

## L'energia come responsabilità dello “Stato” e del “privato”

di

Patrick Sikora\*

**Sommario:** I. Introduzione. II. La responsabilità come modello con sei elementi. 1. Il soggetto della responsabilità. 2. L'oggetto di responsabilità. 3. L'attribuzione di responsabilità. 4. Il margine di discrezionalità come presupposto della responsabilità. 5. Il parametro di un comportamento responsabile. 6. La supervisione di un comportamento responsabile. III. Strutturare la responsabilità per l'energia. 1. La diversità di attori nella governance energetica. 2. L'energia come mosaico di oggetti di responsabilità. 3. L'eterogeneità delle forme di responsabilità come problema di attribuzione. 4. Neutralità tecnologica e la discrezionalità. 5. Il conflitto di obiettivi come problema di formazione del parametro. 6. Dilemmi di supervisione della governance energetica. IV. Resilienza e chiarezza di responsabilità nella policrisi energetica. 1. La policrisi energetica come situazione di pericolo. 2. La resilienza e la governance energetica. 3. La chiarezza di responsabilità come fattore chiave di resilienza.

### I. Introduzione.

L'energia è fondamentale per lo Stato democratico e pluralista dell'era moderna: il compito elementare di fornire servizi di interesse generale, un'economia competitiva, il progresso della digitalizzazione e l'intera comunità dipendono da un approvvigionamento energetico sostenibile, accessibile e affidabile.<sup>1</sup> La Corte costituzionale federale tedesca – il *Bundesverfassungsgericht* – ha paragonato la sua

---

\* Assistente presso la Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht di Prof. Dr. M. LUDWIGS (contatti: patrick.sikora@uni-wuerzburg.de). Questo testo si basa su una relazione presentata dall'autore il 26 giugno 2024 a Cassino in occasione di una conferenza su “Legge e contratto, autonomia ed eteronomia nello stato democratico pluralista” organizzata da Prof. dr. V. BALDINI. L'autore ha utilizzato DeepL per la sua traduzione. Un ringraziamento speciale va al Prof. Dr. M. LUDWIGS (Würzburg) per i suoi consigli sul contenuto e ai Dr. F. VERRICO (Würzburg), G. FERRARIO (Pavia) e L. ZOLI (Pavia) per aver migliorato la traduzione.

<sup>1</sup> K. ALBATH/J. KAMMER/G. KIRCHHOF/S. KOOTHS/D. MUND/S. SIMON/N. TAYSEN, *Europa muss seine Kraftquellen pflegen*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (F.A.Z.), 18 aprile 2024, p. 6.

importanza all'interesse per il "pane quotidiano".<sup>2</sup> La disponibilità costante di energia sufficiente è un bene comune assoluto.<sup>3</sup> I beni comuni assoluti (in tedesco: *absolute Gemeinschaftsgüter*) sono valori generalmente riconosciuti e indipendenti dalle rispettive politiche della comunità.<sup>4</sup> La sicurezza energetica è quindi una preoccupazione onnipresente dello "Stato" e del "privato"<sup>5</sup> – in Germania come in Italia, in tutta Europa e nel mondo.

Ciononostante, l'uso irresponsabile dell'energia ha portato i Paesi e le società di tutto il mondo a una policrisi energetica.<sup>6</sup> Il cambiamento climatico minaccia i mezzi di sussistenza delle generazioni future. Le strozzature nell'approvvigionamento possono minacciare non solo i mezzi di sussistenza economici, ma nel peggiore dei casi anche le vite umane. Però, la crisi energetica e climatica non porta necessariamente alla catastrofe.<sup>7</sup> Le crisi sono generalmente situazioni aperte.<sup>8</sup> La realizzazione di scenari positivi e negativi è ugualmente possibile. Gli attori statali e privati possono collaborare per aprire la strada a un'era moderna di neutralità climatica e sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, questo percorso conduce inevitabilmente attraverso la *terra incognita*. Nella trasformazione dei sistemi energetici sembrano inevitabili *trial and error*.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgericht, 11 ottobre 1994, 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (206).

<sup>3</sup> Bundesverfassungsgericht, 16 marzo 1971, 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66 = BVerfGE 30, 292 (324).

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, 17 luglio 1961, 1 BvL 44/55 = BVerfGE 13, 97 (107).

<sup>5</sup> Per una distinzione categorica simile tra "Stato" e del "privato", cfr. G. F. SCHUPPERT (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat – Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Baden-Baden, 1999.

<sup>6</sup> Per il concetto di policrisi v. sotto (sezione IV.1.).

<sup>7</sup> I catastrofi caratterizzano "la svolta verso il declino" (nell'originale tedesco: "Wendung zum Niedergang"); v. C. GUSY, *Katastrophenschutzrecht, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2011, p. 85 ss, in particolare p. 86; sulla relazione tra i termini "crisi" e "catastrofe" M. LUDWIGS, *Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, Band 83 (2024), p. 138 ss., in particolare p. 141 ss.

<sup>8</sup> Sulla crisi come concetto interdisciplinare cfr. M. LUDWIGS, *Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz*, cit., p. 138 ss.; v. anche sotto (sezione IV.1.).

<sup>9</sup> Sullo sfondo della crisi del gas nel 2022/2023, cfr. M. KMENT, M. ROSSI (Hrsg.), *Zeitenwende in der Energieversorgung – Neujustierung des rechtlichen Rahmens*, Tübingen, 2024.

Una sfida centrale del nostro tempo è quindi lo sviluppo di strutture giuridiche, economiche e politiche caratterizzate da robustezza, elasticità, adattabilità e apertura alle trasformazioni. L'obiettivo generale della politica, dell'economia e della società dovrebbe essere lo sviluppo di una governance energetica resiliente.<sup>10</sup> Il diritto può contribuire con idee per migliorare la legislazione in materia di energia e protezione del clima.

A tal fine, le osservazioni che seguono si concentrano sulla responsabilità come concetto giuridico e si focalizzano sull'approccio di A. Voßkuhle – i sei elementi della responsabilità (II.). Questo modello viene quindi applicato alle strutture della governance energetica (III.). Infine, su questa base viene sviluppato un approccio per migliorare la resilienza della governance energetica (IV.).

## II. La responsabilità come modello con sei elementi.

Il concetto di responsabilità è onnipresente nei discorsi politici, filosofici, teologici e giuridici e nella letteratura accademica.<sup>11</sup> Tuttavia, non esiste un concetto standardizzato di responsabilità.<sup>12</sup> Di conseguenza, nella dottrina tedesca del diritto costituzionale e amministrativo c'è disaccordo sull'utilità del termine.<sup>13</sup> I sostenitori vedono nella responsabilità la "chiave per una teoria dello Stato del presente e del futuro"<sup>14</sup>, "un'essenza dello Stato costituzionale"<sup>15</sup>, una "struttura costituzionale invisibile"<sup>16</sup> e una "categoria fondamentale e formatrice di sistemi e

---

<sup>10</sup> Per il concetto di resilienza della governance energetica v. sotto (sezione IV.1.).

