

Studi sull'integrazione europea

numero 1 • 2021 | anno XVI



Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Studi sull'integrazione europea

numero 1 • 2021 | anno XVI

Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato di redazione: Ivan Ingravallo (coordinatore), Francesco Cherubini, Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Teresa Maria Moschetta, Giuseppe Morgese, Egeria Nalin, Ilaria Ottaviano, Angela Maria Romito, Gianpaolo Maria Ruotolo, Roberto Virzo

Revisione abstracts a cura di Denise Milizia

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

Il 21 marzo 2019 a Roma, presso la Corte costituzionale, Studi sull'integrazione europea è stata insignita del XXV Premio "Eugenio Selvaggi" per la stampa storico-giuridica.

Direzione e Redazione: c/o Cacucci Editore – Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – e-mail: rivistastudi@gmail.com

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

La Direzione della Rivista comunica che i contributi in essa pubblicati sono sottoposti a referaggio in conformità del codice etico consultabile sul sito web della rivista: www.studisullintegrazioneeuropea.eu.

Studi sull'integrazione europea è indicizzata in banche dati giuridiche italiane e straniere.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari
del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile:
ENNIO TRIGGIANI

Sommario



ARTICOLI

Giandonato CAGGIANO I vincoli di legittimità costituzionale, sovranazionale e internazionale quale garanzia dei diritti fondamentali degli stranieri nell'ordinamento italiano	9
Paolo FOIS L'incompatibilità con i Trattati istitutivi di una auspicata riforma federalista dell'Eurozona	39
Maurizio MARESCA Obbligazioni degli Stati e delle istituzioni e leale cooperazione per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità. Misure e riforme in occasione del Next Generation EU (NGEU)	49
Pierre DE GIOIA CARABELLESE Custody and Transfer of Cash and Securities in the EU Legal Order	75
Teresa Maria MOSCHETTA La <i>governance</i> europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE	91
Alfredo RIZZO La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina 'EU4Health'	107

NOTE E COMMENTI

Cristina Evanhelia PAPANIMITRIU Lo "squeeze-out" e il fenomeno del <i>delisting</i> tra teoria e prassi	131
Giuliano VOSA Concessioni balneari a fini turistici: tocca al (solo) legislatore statale ricomporre il conflitto tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea	155
Rosa Stella DE FAZIO La riforma della PAC post 2020 ed il ruolo delle Regioni italiane nella fase "ascendente" del diritto dell'Unione europea: una prospettiva dalla Regione Puglia	173

RECENSIONI

Angela DI STASI (a cura di), <i>CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)</i> , Milano, Wolters Kluwer CEDAM, 2020, II ed. (U. Villani)	193
Riccardo PISILLO MAZZESCHI, <i>Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e Prassi</i> , Torino, Giappichelli, 2020 (A. Cannone)	198
Sara TONOLO, Giuseppe PASCALE (a cura di), <i>La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo</i> , Torino, Giappichelli, 2020 (U. Villani)	201
Roberto VIRZO, <i>La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali</i> , Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020 (A. Cannone)	205
Giuliana LASCHI, <i>Storia dell'integrazione europea</i> , Milano, Le Monnier, 2021 (U. Villani-Lubelli)	207
Libri ricevuti	211
Indice degli autori	213

Summary



ARTICLES

- Giandonato CAGGIANO
The Constraints of Constitutional, Supranational and International Legitimacy as a Guarantee of the Fundamental Rights of Foreigners in the Italian Legal System 9
- Paolo FOIS
The Incompatibility with the EU Founding Treaties of a Desired Federalist Reform of the Eurozone 39
- Maurizio MARESCA
Loyal Cooperation and Member States and Institutions Obligations in implementing the European Single Space of Mobility. Measures and reforms based on Next Generation EU 49
- Pierre DE GIOIA CARABELLESE
Custody and Transfer of Cash and Securities in the EU Legal Order 75
- Teresa Maria MOSCHETTA
The European Governance for Climate and Energy: A ‘Solidarity’ Approach in the EU Decision-Making Process 91
- Alfredo RIZZO
The Pandemic Crisis and the New Supremacy of European Health Policy in the Light of the ‘EU4Health’ Regulation 107

NOTES AND COMMENTS

- Cristina Evangelhia PAPADIMITRIU
The Squeeze-out and the Phenomenon of Delisting between Theory and Practice 131
- Giuliano VOSA
Beach Concessions for Touristic Purposes: It Is for the National Legislator to Solve the Conflict between European Union Law and the Domestic Legal Order 155
- Rosa Stella DE FAZIO
Reform of the CAP post-2020 and the Role of the Italian Regions in the ‘Ascending’ Phase of EU Law: A Perspective from the Apulia Region 173

BOOK REVIEWS

Angela DI STASI (a cura di), <i>CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)</i> , Milano, Wolters Kluwer CEDAM, 2020, II ed. (U. Villani)	193
Riccardo PISILLO MAZZESCHI, <i>Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e Prassi</i> , Torino, Giappichelli, 2020 (A. Cannone)	198
Sara TONOLO, Giuseppe PASCALE (a cura di), <i>La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo</i> , Torino, Giappichelli, 2020 (U. Villani)	201
Roberto VIRZO, <i>La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali</i> , Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020 (A. Cannone)	205
Giuliana LASCHI, <i>Storia dell'integrazione europea</i> , Milano, Le Monnier, 2021 (U. Villani-Lubelli)	207
Books received	211
List of contributors	213

Teresa Maria Moschetta*

La *governance* europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE**

SOMMARIO: 1. Il *Green Deal* europeo e la ricerca di nuovi modelli normativi nella composizione d'interessi tra Unione e Stati membri. – 2. Limiti definitivi per la competenza dell'Unione in materia di energia. – 3. L'articolazione delle competenze normative tra Unione e Stati membri in materia di energia e ambiente. – 4. La solidarietà interstatale come criterio di bilanciamento tra interessi nel processo decisionale. – 5. La *governance* europea sul clima e l'energia. – 6. La proposta per una legge europea sul clima: prospettive di consolidamento di un processo decisionale "solidale". – 7. Rilievi conclusivi.

1. Le grandi sfide che l'Unione europea e i suoi Stati membri sono chiamati ad affrontare nei prossimi decenni richiedono la predisposizione di processi decisionali volti a realizzare un'articolazione coerente degli interventi normativi tra livello statale e sovranazionale, soprattutto in quei settori di competenza che appaiono più esposti all'emergere di particolarismi nazionali nel perseguimento di obiettivi comuni. In tale prospettiva rientrano sicuramente le azioni che l'Unione europea dovrà intraprendere per tracciare un solido quadro normativo idoneo a contribuire alla realizzazione degli obiettivi ambientali che concernono in particolare la lotta al cambiamento climatico, anche in ossequio agli obblighi da essa assunti in ambito internazionale¹.

* Associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi Roma Tre.

** Il presente contributo è frutto delle riflessioni presentate al convegno "La Conferenza sul futuro dell'Europa: un nuovo slancio per la democrazia europea", organizzato dall'Università di Messina il 12 e 19 gennaio 2021.

¹ L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, concluso nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, prevede un piano d'azione per limitare a livello globale il riscaldamento "ben al di sotto" dei 2° centigradi rispetto ai livelli preindustriali e pone in capo alle parti contraenti obblighi giuridicamente vincolanti tra cui si rileva la presentazione degli sforzi compiuti per ridurre le emissioni nazionali ed adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti climatici (NDC). L'Unione europea ha ratificato l'accordo con decisione 2016/1841/UE, del 5 ottobre 2016. Il 18 dicembre 2020 il Consiglio ha trasmesso all'UNFCCC la presentazione di un unico contributo determinato a livello nazionale (NDC) per conto dell'Unione e dei suoi Stati membri, che prevede l'obiettivo di ridurre di almeno il 55% le emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, conformemente agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020. Sul tema vedi, J. ESCRIBANO UBEDA-PORTUGUES, *El papel clave de Naciones Unidas y la Unión europea en la protección del medio ambiente en el marco de la lucha contra el cambio climático*, in *Ordine internazionale e diritti umani*,

L'esigenza di tale cambiamento di prospettiva sembra essere il comune denominatore delle posizioni espresse dalle istituzioni dell'Unione europea nella definizione di un nuovo approccio normativo, al fine di realizzare una sintesi coerente tra interessi sovranazionali e nazionali sui grandi temi concernenti la realizzazione di una "trasformazione sostenibile" dell'economia europea². In tale direzione si colloca la comunicazione della Commissione europea simbolicamente denominata *Green Deal* europeo proprio a significare la volontà di imprimere un nuovo corso nella definizione delle politiche dell'Unione europea in materia ambientale. Come noto, il *Green Deal* europeo sviluppa un piano d'azione volto a promuovere una molteplicità di obiettivi riconducibili alla lotta al cambiamento climatico e al degrado ambientale³.

