



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

# LA POLITICA ENERGETICA DELL'UNIONE EUROPEA

*Elisa Ruozzi*

luglio/2008

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2008

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

# Indice

## 1. INTRODUZIONE

1.1	<i>Considerazioni metodologiche e piano dell'opera</i>	1
1.2	<i>Dalla CECA alla revisione dei Trattati</i>	1
1.3	<i>Dalla creazione del mercato interno dell'energia al processo di Cardiff</i>	3
1.4	<i>Il Consiglio europeo di Dublino e la nascita della politica dell'UE in materia energetica</i>	4

## 2. L'INTEGRAZIONE EUROPEA FRA POLITICA ENERGETICA E DIMENSIONE AMBIENTALE

2.1	<i>Il principio di integrazione fra politica energetica e politica ambientale</i>	6
2.2	<i>La direttiva sullo scambio di emissioni</i>	8
2.3	<i>L'utilizzo delle fonti rinnovabili: il caso dei biocarburanti</i>	12
2.4	<i>L'efficienza energetica</i>	14
2.5	<i>Le ultime evoluzioni: la Comunicazione della Commissione "20 20 by 2020"</i>	18
2.5.1	<i>Le proposte relative allo schema di scambio di emissioni</i>	19
2.5.2	<i>Le energie rinnovabili</i>	21
2.5.3	<i>L'efficienza energetica</i>	22
2.5.4	<i>La gestione del cambiamento</i>	23

## 3. IL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA

3.1	<i>La nascita del mercato interno: le "transit directives"</i>	24
3.2	<i>La liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas</i>	25
3.3	<i>Gli ostacoli alla realizzazione effettiva del mercato interno dell'energia : la relazione della commissione sulla base del reg.1/2003</i>	29
3.4	<i>Il terzo pacchetto legislativo in materia di mercato unico del gas e dell'energia elettrica</i>	31

<b>BIBLIOGRAFIA</b>		35
---------------------	--	----

## **1. INTRODUZIONE**

### *1.1 Considerazioni metodologiche e piano dell'opera*

Se da una parte, a partire dal Consiglio europeo del marzo 2006, l'Unione ha manifestato la ferma volontà di volersi dotare di una propria politica nel settore energetico, d'altra parte quest'ultimo ha sempre fatto parte del suo codice genetico, essendo stato oggetto della prima delle tre Comunità. Il presente lavoro prende le mosse da queste considerazioni e mira a presentare alcuni aspetti salienti della politica energetica dell'Unione. In particolare, ho scelto di concentrarmi sui settori della lotta al cambiamento climatico e della creazione del mercato interno dell'energia; tale scelta è stata dettata dall'importanza fondamentale del mercato unico all'interno del processo di integrazione nonché dalla priorità assunta, nell'agenda internazionale, dai problemi legati alle emissioni di anidride carbonica. Al contrario, gli aspetti legati alle relazioni esterne dell'Unione non sono stati trattati, in quanto la vastità e la complessità di tali questioni richiederebbero che esse formino l'oggetto di un lavoro autonomo.

Il lavoro si articola nelle seguenti parti. L'introduzione è dedicata alle principali tappe lungo le quali si è sviluppata la politica energetica dell'Unione, a partire dagli anni Settanta fino al Consiglio di Dublino del 2006. Il secondo capitolo concerne l'integrazione fra la politica energetica e gli obiettivi di preservazione dell'ambiente, e precisamente lo schema per lo scambio di emissioni, l'efficienza energetica, la promozione dei biocarburanti. Particolare attenzione è rivolta alla Comunicazione della Commissione "20 20 20", la quale detta i principi e gli obiettivi dell'Unione nella lotta al cambiamento climatico fino al 2020. Il terzo capitolo riguarda la creazione del mercato unico dell'energia; esso prende in esame le direttive sulla liberalizzazione del settore del gas naturale e dell'energia elettrica nonché il recente (terzo) pacchetto legislativo.

### *1.2 Dalla CECA alla revisione dei trattati*

Nonostante due delle tre Comunità riguardassero l'energia - la CECA concerne il carbone e l'EURATOM l'energia nucleare - la CEE non contemplava un trasferimento di poteri tale da realizzare una politica energetica comune. Di conseguenza, questa tematica non è tra quelle oggetto di disciplina da parte del diritto primario. La mancanza di una base giuridica specifica ha fatto sì

che le azioni in questo ambito fossero intraprese attraverso altre politiche, fra le quali, ad esempio, l'ambiente e il mercato interno.<sup>1</sup>

Il primo esempio di politica energetica comunitaria risale al Consiglio europeo di Parigi del 1972 e alla risoluzione del Consiglio del 1974, dal titolo "Una nuova strategia per la politica energetica della Comunità". A partire da queste azioni, viene adottato il Primo Piano di obiettivi decennali finalizzato a ridurre la dipendenza e a garantire un approvvigionamento sicuro. Tali finalità avrebbero dovuto conciliarsi con il rispetto dell'ambiente e con criteri di efficienza energetica. Il Piano é basato su tre principi: innanzitutto, gli obiettivi energetici devono costituire dei punti di riferimento nel lungo periodo per governi, imprese e cittadini. In secondo luogo, essi - in quanto previsti da una risoluzione del Consiglio - non sono vincolanti; infine, sono basati sulla cooperazione internazionale in seno all'Agenzia Internazionale dell'Energia.

La risoluzione del Consiglio si fonda su quattro punti: sviluppo dell'energia elettronucleare, sviluppo delle risorse energetiche interne della Comunità, diversificazione e sicurezza dell'approvvigionamento estero e investimenti nel campo della ricerca nell'ambito delle energie alternative. Il Piano mira a ridurre la dipendenza della Comunità in materia energetica dal 61% del 1973 al 50% del 1985, modificando la struttura del consumo attraverso l'elettricità di derivazione nucleare, con il mantenimento del livello di produzione del carbone e grazie allo sviluppo della produzione di gas naturale all'interno della Comunità.

Nel 1985, il Consiglio emana un nuovo Piano d'azione per il periodo 1986-1995, finalizzato a: limitare l'uso del petrolio al 40% del consumo energetico; migliorare l'efficienza energetica del 20%; mantenere la quota di gas naturale intorno al 18%; potenziare la quota di combustibili solidi; congelare la quota di energia elettrica prodotta attraverso l'utilizzo di idrocarburi ad un livello inferiore al 15%; aumentare l'energia prodotta da fonti rinnovabili; promuovere la ricerca; integrare il mercato interno dell'energia; rafforzare il rapporto energia-ambiente. Il Piano in questione si differenzia dal precedente in quanto aggiunge all'aspetto esterno della sicurezza dell'approvvigionamento, un ulteriore aspetto imperniato sul mercato interno.<sup>2</sup> Tuttavia, il Secondo Piano fallisce, a causa - tra molteplici fattori - del suo carattere non vincolante. Ulteriore problema è costituito dall'orizzonte temporale del Piano stesso, poiché un periodo di dieci anni rischia di non tenere conto delle evoluzioni nel settore.<sup>3</sup> Tuttavia, secondo parte della dottrina, la maggioranza delle criticità del Piano in questione deriva dalla mancanza di coordinamento e di situazioni

---

<sup>1</sup> N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into the EC Energy Policy*, in *Yearbook of European environmental law*, 2004 (2005), p.251-252.

<sup>2</sup> F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, p.450.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.451.

individuali dei singoli Stati membri.<sup>4</sup> In questo senso, le crisi energetiche degli anni Settanta e Ottanta hanno avuto un impatto positivo, in quanto hanno sottolineato l'importanza di una politica energetica comune.<sup>5</sup>

Il Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno 1990 segna una tappa importante nello sviluppo della politica energetica dell'Unione; in questo contesto, viene preso in considerazione il "Memorandum Lubbers" (dal nome del Primo Ministro olandese), il quale promuove l'idea della creazione di una "Comunità Paneuropea dell'Energia".

Nel 1991 viene firmata la Carta Europea dell'Energia, concepita al fine di migliorare i rapporti tra Europa "occidentale" e gli Stati sorti dal processo di disgregazione dell'Europa orientale. La Carta - priva di valore giuridico vincolante - prevede il trasferimento di risorse di tipo economico e tecnologico dal primo al secondo gruppo di Stati, a cui si associa la diversificazione delle risorse energetiche degli Paesi importatori.

A partire da queste basi, si avviano i negoziati relativi alla Carta dell'Energia, adottata nel 1994 ed entrata in vigore nel 1998, (la quale sarà oggetto di analisi più approfondita nella sezione relativa alla dimensione esterna della politica energetica). Tale Trattato persegue lo scopo di una cooperazione in materia energetica fra gli Stati aderenti, realizzabile attraverso la protezione degli investimenti, la liberalizzazione delle materie prime energetiche ed il ravvicinamento delle legislazioni.

Il settore energetico è stato oggetto di attenzione nell'ambito del processo di revisione dei Trattati. In questo contesto, il Comitato Economico e Sociale ha emanato, sotto forma di parere, un progetto di capitolo sull'energia<sup>6</sup>. I punti principali di questo documento riguardano la sicurezza dell'approvvigionamento, migliori condizioni economiche dell'approvvigionamento stesso e la soluzione di eventuali conflitti con altre politiche comunitarie.

### *1.3 Dalla creazione del mercato interno dell'energia al processo di Cardiff*

La creazione del mercato interno dell'energia costituisce un altro passo fondamentale verso la realizzazione della competitività energetica dell'Unione. Nel 1995, la Commissione adotta il Libro Verde ed il Libro Bianco sull'Energia; il primo apre il dibattito sulla circolazione del bene energia e il secondo presenta le proposte della Commissione per la creazione del mercato interno in questo

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.453.

<sup>6</sup> Parere del Comitato Economico e Sociale in merito alla "Proposte di decisioni del Consiglio relative ai programmi specifici che attuano il programma quadro di azioni comunitarie di ricerca e di insegnamento per la Comunità europea dell'energia atomica (1994-1998)", GU C 393 del 31.12.1994, p.117.

settore. Quest'ultimo trova un importante momento di rafforzamento attraverso l'adozione delle tre direttive relative all'elettricità<sup>7</sup>, alla ricerca e produzione di petrolio e di gas<sup>8</sup> e alla liberalizzazione del mercato del gas naturale<sup>9</sup>. La liberalizzazione del mercato interno dell'elettricità e del gas naturale, tuttavia, ha conseguito un successo parziale, in quanto gli Stati membri hanno aperto il proprio mercato in misura non omogenea. L'adozione delle direttive 2003/54 e 2003/55, (relative rispettivamente all'elettricità e al gas naturale), completa la creazione del mercato interno e prevede la libertà di scelta del fornitore per tutti i clienti, compresi i nuclei familiari.

Il settore della sicurezza energetica è oggetto di attenzione a partire dal 2000, anno in cui viene adottato il Libro Verde sulla sicurezza dell'Approvvigionamento Energetico.<sup>10</sup> Il documento prende in considerazione la dipendenza dell'Unione dalle importazioni, la sua incapacità di influenzare i prezzi, oltre a confrontarsi con l'esaurimento (almeno dal punto di vista economico) delle risorse comunitarie. Nel 1998, il Consiglio europeo di Cardiff domanda alla Commissione e al Consiglio di intraprendere iniziative politiche concrete al fine di integrare i requisiti ambientali all'interno della politica energetica (il così detto "processo di Cardiff"). In risposta, la Commissione adotta la Comunicazione dal titolo "Rafforzare l'integrazione ambientale nella politica comunitaria dell'energia",<sup>11</sup> che stabilisce i tre principali obiettivi in questo settore: la promozione dell'efficienza e del risparmio energetici, l'aumento della produzione e dell'uso di fonti di energia pulita e la riduzione dell'impatto ambientale della produzione e dell'uso di energia.<sup>12</sup>

#### *1.4 Il Consiglio europeo di Dublino e la nascita della politica dell'UE in materia energetica*

Una spinta importante per la creazione di una vera e propria politica dell'Unione nel settore energetico è provenuta dal Consiglio europeo di Dublino del 23-24 marzo 2006; la seconda parte delle Conclusioni è per l'appunto intitolata "Energy policy for Europe". Nella Conclusioni, il Consiglio nota che l'Europa sta affrontando una serie di sfide nel settore: la difficile situazione sui

---

<sup>7</sup> Direttiva 96/92/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 27 del 30.1.1997, pagg. 20-29.

<sup>8</sup> Direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, GU L 164 del 30.6.1994, pagg. 3-8.

<sup>9</sup> Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, GU L 204 del 21.7.1998, pagg. 1-12.

<sup>10</sup> Libro Verde - *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, COM/2000/0769 def. citato da F. Ermacora, *Integration of Environmental Requirements into EC Energy Policy*, in R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law : a high level of protection?*, Groningen, 2006, p.162.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione - *Rafforzare l'integrazione ambientale nella politica comunitaria dell'energia*, COM/98/0571 def.