<sup>11</sup> Per una panoramica sul concetto di responsabilità cfr. H. DREIER, *Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, in U. NEUMANN/L. SCHULZ (Hrsg.), *Verantwortung in Recht und Moral, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP)*, Beiheft 74, Stuttgart, 2000, p. 9 ss.

<sup>12</sup> Sulla funzione e la legittimazione del termine "responsabilità" nel diritto pubblico J. H. KLEMENT, *Verantwortung*, Tübingen, 2006.

<sup>13</sup> La seguente rappresentazione dello spettro di opinioni nella giurisprudenza tedesca si basa su: A. VOßKUHLE, *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verwaltung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, Band 62 (2003), p. 271, nota 10.

<sup>14</sup> P. SALADIN, *Verantwortung als Staatsprinzip*, Bern, Stuttgart, 1984, p. 99 (nell'originale tedesco: "Schlüssel zu einer Staatstheorie der Gegenwart und Zukunft").

<sup>15</sup> U. DI FABIO, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, Tübingen, 2001, p. 105 (nell'originale tedesco: "eine Essenz der Verfassungsstaatlichkeit").

<sup>16</sup> *Ibidem* (nell'originale tedesco: "unsichtbare konstitutionelle Grundstruktur").

di azioni della scienza politica e amministrativa”<sup>17</sup>. I critici formulano preoccupazioni fondamentali: come categoria giuridica, “la responsabilità è troppo vaga per poterne ricavare anche principi generali”<sup>18</sup>. Gli accademici devono quindi chiedersi “se il concetto di responsabilità possa essere utilizzato a lungo termine in modo significativo nella dottrina e nella pratica giuridica”<sup>19</sup>. Si suggerisce addirittura di “rinunciare alla categoria della responsabilità”<sup>20</sup>.

Vorrei posizionarmi nel mezzo, tra i due schieramenti. A mio avviso, la responsabilità come concetto giuridico ha ancora un potenziale inutilizzato. La sua realizzazione richiede l’applicazione di modelli che possano essere utilizzati in diverse aree del diritto e che siano adatti a diversi ambiti della vita. Data l’abbondanza di diversi concetti di responsabilità, vorrei concentrarmi su un approccio che soddisfi questi requisiti. Le osservazioni che seguono si focalizzano quindi sulla struttura di *A. Voßkuhle* – i sei elementi della responsabilità: il soggetto (1.), l’oggetto (2.), l’attribuzione (3.), la discrezionalità (4.), il parametro (5.) e la supervisione (6.).<sup>21</sup>

### **1. Il soggetto della responsabilità.**

I soggetti della responsabilità possono essere persone fisiche o giuridiche. La responsabilità ha senso come concetto solo se viene assegnata a un soggetto. Deve essere possibile rispondere alla domanda su chi è responsabile e chi no. *F. A. Hayek*

---

<sup>17</sup> R. PITSCHAS, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren – Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, München, 1990, p. 9 (nell’originale tedesco: “grundlegende und systembildende wie ebenso handlungsanleitende Kategorie der Staats- und Verwaltungswissenschaften”).

<sup>18</sup> R. SCHMIDT, *Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1988, p. 1144 (§ 83 Rn. 6), nota 8; cfr. in questo contesto anche la critica di J. A. KÄMMERER, *Privatisierung*, Tübingen, 2001, p. 433–439.

<sup>19</sup> H. C. RÖHL, *Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?*, in *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht – Werkstattgespräch aus Anlaß des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Die Verwaltung*, Beiheft 2, 1999, p. 33 (55).

<sup>20</sup> R. SCHMIDT, *Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht. Reformbedarf – Reformanstöße – Reformansätze*, *Verwaltungs-Archiv (VerwArch)*, 91. Band, 2000, p. 149 ss., in particolare p. 158 (nell’originale tedesco: “auf die Kategorie der Verantwortung zu verzichten”).

<sup>21</sup> Le seguenti spiegazioni dei sei elementi di responsabilità si basano su A. VOßKUHLE, *Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor*, in G. FOLKE SCHUPPERT (Hrsg.), op. cit., p. 47 ss., in particolare pp. 53–56; cfr. anche U. DI FABIO, op. cit., pp. 106–108, che, tuttavia, identifica solo quattro elementi: il soggetto, il destinatario, l’ambito e le conseguenze.

ha riassunto questa intuizione in una frase: "Come la proprietà di tutti è proprietà di nessuno, così la responsabilità di tutti è responsabilità di nessuno"<sup>22</sup>.

## **2. L'oggetto di responsabilità.**

Inoltre, la responsabilità richiede sempre un oggetto. Si è responsabili di qualcosa. Gli oggetti della responsabilità possono assumere forme diverse: un'azione, un'omissione, una conseguenza, la conservazione o la realizzazione di uno stato. L'adempimento dei compiti è al centro della responsabilità politica e statale.

## **3. L'attribuzione di responsabilità.**

La responsabilità sorge quando c'è un'attribuzione tra soggetto e oggetto. Questa attribuzione avviene attraverso giudizi di valore, che possono derivare da costituzioni, leggi, azioni amministrative o contratti. Può basarsi su criteri soggettivi o oggettivi.<sup>23</sup>

## **4. Il margine di discrezionalità come presupposto della responsabilità.**

Il presupposto dell'attribuzione è l'esistenza di un margine di decisione e di azione. Un soggetto il cui comportamento è completamente determinato non può assumersi la responsabilità. L'azione responsabile richiede sempre una concretizzazione indipendente all'interno di un ambito.<sup>24</sup>

## **5. Il parametro di un comportamento responsabile.**

Ogni azione responsabile richiede un sistema di norme e valori che orientino il comportamento del soggetto. Possono essere regole che specificano ciò che è permesso o proibito. Anche gli obiettivi possono costituire un punto di riferimento.

## **6. La supervisione di un comportamento responsabile.**

Dopo tutto, la responsabilità richiede una supervisione. Chiunque venga meno alle proprie responsabilità deve rispondere a un'autorità superiore. Tali autorità sono la

---

<sup>22</sup> F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, London, 1960 (nell'originale inglese: "As everybody's property in effect is nobody's property, so everybody's responsibility is nobody's responsibility."); cfr. anche F. A. HAYEK, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen, 1971, p. 102 (nella versione tedesca: "So wie jedermanns Eigentum niemandes Eigentum ist, so ist auch jedermanns Verantwortung niemandes Verantwortung").

<sup>23</sup> Per i criteri di attribuzione cfr. R. ZIPPELIUS, *Varianten und Gründe rechtlicher Verantwortlichkeit*, in E.-J. LAMPE (Hrsg.), *Verantwortlichkeit und Recht, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 14, Opladen, 1989, p. 257 ss.

<sup>24</sup> Cfr. R. PITSCHAS, op. cit., p. 257 ss.

propria coscienza, Dio, il pubblico, gli organi di controllo e i tribunali. Il giudizio di responsabilità non deve necessariamente essere collegato a una sanzione. La natura vincolante della responsabilità è indipendente dalla possibilità di esecuzione forzata, se necessario.<sup>25</sup>

### **III. Strutturare la responsabilità per l'energia.**

L'approccio descritto – i sei elementi della responsabilità – si caratterizza per la sua chiarezza e universalità. Ma come si comporta il modello quando viene applicato in una realtà di vita complessa?

