

# La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato

La politica di decarbonizzazione lanciata dalla Commissione Europea non sembra destinata ad un sicuro successo. La transizione verso la produzione di energia da fonti rinnovabili ha acuito un conflitto tra le politiche per la creazione di un efficiente mercato unico e quelle nazionali. L'approccio proposto dalla Commissione Europea alle politiche per efficienza energetica, fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni di gas serra con il 'Winter Package' del novembre 2016 elimina molti vincoli per gli Stati membri ma deve indirizzarli verso gli obiettivi comuni dell'Unione. Tale fine è perseguito dal progetto di regolamento sulla governance che rimodella le relazioni tra Commissione e Stati membri. Tuttavia, gli strumenti nelle mani della Commissione non sembrano del tutto adeguati a una efficace convergenza tra scelte nazionali e obiettivi dell'Unione

*DOI 10.12910/EAI2018-41*

*di **Laura Ammannati**, Jean Monnet Chair in EU energy regulation and policy – Università di Milano; Associazione Italiana di Diritto dell'Energia (AIDEN)*

**L**a convergenza delle politiche per l'energia e per il clima ha condotto a una situazione di tensione per cui il tradizionale processo di liberalizzazione si è sempre più intersecato con gli interventi e le misure per una economia a basso tasso di CO<sub>2</sub><sup>1</sup>.

### Le politiche dell'Unione per il clima e l'energia

Questo nuovo contesto rispecchia la transizione da un programma regolatorio finalizzato all'apertura del mercato dell'energia costruito in un decennio di "pacchetti" al perseguimento dell'obiettivo prioritario della de-carbonizzazione. Allo stesso tempo è altrettanto evidente che la politica di liberalizzazione portata avanti dalla Commissione è in conflitto con

il forte incremento delle politiche e misure nazionali destinate a mitigare gli effetti del *climate change* grazie alla implementazione di nuove tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'ampio ventaglio di meccanismi nazionali di incentivazione ha aiutato operatori e consumatori a incrementare significativamente la produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Innegabile che la transizione del mercato energetico verso un sistema a basso tasso di CO<sub>2</sub> richiede un intervento economico pubblico per promuovere gli investimenti nella produzione di energia e per la sicurezza delle forniture.

Il cd *Winter Package* (WP) (30.11.2016) propone un vasto pacchetto di misure che la Commissione Europea ritiene necessarie per "gui-

dare" la transizione verso un'energia pulita (*Clean energy for all Europeans*) e lancia il principio *Energy Efficiency first*. In questa ottica la transizione verso una energia pulita ed una progressiva de-carbonizzazione passa attraverso una trasformazione culturale, comportamentale e tecnologica<sup>2</sup>.

Un aspetto innovativo sta proprio nella inclusione del pacchetto degli interventi in materia di efficienza energetica nel più ampio contesto di ridefinizione dell'assetto del settore dell'energia. Infatti, tradizionalmente le misure di efficienza energetica non erano state parte del pacchetto clima - energia costruito secondo una logica incrementale dal 2007 in avanti. Allo stato attuale la frammentarietà di una legislazione adottata in tempi diversi e con prospettive disomoge-



nee ha prodotto una sorta di labirinto normativo da cui emerge un quadro di ridondanza ma soprattutto di incoerenza e di mancante integrazione tra le politiche per l'energia e per il clima. Anche i modelli sui quali sono state disegnate le relazioni tra Stati membri (SM) e Commissione Europea sono significativamente difformi date le diverse modalità di allocazione di obiettivi, target e standard ai rispettivi livelli. Nonostante questa mancanza di coerenza nel disegno delle politiche, l'Unione Europea ha raggiunto risultati di una qualche rilevanza nella riduzione delle emissioni e nella de-carbonizzazione del sistema.

Peraltro è necessario evidenziare che quello dell'energia è un settore a bassa "qualificazione europea". Gli SM hanno sempre beneficiato di una consistente autonomia, specialmente nell'area delle politiche ambientali e per il clima. In un contesto conflittuale tra una politica di potenziale armonizzazione e le pressioni centrifughe nazionali, le molte sfaccettature di una materia come l'energia hanno contribuito ad acuire la frammentazione. Infatti il costante gap tra le diverse condizioni e interessi nazionali ha prodotto una situazione di carente coesione e scarso coordinamento tra le politiche degli SM. Se consideriamo il disegno delle relazioni tra Commissione Europea e SM il Trattato di Lisbona ha rappresentato e rappresenta un momento chiave.

L'energia non era mai stata tematizzata in nessuno dei trattati europei (a parte il caso della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio e dell'Euratom). Nel Trattato di Lisbona all'art. 194, 1 viene stabilito che la politica dell'Unione nel settore dell'energia "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri" vuole promuovere

la creazione e il funzionamento del mercato interno ("garantire il funzionamento del mercato dell'energia"; "promuovere l'interconnessione delle reti energetiche") insieme alla efficienza energetica, allo "sviluppo di energie nuove e rinnovabili" e alla "sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione".

Tuttavia, anche se il legislatore europeo è invitato a deliberare le misure necessarie per conseguire quegli obiettivi, subito dopo il testo afferma che tali misure non debbono incidere "sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico" (art. 194,2 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - TFUE). In questo si evidenzia la forte tensione tra l'idea di un comune approccio dell'Unione e quello nazionale basato sugli interessi dei singoli Stati. Così agli Stati è riconosciuta la possibilità di mantenere importanti diritti nel settore energetico, cioè la loro 'sovranità' sulle risorse e sul mix energetico nazionale.

