

Premesse introduttive di metodo e di contenuti

Con un sufficiente grado di approssimazione concettuale, l'essenza della nozione di sicurezza energetica può sintetizzarsi nella disponibilità di una fornitura di energia che sia abbondante, continua e ininterrotta.

A dispetto dell'apparente linearità tecnico-ingegneristica della nozione, dalla prospettiva giuridica la dimensione della sicurezza energetica assorbe il macro-tema della sostenibilità economica, ambientale e sociale della relativa fornitura, per la stretta interdipendenza fenomenologica che lega la quantità di energia disponibile, il relativo prezzo, con le istanze sociali delle famiglie e quelle produttive delle imprese che deve coordinarsi con la garanzia del minor impatto ambientale possibile in termini di emissioni clima-alteranti.

L'esigenza tripartita di sostenibilità della fornitura di energia, pertanto, richiede una complessità dimensionale e organizzativa degli apparati destinati al suo soddisfacimento, rappresentando il "problema moderno dell'energia" e si riflette sul ruolo dei pubblici poteri nel porre rimedio alle disfunzioni derivanti da un contesto internazionale di sostanziale dipendenza asimmetrica negli approvvigionamenti energetici, con la possibilità per alcuni Stati di influire sulla quantità di estrazione dei combustibili fossili e sul relativo prezzo.

In questo senso, le diverse crisi energetiche hanno anche dimostrato come avere la disponibilità di un regolare e sicuro approvvigionamento di energia, per usare uno dei termini prediletti della Teologia politica di Carl Schmitt, sia oramai un imprescindibile *Träger der Souveränität*, perché il grado di effettiva autonomia di un sistema energetico, nel soddisfare il proprio fabbisogno interno e resistere alle interferenze esterne, rappresenta il vero marcatore della sovranità ("Sovrano è chi decide sullo stato di emergenza") in una moderna rielaborazione del *superiorem non recognoscens* quale argine della leva geopolitica che, ciclicamente, viene esercitata sui mercati internazionali dai regimi illiberali che governano le maggiori disponibilità di giacimenti di petrolio e di gas naturale.

Infatti, il pragmatismo imposto dalla crisi del 2022 (*l'annus horribilis* dell'energia) impone una riflessione ulteriore sulla necessità di affrancare il paradigma della sostenibilità ambientale, che vede nel principio “di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile” l'unico rimedio universale ai mali climatici, senza considerarne i risvolti sociali e economico-contabili sulla bolletta energetica nazionale, laddove la scelta politica di procedere alla decarbonizzazione totale dell'economia si riflette, non senza conseguenze, sulla stabilità del sistema energetico, perché comporta degli ulteriori oneri (economici, amministrativi e infrastrutturali) da sostenere nella gestione del processo di transizione.

Così parametrato, il tema della sicurezza energetica si pone come un condizionamento e un doppio vincolo all'operato dei pubblici poteri, a valle delle istanze politiche tradotte in numerose iniziative legislative, tanto nella tipologia di azioni da intraprendere (di carattere amministrativo, pianificatorio, programmatico o prettamente esecutivo), quanto nelle diverse articolazioni multilivello della soggettività pubblica cui allocare le relative decisioni e le scelte strategiche per fronteggiare la sfida climatica e geopolitica dell'energia.

Come ulteriore considerazione, la sicurezza energetica è declinabile in un suo logico e diretto corollario di stabilità, da intendersi sia in senso economico-finanziario (sui costi di generazione e prezzi di vendita) sia in senso materiale e operativo (sulla relativa continuità e flessibilità dell'offerta rispetto alle fluttuazioni della domanda e per scongiurare fenomeni di *blackout*), che pone l'accento sugli investimenti infrastrutturali e tecnologici necessari per garantire la continuità della fornitura e accelerare la transizione, quale ulteriore leva per l'indipendenza strategica dagli approvvigionamenti esteri.

Così declinata, la stabilità, quale misura della sicurezza energetica, consente di circoscrivere lo scivoloso tema della diversificazione energetica con altre tecnologie, come il nucleare, che al netto di apparenti virtù (in termini di affidabile modularità nella generazione elettrica “a emissioni zero”) non appare in grado di contribuire effettivamente alla sicurezza energetica, a causa della totale dipendenza europea dall'estero per l'approvvigionamento di minerali uraniferi e dalla possibile paralisi dei sistemi di raffreddamento in caso di siccità. Parimenti, anche l'affidabilità delle energie rinnovabili, non è totale perché è strettamente dipendente dall'alternanza delle stagioni e dalla imprevedibilità dei fenomeni meteorologici, laddove perfino l'efficienza energetica, che *medio tempore* apporta un sicuro e importante contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici,

incontra un serio limite strutturale nel coefficiente massimo di efficienza raggiungibile da un sistema e non corrisponde a criteri oggettivi di sostenibilità economica.