<sup>12</sup> F. ERMACORA, *Integration of Environmental Requirements into EC Energy Policy*, cit., p.162.

mercati del gas e del petrolio; la crescente dipendenza dalle importazioni e la limitata diversificazione; i prezzi alti e volatili; la crescente domanda globale; i rischi legati alla sicurezza che colpiscono i paesi di produzione e transito; il cambiamento climatico; il lento progresso nel settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza; le sfide ancora irrisolte nel processo di liberalizzazione del mercato unico dell'energia.<sup>13</sup>

Di fronte a questi problemi, il Consiglio sostiene l'opportunità di creare una politica energetica europea che realizzi un'azione coerente fra gli Stati membri nelle varie aree, combinando i tre obiettivi della sicurezza nell'approvvigionamento, della competitività e della sostenibilità ambientale.<sup>14</sup> Il Consiglio sottolinea, inoltre, l'importanza del coordinamento fra le sue varie formazioni, in quanto la realizzazione di una politica energetica comune coinvolgerebbe diverse aree tematiche.<sup>15</sup>

Il documento formula tre obiettivi principali, dei quali il primo riguarda la sicurezza nella fornitura di energia. Quest'ultima dovrebbe essere raggiunta, innanzitutto, attraverso lo sviluppo di una politica esterna comune ed il rafforzamento del dialogo fra l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e i principali partner, dall'altra, in sinergia con le organizzazioni internazionali rilevanti. In secondo luogo, la sicurezza potrà raggiungersi diversificando le fonti, sia esterne che interne, i fornitori e le rotte di traffico. Ulteriore fattore in grado di realizzare la sicurezza nella fornitura è costituito da un approccio operativo comune, che permetta di affrontare le crisi con uno spirito di solidarietà.<sup>16</sup>

Il secondo obiettivo perseguito è il raggiungimento della competitività delle economie dell'Unione e il carattere accessibile della fornitura di energia, così da beneficiare sia i consumatori sia le industrie. Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato attraverso il completamento del mercato interno, l'attuazione delle norme esistenti in quest'ultimo ambito, la promozione di approcci simili a quello europeo negli Stati vicini, il miglioramento del ruolo dei regolatori, lo sviluppo della cooperazione regionale entro i confini dell'Unione, lo sviluppo di infrastrutture e la semplificazione delle procedure burocratiche.

Il terzo obiettivo del documento, infine, si fa promotore del concetto di sostenibilità, attraverso le seguenti soluzioni: adozione di un ambizioso Piano d'azione sull'efficienza energetica; sviluppo delle energie rinnovabili; attuazione del Piano d'azione sulla Biomassa<sup>17</sup>; rinnovo dello schema di

---

<sup>13</sup> Council of the European Union, Brussels European Council 23/24 March 2006, Presidency Conclusions, 18 May 2006, 7775/1/06, REV 1, par.43.

<sup>14</sup> *Ibidem*, par.44.

<sup>15</sup> *Ibidem*, par.45.

<sup>16</sup> *Ibidem*, par.46.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione – *Piano d'Azione per la Biomassa*, COM(2005) 628 def.



scambio di emissioni; supporto adeguato da parte della ricerca e sviluppo nazionali e comunitari. Nella realizzazione di questi obiettivi, l'Unione deve comunque assicurare la non discriminazione e la trasparenza sui mercati, la compatibilità con le norme relative alla concorrenza e con quelle relative ai servizi di interesse generale, il rispetto della sovranità dei membri sulle risorse naturali e la scelta del così detto “*energy mix*”<sup>18</sup>. Il Consiglio invita la Commissione e l'Alto Rappresentante a collaborare nel settore delle relazioni esterne<sup>19</sup> e guarda con favore al desiderio della Commissione di presentare su base regolare una *Strategic Energy Review*.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, par.47.

<sup>19</sup> *Ibidem*, par.48.

<sup>20</sup> *Ibidem*, par.49.

## 2. L'INTEGRAZIONE EUROPEA FRA POLITICA ENERGETICA E DIMENSIONE AMBIENTALE

### 2.1 *Il principio di integrazione fra politica energetica e politica ambientale*

Il principio di integrazione è contenuto all'interno dell'articolo 6 del Trattato che istituisce la Comunità europea; tale disposizione afferma che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie [...], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Tale concetto costituisce un esempio di principio di diritto ambientale che, partendo da questo specifico settore, si è progressivamente diffuso in altre politiche comunitarie,<sup>21</sup> tra le quali, ad esempio, le pari opportunità (dove spesso è impiegato il termine *mainstreaming*). La portata di tale principio non è di semplice definizione, laddove si consideri che non è esattamente chiaro se esso impedisca o autorizzi l'adozione di misure lesive dell'ambiente. In altri termini- e come correttamente osservato da parte della dottrina- anche considerando che l'articolo 6 venga interpretato in modo tale da assegnare priorità alle preoccupazioni di tipo ambientale, è necessario domandarsi fino a che punto sia possibile «comprimere» la realizzazione di altre politiche comunitarie che perseguano scopi differenti.<sup>22</sup>

Il principio di integrazione può essere definito come una condizione che impone di soddisfare o applicare requisiti di protezione ambientale nel corso dello sviluppo o dell'attuazione di altre attività o politiche comunitarie.<sup>23</sup> I principi e gli obiettivi contenuti all'interno dell'articolo 174 del Trattato si applicano nell'ambito delle altre politiche comunitarie, così come esse si applicano nel contesto della politica ambientale. Di conseguenza, le istituzioni devono perseguire obiettivi di carattere ambientale nell'attuazione di tutte le politiche e, quindi, tutte le azioni intraprese devono basarsi su principi e criteri ambientali.<sup>24</sup> Il principio di integrazione va dunque al di là della dimensione procedurale, pur non garantendo, in ogni caso, che venga assegnata priorità agli obiettivi di natura ambientale; questa è la diretta conseguenza della mancanza di una gerarchia fra

---

<sup>21</sup> P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005, p.54.

<sup>22</sup> N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into the EC Energy Policy*, cit., p.247.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p.248.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.249.

gli obiettivi comunitari. La portata del principio varierà quindi lungo un continuum concernente, ad un estremo, la priorità di obiettivi di natura non ambientale e, all'altro estremo, il prevalere di obiettivi di protezione dell'ambiente.<sup>25</sup>

Il settore in cui l'integrazione fra obiettivi di natura ambientale e politica energetica risulta più evidente è l'azione dell'Unione nell'ambito del cambiamento climatico. Il problema appare nell'agenda comunitaria per la prima volta nel Quarto Piano d'azione ambientale (1987). A partire dal quel momento, l'UE gioca un ruolo fondamentale all'interno del comitato negoziatore che ha redatto la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (CQCC). Queste preoccupazioni hanno creato un nuovo contesto per la politica energetica dell'Unione: nel Libro Verde relativo alla sicurezza energetica,<sup>26</sup> la Commissione cita la lotta contro il cambiamento climatico come uno degli obiettivi dell'Unione.<sup>27</sup> Il Sesto Programma d'azione in materia ambientale identifica il cambiamento climatico come una priorità e predispone la creazione di uno schema per lo scambio di emissioni entro il 2005. Esso stabilisce, altresì, l'impegno da parte della Comunità di ridurre le proprie emissioni dell'8% nel periodo dal 2008 al 2012, rispetto ai livelli del 1990, e del 70% su lungo periodo.<sup>28</sup> Con l'aumentare delle preoccupazioni relative al cambiamento climatico, si crea un differente contesto per l'azione della Comunità,<sup>29</sup> la quale dà vita ad una strategia basata sulla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, sulla gestione della domanda e sull'utilizzo di fonti alternative. Nonostante alcuni problemi- fra cui il così detto *Implementation gap*, vale a dire il fatto che gli Stati membri possano migliorare la propria azione nel settore del cambiamento climatico - l'Unione si presenta come un soggetto trainante a livello internazionale, soprattutto per quanto concerne il Protocollo di Kyoto.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Libro Verde - Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, *cit.*

<sup>27</sup> C. STRECK and D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, in R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law : a high level of protection?*, Groningen, 2006, p.87-88.

<sup>28</sup> B.O.G. MORTENSEN, *The EU Emission Trading Directive*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p.276.

<sup>29</sup> S. ANDERSEN, *EU Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority*, ARENA Working Papers, WP 00/5; [http://www.arena.uio.no/publications/wp00\\_5.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp00_5.htm), consultato il 7 luglio 2008; citato da C.STRECK, D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, *cit.*, p.87.

<sup>30</sup> C. STRECK, D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, *cit.*, p.88.

## 2.2 *La direttiva sullo scambio di emissioni*

La tecnica dello scambio di emissioni non è un'invenzione europea, in quanto tale schema era già presente negli USA, in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi prima ancora di quello europeo. Durante le negoziazioni che hanno portato alla redazione del Protocollo di Kyoto, l'Unione si oppone all'inclusione dello scambio di emissioni, contrariamente agli Stati Uniti che se ne fanno, per l'appunto, promotori.<sup>31</sup> Tuttavia, il supporto degli ultimi per questo tipo di strumento è gradualmente scemato, a partire dall'adozione del Protocollo di Kyoto, mentre l'Unione ha dato vita ad uno schema particolarmente ampio, il quale include, altresì, le sostanze che danneggiano l'ozono (reg.2037/2000).<sup>32</sup> Nel 2000, la Commissione pubblica un Libro Verde relativo allo scambio di emissioni nell'Unione;<sup>33</sup> tuttavia, il ritiro degli USA dal Protocollo di Kyoto accelera lo sviluppo dello schema. Nel 2001, la Commissione emette una proposta di direttiva che istituisca uno schema per lo scambio di emissioni e nel 2003 tale direttiva viene effettivamente approvata. La direttiva non intende sostituire i tradizionali approcci di regolamentazione, ma è stata concepita al fine di completarli; il vantaggio più evidente che ne deriva è la flessibilità fornita alle imprese al fine di identificare le modalità più efficienti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.<sup>34</sup> Originariamente, la direttiva non era stata collegata all'attuazione del Protocollo di Kyoto e, quindi, non prevedeva la creazione di crediti derivanti dai meccanismi di *Joint Implementation* o *Clean Development Mechanism*. Al fine di rimediare a questa carenza, nel 2004 è stata approvata una direttiva che emenda la direttiva 2003/87 (la così detta *Linking Directive*<sup>35</sup>) che miri a ridurre i costi di attuazione degli obiettivi di Kyoto attraverso l'uso dei crediti generati con i meccanismi di flessibilità.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.103.

<sup>32</sup> B.O.G. MORTENSEN, *The EU Emission Trading Directive*, cit., p.276.

<sup>33</sup> Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea, COM/2000/0087 def.

<sup>34</sup> C. STRECK, D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, cit., p.104-105.

<sup>35</sup> Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e Del consiglio del 27 ottobre 2004 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 338 del 13.11.2004, p. 18-23.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.105.

La direttiva 2003/87, la cui data di attuazione prevista è il 1° gennaio 2005, introduce lo schema di scambio di quote di emissioni come strumento ambientale. L'idea sottostante è quella di limitare le emissioni totali di anidride carbonica all'interno di un'area predeterminata, consentendo a ciascuna impresa o soggetto inquinante di emettere solo una certa quantità di gas. Questo meccanismo costituisce un'alternativa alla concessione di permessi di emissione e manifesta la preferenza crescente per i meccanismi flessibili o di mercato a quelli che vengono normalmente definiti *command and control systems*. Ogni soggetto riceve un'autorizzazione ad inquinare entro il limite corrispondente alla propria quota<sup>37</sup> e- secondo l'intenzione del legislatore- attraverso lo scambio delle emissioni (che può avvenire fra Stati ma anche fra imprese) il mercato distribuirà le quote in maniera efficiente. Con questo metodo, il legislatore non detiene il controllo della localizzazione esatta della emissioni: si tratta, quindi, di uno strumento inadatto qualora si intenda ridurre l'inquinamento in una determinata area.

Se il soggetto emette una quantità di emissioni che supera la quota assegnata viene comminata una sanzione di 100 euro per ogni tonnellata di anidride carbonica; il pagamento non solleva, tuttavia, dall'obbligo di cedere una quantità di emissioni corrispondente a quelle in eccesso nella distribuzione successiva. L'operatore sarà quindi tenuto ad acquistare le emissioni mancanti per raggiungere il proprio fabbisogno<sup>38</sup>.

La direttiva comprende emissioni di diversi gas; tuttavia, il principale è l'anidride carbonica, in quanto gli altri gas sono stati inclusi all'interno dell'ambito di applicazione solo a partire dal 2008 e, in ogni caso, affinché questo avvenga, è necessario il consenso degli Stati e della Commissione. L'ambito di applicazione della direttiva è limitato ad alcune industrie (attività energetiche, produzione e trasformazione di ferrosi, industria dei prodotti minerali, impianti per produzione di carta), il che costituisce uno dei limiti principali al suo funzionamento.

