



Dipartimento di Scienze Giuridiche
dell'Università degli Studi di Ferrara

3

DALLA RIFORMA DEL 2003
ALLA PAC DOPO LISBONA
I RIFLESSI SUL DIRITTO AGRARIO
ALIMENTARE E AMBIENTALE

A CURA DI

LUIGI COSTATO - PAOLO BORGHI
LUIGI RUSSO - SILVIA MANSERVISI



Jovene editore
2011

€ 48,00





in collaborazione con



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
'ANTONIO CICU'



Il presente volume è pubblicato con il contributo del MIUR nell'ambito del progetto di ricerca nazionale, prot. 2007PRTMHP, dal titolo: «Le norme dell'organizzazione mondiale del commercio e la conseguente riforma della PAC del 2003: riflessi sul diritto agrario, ambientale e alimentare italiani. Verso un'agricoltura sempre meno di prodotti e sempre più di servizi?». Si ringrazia pertanto il MIUR per la concessione del finanziamento.

Hanno contribuito alla realizzazione del presente volume le seguenti unità locali partecipanti al progetto di ricerca nazionale:

Alma Mater Studiorum-Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Giuridiche «Antonio Cicu»

Università di Camerino - Scuola di Giurisprudenza

Università di Ferrara - Dipartimento di Scienze Giuridiche

Si ringrazia il Dipartimento di Scienze Giuridiche e in particolare il Direttore Prof. Giovanni De Cristofaro.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2011 - ISBN 978-88-243-2053-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

Printed in Italy Stampato in Italia



INDICE

VERNERDÌ 6 MAGGIO 2011

PRESIDENZA

FRANCESCO ADORNATO p. 3

INTRODUZIONE

LUIGI RUSSO
Le ragioni del convegno » 5

RELAZIONI

BRUNO NASCIBENE
I Trattati dopo Lisbona. Profili generali e politica agricola comune » 9

FERDINANDO ALBISINNI
I codici europei dell'Agricoltura, dopo Lisbona » 17

DANIELE BIANCHI
La comitatologia «agricola» dopo Lisbona » 51

LUIGI COSTATO
Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE » 73

PRESIDENZA

ETTORE CASADEI » 81

RELAZIONI

PABLO AMAT LLOMBART - E. MUÑIZ ESPADA
Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle
priorità dell'Unione europea e il diritto internazionale » 87

INTERVENTI

PAOLO BORGHI	
L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni	p. 425
GIUSEPPE COSCIA	
Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento n. 510/2006 ...	» 439
FERNANDO SALARIS	
Mantenimento delle terre agricole in buone condizioni agronomiche e ambientali, beni c.d. comuni e ruralità	» 449
PAMELA LATTANZI	
L'energia dopo Lisbona. Il superamento del <i>paradosso energetico</i>	» 457
ANTONELLA MILETTI	
La Costituzione, il Trattato di Lisbona e la tutela dei diritti fonda- mentali della persona, tra <i>soft law</i> e regole multilivello	» 465
DAVIDE PIERLEONI	
La vendita dei prodotti biologici al dettaglio; limiti normativi ed opportunità di sviluppo del mercato	» 479
ILARIA TRAPÈ	
Qualità e sviluppo delle aree rurali	» 491
ANTONIO JANNARELLI	
Conclusioni	» 501
<i>Elenco degli autori</i>	» 515

VENERDÌ 6 MAGGIO 2011

PAMELA LATTANZI

L'ENERGIA DOPO LISBONA.
IL SUPERAMENTO DEL PARADOSSO ENERGETICO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il *paradosso energetico* europeo. – 2. I riferimenti all'energia nel Trattato di Roma prima di Lisbona. – 3. Le conseguenze dell'assenza di una base giuridica *ad hoc*. – 4. L'energia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Introduzione. Il paradosso energetico europeo*

L'attenzione dell'Unione europea nei confronti della questione energetica è risalente nel tempo.

Si può, addirittura, affermare che essa ha dato origine alla prima collaborazione tra gli Stati europei. Ben due dei tre Trattati originari – il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) – hanno avuto ad oggetto proprio l'energia¹.

