

L'evoluzione della disciplina energetica europea: dal primo pacchetto al REPowerUE

di Valerio Di Stefano*, Edoardo Breda**, Velia Olini***

26 settembre 2022

Sommario: 1. La disciplina energetica di prima generazione. – 2. La disciplina di seconda generazione. – 3. Il Terzo Pacchetto Energia e l'istituzione dell'ACER. – 4. Il Pacchetto Europeo "*Clean Energy for all Europeans*". – 4.1. "*Internal market for electricity*". – 4.2. "*Revised regulation on the European Agency for the Cooperation of Energy Regulators*". – 5. Il quinto pacchetto energia: la normativa di nuova generazione. – 6. La regolamentazione del mercato dell'energia: l'Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER). – 7. Sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità, gas naturale e petrolio. – 7.1. Il piano europeo di riduzione della domanda di gas. – 8. Il nuovo REPowerEU. – 9. Conclusioni.

1. La disciplina energetica di prima generazione

Le modifiche normative relative al mercato energetico hanno comportato un rapido e repentino cambiamento della disciplina nazionale in materia.

A partire dagli anni Novanta, infatti, è iniziato il processo di mutamento della precedente organizzazione, che prevedeva originariamente un sistema monopolistico e che successivamente si è trasformato, in vari Paesi europei, in un progressivo processo di liberalizzazione del settore elettrico.

Il sopra citato processo, accompagnato da una graduale privatizzazione dell'ente pubblico deputato al monopolio elettrico è iniziato con la Direttiva europea 96/92/CE "*recante norme comuni per il mercato dell'energia elettrica*"¹. Nel contesto italiano,

* Professore di Diritto Amministrativo Europeo, Università degli Studi Guglielmo Marconi.

** Ricercatore indipendente.

*** Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.

¹ Sebbene siano due concetti considerati inscindibili tra loro, in quanto uno consequenziale all'altro, in realtà gli stessi delineano due fenomeni distinti: con la privatizzazione si mira a modificare l'assetto societario, trasformando l'ente pubblico in società per azioni; mentre la liberalizzazione è volta ad aprire il mercato nell'ottica pro-concorrenziale.

il precedente sistema organizzativo, difatti, era costituito da un'unica società, ENEL², che gestiva tutte le fasi di produzione, importazione, trasmissione, distribuzione e vendita.

Prima di descrivere l'impatto del fenomeno di privatizzazione nel nostro ordinamento, occorre analizzare quali sono state le linee direttrici di matrice europea.

Le stesse fonti primarie europee, e in modo particolare il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), descrivono la centralità della realizzazione di un mercato libero e concorrenziale, al fine di realizzare uno spazio unico europeo.

L'articolo 3 TFUE stabilisce che *"L'Unione ha competenza esclusiva nella definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno"*. Quanto detto evidenzia l'impegno delle istituzioni europee dirette all'applicazione dei principi *antitrust*³, impegno che si ritrova anche negli articoli da 101 a 109.

Gli articoli citati, infatti, sono finalizzati a descrivere gli elementi caratteristici tipici di un mercato concorrente, proibendo accordi restrittivi tra più imprese che pregiudicano gli scambi commerciali tra i Paesi membri, vietando pratiche abusive⁴ e aiuti di Stato⁵ in grado di deformare la concorrenza. Il fondamento giuridico dell'attribuzione di tale monopolio si riscontra nell'articolo 43 della Costituzione che riserva allo Stato la possibilità di esercitare attività di preminente interesse generale.

L'azione normativa europea si spinge sempre più nel merito, collocando l'attenzione sugli obiettivi generali per la realizzazione di un mercato energetico. In merito l'articolo 194 TFUE recita che: *"Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato*

² Con la Legge 1643/1962 è stato istituito l'ENEL, Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, al quale era stata affidata la titolarità delle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica.

³ La legislazione antimonopolistica, spesso indicata con il termine inglese *antitrust*, nel lessico giuridico definisce il complesso delle norme che sono poste a tutela della concorrenza sui mercati economici.

⁴ Tali pratiche, ex articolo 102 TFUE si sostanziano: *"nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque; nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi"*.

⁵ Gli aiuti di stato sono vietati nel momento in cui sono destinati solamente ad alcune imprese, potendo così alterare il mercato. Allo stesso tempo l'articolo 107 TFUE individua alcune ipotesi in cui, invece, gli aiuti di stato sono compatibili con il mercato, tra cui: *"gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si*

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

Il quadro giuridico non si esaurisce in queste disposizioni, ma si congiungono con una serie di norme che integrano e completano il quadro descritto. La strategia è tratteggiata dall'articolo 26 TFUE⁶ e consiste nella realizzazione di un mercato interno nel quale sia garantita la libera circolazione. Intorno a questa norma, troviamo una sequenza di ulteriori disposizioni destinate ad attuarla.

Infatti, l'art. 4 TFUE stabilisce che tra Stati membri e Unione europea sussiste una competenza concorrente per quanto attiene la materia energetica; dal combinato disposto degli articoli 27, 114, 170 si individuano quali siano gli interventi di competenza della Commissione e del Parlamento europeo, ed in modo particolare tra questi troviamo:

- l'adozione di misure necessarie per il riavvicinamento delle legislazioni;
- la realizzazione di reti trans-europee necessarie per beneficiare dei vantaggi derivanti dal “mercato senza frontiere”.

Dunque, grazie alle menzionate fonti, si può individuare la base normativa ed il relativo fondamento giuridico per gli interventi che si sono susseguiti nel settore energetico.

È certo che il primo passo è stato realizzato grazie all'adozione della direttiva 96/92/CE. L'Unione europea, di fronte alla possibilità di adottare una normativa generale oppure una dettagliata e direttamente applicabile⁷, ha preferito muoversi verso la prima delle due, lasciando agli Stati membri la possibilità di adottare una disciplina di cornice.

In altri termini, la strategia europea si attua mediante l'emanazione di principi e regole comuni in un'ottica pro-concorrenziale, nei fatti, viene consentito l'ingresso di nuovi operatori sia nella fase di produzione sia in quella di vendita, modificando, in questo modo, quel ruolo primario assunto da ENEL fin dalle origini.

A tal proposito, l'articolo 1 della Direttiva 96/92, afferma che: “*la presente direttiva stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica. Essa definisce le norme organizzative e di funzionamento del*

⁶ L'art. 26 recita: “*L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati*”.

⁷ Per definizione, infatti, la Direttiva, tra le fonti europee, è quell'atto non direttamente applicabile, ma che al contrario necessita di una legge di recepimento interna allo Stato membro; inoltre, non è obbligatoria in tutti i suoi elementi vincolando lo Stato solamente per quanto riguarda l'oggetto e il termine entro cui attuarla, e lasciando piena discrezionalità in merito ai modi e mezzi. Strumento, quindi, che è risultato più idoneo per perseguire gli obiettivi in sede di mercato energetico.

settore dell'energia elettrica, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure da applicarsi nei bandi di gara e nel rilascio delle autorizzazioni nonché della gestione delle reti”.

Secondo l'Unione la liberalizzazione, finalizzata alla realizzazione di quel mercato competitivo tanto auspicato, dunque, sarebbe dovuta necessariamente passare per il cd. “*Unbundling*”, vale a dire attraverso la separazione delle varie fasi del mercato, inizialmente attribuite alle imprese “verticalmente integrate”⁸.

