

**Solidarietà nel settore energetico:
Prospettive e strumenti dell'Unione europea per contrastare la povertà energetica**
di
Kamilla Galicz*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La duplice declinazione del principio di solidarietà in materia energetica. – 2.1. Il settore energetico nei Trattati e «lo spirito di solidarietà tra Stati membri». – 2.2. Accesso all'energia nel prisma della dimensione sociale del principio di solidarietà. – 3. Politiche e misure di contrasto alla povertà energetica. – 3.1. Efficienza energetica e transizione ecologica: rassegna degli strumenti di contrasto. – 3.2. Manifestazioni di solidarietà alla luce del conflitto armato in Ucraina. – 4. Rilievi conclusivi.

1. Introduzione

La povertà e le sue varie dimensioni, compresa la povertà energetica, non sono problemi nuovi, né lo è l'interesse scientifico che le circonda. Tuttavia, le sfide di oggi e i moderni strumenti di contrasto richiedono un attento esame dalla prospettiva delle scienze giuridiche¹. È difficile tanto definire la povertà energetica, quanto circoscrivere le modalità con cui il fenomeno si manifesta. Sebbene non esista una definizione vincolante e uniforme a livello europeo, la povertà energetica è stata affrontata sotto diversi aspetti da varie iniziative per oltre un decennio². In tale ottica, il diritto dell'Unione europea (Ue) ha fornito importanti spunti al legislatore nazionale. Secondo l'art. 2 (49) della proposta di direttiva sull'efficienza

* Dottoranda di ricerca (Diritto pubblico), Scuola Superiore Universitaria Sant'Anna, kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it.

¹ Autorevole dottrina si è occupata del fenomeno multiforme della povertà. Da una prospettiva giuridica a livello internazionale, si rinvia a D. AKANDE et al. (a cura di), *Human Rights and 21st Century Challenges: Poverty, Conflict, and the Environment*. Oxford University Press, Oxford, 2020.

² European Parliamentary Research Service, *Energy Poverty in the EU*. 04.07.2022. p. 2.

energetica, per povertà energetica si intende «l'impossibilità per una famiglia di accedere ai servizi energetici essenziali a un tenore di vita dignitoso e alla salute, compresa un'erogazione adeguata di calore, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente e delle altre politiche pertinenti»³.

Per quanto riguarda gli indicatori, i quattro parametri cardinali sono gli arretrati nel pagamento delle bollette, la bassa spesa energetica assoluta, l'elevata incidenza della spesa energetica sul reddito e l'incapacità di mantenere l'abitazione sufficientemente calda⁴. Secondo le statistiche concernenti l'anno 2021, circa 7% dei cittadini europei non erano in grado di mantenere la propria abitazione adeguatamente calda, ma le cifre che descrivono la situazione europea nel suo complesso svelano realtà assai differenti. A titolo di esempio, in Italia l'8,1% della popolazione non era in grado di mantenere la propria casa adeguatamente calda, una percentuale inferiore rispetto alle cifre che riguardano la situazione nei Paesi iberici (14,2% in Spagna e 16,2% in Portogallo), ma superiore alle percentuali che caratterizzano gli Stati membri dell'Est; ad esempio, 2,2% nella Repubblica Ceca e 3,2% in Polonia⁵. In confronto, nel 2021, il 6,5% delle famiglie italiane aveva degli arretrati sulle bollette, una cifra inferiore rispetto alla media in Spagna (9,5%), ma ben superiore rispetto alle percentuali della Repubblica Ceca (1,5%), della Polonia

³ Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica (rifusione)*. Bruxelles, 14.7.2021. COM (2021) 558 final. 2021/0203 (COD). Cfr. il considerando (1) della Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione del 14 ottobre 2020 sulla povertà energetica: «Per «povertà energetica» s'intende la condizione delle famiglie che non sono in grado di accedere ai servizi energetici essenziali».

⁴ Per un'analisi più profonda degli indicatori principali si rinvia al rapporto dell'Osservatorio europeo sulla povertà energetica. Cfr. EU Energy Poverty Observatory, *EPOV Indicator Dashboard, Methodology Guidebook*. May 2020. pp. 10-19. L'Osservatorio è stato un progetto di 40 mesi iniziato nel dicembre 2016, al fine di migliorare misurazione, il monitoraggio e la condivisione delle conoscenze e delle migliori pratiche sulla povertà energetica negli Stati membri dell'Ue. Per approfondimenti, si rinvia a H. THOMSON-S. BOUZAROVSKI, *Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*. Contract number: ENER/B3/SER/2015-507/SI2.742529 Concerning the EU Energy Poverty Observatory. EU Energy Poverty Observatory, EU Commission. April 2019. La missione dell'Osservatorio è stata tramandata al c.d. *Energy Poverty Advisory Hub* dell'Unione europea, che mira a creare una rete di attori interessati a contrastare la povertà energetica a livello europeo. Cfr. European Commission, *Energy Poverty Advisory Hub Leaflet*. 08.12.2021.

⁵ EUROSTAT, [7% of EU population unable to keep home warm in 2021](#), Published on 15.05.2023.

(5,2%) o del Portogallo (5,3%)⁶. In sintesi, per quanto sia multiforme, la povertà energetica riguarda tutti gli Stati membri.

Da qui l'interesse per l'analisi delle politiche e degli strumenti con cui l'Unione europea cerca di contrastare il fenomeno in base a una duplice declinazione del principio di solidarietà. Nel paragrafo 2 si identificano le disposizioni del diritto primario che da un canto riguardano il settore energetico e l'equilibrio di rapporti interstatali, dall'altro rivelano le tensioni sottostanti all'impegno dell'Ue per la tutela dei diritti sociali. A tal riguardo, si propone la possibilità di desumere un vero e proprio diritto all'accesso all'energia nell'ordinamento sovranazionale. Nella cornice del diritto primario, il paragrafo 3 esamina le misure specifiche di contrasto, cercando di rilevare un percorso evolutivo di cui l'insieme degli strumenti messi in azione per affrontare le conseguenze energetiche del conflitto armato in Ucraina costituiscono la fase più recente. In sintesi, si cerca di verificare se le politiche e le misure adottate dall'Unione riescano, da una parte, a rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri, dall'altra parte, a tutelare coloro che versano in condizioni di povertà energetica.

