

Parte Prima

**POLITICHE E PROGETTI
PER L'EFFICIENZA ENERGETICA**

UNA NUOVA *GOVERNANCE* PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA DELL'UNIONE EUROPEA. SOLUZIONI AMBIGUE IN UN CONTESTO CONFLITTUALE

di *Laura Ammannati*

SOMMARIO: 1. Le politiche dell'Unione per il clima e l'energia e la rilevanza dell'efficienza energetica. – 2. Progetti per una transizione verso l'energia pulita. – 3. I rapporti tra Unione Europea e Stati membri e il progetto di nuova *governance*. – 3.1. Elementi essenziali del nuovo modello di *governance*. – 3.2. Il Piano nazionale integrato per il clima e l'energia come centro della *governance*. – 3.3. Gli strumenti del dialogo tra Commissione e Stati membri. – 4. Una nuova figura di consumatore per l'efficienza energetica. – 5. Qualche considerazione di chiusura.

1. *Le politiche dell'Unione per il clima e l'energia e la rilevanza dell'efficienza energetica*

Il documento che ha definito il valore e il ruolo prioritario dell'efficienza energetica è stato l'*Energy Union Package* del 2015¹ che la include tra le cinque dimensioni strettamente interconnesse di cui la creazione di un mercato europeo dell'energia completamente integrato e la de-carbonizzazione dell'economia rappresentano gli obiettivi di più ampia portata. L'Unione dell'energia è l'approdo di una evoluzione iniziata con il Libro verde della Commissione europea sulla politica di efficienza energetica del 2005² dal

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, COM(2015) 80 final (25 febbraio 2015), *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*.

² Commissione CE, COM(2005) 265 def. (22 giugno 2005), *Libro verde sull'efficienza energetica: fare di più con meno*.

titolo emblematico “Fare di più con meno” che rappresentava una rinnovata ripresa dei temi dell’efficienza dopo i primi passi degli anni ’90³. L’evoluzione successiva passa attraverso la direttiva del 2006 e trova un assetto stabile con la Direttiva 27 del 2012 che è solo parzialmente modificata con il c.d. *Winter Package* pubblicato a fine novembre del 2016. Senza dimenticare la “strategia 2020”, cioè la comunicazione della Commissione (20 novembre 2010) che collocava l’efficienza energetica al centro della strategia energetica dell’Unione.

Nel 2015 l’efficienza energetica viene equiparata ad una “fonte autonoma di energia” che contribuisce per il valore dell’energia risparmiata alla formazione del mix energetico di ciascun Stato Membro (SM) o dell’Unione complessivamente. Di conseguenza rappresenta un *key driver* della sicurezza energetica cioè uno strumento di rilevanza geo-politica per ridurre la dipendenza dall’estero.

D’altra parte l’obiettivo dell’efficienza energetica segna anche il passaggio almeno parziale della gestione dell’energia, dal lato dell’offerta secondo un approccio tradizionale, a quello della domanda, come già evidenziato nella Direttiva 27 che vede “nella gestione della domanda” “un meccanismo per ridurre o reindirizzare il consumo”⁴. Il grado di successo di questo cambiamento dipende dalla capacità di promuovere la trasformazione dei comportamenti e accrescere la consapevolezza dei consumatori grazie sia ad un più diffuso accesso alle tecnologie intelligenti che ad un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle iniziative di livello regionale o locale.

Il c.d. *Winter Package* (30 novembre 2016) propone un vasto pacchetto di misure che la Commissione europea ritiene necessarie per “guidare” la

³ Il riferimento è al programma SAVE del Consiglio del 1991 e alla Direttiva 93/76/CEE sulla limitazione delle emissioni di biossido di carbonio migliorando l’efficienza energetica.