Le autorità nazionali emanano un permesso di emissione relativamente alle sezioni di cui sopra; la maggior parte delle altre attività non incluse sono invece coperte dalla vecchia direttiva 96/61,<sup>39</sup> relativa alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento, ed ora sostituita dalla direttiva 1/2008.<sup>40</sup> Al fine del coordinamento dei diversi testi normativi, la direttiva sullo scambio delle emissioni

---

<sup>37</sup> Art.4.

<sup>38</sup> Art.16.

<sup>39</sup> Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 257 del 10.10.1996, p.26-40.

<sup>40</sup> Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 24 del 29.1.2008, p.8-29.

stabilisce che i permessi emessi sulla base della direttiva 1/2008 (allegato I che elenca le attività) non debbano riguardare i gas ad effetto serra.

Gli Stati membri possono applicare i permessi ad impianti la cui capacità sia al di sotto di quella stabilita dalle direttive e, a partire dal 2008, possono includere altre attività, pur sempre dopo aver ottenuto il consenso della Commissione. In particolare, sarebbe opportuno ampliare l'ambito di applicazione all'industria dell'alluminio e a quella chimica, così come ai trasporti e ai consumi domestici.

Le quote corrispondenti alle quantità di emissioni permesse vengono fissate dallo Stato; la direttiva in sé, al contrario, non definisce tale limite. Gli Stati sono tenuti a sviluppare un Piano nazionale che indichi la quantità totale di emissioni che intendono distribuire in un determinato periodo. Tale Piano deve essere notificato alla Commissione e agli Stati membri almeno 18 mesi prima dell'inizio del periodo. La Commissione può rifiutarlo oppure richiedere che vengano effettuate delle modifiche. Gli Stati non sono, al contrario, completamente liberi di stabilire la propria quota complessiva: la quantità totale delle emissioni deve essere coerente con gli obblighi assunti sulla base della decisione del 2002 che adotta il Protocollo di Kyoto<sup>41</sup>. E' infatti necessario prendere in considerazione le politiche energetiche nazionali degli Stati membri, le quali devono, altresì, essere coerenti con il programma nazionale relativo al cambiamento climatico. La quantità totale di emissioni concesse non deve eccedere la quota verosimilmente necessaria per rispettare tali criteri. Qualora uno Stato devii in maniera significativa dalla propria quota, esso è tenuto a fornire delle spiegazioni, che possono riguardare, ad esempio, un cambiamento strutturale dell'economia oppure esigenze legate alla politica energetica nazionale.

Una volta che lo Stato membro abbia stabilito la quota di emissioni relativa al periodo di riferimento, esso deve effettuare un'allocazione ai singoli soggetti prima dell'inizio del suddetto periodo. Le quote possono essere distribuite in vari modi, a tal fine, esistono due alternative fondamentali: la messa all'asta (*auctioning*) e il così detto *grandfathering*.

Nel primo caso, tutte le emissioni devono essere coperte da permessi acquistati ad un prezzo di mercato, mentre, nel secondo metodo, sono oggetto di transazione solo le emissioni che eccedono le quote individuali. L'*auctioning* è un sistema relativamente semplice dal punto di vista amministrativo e, nonostante i costi di gestione, genera reddito per lo Stato membro. Da un punto di vista ambientale, costituisce una maniera di internalizzare le conseguenze negative delle emissioni di anidride carbonica. Nel *grandfathering*, dall'altro lato, i permessi vengono distribuiti

---

<sup>41</sup> 2002/358/CE: Decisione del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni, GU L 130 del 15.5.2002, p.1-3.

gratuitamente sulla base delle emissioni “storiche”; per questo motivo, si ritiene che esso introduca una distorsione limitata ed è, quindi, accettato con maggiore favore da parte dalle industrie. D'altra parte, l'*auctioning* può essere oggetto di critiche, in quanto non risponde in pieno al principio “chi inquina paga”. Al fine di mitigare gli effetti distorsivi di tale metodo, è possibile calcolare la quantità di emissioni sulla base dell'anno precedente. L'utilizzo di uno o dell'altro metodo comporta un differente tipo di incentivo per l'operatore; in ogni caso, entrambi pongono il problema dell'impatto di eventuali nuovi arrivati sull'allocazione delle quote.

Nell'attuare la direttiva, gli Stati membri possono concedere agli operatori (con delle limitazioni temporali) di formare un gruppo di impianti della stessa attività (*pooling*). Tale possibilità è tuttavia sottoposta all'approvazione della Commissione. Questa tecnica presenta il vantaggio concreto di limitare il numero di transazioni e quindi i costi; tuttavia, essa non dovrebbe modificare il rapporto fra domanda ed offerta di emissioni inquinanti. L'utilizzo del *pooling* dipende, in ultimo, soprattutto dal maggiore o minore interesse delle imprese ad avviare questo tipo di collaborazione.

Le modalità attraverso le quali uno Stato membro distribuisce i permessi sono soggette all'obbligo di notifica, in quanto- fra altri motivi- il *grandfathering* può essere considerato un aiuto di Stato. In primo luogo, ciò può avvenire nel caso la distribuzione dei permessi costituisca una continuazione del sistema precedente, in cui l'impresa non paga il diritto di inquinare. In secondo luogo, in quanto le emissioni, essendo commerciabili, presentano un valore economico e, di conseguenza, una distribuzione generosa di permessi di emissione può costituire un trasferimento di risorse nei confronti di un soggetto privato. La direttiva stabilisce che le decisioni relative la distribuzione dei permessi devono tenere in considerazione l'articolo 87 e seguenti del Trattato CE.

Gli Stati sono tenuti ad assicurarsi che i permessi di emissione vengano scambiati fra soggetti che si trovino all'interno della Comunità; le modalità attraverso le quali avviene lo scambio devono essere libere. Esso dovrebbe, in teoria, essere effettuabile con soggetti che si trovano al di fuori del territorio dell'Unione, qualora esista un meccanismo che assicuri il mutuo riconoscimento rispetto ad altri schemi simili presenti in Stati terzi (ad esempio, gli Stati Uniti). Affinchè questo meccanismo possa attuarsi, la Comunità dovrebbe concludere accordi con altri Stati che abbiano ratificato il Protocollo di Kyoto. Non esiste un “mercato” specifico su cui avvengano gli scambi di permessi; tali transazioni possono essere regolate, ad esempio, dalle leggi nazionali relative ai valori mobiliari. In questo senso, l'attuazione della direttiva sullo scambio di emissioni incontra una serie di difficoltà, poiché il suo successo dipende dalla creazione di un mercato efficiente che sia in grado di inviare, attraverso i prezzi, un giusto segnale agli investitori.<sup>42</sup> Le regolamentazioni nazionali in

---

<sup>42</sup> K. ANTONEN, *Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading in Europe*, in *European Environmental Law Review*, 2007, p.96.

materia fiscale, di servizi finanziari, di insolvenza e di contabilità sono quindi suscettibili di condizionare fortemente lo sviluppo del mercato di emissioni.

Il sistema in questione prevede, altresì, un meccanismo di controllo basato su un rapporto *ex post* da parte degli operatori all'autorità nazionale competente. La Commissione ha emanato delle linee guida, secondo le quali ogni metodo di monitoraggio deve essere approvato dall'autorità competente prima del periodo a cui esso si riferisce. Il rapporto sarà poi oggetto di verifica da parte di un soggetto indipendente dall'operatore- caratteristica che deve essere a sua volta assicurata da parte dell'autorità nazionale. Infine, il soggetto che ha svolto la verifica deve emettere un giudizio rispetto alla presenza di errori materiali all'interno del rapporto; se non vengono segnalati errori, l'operatore può sottoporre il rapporto all'autorità competente nazionale.

### 2.3 *L'utilizzo delle fonti rinnovabili: il caso dei biocarburanti*

Fin dai primi anni Novanta, l'Unione acquisisce una certa influenza rispetto alle politiche energetiche degli Stati membri. Tale influenza viene esercitata, fra le altre cose, al fine di incentivare l'utilizzo di risorse rinnovabili.<sup>43</sup> Nel 1997, la Commissione pubblica un Libro Bianco sulle Energie Rinnovabili, che stabilisce una strategia ed un Piano d'azione per raddoppiare l'utilizzo di tali fonti nell'Unione entro il 2010.<sup>44</sup> Nel Libro Verde "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico",<sup>45</sup> la Commissione specifica che l'obiettivo della politica comunitaria è quello della disponibilità- immediata e su lungo periodo- di una gamma diversificata di risorse energetiche ad un prezzo accessibile. Il rafforzamento dell'utilizzo di risorse rinnovabili costituisce, dunque, una parte essenziale della politica dell'Unione.

I biocarburanti, a causa degli alti costi di produzione che li caratterizzano, non costituiscono ancora una forma di energia molto competitiva; di conseguenza, numerosi Stati membri hanno emanato delle leggi e delle misure al fine di incentivarne l'utilizzo.

Per biocarburanti si intende un carburante liquido o gassoso prodotto dalla biomassa, la quale, a sua volta, è costituita dalla frazione biodegradabile di prodotti, rifiuti e residui dell'agricoltura (includendo sostanze animali e vegetali), legname e frazioni biodegradabili di rifiuti industriali ed urbani.

Dopo la crisi energetica del 1973 è andata aumentando l'attenzione verso le risorse rinnovabili, al fine di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, la quale però ancora sussiste e, in Europa,

---

<sup>43</sup> C. STRECK, D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, cit., p.100.

<sup>44</sup> Comunicazione della Commissione - *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili* - Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, COM/97/0599 def.

<sup>45</sup> Libro Verde - *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, cit.



ammonta a circa il 70% dell'energia utilizzata<sup>46</sup>. Tali fonti auspicabili presentano un limitato impatto visivo o sonoro ed emettono fra il 40 e l'80% in meno di gas ad effetto serra rispetto alle altre fonti di energia. Esse creano, inoltre, opportunità a livello di occupazione ed esportazione; l'intensità di lavoro richiesta al fine di ricavare energia da fonti rinnovabili è superiore rispetto a quella richiesta nell'ambito delle fonti non rinnovabili; ciò potrebbe stimolare la creazione di lavoro nelle zone rurali, aggiungendo così una nuova dimensione all'attività agricola<sup>47</sup>.

Verranno di seguito analizzati gli strumenti di tipo giuridico adoperati dall'Unione al fine di promuovere l'utilizzo dei biocarburanti. Occorre, in primo luogo, citare le linee guida sugli aiuti di Stato per obiettivi ambientali.<sup>48</sup> L'articolo 3.1.6. stabilisce che gli aiuti ambientali agli investimenti o al funzionamento a favore della produzione di energia da fonti rinnovabili saranno considerati compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c),<sup>49</sup> del Trattato CE, purché siano soddisfatte le condizioni dettate dalle linee guida stesse. In base a questa disposizione, gli aiuti di Stato possono essere giustificati in assenza di norme comunitarie obbligatorie che prescrivano la quota di energia da fonti rinnovabili per la singola impresa. Gli aiuti agli investimenti, o al funzionamento per la produzione di biocarburanti, saranno consentiti solo nel caso dei biocarburanti sostenibili.

La direttiva 2003/30 sulla promozione dei biocarburanti<sup>50</sup> persegue lo scopo di incentivare l'impiego di biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili, in sostituzione di carburante diesel o di benzina nei trasporti in ciascuno Stato membro, al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi quali il mantenimento degli impegni presi in materia di cambiamenti climatici, il contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento rispettando l'ambiente e, appunto, la promozione delle fonti di energia rinnovabili.<sup>51</sup> Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché una percentuale minima di biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili venga immessa sui loro mercati e, a tal fine, stabilire obiettivi indicativi nazionali.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> B. DELVAUX, *Promoting Biofuels in Energy Supply : the European Legal Framework*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p.76.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, Gazzetta ufficiale n. C 082 del 01/04/2008 p.1-33.

<sup>49</sup> L'articolo 87, par.3 lett. c) del Trattato si riferisce agli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, a patto che questi non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse

<sup>50</sup> Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, GU L 123 del 17.5.2003, p.42-46.

<sup>51</sup> Art.1.

<sup>52</sup> Art.3, par.1, lett.a).