2. La duplice declinazione del principio di solidarietà in materia energetica

2.1. Il settore energetico nei Trattati e «lo spirito di solidarietà tra Stati membri»

Pur avendo trovato esplicito riferimento prima nel Trattato del 1951 sulla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, poi nel Trattato del 1957 sulla Comunità Europea dell'Energia Atomica, il settore energetico non era stato *sistematicamente* regolato nei primi decenni dell'integrazione⁷. Varie ragioni spiegano l'assenza di una regolamentazione onnicomprensiva a livello europeo. Da una prospettiva pratica, l'efficace funzionamento del mercato dell'energia dipende fortemente dalla presenza di adeguate infrastrutture, in Europa, invece, i mercati dell'energia erano stati costruiti in base a infrastrutture progettate per coprire solo il territorio nazionale, che non provvedevano dei necessari collegamenti

⁶ EUROSTAT, [Arrears on utility bills - EU-SILC survey](#), Last update on 10.05.2023.

⁷ Per un'analisi storica del settore energetico, si rinvia a K. TALUS, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*. Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 15-65.

interstatali. Alle difficoltà fisiche del mercato si aggiungeva il continuo confronto fra le istituzioni europee e gli Stati membri sulla suddivisione delle competenze. Ritenendo che il settore energetico fosse di importanza chiave per garantire la sicurezza nazionale, gli Stati membri si erano a lungo astenuti da concedere competenze a livello sovranazionale⁸.

Infine, è stato il Trattato di Lisbona a introdurre disposizioni specifiche nel settore energetico. L'Art. 4 (2) lett. i) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) colloca l'energia tra i settori di competenze concorrenti, circoscrivendo l'esercizio della competenza degli Stati membri nella misura in cui l'Unione europea non ha esercitato la propria⁹. Conformemente, l'Art. 194 TFUE stabilisce gli obiettivi e i limiti della politica dell'Ue e le procedure legislative da seguire. Più nello specifico, l'attività dell'Unione mira a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, nonché a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica, lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, e l'interconnessione delle reti energetiche. La stessa disposizione esplicita che tali obiettivi devono essere raggiunti «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» nel contesto del mercato interno e con riguardo alla tutela dell'ambiente¹⁰.

Considerato che il concetto di solidarietà compare in molteplici norme primarie¹¹, ci si potrebbe porre il quesito di che cosa comporti «lo spirito di solidarietà» nel

⁸ K. HUHTA, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, v. 70, 2021, n. 4, p. 991 ss.

⁹ K. TALUS, *Introduction to EU Energy Law*. Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 7-14.

¹⁰ L. HANCHER-F. M. SALERNO, *Energy Policy after Lisbon*, in A. BIONDI (a cura di), *EU Law After Lisbon*. Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 367-402.

¹¹ A titolo di esempio, nell'Art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) essa appare quale valore fondamentale, mentre l'Art. 3 (3) TUE promuove la solidarietà interstatale quale obiettivo delle politiche nei settori di integrazione. L'Art. 122 TFUE stabilisce che «lo spirito di solidarietà» deve condurre il Consiglio nell'adozione delle misure adeguate alla situazione economica, «in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». L'Art. 222 TFUE, ovvero la c.d. Clausola di Solidarietà regola le azioni dell'Ue e degli Stati membri in caso di attacco terroristico, calamità naturale o provocata dall'uomo. Per un'analisi generica v. M. ROSS-Y. BORGMANN-PREBIL *Promoting European Solidarity: Between Rhetoric and Reality?*, in M. ROSS-

settore dell'energia. In tale ottica, il principio di leale cooperazione di cui all'Art. 4 (3) TUE può fornire una chiave di lettura utile, dando risalto alla dimensione istituzionale del concetto. Il principio prevede il raggiungimento degli obiettivi dell'integrazione tramite la costruzione di solidi rapporti tra le istituzioni dell'Ue, gli Stati membri e le terze parti, che presuppone l'atteggiamento solidale degli attori¹². Le strategie adottate dal 2010 rispecchiano tale lettura nel settore energetico, circoscrivendo il concetto in termini assai programmatici. Dalla congiunta lettura della Comunicazione *Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura*, il Pacchetto sull'Unione dell'Energia e il Pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei*, emergerebbe una visione di solidarietà basata sullo sviluppo di interazioni efficaci tra gli Stati membri in caso di crisi e sulla diffusione di infrastrutture transfrontaliere in tutta l'Ue¹³.

La recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue mette alla luce l'efficacia del principio di solidarietà nel settore energetico. Nella causa C-848/19 P, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla natura giuridica del principio¹⁴, affermando che esso è sotteso all'intero assetto giuridico sovranazionale ed è strettamente connesso al principio di leale cooperazione¹⁵. Pertanto, «nulla permette di ritenere

Y. BORGMANN-PREBIL (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 1-22.

¹² K. TOMASZEWSKI, *Energy solidarity in the European Union in the context of the particular interests of the Member States*, in *Energy Policy Journal*, vol. 21, n. 2, 2018, pp. 5-18.

¹³ Cfr. Commissione europea, *Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura*, Bruxelles, 14.1.2011 COM (2010) 639 definitivo/3, p. 11., *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, Bruxelles, 25.2.2015 COM (2015) 80 final, p. 2., *Rapporto sul Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei*, Lussemburgo, marzo 2019, pp. 12-13. Inoltre, un meccanismo di solidarietà interstatale nel settore energetico è previsto dall'Art. 13 del Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2017 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010.

¹⁴ La sentenza del 15 luglio 2021 ha concluso un lungo contenzioso avviato dalla Polonia per annullare la decisione del 28 ottobre 2016 della Commissione sul funzionamento del gasdotto OPAL in quanto tale decisione viola il principio di solidarietà energetica. In questa sede non è possibile fornire un'analisi completa del contenzioso, in cui sono stati coinvolti anche i Paesi baltici, e fornitori esteri, per la quale cfr. A. BOUTE, *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline)*, in *Common Market Law Review*, v. 57, 2020, n. 3, pp. 889-914, M. RYŚ, *The principle of energy solidarity clarified: a certain way to uncertainty*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, v. 71, 2022, pp. 149-167.

¹⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, Causa C-791/19, *Commissione europea v. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2021:596, par. 41.

che il principio di solidarietà enunciato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE non possa, come tale, produrre effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione»¹⁶. Detto principio comporta un obbligo generale al di fuori delle fattispecie previste dall'Art. 222 TFUE, e la sua applicazione implica che «le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione, nell'attuazione di tale politica, tanto gli interessi dell'Unione quanto quelli dei diversi Stati membri potenzialmente riguardati, e a procedere a un bilanciamento tra tali interessi in caso di conflitti»¹⁷.