* Il presente scritto rientra nell'ambito della ricerca Prin 2008 – prot. 2008M2C4NR – «Agricoltura e crisi alimentari. Strategie, regole e tecniche», coordinatore nazionale Prof. F. Adornato; Unità di Macerata con ricerca dal titolo «Regole giuridiche e sostenibilità alimentare nelle produzioni agroenergetiche, biotecnologiche e di qualità», responsabile Prof. F. Adornato.

¹ La CECA, che rappresenta la più antica organizzazione comunitaria, intendeva creare un mercato comune del carbone e dell'acciaio fondato, tra l'altro, sull'abolizione delle barriere doganali fra gli Stati membri e delle restrizioni quantitative alla circolazione dei prodotti, sulla unificazione dei prezzi, sulla ripartizione razionale della produzione e sul divieto di sovvenzioni o aiuti concessi dagli Stati alle imprese interessate. Il Trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002, sicché anche questi prodotti sono passati sotto il regime di diritto comune del TFUE.

L'EURATOM, invece ha inteso dar origine ad un mercato comune dei materiali e delle attrezzature necessarie alla produzione di energia atomica, prevedendo, ad un tempo, in rapporto ai caratteri peculiari di tale mercato, speciali garanzie di approvvigionamento delle risorse e di uguale accesso alle medesime da parte di diversi utilizzatori. Per approfondimenti, v. M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino 1991, p. 2; N. AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI - G. GRECO - G.F. CARTEI - D.U. GALETTA, Milano 2007, II, p. 1007 ss.

Al di fuori di questi specifici comparti, in cui il livello di integrazione è risultato molto avanzato², il settore energetico, per molti anni, è stato principalmente dominato dalle politiche nazionali degli Stati membri, le quali hanno lasciato ben poco spazio ad una politica energetica comune.

Causa, ma al tempo stesso conseguenza, di una simile evoluzione è considerata nella lunga assenza nel Trattato di Roma dell'espressa previsione di una politica energetica *integrata*. Proprio tale assenza, a dispetto del fatto che nel contesto delle Comunità esistevano due Trattati a competenza settoriale specificatamente dedicati all'energia, ha fatto parlare di *paradosso energetico*³. In altre parole, nel Trattato fondamentale sulla Comunità europea mai si parlava di energia e la Comunità europea è nata proprio dall'energia!⁴

Oggi, a seguito delle novità apportate dal Trattato di Lisbona, la situazione è cambiata. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea contiene infatti un nuovo capitolo dedicato all'energia che istituisce una base giuridica specifica per l'istituzione di una politica energetica europea.

2. I riferimenti all'energia nel Trattato di Roma prima di Lisbona

Il silenzio del Trattato di Roma nella sua stesura originaria si ritiene⁵ debba essere stato la conseguenza di un insieme di fattori politici ed economici, tra cui si segnalano il carattere essenzialmente bilaterale dei rapporti commerciali che gli Stati membri intrattenevano con i Paesi produttori di petrolio al momento della nascita del Trattato di Roma; le profonde differenze nei sistemi nazionali di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; nonché l'allora abbondanza delle risorse energetiche.

Solo con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1993) sono stati inseriti specifici riferimenti.

Le novità introdotte con tale Trattato prevedono, innanzitutto, l'adozione di «misure in materia di energia» tra le attività che la Comunità europea è competente ad assumere «alle condizioni e secondo il ritmo previsti... dal Trattato» (art. 3.1., lett. *u*), TCE, ora abrogato) quale stru-

² Cfr. a proposito G. CAIA - N. AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI - G. GRECO, Milano 1997, p. 676.

³ Così C. BLUMANN, *Energie et Communautés européennes*, *Première partie*, in *Rev. Trim. Droit europ.*, 1984, p. 571 ss. In merito v. altresì Y. PETIT, *A la recherche de la politique européenne de l'énergie*, in *Revue trimestrelle de droit européenne*, 2006, p. 593 ss.; B. ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici ed istituzionali*, in *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica*, a cura di D. VELO, Milano 2007, p. 147 ss.

⁴ V. F. CAPELLI, *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2008, p. 860.

⁵ Cfr. sul punto G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 676.

mento per la realizzazione dei compiti e degli obiettivi della Comunità ai sensi dell'allora art. 2 TCE (ora abrogato).

