

IL PERCORSO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA: DA UN'ECONOMIA BASATA SULL'ENERGIA PULITA ALLA "RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA" DEL RECOVERY PLAN.

Luisa Giurato

Abstract:

Il presente contributo analizza il percorso della transizione energetica, ripercorrendo le tappe fondamentali che hanno segnato l'evoluzione della materia energetica a partire dai primi riconoscimenti normativi a livello europeo fino alla progettazione, mediante il *Recovery Plan*, di una vera e propria rivoluzione verde e transizione ecologica. E' evidente che un ruolo fondamentale è attribuito all'energia sostenibile e quindi all'importanza dell'implementazione delle fonti rinnovabili, di cui si dà ampia trattazione nel contributo, al fine di comprendere le coordinate normative che stanno portando gli Stati membri verso una Unione europea ad impatto climatico zero. Infine, il contributo si sofferma sullo schema di *Recovery Plan* formulato dal precedente Governo e sulle possibilità di investimento dei fondi europei del *Recovery Fund* nel modo più opportuno per realizzare una transizione energetica in linea con le aspettative europee.

This paper analyzes the path of the energy transition, retracing the milestones that have marked the evolution of energy from the first regulatory awards at European level to design, through the Recovery Plan, of a real green revolution and ecological transition. It is clear that a fundamental role is given to sustainable energy and therefore to the importance of the implementation of renewable sources, which is widely discussed in the contribution, in order to understand the regulatory coordinates that are leading Member States towards a European Union with zero climate impact. Finally, the paper focuses on the Recovery Plan scheme formulated by the previous Government and on the investment opportunities of the European Recovery Fund funds in the most appropriate way to achieve an energy transition in line with European expectations.

SOMMARIO: **1.1.** Il diritto europeo dell'energia: nascita e limiti. **1.2.** L'energia «sostenibile» ed il ruolo delle fonti rinnovabili. **1.3.** Il nuovo

pacchetto “Clean Energy for all Europeans”: analisi della direttiva sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili (direttiva 2018/2001/UE). **1.4.** La nuova agenda strategica dell’UE 2019-2024 ed il Piano nazionale integrato per l’Energia ed il Clima: l’Unione europea ad impatto climatico zero. **1.5.** Il piano nazionale di ripresa e resilienza – Recovery Plan. **1.6.** La missione della «rivoluzione verde e transizione ecologica».

1.1. Il diritto europeo dell’energia: nascita e limiti.

Il diritto europeo dell’energia ha una storia recente e altalenante, che sconta inevitabilmente la difficoltà e, per alcuni versi, la diffidenza degli Stati membri a “concedere” spazi di sovranità in un settore caratterizzato, sin dalla sua origine, da una gestione economica di tipo monopolistico¹. Bisogna, infatti, attendere il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il primo gennaio 2009, per avere una base giuridica che riconosca la competenza dell’Unione europea in materia di energia.

Come è noto, la delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione², in base al quale l’Unione europea può agire nei limiti delle competenze che gli Stati membri le attribuiscono nei trattati. Gli Stati membri, quindi, restano titolari di una competenza (generale) residuale, per cui tutte le

¹ Il termine monopolio descrive una forma di mercato, in cui un unico venditore offre un prodotto o un servizio per il quale non esistono sostituti stretti. Si parla di “monopolio naturale”, quando il monopolio appare inseparabile dai caratteri obiettivi dell’attività economica. L’esempio di scuola di monopolio naturale è quello delle attività produttive che per il loro esercizio richiedono la disponibilità di infrastrutture che non sono facilmente duplicabili per ragioni di carattere fisico ovvero che sono duplicabili a costi molto elevati, come avviene nei servizi a rete. Si parla, invece, di “monopolio legale” quando i poteri pubblici sottraggono all’iniziativa privata alcune attività, riservandole ad un unico operatore economico. Si rinvia a F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 63 ss.

² Oggi tale principio è riportato nell’art.5 TUE, che al par. 2, prima frase, definisce il principio nei seguenti termini: “*In virtù del principio di attribuzione, l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti*”.

competenze non espressamente attribuite all'Unione europea appartengono ad essi. Per tale ragione diviene fondamentale individuare la base giuridica che "legittima" l'intervento dell'Unione europea, nel rispetto del principio *de quo*³.

Solo con il Trattato di Lisbona si attua, da un lato, il riconoscimento della competenza energetica ai sensi dell'art. 194 TFUE⁴ e dall'altro, l'esplicitazione della natura concorrente della stessa, ai sensi dell'art. 4, lett. i), TFUE, al fine di rafforzare l'azione dell'Unione europea nella disciplina dell'energia, chiarendo anche la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri⁵.

Prima del Trattato di Lisbona, quindi, il diritto europeo dell'energia è apparso più che mai frammentato⁶. L'Unione europea, in assenza di un fondamento normativo unitario, è intervenuta in via indiretta, con una produzione normativa di diritto

3 Il collegamento tra il principio di attribuzione e la necessità di una base giuridica presente nei trattati è stato ribadito dalla Corte di Giustizia in più occasioni. In particolare, nella sentenza 25 ottobre 2017, causa C-687/15, Commissione c. Consiglio (CMR-15) la Corte ha sottolineato che la scelta della base giuridica appropriata riveste: *"un'importanza di natura costituzionale, dato che l'Unione, disponendo soltanto di competenze di attribuzione, deve ricondurre gli atti che essa adotta alle disposizioni del Trattato FUE che la legittimino effettivamente a tal fine"*.

4 L'art. 194 apre il titolo XXI "Energia" e stabilisce che: *"la politica energetica europea in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, ha lo scopo: a) di assicurare il funzionamento del mercato interno dell'energia; b) di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; c) di preservare la tutela ambientale attraverso il risparmio energetico e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche"*. La procedura di adozione degli atti di diritto europeo dell'energia è la procedura di co-decisione elevata nel nuovo trattato al rango di procedura legislativa ordinaria. In deroga a quanto previsto nell'art. 194, par. 1, TFUE si applica una procedura legislativa speciale che prevede il voto all'unanimità in Consiglio previa la consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, qualora un atto del diritto dell'Unione incida sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta delle sue fonti di energia e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico. Infine, ai sensi dell'art. 194, par. 3, TFUE, il voto all'unanimità in Consiglio e la previa consultazione del Parlamento europeo sono, altresì, richiesti nel caso in cui le misure energetiche adottate abbiano principalmente una natura fiscale.

5 L'ingresso formale dell'energia fra le competenze esplicite delle istituzioni europee è stato conseguito grazie ad un'applicazione dinamica e positiva del principio di sussidiarietà: il riconoscimento dell'esistenza di interessi transnazionali in merito alle politiche energetiche ha evidenziato come gli obiettivi di tutela ambientale e approvvigionamento energetico perseguiti non potevano essere disciplinati in modo soddisfacente a livello di singoli Stati membri. Si veda sul punto M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 22. Si veda anche M.A. SCINO, *La politica energetica europea: dalle origini alle più recenti evoluzioni*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2012, p. 80 ss.

6 Tale frammentarietà ha, inoltre, impedito al legislatore europeo di adottare un approccio globale ed integrato sulle scelte energetiche di lungo termine.

derivato, riguardante ora il diritto della concorrenza, ora il diritto ambientale, ora i rapporti bilaterali, ora le relazioni esterne. Attraverso la regolazione di tali ambiti, l'Unione europea ha inteso disciplinare anche il settore energetico, contemplando (solo) gli aspetti materiali di cui il profilo energetico costituiva una componente rilevante⁷.

Tale *modus operandi* ha avuto delle ripercussioni sia da un punto di vista formale, con una normativa sovranazionale settoriale e non integrata, che dal punto di vista sostanziale, con la debolezza del contenuto vincolante di taluni istituti giuridici previsti dalla regolamentazione energetica. Gli Stati membri, nell'esercizio della propria competenza sullo sfruttamento delle risorse energetiche e sulla sicurezza degli approvvigionamenti, hanno così allargato le maglie delle deroghe ai principi della libera concorrenza, strumentalizzando l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico per proteggere i propri spazi nazionali⁸.

A ciò si unisce la difficoltà di una costruzione del mercato unico dell'energia legata al carattere strategico che l'energia riveste per ciascuno Stato membro.

L'energia nelle sue fasi di produzione, trasmissione/trasporto (con l'aggiunta, nel caso del gas, delle attività di stoccaggio), distribuzione e fornitura ha sempre rappresentato un importante fattore a livello industriale. Inoltre, l'energia rientra tra i servizi pubblici economici c.d. "a rete"⁹, con la connessa difficoltà di duplicazione

⁷ Così R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione governo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 3 ss.

⁸ Per un esame più approfondito della questione si rinvia a A. ILIPOLOU, *La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l'Union Européenne*, in *Cah. de droit europ.*, 4, 2006, pp. 315-341; Si veda anche F. MUNARI, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 4, 2006, p. 892 ss.

⁹ In base al diritto interno, i servizi pubblici si distinguono in servizi aventi una rilevanza economica (energia elettrica, trasporti, telecomunicazioni) e servizi non economici (scuola, assistenza sociale, sanità). I primi si prestano ad essere svolti in forma imprenditoriale, i secondi sono solitamente svolti dalle p.a. con oneri a carico della fiscalità generale.

