



Governance europea e nazionale su energia e clima

28 luglio 2021

Il **Quadro regolatorio europeo in materia di energia e clima al 2030** - fissato nel *Clean energy package* - è in evoluzione, essendo in corso una **revisione al rialzo** dei **target** in materia di **riduzione di emissioni, energie rinnovabili e di efficienza energetica**.

All'indomani dell'adozione del pacchetto, la Commissione europea ha infatti pubblicato la comunicazione "Il **Green Deal Europeo**" (COM(2019) 640 *final*), la quale ha **riformulato su nuove basi l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente** e ha previsto un piano d'azione finalizzato a trasformare l'UE in un'**economia competitiva e contestualmente efficiente** sotto il profilo delle risorse, **che nel 2050 non genererà emissioni** nette di gas a effetto serra, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

È stata riconosciuta anche la necessità di predisporre un quadro favorevole che vada a beneficio di tutti gli Stati membri e comprenda strumenti, incentivi, sostegno e investimenti adeguati per assicurare una **transizione** efficiente in termini di costi, **giusta, socialmente equilibrata ed equa**, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali in termini di punti di partenza.

A seguito dell'adozione del Documento, il **4 marzo 2020** la Commissione europea ha presentato la **proposta di "legge europea sul clima"**, seguita il successivo 17 settembre da una modifica alla proposta iniziale per includere un **obiettivo UE riveduto di riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990. La proposta è stata **approvata in via definitiva** il 9 luglio 2021 e si è tradotta nel [Regolamento 2021/1119/UE](#).

Appare pure opportuno evidenziare lo **stretto legame** tra raggiungimento dei nuovi obiettivi climatici e di transizione energetica e il **Piano europeo di ripresa e resilienza**. Tra le sei grandi aree di intervento (pilastri) sui quali i **Piani nazionali di ripresa e resilienza** si devono focalizzare ai fini dell'ottenimento del sostegno europeo, figura *in primis* la **Transizione verde**, la quale discende direttamente dal *Green Deal* e dal doppio obiettivo dell'Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il [Regolamento n. 2021/241/UE](#) che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, prevede (art. 18) che un minimo del **37 per cento della spesa** per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli **obiettivi climatici**. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente. In tale contesto, come meglio si dirà *infra*, gli obiettivi di **sviluppo delle fonti rinnovabili** rivestono un **ruolo centrale**.

Il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo, fornisce quindi l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema, sul piano normativo e programmatico, europeo ed interno. Il [Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza](#), recentemente approvato dal Consiglio dell'Unione europea, profila infatti un futuro aggiornamento del [Piano Nazionale integrato Energia e Clima \(PNIEC\)](#) e della [Strategia di Lungo Termine per la Riduzione delle Emissioni dei Gas a Effetto Serra](#), per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti in sede europea.

Programmazione nazionale ed europea su energia e clima

La **programmazione energetica nazionale** necessita di un **approccio coordinato** con gli indirizzi e gli atti di **politica energetica** adottati all'interno **dell'Unione europea**. Infatti, l'articolo 194 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) introduce una base giuridica specifica per il settore dell'energia, basata su competenze condivise fra l'UE e i Paesi membri. La politica energetica dell'Unione europea, nel quadro del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'**esigenza di preservare e migliorare l'ambiente**, si articola essenzialmente su quattro linee di intervento:

- a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
- b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
- c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
- d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

Disposizioni specifiche del Trattato riguardano, poi:

- la sicurezza dell'approvvigionamento: articolo 122 TFUE;
- le reti energetiche: articoli da 170 a 172 TFUE;
- il carbone: il protocollo 37 è relativo alle conseguenze finanziarie derivanti dalla scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 2002;
- l'energia nucleare: il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato Euratom) costituisce la base giuridica per la maggior parte delle azioni intraprese dall'UE nel campo dell'energia nucleare.

Vi sono poi disposizioni di ordine generale, relative al ravvicinamento delle legislazioni (articolo 114 TFUE) e agli accordi internazionali che l'Unione può concludere (articoli da 216 a 218 TFUE) che hanno rilievo, rispettivamente, in sede di determinazione della disciplina del mercato interno dell'energia e di politica energetica esterna.

L'articolo 194 riconosce invero, in capo ad ogni Stato membro, il diritto di «determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico» (articolo 194, paragrafo 2).