Affronterò questa domanda nelle osservazioni che seguono e applicherò i sei elementi di responsabilità come un modello alle strutture della governance energetica esistente. A mio avviso, la governance energetica comprende fondamentalmente tutte le strutture di regolamentazione e coordinamento che servono a garantire la protezione del clima e la sicurezza dell'approvvigionamento.<sup>26</sup> In tale macroprospettiva vorrei illustrare la natura sfaccettata e la complessità del tema "energia". Mi concentro qui sugli elementi centrali del sistema. Naturalmente, questo non si tradurrà in un modello perfetto di governance energetica.

Tuttavia, è possibile indicare diversi contesti per approfondire la discussione sull'energia come responsabilità dello "Stato" e del "privato". Seguendo la struttura dei sei elementi di responsabilità, ho identificato sei aree tematiche per analisi più approfondite: la diversità degli attori nella governance energetica (1.), il mosaico degli oggetti di responsabilità (2.), l'eterogeneità delle forme di responsabilità (3.), la connessione tra l'apertura alla tecnologia e la discrezionalità (4.), il problema degli obiettivi contrastanti nella formazione delle scale (5.) e i dilemmi della supervisione (6.).

#### **1. La diversità di attori nella governance energetica.**

---

<sup>25</sup> W. KRAWIETZ, *Theorie der Verantwortung – neu oder alt? – Zur normativen Verantwortungsattribution mit Mitteln des Rechts*, in K. BAYERTZ (Hrsg.), *Verantwortung – Prinzipien oder Problem?*, Darmstadt, 1995, p. 184 ss., in particolare p. 199.

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli sulla governance energetica in Germania v. P. STROMBERG, *Governance-Strukturen im Energierecht*, Berlin, 2019.

Il punto di partenza della mia strutturazione della responsabilità per l'energia è la questione del soggetto della responsabilità: Chi è responsabile dell'energia? In altre parole: Chi è responsabile di tenere le luci accese, l'appartamento caldo e l'auto con abbastanza carburante nel serbatoio? Chi è responsabile dell'uso economico ed efficiente dell'energia?

La risposta rivela una varietà di persone fisiche e giuridiche appartenenti alle categorie "Stato" e "privato":<sup>27</sup> il termine "Stato" comprende di per sé diverse strutture e istituzioni. In Germania, ad esempio, occorre distinguere tra il livello federale (*Bund*), i 16 Stati federali (*Länder*) e le migliaia di comuni (*Kommunen*) come autorità regionali indipendenti di diritto pubblico. Inoltre, ci sono attori particolari come l'Agenzia federale per tutte le reti (*Bundesnetzagentur*), un'autorità amministrativa indipendente, che agisce per conto del governo federale, ma che, come autorità di regolamentazione, agisce in modo ampiamente indipendente dal governo e dal parlamento.<sup>28</sup> Da un punto di vista esterno, entrano in gioco l'Unione Europea, i suoi Stati membri, altri Paesi terzi e organizzazioni internazionali come l'Agenzia Internazionale per l'Energia (*International Energy Agency – IEA*), l'Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili (*International Renewable Energy Agency – IRENA*), l'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization – WTO*) e le Nazioni Unite, in particolare come organizzatore delle sue conferenze sul clima.

La categoria "privato" comprende attori ancora più diversi. L'attenzione è rivolta alle aziende energetiche locali, regionali e internazionali e alle loro associazioni nazionali ed europee. Anche i privati, i clienti aziendali e le industrie ad alta intensità energetica sono di per sé importanti. Data la rilevanza sociale della protezione del clima e della sicurezza dell'approvvigionamento, anche la società civile e tutti i cittadini devono essere coinvolti. L'importanza esistenziale

---

<sup>27</sup> Per una panoramica dettagliata, v. AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Who is who der Energiewende in Deutschland – Ansprechpartner in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Berlin, 2015; cfr. anche P. FINK, M. KACHEL, H. TIERMANN, *Energiewende verstehen: Handlungsstrategien, Akteure, Regulierung*, WISO direkt, novembre 2013; M. KNODT, J. KEMMERZELL, *Akteure und Institutionen, Aus Politik und Zeitgeschichte (Thema: Energiepolitik)*, 46–47/2022, p. 25 ss.

<sup>28</sup> Cfr. C. KREUTER-KIRCHHOF, *Die Stellung der Bundesnetzagentur nach der Novelle des EnWG*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2024, p. 9 ss.

dell'energia rende, in ultima analisi, ogni singolo individuo un attore della governance energetica.

Tuttavia, la diversità degli attori non si basa solo sulla loro moltitudine e varietà. I cambiamenti di ruolo aumentano la complessità dell'analisi. I privati, ad esempio, non sono più solo consumatori, ma stanno diventando produttori di energia con pannelli solari su case e garage. Le auto elettriche in garage e le batterie di accumulo in cantina sono destinate a contribuire alla stabilizzazione delle reti elettriche. Le agenzie governative, da parte loro, non si limitano a compiti sovrani. Da sempre esse operano anche sul mercato come società energetiche.<sup>29</sup> Ma dopo lunghe fasi di privatizzazione, in Germania si osserva attualmente una tendenza opposta: la "rimunicipalizzazione" (in tedesco: *Rekommunalisierung*).<sup>30</sup> Le città e i comuni stanno invertendo la tendenza alla privatizzazione e riprendono il controllo delle aziende energetiche locali. In caso di crisi acuta, lo Stato può anche intervenire sul mercato con strumenti quali l'amministrazione fiduciaria e la nazionalizzazione. L'acquisizione del controllo di *Gazprom-Germania* e *Rosneft Deutschland* da parte della *Bundesnetzagentur* nel 2022 ha dimostrato quanto rapidamente possano cambiare i ruoli nella governance energetica.<sup>31</sup>

## **2. L'energia come mosaico di oggetti di responsabilità.**

Dopo questa descrizione della diversità degli attori, le mie prossime domande sono: come si può descrivere l'energia come oggetto di responsabilità? Qual è la responsabilità per l'energia? Di cosa si assumono la responsabilità i vari soggetti?

Uno sguardo più attento alla governance energetica esistente rivela un mosaico di oggetti di responsabilità: nel processo tecnico si può distinguere tra generazione, trasporto, distribuzione e consumo di energia. I settori dell'elettricità, degli edifici,

---

<sup>29</sup> Cfr. J. WOLFF, *Rechtliche Rahmenbedingungen kommunalwirtschaftlichen Handelns in der Energiewirtschaft*, in J.-P. SCHNEIDER, C. THEOBALD (Hrsg.), *Recht der Energiewirtschaft*, p. 183 ss.

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli sulla rimunicipalizzazione in Germania cfr. p. es. J. GÖBMANN, *Rekommunalisierung von Energienetzen*, Berlin, 2018; L. v. RUMMEL, *Rechtliche Aspekte der Rekommunalisierung*, Berlin e altri, 2018.