L'estrema articolazione del piano d'azione varato dalla Commissione europea trova una sintesi in tre parole chiave che ne evidenziano la portata innovativa: neutralità climatica, che si sostanzia nell'obiettivo di annullare le immissioni nette di gas a effetto serra; sostenibilità, che si traduce in una crescita economica dissociata dal depauperamento delle risorse; inclusione di ogni persona fisica e giuridica in qualità di artefici e beneficiari di ogni azione intrapresa senza distinzioni geografiche⁴.

2016, p. 328 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 21 ss.; F. FRANCONI, *Da Rio a Parigi: cosa resta della Dichiarazione del 1992 su ambiente e sviluppo*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, II, Bari, 2017, p. 779 ss.

² In particolare vedi risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi, 2019/2582 RSP; risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica ed ambientale, 2019/2930 (RSP).

³ Gli obiettivi indicati concernono in particolare l'uso efficiente delle risorse, il ripristino della biodiversità, la riduzione dell'inquinamento mediante investimenti in tecnologie rispettose dell'ambiente, il sostegno all'innovazione nell'industria, l'introduzione di forme eco-compatibili di trasporto pubblico e privato, la de-carbonizzazione, l'efficienza energetica degli edifici e non da ultimo la collaborazione con partner internazionali. Si veda, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il *Green Deal* europeo, COM(2019)640 final, dell'11 dicembre 2019.

⁴ Per un ampio commento sulla portata del *Green Deal* europeo si veda M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss. Sul tema in generale delle sfide poste dalla tutela ambientale e dal cambiamento climatico vedi anche: D. BENSON, A. JORDAN, *A Grand Bargain or an "Incomplete Contract"?* *European Union Environmental Policy After the Lisbon Treaty*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, p. 280 ss.; F. FRACCIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, in G. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, p. 13 ss.; G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 227 ss.; A. GALLETI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, p. 114 ss.; E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, II ed., p. 243 ss.; A. BUONFRATE, *I principi del nuovo sviluppo sostenibile. La complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli obiettivi di agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Milano, 2020, p. 41 ss.; V. RUBINO, *Sviluppo sostenibile e sostenibilità della governance multilivello*, in *Federalismi.it*, 2020, reperibile online; A. S. (Editorial Comment), *A Geopolitical Commission. An European Green Deal and Trade*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 1 ss.

La comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo rappresenta un impegno politico espresso a livello sovranazionale che deve trovare definizione giuridica in atti normativi adottati nell'alveo di ciascun settore d'intervento da esso delineato. Con particolare riferimento agli obiettivi relativi alla lotta al cambiamento climatico, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento, che è attualmente all'esame delle istituzioni legislative dell'Unione europea. La proposta in questione, che è stata definita "legge europea sul clima", stabilisce l'obiettivo della neutralità climatica (completo equilibrio tra emissioni e assorbimento di gas a effetto serra), affermando che la sua realizzazione sarà oggetto di misure adottate dalle istituzioni UE e dagli SM nell'ambito della *governance* europea sul clima e l'energia⁵.

Il regolamento sulla *governance* costituisce la chiave di volta della complessiva riforma del quadro normativo dell'Unione europea in materia di energia e ora diviene fulcro della legge europea sul clima che rientra tra gli obiettivi di tutela ambientale⁶. Non a caso, esso trova fondamento in una duplice base giuridica – segnatamente negli articoli 192 e 194 del TFUE – proprio a evidenziare la stretta interrelazione tra la politica ambientale ed energetica dell'Unione europea, che è riflessa nel rapporto circolare che lo stesso Trattato di Lisbona sembra tracciare tra queste due basi giuridiche, mediante rinvii volti a definire i rispettivi ambiti di applicazione nell'esercizio delle competenze normative. Il regolamento sulla *governance* sul clima e l'energia, dunque, può essere considerato un anello di congiunzione tra la politica ambientale e la politica energetica dell'Unione europea nella definizione di un approccio integrato per tematiche tra loro correlate⁷.

In tale prospettiva d'analisi, il regolamento sulla *governance* europea potrebbe essere interpretato come un elemento di sintesi tra le due basi giuridiche in questione, che consenta di sperimentare nuovi strumenti di articolazione dell'esercizio della competenza normativa sul tema, dal punto di vista della realizzazione di una solidarietà interstatale volta a perseguire gli obiettivi che accomunano la politica ambientale e la politica energetica dell'Unione europea.

2. Il Trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta una specifica base giuridica inerente all'adozione di atti normativi concernenti la definizione di una politica

⁵ Così proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 marzo 2020, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) n. 2018/1999 (Legge europea sul clima), COM(2020)80 final, in seguito modificata dalla proposta di regolamento, del 17 settembre 2020, COM(2020)563 final.

⁶ Vedi 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. Sul tema vedi M. RINGEL, M. KNODT, *The Governance of the European Energy Union: Efficiency, Effectiveness and Acceptance of the Winter Package 2016*, in *Energy Policy*, 2018, p. 209 ss.

⁷ Sul tema si rinvia a L. HANCHER, *Energy and Environment: Striking a Balance*, in *Common Market Law Review*, 1989, p. 475 ss.; A. LAYARD, *The European Energy Charter Treaty: Tipping the Balance between Energy and Environment*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 1995, p. 150 ss.; J. BIRGER SKJØRSETH, P.O. EIKELAND, L.H. GULBRANDSEN, T. JEVNAKER, *Linking EU Climate and Energy Policy Decision Making. Implementation and Reform*, Cheltenham, 2016, *passim*; C. DUPONT, *Climate Policy Integration into EU Energy Policy. Progress and Prospects*, London, 2016, *passim*; M.D. SÀNCHEZ GALERA, *The Integration of Energy and Environment Under the Paradigm of Sustainability Threatened by the Handlers of the Internal Energy Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, p. 13 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, *passim*.

energetica comune. Come noto, già in precedenza l'UE aveva adottato atti normativi che incidevano sull'affermazione di una politica energetica a livello sovranazionale; tuttavia, in mancanza di un'espressa attribuzione di competenze da parte del trattato, le istituzioni dell'UE avevano adottato questi atti normativi in conformità ad altre disposizioni del Trattato CE, che soltanto incidentalmente e indirettamente andavano a incidere sui sistemi energetici dei singoli Stati membri⁸.

L'introduzione dell'art. 194 TFUE ha risposto all'esigenza di superare la frammentazione dei precedenti interventi normativi UE e di realizzare un efficace coordinamento tra strumenti da adottare in funzione degli obiettivi specifici della politica energetica comune. Non a caso, la Corte di giustizia ne ha da subito valorizzato il ruolo di "base giuridica destinata ad applicarsi all'insieme degli atti adottati dall'Unione nel settore dell'energia che sono idonei a consentire la realizzazione di detti obiettivi"⁹.