Infatti, la salvaguardia della sicurezza e affidabilità di un sistema energetico, anch'essa interesse pubblico di non secondario rilievo, impone un approccio unitario e composito, specie nel contesto europeo di elevata interconnessione e interdipendenza, che si manifesta sia tra i singoli mercati nazionali rispetto al mercato unico, sia rispetto ai settori di elettricità e gas, che sono legati a doppio filo (in un rivisitato principio del *simul stabunt aut simul cadent*) e che sono strutturati in una capillare rete infrastrutturale e gravati da oneri di servizio pubblico in un contesto di mercato liberalizzato che, lasciato a sé stesso, non appare in grado di allocare il prezzo di somministrazione a un livello economicamente e socialmente sostenibile, soprattutto quanto è esposto a interferenze esterne e tensioni geopolitiche.

Inoltre, come metodologia preliminare di analisi, è necessario muovere proprio dalla stretta interdipendenza che lega l'elettricità al gas naturale, che risiede nel principio della termodinamica, in virtù del quale l'energia non si crea né si distrugge, perché si trasforma da uno stato all'altro, e si manifesta in tutta la sua problematica proprio in un sistema elettrico, dove vige la nota legge di *Kirchhoff*, secondo la quale, con un sufficiente grado di profana approssimazione fenomenologica (bastevole per un giurista), l'elettricità che entra in un circuito è uguale all'elettricità che da questo ne esce. Questo ulteriore problema fisico dell'energia elettrica, comporta che (allo stato tecnologico attuale) non sia possibile un suo stoccaggio significativo, dovendo il sistema costantemente bilanciare il flusso di generazione in rapporto alla variabilità della domanda.

Il limite fisico e tecnologico dell'energia, pertanto, condiziona la sicurezza di un sistema energetico, impossibilitato a prescindervi anche nello scenario di transizione verso le rinnovabili, perché deve essere sostenibile non solo dal punto di vista ambientale, ma anche economico e sociale. Appare allora evidente come la sfida dei prossimi decenni che è stata lanciata dai pubblici poteri sia proprio di affrontare e sciogliere ciò che il *World Energy Council* ha definito il "trilemma dell'energia", ovvero il simultaneo perseguimento di sicurezza energetica, sostenibilità ambientale e un accesso socialmente equo alle risorse energetiche.

In questo senso, la sicurezza energetica prescrive, per i pubblici poteri, un preciso onere di intervento diretto nel settore che è maggiormente esposto alle incertezze della transizione ecologica in atto, attraverso finan-

ziamenti di sostegno e promozione, incentivi *di* mercato e correttivi *al* mercato, politiche fiscali in funzione anti-rincarare e manovre anti-cicliche.

In questa accezione, l'istituzionalizzazione della sicurezza energetica come prerogativa dei pubblici poteri, quale risposta ordinamentale al trilemma energetico, consente di mettere a sistema tutte le disfunzioni, le contraddizioni e i limiti di fondo delle scelte legislative degli ultimi trent'anni, muovendo proprio dall'interesse scientifico di analizzare gli strumenti predisposti (e le misure ancora da predisporre) per porvi rimedio, imponendo una riflessione di più ampio respiro sulle situazioni giuridiche soggettive che ne scaturiscono, qualificati sì come "diritti" ma dalla dubbia portata deontica e cogente. La ricerca di un ordine concettuale del tema, infatti, assume un decisivo rilievo per i giuristi, scientificamente orientati per natura, tradizione e *forma mentis*, a studiare e analizzare sia le situazioni giuridiche soggettive in relazione al potere, sia a rapportare ogni interesse alla pluralità di altri interessi eventualmente incisi dalla sua affermazione, tendendone a percepire, nel loro divenire, la maggior parte di quelle dinamiche articolate instaurate fra i diversi interessi in gioco connessi con la disponibilità di una fornitura di energia abbondante e pulita.

Questa metodologia di ricerca, consente di contenere l'analisi in uno dei profili sotto il quale il diritto amministrativo è stato da sempre prevalentemente studiato, ovverosia, per usare le parole di Giannini, "quello della posizione dei pubblici poteri, e del modo onde la loro attività assume giuridico rilievo nei confronti degli amministrati".

Inevitabile, quindi, che il tema della sicurezza energetica debba essere scrutinato anche dalla prospettiva dei destinatari che beneficiano dell'azione dei pubblici poteri, ovverosia dalla prospettiva degli utenti e delle imprese energetiche, perché con la progressiva sostituzione della fornitura di elettricità e gas dai monopoli pubblici ai mercati liberalizzati, sono questi i soggetti maggiormente esposti alle conseguenze delle perturbazioni geopolitico-energetiche, così come sono questi i soggetti chiamati a sostenere gli oneri di sistema e i costi degli investimenti infrastrutturali e tecnologici.