La direttiva attuale è stata adottata in una versione più debole rispetto alla forma proposta, nella quale si fissavano delle soglie tassative minime e si stabiliva che la proporzione minima di biocarburanti corrispondesse al 2%; tale quantità avrebbe dovuto aumentare secondo una tabella allegata. La proposta di direttiva prevedeva, inoltre, che gli Stati potessero incoraggiare l'utilizzo di biocarburanti attraverso particolari strumenti finanziari; la versione effettivamente adottata, al contrario, non contiene alcun riferimento al riguardo. E' infine opportuno citare la direttiva 2003/96, la quale prevede che (fatte salve le altre disposizioni comunitarie) gli Stati membri possano applicare esenzioni o riduzioni- totali o parziali- del livello di tassazione ai prodotti derivati dalla biomassa.<sup>53</sup>

#### 2.4 *L'efficienza energetica*

A partire dal 1973, la Comunità ha dovuto far fronte alla propria dipendenza dagli Stati Terzi nel campo della fornitura di energia; da quel momento, "efficienza energetica" è divenuto un termine - chiave, in quanto strategia finalizzata a ridurre la dipendenza in questione.

L'efficienza energetica costituisce, quindi, uno degli altri grandi campi d'azione dell'Unione; tuttavia, le norme relative alla creazione del mercato interno per il gas e l'elettricità, fondate sulla competitività dei prezzi, non sempre sono adatte a promuovere un uso più efficiente delle risorse.<sup>54</sup>

Il perseguimento dell'efficienza energetica svolge, altresì, un ruolo importante nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, come sottolineato dalla Commissione nel Libro Verde "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico".<sup>55</sup> La riduzione dei consumi si concretizza attraverso una gestione razionale delle risorse, da una parte, e il raggiungimento di un giusto prezzo di mercato, dall'altra. Quest'ultimo, infatti, fa sì che i reali costi che la società deve sopportare divengano evidenti a produttori e consumatori, le cui scelte verranno orientate di conseguenza.<sup>56</sup> Le competenze dell'Unione nel campo dell'efficienza energetica sono significative e, allo stesso tempo, comportano alcune sovrapposizioni di ruoli e di responsabilità.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, GU L 283 del 31.10.2003, p. 51-70, art.16 par.1. V. B. DELVAUX, *Promoting Biofuels in Energy Supply : the European Legal Framework*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p.71.

<sup>54</sup> C. STRECK, D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, cit., p.101.

<sup>55</sup> Libro Verde - *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, cit.

<sup>56</sup> V. BRUGGEMAN, *Energy Efficiency as a Criterion for Regulation in the European Community*, in *European Environmental Law Review*, p.140-141.

<sup>57</sup> M.-H. FANDEL, F. ZULEEG, Working Paper No.29: *Gain without pain: towards a more rational use of Energy*, European Policy Centre,

Nel 1992, la “*Energy Labelling Directive*”<sup>58</sup> ha stabilito un quadro di riferimento per la diffusione di informazioni su elettrodomestici quali frigoriferi, congelatori, lavastoviglie e forni, per incoraggiare i consumatori ad acquistare prodotti più efficienti.<sup>59</sup> A partire da questo atto, sono state emanate numerose direttive “figlie”<sup>60</sup>: la direttiva 92/75 stabilisce che il fornitore debba procurare le informazioni relative al consumo di energia degli elettrodomestici, mentre è dovere del rivenditore fare sì che queste informazioni siano materialmente presenti sul prodotto. L’etichetta indica la classe di efficienza energetica. Non si tratta, quindi, di uno schema volontario, bensì di una vera e propria regolamentazione a livello europeo, finalizzata ad assicurare informazioni accurate e comparabili e in grado di influenzare la scelta dei consumatori.<sup>61</sup> La direttiva 96/57<sup>62</sup> costituisce un complemento della direttiva 92/75: essa impone che gli elettrodomestici siano contrassegnati dal marchio “CE” e da tutte le informazioni necessarie alla circolazione delle merci nel mercato interno.<sup>63</sup>

Per quanto concerne le attrezzature da ufficio, è opportuno prendere in considerazione il marchio statunitense “Energy Star”, adottato in seguito dall’Unione. Il Programma, così come creato originariamente (1992), è un programma volontario di etichettatura, sostenuto dal governo e dall’industria.<sup>64</sup> Nel 2000, il governo degli Stati Uniti e la Comunità firmano un accordo,

---

[http://www.epc.eu/TEWN/pdf/657031332\\_EPC%20Working%20Paper%2029%20Gain%20without%20pain.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/657031332_EPC%20Working%20Paper%2029%20Gain%20without%20pain.pdf), consultato il 7 luglio 2008.

<sup>58</sup> Direttiva 92/75/CEE del Consiglio, del 22 settembre 1992, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse degli apparecchi domestici, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti, GU L 297 del 13.10.1992

<sup>59</sup> M.-H. FANDEL, F. ZULEEG, *Gain without pain: towards a more rational use of Energy*, cit., p.14.

<sup>60</sup> Direttiva 94/2/CE della Commissione, del 21 gennaio 1994, che stabilisce modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo d'energia dei frigoriferi elettrodomestici, dei congelatori elettrodomestici e delle relative combinazioni, GU L 45 del 17.2.1994, p.1–22; Direttiva 95/12/CE della Commissione, del 23 maggio 1995, che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle lavatrici ad uso domestico; GU L 136 del 21.6.1995, p.1–27; Direttiva 95/13/CE della Commissione, del 23 maggio 1995, che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle asciugabiancheria ad uso domestico, GU L 136 del 21.6.1995, p.28–51; Direttiva 98/11/CE della Commissione del 27 gennaio 1998 che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura indicante l'efficienza energetica delle lampade per uso domestico (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 71 del 10.3.1998, p.1–8.

<sup>61</sup> V. BRUGGEMAN, *Energy Efficiency as a Criterion for Regulation in the European Community*, cit., p.143.

<sup>62</sup> Direttiva 96/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 settembre 1996 sui requisiti di rendimento energetico di frigoriferi, congelatori e loro combinazioni di uso domestico, GU L 236 del 18.9.1996, p. 36–43.

<sup>63</sup> V. BRUGGEMAN, *Energy Efficiency as a Criterion for Regulation in the European Community*, cit., p.143.

<sup>64</sup> *Idem*.

incorporato nella decisione del Consiglio del 14 maggio 2001: con tale atto si stabilisce di usare uno stesso logo al fine di indicare prodotti efficienti dal punto di vista energetico. Il nuovo schema volontario è stato incluso nel regolamento n.2422/2001,<sup>65</sup> finalizzato a introdurre nella Comunità il logo Energy Star e a stabilire le regole per il suo impiego. È stato altresì elaborato un Piano d'azione nel 2003, in base al quale tutti i requisiti relativi alle apparecchiature contrassegnate dal logo avrebbero dovuto essere riesaminati alla scadenza di un determinato periodo di tempo. Al fine di coordinare tutte queste attività, la Commissione ha adottato la decisione dell'11 marzo 2003 relativa lo *European Community Energy Star Board*. Il regolamento n.2422/2001 è stato abrogato dal regolamento n.106/2008<sup>66</sup> che sistematizza la materia.

Nel periodo compreso fra il 2000 e il 2006 sono state adottate ulteriori misure rilevanti. La direttiva 2002/91,<sup>67</sup> ad esempio, stabilisce i requisiti minimi per la performance energetica dei grandi edifici. Secondo la Commissione, il perseguimento dell'efficienza energetica in questo settore potrebbe comportare un risparmio dell'11% dell'energia complessiva utilizzata dall'Unione. La direttiva mira a stabilire una serie di fattori: una metodologia di calcolo comune del rendimento energetico integrato degli edifici; i requisiti minimi sul rendimento energetico degli edifici di nuova costruzione e degli edifici già esistenti sottoposti a importanti ristrutturazioni; i sistemi di certificazione degli edifici di nuova costruzione ed esistenti e l'esposizione negli edifici pubblici degli attestati di rendimento energetico e di altre informazioni pertinenti. La direttiva 2006/32,<sup>68</sup> a sua volta, mira a incoraggiare l'efficienza energetica attraverso lo sviluppo di un mercato per i relativi servizi e la realizzazione di programmi di azione in merito. Essa domanda agli Stati membri di raggiungere un target minimo di risparmio energetico annuale del 9% entro il 2016.<sup>69</sup> La direttiva

---

<sup>65</sup> Regolamento (CE) n. 2422/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio, GU L 332 del 15.12.2001, p.1-6.

<sup>66</sup> Regolamento (CE) n. 106/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio (rifusione), GU L 39 del 13.2.2008, p.1-7.

<sup>67</sup> Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia, GU L 1 del 4.1.2003, p.65-71.

<sup>68</sup> Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 114 del 27.4.2006, p. 64-85. Vedi anche la comunicazione della Commissione Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla prima valutazione dei piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica ai sensi della direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici - Procedere insieme nel campo dell'efficienza energetica, COM/2008/0011 def.

<sup>69</sup> M.-H. FANDEL, F. ZULEEG, *Gain without pain: towards a more rational use of Energy*, cit., p.14.

sul design ecologico dei prodotti<sup>70</sup> stabilisce requisiti di tipo energetico ed ambientale, che si applicano, altresì, ai prodotti importati.

Un cenno merita, infine, la cogenerazione, vale a dire quella tecnica che permette di produrre calore ed elettricità attraverso un unico processo.<sup>71</sup> La direttiva 2004/8<sup>72</sup> intende stabilire un quadro trasparente al fine di promuovere l'installazione di impianti di cogenerazione. Sul breve periodo, la direttiva dovrebbe rendere possibile il consolidamento degli impianti esistenti e facilitare l'installazione di nuovi impianti. Essa mira a costituire, sul medio-lungo periodo, uno strumento di incentivazione della cogenerazione ad alto rendimento,<sup>73</sup> finalizzata alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica ed altre sostanze nocive. Gli Stati sono tenuti a garantire, sulla base di valori di riferimento armonizzati, l'origine dell'energia elettrica da essi prodotta, in base a criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori stabiliti da ciascuno Stato. Essi sono inoltre tenuti ad assicurare che la garanzia di origine permetta ai produttori di dimostrare che l'elettricità venduta è prodotta da cogenerazione ad alto rendimento e ad analizzare il potenziale nazionale per l'utilizzo della stessa. Sulla base di una richiesta della Commissione, che deve pervenire con almeno sei mesi di anticipo, gli Stati valutano infine i progressi ottenuti rispetto all'aumento della quota di questo tipo di energia. Ciò è avvenuto per la prima volta entro febbraio 2007 e da allora con una frequenza di ogni quattro anni.

Il Piano d'azione per l'efficienza energetica 2007-2012<sup>74</sup> mira ad ottenere una riduzione del 20% del consumo di energia entro il 2020. Il Piano prevede misure volte ad accrescere l'efficienza energetica di prodotti, edifici e servizi, migliorare il rendimento della produzione e della distribuzione di energia, ridurre l'impatto dei trasporti sul consumo di energia, favorire il finanziamento e la realizzazione di investimenti nel settore, promuovere e rafforzare un

---

<sup>70</sup> Direttiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante modifica della direttiva 92/42/CEE del Consiglio e delle direttive 96/57/CE e 2000/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 191 del 22.7.2005, p.29-58.

<sup>71</sup> Nella cogenerazione il calore viene creato sotto forma di vapore o di acqua calda. o stabilimento funziona attraverso turbine a gas o motori; contrariamente a quanto avviene nelle centrali tradizionali, in cui i gas rimasti al termine del procedimento vengono espulsi, tali gas vengono dapprima raffreddati e così facendo rilasciano energia in un circuito di acqua calda o vapore. Solo al termine di questo processo vengono rilasciati nell'atmosfera.

<sup>72</sup> Direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, GU L 52 del 21.2.2004, p.50-60.

<sup>73</sup> I criteri per la determinazione della cogenerazione ad alto rendimento sono stabiliti dall'allegato III della direttiva.

<sup>74</sup> Comunicazione della Commissione - *Piano d'azione per l'efficienza energetica: Concretizzare le potenzialità*, {SEC(2006)1173} {SEC(2006)1174} {SEC(2006)1175} COM/2006/0545 def.

comportamento razionale in merito al consumo di energia e a potenziare l'azione internazionale in materia di efficienza energetica. Il programma «Energia intelligente - Europa», realizzato nell'ambito del Programma Quadro per l'innovazione e la competitività 2007-2013,<sup>75</sup> contribuisce ad accelerare la realizzazione degli obiettivi nel settore dell'energia sostenibile. Esso incentiva il miglioramento dell'efficacia energetica, l'adozione di fonti di energia nuova e rinnovabile, una maggiore penetrazione sul mercato di tali fonti di energia, la diversificazione dell'energia e dei carburanti, l'aumento della quota di energia rinnovabile e la riduzione del consumo energetico finale.