All'interno del diritto europeo si è soliti distinguere tra i SIEG (servizi di interesse economico generale) e i SIG (servizi di interesse generale) che sono i servizi non suscettibili di valutazione economica finalizzati a garantire i bisogni primari del cittadino, quali, ad esempio: la scuola, la sanità, l'assistenza sociale. All'interno dei SIEG rientrano due diverse tipologie di servizi pubblici: gli "obblighi di servizio pubblico" (OSP) e gli "obblighi di servizio universale" che dei primi costituiscono una specificazione. I primi vengono in rilievo nell'ambito dei servizi a rete. La presenza di monopoli naturali (la rete) impone la normale previsione di tale tipologia di obblighi che, attraverso la segmentazione del mercato e la conseguente imposizione del dovere di interconnessione e di praticare tariffe eque, consentono l'attuazione della concorrenza "a valle". Gli obblighi di servizio universale in capo alle imprese, obbligano le stesse ad erogare prestazioni per garantire "a tutti" quel servizio, qualunque sia la collocazione geografica dell'utente, a condizioni eque e non discriminatorie, così da assicurare a

delle infrastrutture attraverso cui passa l'energia: ciò ha comportato una condizione di monopolio naturale statale, attraverso cui sono state gestite le reti elettriche e del gas, con esclusione di possibili altri soggetti in un'ottica concorrenziale.

Per tale ragione, nel settore dell'energia, tradizionalmente, gli Stati hanno esercitato un ruolo diretto nell'economia, nelle vesti di "Stato imprenditore", o comunque particolarmente pregnante¹⁰.

Tale situazione ha, di fatto, costituito per molto tempo un ostacolo al raggiungimento dell'intento del legislatore europeo di implementare la concorrenza e garantire ad un numero sempre maggiore di operatori di accedere al mercato dell'energia. Nella costruzione del percorso che ha condotto *in primis* alla nascita del mercato unico dell'energia ed oggi verso quella (auspicata) dimensione che prende il nome di «unione dell'energia», l'azione liberalizzatrice dell'Unione europea è stata inevitabilmente improntata a criteri di gradualità e di bilanciamento.

1.3. L'energia «sostenibile» ed il ruolo delle fonti rinnovabili.

Nel percorso di costruzione del mercato unico dell'energia, certamente nel tempo ha assunto sempre più rilevanza il principio di sostenibilità. Quest'ultimo, oltre che in materia ambientale, in cui sicuramente ha avuto (e tutt'ora conserva) la sua massima espressione, la cui applicazione diviene essenziale al fine di preservarne la sua essenza e di combattere il c.d. cambiamento climatico, si sposa anche con la materia energetica: la disciplina delle energie rinnovabili rientra, infatti, nel *genus* più ampio della energia sostenibile.

tutti la fruizione di interessi essenziali. Per una disamina completa ed esaustiva dei SIEG, vedi V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 657 ss.

¹⁰ Si pensi, da questo punto di vista, al ruolo assegnato allo Stato dall'art.43 della Costituzione. Lo Stato si definisce "imprenditore" quando gestisce direttamente aziende di produzione ed erogazione di un'ampia gamma di beni e servizi. Da un punto di vista economico, esistono diversi modelli di Stato (Stato sociale, Stato guardiano notturno, Stato regolatore). Per un approfondimento sul punto si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 26 ss. e, se si vuole, R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI, R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Jovene, Napoli, 2011, p. 142 ss. Sul modello europeo di regolazione si rimanda a P. CHIRULLI, R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Jovene, Napoli, 2011 e, ivi, agli scritti di: D. SORACE, T. PROSSER, R. CARANTA, M. CLARICH, AUTIN, R. MICCÙ, V. SBRESCIA.

Il significato di tale principio viene, secondo l'orientamento più accreditato, inteso nel senso di "soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri". Poi, in base al settore in cui si colloca, tale principio assume ulteriori connotazioni.

Il principio di sostenibilità che, com'è noto, nasce in ambito internazionale¹¹, a livello europeo, trova la sua principale affermazione con il Trattato di Lisbona,¹² nel quale si prevede una espressa base giuridica. In particolare, ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione europea *"si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)"* e nelle relazioni con il resto del mondo: *"contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra (...)"*.

Rispetto alla salvaguardia dell'ambiente, l'art. 11 TFUE afferma che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"*. Dalla lettura di queste disposizioni si può constatare come lo sviluppo sostenibile costituisca un criterio guida per l'azione dell'Unione europea, tra l'altro tale principio viene declinato non solo nel contesto ambientale ma anche in altri temi di natura economica e sociale.

11 Il principio di sostenibilità conosce un suo primissimo riconoscimento in ambito internazionale. Si pensi alle convenzioni internazionali, principalmente legate alla tutela ambientale, che a partire dagli anni '70 del secolo scorso hanno introdotto il tema della necessaria tutela delle risorse naturali globali, con la finalità di garantire la fruizione da parte delle generazioni future. Volendone citarne alcune non si può non menzionare, ad esempio, la Convenzione di Stoccolma del 1972, la Convenzione di Rio de Janeiro del 1992, quella di Helsinki del 1992 e di New York dello stesso anno. In ambito internazionale, tale principio nasce e si diffonde con la finalità principale di tutelare i bisogni essenziali dell'essere umano in un determinato contesto ambientale e sociale e nel tempo, grazie alla sua "duttilità" e sempre a livello internazionale, è stato declinato in ambiti materiali diversi come quello socio-demografico e quello economico-finanziario. Per un maggiore approfondimento sul tema si rinvia a D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p.106.

12 Con il Trattato di Lisbona, in altri termini, il concetto di "sviluppo sostenibile", oltre a caratterizzare le relazioni della stessa Unione con i paesi terzi (al fine di «combattere i cambiamenti climatici»), ha ricevuto un sistematico riconoscimento in diverse disposizioni dei Trattati istitutivi. Dalla lettura, in combinato disposto delle norme del Trattato è possibile infatti affermare che tale principio sia capace di operare in modo "trasversale" sulle materie oggetto delle competenze sia concorrenti che esclusive dell'Ue. Così M. FRANCAVIGLIA, *"Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale"* in *Federalismi.it*, n.19/20, p. 56.

In ambito strettamente energetico, inoltre, l'art. 194 TFUE che alla lett.c) del paragrafo 1 individua tra le finalità della politica dell'Unione nel settore dell'energia quella di "promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili". La politica dell'Unione europea nel settore energetico si muove, dunque, nell'ottica di garantire, da un lato uno sviluppo sostenibile e dall'altro di preservare e migliorare l'ambiente. Su queste due direttrici l'azione europea punta al maggiore funzionamento del mercato dell'energia, all'insegna della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili¹³. È bene precisare che quando si parla di "energia da fonti rinnovabili" o "energia rinnovabile" si fa riferimento all'energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare (termico o fotovoltaico) e geotermica, energia dell'ambiente, energia mareomotrice, del moto ondoso ed altre forme di energia marina, energia idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuali dai processi di depurazione e biogas.

Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili e l'uso di modelli di regolazione che puntano a risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica costituiscono l'indice di importanti adempimenti, rispetto ad alcuni accordi quali, il protocollo di Kyoto¹⁴, per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2012, nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti

13 L'energia, infatti, si caratterizza come "risorsa ecologica", per cui l'utilizzo dell'energia non deve inquinare o deve farlo nel minore modo possibile. A questo obiettivo si collegano sia lo sviluppo delle fonti rinnovabili che quelle di promozione dell'efficienza energetica. Si rinvia alla lettura di F. DE LEONARDIS, *Il ruolo delle energie rinnovabili*, in R. MICCÙ (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets*, Jovene, Napoli, 2016, p. 379 ss. Sul punto si veda anche G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica ed il gas*, cit., p. 2207. Sui rapporti tra energia e ambiente si vedano M.S. GIANNINI, *Funzioni e competenze nella vicenda energetico-ambientale e loro coordinamento*, in *Rass. giur. ENEL*, 1987, p. 631 ss.; F.A. ROVERSI MONACO, *Ambiente ed energia: nuovi strumenti costituzionali e procedimenti autorizzativi* in *Rass. giur. ENEL*, 1985, p. 487; G. PERICU, *Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, in *Rass. giur. ENEL*, 1987, p. 575. Sulle politiche comunitarie in tema di energia si rimanda alla lettura di B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6, p. 841.

14 A livello internazionale, assume una rilevanza centrale il Protocollo di Kyoto del 7 dicembre 1997 sulla riduzione di emissioni nocive per contrastare il *climate change*, con la finalità principale di promozione delle fonti alternative di energia e delle misure di efficienza energetica. La produzione di energia rinnovabile costituisce uno degli strumenti più efficaci per contrastare il *climate change* poiché concorre a ridurre le emissioni nocive nella prospettiva della tutela ambientale, si veda F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Cedam, Padova, 2013, p. 6.

climatici e agli ulteriori impegni assunti a livello comunitario ed internazionale, si pensi, ad esempio all'accordo sul clima di Parigi del 2015¹⁵.

A livello di diritto europeo derivato è doveroso in questa sede, sia pure sinteticamente, ricordare le direttive che hanno segnato le tappe verso una transizione energetica sostenibile. Ad esempio, la direttiva 2001/77/CE¹⁶, finalizzata alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e la direttiva 2003/30/CE, tesa a favorire il ricorso a biocarburanti nel settore dei trasporti. Inoltre, nel 2008 è stato approvato il c.d. "Pacchetto Clima Energia" che ha fissato nuovi obiettivi per il 2020 in materia di politiche energetiche e cambiamenti climatici al fine di creare un quadro giuridico stabile per il prossimo decennio.