Ciononostante, la sua applicazione quale base giuridica di ogni atto normativo che vada a incidere sulla definizione della politica energetica comune ha posto alcuni interrogativi sotto il profilo del rapporto con altre disposizioni del Trattato che pure, indirettamente, rilevano nel perseguimento degli obiettivi comuni in materia di energia¹⁰. Sul tema, la stessa Corte di giustizia ha rilevato come il ricorso all'art. 194 TFUE quale base giuridica "esclusiva" in materia energetica debba lasciare impregiudicata l'applicazione di altre disposizioni più specifiche, in ossequio a quanto stabilito dall'*incipit* del par. 2 dell'art. 194 TFUE, che prevede l'adozione di misure necessarie per conseguire gli obiettivi in esso stabiliti "fatte salve le altre disposizioni del trattato". A questo riguardo, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea ha individuato quali basi giuridiche specifiche gli articoli 122 e 170 TFUE, riguardanti rispettivamente l'insorgenza di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di prodotti energetici e le reti trans-europee¹¹.

Cionondimeno, la stessa Corte ha lasciato aperta la possibilità che si realizzino sovrapposizioni tra competenze normative dell'Unione, con l'adozione di misure

⁸ In particolare, l'integrazione dell'energia nella materia del mercato interno ha permesso il ricorso alle disposizioni del Trattato concernenti il ravvicinamento delle normative nazionali (articoli 114 e 115 TFUE). Ma sono, altresì, numerose le altre disposizioni del Trattato che hanno permesso l'adozione a livello sovranazionale di misure indirettamente incidenti sulle politiche energetiche degli Stati membri: in via del tutto non esaustiva si possono indicare l'art. 174 TFUE sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale; gli articoli 179-181 TFUE sulla ricerca e sviluppo tecnologico; gli articoli 191-192 TFUE in materia di ambiente. Sull'evoluzione della competenza dell'Unione in materia di energia v. M. MARLETTA, *Energia, integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011, *passim*; ID., Titolo XXI *Energia*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2014, Milano, p. 1650 ss.; T. M. MOSCHETTA, Titolo XXI *Energia Art. 194 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1116 ss.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2012, C-490/10, *Parlamento c. Consiglio*, punto 66.

¹⁰ Sul tema si rinvia a M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 392 ss.; A. JOHNSTON, E. VAN DER MAREL, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision and in Particular the Meaning of Article 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 181 ss.; K. HARALSDÓTTIR, *The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources. Analysis of Article 194 (2) TFUE*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 208 ss.; G. ROCHETTE, *Is the French Nuclear Strategy Lawful Under EU Law? Article 194 (2) TFUE and Its Limitations*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2020, p. 232 ss.

¹¹ Vedi sentenza *Parlamento c. Consiglio*, punto 67.

che perseguano obiettivi di politica energetica nell'ambito d'applicazione di disposizioni del Trattato che non concernono nello specifico il settore dell'energia. La sentenza in parola, dunque, non ha chiarito del tutto quale sia la portata dell'art. 194 TFUE e il suo rapporto con le altre disposizioni del Trattato che, direttamente o indirettamente, possono incidere sul perseguimento degli obiettivi di politica energetica a livello sovranazionale¹².

A questo riguardo, si è rilevato in dottrina come un possibile discrimine nell'individuazione dell'art. 194 TFUE quale base giuridica per l'adozione di misure in materia di energia possa essere il riferimento ivi previsto al mercato interno. In questa prospettiva, le misure in materia di energia che non siano finalizzate a garantire il corretto funzionamento del mercato interno sarebbero riconducibili ad altre basi giuridiche conformemente all'obiettivo perseguito in via preminente. Allo stesso modo, le misure che non siano specificamente rivolte al settore energetico, pur avendo un effetto su di esso, dovrebbero essere fondate sulla base giuridica del Trattato i cui obiettivi siano a esse strettamente correlati¹³.

La suddetta interpretazione dell'art. 194 TFUE quale base giuridica per l'adozione di atti normativi in materia di energia conferma le difficoltà insite nella definizione del rapporto tra basi giuridiche, soprattutto nei casi in cui non sia possibile rinvenire una chiara distinzione delle materie trattate per ambiti di competenze. A questo riguardo, occorre rilevare come la prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia abbia sovente superato tale *impasse* definitorio mediante una nozione ampia di mercato interno che ingloba in sé ulteriori obiettivi rispetto alla realizzazione delle libertà di circolazione, applicando una accezione "socialmente orientata" della nozione di mercato interno¹⁴.

Se quest'orientamento fosse confermato con riferimento al rapporto tra disposizioni del Trattato che incidono sul settore energetico, è evidente che l'art. 194 TFUE dovrebbe "prevalere" sulle altre basi giuridiche in ragione della portata trasversale che le questioni energetiche assumono in un'accezione lata di mercato interno. Una tale prospettiva d'analisi, tuttavia, risolverebbe solo una delle questioni che attengono all'applicazione dell'art. 194 TFUE come base giuridica generale in materia di energia, lasciando aperta la questione di individuare fino a che punto le misure dell'Unione possano incidere sulle prerogative statali in ambiti decisionali a essi attribuiti dal Trattato.

3. La questione concernente l'articolazione della competenza normativa tra livello sovranazionale e nazionale pone in particolare il problema di definire più nello specifico il rapporto tra politica energetica e politica ambientale dell'Unione europea e dunque tra gli articoli 194 e 192 TFUE. L'art. 194 TFUE, infatti, prevede

¹² In generale sul tema del rapporto tra basi giuridiche vedi A. PISAPIA, *La base giuridica per l'adozione degli atti dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 659 ss.; A. ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union: Competence Overlaps, Institutional Preferences and Legal Basis Litigation*, Cham, 2018, *passim*.

¹³ K. HARALSDÓTTIR, *op. cit.*, p. 210 ss.

¹⁴ Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Bari, 2018, p. 73 ss. Sui temi dell'integrazione di temi sociali nel mercato interno vedi P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 265 ss.; E. TRIGGIANI, *op. cit.*, p. 181 ss.

un rinvio esplicito all'art. 192 TFUE in materia di politica ambientale, che richiede una riflessione sulla definizione degli ambiti d'intervento tra livello "sovranazionale" e "nazionale" in materie che sono tra loro interrelate. A questo riguardo, occorre ricordare che tanto la politica ambientale quanto la politica energetica dell'Unione europea rientrano nelle competenze concorrenti, per le quali è necessario verificare quale sia il livello normativo più idoneo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Trattato, in ossequio ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Cionondimeno, entrambe le basi giuridiche in esame prevedono un fattore di complessità aggiuntivo nella definizione dell'esercizio della competenza normativa tra livello nazionale e livello sovranazionale¹⁵.

In materia di politica energetica, il par. 2 dell'art. 194 TFUE, dopo aver stabilito la competenza delle istituzioni dell'Unione europea ad adottare misure volte a realizzare gli obiettivi ivi stabiliti mediante la procedura legislativa ordinaria, precisa che tali misure non potranno incidere sul "diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico". In altri termini, l'art. 194 TFUE sembra preservare una sfera di intangibilità dell'azione degli Stati membri nel senso che, anche laddove le istituzioni dell'Unione decidano di esercitare la propria competenza normativa sulla base del principio di sussidiarietà, l'esercizio di detta competenza non potrebbe comunque interferire con alcuni diritti degli Stati membri inerenti a sfere di prerogative normative che risulterebbero pertanto "quasi" intangibili. A questo riguardo, tuttavia, l'art. 194 TFUE opera un rinvio all'art. 192 TFUE, affermando che tali limiti alla competenza normativa in materia di energia si applicano "fatto salvo" quanto stabilito riguardo alle competenze normative in materia ambientale¹⁶.

In materia di politica ambientale, il par. 2, lett. c), dell'art. 192 TFUE prevede deroghe all'adozione di misure mediante la procedura legislativa ordinaria, stabilendo il ricorso ad una procedura legislativa speciale – delibera del Consiglio all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico

¹⁵ In tema di articolazione delle competenze e principi di sussidiarietà e proporzionalità si rinvia a R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 517 ss.; O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, ivi, p. 631 ss.; P. DE PASQUALE, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in T. VASSALLI DI DANHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 211 ss.; C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione europea*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 2011, p. 257 ss.; G.L. TOSATO, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 67 ss.; U. VILLANI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, IV, Roma, 2013, p. 605 ss.; P. FOIS, *Il principio di prossimità nel diritto dell'Unione europea e il suo controverso rapporto con quello di sussidiarietà*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 9 ss.; C. DEODATO, *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Federalismi.it.*, 2018, reperibile online, p. 2 ss.