⁴ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull’efficienza energetica, che modifica le Direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le Direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE: «La gestione della domanda è uno strumento importante per migliorare l’efficienza energetica, in quanto accresce notevolmente le possibilità per consumatori o terzi da essi designati di agire sulla base delle informazioni di consumo e di fatturazione e costituisce dunque un meccanismo per ridurre o reindirizzare il consumo che comporta risparmi energetici sia nel consumo finale sia, attraverso un uso ottimizzato delle reti e degli impianti di produzione, nella produzione, trasmissione e distribuzione di energia» (Cons. 44). E ancora «la gestione della domanda può basarsi sulle risposte dei clienti finali ai segnali di prezzo o sull’automazione degli edifici. Le condizioni della gestione della domanda e dell’accesso alla medesima dovrebbero essere migliorate, anche per i piccoli consumatori finali» (Cons. 45).

In generale sulla Direttiva 27, v. C. MALINCONICO, *Le politiche dell’Unione Europea in materia di efficienza energetica e in particolare la direttiva 2012/27/UE*, in L. CARBONE-G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura), *Politiche pubbliche e disciplina dell’efficienza energetica – Annuario di diritto dell’energia*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 35-61.

transizione verso un'energia pulita (“*Clean energy for all Europeans*”)⁵ 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 di cui l'efficienza energetica è obiettivo prioritario⁶.

Un aspetto innovativo è rappresentato dalla 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 disomogenee 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 clima⁷. Anche i modelli sui quali sono state disegnate le relazioni tra 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 decarbonizzazione del sistema.

Peraltro è necessario evidenziare che quello dell'energia è un settore a bassa “qualificazione europea”. Gli SM hanno sempre beneficiato di una consi-

⁵ Il WP è composto di numerose proposte che emendano la legislazione in materia di energia e clima. Primo, ci sono misure che ridefiniscono il disegno del mercato: una nuova Direttiva che sostituisce la Direttiva 2009/72; un nuovo regolamento sul mercato interno dell'elettricità che sostituisce il Reg. 714/2009; e un nuovo regolamento che abroga il Reg. 713/2009. Secondo, ci sono misure che tendono ad integrare la legislazione in materia di clima nel nuovo disegno del mercato: la Direttiva 2009/28 sulle rinnovabili completamente rivista e la Direttiva 2012/27 su efficienza energetica anch'essa rivista. Terzo, una proposta di regolamento sulla Governance dell'Unione dell'energia e la proposta per un nuovo regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'elettricità.

⁶ Il significato di questo passaggio è percepibile sia nelle parole di Maroš Šefčovič – Vice-Presidente per Energy Union («*Today's package will boost the clean energy transition by modernising our economy. Having led global climate action in recent years, Europe is now showing example by creating the conditions for sustainable jobs, growth and investment*») che in quelle 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*»).

⁷ Direttiva 2009/28/EC, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; Direttiva 2012/27/EU, sull'efficienza energetica che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE; Direttiva 2009/29/EC, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; Direttiva 2009/31/EC, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio.

stente 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 carenza di 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 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 nazionale⁸.

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. 194⁹. 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.

⁸ Vedi su questo tema K. TALUS-P. AALTO, *Competences in EU energy policy*, in R. LEAL-ARCAS-J. WOUTERS (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Londra, 2017, pp. 20-22; ed inoltre 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, p. 211.

⁹ V. gli artt. 4 e 194 TFUE. E tra gli altri, K. TALUS- P. AALTO, *Competences in EU energy policy*, cit., p. 18.

Ritorniamo sul punto più avanti ma fin d'ora vale la pena di evidenziare come, a mio parere, 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 politica 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 priorità¹⁰.

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»¹¹.