### *2.5 Le ultime evoluzioni: la Comunicazione della Commissione "20 20 by 2020"*

La Comunicazione della Commissione "20 20 by 2020"<sup>76</sup> costituisce un documento fondamentale, in quanto ridefinisce la politica dell'Unione in materia di cambiamento climatico. Partendo dal Consiglio europeo del marzo 2006<sup>77</sup>, nell'ambito del quale si è stabilito di adottare impegni precisi e vincolanti in questo campo, essa, da una parte, riconosce la difficoltà dal punto di vista politico di adottare decisioni vincolanti per gli Stati membri e, dall'altra, sottolinea come il costo dell'inazione ammonti ad una somma che si colloca fra il 5 e il 20% del PIL.<sup>78</sup> Il documento rimarca, inoltre, come l'aumento costante dei prezzi del petrolio e del gas imponga la necessità di reperire nuove fonti energetiche.

Vengono delineati due obiettivi principali, il primo dei quali è costituito da una riduzione del 20% di gas ad effetto serra entro il 2020; tale percentuale potrebbe aumentare fino al 30%, se intervenisse un accordo internazionale che impegni altri Stati industrializzati ad una riduzione comparabile delle emissioni e i PVS più evoluti a contribuire in maniera sostanziale. Un accordo del genere sembra

---

<sup>75</sup> Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013), GU L 310 del 9.11.2006, p.15-40.

<sup>76</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *Due volte 20 per il 2020 - L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa* {COM(2008) 13 definitivo} {COM(2008) 16 definitivo} {COM(2008) 17 definitivo} {COM(2008) 18 definitivo} {COM(2008) 19 definitivo}, COM(2008)30 def.

<sup>77</sup> Brussels European Council, Presidency Conclusions, 8-9 March 2007, par.35 : "Given the central role of emission trading in the EU's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, the European Council invites the Commission to review the EU Emissions Trading Scheme in good time with a view to increasing transparency and strengthening and broadening the scope of the scheme and to consider, as part of the EU ETS review, a possible extension of its scope to land use, land-use change and forestry and surface transport".

<sup>78</sup> Stern Review on the economics of climate change, consultabile alla pagina web [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_Report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_Report.cfm) (9 luglio 2008).

essere emerso dall'ultima riunione del G8 tenutasi a Toyako (7-9 luglio 2008); gli Stati partecipanti avrebbero concordato, infatti, di dimezzare le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra entro il 2050.<sup>79</sup> Tuttavia, tale accordo non ha trovato l'appoggio di Cina e India, che guidano l'opposizione dei paesi emergenti e insistono affinché la "dichiarazione congiunta" si limiti a un impegno più generico, senza cifre e date precise. Tali paesi sottolineano, in particolare, il principio della responsabilità comune ma differenziata fra Stati industrializzati e PVS, nonché il ruolo fondamentale svolto dal trasferimento di tecnologia nella lotta al cambiamento climatico,<sup>80</sup>

Il secondo obiettivo prospettato dalla Comunicazione è costituito da una percentuale di utilizzo di energia rinnovabile che ammonti al 20% dell'energia consumata nel complesso dall'Unione.

Il documento evidenzia l'importanza del fatto che gli Stati siano sottoposti ad obblighi precisi e chiaramente definiti; la certezza giuridica è, infatti, indispensabile affinché gli operatori economici possano pianificare gli investimenti. L'economia dell'Unione dovrebbe caratterizzarsi per la sua efficienza e per il basso livello di emissioni di anidride carbonica.

Vengono inoltre delineati alcuni principi fondamentali su cui si fonda l'azione dell'Unione. In primo luogo, gli Stati dovranno impegnarsi al raggiungimento effettivo degli obiettivi, soprattutto al fine di rassicurare gli investitori. In secondo luogo, è necessaria un'equa distribuzione degli sforzi e flessibilità delle proposte. I costi dovranno essere ridotti al minimo. Si ritiene altresì opportuno prospettare un'azione dell'Unione che vada al di là del 2020, con l'obiettivo di dimezzare le emissioni entro il 2050. Viene inoltre rimarcata l'importanza cruciale dell'innovazione e, sul piano delle relazioni esterne, l'Unione si presenta come promotrice di un accordo internazionale in materia che permetta una riduzione del 30% delle emissioni.

### 2.5.1 Le proposte relative allo schema di scambio di emissioni

Una delle prime azioni previste dalla Comunicazione consiste nella revisione della direttiva sullo scambio di emissioni;<sup>81</sup> il documento nota come l'effetto incentivante della direttiva sia stato indebolito dall'ingente quantità di emissioni concesse agli Stati nella prima fase della sua attuazione (2005-2007). Il secondo problema è determinato dal fatto che la struttura della direttiva, fondata su

---

<sup>79</sup> G8, *accordo su clima ed emissioni - Mugabe, Berlusconi ci ripensa*, in *La Repubblica*, 9 luglio 2008.

<sup>80</sup> *Effetto serra, Cina e India frenano - Stop al taglio del 50% entro il 2050*, *La Repubblica*, 9 luglio 2008.

<sup>81</sup> Si veda inoltre la Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra {COM(2008) 30 definitivo} {SEC(2008) 52} {SEC(2008) 53} {SEC(2008) 85}, COM/2008/0016 def. - COD 2008/0013.

piani nazionali, rischia di causare distorsioni alla concorrenza e agli scambi fra Stati membri. Infine, l'ambito di applicazione dello schema di scambio di emissioni è molto limitato.

Le proposte della Commissione, quindi, consistono innanzitutto in un ampliamento dell'ambito di applicazione, in modo da includere altri gas ad effetto serra e tutti i principali emittenti industriali; per semplificare l'aspetto amministrativo, gli impianti che emettano meno di 10.000 tonnellate di anidride carbonica non prenderebbero parte allo schema.

In secondo luogo, viene prospettata l'armonizzazione del funzionamento del meccanismo di scambio; i piani di ripartizione nazionali verrebbero sostituiti dall'*auctioning* o dalla distribuzione gratuita in base a regole comuni in seno all'Unione. La quantità di gas distribuita si troverebbe ridotta ogni anno fino a raggiungere una diminuzione del 20% nel 2020 rispetto ai livelli del 2005.

Il settore della generazione di elettricità sarebbe assoggettato all'asta integrale, già dall'avvio del nuovo sistema nel 2013. La maggior parte degli altri settori produttivi, nonché il trasporto aereo, passerebbero gradualmente all'asta integrale, fino a entrarvi pienamente nel 2020.

L'*auctioning* (considerato il metodo migliore) verrebbe gestito dagli Stati membri ed i ricavi sarebbero destinati ai rispettivi tesori; tuttavia, il procedimento sarebbe aperto, con la conseguenza che qualsiasi operatore economico originario dell'Unione potrebbe acquistare permessi di emissione negli altri Stati. Questi ricavi potrebbero essere utilizzati per il finanziamento di attività di ricerca e sviluppo, per azioni nel campo della cooperazione tecnica o per favorire gli investimenti di altri Stati membri nel perseguimento dell'efficienza energetica.

Sulla base del Protocollo di Kyoto, gli Stati possono dare attuazione ai propri impegni investendo in progetti di riduzione delle emissioni realizzati al di fuori del territorio dell'Unione, soprattutto in PVS. Tale modalità, denominata *Clean Development Mechanism*, presenta il vantaggio di ridurre le emissioni attraverso attività realizzabili ad un costo inferiore e di promuovere il trasferimento di tecnologie pulite. Esiste, tuttavia, il rischio che un uso troppo generoso di tali sistemi diluisca l'efficacia dello schema di scambio di emissioni, in quanto le attività realizzate nei PVS sarebbero sufficienti per gli Stati a compiere i propri obblighi, senza alcun incentivo a ridurre le emissioni nei propri territori, dove i costi sono inevitabilmente superiori.

Al fine di evitare queste distorsioni, nel nuovo schema di scambio l'uso dei crediti generati attraverso il *Clean Development Mechanism* dovrebbe essere limitato ai livelli di emissioni utilizzati in quel periodo. Qualora si concludesse un accordo a livello internazionale, anche gli altri Stati coinvolti potrebbero usufruirne, la qual cosa costituirebbe un incentivo all'adesione.



Un secondo elemento di riforma concerne la riduzione di gas ad effetto serra, oltre a quelli dello schema di scambio di emissioni: <sup>82</sup> considerato che il nuovo schema di scambio di emissioni coprirebbe meno della metà di queste ultime, le altre (derivanti da settori tipo, quali edilizia, trasporto, agricoltura, rifiuti e impianti industriali, le cui emissioni sono al di sotto della soglia minima stabilita) dovrebbero essere coperte da un ulteriore schema. Nei settori sopra citati è proposta una riduzione del 10% rispetto ai livelli del 2005, con obiettivi specifici per ogni Stato. In alcuni casi, la riduzione sarebbe guidata da misure armonizzate a livello dell'Unione; in altri casi, gli Stati sarebbero invece liberi di stabilire le proprie modalità.

### 2.5.2 Le energie rinnovabili

In merito alle energie rinnovabili, la Comunicazione sottolinea come, nel Consiglio europeo del 2007, venga posta particolare enfasi su questo settore, dal momento che esso presenta il vantaggio di ridurre le emissioni di anidride carbonica e di rendere l'Unione indipendente dalle fonti energetiche convenzionali. Attualmente, la percentuale di energia rinnovabile corrisponde all'8.5% dell'energia complessivamente utilizzata; l'obiettivo è, appunto, ottenere una percentuale del 20% entro il 2020. Tale risultato esige l'attuazione di investimenti rilevanti; un simile sforzo sarebbe controbilanciato, tuttavia, dalla riduzione dei costi relativi, alla luce del fatto che gli altri produttori di energia dovranno, con tutta probabilità, far fronte ai costi dei permessi di emissione e all'aumento del prezzo di gas e petrolio.

Secondo la Commissione, la metà dello sforzo necessario al fine di ottenere questi risultati dovrebbe essere suddivisa equamente fra gli Stati e l'altra metà modulata in base al PIL pro capite. Gli obiettivi potrebbero, altresì, venire modificati in modo da tenere in considerazione eventuali sforzi già affrontati dagli Stati membri che abbiano raggiunto determinati risultati nel campo dell'energia rinnovabile.

Le modalità utilizzate per promuovere l'impiego di energie rinnovabili sono diverse e la Commissione ritiene che gli Stati membri siano nella posizione migliore- rispetto alle istituzioni comunitarie- per decidere quali siano le più adeguate alla propria, specifica situazione. Essi dovrebbero, tuttavia, disporre di Piani d'azione che stabiliscano in maniera precisa tali modalità e forniscano altresì i mezzi per monitorarne i progressi. Uno sforzo particolare viene richiesto nel

---

<sup>82</sup> Si veda in particolare la Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 {COM(2008) 30 definitivo} {SEC(2008) 85}, COM/2008/0017 def. - COD 2008/0014.

settore dei trasporti: da parte dell'Unione, esiste, infatti, la volontà di portare al 10% la percentuale di biocarburante rispetto al totale di quello utilizzato sul proprio territorio.

Il costo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili è variabile; si ritiene, tuttavia, che all'aumentare del volume di produzione si associ una diminuzione dei costi. La Commissione valuta, inoltre, che il perseguimento dell'obiettivo complessivo stabilito dall'Unione possa essere raggiunto indipendentemente dal luogo fisico (a patto che esso si situi all'interno del territorio UE) in cui gli Stati membri realizzano le proprie azioni.

Di conseguenza, dal punto di vista dell'Unione, gli investimenti potrebbero essere effettuati là dove le energie rinnovabili vengono prodotte in maniera più efficiente. Ciò non richiederebbe, inoltre, alcun trasferimento fisico di risorse: al contrario, basterebbe poter dimostrare che un determinato Stato membro abbia prodotto energia da fonti rinnovabili sul territorio di un altro Stato membro (ad esempio, attraverso l'emissione di certificati di origine).

Ulteriore esigenza manifestata dalla Comunicazione è che venga adattato e alleggerito il quadro normativo dell'energia convenzionale. Se, da una parte, la Commissione ricorda come il Consiglio abbia stabilito un target minimo di utilizzo di biocarburanti nel settore dei trasporti, dall'altra essa sottolinea la necessità di stabilire obiettivi rispetto alla loro performance, in termini di emissioni di gas ad effetto serra. Occorre, inoltre, verificare che la produzione della biomassa necessaria non produca effetti negativi, in merito alla biodiversità, ad esempio, evitando che l'uso delle terre possa essere modificato in modo tale da ridurre eccessivamente le tipologie di colture. È interessante notare che, secondo la Commissione, tali requisiti dovrebbero trovare applicazione sia rispetto ai biocarburanti importati, sia a quelli prodotti all'interno dell'Unione. Ciò potrebbe comportare, infatti, una violazione delle norme relative al libero scambio, stabilite in sede OMC - in particolare, del principio che impone agli Stati il trattamento nazionale fra prodotti importati "simili". A questo proposito, rimane controverso il fatto che le modalità di fabbricazione di una merce siano tali o meno da rendere un prodotto simile ad un altro. In questo caso, si tratterebbe di comprendere se la natura "ecologica" del biocarburante sia tale da renderlo un prodotto distinto dal carburante di origine fossile.