<sup>31</sup> Per maggiori informazioni sulle procedure, consulti il sito web di *Bundesnetzagentur* (<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Treuhand/start.html>)

dei trasporti e dell'industria interessano diversi ambiti della vita in cui l'energia è al centro. Anche le varie fonti energetiche – come elettricità, petrolio, gas e idrogeno – possono essere intese come oggetti di responsabilità indipendenti. Tuttavia, ritengo che sia più importante affrontare i due compiti fondamentali associati all'energia: la protezione del clima e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Cominciamo dalla protezione del clima: con l'Accordo di Parigi, la comunità globale ha annunciato la neutralità climatica per mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali.<sup>32</sup> Questo compito globale può essere quantificato in bilanci dei gas serra, trasposto a livello europeo e nazionale e infine distribuito tra i settori ad alta intensità di emissioni. Può essere tradotto nella riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nell'espansione delle energie rinnovabili e nell'aumento dell'efficienza energetica. Anche la sicurezza dell'approvvigionamento è un compito complesso:<sup>33</sup> implica la disponibilità ininterrotta delle fonti energetiche necessarie per coprire il fabbisogno energetico attuale e futuro. I prezzi devono rimanere accessibili per le aziende, i privati e le autorità pubbliche.<sup>34</sup> Il valore di riferimento può essere la domanda di ciascun individuo e/o della collettività. La sicurezza energetica ha anche una componente tecnica legata alle infrastrutture. Richiede la fattibilità tecnica ed economica e la sostenibilità ecologica degli strumenti utilizzati.

### **3. L'eterogeneità delle forme di responsabilità come problema di attribuzione.**

Questa descrizione di soggetti e oggetti solleva la questione dell'attribuzione di responsabilità tra i due elementi. La risposta dipende principalmente dalla

---

<sup>32</sup> UNTS vol. 3156, p. 79 (n. 54113); cfr. tra l'altro C. KREUTER-KIRCHHOF, *Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts – eine neue Chance für den Klimaschutz*, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 2017, p. 97 ss.; A. PROELß, *Klimaschutz im Völkerrecht nach dem Paris Agreement: Durchbruch oder Stillstand?*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 2016 (Spezial Parisabkommen), p. 58 ss.

<sup>33</sup> Per quanto segue v. P. SIKORA, *Grundstrukturen der Energieversorgungssicherheit*, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2023, p. 2989 ss.; cfr. anche M. LUDWIGS, *Unionsrechtliche Rahmenseetzungen zur Bewältigung der Energiekrise*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2023, p. 506 ss., in particolare p. 511.

<sup>34</sup> Per la discussione di *affordability* D. A. DEESE, *Energy: Economics, Politics and Security*, *International Security*, Vol. 4. No. 3 (1979/80), p. 140 ss., in particolare p. 140.; M. LUDWIGS, *Unionsrechtliche Rahmenseetzungen zur Bewältigung der Energiekrise*, cit., in particolare p. 511.

disciplina. Etica e morale, giurisprudenza, economia e scienze politiche adotteranno prospettive molto diverse. Anche all'interno della giurisprudenza le modalità di attribuzione differiscono in modo significativo nel diritto pubblico, nel diritto penale e nel diritto civile. In comune hanno una sola cosa: nessuno può dare una risposta semplice alla questione dell'attribuzione della responsabilità nella governance energetica.

Davvero nessuno? A prima vista, il *Bundesverfassungsgericht* sembra formulare risposte sorprendentemente chiare. Da un lato, la costituzione tedesca (*Grundgesetz*) obbliga lo Stato a proteggere il clima.<sup>35</sup> I diritti fondamentali e l'obiettivo statale dell'articolo 20a della *Grundgesetz*<sup>36</sup> costituiscono il fondamento costituzionale di questa responsabilità. Dall'altro, anche la sicurezza dell'approvvigionamento è una responsabilità dello Stato. Serve alla realizzazione della dignità umana, delle libertà civili, del funzionamento dell'economia e dello stato sociale.<sup>37</sup>

Il problema di questa semplice risposta è che, in realtà, lo Stato non può assolvere da solo nessuno dei due compiti: né la protezione del clima né la sicurezza dell'approvvigionamento. Il *Bundesverfassungsgericht* e la giurisprudenza tedesca ne sono consapevoli. Pertanto, distinguono tra diverse forme di responsabilità. A questo proposito, considero centrale la dicotomia tra responsabilità di adempimento (*Erfüllungsverantwortung*) e responsabilità di garanzia (*Gewährleistungsverantwortung*).<sup>38</sup> La responsabilità di garanzia in questo senso

---

<sup>35</sup> Cfr. in particolare *Bundesverfassungsgericht*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 = BVerfGE 157, 30 – Klimaschutz, in particolare *Leitsatz* n. 2.

<sup>36</sup> Confronto nell'ambito della Costituzione italiana l'art. 9, c. 3, Cost.; cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, *Rivista AIC*, 3/2023, p. 132 ss.

<sup>37</sup> *Bundesverfassungsrecht*, 16 marzo 1971, 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66 = BVerfGE 30, 292 (323 f.); *Bundesverfassungsgericht*, 20 marzo 1984, 1 BvL 28/82 = BVerfGE 66, 248 (258); *Bundesverfassungsgericht*, 11 ottobre 1994, 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (206); *Bundesverfassungsgericht*, 17 dicembre 2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 = BVerfGE 134, 242 (338); cfr. anche H. EIBENSTEIN, *Energieversorgungssicherheit und das System öffentlich-rechtlicher Ersatzleistungen: Entschädigungsansprüche im Fall einer zur Versorgungssicherung erfolgenden Gasregulierung*, *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.)*, 2023, p. 133 ss., in particolare p. 133 s.; M. LUDWIGS, *Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in Krisenzeiten*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2022, p. 1086 ss., in particolare p. 1086.

<sup>38</sup> Per maggiori dettagli sulla responsabilità di garanzia (*Gewährleistungsverantwortung*) v. A. VOBKUHLE, *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verwaltung*, in particolare p. 307 ss.

significa che lo Stato non deve fornire le prestazioni, ma assicurare che esse siano fornite. Tuttavia, vengono discusse molte altre categorie – troppo spesso senza una precisa demarcazione (ad esempio *Auffangverantwortung*, *Maßstabsverantwortung*, *Vorbereitungsvantwortung*, *Verfahrensverantwortung*, *Implementationsverantwortung*, *Kontrollverantwortung* e *Folgenverantwortung*).<sup>39</sup> Mi riferisco a questo fenomeno come eterogeneità delle forme di responsabilità. Esso rende l'attribuzione legale della responsabilità nella governance energetica un problema ancora più difficile. In questo senso, la richiesta di una riduzione della complessità dogmatica può essere pienamente condivisa.<sup>40</sup>

#### 4. Neutralità tecnologica e la discrezionalità.

Nel contesto della governance energetica, il dibattito sulla discrezionalità come quarto elemento di responsabilità mette a fuoco – tra altro –<sup>41</sup> la controversia sulla neutralità tecnologica.<sup>42</sup> Le restrizioni sul riscaldamento, l'energia nucleare come fonte di elettricità, la *Carbon Capture and Utilization* (CCU) e il potenziale degli *e-fuels* e dell'idrogeno sono attualmente questioni controverse.

