



IAIC



DGBIC



CREDA

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

FONDATA E DIRETTA DA

Alberto M. Gambino

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino,
Giorgio Resta, Salvatore Sica

24 settembre 2019

Il clean energy for all europeans tra sostenibilità e beni comuni

Daniele Corvi

COMITATO SCIENTIFICO

Guido Alpa, Fernando Bocchini, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi,
Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Floridia, Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini,
Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario, Roberto Mastroianni,
Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso, Luca Nivarra,
Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini

E

Margarita Castilla Barea, Christophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan,
David Lametti, Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho,
Maria Páz Garcia Rubio, Patrick Van Eecke, Hong Xue



Nuova
Editrice
Universitaria

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato dei Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), LUCIANA D'ACUNTO (Un. Federico II), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRGIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATTRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

ALESSANDRO ALBANESE GINAMMI, MARCO BASSINI, CHANTAL BOMPREGZI, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FERNANDA FAINI, MONICA LA PIETRA, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, CECILIA SERTOLI, SILVIA SCALZINI, ANDREA STAZI (Coordinatore)

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.3083855, fax 06.3070483, www.iaic.it, info@iaic.it

Il clean energy for all europeans tra sostenibilità e beni comuni

Daniele Corvi

Sommario: 1. L'evoluzione del concetto di beni comuni; 1.1. Il progetto Rodotà; 1.2. Le tipologie di beni comuni – 2. Le novità del Clean Energy for All Europeans – 3. Beni comuni naturali e il percorso storico-giuridico del concetto di sviluppo sostenibile a livello internazionale; 3.1. L'evoluzione a livello europeo della sostenibilità ambientale e lo sviluppo delle energie rinnovabili – 4. Beni comuni ed energie rinnovabili nelle diverse esperienze giuridiche europee: Germania, Slovenia e Austria – 5. Beni comuni globali. Il confronto con esperienze giuridiche extra-europee: il Brasile; 5.1. Cuba – 6. Beni comuni servizi: analisi e prospettive dei consumatori europei nel mercato delle rinnovabili; 6.1. Le azioni sostenibili per l'incremento dei beni comuni servizi: sicurezza e mobilità elettrica-intelligente – 7. Conclusioni

1. L'evoluzione del concetto di beni comuni

Nella sfera pubblica un determinato spazio fisico può essere o non essere definito bene comune e ciò dipende dal suo uso o dalla sua capacità di assolvere ai bisogni fondamentali di una comunità, presente e futura che sia. Per esempio, anche se una stazione ferroviaria dismessa può essere privatizzata e trasformata in centro commerciale, essa può anche essere riconosciuta quale bene comune e tutelata come tale, perché permette di offrire un ricovero ai senza tetto, un palcoscenico per artisti di strada o una sede per l'associazionismo politico¹. È indifferente che il titolo di proprietà sia in ultima analisi pubblico o privato, di un'azienda o di un comune; l'importante è che lo spazio promuova un'attività collettiva generativa e non sia gestito in

¹ U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questioni giustizia*, n. 2, 2017, p. 59.

base a un modello di esclusione, estrattivo, interessato solo ai profitti e alla rendita.

Oggi, il grave depauperamento delle nostre risorse naturali e culturali comuni rende imperativa la correzione dello squilibrio di potere tra settore privato, pubblico e dei beni comuni. L'armonizzazione delle leggi dell'uomo con i principi dell'ecologia richiede, come minimo, lo sviluppo di un settore dei beni comuni e delle istituzioni a esso associate, solido e tutelato legalmente.

Non esiste una nozione giuridica riconosciuta dei beni comuni. Tuttavia, vi è un consenso di massima tra studiosi per non considerarli né privati né pubblici né merce né oggetto o parte dello spazio, materiale o immateriale, che un proprietario, pubblico o privato, può immettere sul mercato per ricavarne il cosiddetto valore di scambio². I beni comuni sono riconosciuti in quanto tali da una comunità che si impegna a gestirli e ne ha cura non solo nel proprio interesse, ma anche in quello delle generazioni future. Per quanto possa essere considerato un concetto "moderno" del diritto, la nozione di bene comune si incomincia ad affermare già nella lunga esperienza giuridica romana, caratterizzata nell'età imperiale nella dicotomia tra pubblico-statale e privato-individuale e quindi tra poteri dello Stato da un lato e piena proprietà dall'altro³. Questo era stata rimodulato già prima dalle Istituzioni Giustiniane attraverso le elaborazioni di Marciano, che aveva posto l'esigenza di delineare una precisa linea di confine tra *res publicae* e *res communes omnium*. È nel periodo imperiale che il concetto di *res publicae* viene ulteriormente rimodulato attraverso la distinzione tra patrimonio *populi* (soggetto a gestione economica e rapporti patrimoniali ed assimilabili all'attuale patrimonio statale o di altri enti pubblici) e pubblico *usu* (lasciato all'utilizzo collettivo, non appropriabili e indisponibili). Nel merito va precisato che in età imperiale non mancarono formulazioni circa il concetto di bene comune inteso come utilizzo del bene da parte della collettività⁴. Tra fine Settecento

² U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, cit., p. 60; G. ALPA, M. BESSONE, A. FUSARO, *Poteri dei privati e statuti della proprietà*, Roma, 2001, p. 220.

³ E. BENEVENTO, *Beni comuni nel contesto ordinamentale*, in www.comparazioneDirittocivile.it, 2017.

⁴ A. PALMA, *Scritti di diritto romano*, Napoli, 2011 p. 25; V. ARANGIO-RUIZ *Storia del diritto romano*, Napoli, 1960, p.110.

ed inizio Ottocento la dottrina giusprivatistica censura il concetto di beni comuni, poiché gli economisti dell'epoca sollevarono dure critiche che vedevano in essi un deciso ostacolo al godimento della piena proprietà e quindi un limite alla produttività economica⁵. La nascita dello Stato liberale centralista ottocentesco non vedeva infatti di buon occhio l'idea che un bene fosse di godimento collettivo, nell'ottica già affermata dal Codice Napoleonico che il *ius abutendi et utendi* della proprietà fosse pieno ed assoluto, libero dagli usi civici e dalle amministrazioni comunali⁶. Da questa linea di indirizzo derivò la traslazione dei beni comuni entro la categoria del pubblico, come potere di proprietà dell'Ente pubblico territoriale. Questa rielaborazione già consolidata nel diritto giustiniano, subisce un'involuzione nel secondo Ottocento e Novecento dove si fa strada il concetto di proprietà collettiva. Con la legge del 1927 n. 1766 si assiste alla creazione di un disegno organico sotteso ad una definizione sistemica del concetto di bene comune. Attraverso una riorganizzazione degli usi civici, si assiste ad un'unificazione delle diverse forme di appropriazione collettiva presenti nel territorio italiano, definendo il concetto di usi civici come tutti i diritti collettivi i cui titolari sono i singoli cittadini componenti la collettività. La legge del 1927 provocò un livellamento delle proprietà collettive rispetto a quelli che erano definiti come usi civici. Con questi ultimi si definisce un diritto reale su una cosa altrui, quella che anticamente veniva definita servitù (pascolo, legnatico, semina), mentre la proprietà collettiva si caratterizzava come l'insieme di beni posseduti dalla comunità da tempo immemorabile, sui quali insistono diritti reali. Il carattere accentuativo della legge del 1927, attraverso la gestione dei beni da parte dei Comuni e delle Frazioni, subisce una radicale modifica con l'avvento repubblicano. Il pluralismo sociale e amministrativo figlio della Costituzione Repubblicana del 1946 apre la strada al riconoscimento dei regimi differenziati dei patrimoni collettivi⁷. Con la Costituzione sembrereb-

⁵ E. BENEVENTO, *Beni comuni nel contesto ordinamentale*, cit., 2017; M. ZACCAGNINI, A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 3

⁶ P. PERLINGIERI, *Interpretazione e legalità costituzionale*, Roma 2012 p. 45; E. BENEVENTO, *Beni comuni nel contesto ordinamentale*, cit., 2017.

⁷ E. BENEVENTO, *Beni comuni nel contesto ordinamentale*, cit., 2017; S. Settis, *Azione popolare*, Torino, 2012

be poi essere superata la dicotomia pubblico o privato ed inquadrare l'istituto dei beni comuni attraverso l'utilità funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali. Peraltro il tentativo di inquadrare i beni pubblici come *tertium genus* al di fuori della dicotomia pubblico-privato, che invece aveva caratterizzato fin dalle origini il pensiero giuridico romano, si lega sempre di più alle dinamiche dell'ordinamento e delle prassi comunitarie sempre più sottese a dare valore alle azioni collettive.

In chiave ricostruttiva i beni comuni rimangono beni a fruizione collettiva attraverso una distinzione tra "mutuo rispetto" tra gli utenti e "conservazione della fruibilità generale". Al primo *genus* va ricondotta l'informazione dell'etere afferente le radiodiffusioni, la seconda beni come l'aria, l'acqua, nel quadro più generale della salvaguardia delle risorse naturali. Questo intreccio tra mutuo rispetto e conservazione è verificabile nella normativa sulla riduzione delle emissioni inquinanti che attribuiscono alle amministrazioni comunali il potere di limitare la circolazione di autoveicoli. Lo stesso discorso vale per le risorse idriche che si caratterizzano per la coabitazione di discipline normative diversificate. In questa prospettiva i beni comuni possono essere inquadrati sotto un duplice binario: *tertium genus* accanto ai beni pubblici e privati attraverso una costruzione settoriale del "diritto dei beni comuni"; un secondo scenario la riconduzione a carattere generale nell'imputazione pubblicistica.

In sostanza bene è pubblico, non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di in un beneficio per la collettività⁸. La titolarità pubblica del bene non è fine a sé stessa, ma comporta gli oneri di una *governance* che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. La discussione tutt'ora presente è diventata più pressante in un contesto dove la gestione degli stessi è passata dal pubblico al privato, residuando in capo alle istituzioni pubbliche la mera titolarità del bene. Volendo leggere l'art. 42 della Costituzione (la

⁸ Cass. S.U., 14 febbraio 2011 n. 3665 ha affermato che l'imputazione pubblicistica del bene comune, esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda si presenta come appartenenza di servizio, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione.

proprietà è pubblica o privata), in esso traspare il compromesso politico tra posizioni liberiste e quelle collettiviste, tra una proprietà frutto del lavoro e del risparmio, per tutelare lo sviluppo della persona e della sua famiglia, l'altra finalizzata all'interventismo in economia, finalizzato a rendere la proprietà accessibile a tutti⁹.

Nel caso di specie il legislatore costituente si è guardato nel rinviare la gestione collettiva e associata dei beni, limitandosi ad evidenziare la funzione sociale della proprietà, in stretta sintonia con gli artt. 2 e 3 Cost. Il legame tra diritti fondamentali e beni comuni riveste un significato centrale. Essendo beni a titolarità diffusa ed accessibili a tutti, essi devono essere gestiti partendo dal principio di solidarietà ex art. 2 della Cost., soprattutto nell'interesse delle generazioni future. In tal senso, il concetto di beni comuni va letto alla luce degli artt. 2, 3, 42, 43 come tipologia di beni atti a soddisfare i diritti fondamentali. In sostanza i beni comuni possono essere definiti beni di appartenenza collettiva, tesi a soddisfare diritti fondamentali. L'uso finalistico del concetto di bene comune, rientra nell'architettura costituzionale, intesa in una logica funzionale di subordinazione degli strumenti normativi alla realizzazione della persona umana. In quest'ottica si inserisce la commissione Rodotà, chiamata a predisporre una riforma del Titolo II del Libro III del Codice Civile del 1942.

1.1. Il progetto Rodotà

Il più importante progetto legislativo sui beni comuni fu quello del 2007 della commissione presieduta da Stefano Rodotà, che presentò al ministro della giustizia di allora, Clemente Mastella, il progetto per una riforma che mirava tra l'altro a introdurre nell'ordinamento giuridico italiano una disciplina organica di essi¹⁰. La Commissione Rodotà si era anzitutto premurata di darne una definizione: «Cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona». Essa precisava ancora

⁹ E. BENEVENTO, *Beni comuni nel contesto ordinamentale*, cit., 2017.

¹⁰ F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari, beni comuni*, Pisa, 2018, p. 57; B. CORIAT, *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire, Les liens qui libèrent*, Paris, 2015, p. 13.

che tali utilità dovessero essere tutelate anche avendo riguardo alle generazioni future. Dunque, secondo questa definizione, un bene non è comune tanto per una sua qualità naturale, quanto in relazione al fine che consente di perseguire: ossia, come ha più volte precisato lo stesso Rodotà, l'attuazione dei diritti costituzionali della persona. Diritti il cui catalogo lo studioso auspicava che venisse ampliato e aggiornato a causa dell'emergere di nuovi bisogni individuali e collettivi. Con ciò ovviamente non si esclude che un bene sia comune per natura, quando questa soddisfa quel vincolo finalistico. Rodotà pensava, dunque, a un concetto che fosse l'opposto della proprietà come un regime in cui l'accesso, o meglio la fruizione, del bene e la sua gestione sono collettivi e diretti e non producono profitto. Quando la gestione non può essere diretta a causa del numero troppo elevato dei fruitori, questa deve quantomeno essere partecipata, cioè coinvolgere una rappresentanza significativa di coloro che hanno accesso al bene. Il regime teorizzato da Rodotà riguardava però solo la categoria dei beni comuni, vale a dire quelli che rientrano nella definizione contenuta nel progetto di riforma del 2008, e presupponeva la Costituzione repubblicana vigente, pur nell'auspicio di una sua riforma che estenda il catalogo dei diritti della persona¹¹. Ma la Costituzione riconosce e garantisce la proprietà pubblica, la proprietà privata e la trasmissione di quest'ultima per via successoria. Dunque, l'idea di Rodotà era che il regime dei beni comuni e quello della proprietà privata, applicandosi a generi diversi di cose, potessero convivere nello stesso ordinamento giuridico¹². Sempre autorevole dottrina accetta la qualificazione dei beni comuni come opposto al concetto della proprietà, comprendendo nella nozione organizzazioni istituzionali, quali le cooperative o le comunità, i trust gestiti nell'interesse delle generazioni future, le economie di villaggio, i dispositivi per la condivisione dell'acqua e molte altre strutture organizzative sia antiche sia contemporanee¹³. La stessa dottrina ha chiarito che i beni comuni “non sono nemici della proprietà individuale, ma

¹¹ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, p. 114; E. REVIGLIO, *Per una riforma giuridica dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 531.