Dapprima, la Direttiva del '96 ha posto una semplice previsione di separazione contabile: “*le imprese elettriche integrate tengono, nella loro contabilità interna, conti separati per le loro attività [...] come se le attività fossero svolte da imprese separate, al fine di evitare discriminazioni e distorsioni della concorrenza*”⁹, in seguito è stato necessario attendere i successivi sviluppi normativi per una vera e propria separazione societaria.

Tra le principali novità vi è la previsione di differenti modalità di accesso alla rete, con l'introduzione dell'alternativa tra l'Acquirente Unico e il TPA¹⁰, nella concezione in cui entrambi siano in grado di perseguire gli obiettivi comunitari. Solo l'apertura a nuovi operatori permette di eliminare, di fatto, la figura dell'Incumbent¹¹ e soprattutto, la regolazione delle modalità e dei costi di accesso, consentendo una riduzione dei prezzi di entrata per gli operatori che possono offrire servizi competitivi rispetto a quelli dell'impresa dominante. Se non fosse così, la concorrenzialità del mercato sarebbe solo apparente.

Il primo è un meccanismo che si realizza mediante l'intervento dell'Acquirente Unico¹² come intermediario che si frappone nella conclusione di contratti di fornitura con i

⁸ Impresa verticalmente integrata del settore dell'energia elettrica o del settore del gas naturale è un'impresa, o un gruppo di imprese tra le quali esistono rapporti di controllo di diritto o di fatto, come definiti dall'art. 3, paragrafo 3, del regolamento(CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, come modificato dal regolamento CE n. 1310/97, che: con riferimento al settore dell'energia elettrica svolge almeno una delle attività di trasmissione dell'energia elettrica, dispacciamento dell'energia elettrica, distribuzione dell'energia elettrica o misura dell'energia elettrica e almeno una delle attività di produzione dell'energia elettrica, acquisto e vendita all'ingrosso dell'energia elettrica, vendita ai clienti finali dell'energia elettrica o attività elettriche estere;” (Allegato A Testo integrato delle disposizioni dell'autorità per l'energia elettrica e il gas in merito agli obblighi di separazione amministrativa e contabile (unbundling) per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione), versione modificata con deliberazioni n. 253/07, 310/07, ARG/gas 92/08 e ARG/gas 184/09, ARG/com 57/10, 36/2012/E/COM.

⁹ Articolo 14, Direttiva 96/92 “*recante norme comuni per il mercato dell'energia elettrica*”.

¹⁰ Total portfolio approach.

¹¹ Impresa, solitamente di grandi dimensioni, che è monopolista di uno specifico mercato e tenta di bloccare l'entrata di altre imprese, definite come entranti.

¹² Acquirente Unico, gestore del Sistema Informativo Integrato, è stato individuato dalla Legge Bilancio 2018 (art 1, comma 8, legge n. 205 del 27 dicembre 2017) come il soggetto deputato a mettere a disposizione dei clienti finali i loro dati di consumo di energia elettrica e di gas, secondo le modalità stabilite dall'ARERA e nel rispetto delle indicazioni del Garante in materia di protezione dei dati. Acquirente Unico è la società pubblica, interamente partecipata dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (a sua volta interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze), costituita dal decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79 allo scopo di garantire la fornitura di energia elettrica ai consumatori domestici e alle piccole imprese che non sono ancora passati al mercato libero. In quanto soggetto terzo,

clienti vincolati; l'altro il Third Part Access¹³, si esplica nelle due varianti di accesso regolamentato o negoziato. La differenza viene così illustrata: *“In caso di accesso alla rete negoziato, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché i produttori e, qualora gli Stati membri ne autorizzino l'esistenza, le imprese fornitrici di energia elettrica nonché i clienti idonei, sia all'interno che all'esterno del territorio coperto dalla rete, possano negoziare l'accesso alla rete al fine di concludere tra loro contratti di fornitura sulla base di accordi commerciali volontari.”*¹⁴

Il processo, avviato a partire dai primi anni '90, è un processo caratterizzato da gradualità, protrattosi per più di un decennio: questo lo si capisce da vari atti europei, tra i quali figura il considerando n. 5 della Direttiva 96/92/CE che recita: *“il mercato interno dell'energia elettrica deve essere instaurato progressivamente al fine di consentire all'industria di adeguarsi in modo flessibile e composto al suo nuovo contesto e per tener conto dei diversi modi nei quali le reti elettriche sono attualmente organizzate”*.¹⁵

A seguito dell'emanazione della prima generazione di direttive¹⁶, infatti, si è assistito ad una attenzione costante e tale da portare all'emanazione di successive norme che hanno modificato e abrogato quanto precedentemente disposto.

È possibile identificare distinte fasi in cui l'Unione, emanando direttive settoriali, sia nell'ambito dell'elettricità che del gas, ha delineato le novità da apportare¹⁷:

1. la prima generazione comprende le direttive 96/92/CE – 98/30/CE rispettivamente del settore elettrico e del gas;
2. la seconda generazione si è avuta nel 2003 con le direttive 2003/54/CE – 2003/55/CE rispettivamente per energia elettrica e gas naturale;
3. la terza generazione è formata dal Terzo Pacchetto Energia, composto a sua volta dalle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE;
4. la quarta generazione è costituita dal Quarto pacchetto energia, Direttiva 2019/944;
5. la quinta e ultima generazione è composta dal Quinto pacchetto energia.

pubblico ed indipendente, negli anni sono state attribuite ad Acquirente Unico crescenti responsabilità e diverse attività quali lo Sportello per il Consumatore Energia e Ambiente, il Portale Offerte, l'Organismo centrale di stoccaggio dei prodotti petroliferi (OCSIT), Cassa Conguaglio GPL, oltre all'originaria funzione di approvvigionamento di energia elettrica per il Mercato Tutelato, per accompagnare lo sviluppo dei mercati energetici.

¹³ Le politiche di accesso di terzi richiedono ai proprietari di infrastrutture di monopolio naturale di concedere l'accesso a tali strutture a soggetti diversi dai propri clienti, solitamente concorrenti nella fornitura dei servizi in questione, a condizioni commerciali comparabili a quelle che si applicherebbero in un mercato competitivo.

¹⁴ Direttiva 96/92/CE, Articolo 17, commi 1 e 4.

¹⁵ Considerando n° 5, Direttiva 96/92/CE *“recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”*.

¹⁶ Le direttive di prima generazione comprendono sia la Dir 96/92/CE *“recante norme comuni per il mercato dell'energia elettrica”*, sia la Dir 98/30/CE *“relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale”*, in quanto contemporaneamente alle vicende del settore dell'energia elettrica anche nel mercato del gas si è dato avvio ad un processo analogo.

¹⁷ E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia*, Giappichelli, 2018.

2. La disciplina di seconda generazione

Il Consiglio Europeo, nella riunione del 23 e 24 marzo del 2000, ha cercato di incentivare gli Stati membri e l'Europa stessa, ad adoperarsi al fine di promuovere il completamento della disciplina del mercato dell'energia elettrica.

L'incipit politico si è concretizzato nell'adozione delle direttive di seconda generazione, tra cui per il settore elettrico, la Direttiva 2003/54/CE *“relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”*.

L'Unione europea rilevava che *“per completare il mercato interno in taluni settori e per migliorare le prestazioni insoddisfacenti di altri è necessario agire rapidamente per tutelare gli interessi delle imprese e dei consumatori [...]. Inoltre, sono anche essenziali regole eque ed applicate uniformemente in materia di concorrenza e di aiuti di Stato onde garantire che le imprese possano prosperare e operare efficacemente su un piano di parità nel mercato interno. Il Consiglio europeo chiede pertanto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze: di elaborare, entro la fine del 2000, una strategia per la soppressione degli ostacoli ai servizi; di accelerare la liberalizzazione in settori quali gas, energia elettrica, acqua, servizi postali e trasporti”* ...¹⁸.