¹⁶ In generale, sulla portata delle sfere di competenza concorrente riservate agli Stati membri si veda G. CAGGIANO, *Il bilanciamento tra libertà di circolazione dei fattori produttivi ed esigenze imperative degli Stati membri nel mercato interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 295 ss.; A. ARENA, *"Le situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019, *passim*; D. DIVERIO, *Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 15 ss.

e sociale e del Comitato delle regioni – per “misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell’approvvigionamento energetico del medesimo”. Anche in questo caso, pertanto, il Trattato riconosce particolari prerogative agli Stati membri che consentono loro di far prevalere interessi specifici di politica ambientale, aventi un’incidenza nelle scelte di politica energetica, attraverso un procedimento decisionale di stampo intergovernativo. A questo riguardo, lo stesso par. 2, dell’art. 192 TFUE, precisa che sono sempre gli Stati membri (*alias* il Consiglio che delibera secondo la stessa procedura legislativa speciale) ad acconsentire che tali misure – soggette a deroga – siano ricondotte alla procedura legislativa ordinaria, meglio riflettendo la natura sovranazionale degli obiettivi perseguiti¹⁷.

Le disposizioni del Trattato in esame riconoscono quale limite all’esercizio della competenza normativa dell’Unione europea in materia energetica e ambientale il rispetto di talune scelte operate dagli Stati membri, pur individuando una diversa graduazione per detti limiti. L’art. 194 TFUE sembra escludere che le misure dell’Unione possano incidere su diritti degli Stati considerati intangibili, mentre l’art. 192 TFUE prevede che l’impatto di dette misure sugli stessi diritti possa essere stabilito a livello sovranazionale soltanto mediante la volontà unanime degli Stati membri. In tale prospettiva, il rinvio operato dal par. 2 dell’art. 194 TFUE al par. 2 dell’art. 192 TFUE sembrerebbe voler “alleggerire” la portata del *caveat* da esso enunciato con riferimento a misure energetiche adottate a livello sovranazionale che perseguano obiettivi di politica ambientale.

D’altro canto, occorre ricordare come entrambe le disposizioni del Trattato in esame individuano obiettivi *lato sensu* “ambientali”, l’una in termini più generali con riferimento alla “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente”, nonché alla “promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente (...) in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”, l’altra in termini più strumentali con riferimento all’obiettivo di “promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili” nell’ambito più circoscritto dell’instaurazione e funzionamento del mercato interno. Il perseguimento di tali obiettivi in una prospettiva realmente sovranazionale, pertanto, richiede una definizione della portata dei limiti applicabili all’esercizio delle competenze normative da parte dell’Unione europea.

4. Il perseguimento di obiettivi ambientali attraverso gli strumenti della politica energetica comune incontra il limite di garantire le prerogative sovrane degli Stati membri con riferimento alle questioni concernenti l’approvvigionamento energetico e la determinazione del proprio paniere energetico. A questo riguardo, appare fondamentale riflettere sul grado d’intangibilità di tali diritti, determinando se essi abbiano una portata assoluta o relativa. In via generale, infatti, se si riconoscesse che le misure adottate dall’Unione in materia di energia non possano in alcun modo interferire con determinate scelte statali, si finirebbe con l’esautorare l’art. 194

¹⁷ In generale, sul processo decisionale dell’Unione europea vedi G. CAGGIANO, *Il processo decisionale dell’Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la “questione europea dell’immigrazione”?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, p. 553 ss.; U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo*, *ivi*, 2019, p. 259 ss.

TFUE, che, invece, è stato introdotto con l'obiettivo di superare la frammentazione normativa e la parcellizzazione degli interessi nel settore energetico¹⁸.

Invero, una lettura sistematica del Trattato non sembra riconoscere un carattere assoluto a tali diritti. Nel senso che se è vero che ciascuno Stato membro continua ad assumere le scelte fondamentali in materia di approvvigionamento e condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, è anche vero che ai sensi del Trattato ciascuno Stato membro ha riconosciuto la competenza normativa a livello sovranazionale, acconsentendo dunque a limitare ogni azione che possa interferire con gli obiettivi del Trattato alla luce del principio di leale cooperazione¹⁹.

In tale prospettiva, il *caveat* di cui al par. 2 dell'art. 194 TFUE più che legittimare la prevalenza di diritti assoluti degli Stati sulla formulazione di una politica comune a livello sovranazionale, sembra richiedere un "necessario bilanciamento" tra la competenza normativa nazionale e la competenza normativa sovranazionale²⁰. D'altro canto, questo bilanciamento sembra poter trovare fondamento giuridico nell'*incipit* dell'art. 194 TFUE secondo cui gli obiettivi in esso stabiliti debbano essere realizzati in uno spirito di solidarietà tra Stati membri²¹.

Come noto, il concetto di solidarietà interstatale sfugge ad una definizione codificata ed univoca. Diverse, infatti, sono le interpretazioni di questo principio dal punto di vista politico, costituzionale, funzionale che spesso riconducono la nozione in parola a un'ottica emergenziale di risposta a situazioni di crisi. D'altro canto, attraverso l'analisi delle disposizioni del Trattato sembra possibile rilevare come il riferimento alla nozione in parola costituisca una costante di quelle materie in cui appare più complessa la definizione della linea di demarcazione tra le competenze esercitate a livello sovranazionale e quelle esercitate a livello nazionale²².

¹⁸ In generale, sulla trasformazione della politica energetica dell'Unione europea si rimanda a S. QUADRÌ, *Alcune riflessioni sul rapporto tra diritto interno e ordinamento dell'Unione europea in materia di energia*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, cit., p. 235; S. GALERA RODRIGO, *Changing the Energy Model. Step Back on the Europe 2050 Strategy?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2016, p. 65 ss.; M.M. SOKOŁOWSKI, *European Law on the Energy Communities: A Long Way to a Direct Legal Framework*, *ivi*, 2018, p. 60 ss.

¹⁹ Sul tema v. F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo d'integrazione europea*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2013, p. 18 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale cooperazione*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 5 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020, *passim*.

²⁰ Sul tema si rinvia a K. HARALSDÖTTIR, *op. cit.*, p. 212 ss.; K. TALUS, P. AALTO, *Competences in EU Energy Policy*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, 2020, p. 15 ss., reperibile online.

²¹ Sul tema si rinvia a Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les États membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *RAE-LEA*, 2009-2010, p. 771; R. FLEMING, *A Legal Perspective on Gas Solidarity*, in *Energy Policy*, 2019, p. 102 ss.

²² Sul tema vedi P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (dirs.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.; T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondante dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *op. cit.*, p. 667 ss.; G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2018, reperibile online, p. 5 ss.; G. BUTLER, *Solidarity and Its Limits For Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance*, in A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 38 ss.; E. TRIGGIANI, *op. cit.*, p. 196 ss.; F. CROCI, *Solidarietà tra*

In altre parole, il riferimento allo spirito di solidarietà nei Trattati sembra essere inserito proprio in quelle materie in cui più forti sono le tendenze centrifughe da parte degli Stati membri, ossia in quelle materie in cui si realizza l'attribuzione di una competenza normativa a livello sovranazionale, ma gli Stati membri continuano a mantenere un approccio particolaristico nel processo decisionale. Seguendo tale suggestione, si potrebbe pensare allo "spirito di solidarietà interstatale" quale valvola di composizione tra interessi contrapposti che è inserita nel Trattato al fine di collocare in una dimensione sovranazionale questioni che appaiono ancora rientrare tra le prerogative statali²³.

