell'energia.

Pur non essendo messa in discussione la politica energetica europea, ci si interroga come questa possa essere realizzata a seguito del cambiamento dello scenario, posto che le scelte verso la decarbonizzazione si assumono come irreversibili.

In altre parole, il piano solleva la questione dell'effetto frenante sull'economia derivante dalla decarbonizzazione, acuito dagli eventi che hanno mutato l'assetto globale, e che potrebbe avere conseguenze catastrofiche.

La ricetta offerta, al di là dalle formule di stile usate, lascia perplessi: si auspica la realizzazione di «*un sostanziale mutamento degli stili di vita e di consumo verso comportamenti caratterizzati da maggior efficienza energetica e minori emissioni, verso i quali le nuove*

generazioni sono certamente più sensibili, agendo attraverso le fonti di formazione e informazione del pubblico, unite a forme di promozione/disincentivazione dei comportamenti in funzione della loro sostenibilità».

Maggiore concretezza (o forse franchezza) si rinviene in altri passaggi come quello ove si dichiara che «*l'aggiornamento del PNIEC è anche un momento per ripensare il sistema [...], rafforzandone la sicurezza degli approvvigionamenti e il ruolo centrale a livello mediterraneo ed europeo».*

Senonché occorre chiedersi quanto reale ed effettiva sia questa risposta programmatica che, in fondo, è una rielaborazione delle scelte maturate in Europa.

L'interrogativo interseca il tema accennato nella parte finale del lavoro di ricerca e, per assurdo, lo mette in discussione per intero, nel senso che impedisce (come inizialmente anticipato) la formulazione di vere e proprie conclusioni.

Il riferimento è al ruolo del PNRR nell'attuazione del PNIEC, a come le ingenti fonti di finanziamento per gli investimenti (necessari a dare seguito a ciò che è stato programmato) debbano essere impiegate e, soprattutto, alla continua e indispensabile revisione dei piani (vista la loro interdipendenza).

Si è infatti detto che il mutato contesto geopolitico internazionale in seguito all'invasione russa dell'Ucraina e le conseguenti ricadute economiche e sociali hanno richiesto l'adozione di nuove iniziative per perseguire gli obiettivi di *NextGenerationEU* attraverso il piano di *REPowerEU* sopra menzionato.

Ma questa non è più l'emergenza o meglio non è la sola.

Il recentissimo conflitto armato nella Striscia di Gaza tra lo Stato di Israele e il gruppo paramilitare di Hamas, iniziato il 7 ottobre 2023 come conseguenza dell'attacco di Hamas a Israele del 2023, è destinato in modo ineluttabile ad avere conseguenze in materia di energia.

A causa del scontro bellico russo-ucraino, l'Europa ha dovuto rinunciare al suo storico fornitore di gas, la Russia, per privilegiare la difesa dei confini atlantici.

La crisi internazionale è inizialmente sembrata avere un risvolto ecologico positivo sotto forma di un nuovo impulso alla transizione energetica con la sigla di nuovi accordi bilaterali pensati per garantire la fornitura di gas, almeno fino al completamento della decarbonizzazione del settore energetico.

La situazione ora però è radicalmente cambiata. La guerra tra Israele e Hamas ha portato alla chiusura del giacimento di Tamar di Israele, che assicurava l'approvvigionamento energetico all'Egitto con il quale l'Unione europea aveva stretto accordi per l'acquisto del gas.

Le future decisioni di Israele, dunque, avranno conseguenze rilevanti sull'intera regione che potrebbero compromettere anche gli interessi europei. Ulteriori conseguenze ancora più imprevedibili potrebbero poi aversi per effetto di un eventuale coinvolgimento dell'Iran nel conflitto, considerato che questo Paese è un grande esportatore di petrolio.

In termini generali, quindi, un'*escalation* del conflitto israelo-palestinese con il coinvolgimento di diversi Paesi arabi potrebbe determinare un sensibile incremento del prezzo del petrolio.

Ne consegue, ed è questo purtroppo il vero punto di arrivo della ricerca, che il PNIEC, pur interessato da una recente proposta di aggiornamento, è già superato e non sono, al momento, ipotizzabili i suoi futuri contenuti ma solo la sua fisionomia che riflette scelte generali relative alla sua funzione.