Non secondariamente, l'analisi sistematica del tema della sicurezza energetica, proprio per la sua polimorfe dinamicità di manifestazione, consente di scrutinare la validità e, se e in quanto necessario, rimettere in discussione anche alcuni dei maggiori capisaldi del pensiero giuridico, i quali, muovendo dall'assunto ideologico di un definitivo superamento del ruolo Stato, oscillano dalla valorizzazione del libero mercato al divieto di aiuti di Stato, dal contenimento del debito pubblico fino al principio di integrazione dell'ambiente nello sviluppo economico.

All'intero di queste premesse introduttive, pertanto, per evitare contaminazioni inter-disciplinari e rimanere nel giuridicamente rilevante, a livello di metodo è doveroso circoscrivere l'indagine del ruolo dei pubblici poteri nell'alveo della scienza giuridica, nella consapevolezza che esistono molteplici approcci scientifici all'energia, perché la sua osservazione può costituire oggetto di analisi di una moltitudine di saperi e di discipline che spaziano dalla fisica, alla chimica, alla meccanica, all'ingegneria (con le sue declinazioni e nomenclature più disparate) fino alla filosofia e la altre scienze umanistiche che da questa sono gemmate (secondo le note speculazioni di Francesco Bacone).

Questo suo poliedrico trasformismo comporta un'intrinseca rilevanza dell'energia in termini economici, politici e sociali, derivante delle molteplici utilità pratiche che da questa possono ricavarsi e sprigionarsi, al pari del fascio di luce che attraversa un prisma, confermando la sussistenza di un "interesse" alla fornitura di energia, che esplica i propri effetti anche sul piano giuridico sia in quanto fenomeno economicamente valutabile sia in quanto rilevante per lo sviluppo economico, per la protezione ambientale e per la coesione sociale.

Per un giurista, oltretutto, appare scientificamente significativo evidenziare come la stabilità dell'approvvigionamento energetico, inizialmente offerta dai vari ordinamenti con strumenti di diritto privato, attraverso la codificazione positiva delle energie naturali "che hanno valore economico" come un fatto giuridicamente rilevante (grazie all'equiparazione dogmatica di Carnelutti nel regime dei beni mobili), ha visto, nella grande stagione delle nazionalizzazioni, un massivo intervento diretto con strumenti di tipo pubblicistico-regolatorio, tipica espressione del diritto amministrativo, per poi approdare in una dimensione strategico-finalistica dell'energia, intesa come una politica di garanzia di un interesse energetico nazionale, che presuppone una sinergia unitaria di più strumenti di programmazione tra i vari decisori pubblici di livello europeo, nazionale e locale.

Come obiettivo metodologico da perseguire, pertanto, il tentativo di trattazione sistematica del tema della sicurezza energetica, se vuole andare oltre il mero approccio storico-descrittivo dell'ultimo clima emergenziale, impone di ricostruire l'evoluzione giuridica del settore e la parabola concettuale dell'energia lungo degli approfondimenti tematici e verticali, che rappresentano le quattro maggiori priorità d'interesse pubblicistico del tema proposto, ovvero sia le complessità organizzative dell'intervento pubblico; i risvolti economico-contabili per la finanza pubblica; le esigenze di

coesione sociale e le paradossali criticità delle impostazioni ideologico-mercantistiche sull'erogazione dei servizi energetici.

Tuttavia, al fine di contestualizzare con maggiore consapevolezza lo scenario di transizione del sistema energetico verso un nuovo paradigma produttivo ispirato alla neutralità climatica, è opportuno ricostruire l'evoluzione storico-giuridica della sicurezza energetica e dell'apprezzamento gius-pubblicistico dell'energia, dagli albori delle civiltà fino al 2015, laddove, l'esigenza di soddisfare le diverse istanze del settore concerne l'approvvigionamento delle fonti primarie, la produzione e generazione di elettricità, la distribuzione capillare "a rete", la regolazione ordinata del mercato liberalizzato, fino alla promozione del risparmio ed efficientamento energetico verso il progressivo abbandono dalle componenti fossili a favore delle rinnovabili. In tale scenario di transizione, tuttavia, il grande convitato di pietra è risultato essere proprio la "sicurezza energetica" in termini di affidabilità nella continuità delle forniture e della garanzia di stabilità del "prezzo" di somministrazione.