Il principio di solidarietà di cui all'Art. 194 (1) TFUE, dunque, non è un concetto puramente politico, bensì un principio giuridico di natura «costituzionale» che «deve permeare gli obiettivi della politica energetica dell'Unione e favorirne l'attuazione»¹⁸. In sintesi, la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia corrobora l'importanza della solidarietà energetica, quale principio vincolante del diritto dell'Ue, che riguarda innanzitutto le relazioni fra gli Stati membri. Tuttavia, l'impegno sociale sempre più marcato dell'Ue fa emergere il quesito se la dimensione interstatale della solidarietà possa essere integrata con una dimensione che riguarda l'individuo, come titolare dei diritti sociali e principale destinatario delle relative politiche messe in atto. In tale prospettiva, occorre esplorare il percorso evolutivo che ha portato al riconoscimento di una vasta gamma di diritti sociali. Ulteriormente, si cerca di configurare l'esistenza di un diritto all'accesso all'energia nel sistema dei diritti fondamentali dell'Ue.

2.2. Accesso all'energia nel prisma della dimensione sociale del principio di solidarietà

¹⁶ Sentenza della Corte del 15 luglio 2021, *Commissione europea v. Repubblica di Polonia*, par. 43-44.

¹⁷ Sentenza della Corte del 15 luglio 2021, *Commissione europea v. Repubblica di Polonia*, par. 73.

¹⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale M C. Sánchez-Bordona, presentate il 18 marzo 2021, par. 76, ove si continua: «la solidarietà energetica non può essere identificata con la mera sicurezza energetica (o «sicurezza dell'approvvigionamento energetico»), che è solo una delle sue manifestazioni». Sulla natura costituzionale del principio cfr. il par. 103 delle conclusioni dell'AG M. C. Sánchez-Bordona e i par. 33-34 delle conclusioni dell'AG P. Mengozzi presentate il 26 luglio 2017 nella causa *Eni SpA e a. contro Premier ministre e Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, C-226/16, ECLI:EU:C:2017:616.

Oggi nessuno mette in dubbio l'impegno dell'UE per la tutela dei diritti fondamentali nelle sue politiche interne ed esterne. Tuttavia, lo sviluppo delle competenze sovranazionali in questo campo non è stato e non deve essere inteso come un percorso lineare dall'assenza di disposizioni esplicite nei Trattati alla creazione del sistema odierno. Al contrario, l'emergere e il consolidarsi della tutela dei diritti fondamentali dell'UE possono essere concepiti come il risultato di un dialogo costante, spesso conflittuale, tra molteplici attori giudiziari e politici¹⁹. Tali dinamiche fra le varie istituzioni europee e nazionali hanno avuto ripercussioni sia sul piano giurisdizionale sia su quello normativo. Dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) e dal graduale inserimento dei riferimenti nei Trattati emerge l'odierna cornice sovranazionale della tutela dei diritti fondamentali, un sistema di elevata complessità che si evolve mediante reciproci punti di riferimento tra i Giudici di Lussemburgo, le corti nazionali (costituzionali e ordinarie) e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo²⁰.

Al centro di tale sistema si colloca la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, che si aggancia sia alla rete di protezione delle norme costituzionali degli Stati membri che agli strumenti del diritto internazionale²¹. Per quanto riguarda la tutela dei diritti sociali, dalla congiunta lettura del quadro normativo vigente e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, emergerebbe una visione composita dell'individuo, che non si configurerebbe più solo come cittadino-manodopera che stabilendosi in un altro Stato membro esercita la libertà di circolazione, ma anche come titolare di una serie di garanzie minime universali riguardo alle sfere sociali²².

¹⁹ Cfr. J. WOUTERS-M. OVÁDEK, *The European Union and Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 1-26; G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Human Rights Law*, in P. CRAIG-G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*. 3rd edition. Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 480 ss.

²⁰ Autorevole dottrina ha definito «multilivello» il sistema di tutela dei diritti fondamentali, frutto dei complessi rapporti fra le varie Corti operanti in base a parametri di giudizio diversi. Per approfondimenti, si rinvia a E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*. 3^a Ed. Giappichelli, Torino, 2018, p. 199 ss.; pp. 297-309.

²¹ F. FABBRINI, *Fundamental rights in Europe: challenges and transformations in comparative perspective*. Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 6 ss.

²² Cfr. B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*. Giuffrè, Milano, 2001, p. 156 ss; R. O'GORMAN, *The ECHR, the EU and the Weakness of Social Rights Protection at the European Level*, in *German Law Journal*, v. 12, 2011, n. 10, p. 1835 ss;

Oggigiorno, dunque, si percepisce una tensione fra la figura tradizionale del «market citizen», tuttora presente nella dialettica del mercato interno²³, e la raffigurazione dell'individuo che, a prescindere dal fatto di essere cittadino dell'Unione, gode di una serie di diritti fondamentali che lo stesso ordinamento gli riconosce²⁴. Per inquadrare l'impegno sociale dell'Unione, bisogna completare l'analisi del concetto di solidarietà interstatale con una chiave di lettura integrata, alla luce degli artt. 2 e 3 TUE e nel Capo IV della Carta.

Autorevole dottrina ha dedicato estensiva analisi ai valori fondanti di cui all'art. 2 TUE²⁵; perciò, in questa sede ci si limita a ribadire che, ai sensi di tale norma, la solidarietà si atteggia come valore trasversale che, in rapporto di interdipendenza con gli altri valori fondanti dell'UE, è un criterio per valutare la sussistenza di presupposti per avviare la procedura di cui all'Art. 7 TUE. Oltre al ruolo di canone di conformità per l'azione degli Stati membri, la solidarietà deve permeare le politiche dell'Unione stessa nelle varie aree dell'integrazione²⁶. In tale ottica, l'Art. 3 TUE stabilisce un triplice mandato dell'Ue corrispondente alla triplice raffigurazione del concetto: l'impegno dell'Ue è rivolto a promuovere la dimensione tra Stati membri (par. 3, co. 3), quella tra le generazioni (par. 3, co. 2), e, nel campo d'azione esterno, quella tra i popoli (par. 5)²⁷. Inoltre, dal Capo IV della Carta emergerebbe un ulteriore profilo del concetto che, circoscrivendo il legame

B. DE WITTE, *The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union*, in G. DE BÚRCA-B. DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 154 ss.