Si evidenzia come a seguito dei risultati e dei vantaggi ottenuti con le precedenti normative, gli obiettivi europei mirino all'adozione di misure per garantire parità di condizioni e ridurre il rischio di posizioni dominanti¹⁹.

La precedente direttiva si caratterizzava per la maggiore discrezionalità circa l'adozione di obblighi di servizio pubblico²⁰, prevedendo la *“possibilità di imporre obblighi per quanto riguarda la sicurezza, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture”*²¹; la successiva normativa ha creato una disciplina più dettagliata, con la previsione di misure che gli Stati devono necessariamente adottare in modo particolare:

- la previsione dell'obbligo di garantire che tutti usufruiscano del diritto alla fornitura di energia elettrica a prezzi ragionevoli, chiari e trasparenti²²;
- l'adozione di misure per assicurare una protezione per i clienti finali tra cui evitare il rischio d'interruzione di forniture;

¹⁸ Conclusioni della Presidenza - Consiglio Europeo d'Europa, 23-24 Marzo 2000, Lisbona.

¹⁹ Sul punto il Considerando n° 2 Direttiva 2003/54/CE *“recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”*.

²⁰ Nel corso degli anni la dottrina ha fornito interpretazioni diverse di “servizio pubblico”. In proposito si veda: “Il servizio pubblico nell'esperienza giuridica italiana di Petroni Paolo - 28 dicembre 2006 su Diritto.it.

²¹ Articolo 2, Dir. 96/92/CE *“recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”*.

²² Tale concetto rientra nella politica europea di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini ed è espressione indiretta del principio di sussidiarietà, Cfr. A. MIGNOZZI, *La negoziazione del bene energia*, Napoli, 2012.

- l'adozione di misure per garantire la coesione economica e sociale e la tutela ambientale²³.

L'Unione europea rileva correttamente che *“i clienti dell'energia elettrica dovrebbero poter scegliere liberamente il loro fornitore. Nondimeno sarebbe opportuno seguire un approccio graduale per completare il mercato interno dell'energia elettrica[...].”*, in questo modo l'ordinamento europeo ribadisce la necessità di introdurre misure per garantire l'effettiva apertura concorrenziale.²⁴

La previsione di limitazioni nella categoria di clienti idonei, tuttavia, contrasta con il raggiungimento dei livelli concorrenziali; alla luce di ciò si è verificata una progressiva eliminazione della distinzione tra clienti vincolati e liberi. Nello specifico, fino al 2004 si sono mantenuti i criteri delineati dalla direttiva precedente per cui sono considerati come idonei coloro che superano un consumo pari a 40 GWh annui²⁵, successivamente si è aperto il mercato ai clienti non civili²⁶, indipendentemente dal livello di consumo ed, infine, dal 2007, invece, l'apertura è stata generalizzata.

Un'ulteriore novità introdotta dalla normativa di seconda generazione consiste nella modifica e nella parziale abrogazione della disciplina dell'accesso alla rete, facendo venir meno sia il sistema dell'Acquirente Unico, sia l'accesso negoziato, preferendo come unica modalità di accesso quello relativo al metodo con pubblicazione di tariffe e privo di differenze di trattamento.

Infine, viene affiancata alla divisione contabile, prevista nella precedente normativa, una separazione attinente alla gestione per cui le attività non sono divise solo dal punto di vista contabile ma vengono dirette da imprese differenti, potendo comunque fare capo alla medesima società²⁷.

La seconda generazione di direttive, quindi, tenta di migliorare ancora di più la posizione dei consumatori e la disciplina del mercato europeo, poiché, al di là della riforma del mercato interno nel singolo ordinamento, tende a garantire che tale processo si traduca nella realizzazione di un unico mercato europeo senza differenze, non solo tra i singoli consumatori ma anche, in via generale, tra i vari Stati membri²⁸.

3. Il Terzo Pacchetto Energia e l'istituzione dell'ACER

²³ Dir.2003/54/CE *“recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”* Articolo 3, commi n° 3- 5 -7.

²⁴ F. Angeli, *La nuova politica energetica europea: opportunità e rischi per i settori industriali*, Economia e politica industriale Fascicolo 3, 2007.

²⁵ Compresa l'autoproduzione.

²⁶ Clienti non civili sono coloro che acquistano energia elettrica non destinata al proprio uso domestico, inclusi i produttori e i clienti grossisti ex articolo 2 n° 11 Dir. 2003/54/CE.

²⁷ Direttiva 2003/54/CE Articolo 10 comma 1: *“Il gestore del sistema di trasmissione, qualora faccia parte di un'impresa verticalmente integrata, è indipendente, quantomeno sotto il profilo della forma giuridica, dell'organizzazione e del potere decisionale, dalle altre attività non connesse alla trasmissione. Tali norme non comportano l'obbligo di separare la proprietà dei mezzi del sistema di trasmissione dall'impresa verticalmente integrata.*

²⁸ V. E. GRIPPO e F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008.

Sin dalla preliminare lettura del titolo "Testo rilevante ai fini del SEE", (Spazio Economico Europeo) si evince come la normativa di terza generazione, ancor di più rispetto alle precedenti, si pone come obiettivo primario quello di perseguire la realizzazione del mercato in un'ottica europea, cercando di realizzare quel mercato unico decantato sin dall'inizio del cammino sovranazionale nel settore²⁹.

In relazione alle lacune della precedente Direttiva, la Presidenza del Consiglio Europeo nella riunione di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007 ha ribadito "*Il potenziamento delle quattro libertà del mercato interno rafforzerà la competitività internazionale dell'Unione europea [...] Un mercato interno del gas e dell'energia elettrica pienamente funzionante e interconnesso [...] saranno passi importanti verso la realizzazione di tale obiettivo*".³⁰

I punti su cui la Direttiva pone particolare attenzione vertono sulla definitiva separazione della proprietà, l'ampliamento della tutela dei consumatori, con particolare attenzione ai cd. clienti vulnerabili³¹, e l'introduzione delle Autorità nazionali di regolamentazione.

In merito all'*Unbundling* Philip Lowe, direttore generale della Direzione generale "Energia" della Commissione europea, ha altresì sottolineato: "*è incoraggiante vedere che tutti i Paesi membri comprendono che dobbiamo avere un'effettiva separazione del management network e di quello degli investimenti da quelli che usano il network per fornire e distribuire energia [...] senza questa indipendenza non si avranno nuove entrate, i consumatori non avranno più possibilità di scelta e si continuerà ad avere il dominio delle società già operanti. Invece, una maggiore competizione è positiva per l'industria ed anche per i consumatori*".

Per quanto riguarda la clientela, la Direttiva introduce il diritto del cliente finale ad essere rifornito da un rivenditore, indipendentemente da quale sia lo Stato membro in cui è registrato e quello di ottenere il cambio di operatore entro un termine non superiore a tre settimane introducendo una tutela più attenta ai clienti vulnerabili e riservando il compito agli Stati di definirne il contenuto³².

La novità più importante, tuttavia, è senza dubbio l'introduzione dell'Autorità nazionale di regolamentazione³³. L'Autorità di Regolazione, completamente

²⁹ AA.VV., *Il diritto dell'energia*, CEDAM, 2015.

