

SOSTENIBILITÀ E SICUREZZA NEL SETTORE DELL'ENERGIA  
MEDIANTE L'IMPIEGO DI FONTI RINNOVABILI:  
ALLA RICERCA DI RISPOSTE COMUNI  
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

di Pia Acconci

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La sostenibilità mediante l'energia rinnovabile: le attività di indirizzo e coordinamento delle Nazioni Unite. - 3. La sicurezza mediante la liberalizzazione e l'energia rinnovabile: l'articolazione delle risposte normative nel quadro europeo. - 4. La ricerca di risposte ai problemi della sicurezza e della sostenibilità quale causa di conflitti di interessi sul piano internazionale. - 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Un numero apprezzabile di Stati si è dotato di una politica energetica e cerca risposte comuni sul piano internazionale al problema della sicurezza. La soluzione di questo problema implica sia la soddisfazione della domanda di energia per usi civili disparati (sicurezza degli approvvigionamenti) sia l'impiego di fonti di energia non dannose per l'ambiente e la salute pubblica, in particolare per quella delle persone (sicurezza sanitaria).

Lo sfruttamento industriale e l'impiego su larga scala delle fonti energetiche tradizionali, quelle fossili, la cui disponibilità è peraltro limitata, non possono rappresentare l'unica risposta. La ricerca di soluzioni al problema della sicurezza è ormai strettamente influenzata dall'affermazione dello sviluppo sostenibile e umano quale obiettivo macroeconomico e sociale della vita di relazione internazionale improntato alla solidarietà. In virtù del divario economico e tecnico tra gli Stati, la realizzazione della sostenibilità nel settore energetico ha accentuato l'esigenza di risposte comuni mediante la cooperazione internazionale. Le Nazioni Unite e l'Unione europea rappresentano il contesto dove la ricerca di risposte siffatte - tanto normative quanto operative - ha raggiunto risultati apprezzabili. Una di queste risposte consiste nella promozione dell'impiego di fonti rinnovabili e relative tecnologie per la produzione di energia. Gli Stati membri si mostrano interessati al ricorso a tali fonti di energia. La realizzazione della sostenibilità può essere perseguita così sotto il profilo tanto della tutela dell'ambiente e della salute, quanto della stabilizzazione delle fonti di approvvigionamento.

Tuttavia, le Nazioni Unite e l'Unione europea tendono a rispondere in modo diverso, soprattutto sul piano normativo. La dicotomia tra regionalismo e multilateralismo tende a manifestarsi infatti anche nel settore dell'energia e l'intensità del grado di effettività delle risposte comuni è inevitabilmente più forte là dove, come nel quadro europeo, l'omogeneità politica, economica e tecnica degli Stati membri è maggiore. Lo scopo di questo scritto è svolgere alcune considerazioni d'insieme sulle suddette risposte alla luce delle tecniche normative e dei meccanismi di cooperazione utilizzati.

## 2. La sostenibilità mediante l'energia rinnovabile: le attività di indirizzo e coordinamento delle Nazioni Unite

La sostenibilità nel settore dell'energia tende a essere promossa sul piano internazionale vuoi mediante l'adozione di atti suscettibili di orientare, coordinare e influenzare l'attività degli Stati e dei privati, in virtù della loro considerevole portata politica e morale, vuoi mediante l'istituzione di meccanismi operativi tesi alla realizzazione effettiva di tale obiettivo secondo il modello dello sviluppo partecipato. Si tratta di atti e meccanismi privi di efficacia giuridica vincolante.

A partire dagli anni ottanta del secolo scorso, dopo la pubblicazione nel 1986 del Rapporto Brundtland "Our Common Future" redatto dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si è diffusa l'idea che la gestione e lo sfruttamento di risorse naturali, come carbone, gas e petrolio, per la produzione di energia dovrebbero realizzarsi in modo compatibile con la tutela dell'ambiente nella logica dello sviluppo sostenibile<sup>1</sup>. Questo va inteso come lo sviluppo fondato sull'integrazione degli interessi economici, sociali e ambientali, sullo sfruttamento razionale e accorto dell'ecosistema, sulla prevenzione e precauzione, al fine della soddisfazione dei bisogni delle generazioni tanto presenti quanto future. La realizzazione di tale sviluppo presuppone nuovi modelli di produzione e consumo, la riduzione della povertà e dell'emarginazione, forme di governo improntate alla partecipazione, trasparenza e *rule of law*. Da allora lo sviluppo sostenibile si è gradualmente affermato quale principio ispiratore della vita di relazione internazionale e del processo di integrazione europea, nonché dell'amministrazione delle società statali. Come chiarito già dall'*Agenda 21* approvata nel quadro della Conferenza delle Nazioni Unite su ambien-

<sup>1</sup> UN Doc. A/42/427 (1987), capitoli 7 e 8, in particolare paragrafi 33-38. Il Rapporto è noto col nome del presidente della Commissione.

te e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992<sup>2</sup>, anche la produzione di energia dovrebbe contribuire alla realizzazione di una crescita sostenibile<sup>3</sup>.

Alla luce di tale *Agenda*, "[e]nergy is essential to economic and social development and improved quality of life. Much of the world's energy, however, is currently produced and consumed in ways that could not be sustained if technology were to remain constant and if overall quantities were to increase substantially. The need to control atmospheric emissions of greenhouse and other gases and substances will increasingly need to be based on efficiency in energy production, transmission, distribution and consumption and on growing reliance on environmentally sound energy systems, particularly new and renewable sources of energy. All energy sources will need to be used in ways that respect the atmosphere, human health and the environment as a whole"<sup>4</sup>. L'*Agenda* precise altresì che "the existing constraints to increasing the environmentally sound energy supplies required for pursuing the path towards sustainable development, particularly in developing countries, need to be removed"<sup>5</sup>.

I contenuti di questi paragrafi delimitano quelli che saranno gli obiettivi degli atti che verranno adottati successivamente sul piano internazionale, ossia riduzione delle emissioni di gas serra dovute all'impiego di fonti fossili, sostenibilità tramite il ricorso alle energie rinnovabili, efficienza energetica, riduzione delle fonti di energia più inquinanti, aumento dell'energia prodotta dai paesi in via di sviluppo in modo compatibile con la tutela della salute umana e dell'ambiente, al fine della lotta ai cambiamenti climatici e dello sviluppo sostenibile, e impiego di tecnologie moderne<sup>6</sup>.