²³ M. VAN DEN BRINK, *The Problem with Market Citizenship and the Beauty of Free Movement*, in D. KOCHENOV et al. (a cura di), *The Internal Market and the Future of European Integration. Essays in Honour of Laurence W. Gormley*. Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 249 ss.

²⁴ Questa tensione compare anche nel piano d'azione lanciato dalla Commissione al fine di implementare il pilastro europeo dei diritti sociali, in quanto il piano d'azione non sembra discostarsi dalla logica del mercato interno, al quale sarebbe funzionale la promozione dei diritti ivi sanciti. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni. Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*. Bruxelles, 4.3.2021. COM (2021) 102 final. pp. 24-25. Per una lettura critica, si rinvia a S. RAINONE-A. ALOISI, *Time to deliver? Assessing the Action Plan on the European Pillar of Social Rights*. ETUI Policy Brief. Brussels, 08.2021.

²⁵ J. WOUTERS, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, in *European Papers*, v. 5, 2020, n. 1, Issue on *Re-conceptualizing Authority and Legitimacy in the EU*, pp. 255-277.

²⁶ M. ROSS, *Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?*, cit., p. 23 ss.

²⁷ C. BARNARD, *Solidarity and the Commission's 'Renewed Social Agenda*, M. ROSS- Y. BORGMANN-PREBIL (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*. cit, p. 74 ss.

fra l'Unione stessa e l'individuo, fornirebbe la dimensione rilevante per la costruzione di un diritto all'accesso all'energia nell'ordinamento sovranazionale.

Nel Capo IV, intitolato *Solidarietà*, della Carta sono raggruppati una serie di diritti sociali che riguardano i vari rapporti nelle sfere di lavoro, la vita privata e familiare, la sicurezza e l'assistenza sociali, la tutela della salute, dell'ambiente e dei consumatori²⁸. Visto che oggigiorno l'accesso ai servizi energetici è diventato quasi indispensabile in tutte le aree della vita, si può affermare che la maggior parte di questi diritti siano "energeticamente condizionati", ovvero il pieno godimento e l'esercizio dei medesimi sia condizionato dall'accesso all'energia da parte dei rispettivi titolari²⁹. A titolo di esempio, l'Art. 31 (1) stabilisce il diritto di ogni lavoratore a «condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose», mentre l'Art. 32 prevede una protezione rafforzata per i giovani, condizionando il loro impiego a garanzie aggiuntive rispetto agli adulti, come l'obbligo di assicurare condizioni di lavoro appropriate all'età che tutelino la loro sicurezza, la salute e lo sviluppo. Nell'era della digitalizzazione, infatti, sembra impossibile garantire tali condizioni di lavoro, per i lavoratori in generale e per i giovani in particolare, senza l'approvvigionamento delle necessarie fonti e reti di energia nel posto di lavoro.

Ai fini del presente discorso, ruolo centrale riveste l'Art. 34 (3) che pone in capo all'Unione l'obbligo di riconoscere e rispettare il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa al fine di «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». Tale norma collega la dignità umana, proclamata dall'Art. 1 della Carta, con l'obiettivo di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, a cui devono mirare le politiche e le azioni dell'Unione. Nella pretesa di vivere ad un tenore di vita adeguato, infatti, è sottinteso l'accesso all'elettricità, l'acqua corrente, il riscaldamento e l'aria condizionata. Strettamente correlato all'Art. 34 sono sia l'Art. 36 che proclama il riconoscimento e il rispetto

²⁸ S. DOUGLAS-SCOTT, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Human Rights Law Review*, v. 11, 2011, n. 4, p. 650 ss. Per un'analisi approfondita dei singoli articoli, si rinvia a S. PEERS et al. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Hart, Oxford Portland, 2014.

²⁹ S. R. TULLY, *The Contribution of Human Rights to Universal Energy Access*, in *Northwestern Journal of International Human Rights*, v. 4, 2006, n. 3, p. 525 ss.

per l'accesso ai servizi di interesse economico generale con lo scopo ulteriore di promuovere la coesione sociale e territoriale all'interno dell'Ue³⁰, che l'Art. 33 sulla protezione sociale della famiglia.

In aggiunta, l'Art. 35 è di pari importanza. Quest'ultimo, in primo luogo, riconosce il diritto di ognuno alla cura della salute, comprendendo il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche. Nella tutela della salute, l'accesso all'energia giocherebbe un ruolo centrale sotto vari aspetti. Si pensi, ad esempio, al sufficiente riscaldamento della propria abitazione nei mesi invernali o all'approvvigionamento energetico necessario per il corretto funzionamento degli apparati tecnici ospedalieri. In secondo luogo, l'Art. 35 pone in capo all'Unione l'obbligo di garantire un «livello elevato di protezione della salute umana» nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività, comprese, quindi, anche quelle che riguardano il settore energetico. Ai sensi dell'Art. 37, il criterio di integrare nelle politiche europee un alto livello di tutela non riguarda solo la salute umana ma anche l'ambiente e il miglioramento della sua qualità, in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile. Dalle politiche europee, infatti, emergerebbe un approccio olistico di promuovere assieme la transizione energetica e la transizione ecologica, rispecchiata anche nelle misure di contrasto alla povertà energetica, analizzate successivamente. Infine, l'accesso all'energia sarebbe sottinteso anche nell'Art. 38 che contempla l'obbligo di garantire un livello elevato di protezione dei consumatori nelle politiche sovranazionali. In tale ottica, la definizione di clienti vulnerabili bisognosi di specifica tutela costituisce un elemento chiave delle politiche messe in atto nel settore energetico, di cui si dirà nel prosieguo.

In sintesi, le disposizioni della Carta citate di sopra sarebbero di importanza fondamentale per la costruzione di un diritto all'accesso all'energia. Considerato che l'ordinamento dell'UE è un sistema di tutela multilivello, bisogna integrare l'analisi con ulteriori considerazioni in base alla congiunta lettura del Preambolo e del Capo VII della Carta, e dell'Art. 6 TUE. Occorre ricordare che la Carta non

³⁰ Cfr. il Protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale del TFUE.

riconosce né introduce nuovi diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Ue, bensì riafferma quelli già esistenti che derivano da una molteplicità di fonti, quali le tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) *in primis*, nonché i Trattati istitutivi, le carte sociali adottate in seno all'Ue e il Consiglio d'Europa, e la giurisprudenza della CGUE e della Corte di Strasburgo³¹. A tal riguardo, si cerca di verificare se un diritto all'accesso all'energia potrebbe eventualmente trovare fondamento negli obblighi di diritto internazionale, soprattutto negli strumenti di tutela di diritti umani, a cui sono sottoscritti tutti gli Stati membri³².