BIBLIOGRAFIA

- 1) AGRIFOGLIO G., *Professionisti e consumatori nella società liquida: dagli “status” agli stati, ovvero da Diocleziano a Bauman*, in *Pol. dir.*, 2020.
- 2) ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2000.
- 3) ALEMANNO A., *Aiuti di Stato (dir. com.)*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, vol. I.
- 4) AMIRANTE D., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna, 2022.
- 5) AMMANNATI L. (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018.
- 6) AMMANNATI L., *L’agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell’energia e la costruzione del mercato unico dell’energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2011.
- 7) AMMANNATI L., *La disciplina europea sull’efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli stati membri*, in P. Biandrino, M. De Focatiis (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell’energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017.
- 8) AMMANNATI L., *La transizione dell’Unione Europea verso un modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 2018, fasc. 2.
- 9) AMMANNATI L., *La transizione energetica nell’Unione europea. Il nuovo modello di governance*, in G. De Maio (a cura di), *Introduzione allo studio del Diritto dell’energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019.
- 10) AMOROSINO S., *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell’ambiente atmosferico*, in *Rivista Giur. Edilizia*, 2022, 4.
- 11) AMOROSINO S., *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del p.n.i.e.c. [Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima] e nel p.n.r.r. [Piano Nazionale Ripresa Resilienza]*, in *Rivista Giur. Edilizia*, 2021, 4.
- 12) ANNESSI M., voce *Finanziamento*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968.

- 13) ARENA G., *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c., della Costituzione, relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, in *Rassegna Astrid*.
- 14) ATTANASIO D., *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica": un'occasione per riflettere sulla revisione dell'apparato punitivo delle frodi pubbliche*, in *Diritto pen. e processo*, 2022.
- 15) ATTINÀ F., NATALICCHI G., *L'unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, 2010.
- 16) BADAGLIACCA M., *Il trasporto multimodale*, in Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, II, Milano, 2008.
- 17) BALZANELLI M., VALCARENGHI G., *Nuova linfa al Superbonus: per la detrazione basta la semplice comunicazione di inizio lavori asseverata*, in *Il Fisco*, 27, 2021.
- 18) BALZANELLI M., VALCARENGHI G., *Superbonus 110%: aumentano le complicazioni*, in *Il Fisco*, 29, 2021.
- 19) BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *Superbonus con ritocchi*, in *Il Fisco*, 41.
- 20) BARTOLE S., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982.
- 21) BARTOLE S., *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970.
- 22) BARTUCCI G., *Competere oggi nel mercato dell'efficienza energetica*, in *Il merito.org*.
- 23) BASSI F., *Appunti per una disciplina pubblicistica dell'energia*, in *Foro amministrativo*, 1982.
- 24) BECKHAUSER E. F., *L'Accordo di Parigi sul clima come fonte a tutela dei diritti umani nella giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale brasiliano*, in www.diritticomparati.it.
- 25) BELLANTUONO G., *Diritti e tutele dei consumatori di energia: un quadro di diritto comparato*, in *Annuario di diritto dell'energia*, a cura di G. Napolitano - A. Zoppini, Bologna, 2015.
- 26) BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.
- 27) BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022.

- 28) BIANDRINO P., *Introduzione*, in *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, (a cura di) E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, Milano, 2022, XXI.
- 29) BILANCIA P. (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012.
- 30) BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 3.
- 31) BIONDI B., *Energia (voce)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. VI, Torino, 1975.
- 32) BLASIZZA E., *Ambiente 2023*, Milano, 2023.
- 33) BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 2007.
- 34) BONTEMPI V., MOCAVINI G., TATÌ E., *L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc.2, giugno 2022.
- 35) BORTONI G., *Il ruolo della regolazione nel mercato dell'efficienza energetica*, in *Annuario di diritto dell'energia, Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna.
- 36) BOSSI C., *Attenti al c.d. Superbonus: la Cassazione detta le regole*, nota a Cass. pen. sez. III, 21 settembre 2022, n. 40865, in *Diritto & Giustizia* 2022.
- 37) BRANCASI A., *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto pubblico*, 2010.
- 38) BRANCATI R., *Ripresa e resilienza? Opportunità e insidie delle nuove politiche industriali*, Roma, 2022.
- 39) BRIGNARDELLO M., *Il trasporto multimodale*, in *Dir. mar.*, 2006.
- 40) BRUTI LIBERATI E., *La regolazione proconcorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006.
- 41) BRUTI LIBERATI E., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021.
- 42) BUCELLO M., CAFAGNO M., voce *Inquinamento*, in *Nuovo dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 2005.
- 43) BUFANO M., CAPASSO F., DI GIAMPAOLO J., PELLEGRINI N., *Il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS Ue)*, in *Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento (Markets, Infrastructures, Payment Systems)*, n. 39, luglio 2023, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/mercati-infrastrutture-e-sistemi-di-pagamento/approfondimenti/2023-039/N.39-MISP.pdf