In linea generale gli studi giuridici accettano l'idea dell'energia come un'area di competenza concorrente secondo quanto stabilito all'art. 4 del TFUE e più in dettaglio nell'art. 194. Tuttavia sia l'interpretazione sia la lettera dell'articolo lasciano intravedere una diversa possibilità di definire l'allocazione delle competenze a livello sia dell'Unione che nazionale. Si può ipotizzare, a mio parere, che le competenze in materia di energia si intersechino tra di loro e si connettano come i tasselli di un puzzle. Infatti, gli interessi divergenti dei diversi attori si combinano tra di loro e producono una forte intersezione che rappresenta il tessuto di ogni po-

litica come quella per le rinnovabili, per l'efficienza energetica o per la sicurezza degli approvvigionamenti. Non a caso la necessità di costruire una sorta di contenitore dove combinare gli obiettivi promossi dalla Commissione e quelli divergenti degli SM è, almeno in parte, all'origine della proposta di una Unione dell'Energia che è nata, quasi inaspettatamente, nel 2014 durante la crisi seguita all'annessione della Crimea da parte della Russia quando le questioni energetiche balzarono in cima alla lista delle priorità come conseguenza della crisi di Crimea che poneva dubbi sulle politiche del gas.

La strategia sottesa all'Unione dell'energia è in effetti un tentativo di conciliare obiettivi divergenti: da un lato, la più che decennale politica di liberalizzazione per un mercato energetico completamente integrato e, dall'altro, il nuovo imperativo volto a perseguire buoni risultati riguardo la riduzione delle emissioni grazie agli interventi nel mercato dell'energia. La "strada da percorrere" "si articola in cinque *dimensioni*, strettamente interconnesse e che si rafforzano a vicenda, intese a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell'approvvigionamento energetico"<sup>3</sup>.

Mentre il processo di liberalizzazione è stato realizzato seguendo un comune percorso di rimozione dei monopoli pubblici verso un mercato più aperto ed integrato, le politiche di de-carbonizzazione sono messe in atto dai governi nazionali con l'unico intento di portare avanti le proprie necessità.

Questo movimento al contrario, ha come effetto una sorta di ri-nazionalizzazione del mercato dell'energia e una profonda distorsione del mercato interno. Perciò, per la Commissione, promuovere l'Unione dell'energia

è per qualche aspetto una strada obbligata per raggiungere una convergenza tra i meccanismi nazionali di incentivazione. La proposta di un “processo di *governance* dinamico” per l’Unione dell’energia tende a dare un assetto coerente alle azioni per l’energia e il clima potenzialmente confliggenti.

Come sostenuto nel *Explanatory Memorandum* della proposta per una revisione del regolamento su ACER, le regole del Terzo pacchetto energia hanno avuto un successo limitato in un certo numero di settori sia nel mercato all’ingrosso che in quello *retail*. In più dobbiamo ricordare che il quadro delineato nel “terzo pacchetto” è stato messo in crisi da una serie di nuovi elementi come l’incremento rapido e costante delle fonti rinnovabili, i recenti interventi pubblici sul mercato elettrico a favore della sicurezza delle forniture e le importanti trasformazioni tecnologiche. Questo insieme di elementi ha portato a trasformazioni di peso nel funzionamento del mercato e ha evidenziato la necessità di un nuovo disegno.

Altri due fattori hanno influenzato lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Da un lato, la crisi economica e finanziaria ha prodotto una generale caduta della domanda di energia e il conseguente collasso del prezzo delle fonti fossili. Questo ha avuto un forte impatto sul livello degli investimenti in rinnovabili. Dall’altro, in anni recenti alcuni governi hanno deciso tagli retroattivi dei programmi di incentivazione agli investimenti nel settore. Questi mutamenti nelle politiche per le rinnovabili e nei sistemi di incentivazione ha minato la fiducia degli investitori e prodotto una progressiva incertezza che ha fatto precipitare gli investimenti di circa il 60% rispetto al 2011.

### Progetti per una transizione verso l’energia pulita

#### *Politiche per l’efficienza energetica*

Le proposte introdotte dal WP in materia di efficienza energetica sono considerate prioritarie per un adeguamento del *Quadro per il clima e l’energia 2030*<sup>4</sup>. In effetti il target indicativo del 27% doveva essere riconsiderato entro il 2020 con l’intenzione di fissare un nuovo target al 30%, come emerge dalle conclusioni del Consiglio europeo del 2014.

Infatti le proiezioni relative al sistema energetico europeo hanno mostrato che, in presenza dell’attuale quadro europeo e nazionale, entro il 2030 si potrebbe raggiungere solo una riduzione approssimativamente del 23,9% nel consumo di energia primaria. Così il nuovo quadro al 2030 prospetta un target UE vincolante del 30% e obiettivi nazionali indicativi ma che dovrebbero essere adeguati al perseguimento del target comune. L’estensione del periodo di programmazione al 2030 è motivata non solo dall’impegno delle istituzioni europee al rispetto degli obiettivi internazionali tarati su quella data se non oltre, ma anche dalla necessità di allineare l’efficienza energetica alle generali scadenze delle politiche per clima ed energia.

In più, ed è questa una ragione prioritaria, l’allungamento del periodo di programmazione consente agli investitori di contare su una prospettiva di lungo periodo e su una maggiore stabilità delle regole per pianificare interventi e investimenti in efficienza energetica. Questo avrà di sicuro un impatto positivo riguardo la previsione dei tempi di ritorno degli investimenti così da ridurre drasticamente l’incidenza dei piccoli interventi a favore di quelli con un più alto tasso di innovazione tecnologica

in grado di migliorare l’efficienza in molti settori, da quello dei veicoli agli edifici ai servizi o i prodotti.