Prevedono poi all'art. 154 TCE (ora art. 170 TFUE) che la Comunità concorre insieme agli Stati membri alla realizzazione e allo sviluppo di reti transeuropee nel settore anche dell'energia (oltre che dei trasporti e delle telecomunicazioni) al fine del perseguimento degli obiettivi riguardanti l'instaurazione del mercato interno e la coesione economica e sociale, onde consentire ai cittadini dell'Unione di «beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti da uno spazio senza frontiere interne».

Inoltre, all'art. 175 TCE (*ex art.* 130 S TCE, ora art. 192 TFUE) si introduce una procedura differenziata⁶ per l'adozione di misure ambientali aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energie e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

I successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza non intervengono sul punto, trascurando il dibattito politico che negli anni era maturato circa l'opportunità dell'inserimento di uno specifico capitolo dedicato all'Energia nel Trattato CE, con ciò evidenziando la volontà dei Paesi membri di non porre le basi per una politica energetica comune⁷.

⁶ Ovvero unanimità del Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni anziché il ricorso alla procedura di codecisione *ex art.* 251 TCE.

⁷ In realtà, i primi tentativi di inserimento di un capitolo specifico risalgono, addirittura, al 1964, anno in cui il Comitato speciale sulla politica energetica aveva fatto circolare presso i Paesi membri una proposta tesa alla individuazione di azioni congiunte, in particolare nel campo delle misure di armonizzazione fiscale, dell'apertura dei mercati energetici nazionali e della gestione comune delle scorte di idrocarburi, senza trovare il necessario consenso in sede di Consiglio.

Nelle fasi di elaborazione del Trattato di Maastricht, la Commissione preparò un capitolo «Energia», poi ritirato sia per la constatazione della mancanza di consenso politico, sia a causa dell'insufficiente dibattito all'interno delle Istituzioni comunitarie e delle organizzazioni sociali ed economiche.

Successivamente, nel 1994, il Comitato economico e sociale, esercitando il diritto d'iniziativa, presentò alle Istituzioni comunitarie, ai Governi degli Stati membri, alle categorie economiche e sociali, un progetto di capitolo sull'energia composto da quattro articoli, per avviare una discussione in merito.

Anche la Commissione, in un documento di qualche anno successivo (*Report from the Commission to the Council on Civil Protection, tourism and energy*, SEC (96) 496 final del 3 aprile 1996), sottolineò, nuovamente, che la continuità della coerenza dell'azione comunitaria nel campo energetico sarebbe potuta essere facilitata dall'introduzione nel Trattato di previsioni specifiche capaci di rendere le azioni più efficienti e *visibili*.

Durante le fasi del Trattato di Amsterdam, nel 1997, la Commissione ritentò presentando un capitolo «Energia» da introdurre nel Trattato CE, il tentativo anche questa volta fallì per la mancanza del consenso politico (solo Grecia, Italia e Belgio appoggiano l'iniziativa).

Il dibattito sulla Costituzione europea ha visto la ripresa della discussione circa l'inserimento di una base giuridica specifica. Il progetto di Trattato che adotta una Costituzione

3. *Le conseguenze dell'assenza di una base giuridica ad hoc*

Il riconoscimento di una generale competenza comunitaria in materia energetica da parte del Trattato di Maastricht – avendo indicato tra le attribuzioni della Comunità anche l'adozione di «misure in materia di energia» (*ex art. 3 lett. u*) TCE) – non si è però tradotto nel conferimento di corrispondenti poteri di intervento. Il fatto che non vi fosse alcuna indicazione di principi, obiettivi e forme di esplicazione della stessa, svuotava di contenuto tale competenza⁸.

Anche grazie alla giurisprudenza evolutiva della Corte di giustizia la mancanza di una base giuridica in grado di fondare specifici interventi comunitari nel settore dell'energia non ha impedito tuttavia alle Istituzioni Comunitarie di occuparsi e di delineare ed attuare una strategia energetica comune. Ciò però ha comportato che le Istituzioni comunitarie si sono viste costrette, da un lato, all'adozione, per un lungo tempo, di «documenti programmatici a contenuto non vincolante di solito in forma di raccomandazioni o di risoluzioni del Consiglio aventi ad oggetto la definizione di obiettivi comuni e di linee direttrici per l'indirizzo e la convergenza delle politiche energetiche nazionali»⁹ e, dall'altro lato, ad avvalersi, anche dopo le modifiche introdotte dall'Atto Unico europeo, degli strumenti ricavabili da altre disposizioni del Trattato CE, analogamente a quanto accaduto per la tutela ambientale¹⁰.