In tale ottica, ruolo centrale assume il Patto Internazionale Relativo ai Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966 (Patto). Ai fini del presente discorso, occorre soffermarsi sull'Art. 11 che stabilisce il diritto di ogni individuo a un adeguato tenore di vita per sé e per la propria famiglia che comprende «un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita»³³. Il diritto a un'abitazione adeguata, quale dimensione del diritto a un adeguato tenore di vita, comprende il diritto di ognuno a vivere in sicurezza, pace e dignità a prescindere dalle proprie risorse economiche. Il concetto di adeguatezza indica l'insieme di servizi, materiali e infrastrutture che

³¹ Cfr. K. LENAERTS-J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in S. PEERS et al. (a cura di), *op. cit.*, pp. 1559-1594; A. ROSAS, *The Charter and Universal Human Rights Instruments*, nello stesso Volume, pp. 1685-1702.

³² La restrizione del campo di analisi è motivata anche dall'importanza data all'accesso all'energia nel contesto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, proclamata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 2015. Adottando un approccio basato sui diritti umani per interpretare l'obiettivo n. 7, la dottrina ha ipotizzato la costruzione di un diritto all'accesso all'energia a livello internazionale. Cfr. C-W. SHYU, *A framework for 'right to energy' to meet UN SDG7: Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy justice, and uphold energy democracy*, in *Energy Research & Social Science*, v. 79, 2021, n. 3. Riguardo agli ordinamenti costituzionali nazionali, un diritto all'accesso all'energia può essere ricavato, ad esempio, dalla congiunta lettura dagli artt. 2, 3 e 43 della Costituzione italiana, come suggerito da M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, in *questa Rivista*.

³³ Similmente alla maggioranza degli altri diritti proclamati, tale diritto ha una *ratione personae* universale, in quanto è riconosciuto a ogni individuo. L'Art. 11 pone in capo agli Stati contraenti l'obbligo di adottare le misure ritenute più congrue per il pieno godimento del diritto a prescindere dal rispettivo livello di sviluppo. V. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*. Sixth Session (1991), E/1992/23.

garantiscono un minimo livello di esistenza dignitosa, tra cui quelli legati all'utilizzo di fonti di energia³⁴. Considerato che i rispettivi obblighi di cui all'Art. 2 del Patto incombono su ogni Stato membro dell'Unione europea³⁵, l'Art. 11, in congiunta lettura con altri articoli³⁶, potrebbe costituire un'ulteriore base giuridica per un diritto all'accesso all'energia anche nell'ordinamento dell'Ue.

In sintesi, dal diritto dell'Unione, quale sistema di tutela multilivello e composito, si potrebbe desumere il riconoscimento di un diritto all'accesso all'energia. Un tale diritto comprenderebbe la tutela e la promozione dell'accesso effettivo ed equo a un bene giuridico complesso, ovvero l'energia, nelle sue varie forme³⁷. Riguardo alla sua *ratione personae*, si promuoverebbe uno scopo universale, ai sensi del quale un minimo livello di accesso ai servizi energetici essenziali per un'esistenza dignitosa dovrebbe essere garantito a tutti³⁸. L'approccio basato sui diritti umani, in congiunta lettura con i valori fondanti di solidarietà e uguaglianza di cui all'Art. 2 TUE, svolgerebbe un ruolo importante anche nell'adozione delle politiche e delle misure di contrasto alla povertà energetica, in quanto permetterebbe di interpretare il fenomeno come una forma di deprivazione di accesso ai servizi energetici che comporta situazioni di disuguaglianza nelle società europee³⁹. In tale ottica, gli

³⁴ *Ivi*, p. 2. Cfr. S. R. TULLY, *op. cit.*, p. 538 ss.

³⁵ CESCR, *General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2 (1) of the Covenant)*. Fifth Session (1990), E/1991/23. Cfr. A. KUCS et al., *The Right to Housing: International, European and National Perspectives*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, v. 64, 2008, p. 118 ss; M. KOLOCEK, *The Human Right to Housing in the 27 Member States of the European Union*, in *European Journal of Homelessness*, v. 7, 2013, n. 1, pp. 135-154.

³⁶ Ai fini del discorso, sarebbero rilevanti l'Art. 7 b) sulla sicurezza e l'igiene del lavoro nell'ambito del diritto a giuste e favorevoli condizioni di lavoro; l'Art. 9 sulla protezione e assistenza della famiglia; l'Art. 12 sul diritto a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale. Cfr. A. J. BRADBROOK-J. G. GARDAM, *Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework*, in *Human Rights Quarterly*, v. 28, 2006, p. 404 ss.

³⁷ Cfr. G. WALKER, *The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition*, in *L'Europe en formation*, n. 378, Winter 2015, p. 28 ss; A. J. BRADBROOK, J. G. GARDAM, *op. cit.*, p. 409 ss. Con riguardo all'elettricità, v. L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?*, in *The International Journal of Human Rights*, v. 24, 2020, n. 6, pp. 711-723.

³⁸ S. R. TULLY, *op. cit.*, p. 532 ss.

³⁹ A livello internazionale, partendo dal riferimento alla «libertà dal bisogno» nel Preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, è pacifico che la povertà sia interconnessa con la promozione dei diritti umani. Cfr. M. E. SALOMON, *Global Responsibility for Human Rights. World Poverty and the Development of International Law*. Oxford University Press, New York, 2007, p. 47 ss. A livello europeo, del nesso fra povertà energetica e un diritto all'accesso all'energia sembra essere cosciente il Parlamento europeo. Cfr. Parlamento europeo, *Un «new deal» per i*

obblighi dell'Unione stabiliti dagli Artt. 4 (2) lett. i) e 194 TFUE sarebbero finalizzati a stabilire un minimo livello di omogeneità nell'accesso ai servizi energetici, da garantire in tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda gli obblighi di questi ultimi, invece, il riconoscimento di un diritto all'energia servirebbe come ulteriore criterio per esaminare l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Con questa chiave di lettura si cerca di interpretare le politiche e le misure messe in atto dall'Ue per contrastare la povertà energetica, di cui si offre un'analisi nel seguente capitolo.