Una tale interpretazione trova un fondamento giurisprudenziale in una recente pronuncia del Tribunale, che è al momento oggetto di riesame da parte della Corte di giustizia, concernente la materia energetica. Nella sentenza *Polonia c. Commissione*, infatti, l'organo giurisdizionale di prima istanza ha prospettato la possibilità di individuare nel principio di solidarietà quel potenziale bilanciamento tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale della politica energetica. Andando oltre un'impostazione che riconduce il ricorso alla solidarietà interstatale a situazioni di emergenza, il Tribunale ricorda come dalla nozione in parola discendano specifici diritti e obblighi per l'Unione e gli Stati membri nella prospettiva non soltanto di assicurare "reciproca assistenza" in caso di catastrofi naturali, ma anche di "assumersi la loro interdipendenza e solidarietà di fatto"²⁴.

Conseguentemente, il Tribunale ritiene che ciascuno Stato membro e le istituzioni dell'Unione, nell'esercizio delle loro competenze, debbano evitare di adottare misure atte a incidere sugli interessi di un altro Stato membro o dell'intera Unione "per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, della sua sostenibilità economica e politica, della diversificazione delle fonti di approvvigionamento o dell'approvvigionamento". In caso contrario, le misure in questione sarebbero viziate per violazione di disposizioni del Trattato che si riferiscono alla solidarietà interstatale. Probabilmente non è casuale che il Tribunale abbia fatto riferimento specificamente a quegli aspetti della politica energetica che rientrano tra i "diritti" degli Stati membri su cui le misure dell'Unione europea non possono incidere ai sensi del *caveat* di cui all'art. 194, par. 2, TFUE²⁵.

In altri termini, tale accezione della solidarietà interstatale sembra sostenere la portata "relativa" dei diritti di scelta riconosciuti agli Stati membri, il cui esercizio non può prescindere da considerazioni generali riguardanti la dimensione delle questioni che attengono alla definizione di politiche energetiche nazionali volte a realizzare obiettivi sovranazionali. A questo riguardo, il Tribunale chiarisce che la definizione di una politica energetica comune basata su uno spirito di solidarietà

Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea, Torino, 2020, *passim*; P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 99 ss.

²³ Sul punto sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *Annali Aisdue*, Bari, 2020, p. 425 ss.

²⁴ Vedi sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, T-883/16, *Repubblica di Polonia c. Commissione*, punti 70-71, attualmente oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia con ricorso del 20 novembre 2019, causa C-848/19 P, *Repubblica federale di Germania c. Repubblica di Polonia e Commissione*.

²⁵ *Ivi*, punti 72-73.

interstatale non implica che gli interessi particolari di uno Stato membro debbano comunque prevalere. Al contrario, esso rileva come la definizione di misure che riflettano la duplice dimensione sovranazionale e nazionale delle questioni affrontate richieda una ponderazione costante tra interessi in conflitto²⁶.

Come rilevato in dottrina, la sentenza del Tribunale – qualora fosse confermata dalla Corte di giustizia – andrebbe a determinare un obbligo per l’Unione europea e gli Stati membri di operare un bilanciamento continuo tra interessi contrastanti nel processo decisionale inerente alla materia energetica, in virtù della portata giuridica vincolante del principio della solidarietà interstatale²⁷. A questo riguardo, appare importante sottolineare come l’orientamento espresso dal Tribunale abbia trovato sostegno nelle conclusioni dell’avvocato generale nell’ambito del ricorso presentato dalla Germania avverso la sentenza in esame²⁸. In tale prospettiva, pertanto, diviene cruciale individuare strumenti normativi che consentano di combinare l’articolazione dell’esercizio delle competenze normative tra livello nazionale e sovranazionale con la necessaria ponderazione tra gli interessi in gioco.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono appare interessante, a mio avviso, interpretare la recente riforma del settore energetico operata dal “quarto pacchetto normativo” in materia di energia, alla luce del principio della solidarietà interstatale inteso quale strumento di bilanciamento tra interessi, nella ricerca di un equilibrio tra la difesa della dimensione nazionale di talune scelte di politica energetica e la realizzazione di obiettivi comuni a livello sovranazionale. In particolare, quest’accezione del concetto di solidarietà interstatale sembra trovare una peculiare declinazione nel regolamento sulla *governance* europea sul clima e l’energia che costituisce il “frontone” degli interventi normativi volti a realizzare gli obiettivi della politica energetica e ambientale dell’Unione europea da esso stesso enunciate²⁹.

Il regolamento in questione può essere considerato uno strumento inedito di articolazione dei livelli normativi volto a realizzare quel necessario bilanciamento tra dimensione nazionale e sovranazionale che è richiesto dagli articoli 192 e 194 TFUE quali basi giuridiche della competenza dell’Unione in materia ambientale ed energetica. Il regolamento sulla *governance*, infatti, va ad articolare le diverse azioni che l’UE e gli Stati membri dovranno intraprendere per raggiungere gli

²⁶ *Ivi*, punti 77.

²⁷ Sul punto vedi A. BOUTE, *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 885 ss.

²⁸ Vedi conclusioni dell’avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona del 18 marzo 2021, C-848/19 P, *Repubblica federale di Germania c. Repubblica di Polonia e Commissione*.

²⁹ Il quarto pacchetto normativo che riforma il settore energetico dell’Unione europea si compone dei seguenti atti: regolamento (UE) 2018/1999, dell’11 dicembre 2018, sulla *governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima; direttiva 2018/2001/UE, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso delle energie rinnovabili; direttiva 2018/2002/UE, del 22 dicembre 2018, sull’efficienza energetica; direttiva 2019/692/UE, del 17 aprile 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (che modifica la precedente); direttiva 2019/944/UE, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica (che modifica la precedente); regolamento (UE) 2019/943, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell’energia elettrica; regolamento (UE) 2019/941, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica (che modifica la precedente); regolamento (UE) 2019/942, del 5 giugno 2019, che istituisce un’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’Energia.

obiettivi stabiliti dall'Accordo di Parigi. Per ciascuna dimensione, il regolamento sulla *governance* individua strumenti normativi volti a definire un'articolazione di competenze tra livello nazionale e livello sovranazionale, al fine di contenere le "spinte" particolaristiche degli Stati membri nel rispetto delle loro scelte relative all'approvvigionamento energetico e alla composizione del paniere energetico³⁰.

Gli Stati membri sono chiamati a predisporre nei rispettivi piani nazionali integrati tutti gli strumenti che sul piano interno contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi comuni stabiliti a livello sovranazionale. Ciascuno Stato membro, pertanto, deve valutare lo stato dell'arte del quadro giuridico nazionale, delle proprie condizioni di mercato, dello sfruttamento delle risorse energetiche e indicare quali sono gli strumenti attraverso i quali andrà a contribuire alla realizzazione di obiettivi comuni stabiliti nel Trattato e definiti dagli atti di diritto derivato dell'Unione europea³¹.

La *governance* europea per il clima e l'energia ha trovato una prima declinazione nel pacchetto normativo "energia pulita" volto a promuovere l'uso delle energie rinnovabili e l'efficienza energetica. In particolare, la direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili pone in capo agli Stati membri l'obbligo di contribuire, mediante i rispettivi piani di azione integrati, al raggiungimento degli obiettivi generali vincolanti stabiliti a livello sovranazionale. Sebbene l'adozione di detti piani rientri nella competenza degli Stati membri, occorre rilevare come la loro definizione si realizzi in un costante dialogo con l'Unione europea, in particolare con la Commissione europea. Si tratta, infatti, di una struttura di *governance* che tenta di dare una risposta alla complessità delle questioni che attengono al settore energetico e alla difficoltà di trovare un effettivo bilanciamento tra la dimensione nazionale e sovranazionale della competenza normativa, entrambe valorizzate dall'art. 194 TFUE³².