### 2.5.3 L'efficienza energetica

Quanto all'efficienza energetica, dal Documento emerge come l'Unione miri a realizzare un risparmio del 20% del consumo di energia entro il 2020. Settori quali i trasporti e la trasmissione e distribuzione di energia potrebbero aumentare la propria efficienza energetica attraverso azioni normative, una più completa informazione dei cittadini e degli operatori economici e per mezzo di incentivi derivanti dalla riduzione dei costi. Gli standard tecnici sui prodotti possono imporre livelli

superiori di efficienza energetica; in questo senso, è interessante rilevare come ormai il 75% dei prodotti venduti nell'Unione appartenga alla "classe A". La migliore qualità dei prodotti, dal punto di vista dell'efficienza, implica, da una parte, la possibilità per le famiglie di ridurre i costi, dall'altra, maggiori investimenti in tecnologia ed occupazione.

Il documento della Commissione, inoltre, pone l'attenzione su un nuovo tipo di tecnologia in grado di accelerare il perseguimento di maggior livelli di efficienza: si tratta del così detto *carbon capture and storage* (CCS). Esso consiste in un approccio - finalizzato alla riduzione del riscaldamento globale - basato sul reperimento e l'accumulo di anidride carbonica da determinate fonti, quali gli impianti di generazione di energia derivata da combustibili fossili, il quale si sostituisce al rilascio dei gas nell'atmosfera. L'importanza di tale approccio deriva dalla consapevolezza che i combustibili fossili permangono la fonte primaria di energia e dalla necessità di nuovi stock di carbone, al fine di fronteggiare l'aumento di domanda di energia da parte dei PVS.

È necessario un appropriato quadro normativo comunitario al fine di fornire il quadro d'azione all'interno del quale possano agire gli investitori. Sono previsti, quindi, il lancio di un'Iniziativa Industriale Europea che riunisca i vari attori interessati e la creazione di 12 impianti di dimostrazione entro il 2012.

#### 2.5.4 La gestione del cambiamento

Le azioni sopra delineate richiedono la realizzazione di investimenti significativi e le risorse che il budget dell'Unione può mettere a disposizione sono limitate; l'unica fonte disponibile, secondo la Commissione, risiede nell'istituzione di partnership pubblico-private, che siano alimentate sia dai budget nazionali che dal settore privato. I governi troverebbero un'adeguata fonte di finanziamento negli introiti derivanti dai diritti di emissione; gli operatori privati, d'altra parte, saranno comunque spinti da motivi di costo ad utilizzare la tecnologia del *carbon capture and storage*, con la conseguenza che essi sarebbero naturalmente incentivati a supportare questo tipo di investimento. Rimandare il processo in questione spingerà i *policy makers* a prendere in esame la possibilità dell'applicazione obbligatoria del CCS.

La Comunicazione si sofferma, inoltre, sulla "gestione" di tale processo di cambiamento, la quale impone di fare affidamento sui meccanismi basati sul mercato, anche a fronte delle scarse risorse finanziarie disponibili. In questo senso, si osserva come lo schema per lo scambio di emissioni debba creare dei prezzi abbastanza elevati, affinché le società nutrano un certo interesse ad evitarli. La selezione, per così dire "naturale", dei soggetti più efficienti può essere favorita dall'*auctioning*, che a sua volta è in grado di avvantaggiare le installazioni che ottengano i migliori risultati in termini di performance ambientale.

Per quanto riguarda i tagli alle emissioni al di fuori dello schema di scambio previsto dalla direttiva 2003/87, gli Stati saranno liberi di scegliere i metodi che preferiscono, così come potranno scegliere il proprio “*energy mix*” e promuovere le energie rinnovabili nelle modalità che ritengano più opportune. Il ricorso alla concessione di aiuti di Stato è contemplato dalla Commissione, la quale, tuttavia, sottolinea la necessità di un equilibrio fra le esigenze alla base della concessione di un aiuto e il rispetto di un regime di concorrenza non falsato. La Comunicazione richiama le nuove linee guida sugli aiuti di Stato per evidenziare come questi debbano non solo compensare le diseconomie proprie di questo settore, ma, altresì, incoraggiare l’adozione di energie pulite. In particolare, l’aiuto di Stato può essere giustificato qualora i costi impediscano l’accesso al mercato alle fonti energetiche derivanti da risorse rinnovabili. La Commissione contempla, ad esempio, il ricorso ad aiuti di Stato per la promozione del *carbon capture and storage* e per assicurare il corretto e regolare funzionamento dei sistemi di scambio delle emissioni.

Inoltre, vengono presi in considerazione i problemi propri delle industrie ad alta intensità di energia: si ritiene, infatti, che questo tipo di industrie incontrerà particolari difficoltà durante la transizione all’economia a bassi livelli di emissione che l’Unione intende perseguire, soprattutto rispetto ai concorrenti sottoposti a regimi più “liberali”. Esistono, in questo senso, implicazioni per la competitività e l’occupazione, nonché rischi che le produzioni più inquinanti si spostino in Stati la cui legislazione impone minori restrizioni. Qualora, ad esempio, un’industria riesca a dimostrare che i costi supplementari sopportati per avviare azioni di riduzione delle emissioni provocherebbero una perdita di mercato, essa potrebbe ricevere gratuitamente una certa quantità di permessi di emissione.

L’ultimo punto affrontato dalla Comunicazione riguarda la realizzazione degli investimenti necessari: la Commissione valuta l’impatto economico delle proposte rispetto alla capacità degli Stati membri di realizzare questi investimenti e ritiene che per nessuno di essi si tratterebbe di costi proibitivi. Si stima, infatti, che a livello di Unione i costi sarebbero di poco inferiori allo 0.5% del PIL, prendendo il 2020 come anno di riferimento.

### 3. IL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA

#### 3.1 *La nascita del mercato interno: le "transit directives"*

A partire dal Libro Bianco del 1995, "Una politica energetica dell'Unione europea",<sup>83</sup> emerge fortemente l'esigenza di creare un mercato unico dell'energia. L'Unione dà quindi vita ad un'intensa attività normativa al fine di raggiungere questo obiettivo, a partire dalle cosiddette *transit directives*, relative rispettivamente al transito dell'energia elettrica<sup>84</sup> e al gas naturale.<sup>85</sup> Scopo di tali atti è quello di facilitare il transito di energia elettrica e gas attraverso le infrastrutture all'interno dei confini dell'Unione, senza tuttavia imporre agli Stati di rendere accessibili a tutti gli operatori le infrastrutture stesse.<sup>86</sup>

Con la direttiva 90/531, per la prima volta, si cerca di affrontare il problema dell'estrazione e della produzione di petrolio e gas.<sup>87</sup> Nel 1994 venne emanata la direttiva 94/22, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi<sup>88</sup>. Tale direttiva è finalizzata a garantire l'accesso non discriminatorio alle attività di cui sopra e al loro esercizio, secondo modalità che favoriscano una maggiore concorrenza nel settore, al fine di contribuire ad una prospezione, ricerca e coltivazione ottimali delle risorse negli Stati membri e

---

<sup>83</sup> Libro Bianco - *Una politica energetica per l'Unione europea*, COM/95/0682 def.

<sup>84</sup> Direttiva 90/547/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1990, concernente il transito di energia elettrica sulle grandi reti, GU L 313 del 13.11.1990, p.30-33. Abrogata dalla Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE - Dichiarazioni riguardanti lo smantellamento di impianti e le attività di gestione dei rifiuti, GU L 176 del 15.7.2003, p.37-56.

<sup>85</sup> Direttiva 91/296/CEE del Consiglio, del 31 maggio 1991, concernente il transito di gas naturale sulle grandi reti, GU L 147 del 12.6.1991, p.37-40 Abrogata dalla Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE, GU L 176 del 15.7.2003, p.57-78.

<sup>86</sup> N. DHONDT, *Integration of environmental protection into the EC energy policy*, cit., p. 247-302.

<sup>87</sup> Direttiva 90/531/CEE del Consiglio, del 17 settembre 1990, relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, GU L 297 del 29.10.1990, p.1-48. Abrogata dalla Direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, GU L 199 del 9.8.1993, p.84-138, a sua volta abrogata dalla Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, GU L 134 del 30.4.2004, p.1-113.

<sup>88</sup> Direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, GU L 164 del 30.6.1994, p.3-8.

rafforzare l'integrazione del mercato interno dell'energia".<sup>89</sup>

A tal fine, la direttiva introduce norme comuni affinché ai procedimenti di concessione delle autorizzazioni possano partecipare tutti gli enti provvisti dei necessari requisiti.<sup>90</sup> Tale rilascio delle autorizzazioni deve basarsi su criteri obiettivi, resi noti mediante pubblicazione, e le condizioni cui esso è subordinato devono essere rese note in anticipo a tutti gli enti che partecipano al procedimento.<sup>91</sup> Ciò non pregiudica, peraltro, la facoltà degli Stati membri di subordinare l'accesso e l'esercizio delle attività a limitazioni giustificate da motivi di interesse pubblico, a patto che ciò avvenga in maniera non discriminatoria.<sup>92</sup> Ad eccezione degli obblighi legati all'esercizio di suddetta facoltà, non si devono imporre agli enti condizioni e obblighi non giustificati dalla necessità di gestire correttamente l'attività, e il controllo sulle attività degli enti deve limitarsi a quanto necessario per l'osservanza di tali obblighi e condizioni.<sup>93</sup>

### *3.2 La liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas*

La direttiva 2003/54<sup>94</sup> è finalizzata alla creazione del mercato interno dell'energia elettrica. Essa stabilisce norme comuni in merito all'organizzazione del settore; più precisamente, vengono dettati obblighi di servizio pubblico e protezione dei consumatori, in base ai quali le imprese devono essere gestite secondo principi commerciali, senza discriminazioni per quanto concerne diritti e obblighi. L'obiettivo è la creazione di un mercato dell'elettricità concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale.

Gli Stati membri sono tenuti ad imporre alle imprese obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, comprese la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela ambientale, l'efficienza energetica e la protezione dell'ambiente<sup>95</sup>. Gli Stati devono, altresì, provvedere affinché almeno tutti i clienti civili e le piccole imprese abbiano il diritto di usufruire nel rispettivo territorio della fornitura di energia elettrica di

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, considerando n.5.

<sup>90</sup> *Ibidem*, articolo 3.1.

<sup>91</sup> *Ibidem*, articolo 5.

<sup>92</sup> *Ibidem*, articolo 6.2.

<sup>93</sup> *Ibidem*, articolo 6.3.

<sup>94</sup> Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, *cit.*

<sup>95</sup> *Ibidem*, articolo 3.1 e 3.2.

una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti<sup>96</sup>. Essi devono, inoltre, adottare le misure adeguate per tutelare i clienti finali e i consumatori vulnerabili, comprese le misure atte a permettere loro di evitare l'interruzione delle forniture<sup>97</sup>. Inoltre, per tutti i clienti idonei deve essere garantita l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione e di distribuzione<sup>98</sup>, intendendo con la prima il trasporto di energia elettrica sul sistema interconnesso ai fini della consegna ai clienti finali o ai distributori<sup>99</sup> e con la seconda il trasporto di energia elettrica sui sistemi di distribuzione per le consegne ai clienti.<sup>100</sup> Nessuna delle due attività, tuttavia, comprende la fornitura di energia elettrica.

La direttiva stabilisce, inoltre, tappe precise per l'apertura del mercato: a partire dal 1° luglio 2004, al più tardi, vanno considerati clienti idonei (vale a dire i clienti liberi di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta) tutti i clienti non civili e, a partire dal 1 luglio 2007, tutti i clienti<sup>101</sup>. Qualora gli Stati intendano creare nuove capacità, sono tenuti a farlo mediante procedura di gara, o qualsiasi altra procedura equivalente in termini di trasparenza e non discriminazione, sulla base di criteri pubblicati<sup>102</sup>. Gli Stati membri designano o possono richiedere alle imprese proprietarie di sistemi di trasmissione e/o di distribuzione di designare uno o più gestori del sistema di trasmissione e di distribuzione<sup>103</sup>. Tali soggetti sono tenuti a svolgere la propria funzione senza creare discriminazioni fra gli utenti e garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento<sup>104</sup>.

Uno degli scopi principali perseguiti dalla direttiva consiste nell'assicurare l'indipendenza dei diversi soggetti coinvolti. I gestori del sistema di trasmissione e distribuzione, qualora facciano parte di un'impresa verticalmente integrata, sono indipendenti dalle altre attività non connesse alla

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, articolo 3.3.