Ebbene, dopo una preliminare ricostruzione dogmatico-giuridica della nozione di energia quale proemio generale, è necessario mettere a sistema le principali categorie giuridiche di approccio al tema della sicurezza energetica, evidenziandone i principi e istituti comuni tra le problematiche specifiche del settore. In una dimensione concentrica, il tema deve essere affrontato prima nel contesto della frammentazione organizzativa interstatale delle relazioni economiche, del commercio e del transito internazionale di prodotti e servizi energetici oltre che della regolamentazione internazionale degli investimenti energetici; poi deve essere affrontata nella dimensione europea dei pubblici poteri con una triplice proiezione d'indagine, cioè sia verso l'interno del sistema dell'Unione europea (quale articolazione delle politiche di realizzazione del mercato energetico comune e al raggiungimento degli obiettivi climatici) sia verso l'esterno (quale approccio comune degli Stati membri e dell'UE a tali problematiche, nel difficile contesto della rottura delle relazioni giuridico-commerciali con la Russia) nonché sulle prospettive solidaristiche di un "debito energetico comune" del Piano REPowerEU, nel problema irrisolto della riserva di sovranità statale, oltre gli approfondimenti sulle complessità organizzative della sicurezza energetica e i limiti strutturali del policentrismo decisionale per l'impossibilità di una *governance* internazionale dell'energia, della frammentata articolazione energetico-istituzionale dell'Unione europea e la sovrapposizione orizzontale di competenze nel governo nazionale dell'energia all'indomani dell'istituzione del Ministero

della sicurezza energetica. Sempre in un'ottica di analisi concentrica, il tema di ricerca è analizzato anche nella sovrapposizione di competenze Stato-regioni, nel decentramento energetico nella delega di funzioni amministrative agli enti locali e con un raffronto critico sui diversi strumenti di pianificazione energetica multilivello.

Calata nella prospettiva economico-finanziaria, i riflessi della sicurezza energetica muovono dalle criticità di uno sviluppo infrastrutturale e tecnologico rimesso alle sole logiche di mercato, così come le problematiche connesse con i progressivi limiti e vincoli di bilancio all'indebitamento pubblico per le spese di investimento. Nel primo senso, l'analisi sui fallimenti di mercato, muovono in ordine sparso dalle conseguenze paradossali della *transizione energetica* sull'approvvigionamento nazionale, ai costi occulti derivanti dal contenzioso climatico, dalla *carbon tax* e dagli altri strumenti di "incentivazione" della cattura di anidride carbonica oltre alle criticità redistributive della tassazione degli extra-profitti energetici, alle sospensioni antitrust alle modifiche contrattuali delle forniture energetiche.

Come soluzione di compromesso istituzionale per il perseguimento della stabilità finanziaria del sistema energetico, sono analizzate anche le prospettive offerte dalle soluzioni miste pubblico-private, a fronte dei vincoli pubblicistici di investimento che sono imposti ai soggetti gestori della rete, oltre alle prospettive di intervento massivo demandato a Cassa Depositi e Prestiti, nuovo custode finanziario dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici, nel sostegno allo sviluppo infrastrutturale, nella salvaguardia della strategicità delle imprese energetiche nazionali, nella gestione delle reti energetiche italiane e nella garanzia di liquidità alle imprese colpite dai rincari energetici.

Infine, il tema della sicurezza energetica è analizzato in quello che Einaudi ha definito il "paradosso della concorrenza", ovvero una tendenziale insostenibilità di un confronto concorrenziale sul lungo periodo, risalendo alle origini del problema della determinazione del prezzo di elettricità e gas nel mercato liberalizzato, laddove l'impatto della crisi energetica del 2022 ha rimesso in discussione gli steccati ideologici e le posizioni che negavano la doverosità di intervento dei pubblici poteri. Sono in questa sede analizzate le diverse dinamiche dei fallimenti di mercato che hanno imposto il ritorno della mano pubblica per limitare la volatilità eccessiva delle quotazioni, oltre alle prospettive di riforma strutturale del mercato energetico orientato alla ricerca di combustibili alternativi, come sembrerebbe essere l'idrogeno rinnovabile, in grado di contribuire alla neutralità climatica e arginare le dipendenze strategiche dall'estero.

Proprio quest'ultima componente di ricerca, in conclusione, rappresenterebbe l'affascinante tentativo di ricomporre l'equilibrio dei quattro elementi cosmogonici della tradizione ellenistica presocratica di Terra, Aria, Acqua e Fuoco i quali, se vengono tradotti in termini giuridici contemporanei, altro non sono che il contrasto al consumo di suolo e la tutela del paesaggio (matrice terra); il contenimento delle emissioni nocive e clima alteranti (matrice aria); la gestione delle risorse idriche e la prevenzione del dissesto idro-geologico (matrice acqua) e la produzione di energia rinnovabile, sostenibile e pulita (matrice fuoco), l'equilibrio dei quali, anche e soprattutto per il tramite della sicurezza energetica, è intimamente connesso ad altrettanti interessi pubblici di fondamentale rilevanza per il diritto amministrativo.

Trieste-Roma, 29 luglio 2024