

La transizione energetica e le sfide alla democrazia

di Antonella Sciortino

La transizione energetica presenta implicazioni di varia natura (tecnologica, economica, giuridica, politica, ambientale per esemplificare) e le necessarie misure volte a realizzarla lanciano sfide poderose alla stessa democrazia. I profili di interesse per il diritto costituzionale toccati da questo tema sono molteplici e tutti di grande spessore teorico.

Il rapporto tra utilizzo delle risorse energetiche, sistema politico e modelli di democrazia non è certo inedito come emerge da una variegata letteratura che mostra la relazione “sinallagmatica” tra un dato tipo di fonte di energia e sviluppo democratico (T. Mitchell 2013) o ancora se si pensa alle implicazioni di un tipo di energia, come quella nucleare (civile e militare), che, nella sua declinazione militare, alcuni Stati utilizzano nei loro rapporti di forza (Heidegger 1955) come “arma geopolitica”.

Può, infatti, essere osservato che ad ogni mutamento epocale del paradigma tecnologico (si pensi al passaggio dalla centralità dello sfruttamento della terra all'utilizzo delle prime macchine industriali, dalla importanza del carbone come fonte prima di produzione energetica ieri all'introduzione di fonti rinnovabili oggi) si determini un altrettanto epocale mutamento politico, economico e sociale.

L'attuale sistema energetico deve confrontarsi con due principali questioni: il *climate change* causato in particolare dall'inquinamento delle emissioni di gas ad effetto serra prodotto dalle energie fossili, e la limitatezza delle stesse. A ciò si sono aggiunti tutti quei problemi derivanti dagli effetti della guerra in Ucraina sul fronte della dipendenza dal gas russo e dell'approvvigionamento energetico in generale.

La transizione energetica (o la sua declinazione al plurale come suggeriscono alcuni studi storici sull'energia (Fouquet, Smil, Grubler, Warr) è dunque una necessità non più rinviabile che porta con sé radicali trasformazioni sia in termini di riconversione dei modelli produttivi verso una economia ecosostenibile sia in termini di cambiamento nei modelli di consumo di ciascuno.

Non si tratta solo di rivedere i propri stili di vita sia come singoli

che come collettività all'interno di un processo di «negoziazione sociale» (Villalba) volto alla riduzione dei consumi energetici e a stimolare l'assunzione di scelte rispettose dell'ambiente, ma la transizione energetica finisce per interrogare la stessa tenuta dei modelli di democrazia delle società contemporanee e per ridisegnare, più in generale, la geografia del potere globale. Si pensi a come potranno cambiare gli equilibri in un “nuovo ordine mondiale” in cui i centri di produzione di energia saranno allocati in quei luoghi in cui le condizioni climatiche renderanno favorevole l'installazione dei sistemi di produzione di energia rinnovabile. Dalla centralizzazione tipica delle energie fossili si passerà gradualmente alla decentralizzazione di quelle rinnovabili incidendo significativamente su quell'oligopolio globale del settore del gas e del petrolio di cui fanno parte solo alcuni attori statali e colossi privati in grado oggi di dettare le regole del gioco.

L'energia tocca tutti gli aspetti della vita degli Stati sia al loro interno (sarà necessaria una maggiore cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo) che nei rapporti tra loro.

A livello europeo la strategia proposta dalla Commissione europea con l'*European Green Deal* (COM (2019) 640 final) rappresenta un cambiamento di rotta nel modello di disciplina dell'economia il cui approdo dovrebbe essere la neutralità climatica nel 2050. L'obiettivo è molto ambizioso perché non si propone solo l'eliminazione delle emissioni di gas ad effetto serra e la decarbonizzazione, ma delle sostanziali modifiche ad un modello di economia di mercato che dovrà fare i conti con scelte di politica industriale che incentivino e indirizzino le imprese verso modelli produttivi ecosostenibili (Pacchetto *Clean Energy for All*, 2018-2019). Per raggiungere tali obiettivi (tra cui anche una «società giusta e sostenibile», si legge nel documento), la Commissione ha dichiarato di volersi assumere i «costi sociali» di tale transizione. In questa nuova prospettiva le logiche di mercato e la crescita devono trovare un bilanciamento «rivisitato» alla luce di questi ambiziosi obiettivi. Quanto siano credibili (Bruti Liberati 2021) i propositi contenuti nella Comunicazione della Commissione solo il tempo potrà dirlo anche perché la relativa realizzazione è legata a molteplici fattori non tutti controllabili. La normativa europea in materia di energia chiama in causa in primo luogo le azioni dei singoli Stati ai quali chiede di elaborare il Piano Nazionale Integrato