¹² S. RODOTÀ, *Beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, 2018, p. 30; A. M. GAMBINO, A. GENOVESE, B. SIRGIOVANNI, *Beni comuni*, in *Nuovo diritto civile*, n. 3, 2016, p. 322.

¹³ F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto*, San Sepolcro (Ar.), 2017, p. 190.

soltanto degli eccessi legati al suo accumulo. Allo stesso modo non sono ostili al Governo, ma si prefiggono soltanto di limitare le concentrazioni eccessive di potere, attraverso decisioni dirette assunte dalla comunità, in base al riscontro da parte dei fruitori”¹⁴. Si vede, dunque, un fine che potremmo azzardare a definire “assistenzialista”, in quanto volto alla tutela della collettività, che migliorerebbe così la qualità della vita, il proprio benessere e garantendo un futuro alle future generazioni.

Purtroppo, con la caduta del governo Prodi allora in carica, il progetto di riforma è stato in sostanza abbandonato. Tuttavia, ciò non ha impedito alla giurisprudenza di accogliere la definizione di beni comuni contenuta in quel progetto¹⁵ e di dare impulso alla fase più alta del movimento che si è battuto contro la privatizzazione del servizio idrico, culminata con la vittoria ai referendum del 2011. Il cammino verso una legislazione dei beni comuni è quanto mai attuale¹⁶, e probabilmente nel giro di poco tempo si arriverà a compimento, anche in virtù di politiche sempre più favorevoli all’ambiente, a livello internazionale ed europeo.

1.2. Le tipologie di beni comuni

A prescindere dalle carenze normative a livello nazionale se volessimo tracciare una ripartizione dei beni comuni potremmo distinguerli in tre categorie¹⁷:

¹⁴ U. MATTEI, *Op. cit.*, p. 59. Vedi pure U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, p. 77.

¹⁵ Cass. S.U., 14 febbraio 2011 n. 3665, cit.

¹⁶ S. CANNAVÒ, *Beni comuni sulla legge Rodotà non molliamo*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2019/06/18/beni-comuni-sulla-legge-rodota-non-molliamo/5262943/>, 18 giugno 2019; vedi pure U. MATTEI, *La vera svolta: subito il ministero per i Beni comuni*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2019/09/01/la-vera-svolta-subito-il-ministero-per-i-beni-comuni/5422572/>, 1 settembre 2019; M. R. MARELLA, *Oltre Il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 185.

¹⁷ Cfr. A.M. GAMBINO, *Beni extra mercato*, Milano 2004, p. 26; P. GROSSI, *I beni: itinerari fra “moderno” e “post moderno”*, in *Riv. trim. di dir. e proc. Civ.*, 2012, p. 1059; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, cit, p. 80; A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e beni comuni. Il nodo della tutela*, Torino 2013; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, p. 6; N. IRTI, *L’acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle “appartenenze”)*, in *Dialoghi sul diritto*

una prima categoria comprende “beni comuni naturali da cui dipende la vita” come l’acqua, la terra e le risorse naturali. A questa categoria di beni comuni appartengono anche i saperi e le tradizioni tramandati nei secoli dalle popolazioni locali, il patrimonio genetico dell’uomo e di tutte le specie vegetali e animali, la biodiversità.

Una seconda categoria comprende i beni comuni globali: l’atmosfera, il clima, gli oceani, la sicurezza alimentare, la pace, ma anche la conoscenza, i brevetti e Internet, cioè tutti quei beni che sono frutto della creazione collettiva. Questi beni sono sempre più invasi ed espropriati, ridotti a merce, recintati o inquinati e il loro l’accesso è sempre più minacciato.

Una terza categoria è quella dei beni comuni servizi forniti dai Governi in risposta ai bisogni essenziali dei cittadini, bisogni che ovviamente variano nel tempo. Si tratta di servizi quali l’erogazione dell’acqua e della luce, il sistema dei trasporti, la sanità, la sicurezza alimentare e sociale, l’amministrazione della giustizia. I processi di privatizzazione di alcuni servizi che distribuiscono i beni comuni ne mettono a rischio l’accesso universale¹⁸.

Per beni comuni non s’intendono solo le risorse naturali in quanto tali, ma anche i diritti collettivi d’uso, da parte di una determinata comunità, a godere dei frutti di quella data risorsa, diritti denominati “usi civici”¹⁹. Ciò

dell’energia, 1° vol., *Le concessioni idroelettriche*, a cura di M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI, Torino 2014, p. 2.

¹⁸ Per una classificazione in parte diversa, cfr. M.R. MARELLA, *Per un diritto dei beni comuni*, in *Oltre il pubblico e il privato*, cit., pp. 15 ss., che individua i seguenti gruppi di beni comuni: beni materiali, beni immateriali, le istituzioni che erogano prestazioni strumentali al godimento di diritti sociali, la città e il lavoro (l’informazione e la democrazia). Più restrittiva la classificazione proposta da Luigi Ferrajoli che innanzitutto distingue tra beni patrimoniali (oggetto di diritti patrimoniali, in quanto tali disponibili) e beni fondamentali (oggetto di diritti fondamentali, di cui è vietata la lesione e la disposizione). Questi ultimi, a loro volta, possono essere distinti in beni personalissimi (organi vitali del corpo), beni comuni (*res communes omnium*: es. l’aria, l’ambiente, i beni del patrimonio ecologico dell’umanità) e beni sociali (es. i farmaci, l’acqua potabile, il cibo necessario all’alimentazione). In questo contesto, i beni comuni appartengono a tutti *pro indiviso* e sono oggetto di libertà-facoltà «consistenti nel diritto di tutti di accedere al loro uso e al loro godimento»; la relativa tutela corrisponde a un interesse comune (o generale); alla libertà fondamentale connessa al bene comune corrisponde, secondo questa ricostruzione, un’aspettativa negativa valida *erga omnes*: L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, vol. I, Roma-Bari, 2007, p. 777; ID., *Principia iuris*, vol. II, Roma-Bari, 2007, p. 263.

¹⁹ F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2013, pp. 406.

che contraddistingue sia i beni comuni sia gli usi civici è la particolare forma di proprietà e di gestione degli stessi, forma comunitaria e pertanto né pubblica né privata. Contrariamente a quanto si crede, gli usi civici e le terre collettive esistono ancora e sono importanti anche nei paesi industrializzati: in Italia, ad esempio, usi civici e terre collettive ricoprono ancora 1/6 del territorio nazionale.

Di conseguenza, per l'individuazione dei beni comuni bisogna attivare al contempo sia il percorso concettuale che va dai beni ai regimi sia quello che va dai regimi ai beni, poiché un bene non è altro che un fascio di relazioni a doppio senso: relazioni di dipendenza dei soggetti dalle cose per quanto riguarda la realizzazione dei loro diritti e relazioni di dipendenza delle cose dai soggetti per quanto riguarda la loro conservazione e il loro governo. È anche il caso di notare che questi beni comuni possono avere una dimensione transfrontaliera, cioè sfuggire al raggio d'azione dei poteri statali in quanto l'interdipendenza non rispetta la geopolitica nazionalista. L'etere, l'acqua, l'aria, il web e i beni culturali non conoscono frontiere. Di conseguenza il "comune" può essere – come già s'è notato – ben più ampio non solo del "privato" e dello "statale", ma anche del "pubblico". Ciò vuole anche dire che il rispetto dei diritti fondamentali delle persone non può essere ormai pienamente assicurata dal singolo Stato e che, pertanto, anche la questione del bene comune assume oggi una dimensione transnazionale ed internazionale.

Ciò che manca ancora è il recepimento di una "cultura" improntata al rispetto e la tutela dei beni comuni. In Italia il referendum del 2011 sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali ha senz'altro rappresentato un'occasione per portare questo tema al centro della discussione pubblica, anticipando tutte le problematiche ambientali emerse in maniera più evidente negli anni successivi²⁰. Dal punto di vista teorico, poi, il concetto esprime l'aspirazione al superamento, almeno in determinati ambiti, delle forme pro-

²⁰ C. DONOLO, *Qualche chiarimento in tema di beni comuni*, in *Lo straniero*, 2012, n. 140; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Bologna, 2013, *passim*; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, *passim*; L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012, p. 69; P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, p. 5.

prietarie tipiche dell'ideologia borghese, fondate sull'appropriazione e lo sfruttamento individuale ed escludente dei beni esso ha di mira la costituzionalizzazione della persona, attraverso strumenti diversi da quelli proprietari, dunque fuori da una logica puramente mercantile²¹. Con i beni comuni compare una dimensione diversa, che ci porta al di là dell'individualismo proprietario e della tradizionale gestione pubblica dei beni. Non un'altra forma di proprietà, dunque, ma "l'opposto della proprietà". In sostanza, questo concetto comporta una ridefinizione di ciò che deve stare sul mercato e al di fuori di esso, imponendo l'identificazione di beni che devono essere gestiti secondo la logica dell'accesso garantito e generalizzato. La categoria dei beni comuni è dunque piuttosto ampia e comprende anche beni che non si limitano a un territorio specifico, ma si inseriscono all'interno di un quadro globale, per questo servono più che legislazioni di carattere nazionali, principi e legislazioni di carattere universale. L'Unione europea ha dato nel 2019 un segnale molto importante con il pacchetto *Clean Energy for All Europeans*. Questo, che in un certo qual modo riprende quanto era già stato già fatto studiato e osservato anche dalla Commissione Rodotà ormai più di dieci anni fa, dà l'input agli stati europei di adeguarsi a livello normativo ai settori delle fonti rinnovabili e non solo che altro non sono che i beni comuni stessi.

2. Le novità del *Clean Energy for All Europeans*

Il "*Clean Energy for All Europeans*" (o "*Winter Package*") è un pacchetto di proposte legislative che interessa i settori delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica, del mercato elettrico, della *governance* dell'Unione e della mobilità. Le misure introdotte dalla Commissione Europea mirano alla creazione di un'Unione dell'Energia che possa rendere disponibile ai consumatori europei energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Lo sviluppo sostenibile ha una valenza ampia ed interdisciplinare, proprio perché gli aspetti intorno a cui ruota sono la tutela am-

²¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, pp. 105; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, cit., p. 4.

bientale, lo sviluppo sociale e il progresso economico²². Tali elementi consistono, quindi, nella sostenibilità economica, intesa come capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento nella sostenibilità sociale, intesa come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione, democrazia, partecipazione, giustizia) equamente distribuite per classi e genere; infine nella sostenibilità ambientale, intesa come capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse naturali. Questi tre elementi si intrecciano tra loro in maniera indissolubile e la ricerca dello sviluppo sostenibile deve proprio passare attraverso un'armonizzazione di tali elementi, che permetta uno sviluppo economico e una sostenibilità sociale nel pieno rispetto dell'ambiente. Con la pubblicazione degli ultimi quattro provvedimenti dedicati alla riforma del mercato elettrico, si chiude l'iter normativo del "Pacchetto energia pulita per tutti gli europei" presentato dalla Commissione Ue nel 2016. Dopo il via libera del Consiglio Ue del 22 maggio scorso²³ arriva la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale europea degli ultimi quattro provvedimenti proposti dalla Commissione Ue nel "Pacchetto energia pulita per tutti gli europei"²⁴ e comprendono:

- 1) la direttiva 2019/944/Ue, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/Ue; la presente direttiva stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione, lo stoccaggio e la fornitura dell'energia elettrica, unitamente a disposizioni in materia di protezione dei consumatori, al fine di creare nell'Unione europea mercati dell'energia elettrica effettivamente integrati, competitivi, incentrati sui consumatori, flessibili, equi e trasparenti. Inoltre, intende avvalersi dei vantaggi di un mercato integrato per assicurare ai consumatori energia a prezzi e costi accessibili e trasparenti, un alto grado di sicurezza dell'approvvigionamento e una transizione agevole verso un

²² Cfr. N. KLEIN, *Il mondo in fiamme. Contro il capitalismo per salvare il clima*, Milano, 2019, p. 54; A. CIANCIUFFO, *Ecologia del desiderio. Curare il pianeta senza rinunce*, Milano, 2018, p. 71; V. COGLIATTI DEZZA, *Alla scoperta della green society*, Milano, 2017, p. 66.

²³ <https://www.canaleenergia.com/attualita/il-consiglio-ue-ha-completato-ladozione-del-pacchetto-energia-pulita/>

²⁴ M. A. GIFFONI, *Completato il Pacchetto energia pulita*, in <http://www.nextville.it/news/3757>, 17 giugno 2019.

sistema energetico sostenibile a basse emissioni di carbonio. Essa definisce le principali norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore dell'energia elettrica dell'Unione, riguardanti in particolare la responsabilizzazione e la tutela dei consumatori, l'accesso aperto al mercato integrato, l'accesso dei terzi all'infrastruttura di trasmissione e di distribuzione, obblighi in materia di separazione e norme sull'indipendenza delle autorità di regolamentazione negli Stati membri. Infine, stabilisce inoltre le modalità di cooperazione tra gli Stati membri, le autorità di regolazione e i gestori dei sistemi di trasmissione nell'ottica di creare un mercato interno dell'energia elettrica totalmente interconnesso che accresca l'integrazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, la libera concorrenza e la sicurezza dell'approvvigionamento.