L'Unione europea con il "Pacchetto Clima Energia" ha inteso perseguire l'obiettivo di conseguire, entro il 2020, un aumento del 20% dell'efficienza energetica, di garantire una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra e quello di coprire il 20% della domanda di energia dell'Unione europea attraverso il ricorso a fonti rinnovabili¹⁷.

La direttiva 2009/28/CE, nel fissare un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili ha provveduto a indicare criteri e modalità per l'attuazione degli obiettivi stabiliti dal pacchetto in esame, definendo un quadro nuovo, più generale, di promozione delle fonti di energia rinnovabile nell'Unione europea¹⁸. Ha provveduto, altresì, a fissare gli obiettivi nazionali obbligatori per

15 L'Accordo di Parigi del 2015 è stato firmato da 195 Paesi, i cui governi hanno concordato il raggiungimento di alcuni obiettivi a tutela del clima e dell'ambiente. Essi hanno stabilito di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine; di puntare a limitare l'aumento a 1,5°C, così da ridurre in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici e fare in modo che le emissioni globali raggiungano il livello massimo al più presto possibile, pur riconoscendo che per i paesi in via di sviluppo occorrerà più tempo, per procedere successivamente a rapide riduzioni in conformità con le soluzioni scientifiche più avanzate disponibili.

16 L'utilizzo delle direttive attesta una scelta ben precisa del legislatore europeo, cioè quella di ricorrere ad un'armonizzazione "a maglie larghe", lasciando gli Stati membri liberi nella scelta dei mezzi giuridici concreti per raggiungere gli obiettivi comuni fissati a livello europeo. Si rinvia a L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, in R. MICCÙ (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets*, Jovene, Napoli, 2016, p.107 ss. La direttiva 2001/77/CE dedicava particolare attenzione alla riduzione e semplificazione degli oneri normativi e amministrativi, le c.d. *non-cost barriers*. L'art. 6, par. 1, della direttiva *de qua* chiedeva agli Stati membri di rivedere il proprio quadro normativo in materia di energia da fonti rinnovabili, per attuare la riduzione degli ostacoli normativi e promuovere la razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure amministrative.

17 Per tale ragione, tale pacchetto è conosciuto anche come Pacchetto (o Piano) 20-20-20.

18 La direttiva ha comportato prima la modifica e poi la definitiva caducazione (a partire dal 1° gennaio 2012) delle precedenti direttive vigenti in materia (direttiva 2001/77/CE

l'informazione, la formazione nonché per l'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili. In questo modo, gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare una politica di incentivazione, al fine di ottemperare agli obblighi dettati dall'Unione europea e di quelli internazionali di riduzione delle emissioni nocive discendenti *in primis* dal Protocollo di Kyoto e dall'accordo di Parigi del 2015.

1.4. Il nuovo pacchetto "Clean Energy for all Europeans": analisi della direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (direttiva 2018/2001/UE).

Il tema della transizione dell'energia verso un'economia basata sull'energia pulita, della riforma della progettazione e del funzionamento del mercato dell'elettricità dell'Unione europea è stato oggetto del nuovo pacchetto energia, denominato "Winter Package"¹⁹.

Il pacchetto "Clean Energy for all Europeans" o "Winter Package" comprende otto

sulla promozione di elettricità da fonti rinnovabili e direttiva 2003/30/CE sulla promozione dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti). Essa costituisce il presupposto per una significativa innovazione dello scenario delle energie rinnovabili per i prossimi decenni.

¹⁹ È bene osservare come l'UE sia stata la prima grande potenza a livello internazionale a produrre energia pulita. In un primo momento si è proceduto con la fissazione nel 2009 di ambiziosi obiettivi energetici e climatici per il 2020 (riduzione delle emissioni di gas serra del 20%, aumento del 20% di energie rinnovabili e del 20% di efficienza energetica). Si tratta del *c.d. "obiettivo 20-20-20"*, che pone la base per un nuovo intervento normativo comunitario in materia di energie rinnovabili, in particolare, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento e del Consiglio, sulla "promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili". Sul tema, si rinvia a G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 85 ss.

All'incirca dieci anni dopo l'UE, con il pacchetto Energia pulita, è nuovamente intervenuta al fine di conseguire questi obiettivi per il 2020, con un'azione volta a coordinare l'attività economica con la protezione dell'ambiente. Inoltre, da un lato l'energia rinnovabile è diventata molto più economica e dall'altro con l'Accordo sul clima di Parigi del 2015, l'UE si è impegnata a raggiungere riduzioni delle emissioni di gas serra di almeno il 40% entro il 2030. È questo il senso della sfida verso una transizione energetica globale che la Commissione ha lanciato, attraverso la proposta di una serie di nuove ambiziose regole raccolte nel pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei".

Oltre agli atti legislativi del pacchetto, la Commissione, per garantire una transizione giusta ed equa in cui nessuno e nessuna regione siano lasciati indietro, ha anche proposto una serie di iniziative non legislative, quali: l'iniziativa per le regioni del carbone in transizione, l'iniziativa "Energia pulita per le isole dell'UE"; le misure per definire e monitorare meglio la povertà energetica in Europa.

Vedi sul punto L. DI MARTE, *La Commissione Europea presenta il Pacchetto "Clean Energy for all Europeans", 20 dicembre 2016*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

diversi atti legislativi: la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (direttiva 2018/844/UE), la direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (direttiva 2018/2001/UE), la direttiva sull'efficienza energetica (direttiva 2018/2002/UE), il regolamento sulla *governance* (regolamento n. 1999/2018), la direttiva relativa alle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva 2019/944/UE), il regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica (regolamento n. 943/2019), il regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica (regolamento n. 941/2019) ed il regolamento che istituisce l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia – ACER (regolamento n. 942/2019)²⁰.

Con il “*Winter Package*”, la Commissione ha voluto incidere, in modo significativo, su quelle che vengono definite le “*cinque dimensioni dell'Unione dell'energia*”, vale a dire: la sicurezza energetica, il mercato interno dell'energia, l'efficienza energetica, la decarbonizzazione dell'economia e della ricerca, l'innovazione e la competitività²¹. Da questo punto di vista, significative sono le due nuove direttive sulla efficienza energetica (direttiva 2018/2002/UE) e sulla prestazione energetica nell'edilizia (direttiva 2018/844/UE).

La prima, che modifica la direttiva 2012/27/UE, fissa sotto forma di obiettivo del 32,5% per il 2030 la necessità che l'Unione consegua i risultati di efficienza energetica, espressi in consumo di energia primaria e/o finale. La seconda direttiva punta a

20 Tutti gli atti normativi compresi nel nuovo pacchetto Energia pulita sono stati formalmente approvati e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Il recepimento e l'implementazione delle direttive e dei regolamenti costituenti il *Clean Energy Package* nella normativa nazionale è già in corso e richiederà l'impegno degli Stati membri sino all'estate del 2021. Per conformarsi alla nuova legislazione comunitaria prevista dal *Clean Energy Package*, gli Stati membri dovranno adeguare la propria legislazione in materia di energia. Nel 2019 troveranno diretta applicazione: il regolamento (UE) n. 942/2019 relativo all'ACER ed il regolamento (UE) n. 1999/2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. Nel corso del 2020 dovranno essere recepite le disposizioni contenute nelle direttive sul mercato dell'elettricità e le nuove disposizioni in materia di efficienza energetica, cui seguirà, nel 2021, l'implementazione della maggior parte delle norme relative alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

21 Si veda sul punto L. AMMANNATI, *The Governance of Renewable Energy. The renewables directive for the period after 2020*, in *The European Union Renewable Transition*, Wolters Kluwer, 2019, p. 46 ss. In un passaggio del suo contributo, l'A. afferma come: “*The strategy of the Energy Union is an attempt to reconcile divergent goals: on the one side the EU's more than ten-year policy of liberalisation for a fully integrated energy market and, on the other, the new imperative to achieve specific outcomes of emission reduction thanks to interventions in the energy market. The 'way forward' entails 'five mutually-reinforcing and closely interrelated dimensions designed to bring greater energy security, sustainability and competitiveness' (energy security, solidarity and trust; a fully integrated European energy market; energy efficiency contributing to moderation of demand; decarbonising the economy; research, innovation and competitiveness)*”.

massimizzare il potenziale di risparmio energetico di edifici più intelligenti ed ecologici. Rispetto al tema delle fonti rinnovabili, il principale intento che l'UE si è prefissata di conseguire attiene *all'aumento delle fonti*²².

Un altro aspetto di particolare rilevanza su cui si è intervenuti è la *governance* in ambito energetico. Il nuovo regolamento (UE) n. 1999/2018 contiene regole che impongono ad ogni Stato membro di redigere Piani nazionali per l'Energia e il Clima (NECP)²³ per il 2021-2030 che stabiliscono le modalità attraverso cui raggiungere gli obiettivi in materia di unione energetica. In particolare, ci si riferisce agli obiettivi per il 2030 in materia di efficienza energetica ed energia rinnovabile.