Inoltre è evidente che con questo complesso sistema di misure la Commissione ha voluto lanciare un ambizioso piano per ridisegnare il mercato elettrico dell’Unione. Infatti la transizione verso una economia progressivamente de-carbonizzata entro il 2050 può avere successo solo grazie ad un graduale passaggio all’elettricità non solo come fonte di illuminazione ma anche per raffreddamento e riscaldamento e in particolare per i trasporti come affermato nella proposta di nuova direttiva in materia di rinnovabili che ha un ruolo complementare a quella relativa all’efficienza.

Anche se agli SM non è richiesto di fissare obiettivi vincolanti, tuttavia i valori debbono essere definiti considerando che, al 2030, nell’area dell’Unione il consumo di energia primaria dovrà essere ridotto del 23% e quello di energia per usi finali del 17% su base 2005<sup>5</sup>. Come proposto dalla Commissione nella presentazione della nuova direttiva in materia di efficienza energetica (EED), gli SM debbono assicurare una estensione degli attuali obblighi oltre il 2020, cioè un incremento del 1,5% annuo di risparmio sul volume delle vendite ai consumatori finali prodotto sia dai regimi obbligatori che dalle misure alternative in accordo con quanto previsto già nella direttiva 27 per cui le vendite, in volume, dell’energia utilizzata nei trasporti possono essere escluse in toto o in parte da questo calcolo (art. 7,1). Peraltro, questa impostazione che riconosce come base legale della direttiva l’art. 194 del TFUE consente agli SM di mantenere tutta la flessibilità di cui adesso dispongono sulle modalità di implementazione degli

obblighi in accordo con le specifiche politiche ambientali e condizioni di mercato a livello nazionale.

Sulla base di queste premesse la Commissione ha ritenuto che fossero sufficienti alcuni emendamenti alla EED. In effetti, poiché il termine di recepimento della dir. 27 del 2012 era fissato al giugno 2014, il tempo trascorso appariva troppo breve e non consentiva di valutare l'impatto effettivo delle misure per procedere a una revisione più radicale. In breve, gli emendamenti sono stati finalizzati ad alcuni specifici obiettivi come assicurare che i target del quadro 2030 siano raggiunti; semplificare alcune parti del testo per facilitare l'implementazione a livello nazionale; e infine rafforzare la dimensione sociale e accrescere il ruolo centrale del consumatore.

In primo luogo, questi emendamenti riguardano gli articoli 1, 3, e 7 della EED direttamente interessati dalla introduzione del nuovo target. Ne sono stati introdotti altri relativi alle parti su misurazione e fatturazione (artt. 9 – 11) per consentire una maggiore attenzione alla dimensione sociale con la prospettiva di bollette più basse grazie alla riduzione dei consumi e al fenomeno della povertà energetica anche da parte degli SM, come stabilito dalla UE un *new deal* per i consumatori di energia (COM(2015) 339 final).

Inoltre gli artt. 7, 7a e 7b nella formulazione degli emendamenti stabiliscono in primo luogo che gli SM hanno l'obbligo di assicurare una estensione dei risparmi negli usi di energia finale oltre il 2020, cioè un incremento del 1,5% annuo di risparmio sul volume delle vendite ai consumatori finali (art. 7,1 b). Con la precisazione che questo obiettivo deve essere principalmente conseguito da parte degli SM grazie alle

misure di politica energetica introdotte dopo la fine della prima fase cioè dopo il 2020.

In secondo luogo, viene confermato che le deroghe al principio generale non possono incidere oltre il 25% del totale dei risparmi di energia. Inoltre il previsto risparmio annuo di energia deve essere conseguito sia tramite i regimi obbligatori che coinvolgono in prevalenza distributori di energia e società di vendita, sia tramite le misure alternative.

Infine agli SM è richiesto di mettere in atto sistemi di misurazione e controllo degli incrementi di efficienza realizzati grazie alle misure messe in atto dalle parti obbligate o dai soggetti coinvolti (art. 7a, 4 e 7b, 3).

### ***Le politiche per le rinnovabili***

La direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ha favorito il rapido incremento della quota di rinnovabili dal 10,4% nel 2007 al 17% del 2015. Nel 2014<sup>6</sup> la strategia dell'Unione Europea in materia di energie rinnovabili è stata ridefinita fissando un nuovo target per la quota delle rinnovabili di almeno il 27% nel 2030. Il target fissato per l'Unione è vincolante e gli Stati membri sono vincolati a partecipare con contributi individuali al perseguimento di questo obiettivo.

Questo target è ripreso nel progetto di revisione della direttiva rinnovabili. Ma, mentre è confermato il carattere vincolante del target a livello dell'Unione, per quanto riguarda i target nazionali viene meno il carattere vincolante e gli SM hanno un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle misure. Come già rilevato nel caso dell'efficienza energetica, questo cambiamento è fondato sulla assunzione dell'art. 194

come base legale delle scelte in materia di energia.

Considerando che le misure nazionali rappresentano l'unico strumento a disposizione per conseguire il comune target dell'Unione questo può condurre ad un insufficiente sviluppo delle rinnovabili restando così al di sotto della soglia comunemente accettata. Il coordinamento possibile nel quadro del meccanismo di *governance* proposto non sembra adeguato a garantire il raggiungimento del target secondo un criterio di efficienza economica e a ridurre la segmentazione del mercato energetico. In sintesi, in questa prospettiva, fissata la quota del 27% che deve essere assicurata collettivamente per il 2030, ciascun SM deve fissare il suo contributo e notificarlo alla Commissione come parte del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima. Alla discrezionalità degli Stati è fissato un importante limite, e cioè che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale di ogni SM non deve essere inferiore al target fissato per il 2020 quale "contributo minimo" per il 2030.