- 2) Il regolamento 2019/943/UE, sul mercato interno dell'energia elettrica, mira a porre le basi per conseguire gli obiettivi dell'Unione dell'energia in modo efficiente, in particolare il quadro 2030 delle politiche per l'energia e il clima, grazie a segnali di mercato che indichino una maggiore efficienza, una percentuale più elevata di fonti energetiche rinnovabili, sicurezza dell'approvvigionamento, flessibilità, sostenibilità, decarbonizzazione e innovazione; vuole definire i principi fondamentali di mercati dell'energia elettrica efficienti e integrati, che consentano un accesso non discriminatorio a tutti i fornitori di risorse e ai clienti dell'energia elettrica, responsabilizzino i consumatori, assicurino la competitività sul mercato globale, la gestione della domanda, lo stoccaggio di energia e l'efficienza energetica, agevolino l'aggregazione della domanda distribuita e dell'offerta, e consentano l'integrazione del mercato e del settore e la remunerazione a prezzi di mercato dell'energia elettrica generata da fonti rinnovabili; cerca di stabilire norme eque per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica, rafforzando così la concorrenza nel mercato interno dell'energia elettrica tenendo conto delle caratteristiche particolari dei mercati nazionali e regionali, comprese l'istituzione di un meccanismo di compensazione per i flussi transfrontalieri di energia elettrica, la definizione di principi armonizzati in materia di oneri di trasmissione transfrontaliera e l'allocazione delle capacità disponibili di interconnessione tra sistemi nazionali di trasmissione; facilitare lo sviluppo di un mercato

all'ingrosso efficiente e trasparente, contribuendo a una sicurezza di approvvigionamento dell'energia elettrica di livello elevato e prevedere meccanismi per l'armonizzazione di tali norme per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica.

- 3) Il regolamento 2019/941/UE, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, abroga la direttiva 2005/89/CE e stabilisce norme riguardanti la cooperazione tra gli Stati membri al fine di prevenire, preparare e gestire le crisi dell'energia elettrica in uno spirito di solidarietà e di trasparenza e in pieno accordo con i requisiti di un mercato interno concorrenziale dell'energia elettrica.
- 4) Il regolamento 2019/942/UE istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. L'ACER dovrebbe monitorare la cooperazione regionale fra i gestori dei sistemi di trasmissione nei settori dell'energia elettrica e del gas, nonché l'esecuzione dei compiti dell'ENTSO per l'energia elettrica e della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasporto del gas (*European Network of Transmission System Operators for Gas* - ENTSO per il gas). L'ACER dovrebbe inoltre monitorare l'esecuzione dei compiti di altri organismi aventi funzioni regolamentari su scala unionale, come le borse dell'energia elettrica. Il coinvolgimento dell'ACER è essenziale al fine di garantire che la cooperazione fra i gestori dei sistemi di trasmissione e l'esercizio di altri organismi aventi funzioni a livello di Unione avvenga in modo efficiente e trasparente a vantaggio dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale.

Ai quattro provvedimenti appena citati, si aggiungono, inoltre, le quattro misure pubblicate alla fine del 2018, e cioè la direttiva 2018/844/UE sull'efficienza energetica degli edifici attraverso la quale si pone l'obbligo per ogni Stato membro di stabilire una strategia a lungo termine per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione efficace in termini di costi degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero; la direttiva 2018/2001/UE sulle fonti rinnovabili, la direttiva 2018/2002/UE sull'efficienza energetica e il regolamento 2018/1999/UE sul-

la *Governance* dell'Unione dell'energia. Si conclude così il lungo iter legislativo, iniziato nel 2016 e che ha portato l'Europa a dotarsi di otto nuovi provvedimenti pensati per definire obiettivi su clima, efficienza e rinnovabili al 2030, avere una maggiore flessibilità nel mercato dell'elettricità.

Le misure introdotte mirano alla creazione di un'Unione dell'Energia che possa rendere disponibile ai consumatori dell'UE energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Per raggiungere quest'obiettivo la Commissione ritiene necessario operare una drastica trasformazione del sistema energetico europeo. L'Unione dell'Energia dovrà basarsi, in sintesi, su un sistema energetico integrato a livello continentale che consenta ai flussi di energia di transitare liberamente attraverso le frontiere, che si fondi sulla concorrenza e sull'uso ottimale delle risorse e si concretizzi in un'economia sostenibile, a basse emissioni di carbonio e rispettosa del clima, concepita per durare nel tempo.

Le imprese europee dovranno essere forti, innovative e competitive, e l'economia, costruita sull'efficienza energetica, dovrà prendere le distanze da combustibili fossili, tecnologie obsolete e modelli economici superati. I cittadini dovranno avere un ruolo di primo piano nella transizione energetica, traendo vantaggio dalle nuove tecnologie per pagare di meno, partecipando attivamente ad un mercato che tuteli i consumatori vulnerabili. Oggi le norme di efficienza energetica sono fissate a livello europeo, ma in pratica convivono con 28 quadri normativi nazionali distinti. In questo contesto va precisato che moltissimi utenti domestici non beneficiano di opzioni sufficienti nella scelta dei fornitori di energia e non possono controllare in modo adeguato i loro costi. Troppe famiglie europee non riescono a pagare le bollette dell'energia. L'infrastruttura energetica sta invecchiando e non è adeguata per far fronte all'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili. Occorre attirare gli investimenti, ma la struttura del mercato e le politiche nazionali non offrono gli incentivi adeguati né garantiscono una sufficiente prevedibilità per i potenziali investitori. La strategia dell'Unione dell'Energia si articola in cinque dimensioni, strettamente interconnesse, intese a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell'approvvigionamento energetico: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energeti-

ca per contenere la domanda; decarbonizzazione dell'economia; ricerca, innovazione e competitività.

3. Beni comuni naturali e il percorso storico-giuridico del concetto di sviluppo sostenibile a livello internazionale

Autorevole dottrina ha affermato che lo sviluppo è “sostenibile” quando garantisce il pieno e libero sviluppo della persona umana²⁵. Proprio per questa sua importanza potremmo configurare lo stesso sviluppo sostenibile come un diritto fondamentale della personalità. Tale sincronia sviluppo sostenibile-qualità della vita emerge per la prima volta durante la Dichiarazione di Stoccolma, il documento elaborato al termine della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sull’Ambiente, nel 1972. L’atto, di natura non vincolante, individua una serie di principi, tra cui quello che proclama la responsabilità per gli esseri umani nei confronti delle generazioni presenti e future in relazione alla salvaguardia ed al miglioramento dell’ambiente in parallelo allo sviluppo economico e delle tecnologie proprie dell’uomo. Il concetto di sostenibilità non emerge ancora in maniera esplicita, ma si fa comunque strada l’idea di una imprescindibilità tra la risoluzione dei problemi ambientali e lo sviluppo sociale ed economico²⁶. Sulla base di ciò possiamo quindi ricomprendere lo sviluppo sostenibile all’interno della seconda categoria di beni comuni quelli di carattere globale.

Il concetto di sviluppo sostenibile viene esplicitato per la prima volta nel Rapporto Brundtland “*Our Common Future*”, del 1987. Tale studio emerge nell’ambito della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, sviluppata nel 1983 su mandato dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Secondo il rapporto Brundtland è sostenibile “uno sviluppo che soddisfi i bisogni della generazione presente senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare le proprie necessità”. Da tale definizione emerge come lo

²⁵ P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO, *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell’officina dell’interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, p. 322.

²⁶ S. QUADRI, *Energia sostenibile: diritto internazionale, dell’Unione Europea e interno*, Torino, 2012, p. 5.

sviluppo economico debba subire un effettivo mutamento di rotta, che comporti modalità di sfruttamento delle risorse ambientali nuove, compatibili e in armonia con l'ambiente stesso. Le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile emergono anche in occasione dell'*Earth Summit* tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, dove la Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo evidenzia alcuni aspetti quali quello dell'equo soddisfacimento delle esigenze ambientali e quello relativo allo sviluppo intergenerazionale, nonché il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, in base al quale ogni stato è responsabile in proporzione alle risorse economiche e tecnologiche di cui dispone e alla pressione esercitata sull'economia dalle rispettive società²⁷.

L'accumulo di gas serra nell'atmosfera costrinse la società ad adottare provvedimenti internazionali con lo scopo ridurre l'emissione. Nel 1997, in occasione della conferenza dell'ONU sui cambiamenti climatici, venne adottato il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005²⁸. Il Protocollo impegnava legalmente i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo a ridurre del 5% le emissioni dei gas serra. Il Protocollo proponeva quindi di rafforzare o istituire politiche nazionali di riduzione delle emissioni, migliorando l'efficienza energetica promuovendo lo sviluppo delle energie rinnovabili in cooperazione con i Paesi aderenti. Il protocollo è stato adottato da 176 paesi, che nel complesso producono il 61,6% delle emissioni globali, ma coinvolge solo i 38 Paesi più industrializzati. Nessun tipo di limite era invece previsto per i paesi in via di sviluppo, poiché ne avrebbe rallentato o condizionato la crescita economica. La riduzione del 5% stabilita non era tuttavia uguale per tutti i paesi. Per l'Unione europea la riduzione prevista era del 8% (l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni del 6,5%) per gli USA del 7% per il Giappone del 6%. Nessuna riduzione era prevista per i paesi in via di sviluppo o

²⁷ P.A. LEME MACHADO, *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, fasc. 1, 2002, p. 169; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, fasc. 3-4, 1993, p. 577; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. Di dir. internazionale*, fasc. 3, 1992, p. 581.

²⁸ C. DIAS SOARES, *The case of renewable energy sources in the European Union: between market liberalization and public intervention*, in *Critical issues in environmental taxation: international and comparative perspectives*, 2007, p. 165; D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal aspects of implementing the Kyoto protocol mechanisms: making Kyoto work*, Oxford, 2005, p. 76.

per quelli poco inquinanti (per esempio Islanda, Norvegia o la Nuova Zelanda). Ma proprio in base a queste decisioni l'accordo entrò in vigore il 16 febbraio 2005 senza l'adesione gli Stati Uniti, il maggior paese inquinante che rifiutò. I maggiori stati consumatori di energia, in rapporto con la popolazione, sono Cina, India, Stati Uniti, e Russia (che sono anche i principali stati produttori di gas inquinanti), seguiti da Giappone, Canada, l'Europa, Brasile e il Messico. Infine l'Asia mediorientale, l'Oceania, il rimanente Sud America ed infine l'Africa.

I principi affermati vengono riaffermati e rafforzati con la Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile del 2002, successiva al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile tenutasi a Johannesburg, la quale si pone in una linea di continuità rispetto alle dichiarazioni tenutesi a Stoccolma e Rio, richiamando essenzialmente i criteri precedentemente affermati. La *Conferenza di Johannesburg* non ha prodotto il cambio radicale che si aspettava da dieci anni dopo la fine della Conferenza di Rio. Non sono stati stabiliti obiettivi concreti per il settore energetico, lasciando delusi molti dei paesi partecipanti. L'Unione Europea propose che si decidesse un aumento della percentuale delle "energie rinnovabili" del 1,5%, su scala mondiale fino al 2010. Nonostante questo, nel piano di azione concordato a Johannesburg, si riuscì soltanto ad auspicare un aumento "sostanziale". Non vennero fissati traguardi obbligatori e neanche termini di tempo.

La UE non soddisfatta da questo risultato riuscì a riunire alcune nazioni in un gruppo di "paesi pionieri", che stabilirono ambiziosi obiettivi nazionali e, nel possibile, regionali, per poter creare da questi dei traguardi mondiali. La *Johannesburg Renewable Energy Coalition* (JREC) accoglie nel frattempo più di 80 paesi, oltre quelli della UE, Brasile, Sudafrica e Nuova Zelanda.

Nella conferenza europea di Berlino (2004), la UE ha stabilito i propri ambiziosi obiettivi. Il risultato da raggiungere è quello di coprire con le fonti rinnovabili, entro il 2020, il 20% del consumo totale di energia. Fino ad allora, la UE auspicava soltanto di raddoppiare la percentuale di "energie rinnovabili" fino ad arrivare a un 12,5% entro il 2010 senza stabilire obiettivi fino al 2020, che dovranno essere ristabiliti.

3.1. L'evoluzione a livello europeo della sostenibilità ambientale e lo sviluppo delle energie rinnovabili

Il concetto di sostenibilità, sotto il profilo ambientale, sembra essere stato individuato per la prima volta a livello europeo a partire dagli anni '70, quando la Commissione presentò al Consiglio della CEE un Memorandum in cui si esprimeva l'esigenza di intraprendere azioni coordinate per la difesa dell'ambiente, nell'ottica di uno sviluppo economico della Comunità Europea²⁹. Da tale momento, le questioni ambientali introdotte a livello internazionale venivano affrontate anche a livello comunitario, attraverso piani d'azione e relativi strumenti di attuazione. L'Atto Unico Europeo del 1986 aggiunge tre nuovi articoli (130R, 130S, 130T del Trattato CEE), i quali invitano la Comunità a salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, introducendo la questione ambientale come uno dei principali obiettivi dell'Unione Europea³⁰.