Infine, rispetto al mercato specifico dell'elettricità, il nuovo intervento del legislatore europeo è volto a rendere tale mercato più competitivo con strumenti di efficienza e trasparenza, promuovendo il piano della sicurezza dell'approvvigionamento, prevedendo una integrazione delle energie rinnovabili nella rete, gestendo i rischi e migliorando la cooperazione transfrontaliera.

Alla luce di quanto appena illustrata, è possibile riassumere le principali novità del pacchetto "*Clean Energy for All Europeans*" in tre punti: *i*) efficienza energetica, *ii*) uso e regolazione delle energie rinnovabili e *iii*) ruolo attivo dei consumatori²⁴.

Come visto, l'art. 194, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) individua tra gli obiettivi della politica energetica dell'Unione la promozione dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili e stabilisce una serie di interventi volti a realizzare tale obiettivo, nel rispetto del bene ambiente²⁵.

²² È stata prevista, infatti, una percentuale di (almeno) il 32% di energie rinnovabili entro il 2030, con disposizioni specifiche per promuovere gli investimenti pubblici e privati, affinché l'UE mantenga la propria *leadership* globale sulle energie rinnovabili.

²³ Il 18 giugno 2019, la Commissione ha pubblicato una comunicazione che valuta i 28 progetti di NECPs (*National Energy and Climate Plans*) nel loro complesso, insieme a raccomandazioni specifiche e ad un "documento di lavoro del personale" dettagliato per ciascuno Stato membro e due allegati dettagliati sulla metodologia. Gli Stati membri hanno tempo fino alla fine del 2019 per presentare il proprio NECP finale.

La traduzione italiana di NECP è "Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima" (PNIEC).

²⁴ Non è questa la sede per soffermarsi su un ulteriore aspetto che, certamente, merita attenzione e che viene affrontato nel nuovo pacchetto energia; si tratta del riconoscimento e, di conseguenza, della tutela di più diritti in capo ai consumatori. Attraverso la nuova regolamentazione, infatti, l'UE intende rendere più agevole per i singoli cittadini, diretti consumatori di energia, la possibilità di autoproduzione della stessa. Le nuove regole, da un lato rendono più facile per i cittadini produrre, conservare o vendere la propria energia e dall'altro rafforzano i diritti dei consumatori con maggiore trasparenza sulle bollette ed una maggiore flessibilità di scelta.

²⁵ Un nesso esplicito tra l'utilizzo delle fonti rinnovabili e la tutela ambientale è contenuto nel considerando n. 48 della direttiva 2009/28/CE, laddove si specifica che "*gli Stati membri, al fine di accelerare la fissazione di livelli minimi per l'uso di energia da fonti rinnovabili negli edifici, prevedano che tali livelli siano conseguiti con l'inserimento di un fattore di energia da fonti rinnovabili per il rispetto delle prescrizioni minime di rendimento energetico previste dalla direttiva 2002/91/*

In particolare, è opportuno soffermarsi sulla direttiva 2018/2001/UE contenuta nel *Winter Package*, ed entrata in vigore il 24 dicembre 2018, che persegue la finalità di cui all'art. 194 TFUE²⁶.

La nuova direttiva, infatti, contiene norme sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ed effettua una sostanziale revisione del quadro normativo previsto dalla direttiva 2009/28/CE, che resterà in vigore sino al 30 giugno 2021.

Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici²⁷. Con tale direttiva si punta a superare le criticità esistenti che, di fatto, stanno ostacolando lo sviluppo dell'energia rinnovabile per la transizione verso il 2030, quali: l'incertezza degli investitori, gli (onerosi) adempimenti burocratici, l'eccessivo costo legato allo sviluppo delle stesse fonti rinnovabili. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione europea per il 2030 è quello di raggiungere la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo (di energia) almeno pari al 32%. Ed i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, rientrano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione.

La nuova direttiva, a differenza della precedente (dir.2009/28/CE), non traspone gli obiettivi complessivi vincolanti dell'Unione in obiettivi nazionali, ma prevede ex

CE, correlato a una riduzione ottimale in termini di costi delle emissioni di carbonio per edificio".

Ed oggi, nel considerando n. 45 della direttiva 2018/2001 che, così, espressamente prevede: *"È opportuno assicurare la coerenza tra gli obiettivi della presente direttiva e il diritto dell'ambiente dell'Unione. In particolare, durante le procedure di valutazione, pianificazione o concessione di licenze per gli impianti di energia rinnovabile, gli Stati membri dovrebbero tener conto di tutto il diritto dell'ambiente dell'Unione e del contributo dell'energia da fonti rinnovabili al conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e cambiamenti climatici, specialmente rispetto agli impianti di energia non rinnovabile"*.

26 Ai sensi dell'art. 36 della direttiva 2008/2001/UE, gli Stati membri attuano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli artt. da 2 a 13, agli artt. da 15 a 31, all'art. 37 e agli allegati II, III e da V a IX entro il 30 giugno 2021. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

27 A ben vedere, l'implementazione delle fonti rinnovabili può avere delle conseguenze positive anche rispetto ad altri fattori. Infatti, ciò consente di: promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica ed industriale (offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari), creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

art. 3, par. 2, che siano gli Stati membri a fissare i propri contributi nazionali al fine di conseguire “collettivamente” l’obiettivo vincolante complessivo dell’Unione per il 2030, inserendo le relative scelte strategiche di politica energetica come parte dei loro Piani nazionali integrati per l’Energia ed il Clima previsti dall’art. 3 del regolamento (UE) n. 1999/2018.

La direttiva in esame, inoltre, persegue la finalità ulteriore di contribuire al potenziale impatto positivo che l’Unione e gli Stati membri possono avere nel promuovere lo sviluppo del settore delle energie rinnovabili nei paesi terzi. Si punta a conferire all’UE la *leadership* nelle fonti rinnovabili: l’Unione e gli Stati membri dovrebbero promuovere la ricerca, lo sviluppo e gli investimenti nella produzione di energie rinnovabili nei paesi in via di sviluppo e in altri paesi *partner* nel pieno rispetto del diritto internazionale, rafforzando così la loro sostenibilità ambientale ed economica e la loro capacità di esportazione di energie rinnovabili. Inoltre, la direttiva 2018/2001/UE, sul percorso tracciato già in precedenza dalla direttiva 2009/28/CE interviene in tema di trasferimenti statici prevedendo un elemento di novità, rappresentato dalla piattaforma dell’Unione per lo sviluppo delle rinnovabili (*Union renewable development platform – URDP*), volta a consentire lo scambio di quote di energia rinnovabile tra gli Stati membri, oltre agli accordi bilaterali di cooperazione. Gli Stati membri possono presentare all’URDP, su base volontaria, i dati annuali relativi ai propri contributi nazionali rispetto all’obiettivo dell’Unione o eventuali parametri di riferimento definiti per il monitoraggio dei progressi nel regolamento (UE) n. 1999/2018, incluso l’ammontare previsto del *deficit* o dell’eccedenza rispetto al loro contributo e un’indicazione del prezzo al quale accetterebbero di trasferire le eventuali eccedenze di produzione di energia da fonti rinnovabili da o verso un altro Stato membro. Il prezzo di tali trasferimenti è fissato caso per caso sulla base del meccanismo dell’URDP di incontro tra domanda e offerta²⁸. Per ragioni di completezza è bene precisare che la direttiva 2018/2001/UE contiene anche norme relative ai regimi di sostegno per l’energia da fonti rinnovabili, alla stabilità del sostegno finanziario per l’energia elettrica da fonti rinnovabili, all’autoconsumo di tale energia elettrica, all’uso di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffrescamento e nel settore dei trasporti, alla cooperazione regionale tra gli Stati membri e tra gli Stati membri ed i Paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all’informazione e alla

²⁸ La Commissione è tenuta, altresì, a garantire che l’URDP sia effettivamente in grado di fare incontrare la domanda e l’offerta di quantitativi di energia da fonti rinnovabili che sono presi in considerazione nel calcolo della quota di energia rinnovabile di uno Stato membro sulla base dei prezzi o di altri criteri specificati dallo Stato membro che accetta il trasferimento.

formazione ed alla c.d. comunità di energia rinnovabile²⁹.

1.5. La nuova agenda strategica dell'UE 2019-2024 ed il Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima: l'Unione europea ad impatto climatico zero.

La nuova agenda strategica dell'UE 2019-2024 adottata dal Consiglio europeo, svoltosi a Bruxelles il 20 e 21 giugno 2019 individua tra le priorità dell'UE quella di costruire *un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero*³⁰.

Per il raggiungimento del suddetto scopo, L'UE ha individuato, in questo documento, alcune azioni specifiche da intraprendere. Tra le tante, quella di: intensificare le azioni dell'UE al fine di gestire la minaccia dei cambiamenti climatici, attraverso modalità che tengano conto delle situazioni nazionali e che siano eque dal punto di vista sociale; assumere come UE il ruolo di *leader* globale in un'economia verde, mediante politiche coerenti con l'accordo di Parigi; incoraggiare una mobilitazione di investimenti privati e pubblici ed un'efficace economia circolare, nonché promuovere un mercato europeo dell'energia, che sia sempre più integrato, interconnesso e ben funzionante; accelerare la transizione verso le energie rinnovabili, potenziare l'efficienza energetica, ridurre la dipendenza dalle fonti esterne, diversificare le fonti di approvvigionamento ed investire in soluzioni per la mobilità

²⁹ Non è questa la sede per soffermarsi sulla disciplina dei regimi di sostegno e della stabilità del sostegno finanziario, su quella volta alla semplificazione delle procedure autorizzative per la costruzione, modifica della potenza e gestione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per le opere necessarie per la relativa connessione alla rete e, infine, su quella che introduce un nuovo soggetto giuridico, definito "comunità di energia rinnovabile". Sul punto sia consentito rinviare all'approfondimento di L. GIURATO, *Aspetti innovativi del nuovo Pacchetto "Winter Package"*, in R. MICCÙ (a cura di), *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 132 ss.