- 44) BUONFRATE A., *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2020.
- 45) BUTTI L., NESPOR S., *Il diritto del clima*, Milano-Udine, 2022.
- 46) CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.
- 47) CANAZZA V., CHECCHI C., *Winter Package: la maxi-iniziativa per il rilancio delle politiche energetiche europee - Newsletter del GME*, n. 101, febbraio 2017, in www.mercatoelettrico.org.
- 48) CAPO G., *Libertà d'iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell'impresa: appunti a margine della riforma dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giustizia Civile*, fasc.1, 1 gennaio 2023.
- 49) CAPOGROSSI M., *Indebita compensazione e superbonus 110%: i rischi penali connessi alla circolazione dei crediti d'imposta*, nota a Cass., sez. III, 16 novembre 2022 (dep. 1 dicembre 2022), n. 45558, in *Cass. Pen.*, 2023.
- 50) CAPRIGLIONE F., *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, fasc. 2, pt. 1.
- 51) CARACCIOLI I., *I nuovi reati tributari*, Milano, 2016;
- 52) CARACCIULO A., *Transizione verde e transizioni occupazionali. Dinamiche di settore, tutele giuridiche, ruolo della rappresentanza - Transizione ecologica: greening skills to greener jobs*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 1 dicembre 2022.
- 53) CARBONE L., NAPOLITANO G. e ZOPPINI A. (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, in *Annuario di diritto dell'energia*, 2016.
- 54) CARBONE L., NAPOLITANO G., ZOPPINI A. (a cura di), *Annuario di Diritto dell'energia 2019. La Strategia Energetica Nazionale. Governance e strumenti di attuazione*, Bologna, 2020.
- 55) CARDUCCIM., *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII agg., 2021.
- 56) CARLONI E., *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020.
- 57) CARLONI E., *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 2.
- 58) CARNELUTTI F., *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Rivista di Diritto commerciale*, n. 5, 1913.

- 59) CARRARO C., ARMAROLI N., CAZZOLA P., *Tecnologie e infrastrutture per una mobilità sostenibile*, Bologna, 2023.
- 60) CARULLO G., *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2021.
- 61) CASANO L., *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. rel. industr.*, 2021, 4.
- 62) CASANOVA M.-BRIGNARDELLO M., voce *Trasporto multimodale*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., agg., Torino, 2003.
- 63) CASSESE S., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/2018.
- 64) CAVALLO PERIN R., GALETTA D. U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione digitale*, Torino, 2020.
- 65) CAVALLO PERIN R., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020.
- 66) CENTAMORE G., *Una just transition per il diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, fasc. n. 1/2022.
- 67) CHELI E., *I fondamenti dello "Stato costituzionale"*, *Relazione al Convegno su "Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela"*, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 27-28 ottobre 2005, su www.astridonline.it.
- 68) CIARLARIELLO F., *Il pnrr tedesco*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 1 giugno 2023.
- 69) CLARICH M., *Energia*, in *Enc. dir.*, I Tematici, "Funzioni amministrative", Milano, 2022.
- 70) CLARICH M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid* 2021, fasc. 12.
- 71) CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, I.
- 72) CLÒ A., *Politiche energetiche, ambiente e mercato*, in *Economia e ambiente*, n. 1-2/1996.
- 73) COCCONI M., *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Roma, 2014.
- 74) COIANTE A., *Lo "stato di salute" del s.s.n. alla prova della pandemia e il Goal 3 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in B. Pacini, G. Pizzanelli (a cura di),