Purtuttavia, tale ultima previsione va contemperata con le ulteriori disposizioni del TFUE che attengono alle **competenze unionali in materia di politica dell'ambiente**, venendo infatti fatta salva l'adozione, a date condizioni, quali il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio, di misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico, (articolo 192, paragrafo 2, lettera c) TFUE).

In proposito, si rammenta che la politica dell'Unione in materia di **ambiente e sviluppo sostenibile** si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, nonché sul principio «chi inquina paga». La relativa base giuridica è rinvenibile negli articoli 11 e da 191 a 193 del TFUE. L'Unione europea dispone delle competenze per intervenire in tutti gli ambiti della politica ambientale, come ad esempio l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, la gestione dei rifiuti e i cambiamenti climatici. Il suo campo d'azione è limitato dal principio di sussidiarietà e dal requisito dell'**unanimità in seno al Consiglio** per quanto riguarda le questioni di natura fiscale, la pianificazione del territorio, la destinazione dei suoli, la gestione quantitativa delle risorse idriche, nonché, come sopra accennato, la **scelta delle fonti di energia e la struttura dell'approvvigionamento energetico**.

La programmazione energetica europea e nazionale è, a sua volta, interdipendente con gli impegni, assunti in materia di clima ed energia, in sede internazionale, dalla stessa UE e dai Paesi membri. Si richiama, in proposito, l'[Accordo di Parigi](#), primo accordo di portata globale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla Conferenza di Parigi sul clima (COP21) nel dicembre 2015 (*cfr.* tema dell'attività parlamentare "[cambiamenti climatici](#)").

Il quadro normativo europeo e il suo recepimento nell'ordinamento nazionale

L'Unione europea ha definito i propri **obiettivi in materia di energia e clima per il periodo 2021-2030** con il pacchetto legislativo "*Energia pulita per tutti gli europei*" - noto come *Winter package o Clean energy package*. Il pacchetto, adottato tra la fine dell'anno 2018 e l'inizio del 2019, fa seguito agli impegni assunti con l'[Accordo di Parigi](#) e comprende diverse misure legislative nei settori dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e del mercato interno dell'energia elettrica.

Sull'Accordo di Parigi, si rinvia al tema dell'attività parlamentare "[cambiamenti climatici](#)". Si accenna qui brevemente che l'Accordo in questione, adottato in esito alla XXI Conferenza delle Parti (COP21) tenutasi a Parigi a dicembre 2015, con la [decisione 1/CP.21](#), definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della

temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali. Si tratta del primo accordo di portata mondiale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici. L'accordo prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo, determinato a livello nazionale" (*INDC – Intended Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto al primo contributo. L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016 (30 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione che rappresentano almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas-serra) e **si applica dal 2021**. L'UE e i suoi Stati membri sono tra le parti dell'Accordo di Parigi. L'UE lo ha formalmente ratificato il 5 ottobre 2016, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016. L'accordo di Parigi si inquadra nella cornice più ampia definita dall' [Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#). A seguito di tali impegni, l'Unione ha definito i propri **obiettivi per il periodo 2021-2030, che costituiscono l'INDC dell'UE** e per la cui attuazione è previsto il concorso di tutti gli Stati membri.

Con la pubblicazione, a fine 2019, della comunicazione della Commissione "**Il Green Deal Europeo**" [Communication on the European Green Deal](#), COM(2019)640, l'Unione europea ha **riformulato su nuove basi l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente** e ha previsto un Piano d'azione finalizzato a trasformare l'UE in un'**economia** competitiva e contestualmente efficiente sotto il profilo delle risorse, che **nel 2050 non genererà emissioni** nette di gas a effetto serra, in linea con l'Accordo di Parigi. È stata riconosciuta anche la necessità di predisporre un quadro favorevole che vada a beneficio di tutti gli Stati membri e comprenda strumenti, incentivi, sostegno e investimenti adeguati per assicurare una **transizione** efficiente in termini di costi, **giusta, socialmente equilibrata ed equa**, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali in termini di punti di partenza.

Uno dei punti cardine del Piano è consistito nella presentazione di una proposta di **legge europea sul clima, recentemente adottata in via definitiva** e divenuta [Regolamento 2021/1119/UE](#). Il Regolamento ha formalmente sancito l'obiettivo della **neutralità climatica al 2050** e il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 che consiste in una **riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra** (emissioni al netto degli assorbimenti) **di almeno il 55%** rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Si tratta di un **nuovo e più ambizioso obiettivo che va oltre quello già indicato per il 2030** nel [Regolamento 2018/1999/UE](#) e nel [Regolamento 2018/842/UE](#) (riduzione di almeno il 40% delle emissioni al 2030 rispetto ai valori 1990).