Il regolamento sulla *governance* descrive in maniera piuttosto specifica i contenuti che i piani nazionali integrati per il clima e l'energia devono prevedere e prescrive una scansione temporale degli adempimenti³³. La pianificazione degli strumenti attraverso cui gli Stati membri contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale, infatti, si delinea in una duplice dimensione temporale. Unitamente ai piani integrati per il clima e l'energia di durata decennale, gli Stati membri devono anche sviluppare piani trentennali³⁴. Nella fase di predisposizione di tali piani gli Stati membri aprono un dialogo (una sorta di negoziato) con la Commissione europea che è l'istituzione che si pone al centro di tale meccanismo di *governance*. Essa, infatti, può formulare raccomandazioni che gli Stati membri dovranno considerare in uno spirito di solidarietà. La Commissione,

³⁰ L'art. 1, par. 2, del regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* europea per il clima e l'energia individua cinque dimensioni entro cui dovranno collocarsi le azioni da intraprendere che sono tutte volte all'obiettivo ultimo di ridurre i gas a effetto serra: a) sicurezza energetica; b) mercato interno; c) efficienza energetica; d) de-carbonizzazione; e) ricerca; f) innovazione; g) competitività.

³¹ Vedi art. 3, par. 2, e articoli 4, 7 e 8 del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia.

³² Sul tema vedi K. VEUM, D. BAUKNECHT, *How to Reach the EU Renewables Target by 2030? An Analysis of the Governance Framework*, in *Energy Policy*, 2019, p. 299 ss.

³³ Vedi allegato I e art. 3, par. 1, del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia. In particolare, ciascuno Stato membro – entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni – notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per il clima e l'energia.

³⁴ Vedi art. 15 del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia.

inoltre, può esprimere raccomandazioni anche nelle successive fasi dell'aggiornamento dei piani nazionali integrati e della loro valutazione attuativa³⁵.

Si potrebbe obiettare che lo strumento giuridico della raccomandazione non sia idoneo a determinare effettivi obblighi giuridici per gli Stati. Ciononostante, l'approccio interpretativo offerto dal richiamo allo spirito di solidarietà consente in un certo senso di valorizzare la portata inedita della *governance* europea, come base legislativa per la definizione di misure che, pur rimanendo nell'alveo delle scelte degli Stati membri, sono sviluppate in un'ottica di dialogo con la Commissione europea, che tenga conto degli interessi degli altri Stati membri e dell'intera Unione. A questo riguardo, occorre anche rilevare come la Commissione, qualora ritenga che i piani nazionali integrati non siano sufficienti a conseguire collettivamente gli obiettivi dell'Unione, possa adottare misure esercitando i suoi poteri a livello sovranazionale³⁶.

Il regolamento non specifica la portata di tali poteri ma è evidente che essi potrebbero essere ricondotti a un'interpretazione estensiva delle competenze esecutive della Commissione, attraverso cui essa possa avocare a livello sovranazionale l'adozione delle misure attuative della *governance* europea per il clima e l'energia. Come noto, l'art. 291, par. 2, TFUE, prevede che la competenza per dare esecuzione ad atti legislativi dell'Unione possa essere conferita alla Commissione qualora siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione. In tale caso, l'atto legislativo da attuare diviene la base giuridica per l'esercizio delle competenze normative della Commissione a carattere esecutivo in relazione a quello specifico atto. Seguendo la medesima *ratio*, il regolamento sulla *governance* potrebbe essere visto come fondamento normativo per riconoscere alla Commissione poteri d'intervento volti a "sostituire" o "integrare" i piani nazionali integrati, nei casi in cui non sarebbe altrimenti possibile raggiungere collettivamente gli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale³⁷.

In entrambi i casi, l'intervento normativo della Commissione sarebbe volto a creare condizioni di applicazione uniformi (o quantomeno armonizzate) per il raggiungimento di obiettivi posti a livello sovranazionale. A questo riguardo, tuttavia,

³⁵ Vedi articoli 9, par. 1, e art. 30, par. 1, del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia. L'art. 34, par. 2, stabilisce che per le raccomandazioni adottate dalla Commissione si applicano i seguenti principi: lo Stato membro interessato tiene in debita considerazione la raccomandazione in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati membri; nella relazione intermedia nazionale integrata per l'energia e il clima, elaborata nell'anno successivo a quello in cui è stata formulata la raccomandazione, lo Stato membro precisa in che modo ha tenuto in debita considerazione la raccomandazione. Se lo Stato membro interessato decide di non dare seguito a una raccomandazione o a una parte considerevole della stessa, tale Stato membro motiva la propria decisione; le raccomandazioni dovrebbero essere complementari alle ultime raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del semestre europeo.

³⁶ Vedi art. 30 del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia.

³⁷ Si rinvia a G. CAGGIANO, *Atti delegati e di esecuzione tra equilibrio istituzionale e comitologia*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008; U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 677 ss.; J. TRODAL, *An Emergent European Executive Order*, Oxford, 2010, *passim*; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 293 ss.; Z. XHAFERRI, *Delegated Acts, Implementing Acts and Institutional Balance Implications Post-Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 557 ss.; R. ROSSOLINI, *Contributo allo studio degli atti delegati ed esecutivi dopo Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2014, p. 517 ss.

occorre rilevare un importante distinguo: l'adozione di atti esecutivi richiede che siano le istituzioni legislative a determinare l'esigenza di condizioni uniformi di esecuzione mentre nel sistema della *governance* europea per il clima e l'energia è la Commissione che si fa arbitro per conciliare i diritti riservati agli Stati membri con gli obiettivi di politica energetica comune, in ossequio allo spirito di solidarietà interstatale enunciato nel Trattato.

6. La *governance* europea per il clima e l'energia, così come tracciata dal pacchetto energia pulita dell'Unione europea, dovrebbe ora dare fondamento anche alle misure volte a combattere il cambiamento climatico. La proposta di regolamento per l'adozione di una legge europea sul clima, infatti, subordina la realizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica all'adozione di misure che dovranno prendere forma attraverso questo "dialogo" strutturato tra dimensione sovranazionale e nazionale della competenza normativa in materia ambientale. In questa prospettiva, la proposta in questione modifica il regolamento sulla *governance* europea, integrando la neutralità climatica tra gli obiettivi da essa perseguiti e introducendo un nuovo e più ambizioso obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra³⁸.

Nella prospettiva d'analisi sin qui accolta, la proposta di legge europea sul clima prescrive che le misure necessarie al conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica siano adottate, rispettivamente a livello sovranazionale e nazionale, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri³⁹. In tale senso, la proposta in esame prevede l'inserimento nel regolamento sulla *governance* di una specifica disposizione che attiene all'instaurazione di un dialogo multilivello in cui possano essere discussi, *inter alia*, i piani nazionali integrati per il clima e l'energia⁴⁰.

In via generale, la proposta per la legge europea sul clima rafforza la posizione della Commissione nell'ambito della *governance*, prevedendo specifiche competenze normative e di controllo.

Sotto il primo profilo, è riconosciuto il potere dell'organo esecutivo dell'Unione per l'adozione di atti delegati al fine di definire una traiettoria a livello sovranazio-

³⁸ In particolare, l'art. 2 *bis* della proposta per la legge europea sul clima stabilisce un obiettivo vincolante per l'Unione in materia di clima, che consiste in una riduzione delle emissioni nette di gas ad effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. A tal fine, lo stesso articolo fa carico alla Commissione di procedere a un riesame della pertinente legislazione in vigore, entro il 30 giugno 2021. A questo riguardo, si ricorda come il quadro normativo dell'Unione europea volto a ridurre le immissioni di gas ad effetto serra si compone dei seguenti atti: direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nell'UE; regolamento (UE) 2018/842, che introduce traguardi nazionali di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030; regolamento (UE) 2018/841, che impone agli Stati membri di bilanciare le emissioni e gli assorbimenti di gas ad effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento climatico di uso del suolo e dalla silvicoltura oltre al già citato "pacchetto energia pulita" con le direttive sulla promozione delle energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

³⁹ Vedi art. 2 della proposta per la legge europea sul clima.