Il target definito nella proposta è stato fin da subito messo in discussione dal Parlamento europeo, che ha elaborato alcuni importanti emendamenti da portare al tavolo delle trattative tra i co-legislatori europei. Tra questi la fissazione di un diverso target vincolante a livello dell'Unione di almeno il 35% e l'invito agli SM a considerare, nella fissazione dei target nazionali, gli obblighi assunti con l'Accordo di Parigi.

Il punto di vista del Parlamento fa riferimento a recenti studi promossi dalla Commissione Industria, Ricerca ed Energia. Tra le raccomandazioni finali di uno di questi, si afferma che un target più ambizioso (30% – 35%) è un obiettivo raggiungibile

per il 2030 in considerazione degli impatti positivi di una più elevata quota di rinnovabili. Inoltre, il prezzo delle tecnologie per la generazione di energia da fonti rinnovabili si è significativamente ridotto, come viene riconosciuto nei documenti che aggiornano le analisi condotte prima del 2016 come base per la elaborazione del WP.

D'altra parte, gli investimenti necessari nel settore restano rilevanti e gli SM non potranno evitare di utilizzare politiche di incentivazione. Perciò debbono assicurare agli operatori di poter pianificare gli investimenti con sufficiente certezza<sup>7</sup>. Tuttavia si raccomanda di costruire i meccanismi di incentivazione in modo da evitare distorsioni e frammentazioni del mercato elettrico.

### **Il progetto di nuova governance**

Il WP ridefinisce radicalmente il modello di relazioni tra la Commissione e gli SM nell'ottica di creare una maggiore coerenza, anche sul piano procedurale, tra le politiche in materia di efficienza energetica, di energie rinnovabili e di riduzione dei gas serra. Il quadro in cui si realizza l'interazione tra Unione e SM sia per la definizione delle misure che per il loro monitoraggio e valutazione è disegnato nella proposta di regolamento sulla *Governance dell'Unione dell'energia*. Tra l'altro è interessante rilevare che il progetto è veicolato da un atto come un regolamento che, in quanto efficace senza la interposizione di interventi nazionali, rappresenta un modo di uniformare il modello di elaborazione dei piani nazionali (rendendoli così comparabili) e indicare procedure e tempistiche comuni in vista del raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione.

È in questa prospettiva che il WP

vede come necessaria l'adozione di un regolamento dedicato alla *governance*, inteso come una "cassetta degli attrezzi" che consenta di "ottimizzare, semplificare e accrescere la coerenza" delle diverse politiche e dare omogeneità alle relazioni tra i livelli di governo.

### **Elementi essenziali del nuovo modello di governance**

La struttura dell'art. 194 Tfe che si caratterizza per la stretta interconnessione di competenze, come già anticipato, ha spinto finora la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione a ricercare un modello di allocazione delle competenze con il livello nazionale<sup>8</sup>. In questa ottica con il "pacchetto dell'Unione dell'energia" è stata avanzata la proposta di costruire un complesso sistema di interconnessione tra i diversi livelli istituzionali cioè di definire un modello generale di *governance*. Questo modello di *governance* integrata è visto come l'unico meccanismo efficiente in grado di assicurare che "tutte le azioni in materia di energia a livello europeo, nazionale, regionale e locale contribuiscano alla realizzazione dei suoi obiettivi.", come si evince dalla Comunicazione della Commissione, Stato dell'Unione dell'energia - ANNEX 2.

In breve, come affermato dalla Commissione, l'obiettivo dominante è quello di assicurare che "politiche e misure ai vari livelli siano coerenti, complementari e sufficientemente ambiziose". Un ulteriore obiettivo è poi quello di ridurre le criticità delle politiche per il clima e l'energia prodotte da una carente coerenza e integrazione tra le varie disposizioni così da ricondurre ad un disegno unitario gli obblighi esistenti di programmazione e di reporting dispersi

nei vari documenti legislativi.

Secondo questo progetto il modello di *governance* viene strutturato su procedure che si intrecciano in particolare al livello nazionale e dell'Unione. Ridefinire e armonizzare il ruolo dei due livelli ha reso necessario allineare la tipologia dei target indicati sia nel settore delle rinnovabili che in quello dell'efficienza energetica. Perciò, da un lato, il target dell'Unione per l'efficienza energetica è indicato come vincolante al pari di quello fissato per le rinnovabili e non più indicativo come nella direttiva 27 del 2012<sup>9</sup>. Dall'altro, non vengono fissati target nazionali vincolanti. Agli SM la *governance* vorrebbe assicurare una elevata flessibilità, basata su specificità e preferenze nazionali, sebbene sia indirizzata a raggiungere gli obiettivi predefiniti da parte dell'Unione.

Uno dei motivi di questo intricato disegno è la costruzione di un meccanismo nuovo e flessibile per connettere il livello dell'Unione, cioè la Commissione, e gli SM. Infatti rimpiazzare una sorta di relazione top-down caratterizzata da vincoli nazionali con target non vincolanti per gli Stati in materia di efficienza energetica e rinnovabili ha richiesto di delineare un sistema di *governance* di ampia portata per superare il gap tra i target fissati a livello dell'Unione e i modi di implementazione a livello nazionale.