³⁰ Il tema dei cambiamenti climatici è stato discusso dal Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019 sulla base di una bozza di conclusioni già esaminata durante la riunione del Consiglio Affari generali del 18 giugno 2019.

Dal dibattito in Consiglio europeo è emersa una crescita e una maggiore compattezza dello schieramento dei Paesi favorevoli all'enunciazione e al conseguimento di obiettivi ambiziosi entro il 2050 (in particolare, neutralità climatica entro il 2050). Nonostante, una lunga e complessa discussione, in quella sede, non si è riusciti a definire una posizione condivisa dell'UE sul 2050 in tempo per il Summit ONU che si è tenuto a settembre. In particolare, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca si sono dichiarate non pronte a vincolarsi su obiettivi ambiziosi, tanto più in assenza di piene garanzie sulle auspicate "compensazioni". Di qui la scelta, non consueta, di procedere con l'inserimento di una nota a piè di pagina nelle conclusioni, nella quale si rileva come "per un'ampia maggioranza di Stati membri la neutralità climatica deve essere raggiunta entro il 2050".

del futuro.

La discussione su condizioni e modalità della transizione è stata ripresa dagli Stati membri nei mesi successivi al fine di superare le difficoltà emerse e rimuovere gli ostacoli alla definizione condivisa di un'ambiziosa *strategia* a lungo termine dell'UE³¹.

La scelta di puntare ad un'Europa a impatto climatico zero passa anche attraverso il nuovo meccanismo di *governance* delineato nel regolamento (UE) n. 1999/2018³², il quale si basa sulle c.d. strategie a lungo termine per la riduzione dei gas ad effetto serra³³ e principalmente sui Piani nazionali integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC) che coprono un periodo di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, sulle corrispondenti relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, trasmesse dagli Stati membri e sulle modalità integrate di monitoraggio della Commissione.

Il Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC) rappresenta, dunque, uno degli strumenti chiave richiesti dal c.d. pacchetto dell'UE sull'Energia pulita³⁴.

³¹Nel successivo Consiglio ambiente, tenutosi in data 26 giugno 2019, si è avuto un primo dibattito sull'attuazione della politica ambientale negli Stati membri, partendo dalla Comunicazione della Commissione europea del 4 aprile "Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019" (COM (2019) 149), e delle 28 relazioni per Paese che la accompagnano.

Con riguardo alla Relazione sull'Italia (SWD (2019) 123), viene registrato lo stato dell'arte per quanto attiene alle quattro maggiori problematiche riscontrate nelle verifiche precedenti. Vale a dire: necessità di migliorare la gestione dei rifiuti, attraverso la riduzione del collocamento in discarica ed aumentando la raccolta differenziata nelle regioni meridionali (si sono registrati progressi incoraggianti ma ancora fortemente incompleti); migliorare il trattamento delle acque reflue urbane tramite investimenti adeguati (qui si sono registrati progressi alquanto limitati); diminuire le emissioni di particolato fine e di biossido di azoto contenendo la congestione del traffico e la combustione di biomassa (anche qui si sono registrati progressi limitati); designare i siti Natura 2000 restanti come zone speciali di conservazione e fare in modo che la rete Natura 2000 venga gestita in modo da assicurare il raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente di tutti gli habitat e le specie (alcune zone speciali ancora da designare).

³² Il nuovo regolamento è entrato in vigore il 24 dicembre 2018 ed è già direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, fatta eccezione per alcune disposizioni che diverranno efficaci a partire dal 1° gennaio 2021.

³³ Definite agli artt. 15 e 16 del regolamento (UE) n. 1999/2018.

³⁴ Ai sensi del *considerando* n. 25 del regolamento (UE) n. 1999/2018 si stabilisce che: *"I piani nazionali integrati per l'energia e il clima dovrebbero estendersi su periodi di dieci anni e dovrebbero fornire una panoramica del sistema energetico e dell'assetto programmatico correnti. I piani dovrebbero stabilire obiettivi nazionali per ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia e per le corrispondenti politiche e misure volte a conseguire tali obiettivi e dovrebbero, inoltre, avere una base analitica. I piani nazionali integrati per l'energia e il clima per il primo periodo (2021-2030) dovrebbero dedicare particolare attenzione agli obiettivi 2030 relativi alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, all'energia rinnovabile, all'efficienza energetica e*

Nei PNIEC sono descritte le politiche e le misure nazionali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi europei per il 2030 in linea con le “cinque dimensioni” dell’Unione dell’energia³⁵. In particolare, l’art. 3 del regolamento (UE) n. 1999/2018 rubricato “*Piani nazionali integrati per l’Energia e il Clima*” stabilisce che ciascuno Stato membro, entro il 31 dicembre 2019 e successivamente ogni dieci anni, debba notificare alla Commissione un piano nazionale integrato per l’Energia ed il Clima. I piani contengono gli elementi di cui al par. 2 del presente articolo e all’allegato I. Il primo piano copre il periodo 2021-2030, tenuto conto della prospettiva a più lungo termine. I piani successivi coprono ciascuno il decennio immediatamente successivo al periodo coperto dal piano precedente.

Tale modello faciliterà il confronto e l’aggregazione pur assicurando sufficiente flessibilità per gli Stati membri nello stabilire i dettagli dei singoli piani³⁶. Dalla normativa richiamata si evince che nei PNIEC dovranno essere descritti una serie di elementi in modo sufficientemente dettagliato, tra cui: la procedura utilizzata, gli obiettivi da raggiungere per ciascuna delle cinque dimensioni, le politiche previste, il rispetto degli obblighi di efficienza energetica. Gli Stati dovranno, inoltre, tenere conto delle interrelazioni tra le cinque dimensioni dell’Unione dell’energia e, in particolare, del principio “efficienza energetica al primo posto” (art. 3, comma 3, lett. b). Gli obiettivi, i traguardi ed i contributi nazionali dovranno rispettare specifiche indicazioni a seconda della dimensione, ai sensi dell’art. 4 del regolamento in esame. Inoltre, gli Stati membri, nella definizione dei contributi nazionali agli obiettivi dell’UE in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica, dovranno, ex artt. 5 e 6 del regolamento, tenere conto di alcuni obblighi derivanti dalle norme UE, pur disponendo di un margine di flessibilità legato alle circostanze che incidono sulla diffusione dell’energia rinnovabile, quali, per esempio: il potenziale economico, i vincoli geografici e naturali, i livelli di interconnessione tra gli Stati membri ed il

all’interconnessione elettrica. Gli Stati membri dovrebbero mirare a garantire che i piani nazionali integrati per l’energia e il clima siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e contribuiscano alla loro realizzazione (...)”.

35 Come visto esse sono: la sicurezza energetica, il mercato interno dell’energia, l’efficienza energetica, la decarbonizzazione dell’economia e della ricerca e l’innovazione e competitività.

36 Va sottolineato che il regolamento in esame (vedi art. 3, comma 3, lett. d) e *considerando* n. 26) richiede agli Stati membri, nella redazione dei propri piani nazionali integrati per l’Energia ed il Clima, di valutare il numero delle famiglie in condizioni di povertà energetica, tenendo conto dei servizi energetici domestici necessari per garantire un tenore di vita di base nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente e delle altre politiche pertinenti, nonché degli orientamenti indicativi della Commissione sui relativi indicatori, compresa la dispersione geografica, che sono basati su un approccio comune alla povertà energetica. Qualora uno Stato membro riscontri la presenza di un numero elevato di famiglie in condizioni di povertà energetica, esso dovrebbe includere nel suo piano un obiettivo indicativo nazionale di riduzione della povertà energetica.

consumo di energia (evoluzioni e previsioni del PIL, le variazioni nel commercio di energia). In ogni caso è chiesto agli Stati di assicurare, collettivamente, che la somma dei rispettivi contributi ammonti ad almeno il 32% di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia a livello di Unione entro il 2030.

Per espressa previsione, contenuta nell'art. 7 del regolamento (UE) n. 1999/2019, all'interno dei PNIEC, gli Stati membri descrivono, in conformità dell'allegato I, le principali politiche e misure vigenti previste per conseguire gli obiettivi definiti nel piano nazionale, comprese, se del caso, le misure volte ad assicurare la cooperazione regionale ed i finanziamenti adeguati a livello nazionale e regionale, anche per quanto riguarda la mobilitazione di programmi e strumenti dell'Unione. Gli Stati membri forniscono, altresì, una panoramica generale degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi, i traguardi e i contributi indicati nel piano nazionale, nonché una valutazione generale delle fonti di tali investimenti³⁷.

L'art. 9 del regolamento prevede poi che gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea le bozze dei primi piani³⁸, entro il 31 dicembre 2018 (e successivamente ogni dieci anni). Ogni Stato membro è stato chiamato ad elaborare e trasmettere alla Commissione la proposta del piano nazionale integrato per l'Energia e il Clima conformemente all'art. 3, par. 1 e all'allegato I del regolamento (UE) n. 1999/2018.