2. Progetti per una transizione verso l'energia pulita

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*¹². In effetti il target indicativo del 27% doveva essere riconsiderato

¹⁰In quel momento Donald Tusk, allora Primo ministro della Polonia, lanciò la proposta di una unione dell'energia per far fronte alla minaccia esterna della Russia, e propose che l'Unione potesse negoziare congiuntamente i contratti per il gas con la Russia. Questa idea era particolarmente importante per i paesi dell'est come Bulgaria e Slovacchia che importano circa il 90% del gas necessario dalla Russia (v. M. VANDENDRIESSCHE-A. SAZ-CARRANZA-J.-M. GLACHANT, *The Governance of the EU's Energy Union: Bridging the Gap?*, FSR, RSCAS 2017/51, p. 4).

¹¹Comunicazione 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).

¹²Qui 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.

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 comune¹³.

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 ed 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 è innegabile che la transizione verso una economia progressivamente decarbonizzata 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 rinnovabili¹⁴ che ha un ruolo complementare a quella relativa all'efficienza.

¹³ Comunicazione della Commissione Europea, *Clean Energy For All Europeans* (COM(2016) 860 final – 30 novembre 2016): “*The Commission has reviewed the EU’s energy efficiency target, in line with the request by the European Council of October 2014, and considers that the EU should set a target binding at the EU level of 30% by 2030. Compared to the at least 27% target agreed in 2014, this increase is expected to translate into up to €70 billion of additional gross domestic product and 400.000 more jobs as well as a further reduction of the EU’s fossil fuel import bill.19 The increased target will also help meeting the EU’s 2030 greenhouse gas emission reduction and the renewables targets*”.

¹⁴ Proposta per una Direttiva sulla *promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili (recast)*, COM(2016) 767 final/2 del 23 febbraio 2017 (il documento modifica COM(2016) 767 final del 30 novembre 2016).

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 2005¹⁵. Come proposto dalla Commissione nella presentazione della nuova direttiva in materia di efficienza energetica (EED)¹⁶, 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 27¹⁷.

Peraltro questa impostazione che riconduce la base legale della direttiva all'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 Direttiva 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 ad 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 artt. 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 con-

¹⁵ 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.

¹⁶ Proposta per una Direttiva *che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*, COM(2016) 761 final del 30 novembre 2016.

¹⁷ Le vendite, in volume, dell'energia utilizzata nei trasporti possono essere escluse in toto o in parte da questo calcolo (art. 7.1). Così come si può escludere dal calcolo del risparmio energetico di cui al paragrafo 1 la quantità verificabile di energia generata sugli o negli edifici per uso proprio a seguito di misure politiche che promuovono nuove installazioni di tecnologie delle energie rinnovabili.

sumi e al fenomeno della povertà energetica anche da parte degli SM ¹⁸.

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 che 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 (artt. 7a, 4 e 7b, 3).

3. *I rapporti tra Unione Europea e Stati membri e il progetto di nuova governance*

L'assetto attuale definito nella Direttiva 27/2012 obbliga gli SM a indicare gli obiettivi di efficienza energetica da perseguire e ad adottare piani di azione nazionali. Infatti prevede che l'obiettivo indicativo sia notificato dallo SM alla Commissione (art. 24.1), ed inoltre ciascun SM, per la prima volta entro il 30 aprile del 2014, e successivamente ogni tre anni, è tenuto a presentare un Piano d'azione nazionale (art. 24.2). La Commissione valuta successivamente i progressi in materia di efficienza energetica e invia una relazione al Parlamento e al Consiglio e può formulare raccomandazioni per i singoli SM (art. 24.3).

La procedura così come disegnata nella Direttiva 27 non si concilia con quanto era stato indicato dalla stessa Commissione nel *Piano di efficienza energetica 2011* ¹⁹ dove si prefigurava un approccio in due fasi. Nella prima, agli SM veniva richiesto di fissare gli obiettivi e i programmi nazionali di

¹⁸ V. Comunicazione della Commissione Europea, *Un "new deal" per i consumatori di energia* (COM(2015) 339 final).