⁴⁰ Vedi art. 10 della proposta di regolamento per la legge europea sul clima che sostituisce il testo dell'art. 11 del regolamento sulla *governance* europea per il clima e l'energia con una nuova disposizione che prevede l'istituzione in ogni Stato membro di strutture in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri portatori di interesse pertinenti nonché il pubblico siano in grado di partecipare per discutere attivamente il conseguimento della neutralità climatica dell'Unione e i vari scenari previsti.

nale per conseguire l'obiettivo ivi stabilito della neutralità climatica⁴¹. Tale traiettoria sarà oggetto di riesame periodico da parte della stessa Commissione che adotterà le misure necessarie conformemente ai Trattati laddove ritenga che le misure intraprese non siano sufficienti a realizzare gli obiettivi della neutralità climatica e dell'adattamento ai cambiamenti climatici⁴².

Sotto il secondo profilo, la procedura già prevista dall'art. 29 del regolamento sulla *governance* europea è arricchita da una nuova valutazione sui progressi collettivi compiuti da tutti gli Stati membri e sulla coerenza delle azioni intraprese a livello sovranazionale. Anche la coerenza dei piani nazionali saranno oggetto di una specifica valutazione con cadenza quinquennale, che dovrà verificare anche l'adeguatezza dei progressi compiuti nell'adattamento ai cambiamenti climatici stabilito dall'art. 4 della proposta di legge europea sul clima⁴³. La stessa proposta di regolamento stabilisce, inoltre, gli elementi su cui basare le valutazioni sulle misure intraprese dall'Unione e dai suoi Stati membri⁴⁴.

Il ruolo centrale della Commissione di garante della coerenza delle misure intraprese a livello nazionale e sovranazionale trova conferma nel potere di adottare raccomandazioni che gli Stati membri devono tenere in considerazione in “uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra Stati membri”. A questo riguardo, occorre sottolineare come la portata non vincolante delle raccomandazioni è “attenuata” dallo specifico obbligo posto in capo agli Stati membri di precisare in che modo abbiano tenuto in “debita considerazione” le raccomandazioni loro rivolte, fornendo adeguate motivazioni laddove decidano di discostarsene⁴⁵.

Le osservazioni che precedono inducono a rilevare come la proposta di legge europea sul clima sembri prospettare un consolidamento dell'impianto decisionale

⁴¹ Vedi art. 3 della proposta di legge europea sul clima. In particolare, il par. 3 della disposizione in esame specifica che la Commissione europea dovrà tenere conto dei seguenti elementi per definire la traiettoria in questione: a) l'efficacia dei costi e l'efficienza economica; b) la competitività dell'economia dell'Unione; c) le migliori tecniche disponibili; d) l'efficienza energetica, l'accessibilità economica dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; e) l'equità e la solidarietà tra Stati membri e al loro interno; f) la necessità di assicurare l'efficacia ambientale e la progressione nel tempo; g) il fabbisogno e le opportunità di investimento; h) la necessità di assicurare una transizione giusta ed equa sul piano sociale; i) gli sviluppi internazionali e gli sforzi intrapresi per conseguire gli obiettivi a lungo termine dell'accordo di Parigi e l'obiettivo ultimo della Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici; j) le evidenze scientifiche disponibili migliori e più recenti.

⁴² Vedi art. 5, par. 3, della proposta per la legge europea sul clima.

⁴³ Vedi articoli 5, paragrafi 1-2, e 6, par. 1, della proposta per la legge europea sul clima.

⁴⁴ Vedi art. 7 della proposta per la legge europea sul clima che indica i seguenti elementi che la Commissione dovrà valutare in collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA): a) le informazioni trasmesse e comunicate in conformità al regolamento (UE) 2018/1999; b) le relazioni dell'Agenzia europea dell'AEA; c) le statistiche e i dati europei, compresi i dati sulle perdite derivanti dagli effetti negativi del clima; d) le migliori evidenze scientifiche disponibili, comprese le ultime relazioni dell'IPCC; e) eventuali informazioni supplementari sugli investimenti ecosostenibili effettuati dall'Unione e dagli Stati membri.

⁴⁵ Vedi art. 6, par. 3, lettere a) e b). In generale sulla “dicotomia” tra “vincolatività” e “giuridicità” degli atti dell'Unione europea vedi O. STEFAN, *European Union Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, in *Modern Law Review*, 2012, p. 887 ss.; P.L. LĂCOS, *A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding Is Union Soft Law for Member States?*, in *European Public Law*, 2018, p. 755 ss.; L.F. PACE, *I giochi d'azzardo online, le raccomandazioni e il principio “Soft law is no law”*, in *European Papers, Insight*, 2018, p. 973 ss.; T.M. MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione europea: uno sviluppo ipotizzabile?*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 297 ss.

posto in essere dalla *governance* europea per il clima e l'energia, confermando quel dialogo tra la dimensione "sovranzionale" e "nazionale" nel perseguimento di obiettivi condivisi. In tale modo, essa sembra sostanziare proprio l'interpretazione della solidarietà interstatale prospettata dal Tribunale, considerandola un parametro per procedere al bilanciamento costante tra interessi in conflitto.

7. L'analisi delle basi giuridiche del Trattato in materia di politica energetica ed ambientale pone in rilievo la ricerca di un "necessario bilanciamento" tra interessi nazionali e sovranazionali nel perseguimento di obiettivi condivisi. Come evidenziato, le modifiche alla *governance* europea per il clima e l'energia, che sono in via di definizione nella proposta di regolamento per una legge europea sul clima, estendono l'impianto decisionale applicato a talune competenze normative in materia di energia anche alle politiche ambientali, in ragione della stretta interrelazione tra gli obiettivi perseguiti soprattutto con riferimento alla lotta al cambiamento climatico.

Il riferimento alla solidarietà interstatale come parametro per un procedimento decisionale che mira a comporre gli interessi contrastanti mediante un dialogo strutturato tra livelli normativi, a mio avviso, consente di valorizzare la portata innovativa del Trattato di Lisbona, che "tra le righe" delle sue disposizioni offre probabilmente inedite possibilità di sviluppo per il processo d'integrazione europea.

Al momento appare prematuro giungere a considerazioni conclusive sull'efficacia di tali procedimenti decisionali, ma la prospettiva della realizzazione di un'effettiva solidarietà interstatale probabilmente consente di analizzare la *governance* europea per il clima e l'energia come un laboratorio sperimentale nella definizione di modelli decisionali solidali in materie che presentano particolari criticità sotto il profilo del bilanciamento d'interessi.

Abstract

The European Governance for Climate and Energy: A 'Solidarity' Approach in the EU Decision-Making Process

The analysis of the legal basis that the Lisbon Treaty provides for the energy and environmental policies highlights the search for a 'necessary balance' between national and supranational interests in the pursuit of shared objectives. The changes to the European governance for climate and energy, which are being defined in the proposed Regulation for a European law on climate, extend the decision-making framework applied to certain regulatory competences in the field of energy to the environmental policy as well, in light of the close interrelation between the objectives pursued particularly in the fight against climate change. By adopting 'interstate solidarity' as a parameter for a decision-making process based on a structured dialogue between regulatory levels, we can observe the innovative scope of the Lisbon Treaty, which – 'between the lines' of its provisions – offers unprecedented opportunities for developing the European Union integration also in those fields that need a balance of interests among Member States.