Relativamente a quest'ultimo obiettivo, merita segnalare che, nei rapporti tra Stati con grado diverso di sviluppo economico e finanziario, il ricorso alle

<sup>2</sup> Per approfondimenti sui risultati della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 mi limito a segnalare: S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.* 1993, 581-621. Sui risultati della successiva Conferenza di Johannesburg del 2002, si vedano: G.R. PRING, *The 2002 Johannesburg World Summit on Sustainable Development: International Environmental Law Collides with Reality, Turning Jo'Burg into "Joke'Burg"*, in *Denver J. Int'l L. & Pol'y*, 2002, 410-420; e A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005.

<sup>3</sup> L'*Agenda 21* ha un contenuto articolato in quanto è diretta a influenzare la condotta di attori eterogenei sia pubblici - Stati e organizzazioni internazionali - sia privati, principalmente, imprese, organizzazioni non governative e altre possibili associazioni operanti sul piano transnazionale. Essa è tuttavia priva di efficacia giuridica vincolante sul piano tanto internazionale quanto europeo.

<sup>4</sup> Par. 9.9.

<sup>5</sup> Par. 9.10.

<sup>6</sup> Sulla rilevanza significativa dell'impiego delle energie rinnovabili per la lotta ai cambiamenti climatici, si veda O. EDENHOFER, R.P. MADRUGA, Y. SOKONA (a cura di), *Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

fonti di energia rinnovabili implica la ricerca di soluzioni appropriate all'annoso problema del trasferimento di tecnologia da Nord a Sud del mondo. Le tecnologie per l'impiego delle suddette fonti di energia sono complesse e necessitano di conoscenze specifiche. L'esigenza di una soluzione a siffatto problema è evidenziata nella stessa Convenzione quadro sui cambiamenti climatici – conclusa al termine della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992<sup>7</sup> – la quale precisa che, nell'attuazione degli obblighi di riduzione dei gas serra da essa posti, gli Stati economicamente avanzati devono tener conto dei bisogni specifici, in termini di risorse finanziarie e trasferimenti di tecnologia, degli Stati più poveri<sup>7</sup>.

Le azioni successive finalizzate alla sostenibilità nel settore energetico sono state di carattere prevalentemente normativo nella forma di rapporti, risoluzioni di organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite e dichiarazioni finali di conferenze organizzate nel quadro della medesima Organizzazione<sup>8</sup>. Per quanto concerne la condotta degli Stati, tali atti tendono a raccomandare l'introduzione di normative specifiche in grado di promuovere il ricorso a fonti di energia rinnovabili, in particolare solare ed eolica, e alle relative tecnologie. Solitamente le misure di carattere promozionale adottate dagli Stati consistono in incentivi fiscali, finanziari e tecnici.

Oltre a risposte normative di questo genere, nell'ultimo decennio, i diversi organismi internazionali appartenenti al sistema delle Nazioni Unite hanno facilitato la creazione sul piano internazionale di meccanismi operativi – per lo più, *partnerships* e *facilities* – a partecipazione pubblica e privata per la realizzazione dell'assistenza allo sviluppo secondo il modello dello sviluppo partecipato. Questi meccanismi sono sovente finalizzati alla mobilitazione di risorse finanziarie a favore degli Stati economicamente meno avanzati e

<sup>7</sup> Segnalo l'art. 4 della Convenzione, in particolare i paragrafi 7, 8 e 9. Secondo il par. 7, "[t]he extent to which developing country Parties will effectively implement their commitments under the Convention will depend on the effective implementation by developed country Parties of their commitments under the Convention related to financial resources and transfer of technology and will take fully into account that economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of the developing country Parties". A norma del par. 8, "[i]n the implementation of the commitments in this Article, the Parties shall give full consideration to what actions are necessary under the Convention, including actions related to funding, insurance and the transfer of technology, to meet the specific needs and concerns of developing country Parties arising from the adverse effects of climate change and/or the impact of the implementation of response measures". Il par. 9 dispone infine che "[t]he Parties shall take full account of the specific needs and special situations of the least developed countries in their actions with regard to funding and transfer of technology".

<sup>8</sup> Con riguardo al sistema delle Nazioni Unite, merita menzionare il *Report of the World Summit on Sustainable Development* relativo alla Conferenza di Johannesburg del 2002, A/CONF.199/20; e la Dichiarazione *The Future We Want* adottata al termine della Conferenza di Rio de Janeiro del 2012 sulla quale svolgerò considerazioni più specifiche nel prosieguo dell'indagine.

alla realizzazione nei loro territori di attività di assistenza tecnica fondate sul coinvolgimento diretto dei governanti e delle popolazioni locali<sup>9</sup>.

Nell'atto finale "The Future We Want" dell'ultima Conferenza sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 2012 (Rio +20) gli Stati riaffermano l'opportunità del ricorso alle energie rinnovabili per favorire auspicabilmente l'accesso universale all'energia e l'efficienza energetica su scala mondiale. Gli Stati esprimono altresì il sostegno alle iniziative intraprese nel quadro delle Nazioni Unite, tra cui giova segnalare la *partnership* tra attori pubblici e privati "Sustainable Energy for All" lanciata dal Segretario generale nel 2011 con l'obiettivo di raggiungere la sostenibilità energetica in termini di accessibilità, impatto ambientale ed efficienza sul piano universale entro il 2030<sup>10</sup>.

In virtù dei tre elementi costitutivi dello sviluppo sostenibile – crescita economica, tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti dell'uomo in funzione della lotta alla povertà –, "The Future We Want" delinea inoltre una correlazione tra sicurezza energetica, ambiente e diritti dell'uomo<sup>11</sup>. Ciò evidenzia l'intento delle Nazioni Unite di promuovere una nuova concezione dell'energia *tout court* incentrata sulla modernizzazione delle tecniche di impiego delle fonti di energia fossili, sulla riduzione della povertà energetica di numerosi paesi in via di sviluppo e sulla salvaguardia dei bisogni della persona umana. In questo momento storico, l'energia assume difattirilevato in qualità non solo di mero fattore produttivo, merce ovvero servizio, ma anche di strumento di prosperità, o almeno miglioramento delle condizioni di vita, per le persone<sup>12</sup>.