<sup>97</sup> *Ibidem*, articolo 3.5.

<sup>98</sup> *Ibidem*, articolo 20.1.

<sup>99</sup> In Italia tale funzione è svolta da Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A, società responsabile della trasmissione e del dispacciamento dell'energia elettrica sulla rete ad alta e altissima tensione sul territorio nazionale.

<sup>100</sup> In Italia la gestione del sistema elettrico è svolta da GSE Spa. Azionista unico del GSE è il Ministero dell'Economia e delle Finanze che esercita i diritti dell'azionista con il Ministero delle Attività Produttive. Il GSE è capogruppo delle due società controllate AU (Acquirente Unico) e GME (Gestore del Mercato Elettrico). Il ramo d'azienda relativo a dispacciamento, trasmissione e sviluppo della rete è stato trasferito a Terna S.p.A nel 2005 per effetto del DPCM dell'11 maggio 2004.

<sup>101</sup> Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, *cit.*, articolo 21.

<sup>102</sup> *Ibidem*, articolo 7.2.

<sup>103</sup> *Ibidem*, articoli 8 e 13.

<sup>104</sup> *Ibidem*, articoli 9 e 14.

trasmissione, quantomeno sotto il profilo della *forma giuridica*, dell'organizzazione e del potere decisionale<sup>105</sup>.

Tuttavia - e ciò costituisce il limite principale della direttiva dal punto di vista del regime di concorrenza - tali norme non comportano l'obbligo di separare la *proprietà* dei mezzi del sistema di trasmissione dall'impresa verticalmente integrata. I gestori disporranno di effettivi poteri decisionali, indipendenti dall'impresa elettrica integrata, in relazione alle installazioni necessarie alla gestione e, inoltre, saranno tenuti a predisporre misure finalizzate ad escludere comportamenti discriminatori<sup>106</sup>.

La direttiva 2003/55<sup>107</sup> segue la stessa filosofia di fondo della direttiva 2003/54. Essa garantisce l'accesso ai sistemi di trasporto e distribuzione, enunciando il diritto di accesso non discriminatorio da parte di terzi alle reti di trasporto e di distribuzione, nonché agli impianti di gas naturale liquefatto (GNL)<sup>108</sup>. Peraltro, ciò non impedisce la stipulazione di contratti a lungo termine, in quanto conformi alle norme sulla concorrenza della Comunità<sup>109</sup>. Gli Stati sono tenuti a mettere a punto condizioni di concorrenza eque, per evitare i rischi di posizione dominante, in particolare degli operatori storici, e i comportamenti predatori<sup>110</sup>.

A partire dal 1° luglio 2004, sono i consumatori industriali a poter scegliere liberamente il fornitore di gas e, dal 1° luglio 2007, i privati<sup>111</sup>. In ogni Stato membro vengono nominati i gestori delle reti di trasporto e delle reti di distribuzione, incaricati della gestione, della manutenzione e dello sviluppo degli impianti di trasporto e di distribuzione, di stoccaggio e di gas naturale liquefatto<sup>112</sup>. Essi sono sottoposti ad obblighi analoghi a quelli già considerati per i soggetti che operano nel campo dell'energia elettrica<sup>113</sup>.

In particolare, per quanto riguarda la creazione di un regime di concorrenza, i gestori delle reti non

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, articoli 10.e 15.

<sup>106</sup> *Ibidem*, articoli 10.2 lett.c e d e 15.2 lett.c e d.

<sup>107</sup> Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, *cit.*

<sup>108</sup> *Ibidem*, articolo 18.1.

<sup>109</sup> *Ibidem*, articolo 18.3.

<sup>110</sup> *Ibidem*, articolo 25.8.

<sup>111</sup> *Ibidem*, articolo 23.1.

<sup>112</sup> *Ibidem*, articoli 7 e 11.

<sup>113</sup> *Ibidem*, articolo 8 e 12.



possono favorire talune imprese, in particolare quelle ad esse eventualmente connesse<sup>114</sup>. Anche in questo caso, quindi, quando le imprese sono integrate verticalmente, le attività di trasporto e di distribuzione devono essere separate sul piano giuridico e funzionale dalle altre attività, come le attività di approvvigionamento e fornitura, senza che ciò implichi, tuttavia, lo scorporamento della proprietà<sup>115</sup>. La direttiva prevede norme minime comuni per garantire un livello elevato di protezione dei consumatori - fra cui diritto di cambiare fornitore, trasparenza delle condizioni contrattuali, informazioni generali, meccanismi di soluzione delle controversie - e vigila per garantire una protezione adeguata dei consumatori vulnerabili<sup>116</sup>. Ogni Stato membro è tenuto a nominare un regolatore indipendente, incaricato di controllare in primo luogo il rispetto del principio di non discriminazione, il livello di trasparenza e di concorrenza, le tariffe e i metodi utilizzati per calcolarle. Tali autorità di regolamentazione sono responsabili anche della soluzione delle controversie<sup>117</sup>.

La direttiva 90/337<sup>118</sup> impone ai membri di fare in modo che le imprese fornitrici di energia elettrica o di gas a clienti industriali comunichino regolarmente all'Ufficio Statistico della Comunità informazioni relative ai prezzi. Mediante questo atto, la Comunità ha cercato di aumentare la trasparenza e di assicurare una concorrenza effettiva; tuttavia, il nesso stabilito dal legislatore comunitario fra trasparenza dei prezzi e concorrenza è stato messo in dubbio da alcuni, alla luce del fatto che l'incertezza rispetto al comportamento futuro dei concorrenti può costituire una precondizione per la concorrenza effettiva.<sup>119</sup> Inoltre, la trasparenza nell'ambito del settore elettrico e del gas è suscettibile di agire come elemento di distorsione nel momento in cui altre forme di energia non siano sottoposte allo stesso tipo di obbligo.<sup>120</sup>

Per quanto riguarda il petrolio, la Comunità ha adottato fin dal 1976 una apposita direttiva;<sup>121</sup> la

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, articolo 8.1 lett.b e 12.2.

<sup>115</sup> *Ibidem*, articoli 9 e 13.

<sup>116</sup> *Ibidem*, articolo 3.3.

<sup>117</sup> *Ibidem*, articolo 25.

<sup>118</sup> Direttiva 90/377/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1990, concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, GU L 185 del 17.7.1990, p.16-24.

<sup>119</sup> N. DHONDT, *Integration of environmental protection into the EC energy policy*, cit., p.263 nota n.53.

<sup>120</sup> *Idem*.

<sup>121</sup> Direttiva 76/491/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente una procedura comunitaria d'informazione e di consultazione sui prezzi del petrolio greggio e dei prodotti petroliferi nella Comunità, GU L 140 del 28.5.1976, p.4-10. Abrogata dalla decisione 1999/280/CE: Decisione del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente una procedura

decisione del Consiglio stabilisce che gli Stati membri comunichino alla Commissione le informazioni sul costo dell'approvvigionamento di petrolio greggio e i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi.<sup>122</sup> La Commissione, sulla base delle informazioni raccolte in applicazione della decisione, pubblica - ogni mese - il costo dell'approvvigionamento di petrolio greggio e i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi e - ogni settimana - i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi.<sup>123</sup>

### *3.3 Gli ostacoli alla realizzazione effettiva del mercato interno dell'energia : la relazione della Commissione sulla base del reg.1/2003*

Le direttive in questione costituiscono un quadro di riferimento all'interno del quale gli Stati dispongono comunque di una certa discrezionalità, con la conseguenza che il livello di liberalizzazione varia fortemente da uno Stato all'altro.<sup>124</sup> Nell'inchiesta<sup>125</sup> condotta sulla base del regolamento 1/2003<sup>126</sup> relativa ai settori dell'elettricità e del gas, la Commissione identifica una serie di problemi la cui risoluzione costituisce un elemento chiave al fine di realizzare pienamente il mercato interno dell'energia.

In primo luogo, l'inchiesta prende in considerazione la concentrazione di mercato, osservando come i mercati del gas e dell'elettricità rimangano in una realtà di dimensioni nazionali, con un livello di concentrazione generalmente alto.<sup>127</sup> Il settore del gas si è sviluppato lentamente, gli attori economici tradizionali mantengono la propria posizione dominante e il numero limitato di nuove imprese sul mercato della vendita al dettaglio riduce le possibilità di scelta dei consumatori. Il settore dell'elettricità si presenta più evoluto; tuttavia, l'alto livello di concentrazione permette agli operatori dominanti di condizionare i prezzi. La concentrazione è rafforzata dalla presenza di contratti di approvvigionamento di lungo periodo e dal livello insufficiente di capacità di

---

comunitaria di informazione e di consultazione sui costi dell'approvvigionamento di petrolio greggio e i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi, GU L 110 del 28.4.1999, p.8-11.

<sup>122</sup> Articolo 1.

<sup>123</sup> Articolo 4.

<sup>124</sup> N. DHONDT, *Integration of environmental protection into the EC energy policy*, cit., p.262.

<sup>125</sup> Comunicazione della Commissione - *Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del gas e dell'elettricità (Relazione finale)* {SEC(2006) 1724}, COM/2006/0851 def.

<sup>126</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, GU L 1 del 4.1.2003, p.1-25

<sup>127</sup> *Ibidem*, paragrafo 5.

interconnessione.<sup>128</sup> Ulteriore problema è costituito dall'effettiva attuazione degli obblighi di *unbundling*, vale a dire della separazione fra le varie figure di carattere economico corrispondenti alle attività di approvvigionamento, trasmissione, distribuzione e fornitura di energia. Secondo la Commissione, i nuovi entranti spesso non godono di un effettivo accesso alle strutture- nonostante le disposizioni esistenti- e, nel caso di imprese verticalmente integrate, gli operatori delle reti (ad esempio, i gestori dei sistemi di trasmissione) sono spesso sospettati di favorire i propri affiliati. In questo contesto, le decisioni di investimento sono sovente adottate non nell'interesse del buon funzionamento della rete, bensì dei fornitori.<sup>129</sup> L'integrazione del mercato risulta ancora incompleta nella misura in cui gli operatori "tradizionali" raramente si presentano su mercati nazionali diversi dal proprio. La capacità ridotta delle reti- sia nel settore del gas che in quello dell'energia elettrica- fa sì che sia pregiudicato l'accesso alle parti terze.

Questo fenomeno viene rinforzato dall'esistenza di contratti di lungo periodo anteriori all'era della liberalizzazione del settore, i quali non sono sottoposti alla norma che impone l'accesso alle parti terze. In alcuni Stati membri, inoltre, persistono riserve di capacità a favore di determinati operatori, nonostante la Corte di Giustizia le abbia dichiarate incompatibili con il diritto comunitario.<sup>130</sup>

La trasparenza dei dati costituisce un ulteriore fattore problematico: gli utenti del mercato energetico necessitano, infatti, di una trasparenza maggiore rispetto alle norme "minime" contenute nelle direttive. In generale, si registra una situazione di asimmetria informativa fra le grandi imprese integrate e i loro concorrenti.<sup>131</sup> Per quanto concerne la formazione del prezzo, i contratti di importazione del gas si riferiscono ad indici legati a prodotti derivati del petrolio, con la conseguenza che i prezzi del gas non reagiscono correttamente alle evoluzioni della domanda e dell'offerta che si registrano su questo mercato. La formazione del prezzo dell'elettricità non è completamente chiara: se, da una parte, essa è influenzata in certa misura dal prezzo del petrolio, dall'altra è necessario considerare ulteriori fattori- fra i quali il funzionamento degli schemi di scambio di emissioni- la cui influenza non è però facilmente quantificabile.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *Ibidem*, paragrafo 6.

<sup>130</sup> *Idem.* Si vedano in questo senso Sentenza della Corte (grande sezione) del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water e altri contro Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*. - Causa C-17/03, *Raccolta*, 2005, p.I-04983; Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 14 aprile 2005. - *AEM SpA (C-128/03) e AEM Torino SpA (C-129/03) contro Autorità per l'energia elettrica e per il gas e altri*, Cause riunite C-128/03 e C-129/03, *Raccolta*, 2005, p.I-02861.

<sup>131</sup> Comunicazione della Commissione - *Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del gas e dell'elettricità (Relazione finale)*, cit., paragrafo 7.