La struttura della *governance* appare quindi come un meccanismo complesso di pianificazione, comunicazione e monitoraggio costruito su due fondamentali pilastri: da un lato, il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (NECP) che è il centro del sistema, la comunicazione biennale sullo stato di attuazione del piano e il monitoraggio del piano e degli stati di avanzamento; dall'altro,

un insieme di previsioni di comunicazione e monitoraggio collegate alle proiezioni relative alle emissioni di gas serra.

Come si legge nello Stato dell'Unione dell'Energia del novembre 2015, se la *governance*, dal 2020 in avanti, deve fondarsi sui c.d. “*building blocks*” come programmi nazionali per il clima, rinnovabili ed efficienza energetica, la Commissione Europea sta prendendo in considerazione la possibilità di standardizzarli nella prospettiva di costruire quella che è stata definita una sorta di “*Lego-like Energy Union*”. In questa prospettiva gli SM, per elaborare i loro piani, debbono utilizzare una complessa matrice di “proiezioni” e “indicatori” anche se nessuno di questi è vincolante.

È evidente che di fronte alla sfida posta dalla *governance* dell'Unione dell'energia la Commissione ha finito per ricorrere a un approccio fortemente burocratico per definire la struttura della pianificazione nazionale. Comunque un meccanismo di questo genere non sembra sia stato in grado di superare il gap tra i diversi paesi: da un lato, i molti senza un piano energetico di lungo termine che sono ancora a uno stadio iniziale di sviluppo dei loro piani e, dall'altro, i pochi paesi con consolidate procedure di programmazione in materia energetica e che sono in uno stadio avanzato riguardo l'evoluzione dei piani integrati<sup>10</sup>.

### ***Il Piano nazionale integrato come centro della governance***

Per quanto riguarda la procedura prevista per i Piani nazionali integrati per il clima e l'energia, ogni dieci anni gli SM debbono elaborare un progetto utilizzando un modello predefinito indicando obiettivi e politiche per il decennio successivo.

Nella proposta iniziale la Commissione fissava al 1° gennaio 2018 il termine entro il quale gli SM dovevano presentare i loro progetti e all'1 gennaio 2019 il termine entro il quale presentare la versione definitiva sebbene sarà difficile rispettare le scadenze indicate.

Dal momento che uno degli obiettivi generali della Commissione è quello di promuovere la cooperazione a livello regionale, gli SM prima di sottoporre il progetto di piano integrato debbono consultare i paesi vicini e aprire una consultazione pubblica con i cittadini con l'impegno di tenere in considerazione i risultati. La Commissione può elaborare, riguardo il progetto, raccomandazioni che gli SM debbono tenere in massima considerazione nella versione finale dei loro piani (artt. 9 – 11).

Nel primo anno di implementazione e poi ogni due anni gli SM debbono presentare una relazione intermedia sui progressi conseguiti in rapporto alle rigorose indicazioni delle linee guida. Quindi la Commissione, valuta in primo luogo, i progressi compiuti a livello dell'Unione nel conseguire gli obiettivi dell'Unione dell'Energia con particolare attenzione ai target fissati per il 2030 per energie rinnovabili ed efficienza energetica; secondariamente, valuta i progressi di ciascun SM nel conseguire i traguardi e nell'attuare le politiche predisposte nel piano nazionale integrato considerando in particolare se tali progressi mostrano che l'Unione nel suo complesso si muove verso il livello di consumo energetico indicato per il 2030; e infine l'impatto complessivo del trasporto aereo sul clima globale (art. 25).

A seguito di questa valutazione la Commissione può prendere una serie di misure nel caso che gli sviluppi

nella politica di uno SM presentino “incoerenze con gli obiettivi generali dell'Unione dell'energia” oppure che “i traguardi, obiettivi e contributi dei piani nazionali o i rispettivi aggiornamenti sono insufficienti a conseguire collettivamente gli obiettivi dell'Unione dell'energia”.

In primo luogo, la Commissione può formulare raccomandazioni agli SM che debbono tenerle in “massima considerazione”.

In secondo luogo, considerando i piani finali e i loro aggiornamenti, la Commissione può valutare che gli sforzi collettivi non sono sufficienti a raggiungere i target dell'Unione per il 2030 (in particolare per energie rinnovabili ed efficienza energetica). Di conseguenza “adotta misure a livello unionale”. Tuttavia la proposta di regolamento non dà nessuna indicazione riguardo queste misure così che la Commissione in teoria può scegliere in un ampio ventaglio di opzioni. Se la valutazione dimostra che i progressi compiuti da uno SM sono insufficienti, la Commissione “formula raccomandazioni allo Stato membro interessato” (artt. 25,1 e 27, 1 – 2).

In terzo luogo, la Commissione può elaborare, se necessario, ulteriori osservazioni quando gli SM presentano il piano integrato aggiornato nel 2023-2024. Gli SM possono modificare il piano già notificato solo nel caso in cui indichino target più ambiziosi (art. 13,3).

Un passaggio fondamentale di questa *governance* ‘procedurale’ è la relazione biennale di aggiornamento che gli SM debbono presentare entro il 15 marzo 2021 e successivamente ogni due anni. La relazione deve dare conto dello stato di implementazione dei piani nazionali integrati considerando le cinque dimensioni dell'Unione dell'energia.

Nella procedura di pianificazione, comunicazione e monitoraggio dei piani nazionali integrati questo passaggio fornisce alla Commissione una ulteriore opportunità di influenzare gli SM e di promuovere l'attuazione delle loro politiche. Infatti i rapporti rappresentano per la Commissione uno strumento per monitorare sia i progressi degli SM verso i loro propri obiettivi che il progresso comune verso gli obiettivi dell'Unione. In tal modo la Commissione può cercare di limitare se non superare il gap potenziale tra i target di livello unionale e gli sforzi programmati nei piani integrati (art. 15).