Dal testo di "The Future We Want" si evince altresì che l'impiego di fonti rinnovabili per la produzione di energia è raccomandato in combinazione con quelle tradizionali<sup>13</sup>. La combinazione delle fonti di energia si prestereb-

<sup>9</sup> La *Sustainable Energy Financing Facilities* della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo è un esempio di *facility* finalizzata alla promozione del ricorso a fonti di energia rinnovabili. Mette conto segnalare altresì le attività di finanziamento speciali della Società finanziaria internazionale (*International Finance Corporation, IFC*) – membro del Gruppo della Banca mondiale – a favore dell'impiego delle rinnovabili attraverso l'attività di investitori privati (per approfondimenti segnalo il sito *web* dell'IFC: [www.ifc.org](http://www.ifc.org)). In via generale, si vedano J. PATCHELL, R. HAYTER, *How Big Business Can Save the Climate*, in *Foreign Aff.*, 2013, 17-22; V. SMITH, *Enabling Environments or Enabling Discord: Intellectual Property Rights, Public-Private Partnerships, and the Quest for Green Technology Transfer*, in *Georgetown J. Int'l L.*, 2010-2011, 817-854.

<sup>10</sup> Si veda la Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/66/288 del 27 luglio 2012, in particolare par. 129. Per approfondimenti sull'iniziativa "Sustainable Energy for All" segnalo il sito *web* [www.se4all.org](http://www.se4all.org).

<sup>11</sup> A/RES/66/288, *supra*, nota 10, soprattutto paragrafi 125-126.

<sup>12</sup> Segnalo al riguardo il contributo al presente volume di C. Cipolletti.

<sup>13</sup> A/RES/66/288, *supra*, nota 10, paragrafi 127-128. La combinazione tra fonti di energia era prevista già nel *Report of the World Summit on Sustainable Development* adottato al

be meglio alla soddisfazione dei bisogni energetici degli Stati, in particolare di quelli in via di sviluppo, mediante la realizzazione dell'efficienza energetica e della "green economy", ossia di un modello di industrializzazione, produzione e consumo strumentale alla promozione dello sviluppo sostenibile e suscettibile di applicazione differenziata secondo le capacità finanziarie e tecniche di ciascun Stato<sup>14</sup>. La combinazione delle fonti di energia appare tuttora preferibile per la garanzia non solo della sicurezza, ma anche della sostenibilità sotto il profilo della tutela dell'ambiente. L'uso eccessivo delle fonti di energia rinnovabili, in particolare di quella eolica, potrebbe risultare, per esempio, inconciliabile con la tutela del paesaggio la quale rappresenta anch'essa un obiettivo strumentale alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. "The Future We Want" sottolinea che la "green economy" potrebbe essere pure una soluzione rilevante al problema del divario tecnologico esistente tra gli Stati<sup>15</sup>.

### 3. La sicurezza mediante la liberalizzazione e l'energia rinnovabile: Particolazione delle risposte normative nel quadro europeo

Tutti gli Stati appaiono interessati, in linea di principio, alla ricerca di risposte comuni ai problemi della sicurezza e sostenibilità nel settore dell'energia e quindi all'istituzione di forme di cooperazione sul piano internazionale di stampo multilaterale.

Gli Stati dell'Europa occidentale membri dell'Unione europea sono tuttavia maggiormente propensi all'istituzione di obblighi di riduzione dell'energia prodotta con fonti fossili e di liberalizzazione per favorire, da un lato, la sostenibilità energetica nel mercato interno europeo e, dall'altro, la circolazione transnazionale dei prodotti energetici e il contenimento dei costi della propria domanda, *rectius* dipendenza, energetica<sup>16</sup>.

termine della Conferenza di Johannesburg del 2002 (*supra*, nota 8, in particolare paragrafi 9 e 20-21).

<sup>14</sup> Si veda F. DE ANDRADE CORREA, *The Rio +20 Conference and International Law: towards a multi-layered multilateralism?*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2012, 500-513. Mi permetto di richiamare altresì il mio scritto: *La 'green economy' e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, 587-607.

<sup>15</sup> A/RES/66/288, *supra*, nota 10, in particolare paragrafi 58 (f) (i), 66, 72-73, 88 (f), 120, 160 e 184.

<sup>16</sup> Mi limito a richiamare, tra gli altri, F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità internazionale*, 2006, 443-468; J.M. JANKOWSKI, *A European Legal Perspective on Wind Energy*, in *J. Energy & Natural Resources L.*, 2010, 265-298; M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011, 162-169; F. BUONOMENNA, *Diritto internazionale dell'energia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 70-76; A. JOHNSTON, G. BLOCK, *EU Energy Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012; S. QUADRI, *Energia sostenibile*, Torino, G. Giappichelli Editore,

Dagli anni novanta, tali Stati hanno iniziato a cercare soluzioni al problema della soddisfazione del proprio fabbisogno energetico attraverso, da un lato, la cooperazione con gli Stati confinanti, in particolare quelli delle Alpi, dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica, e, dall'altro, il rafforzamento dell'intensità di cooperazione e integrazione nel quadro comunitario. Sotto il primo profilo, le Comunità e oggi l'Unione europea insieme agli Stati membri hanno concluso accordi internazionali specifici per l'istituzione di forme nuove di cooperazione tese alla promozione dell'efficienza e del risparmio energetico – la Convenzione delle Alpi nel 1991 e il successivo Protocollo "energia" nel 1998<sup>17</sup> – ovvero alla liberalizzazione sul piano transnazionale degli investimenti stranieri nel settore dell'energia, degli scambi e del transito di materie prime e prodotti energetici. Segnalo, in particolare, due trattati internazionali importanti conclusi dalle Comunità insieme agli Stati membri con alcuni Stati dell'Europa centro-orientale: la Carta dell'energia (*Energy Charter Treaty*) del 1994<sup>18</sup> e il Trattato istitutivo della Comunità dell'energia (*Energy Community*) del 2005. Le soluzioni derivanti dalle norme e dai programmi adottati dalle istituzioni dell'Unione europea per la promozione del ricorso alle fonti di energia rinnovabile tendono a essere applicate nei rapporti regolati da entrambi tali Trattati. L'obiettivo della riduzione delle fonti di energia altamente inquinanti e quello dell'efficienza energetica, mediante la mobilitazione di finanziamenti, l'uso di fondi strutturali, incentivi fiscali e appalti improntati alla sostenibilità<sup>19</sup>, risultano così imposti anche agli Stati non membri dell'U-

2012, specialmente 71-161; B. DELVAUX, *EU Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy*, Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia, 2013.