- L'obiettivo 3 dell'Agenda 2030: Salute e benessere. Statistiche, politiche e diritto*, in *Le Collane del CeSDirSan*, Napoli, 2022.
- 75) COLAVECCHIO A., *Energia elettrica*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. II, Torino, 2005.
- 76) COLAVECCHIO A., *La materia "energia" tra "nuovo" e "nuovissimo" Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016.
- 77) COMPAGNO C., PITTINO P. (a cura di), *Ricerca scientifica e nuove imprese*, 2006, Torino.
- 78) COMPORTI G.D., LUCATTINI S., *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020.
- 79) CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 1999.
- 80) CORRADINO M., STICCHI DAMIANI S., *Il processo amministrativo*, Torino, 2014.
- 81) CORSI C., *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.
- 82) CORSO G., *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1998.
- 83) COSSU G., *Finanziamenti (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989.
- 84) COSTANTINO F., *La proprietà delle reti dei servizi pubblici locali - in particolare del servizio idrico (a proposito di Corte Cost. 320/2011)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.
- 85) COSTANZO A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost*, 1990.
- 86) COTTURRI G., *Potere sussidiario*, Roma, 2001.
- 87) COZZI A.O., *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *dpceonline.it*.
- 88) COZZI G., VACCÀ S., RULLANI E., *Dal petrolio all'"energia tecnologica": la nuova economia della transizione energetica*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 2-3/2007.
- 89) COZZOLINO G., *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e "ispessimento" del parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Amm. in cammino*, 2014.
- 90) CUOCOLO L., GIAMPELLEGRINI P.P., GRANATO O., *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023.
- 91) CUOCOLO L., *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011.
- 92) CUSA E., *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2, 2020.

- 93) CUSA E., *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1, 2020.
- 94) D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 5.
- 95) D'ALESSIO S., *Superbonus: natura del credito d'imposta e conseguenze per il suo utilizzo fraudolento*, in *Il Fisco*, 28, 2021.
- 96) D'ALTERIO E., *Riforme e nodi della contrattualistica pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, 2022.
- 97) D'ANGELO F., *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, Torino, 2022.
- 98) D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997.
- 99) D'ATENA A., *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie, Il diritto dell'Unione europea*, 2001.
- 100) DAHL R.A., *La democrazia procedurale*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979.
- 101) DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.
- 102) DE LEONARDIS F., *Il ruolo delle energie rinnovabili*, in R. Miccù (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets*, Napoli, 2016.
- 103) DE LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4.
- 104) DE LEONARDIS F., *Risparmio energetico, efficienza energetica e amministrazioni: il Piano di azione nazionale per l'efficienza energetica*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di) *Annuario di diritto dell'energia. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, 2016.
- 105) DE LUCIA M., *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012.
- 106) DE LUONGO D., *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, in www.osservatoriosullefonti.it.
- 107) DE MAIO G., *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in www.federalismi.it, 2019.
- 108) DE NITTO S., *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, 2023.

- 109) DELL'OSSO A. M., *Questioni teoriche e paradossi sostanziali in tema di sequestro dei crediti c.d. Superbonus in capo agli intermediari finanziari*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 5, 2023.
- 110) DELLI SANTI M., *L'aggressione dell'Ucraina e il diritto internazionale violato*, in *Affari Internazionali*, 2022.
- 111) DENTE M., *Il lungo cammino dell'Italia verso Kyoto. La programmazione italiana in materia di politiche dei cambiamenti climatici e le recenti norme di attuazione*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2005.
- 112) DI FLORIO D., *Biometria dell'attività economica circolare. Principi contabili per la rendicontazione ESG*, Torino, 2022.
- 113) DI SALVATORE L., *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2022.
- 114) DIPACE R., *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020.
- 115) DONÀ M., *Una sola visione. La filosofia di Johann Wolfgang Goethe*, Milano, 2022.
- 116) DONATI F., *La Roadmap 2050 e la governance europea dell'Energia*, in *Rivista della regolazione del mercati*, fasc. 1, 2014.
- 117) DURET P., *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000.
- 118) FARÌ A., *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, fasc. 3.
- 119) FAVARO T., *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Padova, 2020.
- 120) FAVARO T., *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2020.
- 121) FAVILLI C., *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc. 2, 2023.
- 122) FEDERICI R., *Concetto giuridico di energia*, in *Trattato di diritto dell'economia*, Vol. X, *Il diritto dell'energia*, a cura di E. Picozza, S.M. Sambri, Milano, 2015.