LA TRANSIZIONE ENERGETICA 125

Energia e Clima (PNIEC) in modo da pianificare in modo organico e coerente gli interventi di tutti gli Stati membri. Ciò impegna questi ultimi a mettere a punto politiche pubbliche funzionali alla creazione delle condizioni necessarie alla transizione energetica in termini di incentivi economici, strumenti di sostegno e aiuto e, quando necessario, anche misure coercitive e sanzionatorie. Queste ultime comunque devono costituire una *extrema ratio* in quanto la partecipazione e la responsabilità della «società civile nel suo insieme, con le sue istituzioni territoriali, le sue autonomie private, le sue aggregazioni di interessi collettivi e sociali» (Amato 2022) devono essere il portato di scelte condivise e di un impegno comune verso la realizzazione di obiettivi di medio e lungo termine perché anche a beneficio delle generazioni future. Tutto ciò deve avvenire rispettando i paradigmi del modello democratico di organizzazione del potere politico e non cedere a derive autoritarie frequenti quando si tratta di decidere in situazioni dettate da urgenza. E qui viene in rilievo un altro grande tema di interesse per la nostra disciplina: come garantire consenso e legittimazione in contesti politici in cui la capacità decisionale è assai ridotta e, quando c'è, in specie sui grandi temi, si pone in termini binari producendo una radicalizzazione del dibattito pubblico?

Non potendo più contare sulla capacità aggregativa che i partiti del '900 avevano, sui temi cruciali come quello in discussione, le decisioni dovrebbero essere il precipitato di una condivisione quanto più ampia possibile al punto da renderle (tendenzialmente) immuni dai contingenti equilibri politici nella consapevolezza che la divisività alimenta resistenza all'osservanza. E in ambiti come questo, è appena il caso di dirlo, la responsabilità individuale e i comportamenti di ciascuno sono parti integranti della soluzione del problema.

La guerra in Ucraina, dagli esiti ancora imprevedibili, al di là della drammaticità che ogni evento bellico implica, ha riproposto il tema dell'energia come questione politica di primaria importanza spostando tuttavia l'asse su altre emergenze, quello del più difficile approvvigionamento (dopo la riduzione dei flussi dalla Russia) e dell'aumento dei prezzi del gas con le conseguenti ricadute sul funzionamento del sistema economico-produttivo e su quello sociale. L'UE ha risposto ai rischi per la sicurezza nell'approvvigionamento energetico in prima battuta con il programma *Repower EU* con l'obiettivo di ridurre di due terzi la dipen-

denza dal gas russo entro la fine del 2022, e da ultimo con un regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre contenente una messe di misure temporanee (e straordinarie) per contenere il rincaro dei prezzi dell'energia a tutela dei consumatori e delle imprese assicurando una risposta unica e coordinata da parte dell'UE. In tal modo può essere scongiurato che, misure esclusivamente nazionali, possano alterare, tra l'altro, la parità di condizioni tra le imprese che operano nel mercato dell'energia dell'UE. Il coordinamento unionale inoltre diviene cruciale per garantire il principio di "solidarietà energetica" (GCUE, causa C-848/19 P, *Germania/Polonia*) necessario in un mercato interno dell'energia in cui i sistemi elettrici degli Stati membri sono fortemente integrati.

Alcune domande.

La guerra in Ucraina accelera la transizione energetica oppure la ostacola? Se già la transizione è una sfida epocale per le nostre fragili democrazie, come esse potranno cumulare questo compito con quello di affrontare le conseguenze della guerra?

Da un lato l'incertezza prodotta dalla guerra (esigenza di garantire la sicurezza energetica e contenere l'aumento dei prezzi) con la contrapposizione tra blocchi di Paesi possono rallentare il contrasto al *climate change* e il processo di transizione verso la neutralità carbonica, dall'altro la crisi del gas, determinata dallo stesso evento bellico, rende più impellente la stessa transizione verso le rinnovabili.

L'"egoismo energetico" dimostrato dalla Germania (con il pacchetto da 200 miliardi per supportare famiglie e imprese dinanzi agli aumenti dei prezzi dell'energia) segna una vistosa distonia alla solidarietà europea. E in ogni caso alla lunga queste misure sono finanziariamente sostenibili? Ci sono le alternative che siano compatibili con la democrazia?

Le trasformazioni epocali di cui si è fatto cenno necessitano di un tessuto democratico solido. Le scelte che vanno compiute fanno entrare in gioco la capacità di governo e quella di ottenere consenso e legittimazione. Sapranno le democrazie odierne, anche quelle più fragili (Amato), governare i cambiamenti che la transizione energetica presuppone?