<sup>17</sup> La Convenzione è stata conclusa da Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera e Unione europea per la promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela degli interessi delle popolazioni residenti nelle Alpi. A norma dell'art. 2 del Protocollo relativo agli "impegni fondamentali" delle Parti contraenti, queste "per quanto possibile" devono soddisfare i bisogni di energia con fonti rinnovabili" (par. 1.c) ed "esse considerano, nella loro politica energetica, che il territorio alpino si presta all'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia e promuovono la collaborazione reciproca sui programmi di sviluppo in questo campo" (par. 3). Anche l'art. 5 si riferisce alla "disponibilità locale di fonti rinnovabili di energia" ai fini del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia. Il Protocollo include inoltre una disposizione specifica sulle fonti rinnovabili, l'art. 6, che richiama i contenuti di quelle precedenti precisando, al par.4, che "[l]e Parti contraenti, in particolare, promuovono l'utilizzo razionale delle risorse idriche e del legno proveniente dalla gestione durevole delle foreste montane per la produzione di energia". L'idea alla base di questa precisazione emerge già dal punto del preambolo che recita "convinti che nel territorio delle Alpi le misure per l'uso razionale dell'energia e l'uso sostenibile delle risorse idriche e del legno possano fornire un essenziale contributo, nell'ambito dell'economia nazionale, all'approvvigionamento energetico e che l'uso della biomassa e dell'energia solare rivesta sempre maggiore importanza".

<sup>18</sup> Per approfondimenti su energia rinnovabile ed *Energy Charter Treaty*, si veda il contributo al presente volume di F. Buonomenna.

<sup>19</sup> Merita segnalare i punti 50-54 dell'ultima versione della Direttiva sull'efficienza energetica – la n. 2012/27/UE del 25 ottobre 2012 – pubblicata in *GUUE* L315, 14 novembre 2012, 1 ss.

nione parti ai suddetti Trattati, tra cui l'Ucraina, sulla base di quanto stabilito dall'Unione e dai suoi Stati membri<sup>20</sup>.

Giova pertanto evidenziare i tratti caratterizzanti il secondo profilo dell'azione degli Stati membri dell'Unione volto al rafforzamento dell'intensità del processo di cooperazione e integrazione alla base del mercato interno europeo. Quest'azione è consistita nell'adozione di atti di diritto derivato, tra cui le Direttive sull'energia rinnovabile e quelle sull'efficienza energetica. Tale azione è culminata, col Trattato di riforma concluso a Lisbona nel 2007, nell'introduzione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di una base giuridica specifica per l'attribuzione di una competenza all'Unione in materia di energia, inclusa quella prodotta mediante fonti rinnovabili.

I governanti degli Stati membri dell'Unione europea consideravano, a quel tempo, la ricerca di risposte comuni assai impellente. A seguito della crisi causata dal rifiuto dell'Ucraina di permettere il transito del gas proveniente dalla Russia, a scapito della sicurezza energetica degli Stati europei<sup>21</sup>, si era intensificata infatti l'esigenza di siffatti governanti e delle imprese operanti nel mercato interno europeo di un approvvigionamento energetico stabile, quantitativamente apprezzabile e sostenibile. Tale esigenza presupponeva una certa diversificazione, nonché combinazione, delle fonti di energia utilizzate come emerge dalla Direttiva n. 2009/28/CEE dell'Unione europea sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili<sup>22</sup> e dal Trattato di Lisbona. Questo, all'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si riferisce all'energia quale materia di una nuova competenza concorrente dell'Unione europea e degli Stati membri improntata alla tutela dell'ambiente e a "uno spirito di solidarietà tra Stati membri" al fine di "a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili".

<sup>20</sup> Si vedano, in particolare, il Protocollo su *Energy Efficiency and Related Environmental Aspects* (PEEREA) all'*Energy Charter Treaty*, la Decisione del Consiglio ministeriale dell'*Energy Community* del 18 ottobre 2012 (MC/18/10/2012 - Annex 18/09.07.2012) e quella sull'attuazione della Direttiva n. 2009/28/CE modificativa dell'art. 20 del Trattato istitutivo della medesima Comunità (D/2012/04/MC - EnC). Queste decisioni del Consiglio dell'*Energy Community* impongono, tra l'altro, l'adozione di "national overall targets", "national renewable energy action plans" e "joint support schemes".

<sup>21</sup> La soddisfazione del fabbisogno energetico dell'Unione dipende in larga misura dalle importazioni ed è, pertanto, influenzata dall'instabilità politica di alcuni degli Stati con cui i suoi rapporti di scambio e investimento sono più intensi. Sulle relazioni esterne dell'Unione in tema di sicurezza energetica, mi limito a segnalare: S.S. HAGHIGHI, *Energy Security. The External Legal Relations of the European Union with Major Oil- and Gas-supplying Countries*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2007; S. DE JONG, S. SCHUNZ, *Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2012, n. 2, 165-188.

<sup>22</sup> La Direttiva n. 2009/28/UE è pubblicata in *GUUE*, L140, 5 giugno 2009, 16 ss.

La ricostruzione del quadro d'insieme della disciplina dell'Unione europea sulle fonti di energia rinnovabili è l'oggetto di un altro contributo al presente volume<sup>23</sup>. Qui mi limito a segnalare che la Direttiva n. 2009/28 richiama quelle precedenti volte alla promozione delle energie rinnovabili: la n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili<sup>24</sup> e la n. 2003/30/CE sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti<sup>25</sup>. Poiché gli obiettivi quantitativi di risparmio ed efficienza energetica fissati da tali Direttive non erano stati realizzati, la Direttiva n. 2009/28 recepisce l'obiettivo globale 20-20-20 fissato già dalla Commissione secondo cui entro il 2020 il risparmio energetico globale nell'Unione dovrebbe diminuire del 20% in termini di consumo primario, il 20% dell'energia prodotta con fonti fossili dovrebbe diminuire e il 20% del consumo finale lordo di energia dovrebbe essere soddisfatto mediante l'impiego di fonti rinnovabili<sup>26</sup>. L'obiettivo 20-20-20 è teso a favorire tanto la lotta ai cambiamenti climatici quanto la gestione della dipendenza energetica degli Stati membri dell'Unione. Nel gennaio 2014 la Commissione ha ridefinito peraltro tale obiettivo estendendo il termine di attuazione all'anno 2030<sup>27</sup>. La Direttiva n. 2009/28 sulle rinnovabili pone agli Stati membri dell'Unione obblighi di risultato - ossia, obiettivi nazionali di impiego di tali fonti di energia nella forma di "piani di azione nazionali"<sup>28</sup> - e di condotta tesi al "corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali"<sup>29</sup> consistenti nelle modifiche ai rispettivi ordinamenti interni che quegli Stati devono adottare per introdurre misure volte ad accrescere l'impiego di tali fonti. La Direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di istituire forme comuni di sostegno di natura transnazionale fondate sull'unione o sul coordinamento delle misure di sostegno nazionali<sup>30</sup>. Segnalo altresì che l'art. 175, par. 1, del Trattato della Comunità europea, TCE (oggi art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione

<sup>23</sup> Si veda il contributo al presente volume di O. Pollicino.