3. Politiche e misure di contrasto alla povertà energetica

3.1. Dall'efficienza energetica alla transizione ecologica: gli strumenti di contrasto

Negli ultimi anni l'Unione europea ha prestato sempre maggiore attenzione alla povertà energetica, includendola in una serie di proposte legislative presentate e in seguito adottate nell'ambito delle politiche di efficienza energetica, decarbonizzazione e transizione verso l'energia pulita⁴⁰. Più nello specifico, il terzo pacchetto del settore energetico, approvato nel 2009 hanno introdotto disposizioni relative al fenomeno nelle politiche europee. Sia la Direttiva 2009/72/EC sull'energia elettrica che la Direttiva 2009/73/EC sulle norme comuni per il mercato interno del gas naturale hanno sollecitato gli Stati membri ad adottare misure adeguate, piani nazionali di azione *in primis*, per tutelare i clienti vulnerabili e fornire un sostegno ai miglioramenti in termini di efficienza energetica «al fine di

*consumatori di energia. Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 su un «new deal» per i consumatori di energia (2015/2323(INI)) (2018/C 076/15), ove si legge «34. [Il Parlamento] chiede un coordinamento rafforzato a livello dell'UE per combattere la povertà energetica attraverso la condivisione delle migliori prassi degli Stati membri e lo sviluppo di una definizione ampia, comune di povertà energetica, concentrandosi sull'idea che **l'accesso all'energia a prezzi accessibili rappresenta un diritto sociale fondamentale**».* [Enfasi aggiunta]

⁴⁰ Per un'analisi recente delle politiche ambientali dell'Ue, v. A. JORDAN-V. GRAVEY, *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*. 4th Ed. Routledge, London, 2021. Nello specifico, v. il contributo di R. STEURER, *Is the EU still committed to developing more sustainably?* pp. 279-299.

affrontare la povertà energetica ove riscontrata, compreso nel contesto più ampio di povertà»⁴¹.

Di seguito, è il pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei* a contenere varie proposte con disposizioni specifiche sulla povertà energetica per agevolare una transizione energetica giusta. In primo luogo, il Regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia ha introdotto una novità importante, obbligando gli Stati membri a valutare il numero delle famiglie in condizioni di povertà energetica nei piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Qualora si riscontrino la presenza di un numero elevato di tali famiglie, il piano nazionale deve includere «le eventuali politiche e misure che affrontano la povertà energetica, comprese misure di politica sociale e altri programmi nazionali pertinenti»⁴².

Tale obbligo viene ribadito anche dalla Direttiva (UE) 2019/944 sulle norme comuni del mercato interno dell'energia elettrica. L'Art. 29 sulla povertà energetica prevede che la Commissione fornisce orientamenti sulla definizione di «numero significativo di famiglie in condizioni di povertà energetica», in base ai quali Stati membri stabiliscono e pubblicano una serie di criteri per ottenere una corretta valutazione⁴³. Per adempiere all'obbligo di fornire gli indicatori ai fini di tale valutazione, la Commissione ha pubblicato la Raccomandazione (UE) 2020/1563 sulla povertà energetica, in cui sollecita gli Stati membri a definire politiche e misure di contrasto al fenomeno coinvolgendo i vari portatori di interessi e

⁴¹ Cfr. Art. 3 (8) della Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, Art. 3 (4) della Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE.

⁴² Art. 3. (3) d) del Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴³ Art. 29 della Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

promuovendo una stretta cooperazione fra tutti i livelli amministrativi, il settore privato e la società civile⁴⁴.

In terzo luogo, la Direttiva (UE) 2018/2002 richiama l'attenzione all'importanza del miglioramento dell'efficienza energetica⁴⁵. Essa prevede che, elaborando le misure politiche per realizzare i risparmi di energia, gli Stati membri devono tener conto dell'esigenza di alleviare la povertà energetica e imporre che una parte delle misure di efficienza energetica sia attuata in via prioritaria presso le famiglie vulnerabili, comprese quelle che versano in condizioni di povertà energetica⁴⁶. L'importanza del miglioramento dell'efficienza energetica è rinvenibile anche nella Direttiva (UE) 2018/844, ai sensi della quale ogni Stato membro stabilisce una strategia a lungo termine per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e no, pubblici e privati, che comprende una panoramica di azioni che contribuiscono ad alleviare la povertà energetica⁴⁷.

Dare impulso a lavori di ristrutturazioni è uno degli elementi strategici del *Green Deal* europeo, programma proposto dalla Commissione nel dicembre 2019⁴⁸. La c.d. «ondata di ristrutturazioni» non contribuisce solo a mitigare i cambiamenti climatici tramite la riduzione delle emissioni, ma fa fronte anche alla povertà energetica prendendo di mira gli edifici con le prestazioni energetiche peggiori⁴⁹. Il

⁴⁴ Punti (5)-(6) della Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione del 14 ottobre 2020 sulla povertà energetica.

⁴⁵ Considerando (1), (23), (24) della Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

⁴⁶ Art. 7 (11) della Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

⁴⁷ Art. 2 bis (1) della Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

⁴⁸ Sull'importanza del Green Deal, quale portatore di un cambiamento di paradigma nelle politiche ambientali europee si rinvia a E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, n. 3, pp. 130-148.

⁴⁹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: il Green Deal europeo*. Bruxelles, 11.12.2019. COM (2019) 640 final. p. 7. La lotta alla povertà energetica compare anche in relazione all'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica prevista dalla c.d. Normativa europea sul clima. Cfr. Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999.

ruolo di primo piano dell'ondata di ristrutturazioni è confermato anche dal programma *Next Generation EU*, strumento per la ripresa da 750 miliardi di EUR, presentato nel maggio 2020 per «guidare e costruire un'Europa più sostenibile, più resiliente e più giusta per la prossima generazione». Il sostegno normativo e finanziario per le ristrutturazioni mira a garantire fondi per una ripresa verde e sostenibile, permettendo così di ridurre la povertà energetica⁵⁰.

Sulle massime del *Green Deal* per una transizione verde ed equa si basa anche il pacchetto *Pronti per il 55%*. Si tratta di una serie di proposte legislative presentate nel luglio 2021 per realizzare gli obiettivi fissati nel quadro dell'Accordo di Parigi, ossia ridurre le emissioni nette almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli 1990 e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁵¹. Il pacchetto contiene varie disposizioni ispirate da una dimensione prevalentemente sociale di solidarietà, tenendo conto anche degli interessi di coloro per i quali la transizione verde avrà delle ripercussioni sull'occupazione o sul reddito⁵². In questa ottica, elemento centrale del pacchetto è il nuovo Fondo sociale per il clima che mira a sostenere misure e investimenti a beneficio delle persone più esposte agli aumenti dei prezzi dei combustibili fossili durante la transizione verde⁵³. La proposta della Commissione fa esplicito riferimento all'obiettivo di far fronte alla povertà energetica, che viene ancor di più sottolineato negli emendamenti proposti dal Parlamento europeo⁵⁴.