³⁰ Conclusioni della Presidenza - Consiglio Europeo d'Europa, 8-9 marzo 2007, Bruxelles.

³¹ Il decreto che recepisce la Direttiva 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica definisce vulnerabili tutti i clienti sopra 75 anni e i soggetti meritevoli assistenza ex legge 104 in dimore abitate da persona che usa macchinari salvavita, quelli residenti in abitazioni d'emergenza a seguito di eventi calamitosi e gli abitanti delle isole minori.

³² Articolo "Terzo pacchetto Energia: Mercato più aperto ed integrato" nel "Newsletter del GME" Notiziario della borsa italiana dell'energia elettrica, N° 28 giugno 2010.

³³ Il Terzo Pacchetto Energia si compone non solo della Direttiva 72/2009/CE e 73/2009/CE rispettivamente per l'energia elettrica e il gas, ma altresì dalla Direttiva 2008/92/CE sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale; il Regolamento 2009/714/UE sugli scambi transfrontalieri; il Regolamento 2009/715/UE sulle reti di trasporto e stoccaggio gas; il Regolamento 2010/994/UE sulla

indipendente dagli Organi di governo, è istituita da ogni Stato Membro ed ha lo scopo di promuovere un mercato concorrenziale in grado di assicurare la tutela alla clientela, e di occuparsi del funzionamento del mercato in modo imparziale e trasparente.

Al fine di promuovere il perseguimento degli obiettivi europei derivanti dalla Direttiva 2009/72 e una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, con il Regolamento n. 713/2009 viene istituita l'ACER, acronimo di "Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia".

L'Agenzia, dotata di personalità giuridica e nel rispetto dei principi di trasparenza e terzietà, ha come funzione principale quello di assistere le Autorità di Regolamentazione Nazionale nello svolgimento dei compiti previsti dalla normativa europea. La sua attività si realizza mediante l'emanazione di pareri, raccomandazioni e normative quadro, atti di natura non vincolanti, o altresì, rivolgendosi alla Commissione per l'adozione di misure vincolanti ove necessario³⁴.

La funzione consultiva dell'ACER non è limitata al livello nazionale, ma si estende anche agli Organi europei per assicurare il perseguimento degli obiettivi che le stesse Autorità europee si prefiggono e per contribuire alla regolazione della normativa energetica³⁵.

L'Agenzia partecipa al controllo dei mercati interni dell'energia³⁶, dell'accesso alla rete e del rispetto dei diritti dei consumatori; funzione che ha avuto un ulteriore sviluppo con il successivo Regolamento Europeo n. 1227/2011 con il quale si attribuisce all'ACER, in collaborazione con le Autorità nazionali, il compito di monitorare i mercati all'ingrosso per evitare lo sviluppo di pratiche scorrette e abusive³⁷.

sicurezza di approvvigionamento del gas e infine 2009/713/UE sull'Agenza Ue per la cooperazione tra Regolatori Nazionali.

³⁴ E. CIARALLI, *I mercati europei dell'elettricità e del gas. Il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, Mercato Concorrenza Regole, Il Mulino, 2008.

³⁵ V. *infra*.

³⁶ I Considerando n° 1 e 2 del Regolamento recitano: "È importante assicurare che i consumatori e altri soggetti del mercato possano nutrire fiducia nell'integrità dei mercati dell'elettricità e del gas, che i prezzi fissati sui mercati dell'energia all'ingrosso riflettano un'interazione equa e concorrenziale tra domanda e offerta e che non sia possibile trarre profitto dagli abusi di mercato. Ai fini dell'accresciuta integrità e trasparenza dei mercati dell'energia all'ingrosso è opportuno promuovere una concorrenza aperta e leale sui mercati dell'energia all'ingrosso a beneficio dei consumatori finali".

³⁷ L'articolo 2 del Regolamento Europeo n° 1227/2011 definisce informazione privilegiata: "un'informazione che ha carattere preciso, che non è stata resa pubblica, che concerne, direttamente o indirettamente, uno o più prodotti energetici all'ingrosso e che, se resa pubblica, potrebbe verosimilmente influire in modo sensibile sui prezzi di tali prodotti". Definisce manipolazioni del mercato "la conclusione di qualsiasi transazione oppure la trasmissione di qualsiasi ordine di compravendita in prodotti energetici all'ingrosso che fornisca indicazioni false o tendenziose in merito all'offerta alla domanda o al prezzo dei prodotti energetici all'ingrosso; che consenta di fissare il prezzo di mercato di uno o più prodotti energetici all'ingrosso a un livello artificioso, a meno che la persona che ha compiuto l'operazione o che ha impartito l'ordine di compravendita dimostri che le sue motivazioni per compiere tale operazione o ordine sono legittime e che detta operazione o ordine è conforme alle prassi di mercato ammesse sul mercato all'ingrosso in questione; che utilizzi, o tenti di utilizzare, uno strumento fittizio o qualsiasi altra forma di raggirio o artificio che invii, o sia suscettibile

La costituzione dell'ACER deve essere letta in una prospettiva completamente europea, con il fine di superare le divisioni delle singole Autorità nazionali, elevando il mercato dell'energia elettrica in una visione sempre comune e condivisa all'interno dell'Unione europea³⁸.

4. Il Pacchetto Europeo “Clean Energy for all Europeans”

L'evoluzione normativa europea in materia di energia prosegue con il pacchetto “Clean Energy for all Europeans”.

Questo mira a rendere il mercato il più possibile competitivo, realizzando modifiche al sistema energetico vigente e permettendo ai mercati interni perseguano gli stessi obiettivi e riconoscano i medesimi diritti.

Maroš Šefčovič, Vicepresidente per l'Unione Energia ha affermato che: “Il pacchetto di oggi darà una spinta alla transizione all'energia pulita modernizzando la nostra economia”³⁹.

Tale intervento si compone di otto proposte legislative accompagnate da una serie di reports e comunicazioni, che riguardano i vari aspetti dell'energia elettrica: l'efficienza energetica, l'approvvigionamento, la governance e l'assetto del mercato. L'assetto del mercato è l'argomento centrale al quale sono state dedicate cinque proposte⁴⁰, tutte coordinate tra loro, allo scopo di migliorare la competitività del mercato stesso.

La complessità delle questioni e il quadro d'insieme motivano la scelta di adottare un unico pacchetto. La Commissione ha affermato, tra le altre cose, che il percorso realizzato ha sicuramente aumentato la concorrenza all'interno del mercato ma che, tuttavia, sussistono ancora ostacoli agli scambi transfrontalieri e limiti alla creazione di un mercato unico europeo.

In un momento successivo, inoltre, sono state effettuate dalla Commissione⁴¹ proposte relative al mercato energetico⁴², che prevedono la disposizione di una valutazione unica vista l'interrelazione tra i vari progetti.

di inviare, segnali falsi o tendenziosi riguardanti l'offerta, la domanda o il prezzo di prodotti energetici all'ingrosso.

³⁸ Sul punto M. GIACCHETTI FANTINI “Governance dei mercati energetici nell'attuazione in Italia del terzo pacchetto comunitario”, “Aperta Contrada”.

³⁹ Comunicato Stampa – Commissione Europea “Energia pulita per tutti gli europei: liberare il potenziale di crescita dell'Europa” Bruxelles, 30 novembre 2016.

⁴⁰ Regulation on the internal electricity market” COM(2016)861; “New regulation on risk preparedness in the electricity sector” COM(2016)862; “Revised regulation on the European Agency for the Cooperation of Energy Regulators” COM(2016)863; “Common rules for the internal electricity market” COM(2016)864; “Revised renewable energy directive” COM(2016)767.