La neutralità climatica al 2050 e la riduzione delle emissioni al 2030 del 55% ha costituito peraltro, anche il *target* di riferimento per l'elaborazione degli investimenti e delle riforme in materia di Transizione verde contenuti nei **Piani nazionali di ripresa e resilienza**, figurandone tra i principi fondamentali base enunciati dalla Commissione UE nella [Strategia annuale della Crescita sostenibile - SNCS 2021](#) (COM(2020) 575 *final*). Sul Piano italiano, si rinvia al relativo [tema dell'attività parlamentare](#).

Tutti i Piani nazionali di ripresa e resilienza devono infatti concentrarsi fortemente sia sulle riforme che sugli investimenti a sostegno della transizione verde, dovendo includere almeno un 37% di spesa per il clima, ai sensi di quanto previsto dall'art. 18, par. 4, lett. e), del [Reg. n. 2021/241/UE](#). L'Europa punta alla neutralità climatica entro il 2050 e, secondo le considerazioni della Strategia, dovrà aumentare in misura significativa il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030. Per realizzare l'ambizioso obiettivo in materia di clima di ridurre le emissioni del **55% nel 2030** rispetto ai livelli del 1990, gli Stati membri dovranno presentare riforme e investimenti a sostegno della transizione verde nei settori dell'energia, dei trasporti, della decarbonizzazione dell'industria, dell'economia circolare, della gestione delle risorse idriche e della biodiversità, ossia in settori in linea con i principali settori di investimento individuati nel contesto del semestre europeo.

Gli obiettivi **2030 legislativamente** fissati nel *Clean energy package* sono dunque attualmente in evoluzione, essendo in corso una **revisione al rialzo** dei *target* in materia di **riduzione di emissioni, energie rinnovabili** e di **efficienza energetica** originariamente previsti. L'UE sta, infatti, lavorando alla **revisione di tali normative** al fine di allinearle alle nuove ambizioni.

Il 14 luglio 2021, la Commissione europea ha infatti adottato una [serie di proposte legislative che](#) definiscono come si intende raggiungere la [neutralità climatica nell'UE entro il 2050](#), compreso l' [obiettivo](#) intermedio di [riduzione netta di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030](#).

Il pacchetto "Fit for 55%" propone dunque di rivedere diversi atti legislativi dell'UE sul clima, tra cui l'EU ETS, il regolamento sulla condivisione degli sforzi, la legislazione sui trasporti e l'uso del suolo, definendo in termini reali i modi in cui la Commissione intende raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE nell'ambito del Green Deal

europeo.

Per una descrizione del **pacchetto di proposte**, denominato "**FIT FOR 55**", si rinvia a:

- Comunicazione della Commissione europea [Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica \(COM\(2021\) 550 final\)](#);
- sito istituzionale della [Commissione europea](#);
- sito istituzionale del [Parlamento europeo](#);
- sito istituzionale del del [Consiglio](#).

In questa sede, si da' conto di seguito delle **normative attualmente vigenti** rinviando, quanto alle proposte di modifica, al sito istituzionale della Commissione UE :

- [Regolamento 2018/1999/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla **governance dell'Unione dell'energia**, il quale reca istituti e procedure per conseguire gli obiettivi dell'Unione per il **2030** in materia di energia e di clima. Il [Regolamento](#) delinea le seguenti **cinque "dimensioni"**- assi fondamentali - dell'Unione dell'energia: a) **sicurezza energetica**; b) **mercato interno dell'energia**; c) **efficienza energetica**; d) **decarbonizzazione**; e) **ricerca, innovazione e competitività**.

Il **meccanismo di governance** delineato nel [Regolamento](#) è essenzialmente basato sulle **Strategie nazionali a lungo termine** per la riduzione dei gas ad effetto serra, e, precipuamente, **sui Piani nazionali integrati per l'energia e il clima - PNIEC** che coprono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, nonché sulle corrispondenti relazioni intermedie, trasmesse dagli Stati membri, e sulle modalità integrate di monitoraggio della Commissione circa il raggiungimento dei **target unionali**, cui **tutti gli Stati membri concorrono secondo** le modalità indicate nei rispettivi **documenti programmatori**. Il **primo PNIEC**, che copre il periodo **2021-2030**, è stato [presentato dall'Italia](#) alle istituzioni europee **a fine dicembre 2019**.