- 123) FELIZIANI C., *Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Diritto Amm.*, 4, 2020.
- 124) FERRARA R., *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018.
- 125) FERRARI E. (a cura di), *I servizi a rete in Europa. Concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, Milano, 2000.
- 126) FERRAZZANO V., PUTTI P.M., *Codice della gestione dei rifiuti radioattivi*, Milano, 2012.
- 127) FERRERI E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4/2015.
- 128) FERRERO E., *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, n.8-9, 2020.
- 129) FIORENTINO L., *Il piano di ripresa: un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2021.
- 130) FORGIONE I., *Il ruolo strategico dell'Agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2022.
- 131) FORMENTINI A., *L'applicazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): "Ricordiamoci della competitività dei territori e della programmazione 2022-2024"*, in *Finanza e tributi locali*, 2021.
- 132) FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 22, 2015.
- 133) FRANCAVIGLIA M., *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 19/20.
- 134) FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.
- 135) FRANCHINI C., *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, II ed., 2022.
- 136) FRANCO D., *La strategia Ue 2020*, in *Europa 2020. La sfida della crescita*, a cura di L. Paganetto, Roma, 2010.
- 137) FREDIANI E., *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 2023.
- 138) GALASSO A., *Finanziamenti pubblici*, in *Noviss. Dig. it., App.*, vol. III, Torino.

- 139) GALETTA D.U., *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020.
- 140) GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1988.
- 141) GALETTA D.U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 2022.
- 142) GALLO C.E., *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua, Agricoltura e "beni comuni"*, (a cura di A. Germanò, D. Viti, Milano, 2012.
- 143) GANAPINI W., *Politiche energetiche per la sostenibilità*, in *Quale impresa*, n. 6-7/2003.
- 144) GASPARI F., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019.
- 145) GAVELLI G., *Superbonus del 110% prorogato e reso più efficace*, in *Il Fisco*, 3, 2021.
- 146) GIGLIONI F., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. di diritto dell'ambiente*, n. 1/2020.
- 147) GILI L., voce *Efficienza energetica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Vol. III, Torino, 2008.
- 148) GIOBBI M., *Il consumatore energetico nel prisma del nuovo quadro regolatorio euro-unitario*, Napoli, 2021.
- 149) GIURATO L., *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del recovery plan*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021.
- 150) GNES M., CHITI E., *Cronache Europee 2020*, in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2021.
- 151) GRADO V., *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023.
- 152) GRASSO G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003.
- 153) GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, 2003.
- 154) GRECO M., *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it* 2/2023.

- 155) GUARINO G., *Unità ed autonomia del diritto dell'energia*, in *Scritti di Diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962.
- 156) LANG A., *L'Accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità con il diritto comunitario*, in *Dir. Comm. Int.*, 1992.
- 157) LAURI C., voce *Smart city*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021.
- 158) LAZZARA P. (a cura di), *Il diritto dei contratti pubblici. Temi e questioni aggiornato al d.l. 77/2021*, Roma, 2021.
- 159) LAZZARI S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2021.
- 160) LORENZONI A., *Il mercato dell'efficienza energetica: aspetti economici*, in *Annuario di diritto dell'energia 2016. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, a cura di L. Carbone, A. Zoppini, maggio 2016.
- 161) LUCIANI M., *Il "giusto" processo amministrativo e la sentenza amministrativa "giusta"*, in *Dir. proc. amm.*, 2018.
- 162) LUPO N., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 2022.
- 163) MACCHIATI A., ROSSI G. (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2010.
- 164) MAGGIAN R., *Guida al welfare italiano: dalla pianificazione sociale alla gestione dei servizi. Manuale per operatori del welfare locale*, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- 165) MAINARDIS C., *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Oss. fonti*, 2020, 3.
- 166) MALVASI P., *PNRR e formazione. La via della transizione ecologica*, Milano, 2022.
- 167) MANFREDI G., *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *www.giustamm.it*, 2016.
- 168) MANGANARO F., voce *Politiche di coesione*, in *Enc. del diritto-I Tematici*, III, Milano, 2022.
- 169) MARI C., *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022.
- 170) MARSIA M., *Governare la transizione. Il piano urbanistico locale tra sperimentazione e innovazione climate-proof*, Milano, 2023.
- 171) MASTROMATTEO A., *Superbonus, cessioni dei crediti e correlate responsabilità*, in *Il Fisco*, 27, 2020.