⁴¹ Le proposte analizzate sono state pubblicate complessivamente tra il 2 e il 5 giugno 2018.

⁴² COM (2016)861; COM(2016)862; COM(2016)863; COM(2016)864.

4.1. “Internal market for electricity”

Per ragioni di completezza espositiva, è necessario ricordare la proposta “*Internal market for electricity*”, con cui la Commissione, riprendendo il Regolamento 714/2009⁴³, si è posta l’obiettivo di incentivare l’efficienza energetica, eliminare ogni ostacolo agli scambi transfrontalieri e garantire una maggiore concorrenzialità nel mercato al dettaglio, nella prospettiva di applicare tali misure dal 1° gennaio 2020⁴⁴. Pertanto, lo scopo perseguito è quello teso a creare un quadro di cooperazione per la prevenzione e gestione della crisi elettrica⁴⁵.

La Commissione rilevava correttamente che “*le situazioni di crisi possono derivare da varie cause, inclusa l'indisponibilità accidentale dell'infrastruttura, condizioni meteorologiche estreme che portano a picchi di domanda (ondata di caldo o freddo), carenze idriche che colpiscono il raffreddamento di centrali termiche e nucleari, attacchi fisici o informatici a infrastrutture energetiche e carenza di carburante*”⁴⁶.

Viene dunque riconosciuta, sia alla Rete europea dei gestori di sistemi di trasmissione di energia elettrica cd. ENTSO-E⁴⁷, sia alle singole Autorità nazionali, la funzione di predisporre possibili situazioni di crisi e redigere un piano di prevenzione.

Nel caso, eventuale, di crisi nazionale, questa verrà gestita in modo congiunto con gli altri Stati membri, “*in a spirit of solidarity. They would offer each other assistance if necessary[...]*”⁴⁸.

⁴³ Regolamento 714/2009 “*relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento 1228/2003*”. In particolare, tale regolamento ha come obiettivo, ex articolo 1, quello di “*stabilire norme eque per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica, rafforzando così la concorrenza nel mercato interno dell'energia elettrica tenendo conto delle caratteristiche particolari dei mercati nazionali e regionali [...] e facilitare lo sviluppo di un mercato all'ingrosso efficiente e trasparente con una sicurezza di approvvigionamento dell'energia elettrica di livello elevato*”.

⁴⁴ “*The proposal introduces the objective of enabling market signals for increased flexibility, decarbonisation and innovation, in support of the energy union objectives and the Eu 2030 climate and energy target*”.

⁴⁵ European Parliament - Briefing EU Legislation in Progress [COM(2016)862] “*New regulation on risk preparedness in the electricity sector*”.

⁴⁶ Traduzione del testo originale European Parliament - Briefing EU Legislation in Progress [COM(2016)862] “*New regulation on risk preparedness in the electricity sector*”.

⁴⁷ La Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione, rappresenta 39 gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (TSO) provenienti da 35 paesi in tutta Europa, estendendosi così oltre i confini dell'UE. ENTSO-E è stato istituito e ha ricevuto mandati legali dal terzo pacchetto dell'UE per il mercato interno dell'energia nel 2009, che mira a liberalizzare ulteriormente i mercati del gas e dell'elettricità nell'UE.

⁴⁸ European Parliament - Briefing EU Legislation in Progress [COM(2016)862] “*New regulation on risk preparedness in the electricity sector*”.

4.2. “Revised regulation on the European Agency for the Cooperation of Energy Regulators”

Con lo scopo di perseguire la competitività del mercato, la Commissione nella proposta “*Revised regulation on the European Agency for the Cooperation of Energy Regulators*”⁴⁹, ha sostenuto la necessità di aumentare le competenze dell’ACER circa il monitoraggio e la supervisione del mercato ed ha ritenuto che tale obiettivo non si poteva realizzare senza un’adeguata tutela nei confronti dei clienti. Nello specifico, “*The proposed directive would oblige member states to ensure a more competitive, customer-centred, flexible and non-discriminatory EU electricity market-based supply priced*”⁵⁰ ha cercato di realizzare una maggior tutela per i clienti, mediante l’introduzione di nuovi diritti ed il rafforzamento di quelli già esistenti⁵¹, di aumentare la trasparenza e semplificare le bollette in modo particolare per i clienti vulnerabili.

È stato calcolato, che in tutta l’Europa tra i 50 e i 125 milioni di persone risultano essere rischio di povertà energetica⁵², e nonostante manchi una definizione specifica, detta “povertà” è stata considerata come l’incapacità di sostenere il costo delle bollette a causa, in particolare, dei costi elevati, dell’ambiente sociale e dell’efficienza energetica.

A tal proposito, l’UE ha sollecitato gli Stati Membri a introdurre dei criteri di misurazione per tale forma di povertà e di predisporre strumenti alternativi alla disconnessione come sostegni finanziari e consulenza nella gestione del debito⁵³.

5. Il quinto pacchetto energia: la normativa di nuova generazione

La strategia per l’Unione dell’energia prosegue con il fine di fornire ai consumatori energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili: per tali motivi la Commissione ha presentato il 30 novembre 2016 il pacchetto “*Energia pulita per tutti gli europei*”⁵⁴.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, il quarto pacchetto energia realizza l’Unione dell’energia, vertendo su efficienza energetica, energie rinnovabili, assetto del mercato

⁴⁹ COM (2016)863.

⁵⁰ European Parliament - Briefing EU Legislation in Progress [COM(2016)864] “*Common rules for the internal electricity market*”.

⁵¹ La Commissione per l’industria, la ricerca e l’energia (ITRE), ad esempio, propone di giungere nel 2022 alla possibilità di cambiare fornitore in 24 ore.

⁵² European Parliament - Briefing 24 Maggio 2016 “*Energy poverty: Protecting vulnerable consumers*”.

⁵³ Tale aspetto appare interessante alla luce delle più recenti evoluzioni socio-politiche in Europa. Sul punto si veda L. GHEZZI e N. SCICLONE, *Fra guerra e crisi energetica: come cambia lo scenario nel 2022? Bilancio e prospettive*, Irpet, 2022.

⁵⁴ COM(2016)0860.

dell'energia elettrica, sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e norme di governance per l'Unione dell'energia. Per completare il mercato interno dell'energia, la Commissione ha adottato ulteriori misure nella direttiva sull'elettricità, nel regolamento sulla preparazione ai rischi connessi all'elettricità e nel regolamento ACER⁵⁵.

Il regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica⁵⁶ rivede le norme e i principi del mercato dell'energia elettrica al fine di garantirne il corretto funzionamento e la competitività. In particolare, detta norma sostiene la decarbonizzazione del settore energetico dell'UE, elimina gli ostacoli agli scambi transfrontalieri di energia elettrica e consente la transizione dell'UE verso l'energia pulita, rispettando gli impegni assunti con l'accordo di Parigi.

Il regolamento definisce un insieme di principi basati sul mercato per il funzionamento dei mercati dell'energia elettrica:

- i prezzi si formeranno in base alla domanda e all'offerta;
- i clienti beneficeranno delle regole sul mercato e saranno partecipanti attivi al mercato;
- gli incentivi per la produzione di elettricità de-carbonizzata saranno basati sul mercato;
- gli ostacoli ai flussi transfrontalieri di elettricità saranno progressivamente rimossi;
- i produttori saranno direttamente o indirettamente responsabili delle loro vendite di energia elettrica;
- saranno definite nuove condizioni in base alle quali gli Stati membri potranno istituire meccanismi di capacità e saranno definiti i principi per la loro creazione.