La Commissione europea è l'organo deputato alla valutazione di tali proposte. Essa può rivolgere raccomandazioni specifiche ad ogni Stato membro in conformità dell'art. 34 del regolamento³⁹, al più tardi sei mesi prima della scadenza del termine

³⁷ Infatti, in base a quanto previsto dal successivo art. 8 del regolamento, gli Stati membri, nei loro PNIEC dovranno descrivere la situazione attuale per ciascuna delle cinque dimensioni e le proiezioni per il primo decennio. Quindi sono tenuti a fornire una valutazione a livello nazionale, e se del caso regionale, degli impatti delle misure vigenti (in termini di emissioni di gas a effetto serra, assorbimenti, profilo macroeconomico, ambientale, sociale) e delle loro interazioni.

³⁸ Nella preparazione delle bozze dei piani da sottoporre alla Commissione, gli Stati membri sono tenuti ad una consultazione pubblica. Ciascuno Stato membro provvede affinché al pubblico siano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipare all'elaborazione della proposta del piano - per quanto riguarda i piani nazionali integrati per l'Energia e il Clima per il periodo dal 2021 al 2030, in preparazione dei piani finali ben prima della loro adozione - nonché delle strategie a lungo termine di cui all'art. 15. Gli Stati membri dovranno, inoltre, instaurare un dialogo multilivello con le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e gli altri soggetti interessati (art. 11) e dovranno altresì garantire forme di collaborazione a livello regionale e con gli Stati membri confinanti (art. 12).

³⁹ L'art. 34, rubricato "Raccomandazioni della Commissione agli Stati membri" stabilisce che: *"Laddove opportuno, la Commissione rivolge raccomandazioni agli Stati membri affinché conseguano gli obiettivi dell'Unione dell'energia. La Commissione mette immediatamente tali raccomandazioni a disposizione del pubblico. Quando nel presente regolamento si fa riferimento al presente articolo, si applicano i seguenti principi: a) lo Stato membro interessato tiene in debita considerazione la raccomandazione in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati*

per la presentazione di tali piani nazionali integrati per l’Energia e il Clima fornendo raccomandazioni sul livello di ambizione degli obiettivi nazionali e su specifiche politiche e misure incluse nel piano.

Nel rispetto dell’art. 9 del regolamento sulla *governance* dell’Unione dell’energia, il governo italiano ha inviato alla Commissione europea la proposta di PNIEC in data 8 gennaio 2019.

I principali obiettivi della proposta del PNIEC italiano possono essere così sintetizzati: a) una percentuale di energia da fonti energetiche rinnovabili (FER) nei consumi finali lordi di energia pari al 30%, in linea con gli obiettivi previsti per il nostro Paese dalla UE; b) una quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia nei trasporti del 21,6% a fronte del 14% previsto dalla UE; c) una riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43% a fronte di un obiettivo UE del 32,5%; d) la riduzione dei “gas serra”, rispetto al 2005, per tutti i settori non ETS del 33%, obiettivo superiore del 3% rispetto a quello previsto dall’UE⁴⁰. Il testo definitivo del PNIEC, in base a quanto previsto dall’art. 3 del regolamento sulla *governance* dell’Unione dell’energia è stato notificato alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2019 e dovrà essere aggiornato (e conseguentemente ritrasmesso alla Commissione) con cadenza decennale.

Dunque, gli Stati membri hanno avuto tempo fino al 31 dicembre 2019 per presentare i piani nazionali definitivi, nei quali dovranno tenere conto delle raccomandazioni della Commissione europea⁴¹, fornendo, in caso contrario, una

membri; b) nella relazione intermedia nazionale integrata per l’energia e il clima, elaborata nell’anno successivo a quello in cui è stata formulata la raccomandazione, lo Stato membro precisa in che modo ha tenuto in a debita considerazione la raccomandazione. Se lo Stato membro interessato decide di non dare seguito a una raccomandazione o a una parte considerevole della stessa, tale Stato membro motiva la propria decisione; c) le raccomandazioni dovrebbero essere complementari alle ultime raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del semestre europeo”.

40 Si invita alla lettura del documento del Piano nazionale integrato per l’Energia e Clima Italiano, a cura del Ministero dello Sviluppo Economico. Rintracciabile sul sito del suddetto Ministero:

https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Proposta_di_Piano_Nazionale_Integrato_per_Energia_e_il_Clima_Italiano.pdf.

41 Come si legge nel Comunicato stampa del 18 giugno 2019 (vedi https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_19_2993) la Commissione ritiene che “i piani nazionali rappresentino già un impegno considerevole, ma rileva i margini di miglioramento esistenti sotto diversi aspetti, in particolare per politiche mirate e personalizzate che consentano di centrare gli obiettivi per il 2030 e mantenere anche a lungo termine la rotta verso l’impatto climatico zero”. Inoltre - prosegue la Commissione - “i contributi verso le fonti rinnovabili e l’efficienza energetica previsti attualmente dai piani non sono sufficientemente ambiziosi da permettere all’UE nel suo insieme di raggiungere gli obiettivi che si è data in materia di energia e clima; per far ciò sarà necessario un salto di qualità collettivo”. La Commissione afferma che “ha analizzato le proposte di piani nazionali valutandone il contributo aggregato, a livello di

motivazione.

Rispetto all'Italia, sulla proposta di Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima dell'Italia 2021-2030, la Commissione ha espresso alcune raccomandazioni specifiche⁴² racchiuse in nove punti⁴³, tra questi, si è suggerito di rivedere l'aspetto della transizione, nel senso di una transizione che sia più giusta ed equa, illustrando meglio gli effetti degli obiettivi e delle misure previsti su società, occupazione, competenze e distribuzione del reddito, completare l'approccio al superamento della povertà energetica, includendo obiettivi specifici misurabili e dettagli sulle risorse finanziarie destinate all'attuazione delle politiche indicate, come richiesto dal

UE, verso gli obiettivi dell'Unione dell'energia e i traguardi per il 2030. Allo stato attuale le proposte di PNIEC presentano contributi insufficienti sia per le fonti rinnovabili sia per l'efficienza energetica: per le fonti rinnovabili la lacuna da colmare potrebbe arrivare a 1,6 punti percentuali; per l'efficienza energetica, addirittura potrebbe essere di 6,2 punti percentuali (se si considera il consumo di energia primaria) o di 6 punti percentuali (se si considera il consumo di energia finale)".

42 La raccomandazione della Commissione risale al 18 giugno 2019 ed è consultabile online all'indirizzo: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/it_rec_it.pdf.

Si rinvia anche all'opuscolo di sintesi che si trova sul sito ufficiale dell'UE: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/necp_factsheet_it_final.pdf.

43 Tali raccomandazioni possono essere così sintetizzate. In primo luogo, la Commissione europea richiede all'Italia di intervenire per sostenere l'apprezzato livello di energia da fonti rinnovabili fissato con la quota del 30%; di innalzare il livello di ambizione per le fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffrescamento al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo indicativo fissato dall'art. 23 della direttiva 2018/2001/UE ; di presentare misure per conseguire l'obiettivo dei trasporti fissato dall'art. 25 della medesima direttiva e di ridurre la complessità normativa e l'incertezza in materia di autoconsumo di energia. In secondo luogo, si chiede all'Italia di accertare che gli strumenti politici in materia di efficienza energetica permettano risparmi adeguati anche nel 2021-2030; di dare adeguato riscontro ai previsti aggiornamenti e miglioramenti dei regimi di sostegno vigenti e di continuare ad operare per rafforzare le misure di efficienza energetica nell'edilizia e nei trasporti. In terzo luogo, in materia di sicurezza energetica, l'Italia deve precisare le misure di diversificazione e riduzione della dipendenza energetica comprese le misure che consentono flessibilità. Nel settore dell'energia elettrica, deve valutare l'adeguatezza delle risorse tenendo conto del contesto regionale e delle potenzialità effettive degli interconnettori e delle capacità di produzione nei paesi limitrofi e precisare la misura in cui il previsto sviluppo nel settore del gas sia compatibile con gli obiettivi di decarbonizzazione dichiarati e con il programmato abbandono graduale degli impianti termoelettrici a carbone. In quarto luogo, si richiede di fissare un calendario chiaro e definito per la realizzazione delle riforme dei mercati dell'energia, di precisare gli obiettivi nazionali e di finanziamento per la ricerca, innovazione e competitività con particolare riferimento all'Unione dell'energia. La Commissione ha, altresì, chiesto all'Italia di accrescere la consultazione transfrontaliera e nel gruppo ad alto livello sull'interconnessione del gas nell'Europa centrale e sudorientale (CESC), di esaminare ulteriormente le potenzialità transfrontaliere e gli aspetti macro-regionali di una politica coordinata in materia di energia e clima, in particolare nell'Adriatico, al fine di ridurre l'impronta di carbonio della regione e di attuare un approccio ecosistemico, sfruttando maggiormente le potenzialità di una più intensa cooperazione nel Mediterraneo. Da ultimo, le raccomandazioni chiedono all'Italia di specificare nel proprio Piano individualizzato, le azioni volte all'eliminazione delle sovvenzioni con particolare

regolamento (UE) n. 1999/2018. L'Italia alla luce delle suddette raccomandazioni ha provveduto poi ad inviare il PNIEC definitivo a dicembre 2019⁴⁴.