- 172) MATTARELLA B.G., *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese*, in *Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini (Atti del Convegno tenutosi a Bologna il 19-20 novembre 2021)*, in *Quad. Riv. Corte Conti*, n. 3, 2021, spec. 15.
- 173) MAUGERI M. R., *Elementi di criticità nell'equiparazione, da parte dell'AEEGSI, dei "prosumers" ai "consumatori" e ai "clienti finali"*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, II.
- 174) MENGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, 1964.
- 175) MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001.
- 176) MERUSI F., *Sulla "struttura" della rivoluzione economica comunicativa. Sovranità orizzontale contro sovranità verticale*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale, diritto dell'economia e teoria del diritto*, n. 17, Modena, 2021.
- 177) MICCÙ R., BERNARDI M., *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, n. 4, 2 febbraio 2022, in *Federalismi.it*.
- 178) MICCÙ R., *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione governo multilivello*, Torino, 2019.
- 179) MITROTTI A., *Alle radici "pubblicistiche" degli Energy Performance Contracts (EPC)*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021.
- 180) MOCAVINI G., NAPOLITANO G. (a cura di), *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Irpa.eu*, 30 aprile 2021.
- 181) MOLITERNI A., *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021.
- 182) MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020.
- 183) MOLITERNI A., *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020.
- 184) MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in *Federalismi.it*, n. 13, 2022.

- 185) MONTEDURO M., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, 1.
- 186) MONTEDURO M.T., *Cambiamenti climatici e politiche fiscali: impatti sociali ed effetti economici del pacchetto europeo "Fit for 55"*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, fasc. 4, 2021.
- 187) MONTINI M., *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017.
- 188) MUNARI F., *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Dir. un. Eur.*, 2006.
- 189) MUSU I., *Crescita economica. Una sfida alla sostenibilità*, in P. Ciocca, I. Musu (a cura di), *Natura e Capitalismo. Un conflitto da evitare*, Roma, 2013.
- 190) NAPOLI C., *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane*, in *Le Regioni*, n. 2/2019.
- 191) NAPOLITANO G., *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021.
- 192) NAPOLITANO G., *L'Agenzia dell'energia e l'integrazione regolatoria europea*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, 2012.
- 193) NAPOLITANO G., *L'energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, in *Dir. amm. spec.*, III, Milano, 2003, p. 1635 ss., II ed., Milano, 2003.
- 194) NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima. Dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016.
- 195) PANELLA G., *Economia e politiche dell'Ambiente*, Roma, 2002.
- 196) PAOLETTI D., *Le politiche europee: il caso di studio dell'energia, tra centro e territori*, in F. Raspadori (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione Europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021.
- 197) PARISIO V., *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021.
- 198) PASTORE B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, *Lav. e dir.*, 2003, 13.
- 199) PAUCIULO D., *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.4, 2022.

- 200) PAZIENZA M.G., *Il ruolo degli incentivi pubblici nello sviluppo delle energie rinnovabili*, in G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.
- 201) PENNAROLA C., *Impianti fotovoltaici: tra legislazione, giurisprudenza UE e nazionale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, 5.
- 202) PENNASILICO G., *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. merc.*, 2021, 711.
- 203) PENSI A., *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2015.
- 204) PEPE G., *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Padova, 2020.
- 205) PEPE V., *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022.
- 206) PEREZ R., *La crisi del 2020: le prime reazioni europee e nazionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021.
- 207) PERGOLIZZI L., *Il d.l. n. 76/2020 nel processo di attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, in *www.ambientediritto.it*, 2020.
- 208) PERRUCCIO A., *Sui principi di collaborazione e buona fede: un'ipotesi ricostruttiva all'indomani del decreto semplificazioni*, 2020, in www.diritto.it
- 209) PERSICO A., *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista GiuridicaAmbienteDiritto.it*, n. 2/2021.
- 210) PICOZZA E., *Politica, diritto amministrativo and Artificial Intelligence*, in E. Gabrielli, U. Ruffolo (a cura di), *Intelligenza Artificiale e diritto*, in *Giur. it.*, 2019.
- 211) PINTO P., *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2020, n. 3.
- 212) PIPERATA G., *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Gior. di dir. amm.*, 2020.
- 213) PIZZETTI F., *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002.
- 214) PIZZETTI F., *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, 3.2001.