La neutralità tecnologica comprende generalmente due dimensioni:<sup>43</sup> innanzitutto, un progetto neutrale si prefigge un obiettivo – come la riduzione delle emissioni di gas serra – e lascia ampio margine di discrezionalità ai livelli inferiori. Pertanto,

---

<sup>39</sup> Cfr. R. SCHMIDT, *Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht. Reformbedarf – Reformanstöße – Reformansätze*, cit., in particolare p. 157 s.

<sup>40</sup> Cfr. VOßKUHLE, *Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor*, cit., in particolare p. 86 ss. ("Gebot der Komplexitätsreduktion"); cfr. anche R. SCHMIDT, *Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht. Reformbedarf – Reformanstöße – Reformansätze*, cit., in particolare p. 158.

<sup>41</sup> Nel contesto dell'organizzazione statale, ad esempio, anche la posizione delle autorità amministrative indipendenti (in particolare della *Bundesnetzagentur*) e la tensione con i principi della responsabilità democratica è un tema importante; cfr. p. es. C. KREUTER-KIRCHHOF, *Die Stellung der Bundesnetzagentur nach der Novelle des EnWG*, cit.; M. LUDWIGS *Die Bundesnetzagentur auf dem Weg zur Independent Agency? – Europarechtliche Anstöße und verfassungsrechtliche Grenzen*, *Die Verwaltung*, 44 (2011), p. 41 ss.; *idem*, *Das Unabhängigkeitspostulat des Unionsrechts und seine überfällige Umsetzung in der Energieregulierung*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2023, p. 585 s.

<sup>42</sup> Sulla distinzione tra apertura tecnologica e neutralità tecnologica v. AGORA VERKEHRSWENDE, *Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende. Kritische Beleuchtung eines Postulats – Kurzfassung*, Berlin, 2020, p. 8; sul tema dell'apertura tecnologica nel dibattito politico in Germania v. p. es. G. MATZIG, *Wir sind da ganz offen*, *Süddeutsche Zeitung (S.Z.)*, 24 aprile 2023, p. 9.

<sup>43</sup> Per quanto segue v. AGORA VERKEHRSWENDE, op. cit., p. 7.

non fissa obiettivi specifici per settori come l'elettricità, il riscaldamento, i trasporti e l'industria. D'altro canto, le normative neutrali si astengono dal trattare in modo diseguale le singole tecnologie e lasciano la scelta agli attori coinvolti. Ciò si basa sul presupposto che tali soggetti abbiano un migliore accesso alle informazioni decentrate sui costi e sui benefici delle diverse opzioni.

Nel contesto della responsabilità per l'energia, diventa chiaro che qualsiasi restrizione dell'apertura tecnologica da parte delle autorità pubbliche riduce la responsabilità degli attori privati – e viceversa. Questo ci porta a una controversia fondamentale: chi adempie meglio alla responsabilità per l'energia – lo "Stato" o il "privato"?

##### **5. Il conflitto di obiettivi come problema di formazione del parametro.**

Questo porta la nostra attenzione al parametro come quinto elemento di responsabilità e solleva ancora una volta domande difficili: qual è il parametro giusto per un uso responsabile dell'energia? Quali obiettivi devono essere presi in considerazione? Come si possono risolvere i conflitti di obiettivi?

La mia risposta parte dalla consapevolezza che non esiste un unico modo giusto di gestire l'energia. Anche se ci limitiamo alla protezione del clima e alla sicurezza dell'approvvigionamento quando definiamo il parametro di riferimento, ci sono (almeno) parziali conflitti di obiettivi. La sicurezza dell'approvvigionamento, ad esempio, richiede una diversificazione del mix energetico. La combinazione di combustibili fossili ed energie rinnovabili garantisce la stabilità. La protezione del clima, invece, richiede di evitare al massimo i combustibili fossili. Limitare l'uso delle energie rinnovabili e l'elettrificazione di tutti i settori può a sua volta portare all'instabilità, poiché lo stoccaggio dell'elettricità raggiunge presto i suoi limiti tecnici.

La definizione di standard per un uso responsabile dell'energia è quindi sempre un equilibrismo. Questo equilibrismo diventa ancora più difficile quando si prendono in considerazione altri obiettivi. § 1, co. 1 della Legge sull'Industria Energetica tedesca (*Energiewirtschaftsgesetz – EnWG*), ad esempio, richiede anche l'economicità,

la facilità di consumo e la compatibilità ambientale.<sup>44</sup> Inoltre, ci sono fattori che sono difficili da riflettere nella legislazione. L'accettazione sociale, ad esempio, è di grande importanza per il successo della transizione energetica. Questa dipende a sua volta da vari fattori come la percezione del rischio, la conoscenza e la fiducia nella politica, nella scienza e nei media.<sup>45</sup>

La definizione di standard per un uso responsabile dell'energia è e rimarrà un difficile equilibrio. Richiede una cooperazione interdisciplinare tra scienze sociali, economiche e naturali, che rappresenta una sfida importante per tutte le parti interessate. Tuttavia, la prospettiva a lungo termine offre una speranza: una volta completata la transizione energetica, si può raggiungere uno stato in cui le energie rinnovabili sono disponibili in quantità sufficienti e a prezzi non proibitivi nel lungo periodo. Definirei questo stato come un'armonia di obiettivi.

## **6. Dilemmi di supervisione della governance energetica.**

Anche il sesto e ultimo elemento di responsabilità – la supervisione – è problematico. A questo proposito, la governance energetica soffre di un problema strutturale: spesso non esiste un'autorità superiore che possa giudicare l'uso responsabile dell'energia. Ci sono anche aree di tensione con altri principi fondamentali.

In un contesto internazionale, ad esempio, la sovranità dello Stato pone limiti severi a una supervisione efficace. Le compagnie energetiche internazionali, a loro volta, formano strutture societarie complicate che spesso rendono più difficile la supervisione statale. Da un punto di vista nazionale, le libertà civili garantiscono alcuni spazi per comportamenti irresponsabili da parte di individui e aziende private. Da parte loro, i rami legislativo ed esecutivo godono di prerogative di giudizio in base al diritto costituzionale. Anche le autorità regionali di diritto

---

<sup>44</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG), Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1970 I S. 3621, modificato l'ultima volta da BGBl. 2024 I Nr. 236 (§ 1, co. 1, EnWG: *“Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente, umweltverträgliche und treibhausgasneutrale leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas und Wasserstoff, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.”*).

<sup>45</sup> Cfr. la descrizione del progetto “PACE – Planetary Health Action Survey” dell'Università Erfurt (in particolare v. <https://projekte.uni-erfurt.de/pace/topic/>).

pubblico – come le città e i comuni – possono in una certa misura invocare la loro autonomia.