Seguendo queste indicazioni può essere interessante verificare come si sviluppa il dialogo tra la Commissione e i governi nazionali riguardo i contenuti e l'attuazione dei piani nazionali integrati con particolare attenzione al raggiungimento dei target per il 2030 in materia di rinnovabili e di efficienza energetica.

Come già ricordato, in caso di incongruenze tra le politiche adottate dagli SM e gli obiettivi prioritari dell'Unione dell'energia oppure in caso di progressi insufficienti nell'attuazione del piano integrato in uno SM, la Commissione formula raccomandazioni riguardo il piano del paese interessato.

Comunque, quando la Commissione valuta in modo aggregato i rapporti intermedi nazionali integrati su energia e clima degli SM e rileva che l'Unione rischia di non conseguire gli obiettivi indicati per il 2030, può usare due diverse soluzioni in rapporto agli SM. Primo, "può formulare raccomandazioni a tutti gli Stati membri" e, secondo, può adottare, "se opportuno, misure a livello unionale in aggiunta alle raccomandazioni" (art. 27,3).

### ***La difficile convergenza tra scelte nazionali e obiettivi dell'Unione***

A questo punto dobbiamo considerare con attenzione quali sono gli strumenti a disposizione della Commissione per aprire il dialogo con gli SM nella fase di transizione almeno fino al 2030.

Riguardo alle fonti rinnovabili, la proposta fa riferimento a due opzioni. Da un lato, la Commissione può rilevare che nel 2023 la traiettoria relativa alla quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale dell'Unione non è conseguita "collettivamente". Di conseguenza può richiedere agli SM di coprire il gap con "misure aggiuntive" come l'adeguamento della quota nel settore del riscaldamento e raffreddamento, nel settore dei trasporti, o attraverso "il versamento di un contributo finanziario a una piattaforma di finanziamento istituita a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione". Dall'altro, se la Commissione rileva, nell'esame del rapporto intermedio biennale, che uno SM non ha mantenuto la quota di riferimento di energia da rinnovabili nel consumo lordo finale, lo stato in questione deve assicurare "che le insufficienze della quota di riferimento siano compensate da un contributo finanziario alla piattaforma di finanziamento" (art. 27,4).

Considerando l'area dell'efficienza energetica, sorprende che, di fronte alla dichiarazione dell'efficienza energetica come principio prioritario in apertura del WP, la proposta si limiti ad indicare che i contributi degli SM sono soltanto "indicativi" sebbene il target dell'Unione sia vincolante (art. 6). Infatti, nonostante il forte impatto dell'art. 194, la Com-

missione avrebbe potuto avere più coraggio e raggiungere con gli SM un accordo meno in conflitto con gli obiettivi prioritari dichiarati.

Riguardo gli strumenti disponibili la Commissione valuta i progressi compiuti verso il conseguimento collettivo di un consumo massimo sia di energia primaria che di energia finale e se, grazie alla implementazione da parte degli SM, l'Unione nel suo insieme è sulla buona strada per raggiungere il livello di consumo di energia previsto per il 2030. Comunque, anche sul versante dell'efficienza energetica, se la Commissione, in base alla valutazione dei piani integrati e degli aggiornamenti, ritiene che target, obiettivi e contributi non siano sufficienti a conseguire i traguardi 2030 "adotta misure a livello unionale al fine di assicurare il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi" (art. 27,1).

Come per le rinnovabili, inoltre, la Commissione accertando il rischio di non conseguire gli obiettivi in particolare per il primo decennio può formulare raccomandazioni a tutti gli SM. Comunque, in aggiunta a queste, se nel 2023 la Commissione ritiene ancora insufficienti i progressi compiuti può adottare entro l'anno successivo "misure supplementari" a quelle già previste in materia di prestazione energetica degli edifici, dei prodotti e nell'area dei trasporti, come da Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) e Direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo.

Il modello di *governance* disegnato nella proposta presenta una fondamentale innovazione, cioè l'adozione di un Piano nazionale integrato per l'energia e il clima ampiamente inclusivo e vincolante con l'obiettivo di

sostituire gli attuali piani separati per rinnovabili ed efficienza energetica e di semplificare i correlati obblighi di programmazione e comunicazione. Dal momento che agli SM non è più richiesto di rispettare target vincolanti come in precedenza, in particolare nel caso dell'energia rinnovabile, adesso sono obbligati a contribuire al perseguimento del target europeo sia per l'efficienza energetica che per le stesse rinnovabili.

Peraltro la proposta contiene soltanto criteri qualitativi di riferimento per gli SM. Questo indebolisce ulteriormente la possibilità della Commissione di mettere in discussione i contributi nazionali previsti. In questo contesto la Commissione ha il compito di verificare, da un lato, i progressi degli SM nell'attuazione dei rispettivi piani integrati nazionali e, dall'altro, se il contributo degli SM è sufficiente e se l'Unione nel suo insieme è ben indirizzata a raggiungere i suoi stessi obiettivi.

Resta comunque aperta la questione relativa agli strumenti in mano alla Commissione per entrare in rapporto con gli SM ai diversi passaggi della procedura verso la corretta attuazione degli impegni inseriti nei piani nazionali integrati.