- 215) PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001.
- 216) POLITI M., *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1991.
- 217) PORENA D., *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.
- 218) POZZO B., *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009.
- 219) PUTTI P.M., BRAMANTI O., *Le tecnologie delle fonti rinnovabili di energia*, Roma, 2013.
- 220) PUTTI P.M. (a cura di), *Codice dell'energia nucleare*, Milano, 2010.
- 221) QUADRI S., *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2011.
- 222) RANGONE N., *Come si rende effettivo il diritto amministrativo?*, in G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022.
- 223) RASPADORI F. (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021.
- 224) RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 2009.
- 225) RICCOMAGNO M. (a cura di), *Il trasporto multimodale nella realtà giuridica odierna*, Torino, 1997.
- 226) RIVETTI S., *Il "general contractor" e il "superbonus" 110%: alla ricerca del nuovo eldorado. Riflessioni sui profili fiscali di contratti atipici, includenti mandato senza rappresentanza e appalto in edilizia, in tema di spese fiscalmente detraibili*, in *Rivista tele. di dir trib.*, 2021.
- 227) ROBERTI G.M., *Le politiche dell'Ue in materia di energie rinnovabili*, in *Annuario di diritto dell'energia*, a cura di G. Napolitano - A. Zoppini, Bologna, 2013.
- 228) ROMANI F., *Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente*, in G. Alpa, F. Pulitini, S. Rodotà, F. Romani (a cura di), *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano, 1982.
- 229) ROMEO A., *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020.

- 230) ROMEO M., *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2021, fasc. 4.
- 231) RONZITTI, *La crisi ucraina e le regole del diritto*, in *Affari Internazionali*, 2022.
- 232) ROSANÒ A., *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi*, 2020.
- 233) ROSSI G., *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 1.
- 234) ROSSI G., *Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici e istituzionali*, in *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica europea: la politica europea dell'energia*, a cura di D. Velo, Milano, 2007.
- 235) ROSSI G., *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015.
- 236) RUGGERI L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 16 bis, 2022.
- 237) RUGGERI L., *La protezione del consumatore energetico nel quadro regolatorio italo-europeo*, in S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022.
- 238) SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018.
- 239) SANDULLI A., *La febbre del golden power*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, fasc. 3, 2022.
- 240) SANDULLI M.A., *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, 2021.
- 241) SANNA G., *New space economy, ambiente, sviluppo sostenibile. Premesse al diritto aerospaziale dell'economia*, Torino, 2021.
- 242) SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, 2021, 2.
- 243) SBRESCIA V.M., *Politiche energetiche, sviluppo sostenibile e integrazione comunitaria: dall'Europa la spinta verso le rinnovabili*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2013.
- 244) SCALIA F., *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.
- 245) SCALIA F., *L'Accordo di Parigi e i "paradossi" delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in *Dir. Giur. Agraria e dell'Ambiente*, in *www.rivistadga.it*, n. 6, 2016.