Diversi tribunali stanno attualmente cercando di colmare questa lacuna nella governance energetica e di esercitare una supervisione efficace sulla base delle cosiddette *climate change litigation* (o in tedesco: *Klimaklagen*).<sup>46</sup> Queste azioni legali – cosiddette cause climatiche – sono dirette contro vari attori.<sup>47</sup> Particolarmente importanti sono i ricorsi presso le corti costituzionali nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, che criticano la violazione dei diritti umani da parte delle autorità statali.<sup>48</sup> D'altro canto, le grandi aziende energetiche sono ritenute responsabili attraverso richieste di risarcimento danni presso i tribunali civili.<sup>49</sup> Le prime sentenze importanti in questi procedimenti sono già state emesse.<sup>50</sup> Tuttavia, resta da vedere quali effetti avranno e se questa forma di supervisione si rivelerà efficace.<sup>51</sup>

#### **IV. Resilienza e chiarezza di responsabilità nella policrisi energetica.**

Questo primo tentativo di modellare la responsabilità per l'energia rivela che l'attuale governance energetica rappresenta una struttura di rete confusa e rende

---

<sup>46</sup> V. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, London, 2024; cfr. anche W. KAHL, M.-P. WELLER (Ed.), *Climate Change Litigation – A Handbook*, München, Oxford, Baden-Baden, 2021.

<sup>47</sup> Cfr. la struttura nella *Global Climate Change Litigation Database* di Sabin Center for Climate Change Law (Columbia Law School, New York): <https://climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/>.

<sup>48</sup> Cfr. p. es. T. GROSS, *Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights*, in W. KAHL, M.-P. WELLER (Ed.), op. cit., p. 81 ss.

<sup>49</sup> Cfr. p. es. E.-M. KIENINGER, *Klimaklagen im internationalen und deutschen Privatrecht*, *Zeitschrift für das gesamte Handels und Wirtschaftsrecht (ZHR)*, 2023, p. 348 ss.

<sup>50</sup> Cfr. p. es. Bundesverfassungsgericht, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 = BVerfGE 157, 30 – Klimaschutz; Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), 9 aprile 2024, 53600/20 – Verein Klimaseniorinnen et al v. Svizzera; Rechtbank Den Haag, 26 maggio 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379 – Milieudéfense et al. v. Royal Dutch Shell plc; Tribunale Ordinario di Roma, 26 febbraio 2024, n. 3552 – Giudizio Universale.

<sup>51</sup> Sull'attuale dibattito in Italia, cfr. L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, *laCostituzione.info*, 11 marzo 2024 (<https://www.lacostituzione.info/index.php/2024/03/11/la-sentenza-giudizio-universale-una-decisione-retriva/>); R. CECCHI, *Il Giudizio (o Silenzio?) Universale: una sentenza che non farà la storia*, *Diritti Comparati*, 15 maggio 2024 (<https://www.diritticomparati.it/il-giudizio-o-silenzio-universale-una-sentenza-che-non-fara-la-storia/>); A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico "Giudizio Universale" è nulla*, *laCostituzione.info*, 25 maggio 2024; U. LATTANZI, *Climate Litigation Reaches Italian Courts*, *Verfassungsblog*, 12 aprile 2024 (<https://verfassungsblog.de/climate-litigation-reaches-italian-courts/>).

difficile una chiara attribuzione di responsabilità. La conseguente diffusione della responsabilità tra “Stato” e “privato” crea una debolezza strutturale che mette a rischio il sistema complessivo nella policrisi energetica (1.). L’attuale suscettibilità alle crisi rende quindi la ricerca sul concetto di resilienza della governance energetica una priorità per il diritto, l’economia e le scienze politiche (2.). Sulla base di una definizione interdisciplinare, è possibile individuare i fattori – come la chiarezza di responsabilità – che migliorano la resilienza alle crisi dell’attuale governance energetica (3.).

### **1. La policrisi energetica come situazione di pericolo.**

In generale, le crisi sono situazioni in cui la routine e la fiducia nelle regole sono sospese.<sup>52</sup> Ci sono deviazioni dallo stato normale e l’obiettivo è quello di ritornarvi il prima possibile.<sup>53</sup> La premura induce a prendere decisioni e ad agire rapidamente.<sup>54</sup> L’obiettivo è creare una nuova stabilità e normalità.<sup>55</sup>

La mia classificazione della realtà attuale della produzione, del trasporto, della distribuzione e del consumo di energia come crisi si basa su queste premesse generali. L’interazione tra i problemi di approvvigionamento e i cambiamenti climatici sta creando una policrisi energetica.<sup>56</sup> La stabilizzazione e la normalizzazione della governance energetica sarà quindi un processo che ci

---

<sup>52</sup> Cfr. la descrizione del progetto dell’Università Tübingen, SFB 923 „Bedrohte Ordnungen“, Forschungsprofil (<https://uni-tuebingen.de/forschung/forschungsschwerpunkte/sonderforschungsbereiche/sfb-923/forschungsprofil/langfristige-forschungsziele/krisen/>); sulla crisi come concetto interdisciplinare v. anche M. LUDWIGS, *Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz*, cit., p. 138 ss.

<sup>53</sup> Cfr. M. LUDWIGS, *Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit in Krisenzeiten*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2022, p. 1086 ss., in particolare p. 1087.

<sup>54</sup> Cfr. F. SCHORKOPF, *Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, Band 71 (2012), p. 183 ss., in particolare p. 184 s.

<sup>55</sup> Cfr. G. F. SCHUPPERT, *Krisen als Stresstest – Eine krisenwissenschaftliche Skizze*, in R. BROEMEL, S. KUHLMANN, A. PILNIOK (Hrsg.), *Forschung als Handlungs- und Kommunikationszusammenhang – Festschrift für Hans-Heinrich Trute zum 70. Geburtstag*, Tübingen, 2023, p. 387 ss., in particolare p. 398 s.

<sup>56</sup> Sul concetto di policrisi nel contesto dell’attuale situazione in Europa v. J.-C. JUNCKER, *Rede beim Festakt des Europäischen Forums Alpbach*, 21 agosto 2016 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_2863](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_2863)); cfr. anche A. TOOZE, *Zeitenwende oder Polykrise? – Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand*, Berlin 2022, in particolare p. 23.

impegnerà nei prossimi decenni. In considerazione delle molte incognite ancora presenti, la struttura di governance dovrà evolversi ancora e ancora fino a raggiungere uno stato stabile alla fine del processo.

Il compito delle discipline coinvolte – in particolare il diritto, l'economia e le scienze politiche – non può quindi essere quello di tendere a un optimum statico. La priorità è piuttosto la ricerca dei fattori di resilienza che rendano la governance energetica a prova di crisi.

## **2. La resilienza e la governance energetica.**

L'identificazione di tali fattori richiede innanzitutto un esame del concetto di resilienza in varie discipline. Lo sviluppo di una definizione interdisciplinare consente poi di creare un collegamento con la ricerca esistente sulla governance energetica e lo sviluppo dei corrispondenti fattori di resilienza.

L'origine del concetto in esame può essere fatta risalire alla metà del XX secolo.<sup>57</sup> R. M. Hoffman ha esordito con una pubblicazione del 1948 nel campo della ricerca sui materiali:<sup>58</sup> i tessuti resilienti presentano una certa elasticità in caso di perturbazioni esterne e poi ritornano al loro stato originale. Possono essere allungati, tirati o adattati prima che si verifichi un "bouncing back". Qualche anno dopo, il termine è apparso anche in psicologia:<sup>59</sup> la quale ha messo in primo piano la resilienza degli individui che devono affrontare avversità, stress e traumi. La ricerca psicologica si è concentrata in particolare sull'identificazione dei fattori protettivi e dei meccanismi per affrontare tali eventi. Allo stesso tempo, la discussione sulla resilienza è iniziata in ecologia, che a sua volta ha sviluppato il proprio concetto:<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> La seguente cronologia si basa su A. DIENELT, *Eine juristische Resilienztheorie? – Ein Gedankenspiel*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 564 ss., in particolare pp. 566–568; cfr. anche H. BRINKMANN et al., *Ökonomische Resilienz*, Gütersloh 2017, p. 8 ss.; M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1/2023, p. 3 ss., in particolare pp. 4–17.