Nel 1992 il Trattato di Maastricht individua per la prima volta la necessità di una crescita economica sostenibile, non inflazionistica e che tuteli l'ambiente, mentre il Trattato di Amsterdam del 1997 riconosce lo sviluppo sostenibile come elemento fondante per la promozione del progresso economico e sociale e per la tutela dell'ambiente. Entrambi i Trattati mirano, quindi, ad un'azione congiunta da parte dell'intera Comunità Europea nelle tematiche della tutela ambientale, la quale funge da strumento per uno sviluppo economico compatibile con l'ambiente³¹.

Altro riferimento fondamentale al concetto di sviluppo sostenibile è delineato all'art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, sottoscritta a Nizza nel 2000 e recepita da ultimo nel Trattato di Lisbona del 2007. L'articolo 37 ribadisce come un livello elevato di tutela dell'ambiente

²⁹ L. RAZZITTI, *Principi ed evoluzione della normativa e della politica comunitaria in tema di energia elettrica*, in *Rass. Giur. Energia elettrica*, 1996, p. 597.

³⁰ A. SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo*, in *Riv. Di dir. europeo*, fasc. 1, 1990, p. 39.

³¹ P. MADDALENA, *Ambiente ed Europa dopo Maastricht*, in *Riv. Amm. Della Repubblica Italiana*, 1996, fasc. 1, p. 311; G. CORDINI, *L'ambiente nel diritto dell'Unione Europea*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. S1, 1993, p. 69.

e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio di sviluppo sostenibile.

L'Unione Europea procede nella ricerca di uno sviluppo sostenibile anche attraverso programmi ambientali, che si sono susseguiti nel tempo fin dagli anni '70. Con il primo Programma d'Azione, elaborato per il periodo 1973-1977, viene creato il primo strumento giuridico attraverso cui vengono definite le politiche ambientali della Comunità Europea. Questo, insieme al secondo Programma di Azione (per il periodo 1977-1981), è incentrato sulla limitazione dell'inquinamento e sulla promozione del risanamento ambientale mediante l'applicazione di sanzioni punitive verso i soggetti responsabili di danni ambientali. I programmi di Azione successivi si susseguono con cadenza quinquennale e poi decennale.

Con il Terzo Programma (per il periodo 1982-1986) viene rafforzato il carattere "preventivo" delle politiche comunitarie in tema ambientale, attraverso la codificazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), che oggi viene applicata in tutta l'Unione Europea, come strumento preventivo volto alla tutela dell'ambiente.

Mentre il Quarto Programma mira ad una visione sempre più integrata delle problematiche ambientali sulla scia dei precedenti Programmi; il Quinto Programma d'Azione (1992- 2000) per la prima volta si allinea al concetto di "sviluppo sostenibile", emerso con maggiore forza all'interno della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992³². Quest'ultimo mette in luce una serie di inadempimenti degli stati nell'attuazione della normativa comunitaria in materia ambientale, e una scarsa partecipazione politica in tale settore. Questo porta all'elaborazione del Sesto Programma d'Azione, valido per il periodo 2002-2010, che pone come obiettivo della Comunità Europea un miglioramento della ricerca, dell'analisi e della valutazione degli aspetti ambientale, nonché un'integrazione dell'ambiente nelle politiche europee, compresa una cooperazione tra consumatori ed imprese nella conversione verso il funzionamento di un mercato sostenibile.

Nel periodo compreso tra il Quarto e il Sesto Programma d'Azione

³² V. GRADO, *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quinto programma d'azione*, in *Riv. Di dir. europeo*, 1993, p. 1.

l'Unione Europea elabora strumenti più efficaci verso un rinnovamento energetico e sostenibile. Il primo strumento degno di nota nell'ambito della disciplina comunitaria delle energie rinnovabili è il Libro Bianco intitolato "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili", redatto nel 1997 dalla Commissione Europea. Tale documento contiene una raccolta ufficiale di proposte nel settore dell'energia rinnovabile e costituisce lo strumento per il perseguimento degli obiettivi in materia di protezione ambientale e riduzione della dipendenza dalle importazioni energetiche, contribuendo al contempo alla crescita economica. In particolare, con il Libro Bianco, l'Unione Europea crea un Piano d'Azione che porti ad una riduzione delle emissioni di gas serra e che permetta di raggiungere la quota del 12% nella produzione di energia da fonti rinnovabili entro il 2010, raddoppiando il target precedente del 6%, il quale era stato individuato prima che l'UE ratificasse il Protocollo di Kyoto³³. Il Libro Bianco del 1997 è stato preceduto dal Libro Verde del 1996 intitolato Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili, posto al centro di un acceso dibattito tra le istituzioni comunitarie e i Paesi Membri sulle misure da intraprendere per lo sviluppo del settore delle fonti rinnovabili. La differenza sostanziale tra un Libro Verde e un Libro Bianco è che mentre il primo individua una gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, il secondo contiene una raccolta ufficiale di proposte di settori politici specifici.

Di seguito alla pubblicazione del Libro Bianco del 1997, viene emanata la Direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità. Il campo di azione di tale Direttiva, snodo fondamentale nella disciplina comunitaria, è quello della produzione di energia elettrica attraverso fonti energetiche rinnovabili non fossili, quali l'energia eolica, solare, geotermica, ecc. Gli Stati Membri, entro il 27 ottobre 2002, e successivamente ogni cinque anni, "adottano e pubblicano una relazione che stabilisce per i dieci anni successivi gli obiettivi indicativi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale del consumo di elettricità", tenendo conto che tali obiettivi devono essere compatibili con gli impegni na-

³³ F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Vicenza, 2013, p. 55.

zionali assunti attraverso il Protocollo di Kyoto e la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici; inoltre emettono una relazione con cadenza biennale, la quale descrive le misure e le politiche in essere per raggiungere tali obiettivi, tenendo in considerazione i fattori climatici che potrebbero condizionarne la realizzazione. Conseguentemente, come affermato all'art. 3(4) della Direttiva, la Commissione valuta i progressi degli Stati Membri nel perseguimento dei propri obiettivi, verifica che questi ultimi siano compatibili con l'obiettivo indicativo globale del 12% e, in particolare, con la quota indicativa del 22,1% di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili sul consumo totale di elettricità entro il 2010. Biennialmente, la Commissione pubblica una relazione contenente le sue conclusioni, la quale può essere correlata da proposte al Parlamento Europeo e al Consiglio. Gli Stati Membri, inoltre, hanno il compito di effettuare una valutazione del quadro procedurale vigente in materia, in modo da rendere coerenti le procedure e ridurre gli ostacoli della normativa, garantendo norme oggettive, trasparenti e non discriminatorie. La direttiva, per di più, stabilisce che ciascuno Stato istituisca un sistema di garanzie di origine dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, la quale deve contenere l'indicazione della fonte di produzione, la data e il luogo di produzione, al fine di incrementare la trasparenza ed incentivare gli scambi di energia rinnovabile.

Nel 2004, come previsto dalla stessa Direttiva, la Commissione Europea ha presentato una valutazione dei progressi compiuti dagli Stati Membri verso gli obiettivi in materia di energie rinnovabili con la Comunicazione "La quota di fonti energetiche rinnovabili nell'UE", la quale contiene una descrizione dei 25 Stati Membri e della loro situazione in materia. Quattro degli Stati UE (Danimarca, Germania, Spagna e Finlandia) si sono mostrati in pari con gli obiettivi autonomamente individuati e con quelli propri della Comunità Europea ed Internazionale, mentre il resto degli Stati Membri non sembrava ancora in grado di soddisfare gli standard individuati precedentemente. La Direttiva 2001/77/CE verrà successivamente abrogata da una seconda Direttiva, la 2009/28/CE, facente parte del Pacchetto Clima-Energia, adottato nel 2009 e conosciuto come Piano 20-20-20. Del pacchetto fanno parte una serie di provvedimenti indirizzati a tali obiettivi: in primis la Direttiva 2009/28/CE, che prescrive obiettivi nazionali vincolanti riguardanti l'incre-

mento della percentuale di fonti rinnovabili nell'ambito del mix energetico e che abroga la precedente disciplina normativa in materia di energia rinnovabile, in particolare la Direttiva 2001/77/CE; la Direttiva 2009/29/CE, che modifica il sistema UE di scambio delle quote di emissione, perfezionando ed estendendo l'*Emission Trading System* (ETS) per il periodo successivo al 2012; la Direttiva 2009/31/CE, che delinea un quadro giuridico mirato ad assicurare un impiego sicuro e compatibile con l'ambiente delle tecnologie di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica³⁴. Il Pacchetto 20-20-20 è stato adottato, quindi, in attuazione degli impegni internazionali finalizzati alla mitigazione del cambiamento climatico e alla promozione delle fonti. Tali obiettivi sono stati individuati nella Strategia Europa 2020, una strategia decennale per la crescita e l'occupazione dell'Unione Europea, volta a colmare alcune lacune di crescita e a creare le condizioni per uno sviluppo più intelligente, sostenibile e solidale. L'UE si fissa cinque obiettivi fondamentali: l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione, l'integrazione sociale, la riduzione della povertà e, infine, il clima e l'energia. I cinque obiettivi vengono quindi a ricomprendere un'estesa categoria di beni comuni intesi sia in senso globale sia come servizi ai cittadini, ricomprendendo in sostanza la seconda e la terza categoria delineata di essi.

La Comunicazione della Commissione Europea del 2011 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, riguardante la Tabella di marcia per l'energia 2050 risulta di rilevante interesse, dopo la Direttiva del 2009³⁵. In tale documento, vengono infatti prese in considerazione tutte le tematiche ritenute di principale importanza in materia di energia a livello comunitario, gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 e la direzione da seguire dopo tale periodo, nonché le sfide da affrontare, insieme alle possibili soluzioni e alle misure da elaborare

³⁴ A. QUARANTA, *I nuovi incentivi economici alle fonti rinnovabili: quale futuro?*, in *Ambiente e sviluppo*, 8-9, 2012, p. 749; C. KLESSMANN, P. LAMERS, M. RAGWITZ, G. RESCH, *Design options for cooperation mechanisms under the new European renewable energy directive*, in *Energy Policy*, Vol. 38, 2010, p. 4681; H. SCHLOSSER, *Grundzüge der neuen Privatrechtsgeschichte. Rechtsentwicklungen im europäischen Kontext*, Heidelberg, 2005, p. 194.

³⁵ <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>

e realizzare a tal fine. Nella Comunicazione il settore energetico viene riconosciuto come principale responsabile delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dall'uomo e viene sottolineata la necessità di una diminuzione di tali emissioni nella quota pari almeno all'80% rispetto ai livelli del 1990, entro il 2050. Tale diminuzione comporterà impatti rilevanti all'interno del sistema energetico dell'UE, soprattutto tenendo conto del fatto che tutti i mercati energetici a livello globale diventeranno sempre più interdipendenti e, di conseguenza, il sistema energetico comunitario risentirà in maniera più forte dell'influenza dei Paesi esportatori limitrofi nonché delle tendenze energetiche internazionali. Dallo studio della Commissione emerge, inoltre, un notevole aumento dei costi del sistema energetico, il quale sarà causato dagli investimenti necessari a migliorare e modernizzare le infrastrutture e la rete, dagli investimenti nei sistemi di riscaldamento e raffreddamento, e dagli investimenti nelle nuove tecnologie legate allo sfruttamento delle fonti rinnovabili. Questo aumento produrrà comunque numerose opportunità per il settore industriale e per i fornitori di servizi relativi a tutti i settori correlati con l'energia, andando ad evidenziare il ruolo sempre più centrale della ricerca e dell'innovazione. Allo stesso tempo, l'energia elettrica risulterà sempre più importante, fino ad assumere un ruolo centrale per contribuire alla decarbonizzazione del settore dei trasporti, del riscaldamento e del raffreddamento. Questo implicherà un aumento della domanda di elettricità, che dovrà essere bilanciato da un cambiamento strutturale dell'intero sistema di produzione dell'energia, finalizzato alla diminuzione degli investimenti nei beni e prodotti ad alta intensità di CO₂. Approvato definitivamente dalla commissione europea nel 2011 ha lo scopo di tracciare un cammino che porti ad un'economia a basse emissioni entro il 2050, più precisamente si intendono ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'80% rispetto ai livelli del 1990. Esso non intende sostituirsi alle politiche nazionali dai vari paesi ma di creare i presupposti affinché queste possano risultare più efficaci³⁶. L'ultimo programma elaborato, il Settimo Programma d'Azione, valido per il periodo 2013-2020, individua all'art. 2 comma 1 ulteriori e più specifici obiettivi che possono comprendere beni comuni a carattere perlopiù europeo: "(a) proteg-

³⁶ <http://www.reteambiente.it/news/34889/publicati-ultimi-provvedimenti-del-pacchetto-ene/>

gere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; (b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; (c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere; (d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente; (e) migliorare le basi scientifiche della politica ambientale; (f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima, al giusto prezzo; (g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; (h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; (i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali a livello regionale e mondiale". Il principio dello sviluppo sostenibile è stato quindi posto alla base dell'azione dell'Unione Europea per la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico, insieme all'ottenimento di una crescita economica ed occupazionale sostenibile e non inflazionistica. Nel raggiungere tali risultati, l'UE ha posto in essere una strategia che mira a rafforzare la cooperazione internazionale, a creare e irrobustire una diplomazia specifica per il settore ambientale e a diffondere e sviluppare nuove tecnologie innovative e pulite.