<sup>24</sup> La Direttiva n. 2001/77/CE è pubblicata in *GUCE*, L283, 27 ottobre 2001, 33 ss.

<sup>25</sup> La Direttiva n. 2003/30/CE è pubblicata in *GUCE*, L123, 17 maggio 2003, 42 ss.

<sup>26</sup> Si tratta del "pacchetto clima-energia" elaborato dalla Commissione. Merita menzionare, in particolare, la Comunicazione "Una politica energetica per l'Europa", COM(2007) 1 def., 10 gennaio 2007; quella "Efficienza energetica: conseguire l'obiettivo del 20%", COM(2008) 772 def., 13 novembre 2008; quella "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 def., 3 marzo 2010; e quella "Energia 2020 - Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura", COM(2010) 639 def., 10 novembre 2010.

<sup>27</sup> Con riferimento al mercato interno dell'Unione, entro il 2030, le emissioni di gas serra dovrebbero ridursi del 40% rispetto al livello del 1990 e la produzione di energia tramite l'impiego di rinnovabili dovrebbe rappresentare almeno il 27% del consumo energetico (per informazioni ulteriori si veda il sito [http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm)).

<sup>28</sup> Segnalo l'art. 4 della Direttiva.

<sup>29</sup> Si veda il punto 25 del preambolo della Direttiva.

<sup>30</sup> Segnalo l'art. 11 della Direttiva.

europea, TFUE) relativo alla politica dell'Unione per la tutela dell'ambiente costituisce la base giuridica della Direttiva n. 2009/28<sup>31</sup>. La Direttiva mira in effetti allo sviluppo del mercato delle fonti rinnovabili e all'efficienza energetica allo scopo di coniugare gli interessi principali alla base della realizzazione dello sviluppo sostenibile: ossia, qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione dell'adozione di misure internazionali volte alla soluzione dei problemi ambientali, in particolare della lotta ai cambiamenti climatici.

Mi preme evidenziare inoltre che, benché fino al Trattato di Lisbona mancasse, come già segnalato, una base giuridica specifica per la politica energetica comune, la realizzazione di forme comuni di cooperazione volte alla produzione di energia per usi civili era stata una preoccupazione già dei sei Stati fondatori delle Comunità europee – Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi – i quali nel 1957, in qualità di membri della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA) istituita nel 1952, erano riusciti ad articolare e potenziare il quadro normativo e istituzionale di integrazione introdotto dal Trattato CECA concludendo non solo il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, ma anche quello istitutivo della Comunità europea per l'energia nucleare (Euratom). Quegli Stati europei credevano che fosse importante condividere sia la gestione delle risorse naturali in grado di produrre energia, il carbone, sia il ricorso alla fusione nucleare per scopi pacifici, quale fonte energetica alternativa al carbone.

L'Euratom opera tuttora nel quadro dell'Unione europea<sup>32</sup>. Essa è competente a diffondere conoscenze, promuovere investimenti e gestire il mercato dei materiali impiegati nella produzione di energia atomica, al fine del progresso nella scienza atomica e dello sviluppo di tecniche industriali appropriate<sup>33</sup>. Quando l'Euratom fu istituita, alla fine degli anni cinquanta, i

<sup>31</sup> La Direttiva si fonda anche sull'art. 95 del TCE (oggi art. 114 del TFUE) relativo al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

<sup>32</sup> Il funzionamento dell'Euratom è fatto salvo dal Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona che modifica il Trattato istitutivo di tale Comunità. Per approfondimenti sull'Euratom, si vedano M. MARLETTA, *op. cit.*, 225-239 e 265-295 per quanto concerne, in particolare, la rilevanza dell'Euratom nel contesto attuale delle relazioni internazionali; e R. PALLADINO, *Nucleare e protezione dell'ambiente in Europa: quali ruoli per l'Euratom e l'UE?*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, specialmente 149-164.

<sup>33</sup> A norma degli articoli 4-11 del Trattato istitutivo, l'Euratom deve evitare duplicazioni di sforzi nella Comunità e assicurare che aree importanti della ricerca nucleare non rimangano inesplorate. Più specificamente, l'Euratom deve promuovere, facilitare e coordinare programmi di ricerca nazionali e attuarli attraverso la realizzazione di progetti specifici. Essa è competente infatti a favorire la ricerca, la nascita di industrie nazionali volte all'applicazione di nuove tecniche di produzione, il controllo della sicurezza dell'industria nucleare – in termini di condizioni di impiego della manodopera, movimenti dei materiali e localizzazione geografica degli impianti – e l'instaurazione di rapporti internazionali nel medesimo settore.

sei Stati europei fondatori ritenevano che il ricorso all'energia nucleare fosse una soluzione appropriata al problema della sicurezza intesa in termini di diversificazione energetica e soddisfazione della domanda di energia proveniente dagli Stati. I medesimi Stati concepivano l'Euratom come un ente che avrebbe favorito il processo di integrazione europea e incoraggiato l'iniziativa economica privata.

L'opportunità della produzione di energia attraverso la fusione nucleare è divenuta successivamente oggetto di un vivace dibattito relativo alla sicurezza umana di tale fonte. Tale dibattito si è aggravato a seguito delle divergenze di opinioni e posizioni suscitate dall'incidente alla centrale nucleare di Chernobyl nella primavera 1986. L'incidente alla centrale elettrica nucleare di Fukushima nel marzo 2011 ha reso nuovamente attuale il dibattito siffatto. L'impatto dell'energia nucleare sull'ambiente è peraltro altresì controverso per quanto riguarda la gestione e lo smaltimento delle scorie altamente radioattive derivanti dai processi di produzione. È così che atti recenti del Consiglio Euratom promuovono il ricorso all'energia nucleare in via complementare all'energia prodotta attraverso fonti di origine diversa, tra cui quelle rinnovabili. L'opportunità di questo *mix* è evidenziata pure nella Direttiva n. 2012/27/UE sull'efficienza energetica<sup>34</sup>. Oltre all'obiettivo della diffusione di standard tecnici di sicurezza, l'Euratom persegue, in effetti, quello della riduzione delle emissioni, nonché quello 20-20-20 fissato dalla Commissione. La sua attività di promozione delle energie rinnovabili si realizza per lo più nel quadro della ricerca scientifica<sup>35</sup>.