Pertanto, tutte le iniziative prese in questo settore a livello europeo

per l'Europa prevedeva oltre alla previsione di un articolo specificatamente rivolto all'Energia (art. III-256) la considerazione dell'energia come materia concorrente (art. I-14). Il Trattato di Lisbona ha ripreso sostanzialmente la proposta di Trattato sulla Costituzione Europea.

Per approfondimenti cfr. M. VACCANI - A. VILLAFRANCA, *La politica energetica comune: il paradosso europeo*, in *Global Watch*, 2006, n. 40, p. 3; F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità internazionale*, 2006, p. 458 e ss.; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 160 ss.; B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, a cura di POZZO, Milano 2009, p. 2 ss.

⁸ Cfr. G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 678; N. AICARDI, *op. cit.*, p. 1010; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 155. Ad eccezione dell'«incentivazione della creazione e dello sviluppo delle reti trans-europee» per la quale sono previste competenze nuove e più intense, nonché definiti obiettivi e strumenti particolari dell'azione comunitaria.

⁹ Così G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 677.

¹⁰ Come è noto anche per quanto riguarda il settore dell'ambiente il TCE non conteneva originariamente alcun articolo che lo disciplinasse, solo successivamente con l'Atto Unico europeo è stata inserita una base giuridica specifica. Questo però non ha impedito alla Comunità europea di adottare numerose direttive in materia ancor prima della modifica apportata al Trattato. Cfr. F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 860.

hanno dovuto, surrettiziamente, far riferimento ad altre basi giuridiche, generali o proprie di altri settori¹¹.

Sotto il primo profilo, quello delle basi giuridiche generali, largo ricorso è stato fatto all'art. 308 (*ex art. 235*) TCE (ora art. 352 TFUE), relativo ai cc.dd. «poteri impliciti», che prevede l'attribuzione di un potere residuale volto ad estendere la legislazione comunitaria in aree prive di specifica base legale. Ulteriore possibilità di intervento è stata offerta dall'art. 95 (*ex art. 100*) TCE (ora art. 114 TFUE), che attribuisce al Consiglio il potere di adottare direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che incidano direttamente sulla instaurazione e funzionamento del mercato comune.

Ma è stato soprattutto il ricorso a basi giuridiche proprie di altri settori a caratterizzare la messa in opera di azioni in materia di energia, anche per quanto riguarda quelle che concernono le fonti energetiche rinnovabili, ivi comprese le agroenergie. «La natura trasversale» dell'energia ha consentito alle relative misure comunitarie «di trovare fondamento anche su altre disposizioni del Trattato CE, cosicché l'intervento comunitario nel settore può essere definito come azione mediata da altre attribuzioni»¹².

In particolar modo si è fatto ricorso alle disposizioni previste per la concorrenza, la ricerca scientifica e tecnologica, la politica regionale, la politica agricola comune e la politica ambientale¹³.

4. *L'energia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*

Il Trattato di Lisbona ha sensibilmente inciso sull'assetto istituzionale sin qui descritto.

Si può anticipare che le novità introdotte, da un lato, *costituzionalizzando* la competenza in materia che l'Unione europea si è conquistata negli anni sul campo e, dall'altro, testimoniano ancora la resistenza da parte degli Stati membri ad abbandonare le loro competenze nazionali.

¹¹ V. M. POLITI, *op. cit.*, p. 2; G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 678; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 157; F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 860, parla a tal proposito di «secondo paradosso».

¹² B. ROSSI, *op. cit.*, p. 159.

¹³ Ricordo che tale base hanno le prime direttive specificatamente rivolte alla promozione delle energie rinnovabili nel settore dell'energia elettrica (la dir. 2001/77) e dei trasporti (la dir. 2003/30, sui biocarburanti) nonché la recente direttiva 2009/28 che ha abrogato le precedenti e che ha inteso stabilire un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, concernente l'elettricità, il riscaldamento, il raffreddamento e i biocarburanti (per quanto riguarda le disposizioni della direttiva concernenti i criteri di sostenibilità dei carburanti la base giuridica richiamata è l'art. 95 TCE).