¹⁹ Comunicazione della Commissione, *Piano di efficienza energetica 2011*, (COM(2011) 109 final).

efficienza energetica da passare al vaglio della Commissione per valutare se e come i singoli progetti rispondessero all'obiettivo comune dell'UE. La seconda fase avrebbe avuto inizio nel 2013 dopo il "riesame" da parte della Commissione (*Attuazione della EED – orientamenti della Commissione del 2013*) riguardo il raggiungimento dell'obiettivo generale comune. In caso contrario la Commissione avrebbe proposto agli SM obiettivi nazionali vincolanti per il 2020.

Le indicazioni contenute nel *Piano 2011*, in analogia all'evoluzione dei rapporti tra Commissione e SM in altri settori come le energie rinnovabili, sembravano riprese, anche se non confermate nei dettagli, nelle disposizioni della Direttiva 27 riguardo sia l'esame dei risultati nazionali e la valutazione del perseguimento dell'obiettivo UE (art. 3.2) che la presentazione al Parlamento e al Consiglio della valutazione "corredata, se necessario, da proposte di ulteriori misure" (art. 24.7). In ogni caso restava da chiarire se queste proposte sarebbero state comunicate con un atto vincolante o meno. L'evoluzione successiva non pare sia andata nella direzione di quanto previsto nel Piano del 2011.

Sebbene, come appena detto, il WP non proponga significativi emendamenti per la direttiva sull'efficienza energetica, tuttavia 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 governo²⁰.

²⁰ Proposta per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *sulla Governance dell'Unione dell'energia*, (COM(2016) 759 final) del 30 novembre 2016.

3.1. *Elementi essenziali del nuovo modello di governance*

La struttura dell'art. 194 TFUE che si caratterizza per una stretta interconnessione di competenze, come già anticipato nel primo paragrafo, ha spinto finora la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione a ricercare un modello di allocazione delle competenze con il livello nazionale²¹. 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»²².

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 27/2012²³. 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 Com-

²¹ L'art. 194 TFUE è la base legale del Regolamento in connessione con gli artt. 191 e 192 in materia di ambiente.

²² Comunicazione della Commissione, Stato dell'Unione dell'energia – ANNEX 2 *Orientamenti destinati agli stati membri per quanto concerne i piani nazionali per l'energia e il clima nel quadro della governance dell'Unione dell'energia*, (COM(2015) 572 final), 2.

²³ 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%.

missione, 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 avanzamento²⁴; 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 i programmi nazionali per il clima, le rinnovabili e l'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”²⁵. 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 ad un approccio fortemente burocratico per definire la struttura della pianificazione nazionale²⁶. 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 ad 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 integrati²⁷.

²⁴ Proposta per un regolamento *sulla Governance dell'Unione dell'energia*, ed in partic. l'art. 3.2 che indica le principali sezioni del NECP. Inoltre gli MS debbono prendere in considerazione nei loro piani integrati le cinque dimensioni indicate nell'Unione dell'energia: decarbonizzazione, energia rinnovabile, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, e ricerca, innovazione e competitività (art. 4).

²⁵ M. KEAY-D. BUCHAN, *Europe's Energy Union: a problem of governance*, The Oxford Institute for Energy Studies, Nov. 2015, 4 (disponibile in <https://www.oxfordenergy.org/publications/>).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Third report on the State of the Energy Union* (COM(2017) 688) del 23 novembre 2017 – Annex 3.

3.2. *Il Piano nazionale integrato per il clima e l'energia 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 al 1° gennaio 2019 il termine entro il quale presentare la versione definitiva²⁸.

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 unionale 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

²⁸ Indubbio che è stato e sarà difficile rispettare le scadenze indicate.

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 racco-

mandazioni a tutti gli Stati membri” e, secondo, può adottare, “se opportuno, misure a livello unionale in aggiunta alle raccomandazioni” (art. 27.3).

3.3. *Gli strumenti del dialogo tra Commissione e Stati membri*

A questo punto dobbiamo considerare con attenzione quali sono gli strumenti a disposizione della Commissione per aprire il dialogo con gli SM nell’area delle rinnovabili e dell’efficienza energetica.