#### 4. La ricerca di risposte ai problemi della sicurezza e della sostenibilità quale causa di conflitti di interessi sul piano internazionale

L'esigenza della ricerca di risposte comuni e quindi dell'istituzione di forme di cooperazione sul piano internazionale nel settore dell'energia rinnovabile sottintende interessi eterogenei e talvolta confliggenti degli Stati.

Gli Stati economicamente meno avanzati sono interessati a siffatta ricerca tanto per la lotta ai cambiamenti climatici, quanto per la soddisfazione su larga scala della domanda energetica delle proprie popolazioni. Dall'accesso all'energia dipende, tra l'altro, l'accesso a certe risorse naturali, come l'acqua, e ai sistemi moderni di comunicazione. Questi Stati tendono a essere tuttavia riluttanti a impegnarsi in modo vincolante a livello del diritto internazionale.

<sup>34</sup> Mi riferisco all'ultima versione della Direttiva sull'efficienza energetica, *supra*, nota 19, in particolare articoli 3, par. 1, d), e 15, par. 5.

<sup>35</sup> Segnalo, tra le altre, *Corrigendum to Council Decision 2006/970/Euratom concerning the seventh framework programme of the European Atomic Energy Community (Euratom) for nuclear research and training activities (2007 to 2011)*, Council Decision of 18 December 2006.

Una delle ragioni di tale riluttanza è che il gruppo dei paesi in via di sviluppo tende a seguire orientamenti differenti nel settore dell'energia. L'obiettivo della promozione delle energie rinnovabili in funzione della sostenibilità tende a non incontrare in particolare il favore di certi Stati emergenti produttori ed esportatori di petrolio. Gli Stati economicamente avanzati sono interessati alla ricerca di risposte comuni non solo per la lotta ai cambiamenti climatici, ma anche per la salvaguardia della propria competitività, in termini di diversificazione dei costi e delle fonti di approvvigionamento, attraverso forme di risparmio energetico. Questi Stati tendono a essere infatti tuttora i principali consumatori di energia<sup>36</sup>.

L'eterogeneità degli interessi statali si riflette sul grado di intensità della produzione normativa in materia di promozione delle energie rinnovabili. Tale intensità è più apprezzabile nel quadro dell'Unione europea che nel diritto internazionale a partecipazione tendenzialmente universale giacché nel diritto dell'Unione europea operano norme dotate di efficacia vincolante nella forma di obblighi vuoi di risultato vuoi di condotta. Tali norme europee sono incentrate sulla correlazione positiva tra ricorso a fonti rinnovabili, sicurezza e sostenibilità in termini di tutela dell'ambiente. Si tratta di un approccio coerente con l'accezione del principio di integrazione prevista all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>37</sup>. I risultati più articolati e incisivi, sotto il profilo dell'efficacia normativa, conseguiti nel quadro europeo sono inoltre strumentali al raggiungimento della sostenibilità e sicurezza sul piano squisitamente regionale di riferimento.

Queste due circostanze – rilevanza speciale della tutela dell'ambiente e del contesto regionale – appaiono le ragioni principali per le quali siffatti risultati stanno dando vita a conflitti di interesse nel quadro della cooperazione internazionale a partecipazione più ampia. Alcuni di questi conflitti sorgono perché la realizzazione della sostenibilità e sicurezza nel settore dell'energia a livello europeo, mediante la promozione dell'impiego di biocarburanti in funzione della lotta ai cambiamenti climatici, ha avuto un'incidenza negativa

<sup>36</sup> Già l'Agenda 21 sottolineava che "[d]eveloped countries, as the largest consumers of energy, are faced with the need for energy planning and management, promoting renewable and alternate sources of energy, and evaluating the life-cycle costs of current systems and practices as a result of which many metropolitan areas are suffering from pervasive air quality problems related to ozone, particulate matters and carbon monoxide. The causes have much to do with technological inadequacies and with an increasing fuelconsumption generated by inefficiencies, high demographic and industrial concentrations and a rapid expansion in the number of motor vehicles" (par. 7.47). Segnalo: J.S. DUFFIELD, *The Return of Energy Insecurity in the Developed Democracies*, in *Contemporary Security Policy*, 13 April 2012. Per quanto riguarda la dipendenza energetica degli Stati Uniti, si veda M. LEVI, *America's Energy Opportunity*, in *Foreign Aff.*, 2013, 92-104.

<sup>37</sup> A norma dell'art. 11 del TFUE, "[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

sulle condizioni di vita di piccoli agricoltori in Stati in via di sviluppo, soprattutto dell'Africa, dove tende a essere realizzata la coltivazione delle specie vegetali necessarie alla produzione di tali carburanti. In quegli Stati – privi sovente di legislazioni nazionali sulla proprietà terriera idonee a garantire a tali agricoltori l'accesso alla terra – si è affermata infatti la pratica dell'affitto e talvolta accaparramento di vaste porzioni dei terreni ad opera di investitori privati per la coltivazione delle suddette specie vegetali<sup>38</sup>. La garanzia della dimensione umana dello sviluppo sostenibile, sul piano internazionale tendenzialmente universale, risulta così alterata giacché la soddisfazione del diritto all'alimentazione di piccoli agricoltori in Stati in via di sviluppo dipende pressoché del tutto dal loro accesso alla terra.

Il problema ha assunto un rilievo internazionale speciale negli anni recenti. Per la salvaguardia delle prerogative di siffatti agricoltori, si sono mobilitate organizzazioni non governative e anche organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (*Food and Agriculture Organization*, FAO)<sup>39</sup>. Quest'ultima ha adottato alcuni atti non vincolanti sul piano internazionale tesi a conciliare i diversi interessi in gioco attribuendo rilevanza all'interesse dei piccoli agricoltori dei paesi in via di sviluppo a mantenere l'uso delle terre e quindi guadagnarsi un livello minimo di reddito da destinare alla sod-

<sup>38</sup> La Direttiva n. 2009/28, al punto 78 del preambolo, precisa che "[o]ccorre sorvegliare l'impatto della coltivazione della biomassa, dovuto ad esempio a modifiche della destinazione dei terreni, incluso lo spostamento, l'introduzione di specie esotiche invasive ed altri effetti sulla biodiversità, e gli effetti sulla produzione alimentare e sulla prosperità locale. La Commissione dovrebbe tener conto di tutte le fonti d'informazione pertinenti, compresa la mappa della fame della FAO. I biocarburanti dovrebbero essere promossi in maniera da incoraggiare una maggiore produttività agricola e l'utilizzo dei terreni degradati". Segnalo altresì il punto 85 del medesimo preambolo che auspica l'impiego dei "terreni degradati ripristinati" per aumentare la "superficie dei terreni agricoli" onde far fronte all'innalzamento della domanda di prodotti agricoli generata dalla crisi finanziaria del 2008.