Prima di tutto, le misure a livello dell'Unione, disponibili in caso di ambizioni insufficienti o di insufficienti progressi, restano del tutto vaghe senza una qualche precisazione su tipologia e contenuto. La Commissione sembra avere la possibilità di configurarle a suo piacimento, anche se queste misure dovrebbero superare eventuali ostacoli politici nel caso fosse necessario utilizzare il procedimento legislativo ordinario per la loro approvazione e, di conseguenza, avere il consenso degli SM. In tal caso queste misure non potrebbero proporsi come lo "stru-

mento flessibile" necessario per intervenire su situazioni ampiamente differenziate.

In secondo luogo, come abbiamo già osservato, gli strumenti più comuni sono le raccomandazioni da utilizzare in diversi passaggi. Tuttavia queste non sono atti vincolanti nonostante che gli SM siano obbligati a dare una risposta alle raccomandazioni individuali, debbano tenerle in "massima considerazione" e debbano dare conto di come siano state attuate (artt. 15,5; 28,2 e 9,3). È evidente che l'implementazione di questa procedura non pone alcun vincolo e che la proposta non chiarisce quali possono essere gli esiti se uno SM decide di non adeguarsi a quanto richiesto (art. 28). Resta quindi un elevato rischio di carenze adeguate.

Quelle che possiamo definire "misure di superamento del divario" nel settore delle rinnovabili richiedono risposte più concrete da parte degli SM come adeguare la quota di energia da fonti rinnovabili in specifici settori (riscaldamento/raffreddamento e/o trasporti) o dare un contributo finanziario alla piattaforma di finanziamento (art. 27,4). Tuttavia non viene evidenziata nessuna caratteristica di questa piattaforma, né le sue competenze e neppure la sua organizzazione.

### Qualche considerazione finale

Accanto al progetto di "Governance dell'Unione dell'energia" che pone al centro il sistema di relazioni tra Commissione Europea e SM come definito nelle procedure relative ai Piani nazionali integrati per il clima e l'energia, non possiamo dimenticare il carattere multi-livello delle politiche dell'Unione, in particolare nell'area della innovazione e delle tecnologie per la riduzione della

domanda energetica. Come emerso in molti ambiti, anche in questo, le istituzioni dell'Unione definiscono le linee di contesto mentre l'implementazione delle politiche è spesso di competenza del livello statale se non di quelli regionali o locali.

Tuttavia il ventaglio degli strumenti e delle tecnologie disponibili per produrre risparmio energetico sono in larga parte simili in tutti gli SM. Di conseguenza alcuni, nell'intento di raggiungere gli obiettivi previsti, ad esempio in materia di efficienza energetica, hanno introdotto o stanno per introdurre politiche addizionali e complementari che rischiano di acuire l'eterogeneità delle situazioni nazionali in questo settore, dovuta anche all'assenza di una politica dell'Unione anteriore al 2007.

Al di là del modello dell'art. 194 del TFUE, più in generale l'approccio dell'Unione per una governance multilivello produce tensione tra il modo in cui la politica dell'energia europea fissa i propri target e le regole valide per gli SM e l'ampia decentralizzazione delle decisioni in omaggio al principio di sussidiarietà. La stessa proposta di regolamento sulla *governance* appare, a prima vista, un sistema fortemente caratterizzato da tecnicità che cerca di ricondurre i cd *building blocks* del cambiamento climatico, delle rinnovabili e dell'efficienza energetica verso un approccio integrato. Infatti il draft sembra assumere che la politica energetica deve essere trattata con un approccio olistico. Tuttavia quello usato, cioè partire dai piani nazionali, non sembra dare un grande contributo allo sviluppo di una politica coerente. Se ripensiamo al conflitto tra gli Stati e/o i loro diversi raggruppamenti all'origine del progetto è evidente che questo è frutto di una logica eminentemente politi-

ca ed è il risultato di un compromesso tra divergenti interessi in particolare riguardo una accelerazione del processo di de-carbonizzazione e le modalità di garanzia della sicurezza delle forniture.

Di fronte alla impossibilità, almeno finora, per la Commissione di armonizzare politiche e strumenti o di mettere in atto forti e vincolanti meccanismi di cooperazione tra SM, una possibile alternativa sembra la proposta di una cooperazione regionale. Già nel documento su l'Unione dell'energia la cooperazione regionale era vista come uno strumento per rafforzare l'interconnessione e come un passaggio verso la completa integrazione del mercato. Allo stato attuale è stata ripresa nel progetto di *governance* dell'Unione dell'energia e il WP richiama più volte l'obiettivo una più stretta cooperazione *cross-border* come nei progetti di regolamento riguardanti il mercato elettrico interno e la revisione del regolamento sull'ACER.

Indubbiamente il rafforzamento della cooperazione regionale, anche tramite lo strumento dei Centri Operativi Regionali (ROC), rappresenta per la Commissione un'opzione per migliorare il modello di cooperazione volontaria promossa da molti SM e, in larga parte, di successo. Nonostante che la cooperazione regionale sia considerata anche dalla Commissione un modello di successo che incontra il generale favore degli SM, è evidente il rischio che questo possa ostacolare il progetto di un mercato

interno efficiente invece di promuoverlo come auspicato dalla stessa Commissione.

La cooperazione regionale, specialmente nel caso dei ROC, presuppone un ruolo rafforzato dell'ACER. Il WP non ha modificato il ruolo prioritario dell'ACER quale sede di coordinamento dei regolatori nazionali ma gli ha riconosciuto un numero molto limitato di ulteriori competenze<sup>11</sup>. Anche se l'opzione di trasformare l'Agenzia in una specie di 'regolatore europeo' o in un soggetto più simile alle Autorità dei mercati finanziari non ha avuto seguito, l'ACER potrà comunque avere un ruolo importante nelle politiche di de-carbonizzazione in considerazione delle competenze in materia di iniziative regionali e di cooperazione *cross-border*.