Il Regolamento, come si è detto, è stato recentemente modificato dalla cd. "Legge europea sul clima", [Regolamento 2021/1119/UE](#).

- [Regolamento 2018/842/UE](#) che fissa i livelli vincolanti delle **riduzioni delle emissioni** di ciascuno Stato membro **al 2030**. L'obiettivo vincolante a livello UE, indicato attualmente nel Regolamento, è di una **riduzione** interna di almeno il **40 % delle emissioni** di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il **2030**. Per **l'Italia**, il livello fissato al 2030 è del **-33%** rispetto al livello nazionale 2005.

L'obiettivo unionale del 40% è stato recentemente reso più ambizioso dalla già citata **Legge europea sul clima** e **portato al 55%**. La disciplina del Regolamento 2018/842/UE sarà dunque oggetto di revisione.

- [Direttiva 2018/2001/UE](#) sulla promozione dell'uso dell'energia da **fonti rinnovabili (RED II)**, della quale si dirà per esteso **infra**, che fissa **al 2030** una quota obiettivo dell'UE di energia da FER sul consumo finale lordo almeno pari al **32%**. **L'Italia**, che ha centrato gli obiettivi 2020 (overall target del 17% di consumo da FER sui CFL di energia), concorre al raggiungimento del target UE, con un obiettivo di consumo dal FER del **30%** al 2030. La delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi di recepimento della Direttiva RED II è contenuta nell'[articolo 5 della L. n. 53/2021](#), Legge di delegazione europea 2019 (cfr. [Dossier di documentazione e ricerca su "Le fonti rinnovabili" n. 165 del 14 giugno 2021](#)).

Il "[Pacchetto FIT for 55%](#)" si propone di intevenire per rendere più ambizioso l'obiettivo UE di consumo di energia da FER, portandolo dal 32% al **40%**. Si rinvia alla pagina della Commissione: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en).

- [Direttiva 2018/2002/UE](#) sull'**efficienza energetica** che modifica la [Direttiva 2012/27/UE](#) e fissa un obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria dell'Unione pari ad almeno il **32,5% al 2030** rispetto allo scenario 2007, al cui raggiungimento tutti gli SM devono concorrere. L'**Italia** si è prefissa un obiettivo di risparmio energetico del - **43%**. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il [D.Lgs. 14 luglio 2020, n. 73](#).
Il "[Pacchetto FIT for 55%](#) " si propone di intervenire per rendere più ambiziosi gli obiettivi unionali, portandoli al 36-39% di risparmio, relativamente ai consumi finali e ai consumi primari.
- [Direttiva 2018/844/UE](#) che modifica la [direttiva 2010/31/UE](#) sulla prestazione energetica nell'edilizia e la [direttiva 2012/27/UE](#) sull'efficienza energetica (**Direttiva EPBD- Energy Performance of Buildings Directive**). La direttiva è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il [D.Lgs. 10 giugno 2020, n. 48](#). Anche su tale punto, interverrà il [Pacchetto di riforme](#).
- [Regolamento 2019/941/UE](#) sulla preparazione ai **rischi** nel settore dell'**energia elettrica**, che abroga la [direttiva 2005/89/UE](#) e [Regolamento 2019/943/UE](#), sul **mercato** interno dell'**energia elettrica** (testo per rifusione). La legge di delegazione europea 2019, all'articolo 19, delega il Governo all'adozione di uno più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni dei Regolamenti.
- [Direttiva 2019/944/UE](#) relativa a norme comuni per il **mercato** interno dell'**energia elettrica** e che modifica la [direttiva 2012/27/UE](#). La citata legge di delegazione europea 2019, all'articolo 12, delega il Governo all'adozione di uno più decreti legislativi per il recepimento della Direttiva.
- [Regolamento 2019/942/UE](#) che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (**ACER**).

Focus

Il PNIEC italiano

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-italiana-di-piano-nazionale-per-l-energia-e-il-clima.html>

Il Green deal, il Recovery Fund e le risorse per la transizione verde

<https://temi.camera.it/leg18/post/il-green-new-deal-europeo.html>