- 246) SCARCELLA A., *Violato il diritto alla salute e quello ad un ricorso effettivo dei residenti nell'area ad elevato pericolo di inquinamento ambientale dell'Ilva di Taranto*, in *Cassazione Penale*, fasc.5-6, 2019.
- 247) SCHENATO E., *Recenti tendenze in tema di liberalizzazione del mercato dell'energia*, in *Riv. giur. Ambiente*, n. 5/2014.
- 248) SCHRIJVER R., *L'agricoltura di precisione e il futuro dell'agricoltura in Europa*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581892/EPRS_STU\(2016\)581892_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581892/EPRS_STU(2016)581892_IT.pdf).
- 249) SCINO M.A., *La politica energetica europea: dalle origini alle più recenti evoluzioni*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2012.
- 250) COCA F.G., *Tutela giurisdizionale e comportamento della pubblica Amministrazione contrario alla buona fede*, in AA.VV., *Il ruolo della buona fede oggettiva nell'esperienza giuridica storica e contemporanea*, in *Atti del Convegno internazionale di studi in onore di Alberto Burdese, Padova, Venezia, Treviso, giugno 2001*, a cura di L. Garofalo, vol. III, Padova, 2003.
- 251) SILVESTRI P., *Dal giusto procedimento alla democrazia di tipo partecipativo*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2020.
- 252) SOANA G. L., *I reati tributari*, Milano, 2013.
- 253) SOANA G.L., *I reati tributari*, Milano, 2018.
- 254) SORACE D., *Il servizio di interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2004.
- 255) SPINA F., *No ad acconti per lavori Superbonus 110% se non sono riferiti ad opere già effettuate corrispondenti ai Sal*, nota a Cass., sez. III, 13 ottobre 2022, n. 42012, in *IUS Tributario*, 6 dicembre 2022.
- 256) SPUNTARELLI S., *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.1, 2023.
- 257) STEFFENONI R., *Il superbonus per l'edilizia residenziale pubblica tra finanza di progetto e finanza pubblica: un'analisi sulle nozioni di rischio e di prezzo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.1, , 2022.
- 258) TAMBURRINI V., *Sull'applicabilità della normativa statale in tema di energie rinnovabili alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome*, in *Giur. cost.*, 2012.

- 259) TANZARELLA E., *Brevi note sulla possibile, ma non automatica, collocazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in zone agricole*, in *Riv. giur. amb.*, 2017.
- 260) TARULLO S., *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008,.
- 261) TARULLO S., *Manuale del diritto e del processo amministrativo*, Bologna, 2020.
- 262) TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.
- 263) TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2020.
- 264) TESTORE P., M. G. CATALDI, *L'intervento dei pubblici poteri nel governo della politica energetica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1985.
- 265) THURER D., *Soft law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol.4, 2000.
- 266) TORCHIA L., *La giustizia amministrativa digitale*, in M. Ramajoli (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale*, Bologna, 2023.
- 267) TORCHIA L., *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023.
- 268) TOSATO G.L., *L'evoluzione della disciplina sugli Aiuti di Stato*, in *La "modernizzazione" della disciplina sugli Aiuti di Stato*, Schepisi (a cura di), Torino, 2011..
- 269) TRAVI A., *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.
- 270) TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir proc. amm.*, 2019.
- 271) TROPEA M.F., *Ambiente e pubblici servizi nell'Europa della Rivoluzione verde e della transizione ecologica: le conclusioni della conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.3, 1 giugno 2023.
- 272) TUFANO M.L., *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. U.E.*, fasc. 4/2019.
- 273) TUFANO M.L., *La Corte di giustizia e lo spazio economico europeo*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 1994.
- 274) VERDE L., *Il contratto di trasporto multimodale*, Napoli, 1984.
- 275) VERNIZZI S., *La sfida intermodale e la disciplina interna del trasporto multimodale all'esito della riforma del dicembre 2021*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc. 2, 2023.
- 276) VESPIGNANI L., *Il dialogo pubblico-privato nello sviluppo dell'economia sostenibile. Il case history della gestione dei rifiuti tra rischi ed opportunità*, Modena, 2018.

- 277) VETRÒ F., *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino, 2005.
- 278) VICARELLI G., BRONZINI M., *Sanità digitale. Riflessioni teoriche ed esperienze applicative*, Bologna, 2019.
- 279) VILLANACCI G., *La ragionevolezza nella proporzionalità del diritto*, Torino, 2020.
- 280) VIVANI C., *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5, 2021.
- 281) VOLONTÈ M., *Il recepimento dei principi sulle rinnovabili nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4, 2019, nota a Corte Cost., 15 aprile 2019, n. 86.
- 282) ZANOTTI N., *Brevi note sulla condotta che integra il delitto di "indebita compensazione" di cui all'art. 10-quater d. lgs. n. 74/2000*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 2020.
- 283) ZUGLIANI N., *La proposta di un meccanismo europeo di adeguamento del carbonio alle frontiere (cbam). Tra il raggiungimento degli obiettivi prefigurati nell'accordo di Parigi e presunte violazioni degli obblighi omc*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 1, 2022.