<sup>132</sup> *Idem.*

A livello *retail*, la concorrenza viene ostacolata dalla durata lunga o addirittura indefinita dei contratti, da clausole di rinnovo tacite, oppure dalla necessità di lunghi periodi di preavviso ai fini della rescissione. I consumatori avvertono l'esigenza di offerte più competitive da parte dei fornitori non dominanti, il cui numero è però troppo limitato perché possa crearsi un regime di concorrenza effettiva.<sup>133</sup>

### *3.4 Il terzo pacchetto legislativo in materia di mercato unico del gas e dell'energia elettrica*

La Commissione ha recentemente presentato un pacchetto di proposte al fine di riformare le legislazione esistente.<sup>134</sup> Il primo punto affrontato dalle nuove proposte riguarda il carattere insufficiente delle disposizioni esistenti relative all'*unbundling* che, come si è visto, è attualmente limitato ad aspetti giuridico-formali. I benefici mostrati dalla separazione delle varie attività a livello di proprietà, al contrario, spingono la Commissione a supportare questa scelta. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero assicurare che la stessa persona non possa esercitare il proprio controllo sull'attività di produzione e, allo stesso tempo, detenere alcun interesse sul sistema di trasmissione. Secondo la Commissione, questa modalità costituisce il metodo più efficace per risolvere alla radice eventuali conflitti di interesse. Nella pratica, questo potrebbe tradursi con la suddivisione delle azioni dell'impresa integrata in due ulteriori imprese – una incaricata dell'attività di produzione e l'altra del sistema di trasmissione; successivamente, le azioni

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>134</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity ; for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas ; for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators ; for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1228/2003 and for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1775/2005, Explanatory Memorandum, Bruxelles, 2007.

Si vedano inoltre i seguenti documenti in merito ad aspetti specifici toccati dal Memorandum: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}, COM/2007/0528 final - COD 2007/0195; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}, COM/2007/0531 final - COD 2007/0198; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}; COM/2007/0529 final - COD 2007/0196; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1775/2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}; COM/2007/0532 final - COD 2007/0199.

potrebbero essere distribuite fra gli azionisti della società originaria.

Una soluzione alternativa alla separazione della proprietà delle diverse attività, secondo la Commissione, potrebbe essere costituita dall'*Independent System Operator*, sistema che permetterebbe alle società integrate di mantenere la proprietà dei beni, ma richiederebbe che la rete di trasmissione fosse gestita da un operatore indipendente, vale a dire da un'entità completamente separata dall'impresa integrata. Le due possibilità potrebbero applicarsi sia al settore dell'energia elettrica che a quello del gas; in particolare, la Commissione sottolinea che il gas, contrariamente all'elettricità, implica il movimento fisico delle molecole tramite i gasdotti, il che, a sua volta, comporta un maggior grado di controllo da parte del TSO nel definire la direzione dei flussi e la capacità di utilizzo del sistema. La proposta prevede la possibilità di una deroga temporanea alle norme in questione al fine di facilitare la costruzione di nuove infrastrutture, deroga che verrebbe concessa secondo una valutazione caso per caso e applicata, secondo le medesime modalità, alle imprese pubbliche come a quelle private. Ciò permetterebbe, qualora le attività siano di proprietà dello Stato, la garanzia dell'indipendenza di un gestore di un sistema pubblico di trasmissione, senza che sia necessario da parte dell'impresa statale vendere i propri beni ad una privata.

Al fine di assicurare l'effettività delle norme relative all'*unbundling*, la nuova direttiva dovrebbe prevedere che, nel caso un'impresa originaria di uno Stato terzo volesse acquisire il controllo su una rete dell'Unione, essa debba dimostrare di soddisfare tali norme; la Commissione propone, quindi, che Stati terzi e individui provenienti da tali Stati non possano acquisire il controllo di un sistema di trasmissione o del relativo gestore in assenza di un accordo fra l'Unione e lo Stato terzo.

La proposta concerne, altresì, il ruolo delle autorità di regolazione nazionali, i cui poteri variano fortemente da uno Stato all'altro. La Commissione mira, in primo luogo, ad assegnare a tali organi un chiaro mandato di cooperazione a livello europeo, in stretta collaborazione con l'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia e con la Commissione. I suddetti organi dovrebbero, inoltre, monitorare l'attuazione degli obblighi da parte dei TSO ed esaminarne i piani di investimento; ancora, monitorare gli obblighi di trasparenza, osservare il livello di apertura dei mercati e di concorrenza ed esaminare le misure a protezione dei consumatori. L'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia dovrebbe essere costituita a partire dalle autorità di regolazione nazionali- le quali costituirebbero il suo *Regulatory Board*. Ciò presupporrebbe, fra le altre cose, l'armonizzazione ed il rafforzamento dei poteri di tali autorità. L'organo in questione dovrebbe essere in grado di rivolgere proposte alla Commissione, rispetto a decisioni che concernono questioni sostanziali e di adottare decisioni vincolanti per le parti terze, in merito a problemi tecnici loro delegati.

Tale Agenzia costituirebbe un complemento a livello europeo delle azioni effettuate dai regolatori

nazionali. I compiti da essa esplicitati sarebbero i seguenti: fornire un quadro all'interno del quale verrebbe sviluppata la cooperazione fra regolatori nazionali, supervisionare la cooperazione fra gestori dei sistemi di trasmissione; essa avrebbe inoltre potere di decisione individuale (ad esempio, per problemi relativi le infrastrutture di interesse europeo) ed un ruolo consultivo rispetto alla Commissione.

Sarebbe quest'ultima, a sua volta, ad emanare gli atti vincolanti nei limiti dei quali si svolgerebbe l'attività dell'Agenzia. In secondo luogo, qualora le decisioni dei TSO e dei regolatori nazionali dovessero minacciare l'effettivo funzionamento del mercato, la Commissione dovrebbe essere immediatamente informata dall'Agenzia, così da poter applicare le misure necessarie. Infine, solo la Commissione sarebbe in grado di adottare decisioni di natura sostanziale.

I gestori dei sistemi di trasmissione, da parte loro, sono chiamati a rafforzare le attuali forme volontarie di cooperazione, giacché queste hanno mostrato i propri limiti, in occasione di alcuni black out, dovuti a scarso coordinamento e alla difficoltà di trovare standard condivisi. Più precisamente, essi dovrebbero curare la creazione di codici tecnici e di mercato, svolgere attività di ricerca ed innovazione su campi di interesse comune, coordinare le operazioni sulla rete e pianificare gli investimenti. Per quanto concerne il funzionamento del mercato, la legislazione attuale permette l'esenzione delle maggiori infrastrutture dalle norme relative all'accesso dei terzi per un periodo determinato.

La Commissione propone di formulare delle linee guida al fine di assistere i richiedenti e i regolatori nell'applicazione delle esenzioni. Si propone, inoltre, di rafforzare i requisiti di trasparenza in modo da coprire le informazioni relative agli stock di gas e alle previsioni di domanda ed offerta. In merito allo stoccaggio, la Commissione auspica che le misure esistenti vengano rafforzate rendendo vincolanti le linee guida per l'applicazione delle norme esistenti, e che l'attuazione di queste ultime venga assicurata tramite la comitologia. Sarebbe opportuno, inoltre, stabilire la separazione giuridica e funzionale delle operazioni relative ai sistemi di stoccaggio che sono parte di imprese di produzione di energia. I regolatori nazionali dovrebbero oltretutto disporre dei poteri necessari a supervisionare l'accesso allo stoccaggio; sarebbe, infine, favorevole maggiore chiarezza dei regimi giuridici applicabili a tali attività.

Ulteriori proposte riguardano l'accesso ai terminali di gas naturale liquido (*liquified natural gas*, LNG): si auspica che l'accesso ai terminali da parte di soggetti terzi venga disciplinato in maggiori dettagli. La regolamentazione degli accordi di produzione di energia di lungo periodo dovrebbe, altresì, essere esaminata al fine di assicurare la loro compatibilità con le norme antitrust comunitarie.

Un settore che, nell'attuale assetto comunitario, risulta essere carente è quello della creazione della

vendita al dettaglio di energia. I consumatori, pur essendo consapevoli di poter scegliere fra diversi fornitori, sono ancora obbligati a sceglierne uno originario del proprio Stato. Al contrario, lo scopo ultimo della creazione del mercato unico dell'energia è la realizzazione di un vero mercato europeo per i consumatori finali.

A partire dal 1 luglio 2007, tutti i mercati europei al dettaglio si sono aperti alla concorrenza ma, nella pratica, molti consumatori sono legati ai propri fornitori storici, in quanto gli Stati non hanno messo in atto una legislazione nazionale efficace. La Commissione valuta, quindi, la possibilità di creare un “*retail forum*”, analogamente a quanto già avvenuto con i forum di Firenze e di Madrid<sup>135</sup>. La realizzazione di un mercato al dettaglio ben funzionante ha un compito importante nell'aumentare la consapevolezza delle persone rispetto ai consumi domestici e al costo dell'energia, così come alle misure di riduzione delle emissioni e finalizzate all'efficienza energetica. D'altra parte, l'apertura del mercato deve accompagnarsi alla presenza di forti garanzie nei confronti dei consumatori, in particolar modo di quelli vulnerabili.

Ulteriore problema oggetto di attenzione da parte del terzo pacchetto legislativo è la sicurezza dell'approvvigionamento da parte dei TSO. È, infatti, essenziale che i sistemi di gas e di elettricità possano far fronte alla domanda anche nei periodi di picco. La proposta assegna al Network di Gestori Europei dei Sistemi di Trasmissione il compito di effettuare previsioni rispetto all'adeguatezza del sistema ogni inverno ed ogni estate. È necessaria, infatti, una visione d'insieme europea al fine di prendere in considerazione le possibilità di importazione e esportazione di energia. La Commissione propone una maggiore trasparenza degli obblighi rispetto ai livelli di stock commerciali e la pubblicazione quotidiana, da parte di ogni operatore, della quantità di gas detenuta nelle proprie strutture. Si suggerisce, inoltre, che gli Stati membri collaborino al fine di promuovere la cooperazione regionale e bilaterale. Tale cooperazione dovrebbe coprire situazioni che possono tradursi in significative interruzioni di approvvigionamento.

---

<sup>135</sup> L'European Gas Regulatory Forum di Madrid è stato creato a fine di discutere le questioni relative alla realizzazione del mercato interno dell'energia. Esso è formato da autorità di regolamentazione nazionali, Stati membri, la Commissione, TSO, fornitori e commercianti in gas, consumatori, utenti della rete. Il Forum si riunisce una o due volte all'anno a Madrid. Il primo meeting si è tenuto nel 1999. L'Electricity Regulatory Forum di Firenze svolge una funzione analoga nel settore dell'elettricità. Il Forum si riunisce formalmente a Firenze ma attualmente a Roma. Il primo meeting si è tenuto nel 1998.

## BIBLIOGRAFIA

### Monografie

R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law : a high level of protection?*, Groningen, 2006.

G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005.

### Articoli

K. ANTONEN, *Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading in Europe*, in *European Environmental Law Review*, 2007, p.96 ss.

S. ANDERSEN, *EU Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority*, ARENA Working Papers, WP 00/5; [http://www.arena.uio.no/publications/wp00\\_5.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp00_5.htm), consultato il 7 luglio 2008.

F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, p.450 ss.

V. BRUGGEMAN, *Energy Efficiency as a Criterion for Regulation in the European Community*, in *European Environmental Law Review*, p.140 ss.

F. DEHOUSSE, *The Coming Energy Clash and its Impact on the European Union*, Royal Institute for International Relations, 2008, <http://www.irri-kiib.be/paperegm/ep.17.pdf>, consultato il 24 luglio 2008.

B. DELVAUX, *Promoting Biofuels in Energy Supply : the European Legal Framework*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p.66 ss.

N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into the EC Energy Policy*, in N. DHONDT, *Integration of environmental protection into other EC policies : legal theory and practice*, Groningen, 2003, p.247 ss.

G. DURAND, *Gas and electricity in Europe: the elusive common interest*, 2006, [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/602431509\\_energy%20policy%20brief.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/602431509_energy%20policy%20brief.pdf), consultato il 24 luglio 2008.

F. ERMACORA, *Integration of Environmental Requirements into EC Energy Policy*, in R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law : a high level of protection?*, Groningen, 2006, p.159 ss.

M.-H. FANDEL, F. ZULEEG, Working Paper No.29: *Gain without pain: towards a more rational use of Energy*, European Policy Centre, [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/657031332\\_EPC%20Working%20Paper%2029%20Gain%20without%20pain.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/657031332_EPC%20Working%20Paper%2029%20Gain%20without%20pain.pdf), consultato il 7 luglio 2008.



P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005.

D. HELM, *European Energy policy: meeting the security of supply and climate change challenges*, EIB papers, 2007.

B.O.G. MORTENSEN, *The EU Emission Trading Directive*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p.275 ss.

A. ORTIS, *Verso un mercato unico europeo dell'energia – L'impegno internazionale dei regolatori europei e dell'autorità italiana per lo sviluppo dei sistemi energetici*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, p.433 ss.

M. G. POLLITT, *Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector*, in *Intereconomics*, 2007, p.292 ss.

C. STRECK and D. FREESTONE, *The EU and Climate Change*, in R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law : a high level of protection?*, Groningen, 2006, p.85 ss.