⁵⁰ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima Generazione*. Bruxelles, 27.5.2020. COM (2020) 456 final. pp. 7-8.

⁵¹ Per un'analisi generica, si rinvia a S. SCHLACKE et al., *Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package*, in *Oxford Open Energy*, 2022, n. 1, pp. 1-13.

⁵² Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: "Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*. Bruxelles, 14.7.2021. COM (2021) 550 final. pp. 5-6.

⁵³ Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima*. Bruxelles, 14.7.2021. COM (2021) 568 final. 2021/0206 (COD).

⁵⁴ V., in primis, gli emendamenti proposti al Considerando (12), all'Art. 1 (4), all'Art. 2 (2) e all'Art. 4. Parlamento europeo, *Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 22 giugno 2022, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima* (COM (2021)0568 – C9-0324/2021 – 2021/0206(COD)). Riguardo allo stato attuale, a

3.2. Manifestazioni di solidarietà alla luce del conflitto armato in Ucraina

In ultimo, occorre fare un breve cenno alle ripercussioni del conflitto armato in Ucraina sul settore energetico. Sin dall'inizio del conflitto, le istituzioni europee hanno elaborato diverse strategie e misure di contrasto per alleviare la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di gas, petrolio e carbone dalla Russia. In aggiunta ai pacchetti di sanzione⁵⁵, varie misure si pongono l'obiettivo di rafforzare lo spirito di solidarietà interstatale di cui all'Art. 194 (1) TFUE. In secondo luogo, tali obiettivi sono integrati da ulteriori strumenti che, dando priorità agli aspetti sul piano socioeconomico, prevedono la tutela di coloro che sono maggiormente esposti ai cambiamenti dei prezzi del mercato e alle difficoltà di approvvigionamento del gas. Pilastro centrale delle misure è il Piano *REPowerEU*, presentato nel maggio 2022, che mira a ridurre celermente la dipendenza dai combustibili fossili russi accelerando la transizione verso l'energia pulita, prevista dal pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei* e dal *Green Deal*. Tenendo conto dei diversi livelli di dipendenza, promuove lo spirito di solidarietà interstatale per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia. Basandosi sulle proposte del pacchetto *Pronti per il 55%*, si propone di dare una spinta agli sforzi di stoccaggio e risparmio dell'energia e diversificare l'approvvigionamento tramite nuovi partenariati strategici⁵⁶. Inoltre, il Piano promuove una transizione equa per tutti verso la neutralità climatica e riconosce la necessità di misure mirate a ridurre al minimo la volatilità, tenere sotto controllo i prezzi e tutelare le persone in

dicembre 2022, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Ue hanno raggiunto un accordo provvisorio per istituire il Fondo sociale. V. (in inglese) European Parliament, [Deal on establishing the Social Climate Fund to support the energy transition](#). Press release, 18.12.2022.

⁵⁵ Prendendo di mira innanzitutto attori del mercato, le sanzioni sono strumenti di chiave importanza nelle politiche per far fronte alle difficoltà emerse nell'approvvigionamento energetico dell'Unione. Per approfondimenti, v. S. PERDANA, et al., *European Economic impacts of cutting energy imports from Russia: A computable general equilibrium analysis*, in *Energy Strategy Reviews*, v. 44, 2022, pp. 1-15.

⁵⁶ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Piano REPowerEU*. Bruxelles, 18.5.2022. COM (2022) 230 final.

condizioni o a rischio di povertà energetica⁵⁷, da cui si potrebbe desumere una dimensione sociale del principio di solidarietà.

Sulla scia del Piano *REPowerEU*, negli ultimi mesi vari regolamenti sono stati adottati al fine di rafforzare la resilienza energetica dell'Unione nel suo complesso e dei singoli Stati membri. I regolamenti fanno espresso richiamo allo spirito di solidarietà interstatale di cui all'Art. 194 TFUE, che si atteggia come un principio trasversale delle politiche europee adottate alla luce del conflitto armato⁵⁸. Da molteplici disposizioni emerge una lettura del principio, quale funzionale a stabilire obblighi nazionali di gestire gli impianti di stoccaggio del gas e di ridurre in generale la domanda di gas in tutta l'Unione⁵⁹. Mentre le misure adottate nei primi mesi hanno maggiormente mirato a fornire soluzioni rapide e di carattere emergenziale, nel marzo 2023, la Commissione ha lanciato una proposta per riformare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'UE⁶⁰. In tale contesto, le due proposte di regolamento collegano i principali aspetti messi in rilievo dal conflitto armato; ovvero la necessità di accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e la parallela eliminazione graduale del gas, lo scopo di rafforzare la tutela dei consumatori e quello di promuovere la competitività industriale⁶¹.

⁵⁷ *Ivi*, p. 11.

⁵⁸ Cfr. Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas; Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas; Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia; Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili.

⁵⁹ V., ad esempio, il Considerando (14) e l'Art. 1 del Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022. Conformemente allo spirito di solidarietà, il Regolamento stabilisce norme per far fronte a una situazione di grave difficoltà nell'approvvigionamento di gas al fine di garantire la sicurezza del rifornimento nell'Unione.

⁶⁰ Commissione europea, [La Commissione propone di riformare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'UE per dare una spinta alle rinnovabili, rafforzare la tutela dei consumatori e promuovere la competitività industriale](#). Comunicato stampa. Strasburgo, 14.03.2023. Come primo passo, lo stesso giorno la Commissione ha adottato la Raccomandazione sullo stoccaggio dell'energia: una base solida per un sistema energetico dell'UE sicuro e decarbonizzato (2023/C 103/01).