4. Beni comuni ed energie rinnovabili nelle diverse esperienze giuridiche europee: Germania, Slovenia e Austria

Nell'ambito delle politiche energetiche è interessante vedere che ancora oggi ci sono molte diversità fra gli Stati membri. Un effetto del Pacchetto "Energia Pulita per tutti gli europei" sarebbe quello di armonizzare le diverse politiche e cercare anche di arrivare a una disciplina uniforme sulla gestione dei beni comuni. Al proposito vediamo concretamente la posizione di Stati, vicini geograficamente all'Italia, ma che hanno attuato diverse scelte a riguardo.

La Germania è sicuramente lo stato europeo che più ha sviluppato le energie rinnovabili. Basti pensare al "pacchetto clima" che stanZIA 54 miliardi di euro entro il 2023, con la conseguenza che chi dal 2021 in Germania chi farà benzina, prenderà l'aereo o riscalderà casa con fonti fossili, sarà

sanzionato. La filosofia di fondo è “chi inquina paga”, con l'intento di fare sul serio per raggiungere l'obiettivo di una riduzione del Co2 del 55% entro il 2030³⁷. A rendere ancora più interessante il dato presentato è il fatto che tale risultato sia stato registrato per sei mesi consecutivi, da gennaio a giugno del 2019. Un vero e proprio record per le fonti verdi, sostenute in modo particolare da condizioni meteo che hanno favorito l'eolico e il fotovoltaico. Appena un anno prima il valore massimo era stato del 38,2%.

L'eolico è la regina delle rinnovabili tedesche con un contributo di 55,8 miliardi di kWh nel periodo gennaio-giugno, in crescita del 18% rispetto allo stesso periodo 2018 (47,3 miliardi di kWh). Quota in gran parte (19% del mix energetico) garantita dagli impianti a terra mentre quelli “offshore” si sono fermati al 4%, a fronte però di una crescita piuttosto marcata (+30% rispetto al 2018). Il fotovoltaico tedesco vale l'8% del mix energetico della Germania, con una produzione di 24 miliardi di kWh (+1 miliardo circa in più del primo semestre 2018). In leggero calo rispetto all'anno precedente le altre rinnovabili, tra cui biomasse e idroelettrico, che hanno tuttavia generato 36,7 miliardi di kWh. A presentare i dati sulla crescita delle fonti verdi nel mix tedesco due agenzie, BDEW e ZSW, che esprimono tuttavia alcune perplessità legate a problemi “strutturali”.

Secondo le stime dell'istituto di ricerca *Fraunhofer*, l'aumento del contributo delle rinnovabili rispetto all'anno precedente è stato del 4,3%, per un totale di 219 TWh di elettricità generata su un totale nazionale di 542 TWh precedente”.

Nonostante l'intera area sia notevolmente influenzata dal diritto dell'Unione europea, il governo federale e i Lander sono responsabili per l'implementazione delle opportune misure. In materia di energie rinnovabili, diversi sono i ministri coinvolti. Le politiche dei Lander sono diversificate, a seconda del tipo di territorio. Per esempio, l'autarchia energetica della regione alpina tedesca rispetto ai Lander settentrionali richiede un consistente

³⁷ T. MASTROBUONI, *Un modo per segnalare che d'ora in poi la Germania intende fare sul serio per raggiungere l'obiettivo di una riduzione del Co2 del 55% entro il 2030*, in https://www.repubblica.it/economia/2019/09/20/news/germania_maxipiano_da_50_miliardi_per_il_clima-236504833/, 20 settembre 2019.

sforzo e un notevole investimento nella promozione delle fonti di energia rinnovabili³⁸.

La liberalizzazione del mercato elettrico è iniziata nel 1998 e nel 2000 per la prima volta entrava in vigore in Germania la legge sulle rinnovabili, dai tedeschi familiarmente chiamata EEG. Uno strumento per favorire la transizione verso un approvvigionamento energetico sostenibile e l'affermazione delle rinnovabili. In quasi vent'anni la politica tedesca sulle rinnovabili è stata un completo successo. Non da ultimo il pacchetto di misure per il settore energetico (*Energiesammelgesetz*) che comprende la riduzione degli incentivi per il fotovoltaico e il lancio di nuove aste delle rinnovabili. All'interno dell'Unione europea il paese propulsore delle politiche ambientali è la Germania, grazie sia alla ricchezza e alla diversità del territorio, sia soprattutto alla lungimiranza dei suoi governanti che hanno da tempo avviato un percorso di cambiamento.

La ricchezza di un territorio non è detto che possa dare slancio a una politica efficiente per le energie rinnovabili. Questo è il caso della Slovenia, che è un paese dell'Unione europea dal 1 maggio 2004 e nell'Eurozona dal 1 gennaio 2007. Infatti, per le sue caratteristiche territoriali, essendo un paese caratterizzato dalla presenza di numerosi laghi, montagne e foreste che coprono più del 60% della sua superficie, rendendolo dunque ricco di risorse naturali sfruttabili, sarebbe il luogo ideale per lo sviluppo delle energie rinnovabili, ma così non è.

In base all'articolo 72 della Costituzione della Slovenia si rileva che ogni persona ha diritto a vivere in un ambiente salubre, considerando ciò come un diritto fondamentale e in un certo qual modo comprendendo nei beni comuni lo stesso. Lo Stato deve porre con legge le condizioni e le modalità di esercizio per promuovere un ambiente salubre³⁹. Il principale atto che regola

³⁸ S. RUPPRECHT, *Disciplina delle energie rinnovabili in Germania. Promozione, sfruttamento, ed utilizzo delle fonti di energia rinnovabili in Germania, con particolare riferimento al territorio alpino tedesco*, in F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Vicenza, 2013, p. 291.

³⁹ M. BEDRAC, T. CUNDER, *Siemen van Berkum, Analysis of renewable energy and its impact on rural development in Slovenia*, in *AgriPolicy Enlargement Network for Agripolicy Analysis*, 2010, p. 4

il settore energetico è la legge sull'energia. Il concetto di ambiente e di energie rinnovabili è ben chiaro all'ordinamento sloveno, che ha quindi capito l'importanza di avere una legislazione e di considerare l'ambiente come un bene comune fondamentale, ma ci sono purtroppo fattori che ne impediscono un'adeguata promozione e diffusione. La Commissione europea ha osservato che in Slovenia più del 30% dell'elettricità è prodotta da centrali termiche datate e inefficienti che producono elevate emissioni di gas serra. Per questo il Piano nazionale sloveno per le energie rinnovabili 2010-2020 elenca come obiettivi nel campo delle energie rinnovabili: assicurare una quota del 25% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia e del 10% sul settore dei trasporti; promuovere un uso razionale dell'energia e lo sfruttamento delle energie rinnovabili⁴⁰. Un problema rilevante, che si è riscontrato, è l'impreparazione tecnica relative alle tecnologie delle energie rinnovabili dei dipendenti pubblici e operatori del settore. Probabilmente serviranno anche degli incentivi per la formazione del personale e per incrementare una mentalità più ambientalista. Se, dunque, la Germania ha svolto una politica lungimirante e virtuosa sull'ambiente, la Slovenia è nettamente in ritardo per ragioni storiche, culturali e per essersi da poco inserita nel panorama europeo.

Caso particolare è quello dell'Austria, che per quanto molto simile all'Italia, presenta diversi aspetti problematici relativamente alle energie rinnovabili. Innanzitutto ha un sistema di fonti complesso e complicato, aggravato da una disciplina dei titoli abilitativi disorganica sia a livello federale che di Lander⁴¹. Il recepimento della direttiva 2009/28/CE fece porre un'alta percentuale di energia rinnovabile pari addirittura al 34%, dietro solo alla Finlandia, la Lettonia e la Svezia e maggiore di quella che stanziò a quel tempo la Germania. Ciò indica che, a differenza della Slovenia, in Austria è presente una cultura e una sensibilità per le energie rinnovabili, che fa intuire uno sviluppo del settore, che deve partire da un rinnovamento legislativo ed

⁴⁰ J. LETNAR CERNIC, *Il quadro normativo per il settore delle energie rinnovabili in Slovenia*, in ⁴⁰ F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Vicenza, 2013, p. 320.

⁴¹ H. HAUNESCHILD, *Energieerzeugungsanlagen*, in N. RASCHAULER, W. WESELY, *Handbuch Umweltrecht: Eine systematische Darstellung*, Wien, 2010, p. 453.

amministrativo. Ad esempio per l'energia idroelettrica ci sono dei limiti derivanti dal fine di prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo dell'acqua, basato sulla protezione delle risorse idriche. Potrebbero avere più sviluppo, anche se forse il territorio non è così potenzialmente accogliente come quello di Germania e Slovenia, le installazioni dell'energia eolica, dei gas e delle biomasse.

Sarà interessante, in conclusione, quali saranno, a seguito del recepimento del Pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", le strategie legislative ed economiche che attueranno questi Stati, territorialmente vicini all'Italia, nonostante le diverse impostazioni storico-giuridiche-culturali sulle energie rinnovabili e quindi sui beni comuni, che però ora dovranno necessariamente cercare di allinearsi in vista di un comune benessere collettivo.

5. Beni comuni globali. Il confronto con esperienze giuridiche extra-europee: il Brasile

Le politiche europee sulle rinnovabili devono leggersi all'interno di un quadro internazionale, dal momento che ogni stato è responsabile per la sua parte riguardo il futuro del pianeta. Inoltre, il mercato delle rinnovabili ai primi tre posti trova Stati Uniti, Cina e Brasile.

La posizione del Brasile è ultimamente quella che fa più discutere e che dà maggiori preoccupazioni a livello mondiale, a causa della deforestazione e delle politiche del presidente Bolsonaro volte all'occupazione dell'Amazzonia⁴². Il Brasile ha un grande potenziale per tutte le fonti rinnovabili, grazie alla sua posizione geografica che fornisce un eccellente ciclo della natura per quanto riguarda le questioni climatiche. Il Paese dispone di abbondanti risorse di energia

⁴² Il Presidente Bolsonaro vorrebbe costruire in Amazzonia *tre infrastrutture in particolare: la diga idroelettrica a Oriximiná, un ponte sul Rio delle Amazzoni nel municipio di Óbidos e l'estensione dell'autostrada Br-163 a Suriname. Il presidente punta alle risorse del suolo e del sottosuolo di un'area considerata dall'entourage presidenziale come "desertica" e "praticamente inesplorata" crf. L. SPERA, Amazzonia, l'ossessione dell'occupazione. Il piano Bolsonaro per la conquista della foresta, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/09/22/amazzonia-lossessione-delloccupazione-il-piano-bolsonaro-per-la-conquista-della-foresta/5469688/>, 22 settembre 2019.*

solare, eolica, da biomassa e dall'oceano. Questo rende possibile il mantenimento della caratteristica rinnovabile a lungo termine, che differenzia la matrice di energia brasiliana rispetto alla matrice mondiale. Le notevoli risorse naturali del Paese permettono la realizzazione di progetti totalmente sostenibili, di rapida costruzione e dai costi di generazione competitivi, in grado di sostenere la crescente domanda elettrica nel paese e di apportare sviluppo economico alle comunità. Importanti reti di trasmissione dovranno accompagnare tale sviluppo e collegare in modo efficiente nuovi centri di produzione alle megalopoli brasiliane ed a tutti i centri di consumo. Inoltre, lo sviluppo di interconnessioni, all'interno del Brasile e verso i Paesi confinanti, renderà il sistema in grado di rispondere alle sfide poste dalle energie rinnovabili e contribuirà alla creazione di un mercato elettrico latino-americano.

Le reti di distribuzione intelligenti saranno indispensabili per la gestione attraverso piattaforme digitali dei flussi di energia di questo nuovo sistema energetico marcato da una crescente penetrazione dell'elettricità negli usi finali, dalla generazione distribuita, dalle fonti rinnovabili, dalla mobilità elettrica e dall'esigenza di una sempre maggiore qualità del servizio.

Nel corso degli anni il paese ha diversificato il suo approvvigionamento energetico. A partire dagli anni Quaranta il Brasile ha contribuito agli esperimenti nucleari americani, fornendo risorse minerarie. A metà degli anni Sessanta il governo di Brasilia ha introdotto incentivi fiscali per sostenere un programma di deforestazione per ottenere combustibile dal legno, mentre negli anni successivi ha concentrato i suoi sforzi sulle utenze idroelettriche pubbliche.

Il "miracolo brasiliano" è terminato a causa della crisi petrolifera del 1973, quando Petrobras ha rischiato il fallimento. In quel momento il Brasile ha deciso di concentrarsi sullo sviluppo di fonti alternative di energia, in particolare l'etanolo da canna da zucchero. Nel 1982 viene costruita la centrale idroelettrica di Itaipú, che è la più grande del mondo, due anni dopo la prima centrale nucleare nello stato di Rio de Janeiro e nel 1992 ha installato le sue prime turbine eoliche.

Proprio sul finire degli anni '80 ci sarà la svolta ambientale, basti pensare che la Costituzione del 1988 dedica il capitolo VI all'ambiente, proprio per sottolineare l'importanza che dà a questa tematica. A tal proposito, l'articolo

255 stabilisce che è dovere del Potere Pubblico e della collettività difendere e preservare, sia per le generazioni presenti che future, un ambiente equilibrato in quanto bene di uso comune del popolo ed essenziale per la salute e qualità della vita. Proprio questa norma non fa altro che introdurre il concetto di bene comune globale, in quanto è interesse non solo della collettività brasiliana presente e futura, ma anche di quella mondiale. Il patrimonio ambientale brasiliano ha una forza talmente importante sull'ecosistema che deve essere necessariamente tutelato a vantaggio e nell'interesse dell'umanità intera. L'intento che cerca di raggiungere l'Unione europea con il *Clean energy*, dovrebbe essere esteso a livello mondiale laddove ci siano poi ambienti così importanti per la vita umana.