Infine, dobbiamo considerare che la transizione verso una economia a basso tasso di CO<sub>2</sub> e quindi le politiche di contrasto al cambiamento climatico, in breve la possibilità di perseguire gli obiettivi dell'Unione posti per il 2030, richiede investimenti ingenti stimati dalla Commissione in circa 180 miliardi di euro l'anno fino a quella data<sup>12</sup>.

È evidente che un simile volume di investimenti non può essere supportato dal solo settore pubblico, anche se in questa transizione l'Unione si è impegnata a destinare almeno il 20% del proprio bilancio direttamente al clima. Quindi un obiettivo prioritario sarà anche quello di reindirizzare il settore finanziario in modo da in-

canalare capitali privati verso investimenti in una economia "più verde e più sostenibile".

La Commissione Europea sta prendendo alcune iniziative di rilievo per accrescere il peso del sistema finanziario nel contrasto al cambiamento climatico, come indicato nel *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile* (COM(2018) 97 final del 8.3.2018). Il tema del nesso tra finanza e cambiamento climatico non è al momento dei più dibattuti. Tuttavia, come è stato sostenuto anche di recente, rappresenta un'area alla quale è necessario fare sempre più spesso attenzione proprio per gli elevati costi che gli eventi catastrofici derivanti dal cambiamento climatico rappresentano per le nostre economie (oltre al prezzo spesso pagato in termine di vite umane).

La combinazione tra politiche energetiche e politiche di contrasto al cambiamento climatico hanno reso sempre più complesso il quadro politico e istituzionale che le deve supportare così come la ridefinizione del mercato dell'energia. Difficoltà ampiamente presenti anche nel confronto tra le istituzioni europee come tra queste e gli SM. Il procedimento legislativo in corso potrebbe portare a sostanziali modifiche e, per il momento, le scadenze previste nel WP per l'approvazione e la messa in atto dei primi passaggi sono slittate nei fatti. E l'esito finale è incerto anche riguardo i contenuti.

1. Comunicazione della Commissione, *Due volte 20 per il 2020 - L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa* (COM(2008) 30 final) del 23.1.2008
2. Il significato di questo passaggio è percepibile nelle parole di Miguel Arias Cañete, Commissario per il clima e l'energia (« *Our proposals provide a strong market pull for new technologies, set the right conditions for investors, empower consumers, make energy markets work better and help us meet our climate targets* »)
3. Comunicazione della Commissione, *Pacchetto "Unione dell'energia"- Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM(2015) 80 final)
4. Qui era indicata una riduzione almeno del 40% (vincolante) delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990); una quota almeno del 27% (vincolante) di energia rinnovabile; un miglioramento almeno del 27% (indicativo) dell'efficienza energetica
5. Gli SM debbono fissare un obiettivo nazionale indicativo in considerazione che il consumo di energia dell'UE per il 2030 non può superare 1321 Mtep di energia primaria e i 987 Mtep di energia finale
6. Comunicazione della Commissione, *L'efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia* (COM(2014) 520 final) del 23.7.2014
7. Proposta per una Direttiva sulla *promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili* (rifusione), cit., artt. 6 and 15,3
8. L'articolo 194 del TFUE è la base legale del Regolamento in connessione con gli articoli 191 e 192 in materia di ambiente
9. Il WP include uno slittamento verso un target vincolante in materia di efficienza energetica del 30% entro il 2030 dal target originario indicativo del 27%
10. *Third report on the State of the Energy Union* (COM(2017) 688) of 23.11.2017 – Annex 3
11. Proposta per un regolamento che *istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia*, cit., Explanatory Memorandum, 11
12. La stima è basata sulle proiezioni del modello PRIMES utilizzato dalla Commissione europea nella valutazione d'impatto della proposta di direttiva sull'efficienza energetica (2016) (v. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405>)

## BIBLIOGRAFIA

Comunicazione della Commissione, *Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020* (2014/C 200/01)

Commissione Europea, *Funding for climate action*, <https://ec.europa.eu/clima/policies/budget>;

[https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en)

M. Duwe – N. Meyer-Ohlendorf – K. Umpfenbach, *Governance of the Energy Union. Assessment of the Commission Proposal for a Governance Regulation*, 2017, 15 – 16 (disponibile in: <https://www.ecologic.eu/de>)

K. Haraldsdóttir, *The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, 211

M. Keay – D. Buchan, *Europe's Energy Union: a problem of governance*, The Oxford Institute for Energy Studies, Nov. 2015, 4 (<https://www.oxfordenergy.org/publications/>)

Proposta per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla *Governance dell'Unione dell'energia*, (COM(2016) 759 final del 30.11.2016)

K. Talus and P. Aalto, *Competences in EU energy policy*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, R. Leal-Arcas and J. Wouters (eds.), Edward Elgar, 2017, 20-22

C. Turmes, *Energy transformation. An opportunity for Europe*, London, 2017, 140

M. Vandendriessche, A. Saz-Carranza and J-M. Glachant, *The Governance of the EU's Energy Union: Bridging the Gap?*, FSR, RSCAS 2017/51, 4)

B. Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica nei Paesi europei, in particolare Regno Unito, Germania, Francia, Spagna*, in L. Carbone - G. Napolitano – A. Zoppini (a cura), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, cit., 63-77

S. Rossi, *Finanza e cambiamento climatico*, intervento alla Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito – ANSPC, Roma 16 aprile 2018