<sup>39</sup> Mette conto menzionare: le *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* adottate dal Consiglio FAO nel 2004 ([www.fao.org/righttofood/about-right-to-food/en](http://www.fao.org/righttofood/about-right-to-food/en)); *L'Aquila Food Security Initiative (AFSI) and the Joint Statement on Global Food Security* adottato al termine del G8 tenutosi a L'Aquila nel 2009 ([www.g8italia.it](http://www.g8italia.it)); i *Five Rome Principles for Sustainable Global Food Security* adottati nel corso del World Summit on World Food Security del 2009 ([www.fao.org/fileadmin/templates/wfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfs/Summit/Docs/Final_Declaration)); i *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources (RAI Principles)* adottati congiuntamente da FAO, IFAD (*International Fund for Agriculture and Development*), UNCTAD (*UN Conference on Trade and Development*) e Banca mondiale nel 2009 ([www.fao.org/economic/est/issues/investments/prai/en](http://www.fao.org/economic/est/issues/investments/prai/en)); e le *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* adottate nel quadro della FAO nel 2012 ([www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-land-tenure/en](http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-land-tenure/en)). Per un commento a questi atti, segnalo: A. Perfetti, *The Path Towards an International Framework for Promoting Global Food Security*, in *Politeia*, 2013, 59-75.

disfazione dei bisogni alimentari primari personali e familiari, quand'anche l'ordinamento giuridico del loro Stato nazionale sia privo di una normativa sulla proprietà ovvero sull'affitto della terra<sup>40</sup>. Il fatto che l'azione normativa delle Nazioni Unite tenda a essere priva di efficacia vincolante facilita l'attribuzione di una rilevanza specifica alla correlazione positiva tra ricorso a fonti rinnovabili e tutela dei diritti dell'uomo derivante dal miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, specialmente di quelle degli Stati economicamente meno avanzati.

Relativamente all'incidenza sulla vita di relazione internazionale tendenzialmente universale della normativa europea in materia di promozione dei biocarburanti, un altro dato di prassi significativo è che, il 23 agosto 2012, l'Argentina ha attivato il sistema di soluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) contro l'Unione europea e la Spagna. Ad avviso dell'Argentina, le modalità di attuazione della Direttiva n. 2009/28 scelte da tale Stato sarebbero discriminatorie rispetto all'importazione nel mercato interno europeo di *biodiesel* da Stati terzi, qual è l'Argentina<sup>41</sup>.

Questo ricorso evidenzia che l'adozione di misure a favore dell'impiego dell'energia rinnovabile può essere causa di controversie tra Stati con un livello di sviluppo economico avanzato o comunque apprezzabile, in virtù della conflittualità tra sostenibilità e liberalizzazione<sup>42</sup>. Ciò emerge altresì dalle due controversie sorte nel quadro dell'OMC per le misure rispettivamente dell'Unione e del Canada volte a incentivare i programmi "feed-in tariff" poiché queste misure prevedevano, tra l'altro, incentivi a favore di attrezza-

<sup>40</sup> Per la dottrina, si vedano, in particolare, N.J. CHALIFOUR, P. KAMERI-MBOTE, L. HENG LYE and J.R. NOLON (a cura di), *Land Use Law for Sustainable Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; O. DE SCHUTTER, *The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, in *Harvard Int'l L. J.*, 2011, 503-559; J. VON BERNSTORFF, „Land-Grabbing”: Die UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure als Menschenrechtsstandard, in D. HANSCHERL and Others (a cura di), *Mensch und Recht. Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, 165-180. Preme segnalare che la Direttiva n. 2009/28, al punto 69 del preambolo, si riferisce al problema della sostenibilità della produzione di biocarburanti con riferimento alla questione della salvaguardia della biodiversità delle foreste primarie, richiamando al riguardo la definizione elaborata nel quadro della FAO. Sul punto: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Biofuels and Biodiversity*, CBD Technical Series No. 65, September 2012.

<sup>41</sup> La richiesta di consultazioni dell'Argentina all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC è stata presentata il 23 agosto 2012 per la presunta violazione dell'art. III del GATT e anche di alcune disposizioni dell'Accordo TRIMs. Si veda *European Union and a Member State - Certain Measures Concerning the Importation of Biodiesels* (WT/DS443/1, G/TRIMS/D/30 e G/L/994, consultabile al sito *web* dell'OMC: [www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>42</sup> Relativamente ai criteri di sostenibilità alla base della Direttiva n. 2009/28 e all'opportunità dell'avvio dei negoziati per un accordo internazionale multilaterale in materia, al fine di mitigare la conflittualità tra sostenibilità e liberalizzazione, segnalò S. Switzer, J.A. McMahon, *EU Biofuels Policy - Raising the Question of WTO Compatibility*, in *Int'l & Comp. L. Quart.*, 2011, 713-736.