A sostegno di questo, sempre la Costituzione brasiliana specifica che i territori della Foresta Amazonica, del Pantanal e di altre regioni sono patrimonio nazionale e il loro uso è consentito nel rispetto delle condizioni che salvaguardano l'ambiente⁴³.

Pertanto, alla fine degli anni Novanta, il Brasile ha aperto il mercato energetico, ponendo fine al monopolio di Petrobras sull'estrazione di gas e petrolio, sebbene abbia comunque mantenuto il controllo dei principali impianti energetici e dei prezzi di alcuni prodotti. Dal 2002 il governo ha stimolato lo sviluppo di energie rinnovabili attraverso il Programma di incentivi per fonti alternative di energia elettrica (Proinfa). Nel 2003, ad esempio, il Brasile ha introdotto veicoli con motore flex, veicoli innovativi in grado di utilizzare indifferentemente benzina e bioetanolo.

Nel 2007 il Brasile ha lanciato l'ambizioso *National energy plan 2030* con l'obiettivo di aumentare la produzione di energia e la capacità energetica del nucleare attraverso la realizzazione di quattro nuove centrali nucleari. Per evitare di dipendere dall'idroelettrico, il paese ha continuato la sua diversificazione energetica organizzando nel 2009 la prima asta di sola energia eolica ed effettuando investimenti nelle biomasse.

Entro il 2026 è previsto un ulteriore incremento della capacità di produzione energetica, con solare ed eolico che da soli rappresenteranno il 18%

⁴³ G. DONATI, *Sul Diritto dell'Ambiente in America Latina tra Costituzioni e Leggi Ambientali*, Lecce, 2006, p. 90.

della portata energetica del Paese. L'*Apex-Brasil*, l'agenzia governativa per la promozione dei prodotti e dei servizi brasiliani nel mondo, in occasione del 18° *Italian Energy Summit* 2018, ha rilevato che l'82% dell'energia elettrica prodotta in Brasile proviene da fonti pulite e stima che entro il 2030 la diffusione delle rinnovabili nel mercato energetico nazionale, a esclusione dell'idroelettrico, supererà il 23%.

Il potenziale eolico del Brasile con oltre 500 GW è superiore al 50% della media mondiale, con picchi del 70% durante la stagione più ventosa, rispetto al 25% degli altri Paesi. Si stima che il potenziale solare invece passerà dallo 0,61% a +32% (125GW) entro il 2040. Promuovere l'industria energetica è quindi una delle maggiori sfide per il Paese più grande del Sud America. La regione del Nord-Est risulta essere la principale produttrice di energia eolica. Con 135 parchi, Rio Grande do Norte è lo Stato dove la maggior parte delle energie prodotte utilizzano la forza dei venti. Ci sono 3.678,85 MW di capacità installata. Con 93 parchi e 2.410,04 MW di capacità installata, si colloca lo Stato di Bahia, seguito dallo Stato del Ceará, che ha 74 parchi e 1.935,76 MW di capacità installata. Questa espansione, tuttavia, pone alcuni interrogativi come, ad esempio, la necessità di tagliare i sussidi dati dal governo federale al settore eolico negli scorsi anni per aiutarlo a consolidarsi. Oggi, secondo alcuni analisti, questi sussidi non sarebbero più necessari.

Una ricerca della *Bloomberg New Energy Finance* mostra che nel 2017 il Brasile è stato uno dei dieci Paesi al mondo che più hanno aumentato potenza dei sistemi di produzione fotovoltaica alla sua matrice elettrica, con 0,9 Gigawatts (GW), arrivando a toccare 1,1 GW. Secondo lo studio, il Brasile dovrebbe passare dagli attuali 0,8% di energia fotovoltaica della matrice elettrica al 32% entro il 2040: un aumento di 17 volte nella sua capacità installata. Il maggior progetto del genere nel settore commerciale del paese è il sistema formato da 5.124 pannelli solari che coprono un'area di 10 mila metri quadrati, responsabili per la produzione di energia del Centro di fornitura dello stato della Guanabara (Cadeg), a Rio de Janeiro.

Quella che dunque sembra essere una delle migliori politiche al mondo sull'ambiente rischia di essere rovinata dalle mire "espansionistiche" del presidente Bolsonaro che mette così in pericolo il polmone del mondo. Sarà quanto mai opportuno, vedere come evolverà la situazione dal punto di vista

politico-giuridico in Brasile e vedere quali saranno le reazioni degli Stati europei a seguito di ciò e in armonia alle nuove disposizioni del nuovo Pacchetto sulle rinnovabili, che possono avviare un discorso sulla tutela dei beni comuni globali.

5.1. Cuba

Un altro stato extra-europeo che sta rivedendo la sua politica sulla sostenibilità è sicuramente Cuba. Un primo segnale di cambiamento è avvenuto con la modifica della Costituzione del 1976 attraverso le revisioni del 1992 e del 2002. Infatti, all'art. 27 si stabilisce che "lo Stato protegge l'ambiente e le risorse naturali del Paese. Riconosce lo stretto vincolo con lo sviluppo economico e sociale sostenibile per rendere più razionale la vita umana e assicurare la sopravvivenza, il benessere e la sicurezza delle generazioni attuali e future"⁴⁴. La Costituzione cubana riconosce la sostenibilità come diritto fondamentale e tutela anche i beni comuni nella sua varietà.

Altro passo fondamentale è avvenuto il 15 maggio 2018, quando si è riunito a Bruxelles per la prima volta il Consiglio congiunto UE-Cuba per discutere dell'attuazione dell'Accordo di Dialogo Politico e di Cooperazione (PDCA), applicato in via provvisoria dal novembre 2017. L'Accordo, firmato il 12 dicembre 2016, ha segnato il superamento della c.d. Posizione Comune (1996) e l'avvio di una nuova fase delle relazioni tra Cuba e l'UE, che dell'Isola è primo partner commerciale e per investimenti in entrata. A tal proposito è stato firmato un Programma di Cooperazione nel settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica di un valore di € 18 milioni, avente l'obiettivo di sostenere l'Isola nel suo sforzo di ottenere il 24% dell'energia elettrica da fonti rinnovabili. Altro Progetto in fase di definizione, per un importo di € 21 milioni, avrà per oggetto la sicurezza alimentare e l'agricoltura sostenibile.

Così il Governo cubano ha dichiarato di voler incrementare la produzione di elettricità da fonti rinnovabili dal 4% attuale al 24 entro il 2030. Lo farà investendo principalmente nel solare, nell'eolico e nelle biomasse. In prima

⁴⁴ G. DONATI, *Op. cit.*, p. 49.

linea sicuramente l'utilizzo dell'energia solare e a seguire quella eolica, potranno contribuire alla vera rivoluzione energetica di Cuba. Attualmente, tra le fonti rinnovabili più in uso nell'isola c'è da citare la biomassa, concentrata per lo più nella canna da zucchero, da cui si estrae e si produce un biocarburante, utilizzato in sostituzione di combustibili fossili, tuttora comunque importati nel paese⁴⁵. Cuba è dunque un chiaro esempio di uno Stato che sta cercando di adeguarsi allo sviluppo sostenibile e superando i suoi dogmi ideologici e culturali del passato.

6. Beni comuni servizi: analisi e prospettive dei consumatori europei nel mercato delle rinnovabili

Tutti i consumatori, con il “Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei”, dovrebbero poter trarre vantaggio dalla partecipazione diretta al mercato, in particolare adeguando i consumi in base ai segnali del mercato e, in cambio, beneficiare di prezzi più bassi dell'energia elettrica o di altri incentivi. È probabile che i benefici della partecipazione attiva aumenteranno nel tempo, in quanto i consumatori altrimenti passivi saranno maggiormente sensibilizzati in merito alle loro possibilità come clienti attivi e in quanto le informazioni sulle possibilità di partecipazione attiva diverranno maggiormente accessibili e meglio note. I consumatori dovrebbero avere la possibilità di partecipare a tutte le forme di gestione della domanda. Un accesso che permette di configurare le fonti delle energie rinnovabili alla stregua di beni comuni intesi come servizi per i cittadini. Questi ultimi dovrebbero pertanto poter beneficiare della piena introduzione dei sistemi di misurazione intelligenti e, quando tale introduzione sia stata valutata negativamente, dovrebbero poter scegliere di avere un sistema di misurazione intelligente e un contratto con prezzi dinamici dell'energia elettrica. In tal modo potrebbero regolare i consumi in base ai segnali del prezzo in tempo reale, che riflettono il valore e il costo dell'energia elettrica o della trasmissione in periodi diversi, mentre gli Stati membri dovrebbero assicurare l'esposizione ragionevole dei consuma-

⁴⁵ <https://www.ilfilodinicky.com/2017/08/12/a-cuba-il-futuro-sara-rinnovabile/>

tori al rischio dei prezzi all'ingrosso. I consumatori dovrebbero essere informati in merito ai potenziali rischi di prezzo dei contratti con prezzo dinamico dell'energia elettrica. Gli Stati membri dovrebbero inoltre far sì che i consumatori che scelgono di non prendere parte attiva al mercato non siano penalizzati. La loro capacità di prendere decisioni informate sulle opzioni disponibili dovrebbe essere facilitata nel modo più adatto alle condizioni del mercato nazionale.

Grazie alle tecnologie dell'energia distribuita e alla responsabilizzazione dei consumatori le comunità energetiche sono divenute un modo efficace ed economicamente efficiente di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini riguardo alle fonti energetiche, ai servizi e alla partecipazione locale. La comunità energetica è una soluzione alla portata di tutti i consumatori che vogliono partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell'energia. Le iniziative di comunità energetica vertono principalmente sull'approvvigionamento a prezzi accessibili di energia da fonti specifiche, come le rinnovabili, per i membri o i soci, piuttosto che privilegiare il fine di lucro come le imprese di energia elettrica tradizionali. Con la partecipazione diretta dei consumatori, le iniziative di comunità energetica dimostrano di possedere il potenziale di favorire la diffusione delle nuove tecnologie e di nuovi modi di consumo, tra cui le reti di distribuzione intelligenti e la gestione della domanda, in maniera integrata. Esse possono inoltre aumentare l'efficienza energetica dei consumatori civili e contribuire a combattere la povertà energetica riducendo i consumi e le tariffe di fornitura. La comunità energetica consente inoltre ad alcuni gruppi di clienti civili di prendere parte al mercato dell'energia elettrica, a cui altrimenti potrebbero non essere in grado di accedere. Nei casi di buona gestione, queste iniziative hanno apportato alla comunità benefici economici, sociali e ambientali che vanno oltre i meri benefici derivanti dall'erogazione dei servizi energetici. La presente direttiva mira a riconoscere determinate categorie di comunità energetiche dei cittadini a livello di Unione quali "comunità energetiche dei cittadini", al fine di garantire loro un quadro di sostegno, un trattamento equo, condizioni di parità nonché un elenco ben definito di diritti e obblighi. I clienti civili dovrebbero poter partecipare su base volontaria a iniziative di comunità energetica, nonché recedere senza perdere l'accesso alla rete gestita dall'ini-

ziativa di comunità energetica né i loro diritti di consumatori. L'accesso alla rete di una comunità energetica dei cittadini dovrebbe essere concesso a condizioni eque e corrispondenti ai costi.

L'Unione Europea avanza verso gli ambiziosi obiettivi di un mix energetico sempre più centrato sulle fonti rinnovabili. È, però, un'Europa a macchia di leopardo, con esempi virtuosi e altri molto meno "green". Il target Ue di un 20 % di energia proveniente da rinnovabili nel 2020 è comunque alla portata. Lo confermano gli ultimi dati pubblicati da *Eurostat*, l'Istituto di statistica dell'Unione Europea, relativi al 2017: la quota di rinnovabili sui consumi finali di energia nei 28 Paesi membri è salita al 17,5% (dal 17% del 2016) e soprattutto è raddoppiata rispetto al 2004, quando era solo dell'8,5 per cento⁴⁶. I Paesi più virtuosi si trovano quasi tutti nel Nord Europa. Spicca il primato della Svezia, che con il 54,5% stacca nettamente tutti gli altri. A Stoccolma hanno saputo sfruttare al massimo le due grandi ricchezze del Paese con i beni comuni naturali come l'acqua e le foreste. Con la prima producono l'energia idroelettrica che è la principale fonte di generazione di energia; con le foreste le biomasse che servono a riscaldare le case degli svedesi. Non sorprende quindi che ogni cittadino svedese emetta in media un quarto di CO2 rispetto a un americano. Se il mondo fosse una grande Svezia, il problema del riscaldamento climatico sarebbe in via di risoluzione.

Nell'Unione Europea, ci sono altri casi virtuosi, come la Finlandia, la Lettonia, la Danimarca e l'Austria, tutti con quote di rinnovabili comprese tra il 30 e il 40%. I Paesi che hanno già centrato in anticipo il proprio obiettivo di rinnovabili per il 2020 – ogni Stato ha un suo target specifico che dipende da fattori come potenziale di energie verdi e tasso di crescita economica – sono Bulgaria, Italia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Croazia, Lituania, Ungheria, Romania, Finlandia e Svezia.

I due paesi bocciati sono invece Olanda e Francia, lontani rispettivamente 7,4 e 6,7 punti percentuali dall'obiettivo del 2020. Se la Francia è parzialmente giustificata dal target ambizioso che ha fissato (23% contro il 17%

⁴⁶ E. MEOLA, *Energie rinnovabili, Europa vicina al traguardo del 20%*. Scopri i Paesi più verdi, in <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/02/12/leuropa-consumasempre-di-piu-energia-rinnovabile-anche-litalia/>, 12 febbraio 2019.

dell'Italia), l'Olanda proprio no, con il suo modesto 14% di obiettivo, uno dei più bassi dell'Unione. A dispetto dei popolari mulini a vento, il mix energetico olandese è ancora quasi monopolizzato dai combustibili fossili: gas naturale, di cui è uno dei maggiori produttori europei, petrolio e carbone. A loro parziale giustificazione va detto che i Paesi Bassi ospitano le più grandi riserve dell'Unione Europea di gas naturale e dunque hanno a disposizione una fonte di energia a basso costo.