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 addizionali” 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 finale²⁹, 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 Commissione 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 finale³⁰ e se, grazie alla implementazione da

²⁹ Come affermato all’art. 3 della proposta sulla *promozione dell’uso di energia da fonti rinnovabili*, la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale di ogni paese non può essere inferiore al target nazionale fissato per il 2020 (allora vincolante) da considerare come “contributo minimo” dal 2021 in avanti.

³⁰ V. art. 25.3: «Nel settore dell’efficienza energetica, nell’ambito della valutazione di cui al

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).

Inoltre, come per le rinnovabili, 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 trasporti³¹.

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 peraltro aperta la questione relativa agli strumenti in mano alla Commissione per entrare in rapporto con gli SM ai diversi passaggi della

paragrafo 1, la Commissione valuta i progressi compiuti nel conseguire collettivamente un consumo massimo unionale di 1.321 Mtep di energia primaria e 987 Mtep di energia finale nel 2030, secondo quanto disposto all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a)».

³¹ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione); Direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti (rifusione).

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 SM³². In tal caso queste misure non potrebbero proporsi come lo “strumento 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)³³. Sebbene le raccomandazioni possano essere considerate come strumenti flessibili che rispondono alla necessità di gestire situazioni nazionali differenziate, resta comunque un elevato rischio di carente adeguamento come avvenuto nel caso del Semestre Europeo che avrebbe dovuto rappresentare una sorta di modello per il sistema dell'Unione dell'energia³⁴.

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.

³² Sul punto v. in partic. M. VANDENDRIESSCHE-A. SAZ-CARRANZA-J.-M. GLACHANT, *The Governance of the EU's Energy Union: Bridging the Gap?*, FSR, RSCAS 2017/51, p. 10.

³³ M. DUWE-N. MEYER-OHLENDORF-K. UMPFENBACH, *Governance of the Energy Union. Assessment of the Commission Proposal for a Governance Regulation*, 2017, pp. 15-16 (disponibile in <https://www.ecologic.eu/de>).

³⁴ See M. DUWE-E.K. VELTEN, *Lessons from the European Semester for Effective 2030 Governance for Energy and Climate*, 2016 (disponibile in <https://www.ecologic.eu/de>).

4. Una nuova figura di consumatore per l'efficienza energetica

L'evoluzione delle politiche di efficienza energetica dimostrano sempre più come l'incremento dell'efficienza negli usi finali di energia sia il risultato di innovazioni e cambiamenti tecnologici, economici ma anche in gran parte comportamentali e culturali.

Non è un caso che il tema della informazione e della formazione rappresenti uno dei nuclei intorno a cui ruotano importanti misure. Asimmetrie informative e carenza di una corretta informazione rappresentano in primo luogo barriere economiche che ostacolano il raggiungimento di una gestione efficiente delle politiche di efficienza.

Finora l'obbligo di eseguire audit energetici è stato circoscritto alle grandi imprese e indipendentemente dalla dimensione per quelle ad elevato consumo di energia.

Per quanto concerne il sistema degli audit la proposta per la nuova EED richiede un impegno rafforzato per coinvolgere le piccole e medie imprese anche attraverso l'introduzione di regimi di sostegno per i costi dell'audit. D'altra parte evidenzia il ruolo spesso rilevante delle PMI nella attuazione di numerosi interventi anche su piccola scala (in particolare nel settore del rinnovamento degli edifici) che influiscono ampiamente sul raggiungimento degli obiettivi in applicazione delle misure alternative.

Sul versante della formazione possiamo citare come esempio quella di figure come gli *energy manager* con l'obiettivo di diffondere sistemi più efficienti di gestione dell'energia ed incrementare l'area delle diagnosi energetiche così come la formazione di ispettori finalizzata alla verifica della adeguatezza degli impianti termici e alla consulenza per incrementare i rendimenti affidata alla competenza regionale con il supporto tecnico di Enea.

