



Governance europea e nazionale su energia e clima

16 dicembre 2021

Il **Quadro regolatorio europeo in materia di energia e clima al 2030** è in evoluzione. La Commissione europea ha adottato un pacchetto di proposte per rendere le **politiche** dell'UE in materia di ambiente, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità **idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55%** entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Tale obiettivo è previsto dalla legge europea sul clima ([Regolamento 2021/1119/UE](#)) ed è a sua volta funzionale 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, come indicato dal [Green Deal europeo](#).

Vi è uno **stretto legame** tra il raggiungimento dei nuovi obiettivi climatici e di transizione energetica e la realizzazione del **Piano europeo di ripresa e resilienza**. Per il **finanziamento** del *Green deal* sono state messe a disposizione specifiche risorse all'interno di "Next Generation EU" (NGEU). In particolare, almeno il 37 per cento delle risorse finanziate attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza deve essere dedicato a sostenere, nei PNRR degli Stati membri, gli obiettivi climatici. Tutti gli investimenti e le riforme devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente. In tale contesto, gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili e alternative e di efficienza energetica rivestono un **ruolo centrale**. Nell'ambito di NGEU, vi sono anche le risorse del [Fondo speciale per una transizione giusta](#), finalizzato a sostenere la transizione equilibrata di quei territori degli Stati membri, individuati - dopo una interlocuzione con le Istituzioni europee - a più alta intensità di emissioni di CO₂ e con il più elevato numero di occupati nel settore dei combustibili fossili.

A livello nazionale, il [Piano per la transizione ecologica \(PTE\)](#), sul quale l'VIII Commissione ambiente della Camera ha espresso parere favorevole con osservazioni il 15 dicembre 2021, fornisce un quadro delle politiche ambientali ed energetiche integrato con gli obiettivi già delineati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

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:

- garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
- garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
- promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
- 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 inoltre 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).

Tuttavia, tale ultima previsione va temperata con le ulteriori disposizioni del TFUE che attribuiscono 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 e costituisce attuazione degli impegni assunti con l'[Accordo di Parigi](#) (per cui si rinvia al relativo [tema](#) dell'attività parlamentare) e comprende diverse misure legislative nei settori dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e del mercato interno dell'energia elettrica.

Con la pubblicazione, a fine 2019, della comunicazione della Commissione "**Il Green Deal Europeo**" (COM(2019)640, [Communication on the European Green Deal](#)), l'Unione europea ha **reformulato 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. 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 rispetto a quello che era stato inizialmente 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 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 enuciati 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](#). 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 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 seguenti **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 Direttiva è stata recepita dal [D.Lgs. 8 novembre 2021 n. 199](#).
Il "[Pacchetto FIT for 55%](#)" si propone di intervenire per rendere più ambizioso l'obiettivo UE di consumo di energia da FER, portandolo dal 32% al **40%**. Si rinvia alla [pagina](#) della Commissione.
- [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** e [Regolamento 2019/943/UE](#), sul **mercato** interno dell'**energia elettrica** (testo per rifusione).
- [Direttiva 2019/944/UE](#) relativa a norme comuni per il **mercato** interno dell'**energia elettrica** e che modifica la [direttiva 2012/27/UE](#). Il recente [D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 210](#) recepisce la [Direttiva](#), nonché reca disposizioni per l'adeguamento della normativa interna al [Regolamento 943/2019/UE](#) al [Regolamento 941/2019/UE](#).
- [Regolamento 2019/942/UE](#) che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (**ACER**).

Focus

[Il PNIEC e il Piano per la transizione ecologica](#)

<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 il Piano nazionale di ripresa e resilienza](#)