La direttiva stabilisce norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica⁵⁷ e pone i suoi obiettivi riguardo gli Stati membri ed i consumatori, definendo una serie di disposizioni diverse che pongono il consumatore al centro della transizione verso l'energia pulita.

Gli Stati membri garantiscono una concorrenza sui prezzi basata sul mercato tra i fornitori, sulla protezione dei clienti in condizioni di povertà energetica e dei clienti civili vulnerabili e sul diritto dei clienti finali all'elettricità erogata da un fornitore, previo accordo, indipendentemente dallo Stato membro in cui è registrato il fornitore conforme alle norme UE⁵⁸.

⁵⁵ C. CORAZZA, *EcoEuropa: le nuove politiche per l'energia e il clima*, Egea Edizioni, 2010.

⁵⁶ Regolamento (UE) 2019/943.

⁵⁷ Direttiva (UE) 2019/944.

⁵⁸ AA.VV., *La transizione ecologica nel commercio internazionale. Tra aspetti di riforma procedurale, istituzionali e diritto sostanziale*, Bologna, Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze giuridiche.

I consumatori possono richiedere l'installazione di contatori di elettricità intelligenti⁵⁹ senza costi aggiuntivi; i clienti e le microimprese hanno accesso, gratuitamente, ad almeno uno strumento di confronto delle offerte dei fornitori, comprese le offerte per i contratti dinamici sui prezzi dell'elettricità e possono cambiare fornitore gratuitamente entro un massimo di tre settimane e partecipare a programmi collettivi di cambio di fornitore.

I consumatori finali, provvisti di contatori intelligenti possono richiedere contratti di tariffazione dinamica dell'energia elettrica con almeno un grande fornitore; hanno il diritto di agire come clienti attivi, ad esempio vendendo elettricità autogenerata, senza essere soggetti a requisiti tecnici sproporzionati o discriminatori e di disporre di un riassunto chiaro delle condizioni contrattuali.

Il regolamento sulla preparazione ai rischi⁶⁰ consolida la preparazione ai rischi incoraggiando la cooperazione tra i gestori dei sistemi di trasmissione dell'UE e dei paesi vicini e l'ACER. Esso mira inoltre a facilitare la gestione transfrontaliera delle reti elettriche in situazioni di crisi, attraverso i nuovi centri operativi regionali, che sono stati introdotti nel relativo regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica⁶¹.

La rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica⁶² svilupperà e proporrà una metodologia comune per l'identificazione dei rischi, in collaborazione con l'ACER e il gruppo di coordinamento dell'elettricità, che sarà successivamente approvata dall'ACER stessa. Sono stati proposti quattro tipi di misure:

1. norme comuni relative alle modalità di prevenzione e di preparazione ad affrontare le crisi dell'energia elettrica per garantire la cooperazione transfrontaliera;
2. norme comuni per la gestione delle crisi;
3. metodi comuni per valutare i rischi relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento;
4. un quadro comune per una valutazione e un controllo migliori della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica.

Il 14 luglio 2021 la Commissione ha pubblicato la prima parte del pacchetto "*Realizzare il Green Deal europeo*", che mira a conseguire una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% e un'Europa climaticamente neutra entro il 2050. È attualmente in corso la discussione sugli aspetti energetici del quinto pacchetto energia⁶³.

⁵⁹ Un contatore intelligente (o *smart meter*) è un dispositivo elettronico, evoluzione del contatore elettrico, che registra il consumo di energia elettrica e comunica le informazioni al fornitore di energia elettrica per il monitoraggio e la fatturazione. I contatori intelligenti in genere registrano l'energia ogni ora o più frequentemente e riportano il dato almeno ogni giorno.

⁶⁰ Regolamento (UE) 2019/941.

⁶¹ Regolamento (UE) 2019/943.

⁶² ENTSO-E.

⁶³ Green Deal europeo: La Commissione propone di trasformare l'economia e la società dell'UE al fine di concretizzare le ambizioni in materia di clima, Commissione europea, 14 luglio 2021.

6. La regolamentazione del mercato dell'energia: l'Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER)

L'Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia⁶⁴ è pienamente operativa dal marzo 2011⁶⁵. L'ACER ha la responsabilità di promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione a livello regionale ed europeo e di monitorare lo sviluppo della rete e dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas. La stessa Agenzia ha inoltre la facoltà di indagare sui casi di abuso di mercato⁶⁶ e di coordinare con gli Stati membri l'applicazione di sanzioni adeguate⁶⁷. Nel giugno 2019, la Commissione ha adottato il regolamento n. 713/2019⁶⁸ con lo scopo di riformare l'ACER rafforzando il suo ruolo principale quale coordinatore dell'azione dei regolatori nazionali, in particolare negli ambiti in cui un processo decisionale frammentario su questioni di rilevanza transfrontaliera creerebbe problemi o incongruenze per il mercato interno⁶⁹.

Per quanto riguarda i compiti dell'Agenzia nel campo della supervisione del mercato all'ingrosso e delle infrastrutture transfrontaliere, questi sono stati estesi per dotarla di maggiore responsabilità nell'elaborazione e nella presentazione alla Commissione della proposta definitiva di un codice di rete nonché per influenzare il processo di revisione del mercato regionale dell'elettricità⁷⁰, tema presente nella rifusione del regolamento sull'energia elettrica⁷¹.

Il regolamento ACER⁷² introduce delle commissioni come fonte aggiuntiva di finanziamento per coprire i costi delle attività relative al REMIT⁷³. Il 15 luglio 2020, la Direzione generale Energia e l'ACER hanno presentato una proposta di struttura tariffaria e il 17 dicembre 2020 la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2020/2152 sulle tasse, decisione che mira a coprire le spese per le operazioni di raccolta, trattamento, elaborazione e analisi delle informazioni effettuate dall'ACER stessa.

Come ulteriore provvedimento, sono stati adottati due regolamenti che creano strutture di cooperazione per la *Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione*⁷⁴: uno per

⁶⁴ Acronimo: ACER.

⁶⁵ Regolamento (CE) n. 713/2009.

⁶⁶ Con l'espressione abusi di mercato ci si riferisce a tutte le ipotesi in cui i consumatori che hanno investito le proprie risorse nei mercati, si trovano a dover subire le conseguenze negative del comportamento di altri soggetti utilizzando a vantaggio proprio o altrui, info non accessibili al pubblico oppure hanno divulgato info false e ingannevoli o manipolato il meccanismo di determinazione del prezzo dei servizi offerti sul mercato stesso.

⁶⁷ Cfr. S. BRUZZI, *Il governo del mercato dell'energia verde*, Centro studi sul federalismo, 2022.

⁶⁸ 2019/942/UE.

⁶⁹ E. PROIETTI, *L'accesso all'energia rinnovabile: un nuovo diritto umano*, in *Derechos humanos ante los nuevos desafíos de la globalización*, Dykinson, Madrid, 2020.

⁷⁰ Zona di offerta.

⁷¹ 2019/943/UE.

⁷² 2019/942/UE.

⁷³ "commissioni REMIT".