CACUCCI EDITORE
BARI

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it



EUROPE DIRECT Puglia

DOVE SIAMO

Europe Direct Puglia

Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Dipartimento di Scienze Politiche

Via Giuseppe Suppa, 9 - 70122 Bari

Tel. +39 080 5717707

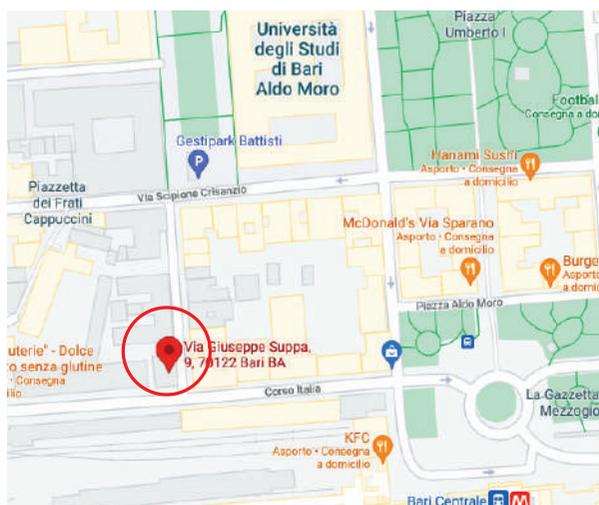
info@europedirectpuglia.eu

www.europedirectpuglia.eu

 [instagram/europedirectpuglia](https://www.instagram.com/europedirectpuglia)

 twitter.com/EuropeDirectPuglia

 facebook.com/europedirectpuglia



ORARI

Europe Direct Puglia è aperto al pubblico
dal lunedì al venerdì ore 9.00 - 15.00

Cofinanziato dall'UE



La Commissione europea sostiene la presente rivista mediante risorse attribuite a *Europe Direct Puglia* utilizzate per la sottoscrizione di abbonamenti a favore della rete *Europe Direct* italiana.

Studi sull'integrazione europea

CACUCCI EDITORE

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari

INTESTAZIONE FATTURA	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)			
	INDIRIZZO		N. CIVICO	
	CAP	LOCALITÀ	PROV.	
	PIVA (SE NECESSITA FATTURA)		CODICE FISCALE (OBBLIGATORIO)	
	TEL.	FAX	E-MAIL	
INDIRIZZO DI SPEDIZIONE (se diverso)	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)			
	INDIRIZZO		N. CIVICO	
	CAP	LOCALITÀ	PROV.	
ABBONAMENTI	ITALIA		ESTERO	
	<input type="checkbox"/> abbonamento annuale 2021	<input type="checkbox"/> abbonamento in formato PDF	<input type="checkbox"/> abbonamento annuale 2021	<input type="checkbox"/> abbonamento in formato PDF
	€ 80,00	€ 45,00	€ 120,00	€ 45,00

Gli abbonamenti hanno durata annuale. Allo scadere l'abbonamento deve essere rinnovato mediante semplice lettera o e-mail.

La sottoscrizione dell'abbonamento, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a: Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'integrazione europea - anno 2021).

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dall'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni ed integrazioni.

Arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

Cacucci Editore S.a.s. - Servizio clienti, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari
Tel. 080.5214220, e-mail: riviste@cacuccieditore.it

Egregio abbonato, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679, La informiamo che i Suoi dati saranno conservati nel database informatico del titolare del trattamento Cacucci Editore Sas. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, per fini amministrativi, contabili commerciali e promozionali. Ai sensi degli art. 15-22 del citato Regolamento, Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti i diritti previsti, mediante comunicazione scritta a Cacucci Editore Sas, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari.

DATA

FIRMA

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁶, 2020.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*³, 2019.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.

14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.
16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.

30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.
36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.
37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.

Francesco Albani (Bologna, 1578-1660)

Ratto d'Europa, 1640-45, olio su tela, cm 170 x 224, San Pietroburgo, Museo dell'Hermitage

Il dipinto, entrato nel Museo dell'Hermitage nel 1769 grazie ad un acquisto effettuato presso gli eredi di Heinrich von Brühl, uomo politico alla corte di Sassonia e appassionato collezionista, morto a Dresda nel 1763, rappresenta una delle varie interpretazioni, forse la più tarda, del noto tema mitologico derivato dalle *Metamorfosi* di Ovidio, prodotte da Francesco Albani, esponente fra i più accreditati della pittura bolognese di gusto classicista a cavallo tra Cinque e Seicento.

Dal punto di vista iconografico il dipinto di San Pietroburgo riprende da vicino quello della Galleria Spada di Roma (oltre quest'ultima, fra le altre versioni del mito date dall'artista ricordiamo almeno quella della Galleria degli Uffizi, spesso replicata o copiata, e quella del Louvre), di cui ripete anche le notevoli dimensioni. Punto di partenza è, come sempre, il tema ovidiano del rapimento di Europa, giovane ed avvenente figlia di Agenore, oggetto della sfrenata passione di Zeus. Questi, pur di possederla, si trasforma in un placido toro, e in tale aspetto appare alla fanciulla e alle sue ancelle che si trattengono sulla spiaggia, ne suscita la curiosità e la simpatia, gioca con loro, salvo poi balzare improvvisamente in mare tenendo in groppa la malcapitata Europa, e fuggire con la rapita nell'isola di Creta. Sia nel dipinto di San Pietroburgo che in quello, precedente di qualche anno, della Galleria Spada, l'Albani rappresenta l'episodio mitico da un punto di vista molto ravvicinato: Europa vi compare in primo piano, seduta sulla groppa del toro, con un lembo dell'abito sollevato dal vento tanto da formare una sorta di vela, tenuta aperta da un putтино in volo. Un altro putтино, immerso in acqua, afferra un capo della ghirlanda che cinge il collo del toro, quasi fosse un guinzaglio, mentre un terzo sembra voler tirare scherzosamente la coda dell'animale. Un altro elemento comune ai due dipinti, e quasi sovrapponibile, è il gruppo di ancelle sulla lingua di terra retrostante il mare, le quali mostrano nei gesti concitati tutto il loro spavento e la loro disperazione. La differenza sostanziale del dipinto di San Pietroburgo rispetto a quello di Roma è nell'atteggiamento di Europa, che nella versione più tarda che qui proponiamo è molto più carnale, lasciando che un seno nudo emerga dallo scollo dell'abito, e si volge mollemente, senza alcun pathos, in direzione della costa, col braccio allargato quasi ad indicare l'ineluttabilità del rapimento, mentre nella versione romana la fanciulla cinge con le braccia il capo del toro, quasi aggrappandovisi, senza rapportarsi in alcun modo alle ancelle. Anche la cromia cambia, e all'azzurro intenso della veste che contraddistingue la versione romana (e quella fiorentina degli Uffizi), l'Albani sostituisce qui un abito in velluto viola scuro cangiante, molto più raffinato e materico.

La scelta di un soggetto tratto dal mito è frequente nella produzione dell'Albani, che giovanissimo fu allievo della bottega dei Carracci, e in particolare di Ludovico, al seguito del quale, insieme ai condiscipoli Guido Reni e Domenichino, fece il suo esordio, già prima della fine del Cinquecento, negli affreschi di Palazzo Fava a Bologna, che raccontano storie tratte dall'*Eneide*. Trasferitosi a Roma con Guido Reni, più avanti di lui in carriera, per vedere "Annibale, Raffaello e li marmi antichi" (Bellori), nella Città Eterna ebbe modo di accentuare e rimodulare le sue già manifeste propensioni classicistiche subendo particolarmente la fascinazione di Raffaello e divenendo insieme a Guido e al Domenichino, dopo la morte di Annibale Carracci nel 1609, il legittimo erede di questi e realizzando, accanto a vari dipinti di tema religioso, altri dove spesso sono messe in scena allegorie o storie tratte dalla mitologia.

Rispetto alle altre versioni dello stesso mito, il dipinto di San Pietroburgo sembra accentuare il carattere sensuale del soggetto, forse su richiesta del committente, peraltro ignoto, desideroso di esporlo a pochi intimi nella galleria del suo palazzo.

Clara Gelao

storica dell'arte, già Direttrice della Pinacoteca Metropolitana di Bari



Condizioni di Abbonamento

La rivista ha cadenza quadrimestrale. Le condizioni per l'abbonamento, a partire dal n. 1/2021, sono le seguenti:

- Abbonamento Italia € 80,00
- Abbonamento per l'estero € 120,00
- Fascicolo € 28,00
- Abbonamento in formato pdf € 45,00

La sottoscrizione dell'abbonamento 2020, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'Integrazione Europea - anno 2021).

ISBN 979-12-5965-025-2



9 791259 650252



€ 28,00