I consumatori italiani sono sempre più attenti all'ambiente ma sono ancora troppi coloro che ignorano il legame tra energie rinnovabili e sostenibilità. A dirlo è il sondaggio commissionato da *Enel Green Power* all'istituto Piepoli. In base ai dati emersi dalla ricerca, emerge come la sostenibilità non sia più un argomento di nicchia, ma sia ormai un tema sempre più importante per i consumatori. Tuttavia, nonostante il sempre maggiore interesse per la sostenibilità, solo il 41% degli intervistati dichiara di essere abbastanza informato sul tema delle energie rinnovabili e solo il 47% dichiara di desiderare un'auto ecologica (Elettrica, Ibrida, a GPL o Bifuel). Se da un lato il 53% del campione afferma di seguire uno stile di vita sostenibile associandolo soprattutto alla raccolta differenziata e alla riduzione degli sprechi, dall'altro solo il 10% degli intervistati utilizza energia rinnovabile scegliendo di installare pannelli fotovoltaici nelle proprie abitazioni. Per la maggior parte degli intervistati essere un "consumatore sostenibile" significa comprare prodotti biologici (39%), riutilizzare i contenitori invece di gettarli (37%), ridurre le proprie esigenze di consumo (36%) e non acquistare prodotti usa e getta (30%). Inoltre, per il 49% dei soggetti "un prodotto è sostenibile" se non danneggia l'ambiente. In sostanza, per i consumatori italiani, sostenibilità significa soprattutto riciclo, riduzione dei consumi e degli sprechi e in generale un efficiente smaltimento. Si tratta di una profonda differenza rispetto agli Stati Uniti, dove i consumatori sono invece maggiormente consapevoli dello stretto legame tra sostenibilità e energie rinnovabili e che per questo stanno orientando le loro scelte sempre più verso le aziende che decidono di utilizzare energia "green" per le loro produzioni.

I consumatori italiani danno sempre più importanza alla tutela dell'ambiente e scelgono per i loro acquisti le aziende che integrano la sostenibilità ambientale e sociale nel proprio modello di business. Il 63% e 64% dei

soggetti considerano importante che le società prestino attenzione, rispettivamente, alla riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas a effetto serra e il 62% di loro valuta positivamente la gestione responsabile dei rifiuti attraverso il riutilizzo o lo smaltimento. Poco più della metà degli intervistati premia il consumo consapevole e responsabile dell'energia, delle risorse naturali e dell'acqua così come la tutela della biodiversità, degli organismi animali e vegetali e degli ecosistemi in cui vivono. Ma c'è una fetta altrettanto importante di persone che non è abbastanza informata sull'importanza delle rinnovabili nel favorire la transizione energetica e la decarbonizzazione.

Dal sondaggio emerge che per meno della metà degli intervistati è importante che le aziende siano attente ai bisogni e alle aspettative dei clienti, che dialoghino e condividano gli obiettivi di sostenibilità con la comunità locale, che promuovano lo sviluppo culturale del territorio e la creazione delle *Smart Cities*, un modello urbano a misura d'uomo, attraverso lo sviluppo delle infrastrutture, dei servizi e delle tecnologie all'avanguardia.

Molte aziende hanno già incorporato l'energia rinnovabile nei loro processi aziendali e produttivi e alcune di esse hanno portato il loro impegno sostenibile ad un livello superiore inserendo in alcuni prodotti (ad esempio biscotti) un bollino che indica che quel prodotto è *green*, cioè realizzato con il 100% di energie rinnovabili.

Tra le analisi più autorevoli su questo settore, spiccano quelle dell'*International Energy Agency* (IEA), che con il rapporto *World Energy Outlook* (WEO) traccia ogni anno un quadro molto preciso dello scenario riguardante fotovoltaico, eolico e in generale il mondo sempre più elettrificato in cui viviamo. Del resto, come fa presente la stessa Agenzia, “con le tecnologie a basse emissioni di carbonio in aumento e la domanda di elettricità destinata a crescere al doppio del ritmo della domanda di energia nel suo complesso” è necessario capire bene come sarà il settore energetico di domani, individuando quale quota del nostro fabbisogno energetico totale potrà essere soddisfatta dall'elettricità.

La sfida è quella di una progressiva decarbonizzazione in quello dipinto come “un mondo in trasformazione”, dalla crescente domanda di energia, in cui le energie pulite hanno ed avranno una ulteriore diffusione, grazie non solo ad una significativa riduzione dei costi ma anche alla sempre più diffusa atten-

zione alla sostenibilità da parte dei consumatori e, di conseguenza, delle aziende (C&I) e tra non molto di quelle medio-piccole. Si è innescata così una trasformazione culturale in cui l'etica ambientale diventa parte intrinseca della catena del valore con l'obiettivo di impatti ambientali neutri o positivi.

Basti pensare che, nel solo 2016, l'aumento della capacità installata di solare fotovoltaico è stato superiore a quello di qualsiasi altra fonte. Dal 2010 i costi delle nuove installazioni si sono ridotti del 70% per il solare fotovoltaico e del 25% per l'eolico.

Ampliando l'orizzonte, va preso in considerazione anche l'abbattimento del costo delle batterie, sceso del 40%. Un ruolo chiave lo giocano ormai anche i sistemi di accumulo energetico che consentono di stoccare l'energia disponibile dalle fonti rinnovabili per utilizzarla quando è più necessaria, superando così la natura intrinsecamente intermittente di sole e vento; ma pensiamo anche ai veicoli elettrici, che oggi grazie a tecnologie come la V2G possono essere sfruttati come vere e proprie "batterie con le ruote".

Secondo la IEA, entro il 2040 la domanda globale di energia crescerà del 30%. È molta, se consideriamo già i numeri di oggi, ma la metà di quella che sarebbe senza un aspetto fondamentale di tutto il discorso: la maggiore efficienza energetica. Il 40% di questi maggiorati consumi energetici sarà di tipo elettrico, che nei prossimi 25 anni saranno appunto soddisfatti "innanzitutto dalle energie rinnovabili, poiché i costi in rapida flessione trasformano l'energia solare nella fonte più economica di nuova generazione elettrica".

Nel 2018, le fonti rinnovabili di energia hanno generato il 32,3% dell'elettricità europea: un aumento di 2,3 punti rispetto al 2017, quando avevano prodotto il 30,0%. Di questa crescita, metà è stata dovuta alla ripresa dell'idroelettrico e metà dalla crescita di eolico, fotovoltaico e biomasse. In Italia invece, secondo il gestore della rete Terna, nel 2018 le fonti rinnovabili hanno coperto il 35% della produzione di energia, 3 punti in più rispetto al 32% del 2017⁴⁷.

Sul fatto che le rinnovabili si sarebbero affermate sul mercato non c'erano dubbi, nessuno però all'inizio pensava che il loro sviluppo sarebbe stato così dirimpente. Le rinnovabili, in pochi anni, sono riuscite a liberarsi

⁴⁷ <https://www.enerray.com/it/blog/statistiche-energie-rinnovabili-europa/>

della veste di “alternative” per entrare a pieno titolo come apripista per uno sviluppo sostenibile, destinate a dominare il mercato energetico del futuro⁴⁸.

Altro obiettivo fondamentale del “Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei” è consentire un migliore adattamento della struttura del mercato alla rapida diffusione delle fonti rinnovabili ed a garantire maggior coinvolgimento dei consumatori, maggiore sicurezza di approvvigionamento, più trasparenza ed il rafforzamento della cooperazione tra Stati Membri. Con il nuovo sistema sarà prevista una maggiore partecipazione della “Domanda” ai meccanismi di mercato anche attraverso la diffusione dell’autoproduzione che renderà dunque i beni comuni più accessibili ai cittadini europei. Lo sviluppo del mercato *retail* viene considerato altamente prioritario da parte della Commissione Europea che pone il consumatore letteralmente al centro dell’*Energy Union*. Anche in Italia ci saranno notevoli ripercussioni con il recepimento delle direttive che andranno ad incidere sul codice dei consumatori. Non a caso i mercati a breve termine saranno resi più flessibili e reattivi all’aumento della produzione da fonti rinnovabili non programmabili, inoltre, i prezzi massimi saranno rimossi, rendendo gli stessi in grado di riflettere il valore reale dell’energia stimolando nuovi investimenti verso *assets* più flessibili e necessari per il sistema, ivi compresi gli strumenti di *demand-response* e *storage*, che permettono ai consumatori di adattare il proprio consumo di energia ai diversi prezzi che si formano nel corso della giornata. Così facendo, ogni consumatore sarà in grado di offrire servizi di *demand-response* e di essere remunerato direttamente o per il tramite di aggregatori. I contratti sottoscrivibili permetteranno ai consumatori di rispondere ai segnali di prezzo e gestire attivamente il proprio consumo, poi, le condizioni di *switching* tra diversi fornitori di energia dovranno essere semplificate, eliminando eventuali penali, ad eccezione dei contratti con una durata già predeterminata. Il panorama che si viene creare è una sorta di mercato che agevoli la produzione, lo sfruttamento di energie rinnovabili, grazie anche a un coordinamento anche a livello macroregionale al fine di garantire un ottimale sfruttamento della rete, migliorandone la stabilità.

⁴⁸ A. BERTAGLIO, *Dieci anni di rinnovabili e siamo solo all’inizio*, in <https://www.enelgreenpower.com/it/storie/a/2018/11/dieci-anni-di-rinnovabili-e-siamo-solo-all-inizio>, 15/10/2018.

6.1. Le azioni sostenibili per l'incremento dei beni comuni servizi: sicurezza e mobilità elettrica-intelligente

L'energia si pone come strumento di raccordo tra i vari elementi propri dello sviluppo sostenibile⁴⁹. Lo sviluppo economico necessita in via inderogabile di energia per potersi evolvere, ed essa rappresenta anche uno strumento essenziale per il miglioramento delle condizioni di vita degli esseri umani⁵⁰. L'energia è essenziale per il godimento di servizi essenziali per una qualità di vita dignitosa ed è fondamentale per incrementare le attività economiche, presupposto di uno sviluppo economico e sociale della società. La disponibilità di energia sembra essere essenziale per gli esseri umani, ma oltre un certo livello essa inizia ad essere dannosa per quello stesso sviluppo di cui è strumento. L'inquinamento atmosferico, i danni ambientali e quelli della salute degli esseri umani sono sintomi di un processo di sfruttamento dell'energia incompatibile con l'ambiente. L'attuazione di una politica energetica compatibile con il principio di sviluppo sostenibile rappresenta, quindi, la chiave per l'individuazione di quell'armonia tra elemento sociale, economico ed ambientale per cui l'ordinamento aspira. In base al principio dello sviluppo sostenibile i progressi tecnologici, nel lungo periodo, non devono avere un impatto negativo sull'ambiente naturale. Quindi, applicando tale principio al settore energetico, non è sostenibile uno sviluppo economico favorito da una produzione di energia che provochi l'emissione di ingenti quantità di gas serra e si fondi sul totale esaurimento delle fonti energetiche tradizionali⁵¹. Da qui emerge come gli obiettivi propri di uno sviluppo sostenibile, che consistono in una tutela ambientale compatibile con uno sviluppo economico-sociale, possano essere raggiunti attraverso l'utilizzo di forme di energia alternativa, le fonti rinnovabili (quali le fonti eoliche, solari, geotermiche, da biomassa ecc.), attraverso cui può essere disincentivato l'utilizzo di risorse tradizionali, che sono tra i principali responsabili dell'inquinamento atmosferico sotto forma di

⁴⁹ F. FRACCHIA, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Vicenza, 2013, p. 15.

⁵⁰ B. POZZO, *Le politiche energetiche comunitarie*, Milano, 2009, p. 26.

⁵¹ F. CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, 2010, p. 69.

emissioni nocive. Insieme allo sfruttamento di fonti energetiche alternative, vi sono altri strumenti energetici che tendono verso uno sviluppo di tipo sostenibile: innanzitutto un uso razionale e protetto delle fonti tradizionali, con l'obiettivo di evitare il loro sfruttamento incondizionato, il quale porterebbe ad un esaurimento repentino di tali fonti e renderebbe ancora più sproporzionato il potere di quegli Stati che ne sono possessori (lo sfruttamento delle risorse rinnovabili controbilancia questa situazione, liberando dalla dipendenza gli stati non possessori di fonti tradizionali e preparando un terreno più stabile per il momento in cui tali risorse se esauriranno definitivamente). Un altro strumento a favore dello sviluppo sostenibile è l'implementazione dell'efficienza energetica, la quale consiste in un utilizzo più razionale dell'energia, che elimina gli sprechi e le perdite dovuti al funzionamento e alla gestione non ottimale di sistemi semplici e complessi e che sfrutta sistemi tecnologici che permettono di "fare più con meno". L'incremento dell'efficienza energetica si ottiene mettendo in atto varie forme di intervento, che includono miglioramenti tecnologici, ottimizzazione della gestione energetica e diversificazione dell'approvvigionamento di energia. Le fonti rinnovabili si pongono, quindi, come uno dei perni intorno a cui ruota lo sviluppo sostenibile, in quanto permette il sostentamento e lo sviluppo delle società, anche quelle più deboli come i Paesi in via di sviluppo, a livello economico e a livello di qualità di vita dei cittadini, attraverso un utilizzo razionale e consapevole delle fonti energetiche, capace di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti senza precludere quelle delle generazioni future. Le fonti energetiche rinnovabili si pongono in una posizione centrale nell'ambito del concetto di sviluppo sostenibile, in quanto permettono di raggiungere degli standard di sviluppo economico e sociale compatibilmente con la tutela dell'ambiente.