<sup>58</sup> Per quanto segue v. R. M. HOFFMAN, *A Generalized Concept of Resilience*, *Textile Research Journal*, Vol. XVIII, n. 3, 1948, p. 141 ss.

<sup>59</sup> Per quanto segue v. M. RUTTER, *Resilience in the Face of Adversity*, *British Journal of Psychiatry* (1985), 147, p. 598 ss.

<sup>60</sup> Per quanto segue v. W. N. ADGER, *Social and ecological resilience: are they related?*, *Progress in Human Geography*, 24, 3 (2000), p. 347 ss.; C. FOLKE, *Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses*, *Global Environmental Change*, 16 (2006), p. 253 ss.; C. S.

La resilienza ecologica non richiede il ritorno allo stato originario, ma pone l'accento sul mantenimento di alcune funzioni degli ecosistemi. Il mantenimento dell'equilibrio ecologico negli ecosistemi complessi diventa una priorità. Le perturbazioni possono essere superate non solo "bouncing back", ma anche "bouncing forward". Su queste basi si fonda anche il concetto di resilienza socio-ecologica, che combina gli ecosistemi con gli aspetti sociali. Questo approccio è il primo a colmare il divario tra le scienze naturali e le scienze sociali. Il potenziale della resilienza come concetto interdisciplinare diventa chiaramente visibile.<sup>61</sup>

Trasportare il concetto di resilienza – dalla ricerca sui materiali, dalla psicologia e dall'ecologia – all'interno delle scienze sociali merita un'attenzione particolare, in quanto lo avvicina anche alla giurisprudenza<sup>62,63</sup> si definisce resilienza sociologica la capacità di unità e sistemi, comunità e società di superare determinate sfide e minacce senza perdere la propria identità e capacità di funzionare. L'apertura alla trasformazione – nel senso di un apprendimento dalle crisi che sia orientato al futuro – può essere integrata nella definizione sociologica come elemento aggiuntivo. Per riassumere, si può dire che il "bouncing back" nella scienza dei

---

HOLLING, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973, Vol. 4, pp. 1 ss.; C. S. HOLLING, *Engineering Resilience versus Ecological Resilience*, in P. C. SCHULZE (ed.), *Engineering Within Ecological Constraints*, Washington, 1996, p. 31 ss.

<sup>61</sup> Cfr. G. BARTL et al., "Resilienz im interdisziplinären Dialog", *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 507 ss.; H. THORÉN, *Resilience as a Unifying Concept*, *International Studies in the Philosophy of Science*, 2014 28, n. 3, p. 303 ss.

<sup>62</sup> Sulla resilienza nel dibattito giuridico generale v. tra l'altro T. BARCZAK, *Der nervöse Staat – Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, Tübingen, 2020; B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2023, p. 208 ss.; A. DIENELT op. cit.; M. LUDWIGS, *Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz*, cit., p. 138 ss., in particolare p. 166 ss.; M. MONTEDURO, op. cit.; N. PETTINARI, *La positivizzazione normativa della 'retorica della resilienza'. Riflessioni sulla crisi dei fondamenti pluralisti e sociali nel costituzionalismo italiano del tempo presente*, *Nomos*, 2/2022, p. 1 ss.; S. RIES, *Resilienz des Rechts – oder auch: von einem "resilienten Recht" im Zeitalter der Unsicherheit*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 577 ss.; S. RIXEN, *Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts – Desiderate und Schwierigkeiten eines Forschungsprogramms*, *Die Verwaltung*, Band 55 (2022), p. 345 ss.; S. ZORZETTO, *Resilienza tra metafora e politica del diritto. Le sfide della certezza e regolazione nelle "società del rischio e delle emergenze"*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2023, 196 ss.

<sup>63</sup> Per quanto segue v. S. BLUM et al., *Soziologische Perspektiven*, in R. WINK (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung*, Wiesbaden, 2016, p. 151 ss., in particolare pp. 151–152; cfr. anche M. ENDREß, *Resilienz – Soziologische Überlegungen zu einem Begriff im interdisziplinären Diskurs*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 515 ss.

materiali e il “*bouncing forward*” nell’ecologia diventano un “*building back better*”. Il miglioramento del sistema nel corso della trasformazione diventa così un elemento di resilienza.

Questa concezione della resilienza è alla base della mia riflessione sulla governance energetica.<sup>64</sup> Vorrei sottolineare che non mi occupo della protezione tecnica delle centrali elettriche o degli oleodotti contro i disastri naturali, gli attacchi terroristici e i cyberattacchi.<sup>65</sup> Neanche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è oggetto della mia ricerca.<sup>66</sup>

La mia attenzione si concentra invece sulle strutture giuridiche, politiche ed economiche di regolamentazione e coordinamento.<sup>67</sup> La loro resilienza può essere descritta utilizzando vari attributi: i principali sono robustezza, elasticità, adattabilità e apertura alle trasformazioni.<sup>68</sup> Tuttavia, la ricerca interdisciplinare per determinare la resilienza della governance è ancora agli inizi.<sup>69</sup> In futuro, saremo in grado di identificare ulteriori attributi di una struttura di governance resiliente.

### **3. La chiarezza di responsabilità come fattore chiave di resilienza.**

Ciononostante, trovare idee per migliorare è molto più importante che descrivere la resilienza. Solo in questo modo lo “Stato” e il “privato” possono adempiere alle

---

<sup>64</sup> Per approcci simili, cfr. C. BANET et al. (ed.), *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law*, Oxford, 2022; M. BÖHM, M. LUDWIGS (Hrsg.), *Klimaschutz und Resilienz*, Baden-Baden 2024; B. L. BOSCHETTI, *Oltre l’art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, DPCE online, 2/2022, p. 1153 ss.

<sup>65</sup> Una tale comprensione della resilienza è alla base, per esempio, della Direttiva (UE) 2022/2557 del 14 dicembre 2022 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 27 dicembre 2022, L 333/164); Art. 2, n. 2, di questa Direttiva definisce la resilienza come “la capacità di un soggetto critico di prevenire, attenuare, assorbire un incidente, di proteggersi da esso, di rispondervi, di resistervi, di adattarvi e di ripristinare le proprie capacità operative”.

<sup>66</sup> Cfr. italiadomani.gov.it, il sito ufficiale dedicato a “Italia Domani”, il PNRR; sulla discussione del PNRR nella giurisprudenza e in altre discipline v. G. MARRA, P. POLIDORI, E.A. ROSSI (a cura di), *Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR*, *Studi Urbinati*, A, 2021, N. 72, 3–4.