Come già ricordato, il successo delle politiche di efficienza energetica è strettamente dipendente dalla capacità di modificare i comportamenti e la consapevolezza degli utenti finali, in particolare dei consumatori. In effetti il nuovo approccio regolatorio tende a spostare il baricentro dal lato dell'offerta a quello della domanda in quanto riconosce una necessaria valorizzazione del consumatore finale. A questo, infatti, è riconosciuto un ruolo centrale anche grazie alla introduzione e alla installazione degli *smart metering* di seconda generazione (2G) che consentono non solo fatturazione su misure reali e informazione giornaliera sui consumi ma anche un miglioramento delle performance relative alle attività commerciali e alle offerte dei venditori. Inoltre introducono una nuova funzionalità (dal contatore direttamente

al cliente) utilizzabile per informazione, per servizi di efficienza energetica come per offerte innovative da parte dei venditori.

Dal punto di vista regolatorio la gestione della domanda è uno strumento cruciale per il miglioramento dell'efficienza energetica in quanto i meccanismi che consentono di ridurre o reindirizzare il consumo hanno significativi effetti non solo sul consumo finale ma anche sulla filiera dell'energia (dalla generazione alla distribuzione locale) grazie ad un uso migliore degli impianti e delle reti. In questa prospettiva anche i regolatori nazionali debbono essere coinvolti affinché la regolazione della rete e le tariffe incentivino miglioramenti di efficienza energetica³⁵.

In prospettiva questo nuovo ruolo del consumatore può essere ulteriormente esteso anche attraverso l'attivazione di contratti di *Demand side response* con possibilità di distacco in tempi brevi (da remoto), quindi di supporto alla rete con remunerazione nei momenti di criticità³⁶. Questa possibilità rileva anche nella definizione delle tipologie dei soggetti che possono partecipare ai meccanismi del *capacity market*³⁷.

In parallelo la stessa proposta di revisione della EED rafforza, con la previsione di norme estremamente dettagliate, l'obbligo per i distributori o per le società di vendita di fornire ai clienti finali o consentire l'accesso all'informazione esatta riguardo il consumo e la fatturazione. Gli operatori che svolgono l'attività di misurazione sono obbligati ad installare sistemi conformi alle regole generali (in Italia definite da ARERA – Autorità di Regolazione per Energia, Reti, Ambiente) e a fornire consulenza e informazione ai consumatori³⁸.

³⁵ Sul punto v. L. AMMANNATI, *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, in *Amministrazione in cammino*, luglio 2013.

³⁶ Per questo v. tra l'altro, M. FALCIONE, *Demande response: risparmio energetico dal lato della domanda. Il contributo volontario degli utenti finali alla flessibilità del consumo elettrico*, in L. CARBONE-G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, cit., pp. 385-393.

³⁷ Riguardo i meccanismi di remunerazione della capacità v. tra l'altro L. HANCHER, *Capacity Mechanisms and State Aid Control. A European Solution to the Missing Money Problem?*, in L. HANCHER-A. DE HAUTECLOQUE-M. SADOWSKA (edited by), *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market. Law, Policy, and Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 157-181; ed anche L. AMMANNATI, *I meccanismi di remunerazione della capacità. Il caso italiano* (pp. 115-132); E. BRUTI LIBERATI, *I meccanismi di remunerazione della capacità di generazione elettrica e la disciplina sugli aiuti di stato* (pp. 133-142), in E. BRUTI LIBERATI-M. DE FOCATIIS-A. TRAVI, *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Wolters Kluwer, 2017.

³⁸ «... providing consumers with frequent access, including in near real-time, to partially standardised, meaningful, accurate and understandable information on consumption and related costs as well as the types of energy sources» – New Deal for Energy Consumers Communication (2015).