Un primo obiettivo del Pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei” è sicuramente la sicurezza, affinché siano previste e gestite le crisi di energia elettrica. Il regolamento 941 del 2018 stabilisce un quadro comune di norme sulle modalità di prevenzione, preparazione e gestione delle crisi dell'energia elettrica, migliorando la trasparenza nella fase di preparazione e durante una crisi, e garantendo che le misure siano adottate in modo coordinato ed efficace. Esso impone agli Stati membri di cooperare a livello regionale e, se del caso, a livello bilaterale, in uno spirito di solidarietà. Il regola-

mento stabilisce anche un quadro per un monitoraggio efficace della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'Unione tramite il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica (ECG), istituito con decisione della Commissione del 15 novembre 2012, come forum nel quale scambiare informazioni e promuovere la cooperazione tra gli Stati membri, in particolare in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica⁵². La cooperazione tra gli Stati membri e il quadro di monitoraggio sono intesi a raggiungere una migliore preparazione ai rischi a un costo inferiore. Il presente regolamento dovrebbe inoltre rafforzare il mercato interno dell'energia elettrica per promuovere un clima di fiducia tra gli Stati membri ed escludere interventi statali inopportuni in caso di crisi dell'energia elettrica, in particolare evitando indebite decurtazioni dei flussi transfrontalieri e delle capacità di trasmissione interzonali, riducendo in tal modo il rischio di ricadute negative sugli Stati membri confinanti.

Un approccio comune alla prevenzione e alla gestione delle crisi dell'energia elettrica richiede, inoltre, che gli Stati membri utilizzino gli stessi metodi e le stesse definizioni per individuare i rischi relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e siano in grado di confrontare effettivamente le proprie prestazioni in tale settore con quelle dei paesi vicini. Il regolamento 941 del 2018 identifica due indicatori per monitorare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'Unione: l'energia prevista non fornita, espressa in GWh/anno, e la previsione di perdita di carico, espressa in ore/anno. Tali indicatori fanno parte della valutazione europea dell'adeguatezza delle risorse svolta dall'ENTSO per l'energia elettrica, a norma dell'articolo 23 del regolamento (UE) 2019/943⁵³. L'ECG dovrebbe svolgere un monitoraggio periodico della sicurezza dell'approvvi-

⁵² Decisione della Commissione, del 15 novembre 2012, che istituisce il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica

⁵³ L'ENTSO dovrebbe proporre tale metodologia e i relativi aggiornamenti all'ACER, e l'ACER dovrebbe approvare la proposta e gli aggiornamenti. In sede di consultazione dell'ECG, l'ACER dovrebbe tenere nella massima considerazione le opinioni espresse dall'ECG. L'ENTSO per l'energia elettrica dovrebbe aggiornare la metodologia qualora si rendano disponibili nuove importanti informazioni. L'ENTSO per l'energia elettrica dovrebbe poter delegare compiti relativi alle valutazioni dell'adeguatezza stagionale ai centri di coordinamento regionali, mentre i compiti delegati dovrebbero essere svolti nel quadro della vigilanza dell'ENTSO per l'energia elettrica.

gionamento dell'energia elettrica sulla base dei risultati di tali indicatori. L'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) dovrebbe anch'essa fare uso di tali indicatori nel riferire sui risultati ottenuti dagli Stati membri in materia di sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica, nelle sue relazioni annuali di monitoraggio del mercato dell'energia elettrica, a norma dell'articolo 15 del regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio.

In caso di crisi dell'energia elettrica gli Stati membri dovrebbero cooperare in uno spirito di solidarietà. Oltre a questa norma generale, sarebbe opportuno prevedere opportune disposizioni affinché gli Stati membri si prestino reciproca assistenza in caso di crisi dell'energia elettrica. Tale assistenza dovrebbe basarsi su misure coordinate previamente concordate, stabilite nei piani di preparazione ai rischi. Il presente regolamento lascia agli Stati membri un ampio potere discrezionale per concordare il contenuto di tali misure coordinate e, di conseguenza, il contenuto dell'assistenza offerta. Spetta agli Stati membri decidere e concordare tali misure coordinate, tenendo conto della domanda e dell'offerta. Nel contempo, il presente regolamento garantisce che, ai fini dell'assistenza concordata, l'energia elettrica sia fornita in maniera coordinata. Gli Stati membri dovrebbero convenire le necessarie modalità tecniche, giuridiche e finanziarie per l'attuazione delle misure regionali e bilaterali che sono state concordate. Nel quadro di tali disposizioni tecniche gli Stati membri dovrebbero indicare i volumi massimi di energia elettrica da fornire, che dovrebbero essere riesaminati sulla base della fattibilità tecnica della fornitura di energia elettrica una volta che l'assistenza si renda necessaria durante una crisi dell'energia elettrica. Successivamente, gli Stati membri dovrebbero prendere tutte le misure necessarie per l'attuazione delle misure regionali e bilaterali che sono state concordate nonché delle modalità tecniche, giuridiche e finanziarie.

Altro aspetto contenuto nel Pacchetto Energia Pulita per tutti gli europei è quello della mobilità elettrica. Infatti, i motori elettrici sono più efficienti di quelli a combustione, inoltre sprecano meno energia, non producendo, per giunta, emissioni di inquinanti atmosferici come ossidi di azoto e particolato. Essi poi possono anche ridurre l'inquinamento acustico; specialmente a velocità inferiori sono meno rumorosi rispetto alle auto convenzionali. Numere-

rosi paesi europei sono effettivamente molto attivi nel promuoverne l'uso, in particolare la Norvegia, che ha attuato politiche ambiziose per raggiungere una quota più elevata di auto elettriche e anche un'adeguata infrastruttura di ricarica. Anche i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Francia hanno fatto molto in tal senso. Nel suo insieme, l'Unione europea è uno dei grandi attori a livello globale, insieme a Stati Uniti e Cina⁵⁴. Accanto al potenziamento della nuova mobilità elettrica si sta cercando di farla diventare "intelligente". La strategia sul trasporto intelligente (*Strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems C-ITS*) adottata dalla Commissione, mira allo sviluppo di un sistema di mobilità basato sull'automazione e la comunicazione tra i veicoli e l'infrastruttura stradale. Il sistema di trasporto intelligente (C-ITS), in virtù del forte sviluppo delle tecnologie digitali e dei sistemi di connettività, permette ad utenti e gestori del sistema stradale di comunicare l'un l'altro, condividere informazioni (traffico, guasti, pericoli ecc.) sulla base delle quali orientare le azioni (percorsi alternativi, consigli su velocità ottimale ecc.) in prima battuta messe in campo dagli utenti, ed in futuro direttamente dagli stessi veicoli. L'attuazione della strategia sulla mobilità prevede lo sviluppo di sei linee d'azione:

- 1) evitare la frammentazione del mercato interno: numerose iniziative e progetti pilota di sistemi C-ITS sono già stati sviluppati negli ultimi anni a livello locale, in alcuni Paesi Membri. È indispensabile creare sinergie fra le diverse iniziative e svilupparle a larga scala.
- 2) Definire e supportare le priorità comuni: la strategia deve considerare i sistemi basati su tecnologie mature ed affidabili e supportare gli Stati Membri nello sviluppare questi servizi.
- 3) Utilizzare un mix di tecnologie di comunicazione: è opportuno prevedere sistemi ibridi che utilizzino differenti tecnologie disponibili, combinando reti wifi e reti cellulari.
- 4) Potenziare la sicurezza e la protezione dei dati: lo scambio di numerosi dati, tra numerosi utenti, attraverso tecnologie digitali è vulnerabile agli attacchi informatici.
- 5) Sviluppare un quadro normativo adeguato: sarà necessarie prevedere spe-

⁵⁴ <https://www.eea.europa.eu/it/articles/veicoli-elettrici-una-scelta-intelligente>

cifiche regole, anche per dare garanzie agli investimenti in questo settore.

6) Cooperare a livello internazionale: consolidando la collaborazione con paesi, quali Australia, Giappone, USA, che stanno investendo in questo settore, prevedendo un'armonizzazione degli standard di riferimento.

Tutte queste azioni cambierebbero non solo le abitudini degli automobilisti che potrebbero migliorare sia la sicurezza sia la qualità della vita, ma anche agevolando notevolmente l'ambiente.

7. Conclusioni

I beni comuni sono il presente e il futuro per la popolazione umana. La comunità deve essere intesa nell'accezione più globale possibile per una maggiore tutela, poiché l'interesse non si può limitare a una singola comunità o nazione. Il confine e l'eterogeneità dei beni comuni si allarga e l'ipotizzata tripartizione in beni comuni naturali da cui dipende la vita, beni comuni globali e beni comuni servizi ci fanno comprendere quanto sono importanti nella vita di ogni uomo. Ovviamente per le prime due tipologie sarebbe bene creare legislazioni a livello internazionale o almeno sovranazionale per tutelare quei beni che sono di importanza naturale e vitale per l'umanità, mentre per i beni comuni servizi sarà rimessa alla discrezionalità del singolo Stato la disciplina. L'intento che emerge dal *Clean energy* è quello di tracciare delle linee guida a cui gli Stati europei dovranno adeguarsi per arrivare così ad erogare servizi uniformi. Il passaggio dal piano legislativo a quello operativo è, come abbiamo visto, ben più complesso da raggiungere, ma l'input primario è che si formi una cultura universale al rispetto dei beni comuni, intesi come veri e propri diritti fondamentali dell'individuo. Attraverso i beni comuni infatti si esplica la vita e la personalità di ogni essere umano e per questo merita particolare attenzione e tutela. Non possiamo rimanere indifferenti alla deforestazione dell'Amazzonia o ai roghi dell'Australia, perché è interesse nostro e delle future generazioni tutelare questi beni di importanza globale. Mancano ancora strumenti giuridici adeguati, ma già il *Clean energy* sta segnando una via, che l'Europa ha fortunatamente capito.

Tuttavia, spesso la natura di tali beni non ha dato luogo al rafforzamento della identità collettiva, né a fenomeni virtuosi di sviluppo sostenibili, né ha assicurato un miglioramento della qualità dell'ambiente. Invero, il riconoscimento della natura collettiva di un diritto non rappresenta, in maniera automatica, un beneficio per la comunità. In Italia, anzi, la *tragedy of the commons* consiste in ampia misura nell'indifferenza delle collettività. Invocare una rivalutazione della terza sfera, quella collettiva – accanto a quella pubblica e a quella privata – corredandola di ampie garanzie e di estesi poteri di azione, può costituire un contributo alla soluzione di vari problemi e all'emersione di nuovi valori, ma non rappresenta una soluzione palingenetica⁵⁵. La valorizzazione di questa categoria giuridica imporrebbe allora anche di chiedersi fino a che punto il tessuto sociale (o meglio i diversi tessuti sociali) sia disposto a mobilitarsi per partecipare alla gestione e alla tutela di risorse comuni, come da più parti auspicato. In questo senso può essere intesa “l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati” che l'art. 118 della nostra Costituzione ha previsto come sussidiarietà orizzontale⁵⁶. In tal senso la sussidiarietà implica condivisione di competenze ed esperienze, reti di relazioni volte alla cura dei beni comuni. Nonostante la perplessità che la sussidiarietà possa mettere in discussione l'effettività dell'obbligo di assicurare servizi pubblici fondamentali, essa rappresenta uno strumento per promuovere la partecipazione attiva, responsabilizzando i cittadini nella vita amministrativa sia in senso ampio che operativo e divenendo pertanto un modo per avvicinare gli stessi ai beni comuni.

La strada per un comune sviluppo economico è ancora lunga, ma il *Clean Energy for all Europeans* rappresenta un importante passo in avanti, come abbiamo potuto vedere nell'analisi delle varie parti del pacchetto e nei possibili risvolti economici-giuridici che possono aprire la via a una legislazione universale dei beni comuni.

⁵⁵ V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, cit., p. 35.

⁵⁶ A. DANI, *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso (Gr), 2013, p. 129.

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

Numeri Speciali

- 2016 **LO STAUTO ETICO GIURIDICO DEI CAMPIONI BIOLOGICI UMANI**
a cura di Dario Farace
- 2017 **IL MERCATO UNICO DIGITALE**
a cura di Gianluca Contaldi
- 2018 **LA RICERCA SU MATERIALI BIOLOGICI DI ORIGINE UMANA:
GIURISTI E SCIENZIATI A CONFRONTO**
a cura di Alberto M. Gambino, Carlo Petrini e Giorgio Resta
- 2019 **LA TASSAZIONE DELL'ECONOMIA DIGITALE TRA SVILUPPI RECENTI
E PROSPETTIVE FUTURE**
a cura di Alessio Persiani

La rivista “Diritto Mercato Tecnologia” intende fornire un costante supporto di aggiornamento agli studiosi e agli operatori professionali nel nuovo scenario socio-economico originato dall’interrelazione tra diritto, mercato e tecnologia, in prospettiva interdisciplinare e comparatistica. A tal fine approfondisce, attraverso studi nei settori privatistici e comparatistici, tematiche afferenti in particolare alla proprietà intellettuale, al diritto antitrust e della concorrenza, alle pratiche commerciali e alla tutela dei consumatori, al biodiritto e alle biotecnologie, al diritto delle comunicazioni elettroniche, ai diritti della persona e alle responsabilità in rete.