⁶¹ V. (in inglese) European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design*. Strasbourg, 14.3.2023. COM (2023) 148 final; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*

4. Rilievi conclusivi

Il presente contributo si è posto l'obiettivo di analizzare le politiche e le misure messe in atto dall'Unione europea per far fronte al fenomeno della povertà energetica in base a una duplice declinazione del principio di solidarietà nel settore energetico. A livello concettuale, si è cercato di proporre una definizione composita del principio di solidarietà, integrando la dimensione energetica interstatale sancita dall'Art. 194 TFUE con un'ulteriore dimensione sociale, in base alla congiunta lettura degli Artt. 2 e 3 TUE e il Capo IV della Carta dei Diritti Fondamentali. In tale ottica, si suggerisce di ricavare dal sistema di tutela multilivello dell'ordinamento dell'Ue le basi giuridiche per il riconoscimento di un diritto all'accesso all'energia, facendo ricorso anche agli ordinamenti costituzionale nazionali e al contesto più ampio segnato dagli ultimi sviluppi del diritto internazionale⁶². Il riconoscimento di un simile diritto sarebbe importante sia per garantire un minimo livello di omogeneità da garantire in tutta l'Unione in base al quale valutare l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Ue da parte degli Stati membri, che per dare una cornice teorica delle politiche e misure di contrasto alla povertà energetica che, al giorno d'oggi, sono rinvenibili in molteplici fonti di natura giuridica, indirizzo politico e ambito di applicazione tra di loro assai eterogenei⁶³.

amending Regulations (EU) No 1227/2011 and (EU) 2019/942 to improve the Union's protection against market manipulation in the wholesale energy market. Strasbourg, 14.3.2023. COM (2023) 147 final.

⁶² Per l'ipotesi del riconoscimento di un diritto all'accesso all'energia si potrebbe adottare un approccio basato sul diritto allo sviluppo. In tale ottica, l'approvazione di una Convenzione sul Diritto allo Sviluppo, per ora in forma di proposta presentata al Consiglio dei Diritti Umani, potrebbe giocare un ruolo importante, in quanto sarebbe il primo trattato internazionale con una definizione onnicomprensiva [Art. 4] e con l'obbligo degli Stati di cooperare «per eliminare la povertà in ogni sua forma e dimensione» [Art. 13, co. 1, lett. b)]. Human Rights Council, Working Group on the Right to Development, *Revised draft convention on the right to development*. Twenty-third session.

16–20 May 2022. A/HRC/WG.2/23/2. Cfr. M. E. SALOMON, *op. cit.*, p. 112 ss.

⁶³ S. BOUZAROVSKI et al., *Confronting Energy Poverty in Europe: A Research and Policy Agenda*, in *Energies*, vol. 14, 2021, 858, pp. 1-19.

Se da un canto è vero che la povertà energetica è diventata uno dei concetti chiave delle politiche di efficienza energetica e transizione verde, dall'altro canto bisogna ammettere che la normativa sovranazionale pare per lo più caratterizzata da un alto livello di frammentarietà e reattività a situazioni di crisi interconnesse, mentre risulta mancante un approccio che si discosti dalla narrativa emergenziale che permea i programmi *Next Generation EU*, *Pronti per il 55%* e, per ultimo, il piano *REPowerEU*⁶⁴, lanciati in diversi contesti di crisi sovrapposte. Alla luce di ciò, sembrerebbe poco realistico sostenere che gli strumenti di cui sopra riescano di fatto a consolidare una duplice visione di solidarietà a lungo termine. Riguardo alla dimensione interstatale nel settore energetico, promossa soprattutto dalle misure adottate alla luce del conflitto armato in Ucraina, si rivelano forti divari nella percezione sociale delle risposte date a livello europeo, capaci di minare l'immagine esterna della loro unanimità⁶⁵.

Riguardo alla dimensione sociale del principio di solidarietà, rinvenibile nelle misure attuative alla massima di «non lasciare indietro nessuno»⁶⁶, il *Green Deal* sembrerebbe introdurre un cambiamento di paradigma che, al di là dell'obiettivo tecnico della neutralità climatica, proporrebbe una nuova visione dell'integrazione europea, ovvero quella di una transizione basata sulla primazia ecologica e sulla

⁶⁴ C. KUZEMKO et al., *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, in *Energy Research & Social Science*, 2022, n. 93, p. 3 ss.

⁶⁵ Secondo gli ultimi sondaggi *Eurobarometer*, la grossa maggioranza (84%) concorda sul fatto che l'Ue debba ridurre il più presto possibile la sua dipendenza dalle fonti energetiche russe, investendo in energie rinnovabili (86%). Ciononostante, ci sono notevoli differenze nella percezione della solidarietà energetica fra Stati membri nel prisma del conflitto armato in Ucraina. Mentre in certi Paesi, come la Finlandia e il Portogallo, la maggioranza ha dato una risposta positiva (74% e 79% rispettivamente), in Grecia il 72%, a Cipro il 61%, e in Italia il 51% degli intervistati disaccorda con l'affermazione sull'esistenza di una solidarietà interstatale. Riguardo alle risposte europee, la maggioranza (49%) tende a vedere un impatto positivo, il 40% un impatto zero o negativo (e l'11% non ha saputo rispondere alla domanda). Per approfondimenti, v. European Commission, *Flash Eurobarometer 514. EU's response to the energy challenges. Report*. November 2022, pp. 27-28; 47-48; *Standard Eurobarometer 98. Winter 2022 – 2023. Public opinion in the European Union*. 2023, p. 111 ss.

⁶⁶ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: il Green Deal europeo*. Bruxelles, 11.12.2019. COM (2019) 640 final. p. 18.

sostenibilità degli ecosistemi⁶⁷. In tale ottica, l'impegno dell'Unione per fare fronte alla povertà energetica si inserirebbe nelle misure del *Green Deal* che rispecchiano un volto sociale dell'ambizioso progetto, ma quelle finora poste in essere nel settore energetico risultano poco sganciate dai contesti di crisi⁶⁸. Alla luce di ciò, si auspica che la visione di lungo termine del *Green Deal* sia convertita in strumenti capaci di indirizzare le varie dimensioni del fenomeno, e differenziati, prendendo in considerazione i divari che sussistono *tra i e in seno ai* ventisette tessuti sociali, al fine ulteriore di contribuire alla creazione di una società equa e prospera, in cui l'accesso ai servizi energetici, sicuri e rinnovabili, essenziali per condurre un'esistenza dignitosa, sia garantito a tutti⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 59, p. 21 ss.

⁶⁸ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design*. Strasbourg, 14.3.2023. COM (2023) 148 final, p. 2.

⁶⁹ Cfr. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU*, cit., p. 27 ss; J. RIFKIN, *Green New Deal. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano per salvare la Terra*. Mondadori, Milano, 2019, p. 214 ss.