<sup>67</sup> Per una definizione di resilienza economica v. H. BRINKMANN et al., op. cit., p. 12 s.; cfr. anche R. SCHWARZE, *Resilienzplanung aus ökonomischer Sicht. Über Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse im Katastrophenmanagement*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 553 ss.

<sup>68</sup> Cfr. A. DIENELT op. cit., in particolare pp. 562–573.

<sup>69</sup> Cfr. J. O. ZINN, *Ambivalenzen der Resilienz in der Risk Taking Society*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)*, 4/2023, p. 532 ss.

loro responsabilità in materia di energia nel lungo periodo. In conclusione, mi pongo le seguenti domande: Che cosa può migliorare la resilienza della governance energetica? Come dovrebbero cambiare le strutture giuridiche, politiche ed economiche per rendere la trasformazione energetica a prova di crisi?

La mia risposta preliminare e la mia tesi conclusiva sono quindi: alla luce dell'attuale diffusione della responsabilità tra "Stato" e "privato", la chiarezza di responsabilità (in tedesco: *Verantwortungsklarheit*) deve diventare una massima per la progettazione futura della governance energetica.<sup>70</sup> La chiarezza di responsabilità è un fattore chiave di resilienza per le strutture di governance e deve essere migliorata attivamente quando si creano nuove normative.

La letteratura giuridica tedesca ha finora discusso la chiarezza di responsabilità principalmente nel contesto del diritto costituzionale ed europeo. Nel *Grundgesetz*, il principio della separazione dei poteri e lo Stato di diritto costituiscono due punti di riferimento:<sup>71</sup> il controllo reciproco insito nel sistema di divisione dei poteri funziona solo se le rispettive responsabilità degli organi statali non vengono confuse e rimangono identificabili. Allo stesso tempo, si tratta della determinabilità nella delimitazione delle funzioni statali e della prevedibilità dell'azione statale attraverso un chiaro sistema di competenze. Questo è il legame con il principio dello Stato di diritto. Nel diritto dell'Unione, la chiarezza di responsabilità è particolarmente importante nel contesto dell'amministrazione congiunta:<sup>72</sup> le procedure di esecuzione a più livelli e gli atti amministrativi transnazionali comportano in particolare il rischio di una mancanza di trasparenza e di una diffusione della responsabilità. Se il contenuto e l'origine di un atto di esecuzione non possono essere chiaramente attribuiti a un'entità, sorgono problemi per quanto

---

<sup>70</sup> Cfr. H. P. BULL, *Über Formenwahl, Formenwahrheit und Verantwortungsklarheit in der Verwaltungsorganisation*, in M.-E. GEIS, D. LORENZ (Hrsg.), *Staat – Kircht – Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, München, 2001, p. 545 ss., in particolare p. 560 s.

<sup>71</sup> Per quanto segue v. K.-P. SOMMERMANN, *Artikel 20*, in P. M. HUBER, A. VOßKUHLE (Hrsg.), *Grundgesetz*, Band 2, 8. Auflage, München, 2024, p. 1 ss., in particolare p. 105 (Rn. 224).

<sup>72</sup> Per quanto segue v. S. DRECHSLER, *B.III. Vollzug des Unionsrechts*, in M. A. DAUSES (Begr.), M. LUDWIGS (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, 60. EL, München, 2024, p. 68 (Rn. 152).

riguarda la legittimazione dell'esecuzione e l'effettiva protezione giuridica. L'applicazione del diritto dell'Unione in una rete richiede quindi sempre la possibilità di identificare chiaramente le autorità pubbliche responsabili.

Queste considerazioni possono essere applicate anche a strutture di governance in cui "Stato" e "privato" interagiscono. Propongo la seguente definizione generale: la chiarezza di responsabilità è uno stato in cui i sei elementi della responsabilità – il soggetto, l'oggetto, l'attribuzione, la discrezionalità, il parametro e la supervisione – possono essere specificamente designati. Uno stato ideale è difficile da raggiungere nei sistemi complessi. In tali strutture, la chiarezza di responsabilità richiede la frammentazione in sottosistemi e la loro successiva ottimizzazione. Ogni sottosistema contribuisce al mantenimento del sistema nel suo complesso.<sup>73</sup> La chiarezza di responsabilità agisce quindi come principio strutturale.

La governance energetica prevede diverse forme di frammentazione:<sup>74</sup> la *political governance* e la *corporate governance* costituiscono due dimensioni diverse. I settori dell'elettricità, degli edifici, dei trasporti e dell'industria sono caratterizzati da dinamiche proprie.<sup>75</sup> Le aziende energetiche sono a loro volta raggruppate in settori, ad esempio petrolio, gas, nucleare, energia eolica e solare. La governance energetica può essere pensata anche in categorie geografiche: come struttura locale, regionale, nazionale, continentale o globale. La combinazione di alcuni di questi schemi permette infine la formazione di frammenti ancora più piccoli.

In tutti questi frammenti – grandi o piccoli che siano – il diritto svolge un ruolo centrale nella resilienza della rispettiva struttura. Si può fare una distinzione tra una prospettiva interna ed una esterna:<sup>76</sup> se si sceglie una prospettiva interna, ci si

---

<sup>73</sup> Nel contesto della resilienza A. DIENELT, op. cit., in particolare p. 570, con riferimento a N. LUHMANN, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, 1993, p. 55.

<sup>74</sup> Sulle categorie della "geografia della governance" v. G. F. SCHUPPERT (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2006, p. 45 ss.; cfr. anche A. VOßKUHLE, *Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor*, cit., in particolare p. 86 s., che parla di una "parcellizzazione della responsabilità" (nell'originale tedesco: "Verantwortungspartzellierung").

<sup>75</sup> Per una categorizzazione simile, cfr. M. RODI, *Handbuch Klimaschutzrecht*, München 2022, p. 487 ss.

<sup>76</sup> Per quanto segue v. A. DIENELT, op. cit., in particolare pp. 569–571; cfr. anche B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., p. 208 ss.: l'autrice propone di "individuare tre dimensioni

chiede se la legge in questione sia resiliente. In questa costellazione, la legge è l'oggetto della resilienza. In una prospettiva esterna, il diritto diventa uno strumento. Ci si chiede quale contributo possa dare il diritto ad uno Stato, ad una società o ad un'economia resilienti.

Questi problemi accompagneranno la ricerca giuridica nel contesto della governance energetica per i decenni a venire. Inoltre, la scoperta della resilienza come categoria giuridica apre un ampio campo di ricerca interdisciplinare e transnazionale sull'autonomia e l'eteronomia nello Stato democratico e pluralista.

---

fondamentali, attraverso cui la resilienza trasformativa esprime il suo potenziale trasformativo sul piano dell'esperienza giuridica, tanto in termini di resilienza del diritto, quanto di resilienza attraverso il diritto: (a) quella di processo; (b) quella di ecosistema; (c) quella di progetto/design." (ibidem, p. 217); un'ulteriore distinzione su diverse basi, nell'ambito degli studi di diritto pubblico, viene proposta da M. MONTEDURO, op. cit., in particolare pp. 17-80: l'autore distingue tra resilienza sul piano degli oggetti e resilienza sul piano dei soggetti di amministrazione (resilienza amministrativa oggettiva e soggettiva).