ture e dispositivi locali rispetto a quelli importati<sup>43</sup>. Ad avviso della Cina e del Giappone, tali misure sarebbero discriminatorie e quindi incompatibili con gli obblighi di liberalizzazione posti da taluni Accordi sul commercio internazionale conclusi nel 1994 in occasione della nascita dell'OMC, soprattutto coi Trattati sulla liberalizzazione degli scambi commerciali (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), sulle sovvenzioni (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, SCM) e sugli ostacoli tecnici (*Technical Barriers to Trade Agreement*, TBT). Il ricorso della Cina contro l'Unione e due suoi Stati membri - Italia e Grecia - è ancora pendente<sup>44</sup>, mentre quello del Giappone contro il Canada si è concluso. In quest'ultimo caso il *panel* e l'Organo di appello non sono giunti a una conclusione univoca nei rispettivi Rapporti. Merita osservare, in particolare, che il *panel*, a differenza dell'Organo di appello, ha qualificato le misure controverse come discriminatorie a norma del GATT e dell'Accordo sulle misure relative agli investimenti (*Trade-Related Investment Measures Agreement*, TRIMs)<sup>45</sup>. A ogni buon conto, sia il *panel* sia l'Organo di appello hanno rigettato la pretesa del Giappone secondo cui le medesime misure costituivano sovvenzioni vietate dall'Accordo OMC<sup>46</sup>. Quale possibile soluzione a controversie simili una certa dottrina ha richiamato l'art. XX del GATT il quale prevede alcuni motivi di deroga al regime di liberalizzazione posto da siffatto Trattato, tra cui la tutela della salute e dell'ambiente<sup>47</sup>. La promozione dell'impiego di fonti di energia rinnovabili potrebbe essere considerata un motivo di deroga ulteriore autonomo rispetto a quelli previsti all'art. XX oppure un corollario della tutela dell'ambiente contemplata già dal medesimo articolo<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Si vedano *Canada - Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, e *Canada - Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, DS/412; ed *European Union and Member States - Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, DS452 (tutti questi casi sono consultabili al sito *web* dell'OMC: [www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>44</sup> Le consultazioni sono iniziate il 5 novembre 2012.

<sup>45</sup> Si vedano i Rapporti dei *panels* WT/DS412/R, WT/DS426/R, 19 dicembre 2012, specialmente paragrafi 7.112-7.113, 7.166-7.167, e il Rapporto dell'Organo di appello WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 6 maggio 2013, in particolare il par. 6.

<sup>46</sup> Si vedano i già citati Rapporti dei *panels*, specialmente par. 7.243, e Rapporto dell'Organo di appello (paragrafi 5.212-5.246), specialmente par. 5.246. L'Organo di appello nel Rapporto mostra un orientamento favorevole all'adozione di misure statali, volte alla lotta ai cambiamenti climatici. Si veda: S. SHADIKHODJAEV, *First WTO Judicial Review of Climate Change Subsidy Issues*, in *Am. J. Int'l L.*, 2013, 864-878.

<sup>47</sup> La letteratura sull'art. XX del GATT è molto estesa. In via generale, segnalò: R. WOLFRUM, *Article XX - General Exceptions*, in R. WOLFRUM, P.-T. STOLL, H. HESTERMEYER (eds.), *WTO - Trade in Goods*, Koninklijke, Brill, 2010, 544-559. Per la rilevanza dell'art. XX relativamente alla tutela della salute dopo l'istituzione dell'OMC, mi permetto di richiamare: P. Acconci, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2011, 383-394.

<sup>48</sup> Mi limito a citare: W.T. DOUMA, *Legal Aspects of the European Union's Biofuels Policy: Protection or Protectionism?*, in *German Yearbook Int'l L.*, 2010, in particolare 407-420; J.M. ENDRES, *Clearing the Air: the Meta-Standard Approach to Ensuring Biofuels Environmental*

### 5. Considerazioni conclusive

L'opportunità della ricerca sul piano internazionale ed europeo di un bilanciamento tra gli interessi in gioco nel settore dell'energia emerge chiara dalla prassi. Alla luce delle differenze economiche, finanziarie e tecniche che caratterizzano gli Stati e dell'eterogeneità delle esigenze – sostenibilità, sicurezza e liberalizzazione – suscettibili di rafforzare la loro cooperazione, un siffatto bilanciamento è forse l'unica soluzione praticabile, anche perché nel suddetto settore tanto l'obiettivo della sostenibilità quanto quelli della liberalizzazione e sicurezza possono incidere sulla garanzia effettiva dei diritti delle persona per i quali l'accesso all'energia tende a rappresentare ormai un presupposto indispensabile. La realizzazione di un bilanciamento ridurrebbe la conflittualità tra interessi di natura diversa – pubblica e privata – ed eviterebbe che la difformità tra i risultati sul piano regionale e quelli sul piano tendenzialmente universale si accentui ancora di più.

La diversificazione normativa esistente sul piano internazionale, in virtù della quale esistono sistemi di norme e meccanismi di garanzia, in linea di principio, differenti per settori diversi, non facilita la scelta delle modalità di realizzazione di tale bilanciamento. L'attribuzione di una rilevanza maggiore al principio di integrazione alla base dello sviluppo sostenibile negli atti internazionali ed europei relativi al settore dell'energia appare auspicabile affinché interessi e obiettivi diversi interagiscano in maniera confacente all'attuazione di una certa solidarietà intra e intergenerazionale cui dovrebbe ispirarsi la lotta ai cambiamenti climatici. Il mosaico creato dalla diversificazione determina infatti non solo l'incompletezza delle norme e degli strumenti a disposizione, ma anche incoerenza e talvolta una certa conflittualità tra obiettivi della vita di relazione internazionale potenzialmente complementari uno all'altro, quali la garanzia dell'accesso al cibo e all'energia, e pertanto un immobilismo, in definitiva, nella realizzazione dello sviluppo sostenibile e umano che non giova di per sé alla salvaguardia né degli interessi degli Stati né dell'ambiente e delle persone. Gli Stati prediligono tuttora l'adozione di strumenti non vincolanti relativamente a tali questioni allorché la promozione dell'impiego dell'energia rinnovabile sia finalizzata alla lotta alla povertà e quindi alla realizzazione dello sviluppo sostenibile in quanto umano. Al fine di un'applicazione più articolata del principio di integrazione, gli Stati e le organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite potrebbero

*and Social Sustainability*, in *Virginia Envtl. L. J.*, 2010, 73-120; K. LEE, *An Inherent Conflict Between WTO Law and a Sustainable Future? Evaluating the Consistency of Canadian Chinese Renewable Energy Policies with WTO Trade Law*, in *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, 2011-2012, 57-91, specialmente 90; P.D. FARAH, E. CIMA, *L'energia nel contesto degli Accordi dell'OMC: sovvenzioni per le energie rinnovabili e pratiche OPEC di controllo dei prezzi*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, 343-381, specialmente 364-367.

avviare tuttavia consultazioni e negoziati tesi alla conclusione di un trattato internazionale in materia di rinnovabili a partecipazione tendenzialmente universale nella forma di una convenzione quadro. La scelta di questo genere di trattato faciliterebbe la prestazione del consenso da parte degli Stati, giacché presupporrebbe l'accettazione di obblighi di cooperazione dal contenuto non dettagliato per il coordinamento di azioni comuni di indirizzo dell'attività degli Stati contraenti nel quadro dei rispettivi ordinamenti.