1.5. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – *Recovery Plan*.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato lo scorso 12 gennaio la proposta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che dovrà essere valutato dal Parlamento per acquisirne le sue valutazioni prima della sua stesura definitiva e dell'invio alla Commissione UE previsto entro il 30 aprile 2021.

Il piano dovrà dare attuazione al programma *Next Generation EU*⁴⁵, varato dall'Unione Europea per integrare il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 alla luce della crisi economica e sociale innescata dall'emergenza Covid – 19. L'azione di rilancio del Paese definita nel piano è guidata da obiettivi di *policy* ed interventi legati

riferimento ai combustibili fossili, completare l'analisi delle interazioni con la politica sulla qualità dell'aria e sulle emissioni atmosferiche.

44 Per un approfondimento sul PNIEC definitivo italiano si rinvia alla pagina istituzionale del MISE, all'indirizzo: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/2040668>

45 Si tratta del c.d. "*Recovery Fund*", anche noto come *Next Generation EU*, è un fondo garantito dal bilancio dell'Ue. Si tratta di un fondo per la ripresa ritenuto necessario come risposta dell'Europa alla crisi causata dalla pandemia da coronavirus nel 2020. Questo fondo si finanzia tramite l'emissione di *recovery bond*, con la garanzia del bilancio UE. La liquidità raccolta con tale meccanismo viene distribuita ai paesi membri che si trovano ad affrontare maggiormente le difficoltà legate alla gestione dell'emergenza pandemica in atto. A tutti i paesi coinvolti, tra cui ovviamente l'Italia, è stato chiesto di presentare un piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nel quale specificare come i fondi saranno utilizzati. Il PNRR deve essere presentato entro il 30 aprile 2021 ed il Governo italiano, nella notte tra il 12 e 13 gennaio 2021, ha già approvato il progetto di PNRR, che ora passa all'esame delle Camere.

Il *Recovery Fund* si compone di tre grandi pilastri, suddivisi in diverse azioni di finanziamento: a) sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme; b) rilancio dell'economia dell'UE incentivando l'investimento privato; c) imparare dalla crisi. All'interno del primo pilastro (lett. a) sono ricompresi: lo strumento per la ripresa e la resilienza - *Recovery and resilience facility-RRF*; l'iniziativa ReactUE; l'implementazione del Fondo sociale europeo Plus; il potenziamento del *Just transition Fund*; un rinforzo per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Nel secondo pilastro (lett. b) si punta a: un nuovo meccanismo di sostegno alla solvibilità; il potenziamento di InvestEU, il programma faro d'investimento europeo; un nuovo dispositivo per gli investimenti strategici (*Strategic investment facility*) incorporato in InvestEU. Infine nell'ultimo pilastro (di cui alla lett. c) rientrano: il nuovo programma per la salute EU4Health con il quale si intende aumentare la sicurezza sanitaria per prepararsi alle crisi sanitarie del futuro; l'ampliamento del meccanismo di protezione civile dell'Unione RescEU; il potenziamento di *Horizon Europe*; il rafforzamento dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale; il potenziamento dello strumento per gli aiuti umanitari.

ai tre assi strategici condivisi a livello europeo, vale a dire: la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale⁴⁶.

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si punta a rendere l'Italia un Paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica. È un Piano di "Ripresa", poiché intende fronteggiare l'impatto economico e sociale della crisi pandemica, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale. È un Piano di "Resilienza", perché la resilienza indica la capacità di preparare il futuro, di governare le trasformazioni senza subirle, affrontando così la pandemia e l'emergenza ecologica, da parte dello Stato, delle imprese e di tutti gli attori sociali. Ed, infine, è anche un Piano di "Riforma", in quanto le linee di investimento sono accompagnate dall'adozione di una strategia di riforme, come elemento "abilitante" e catalizzatore, in linea con le Raccomandazioni al Paese (*Country Specific Recommendations* - CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo.

Come è noto, la proposta di PNRR⁴⁷ si articola in sei macro missioni che rappresentano aree tematiche strutturali di intervento. Esse sono: la digitalizzazione, l'innovazione⁴⁸, la competitività e cultura (a cui sono destinati circa 46,1 miliardi), la

46 Va osservato che la "dimensione europea del Piano" conduce le misure nazionali verso obiettivi comuni, nel rispetto di precisi criteri di ammissibilità dei progetti di investimento e di riforma, conferendo maggiore coerenza e impatto all'azione di rilancio dell'economia europea e creando una sinergia che certamente contribuirà ad un rafforzamento complessivo del mercato unico.

47 Per ulteriori informazioni si rinvia alla lettura del PNRR consultabile alla pagina: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf

48 Tra le linee strategiche di sviluppo del PNRR, l'innovazione e la digitalizzazione rappresentano due *driver* fondamentali nel percorso verso la *carbon neutrality* e sono essenziali per realizzare soluzioni ispirate ai modelli dell'economia circolare. Così si legge dall'ARERA nella Memoria dell'Autorità 348/2020/I/COM) del 28 settembre 2020. In particolare, nella memoria citata, L'ARERA mette in evidenza i vantaggi che l'innovazione e la digitalizzazione possono garantire allo sviluppo del mercato energetico. Infatti, si legge espressamente che: *"L'Autorità ha da tempo dimostrato particolare attenzione a questi temi, soprattutto in relazione all'innovazione e alla sperimentazione, anche attraverso un "pacchetto di stimolo" per i soggetti regolati. La promozione di soluzioni innovative, attraverso sperimentazioni in campo e di scala adeguata, è un primo passo già compiuto nel settore elettrico e in corso di applicazione anche al settore gas, in logica whole energy system (per esempio, il power-to-gas) che, in prospettiva, potranno essere estese in generale ai settori ambientali. Un esempio in tale senso è fornito dai progetti-pilota, avviati dall'Autorità già nel 2017, per favorire la partecipazione delle risorse distribuite al mercato dei servizi di dispacciamento (deliberazione 5 maggio 2017, 300/2017/R/eel). Con riferimento alla digitalizzazione, un tema di valenza trasversale, che preme qui evidenziare, riguarda gli strumenti e la qualità dei servizi relativi alla misura, strumento fondamentale a garanzia della correttezza delle transazioni commerciali, a beneficio degli operatori e dei clienti/utenti finali. La digitalizzazione offre rilevanti opportunità di miglioramento e perfezionamento dei sistemi esistenti. A questo riguardo, da una parte, l'Autorità sta predisponendo*

rivoluzione verde e transizione ecologica (con circa 68,9 miliardi); le infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,9 miliardi), l'istruzione e la ricerca (28,4 miliardi); l'inclusione sociale (27,6 miliardi); la salute (19,7 miliardi).

Le misure in campo ambientale sono ricomprese nella seconda missione, intitolata "rivoluzione verde e transizioni ecologica", a cui sono stati assegnati circa 68,9 miliardi. La missione è a sua volta declinata in obiettivi e misure specifiche che vanno dall'efficientamento energetico, alla mobilità sostenibile, fino all'economia circolare e alla tutela della risorsa idrica. Le suddette missioni sono a loro volta articolate in sedici componenti volte a perseguire gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Tali componenti si suddividono in altre linee di intervento più dettagliate per progetti di investimento che sono stati selezionati secondo criteri volti a concentrare gli interventi su quelli trasformativi, a maggiore impatto sull'economia e sul lavoro⁴⁹.

1.6. La missione della «rivoluzione verde e transizione ecologica».

La fetta maggiore delle risorse del *Recovery Plan*⁵⁰ va alla missione due che prende il nome di "rivoluzione verde e transizione ecologica"⁵¹, strutturata come un grande

meccanismi regolatori tesi a favorire l'accelerazione del passaggio alla seconda generazione di misuratori di energia elettrica, riducendo il ritardo temporale che separa il principale operatore dalle altre imprese distributrici, e dall'altra, è in corso il completamento del piano di digitalizzazione dei misuratori gas (seppure con le difficoltà dovute alle misure di contrasto alla pandemia, in particolare, per l'accesso alle abitazioni). Le prestazioni innovative dei contatori telegestiti, in particolare di seconda generazione per l'energia elettrica, offrono già oggi la possibilità di mettere a disposizione dati di prelievo tempestivi ed aggiornati presupposto per operare scelte di consumo consapevoli e per la partecipazione sempre più attiva ai mercati con la possibilità di reagire ai segnali di prezzo anche attraverso la diffusione delle tecnologie di automazione".

49 A tali criteri è stata orientata anche l'individuazione e la definizione sia dei "progetti in essere" che dei "nuovi progetti". Per ogni missione, inoltre, sono indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più componenti.

50 Il *Recovery Plan* costituisce un piano di ripresa collettiva, sostenibile e resiliente, volto tra l'altro ad imprimere "un'accelerazione della transizione verde verso un'economia climaticamente neutra, per riparare i danni causati dalla crisi pandemica e preparare un futuro migliore per la prossima generazione". Così A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 41 ss.

51 La missione due concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento e comprende tre dei programmi *flagship* del NGEU identificati dalla Commissione Europea nella Strategia Annuale di Crescita Sostenibile 2021 e ribadite nelle Linee Guida per i Piani di Ripresa e

contenitore in cui rientrano una serie di interventi, tra cui: la proroga del superbonus, l'ampliamento di rinnovabili e idrogeno e la mobilità sostenibile. Come detto, per questo settore il PNRR ha previsto un investimento economico pari a 68,9 miliardi. Tale somma dovrebbe essere, salvo modifiche, così ripartita: 6,3 miliardi in agricoltura sostenibile ed economia circolare, 15,03 in tutela del territorio e della risorsa idrica, 18,22 in energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile, 29,35 in efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.