Ai sensi dell'art. 4 TFUE l'energia appartiene alla competenza concorrente. Si è così riconosciuta una competenza energetica all'Unione europea senza però giungere sino ad attribuirle una competenza esclusiva come in altri settori, spogliando gli Stati membri di ogni attribuzione, ma del resto neanche limitandosi a riconoscerle il solo compito di svolgere azioni per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri come accaduto per altri settori (v. art. 6 TFUE).

Conseguentemente l'Unione europea e gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti nel settore dell'energia, tuttavia alla prima è riconosciuta una priorità: una volta che l'Unione abbia esercitato o abbia deciso di esercitare la propria competenza, la materia stessa è sottratta, nei limiti dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla possibilità di azione degli Stati membri¹⁴.

Il nuovo titolo XXI del TFUE è poi esclusivamente dedicato all'energia. Esso contiene l'art. 194 che prevede finalmente una base giuridica specifica per la politica energetica dell'Unione.

Secondo tale disposizione la politica energetica è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri¹⁵, a: *a*) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; *b*) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; *c*) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; *d*) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche¹⁶.

Tali obiettivi sono perseguiti tramite misure adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. È richiesta una procedura legislativa speciale (il Consiglio delibera all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo) nel caso di misure che sono principalmente di natura fiscale.

Il riconoscimento di una base giuridica omnicomprensiva per le misure europee sconta però il peso della resistenza da parte degli Stati ad abbandonare la propria sovranità in materia.

Ai sensi del paragrafo 2, art. 194, gli Stati infatti conservano il potere di definire il mix energetico, le condizioni di utilizzo delle fonti di energia e la struttura del proprio approvvigionamento¹⁷.

¹⁴ B. ROSSI, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵ Il principio di solidarietà tra gli Stati fa sì che un Paese, qualora si trovi in difficoltà nell'approvvigionamento energetico, possa contare sull'aiuto degli altri Stati membri. Tale principio è richiamato anche all'art. 122 TFUE.

¹⁶ Rispetto al Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'art. 194 presenta alcune differenze che riguardano l'aggiunta del riferimento allo spirito di solidarietà e della lettera *d*) relativa alle reti energetiche.

¹⁷ Il punto è ulteriormente specificato nella dichiarazione n. 35 allegata al Trattato di

È tuttavia possibile per l'Unione incidere su questi aspetti tramite misure adottate nell'ambito della politica ambientale, le quali devono essere subordinate al consenso di tutti gli Stati. L'art. 192, p. 2, TFUE conferma quanto previsto dall'*ex art.* 175 TCE e cioè che il Consiglio, delibera all'unanimità (secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni) in merito alle misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo¹⁸.

Tale articolo va poi coordinato con quanto disposto dall'art. 122 TFUE (*ex art.* 100 CE) il quale prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere in uno spirito di solidarietà tra gli Stati, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specialmente nel settore dell'energia¹⁹.

Resta confermata la competenza dell'Unione europea per quanto riguarda le reti transeuropee dell'energia ai sensi dell'art. 170 TFUE (*ex art.* 174 TCE), invariato nel suo contenuto rispetto alla formulazione nel TCE.

5. *Alcune considerazioni conclusive*

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono indubbiamente rilevanti e consentono di ritenere superato il paradosso energetico che ha caratterizzato per molto tempo l'attività dell'Unione in questo settore.

Lisbona ove si precisa che l'art. 194 non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie per garantire il loro approvvigionamento energetico alle condizioni previste dall'art. 347 TFUE, che richiede la consultazione degli Stati al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato interno abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

¹⁸ Deve evidenziarsi come nella scelta della base giuridica per la direttiva 2009/28, la Commissione non ha optato per l'adozione della procedura legislativa più complessa, prevista dall'allora art. 122 TFUE, in ragione del fatto che la decisione comunitaria di aumentare la quota non avrebbe inciso particolarmente sulle scelte degli Stati poiché questi già in precedenza e individualmente avevano deciso di aumentare le quote di rinnovabili. Cfr. *Proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, COM (2008) 16.