⁷⁴ REGST.

l'energia elettrica⁷⁵ e uno per il gas⁷⁶, quest'ultimo modificato dalla decisione 2010/685/UE della Commissione. La REGST e l'ACER, dunque, definiscono norme dettagliate di accesso alla rete e codici tecnici garantendo altresì il coordinamento della gestione della rete attraverso lo scambio di dati operativi e lo sviluppo di norme e procedure comuni di sicurezza e di emergenza. La REGST ha, inoltre, la funzione di realizzare ogni due anni un piano decennale d'investimento nella rete, che è poi riesaminato dall'ACER⁷⁷.

Per ultimo, ma non meno importante, è necessario citare il Regolamento (UE) n. 2016/1952 che perfeziona la trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, imponendo agli Stati membri l'obbligo di garantire che tali prezzi e i sistemi di prezzi utilizzati siano comunicati a Eurostat una o due volte l'anno⁷⁸. Tale disciplina era parzialmente già presente nel Regolamento (UE) n. 1227/2011 relativo all'integrità e alla trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso⁷⁹, che si poneva lo scopo di garantire pratiche commerciali eque e corrette nei mercati energetici europei.

7. Sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità, gas naturale e petrolio

Il Regolamento (UE) n. 2019/941 fissa la disciplina delle misure intese a salvaguardare la sicurezza dell'approvvigionamento⁸⁰ di energia elettrica, garantendo il buon funzionamento del mercato interno dell'elettricità e un appropriato livello di interconnessione tra Stati membri nonché un adeguato livello di capacità di generazione e l'equilibrio tra approvvigionamento e domanda. Considerata l'importanza del gas per l'approvvigionamento di energia dell'Unione europea e, in risposta alla precedente crisi russo-ucraina del gas dell'inverno 2008-2009, nel 2010 è stato adottato il regolamento (UE) n. 2017/1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, rivisto nel 2017. Questo Regolamento mira a rafforzare i meccanismi di prevenzione e di risposta alle crisi.

Inoltre, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento del petrolio ed evitare crisi energetiche tali da mettere a repentaglio la produttività e la sopravvivenza di ciascun Stato membro, la direttiva 2009/119/CE stabilisce l'obbligo per gli Stati di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio, equivalente al quantitativo maggiore tra quello corrispondente a 90 giorni di importazioni nette giornaliere medie e quello

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 714/2009.

⁷⁶ Regolamento (CE) n. 715/2009.

⁷⁷ A. FRANGIONI e F. LACALANDRA, *Mercati dell'Energia Efficienti a Prezzi Marginali Disaccoppiati*. Technical Report del Dipartimento di Informatica, Pisa, 2022.

⁷⁸ Cfr. L. TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia*, in Munus, 2022.

⁷⁹ REMIT.

⁸⁰ Per approvvigionamento si intende il reperimento delle materie prime, beni e servizi necessari al funzionamento di un'attività produttiva o al sostentamento della famiglia o di una comunità.

corrispondente a 61 giorni di consumo interno giornaliero medio. In risposta alle preoccupazioni circa la fornitura di gas russo attraverso l'Ucraina, la Commissione europea ha pubblicato a maggio 2014 la sua strategia di sicurezza energetica⁸¹.

Detta strategia mira a garantire la stabilità e l'abbondanza dell'approvvigionamento energetico per i cittadini europei e per l'economia e prevede misure come l'aumento dell'efficienza energetica, la promozione della produzione energetica all'interno dell'UE e il completamento dei collegamenti infrastrutturali mancanti per dirottare l'energia là dove ve ne sia bisogno durante una crisi.

Nel maggio 2019 la Commissione ha adottato una revisione della direttiva del 2009 sul gas naturale⁸² al fine di rendere le disposizioni fondamentali della direttiva sul gas immediatamente applicabili ai gasdotti transfrontalieri con Paesi terzi o, più specificamente, a quelle parti dei gasdotti nel territorio dell'UE. Questo contribuirebbe a garantire il fatto che nessun progetto attuale riguardante l'infrastruttura del gas tra uno Stato membro e un Paese terzo provochi distorsione del mercato unico dell'energia o indebolisca la sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE⁸³.

Poiché nel settembre 2020 la Commissione aveva annunciato che nel 2021 sarebbe stato sviluppato un nuovo quadro normativo per mercati del gas competitivi decarbonizzati, il 10 febbraio 2021 la Commissione stessa ha avviato una consultazione pubblica⁸⁴.

Tra le proposte pervenute spiccano un Regolamento e una Direttiva per i mercati interni dei gas rinnovabili e dell'idrogeno che si propongono di creare le condizioni favorevoli per risorse quali il biometano e l'idrogeno. In particolare, uno degli obiettivi principali è quello di stabilire un mercato per l'idrogeno, creando un ecosistema in grado di attrarre investimenti e sviluppare infrastrutture dedicate. Verrà, inoltre, creata una nuova struttura di governance, la Rete europea di operatori di rete per l'idrogeno (ENNOH)⁸⁵ per creare un'infrastruttura dedicata all'idrogeno, garantire il coordinamento transfrontaliero e la costruzione di reti di interconnessione.

La proposta prevede che i piani di sviluppo della rete nazionale si basino su uno scenario congiunto per elettricità, gas e idrogeno, creando anche un sistema di certificazione per i gas a basse emissioni di carbonio, a completamento del lavoro

⁸¹ COM (2014)0330).

⁸² Direttiva (UE) 2019/692.

⁸³ Cfr. G. DEMARCHI, *L'articolo 9 e il problema ambientale: spigolature storico-costituzionali*, Viella, 2022.

⁸⁴ La consultazione è uno strumento di partecipazione attraverso cui i cittadini possono fornire alle amministrazioni commenti, idee e ogni altro tipo di informazioni utili ad arricchire e migliorare una decisione da prendere o un provvedimento da adottare. Una volta ricevuti ed esaminati i contributi dei cittadini, le amministrazioni rendono conto pubblicamente delle osservazioni ricevute e di quelle accolte. La responsabilità della decisione finale continua a essere dell'amministrazione o dell'organo di governo competente, ma lo scambio comunicativo che la consultazione crea tra i cittadini e le amministrazioni consente di arrivare a una decisione partecipata.

⁸⁵ European Network of Network Operators for Hydrogen – ENNOH.

iniziato con la Direttiva sulle energie rinnovabili con la certificazione dei gas rinnovabili⁸⁶.

In questo modo, l'accesso a fonti di energia rinnovabile dovrebbe essere facilitato e meno costoso, grazie ad esempio all'eliminazione delle tariffe per le interconnessioni transfrontaliere e abbassando le tariffe nei punti di immissione. Un'altra priorità del pacchetto, infatti, si rivolge proprio ai consumatori ed alla loro protezione in termini di potere d'acquisto e sicurezza energetica⁸⁷.

Questa iniziativa è una risposta alla sfida della decarbonizzazione delle reti del gas e propone di rivedere le norme dell'UE sul gas per agevolare l'ingresso sul mercato dei gas rinnovabili e a basse emissioni di carbonio e di rimuovere gli indebiti ostacoli normativi.

7.1. Il piano europeo di riduzione della domanda di gas

Per quanto riguarda il risparmio del gas in Europa, la Commissione ha proposto recentemente un nuovo strumento legislativo e un piano europeo di riduzione della domanda di gas per diminuire il consumo di gas in Europa del 15% fino alla prossima primavera⁸⁸. Tutti i consumatori – pubbliche amministrazioni, famiglie, proprietari di edifici pubblici, fornitori di energia elettrica, industrie – possono e devono prendere provvedimenti per risparmiare gas. La Commissione accelererà i lavori in corso per diversificare le fonti di approvvigionamento, anche attraverso l'acquisto in comune, in modo che l'UE possa contare su fornitori alternativi.