Del resto, la previsione di una predisposizione maggiore dei finanziamenti nel campo della efficienza e riqualificazione energetica non stupisce se si considera il grande interesse mostrato a livello europeo anche nell'ultimo pacchetto energia con la previsione di ben due direttive: la direttiva 2018/2002/UE sulla efficienza energetica⁵² (attuata con d.lgs. n. 73 del 14 luglio 2020) e la direttiva 2018/844/UE sul rendimento energetico nell'edilizia⁵³ (attuata con il d.lgs. n. 48 del 9 giugno 2020). Inoltre, come visto nel precedente paragrafo, dei tre punti essenziali del pacchetto "Clean Energy for all Europeans", al primo posto vi è proprio l'efficienza energetica⁵⁴.

Resilienza: *Power up* (rinnovabili e produzione e trasporto di idrogeno verde), *Renovate* (efficienza energetica degli edifici), *Recharge and Refuel* (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno). Si rinvia alla lettura degli atti della Camera, all'indirizzo https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14293/le-risorse-e-interventi-transizione-verde-e-infrastrutture-nel-pnrr.html

52 La direttiva 2018/2002/UE è entrata in vigore il 24 dicembre 2018 e la maggior parte delle relative disposizioni dovrà essere recepita nel diritto nazionale di ciascuno Stato membro entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore. In particolare, l'art. 2 della direttiva in esame stabilisce che gli Stati membri devono conformarsi alla stessa entro il 25 giugno 2020. Tale atto normativo interviene sulla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica modificando le disposizioni vigenti direttamente collegate al raggiungimento degli obiettivi 2030 e introducendo nuove norme volte ad estendere i diritti dei consumatori e migliorare l'accesso agli strumenti di misurazione intelligente (*smart metering system*), alla fatturazione e alle informazioni sui consumi.

53 È entrata in vigore il 9 luglio 2018, con obbligo per gli Stati membri di recepirla entro il 10 marzo 2020, che modifica principalmente la precedente direttiva 2010/31/UE sulle prestazioni energetiche nell'edilizia. Questa direttiva, come modificata dalla direttiva 2018/844/UE, contiene disposizioni relative a target di efficientamento energetico degli edifici, certificazione energetica, modalità di verifica, monitoraggio e controllo dell'uso dell'energia e la fissazione di obblighi relativi all'installazione di punti di ricarica elettrica. La direttiva 2018/844/UE effettua anche un riesame delle disposizioni fondamentali della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

54 Dal concetto di efficienza energetica va tenuto distinto quello di risparmio energetico, sebbene l'uno incide in positivo anche sull'altro. Per efficienza energetica si intende la capacità di utilizzare l'energia nel modo migliore, intervenendo soprattutto sugli usi finali rappresentati da industria, trasporti, agricoltura e abitazioni. Dunque, lo scopo dell'efficienza energetica è consumare meglio l'energia. Ad esempio, gli edifici c.d. ad alta efficienza energetica sono quelli che vengono progettati e realizzati con nessuno o minimo spreco energetico, massimo sfruttamento e ottimizzazione delle risorse energetiche rinnovabili. Per risparmio energetico, invece, si intende la capacità

Nel *Recovery Plan*, peraltro, un'altra fetta considerevole di denaro viene destinata all'energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile. La volontà di aumentare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili si pone anch'essa in linea con gli obiettivi europei, dal momento che l'uso e la regolazione (nonché promozione) di energie rinnovabili costituisce, infatti, il secondo pilastro dell'intervento comunitario previsto dal Pacchetto energia del 2019.

La missione in esame, volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il *Green Deal* europeo e il PNIEC, si struttura in quattro componenti.

La prima componente della "rivoluzione verde e transizione energetica" è dedicata alla "agricoltura sostenibile ed economia circolare": il PNRR mira a conseguire una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando la logistica e competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali. Inoltre, si punta anche allo sviluppo di impianti di produzione di materie prime secondarie e all'ammodernamento e alla realizzazione di nuovi impianti, in particolare nelle grandi aree metropolitane del centro e sud Italia, per la valorizzazione dei rifiuti in linea col piano d'azione europeo per l'economia circolare.

L'economia circolare viene valorizzata ed implementata al fine di ridurre l'uso delle materie prime naturali, sempre più scarse nel pianeta, e si promuove l'utilizzo di "materie prime secondarie", ricavate dagli scarti, residui, rifiuti⁵⁵. La strategia sull'economia circolare interviene su un processo lungo e complesso teso a rendere l'Italia meno dipendente dall'approvvigionamento di materie prime e conseguentemente più forte e competitiva sui mercati internazionali⁵⁶.

La seconda fase è quella della "energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile", volta a promuovere l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e lo sviluppo di una filiera industriale in questo settore, inclusa quella dell'idrogeno. Un apporto rilevante sarà dato dalla realizzazione di parchi eolici e fotovoltaici *offshore*⁵⁷. Nell'industria siderurgica primaria, l'idrogeno rappresenta in

di consumare meno.

55 Con particolare riferimento ai rifiuti, per incrementare il tasso di circolarità si pensa a predisporre interventi volti a realizzare impianti di trasformazione dei rifiuti finalizzati al loro recupero, partendo in particolare dai rifiuti della raccolta differenziata.

56 Al fine di potenziare gli interventi in questo ambito si prevede la costituzione di un fondo operativo per fare leva sulle risorse del PNRR destinato ad incentivare lo sviluppo dell'economia circolare.

57 Nello specifico, sono previste sovvenzioni a sostegno dello sviluppo di progetti fotovoltaici galleggianti ed eolici *offshore*, progetti *onshore* realizzati su siti di proprietà della PA o a basso consumo di suolo o abbinati a tecnologie di stoccaggio, nonché supporto finanziario tramite finanziamenti (prestiti *senior/junior* e/o *credit enhancement*) per sistemi di *grid parity* (pareggiamento fra costo dell'energia elettrica autoprodotta con un impianto fotovoltaico e costo al chilowattora dell'energia prodotta

prospettiva un'alternativa al gas naturale per la produzione di ferro ridotto diretto (c.d. DRI)⁵⁸. Alla promozione dello sviluppo della mobilità sostenibile è rivolto un significativo piano di potenziamento delle infrastrutture per il trasporto rapido di massa e delle ciclovie di ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale, al quale si collega un rilevante piano di rinnovamento del parco circolante di mezzi per il trasporto pubblico locale⁵⁹.

La terza fase attiene alla “efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” e punta all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato e con annessa messa in sicurezza e digitalizzazione delle strutture⁶⁰.

La quarta ed ultima componente, intitolata “tutela del territorio e della risorsa idrica”, contiene interventi sul dissesto idrogeologico, sulla forestazione e tutela dei boschi, sugli invasi e la gestione sostenibile delle risorse idriche e sulle infrastrutture verdi urbane.

Tali previsioni erano state approvate dal Governo il 12 gennaio 2021 ed erano passate all'analisi del Parlamento. Tuttavia, a seguito della nascita del nuovo esecutivo presieduto da Draghi, l'iter di approvazione del *Recovery Plan* ha subito, inevitabilmente, un arresto. Pertanto, bisognerà attendere lo sviluppo del programma del nuovo Governo, per verificare se, alla luce delle nuove prospettive politico-governative, lo schema di PNRR rimanga “intatto” senza subire modifiche rilevanti e strutturali.

con fonti tradizionali). Tali contributi serviranno a mitigare il rischio commerciale, mentre i prestiti faciliteranno la bancabilità del progetto e/o la sostenibilità finanziaria con un *focus* specifico su iniziative di *grid parity*. Gli obiettivi stabiliti al 2026 sono rappresentati da un aumento di 4,5-5 GW della capacità di rinnovabili installata, nel rispetto, altresì dello scopo previsto nel PNIEC per il 2025. Assieme alla installazione di impianti eolici, saranno anche progettati e installati impianti fotovoltaici galleggianti da 100 MW in un'area ad alto irraggiamento, al fine precipuo di elevare la quantità di produzione totale di energia. Si punta, così, alla realizzazione di un primo gruppo di impianti integrati eolici/fotovoltaici/storage e relative infrastrutture di connessione. Al contempo sarà, altresì, sviluppata l'infrastruttura di trasmissione elettrica per supportare le tecnologie rinnovabili *offshore* emergenti.

58 In conformità ai parametri europei di riduzione delle emissioni, è previsto un investimento per lo sviluppo del DRI connesso al progetto di decarbonizzazione dell'ex ILVA a Taranto e alla transizione per la produzione di acciaio verde in Italia.

59 Nella definizione e promozione di questa linea di azioni giocheranno un ruolo fondamentale, le regioni e gli enti locali più vicini ai cittadini. Inoltre, va evidenziato che la distribuzione territoriale degli investimenti di questa componente destinerà al Mezzogiorno, una quota significativa di risorse, pari al 50%.

60 Certamente una priorità sarà data alle scuole, agli ospedali (si veda, in particolare, la missione n.6) e alle case di edilizia popolare.