¹⁹ L'articolo nella versione ante Trattato di Lisbona non conteneva uno specifico riferimento ai prodotti energetici, tuttavia si riteneva che fosse ugualmente evidente che le gravi difficoltà nell'approvvigionamento riguardavano soprattutto il petrolio e il gas, e quindi l'energia. Cfr. CAPELLI, *op. cit.*, p. 863.

Esse testimoniano il percorso che ha portato progressivamente all'affermazione di una politica europea dell'energia, a cui è corrisposta la graduale erosione delle sovranità nazionali nel settore energetico. Nonostante i margini d'azione che a queste sono ancora riconosciuti, deve dunque registrarsi, in questo ambito, un atteggiamento dell'intervento europeo inverso a quello che invece sembra caratterizzare il medesimo intervento in altri comparti del mercato interno, come quello agricolo, ove i più recenti sviluppi dimostrano una «rinazionalizzazione» della politica agricola comune²⁰.

Infine, il permanere del carattere trasversale dell'energia induce a domandarsi se l'art. 194 TFUE costituirà da ora in poi l'unica base di riferimento per le misure che hanno rilievo per il settore energetico.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato fatto ampio ricorso all'art. 194 TFUE per l'adozione della più recente normativa in materia²¹. Tuttavia il fatto stesso che l'art. 192 TFUE espressamente consenta di adottare misure nell'ambito della politica ambientale che incidano sul settore energetico solleva qualche dubbio. Politica ambientale ed energetica sono strettamente interconnesse soprattutto sotto il profilo della lotta al cambiamento climatico.

È stato poi opportunamente osservato²² come la base giuridica in materia di politica agricola comune potrebbe continuare ad esercitare una sorta di *vis attractiva* prevalendo, quindi, su quella in materia di politica energetica nel caso in cui lo sviluppo di energie da fonti rinnovabili costituisca parte integrante della riforma della PAC²³.

I futuri provvedimenti di riforma della PAC attesi entro il 2011 forniranno indicazioni anche a tal proposito.

²⁰ Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 261 ss.

²¹ Cfr. Direttiva 2010/31/UE sulla performance energetica degli edifici; Regolamento (UE) 1233/2010 che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia; Regolamento (UE) 994/2010 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

²² V. M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in questo volume.

²³ Sottolinea inoltre lo stretto legame tra agricoltura ed energia anche alla luce del nuovo assetto introdotto dal Trattato di Lisbona M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 255 ss. V. anche S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 308 ss.

ANTONELLA MILETTI

LA COSTITUZIONE, IL TRATTATO DI LISBONA E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA, TRA *SOFT LAW* E REGOLE MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. La Costituzione e il Trattato di Lisbona: il percorso indicato dalla Corte costituzionale. – 2. La tutela multilivello dei diritti fondamentali tra etica e il cd. *soft law*. – 3. La tutela di alcuni diritti fondamentali.

1. *La Costituzione e il Trattato di Lisbona: il percorso indicato dalla Corte costituzionale*

Nel continuo divenire del sistema economico attuale, tendente sempre più al primato della efficienza, della competitività e del dinamismo, non di rado è il mercato a dettare le regole che prima erano funzione del diritto – sempre più globalizzato ma certamente più “lento” –, e di cui spesso ne oltrepassa i tradizionali limiti, soprattutto nel rapporto tra i diritti fondamentali dell'individuo e gli interessi della produzione, ovvero tra consumatore ed imprese – sempre più di grandi dimensioni multinazionali –.

In questo contesto, occorre porsi il problema di quale sia la tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona che vanno necessariamente inseriti in un quadro europeistico e globale non potendo conoscere barriere politiche né essere limitati alla sola percezione della persona in sé e per sé, astratta dal quadro economico e territoriale nel quale si muove e, comunque, divisa tra esigenze di protezione dell'individuo e di mercato, tra mere logiche di profitto e valori etico-sociali: occorre chiedersi, in definitiva, se l'individuo possa essere al centro di una *lex marcatoria* equilibrata.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel preambolo afferma che è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici e la legislazione comunitaria, nel suo complesso, tende proprio ad assicurare un livello adeguato di tutela dei diritti