La proposta della Commissione riguarda un nuovo regolamento del Consiglio su misure coordinate di riduzione della domanda di gas, basato sull'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che imporrebbe a tutti gli Stati membri un obiettivo di riduzione della domanda del 15% nel periodo compreso tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023. Darebbe, inoltre, alla Commissione la possibilità di dichiarare, previa consultazione degli Stati membri, uno stato di "allarme dell'Unione" per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento e di imporre loro una riduzione obbligatoria della domanda di gas. Lo stato di allarme dell'Unione può scattare in presenza di un rischio sostanziale di grave penuria di gas o di una domanda eccezionalmente elevata. Entro la fine di settembre gli Stati membri dovrebbero aggiornare i piani nazionali di

⁸⁶ Per approfondimenti: <https://horizoneurope.apre.it/proposto-il-nuovo-quadro-ue-per-decarbonizzare-il-mercato-del-gas/#:~:text=Il%2015%20Dicembre%202021%20la,di%20tutti%20i%20cittadini%20europei.>

⁸⁷ Così come già stabilito dalle direttive di precedente generazione.

⁸⁸ Questi obiettivi rientrano nel più ampio programma del Green New Deal europeo. Il Green Deal europeo è un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Sostiene la trasformazione dell'UE in una società equa e prospera con un'economia moderna e competitiva.

emergenza⁸⁹ per definire le modalità con cui intendono raggiungere questo obiettivo di riduzione. Dovrebbero altresì riferire alla Commissione ogni due mesi sui progressi compiuti in tal senso. Gli Stati membri che chiedono forniture di gas appellandosi al principio di solidarietà saranno tenuti a dare prova di quanto fatto per ridurre la domanda a livello interno.

Per aiutare gli Stati membri a ridurre sufficientemente la domanda, la Commissione ha adottato anche un piano europeo di riduzione della domanda di gas che stabilisce misure, principi e criteri per un'azione coordinata. Il piano si concentra sulla sostituzione del gas con altri combustibili e sul risparmio energetico complessivo in tutti i settori. Mira a garantire l'approvvigionamento delle famiglie e delle utenze essenziali come gli ospedali, ma anche di quelle industrie che sono determinanti per fornire prodotti e servizi indispensabili per l'economia, le catene di approvvigionamento e la competitività dell'UE. Offre infine orientamenti di cui gli Stati membri dovrebbero tenere conto al momento di pianificare il contingentamento.

8. Il piano REPowerEU

Il REPowerEU è stato introdotto dall'UE con la Comunicazione del 18 maggio 2022. Questo si presenta come la risposta alle difficoltà, soprattutto alla luce delle ultime vicende dell'Est Europeo, del mercato mondiale dell'energia ed impone un mutamento evolutivo del sistema energetico europeo.

Il Piano rientra nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)⁹⁰ approvato con regolamento RRF del 12 febbraio 2021, che sostiene la pianificazione e il finanziamento coordinati delle infrastrutture transfrontaliere e nazionali e i progetti e le riforme nel settore dell'energia⁹¹.

La Commissione europea si pone l'obiettivo di modificare l'attuale disciplina giuridica per integrare specifici capitoli REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri (PRR) in vigore, in aggiunta alle riforme e investimenti già presenti in tali piani.

In sintesi, il piano si pone tre obiettivi fondamentali:

1. risparmiare energia;
2. produrre energia pulita;
3. diversificare le nostre forniture energetiche.

⁸⁹ A. PATANÈ, *La funzione giustiziale dell'autorità di regolazione energia reti e ambiente tra esigenze di risoluzione delle controversie e garanzie costituzionali*, in *Ambiente Diritto*, 2022.

⁹⁰ Il dispositivo per la ripresa e la resilienza metterà a disposizione 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti) sotto forma di prestiti e sovvenzioni per finanziare le riforme e gli investimenti intrapresi dagli Stati membri dell'UE. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

⁹¹ Insic, *REPowerEu: cos'è, come funziona il Piano europeo per l'energia*, 2022.

L'obiettivo primario dell'UE con il Piano consiste nel portare lo stoccaggio del gas all'80% della capacità entro il 1° novembre 2022. L'UE, inoltre, si pone l'obiettivo di aumentare la produzione di biometano per ridurre di 17 miliardi di m³ le importazioni di gas, di realizzare progetti nel settore dell'energia solare ed eolica, con l'incentivazione di queste nuove tecnologie, come ad esempio l'agro-fotovoltaico⁹², nonché di migliorare la distribuzione dell'idrogeno rinnovabile per ridurre di circa 50 miliardi di m³ le importazioni di gas.

In un periodo di lungo termine, l'UE intende aumentare dal 40% al 45% l'obiettivo europeo delle energie rinnovabili per il 2030; ottenere 17,5 GW di elettrolizzatori entro il 2025 per alimentare l'industria dell'UE con una produzione interna di 10 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile. Vuole, inoltre, innalzare dal 9% al 13% l'obiettivo dell'UE in materia di efficienza energetica/risparmio energetico per il 2030⁹³ e mettere a punto nuovi piani REPowerEU nazionali nel quadro del fondo per la ripresa e la resilienza per sostenere investimenti e riforme del valore di 300 miliardi di euro.

9. Conclusioni

In conclusione, si può affermare senza dubbio che nel corso degli anni la disciplina europea in materia energetica ha subito profonde modifiche e innovazioni. Da un lato si è passati a un sistema dove il consumatore è tutelato ed è posto al centro dell'attenzione da parte dell'UE. I diritti del consumatore sono garantiti e lo stesso dispone di importanti strumenti di difesa da condotte illecite dei vari operatori economici operanti sul mercato energetico.

Dall'altro si deve far presente che l'UE ha cercato, e cerca tutt'ora, di ottenere un'indipendenza energetica dai principali Paesi extra- UE come la Russia o l'Ucraina.

A tal fine, il nuovo piano REPowerUE, unito ai singoli Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza degli Stati membri, contribuisce a rafforzare tale strategia e pone le basi per la definitiva indipendenza energetica europea. Infatti, i piani per il risparmio energetico a livello europeo non sono, da soli, sufficienti a garantire una vera indipendenza dall'Est Europa. È necessario, difatti, sottolineare due importanti problematiche presenti al giorno d'oggi nell'ordinamento europeo.

In primis, la mancanza di valide alternative tecniche a basso impatto ambientale che possano garantire una reale indipendenza e un'autosufficienza energetica per l'Italia e per tutti gli Stati membri. Anche se negli ultimi anni la tecnologia ha fatto

⁹² V. DI STEFANO e A. COLANTONI, *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2022.

⁹³ V. DI STEFANO e A. COLANTONI, *op. cit.*

importanti passi avanti, al giorno d'oggi non esistono strumenti in grado di offrire produzione energetica ad un basso impatto per l'ambiente.

In secundis, l'assenza di un regime di incentivi economici per coloro che intendano installare sui propri terreni e/o proprietà impianti di fonti rinnovabili, pesa fortemente sulla diffusione di nuovi impianti.

Per tali motivi risultano essere essenziali sia il REPowerUE che il PNRR, attraverso cui si dovrà affermare un regime di incentivi economici forte e diffuso in tutta l'UE. Inoltre, grazie ai fondi di finanziamento per la ricerca previsti da tali atti, sarà possibile prevedere nuove tecnologie in grado di garantire la produzione di energia green ad un basso impatto per l'ambiente.