



La direttiva RED II tra novità e conferme

Benedetta Minucci*

SOMMARIO: 1. Premessa: il quadro normativo. – 2. Dalla RED I alla RED II: i principali aspetti di riforma. – 2.1. Oggetto e ambito di applicazione. – 2.2. L’autoconsumo di energia elettrica e le Comunità di energia rinnovabile. – 3. Il recepimento in Italia della direttiva RED II. – 4. Il Pacchetto “Fit for 55”. – 5. La proposta della Commissione europea. – 6. Il REPowerEU e brevi riflessioni conclusive.

1. Come evidenziato dal G20 di Roma¹ e dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP26) di Glasgow², è piuttosto urgente una risposta alle emergenze che minacciano il clima e la biodiversità.

Si tratta di un tema dai confini oltremodo estesi, contraddistinto da innumerevoli risvolti e forti contraddizioni che, però, non ammette più rinvii circa l’adozione di concrete misure. Infatti, come eloquentemente dichiarato dal Parlamento europeo, in una risoluzione approvata il 28

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Il vertice del G20 di Roma del 2021 è stato il sedicesimo incontro del Gruppo dei Venti (G20), che si è svolto a Roma, dal 30 al 31 ottobre 2021.

² La Conferenza delle Nazioni Unite del 2021, conosciuta anche come COP26, è stata la XXVI Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, programmata a Glasgow (Scozia) dal 31 ottobre al 12 novembre 2021, sotto la presidenza del Regno Unito.

novembre 2019, siamo a tutti gli effetti in presenza di un'emergenza climatica e ambientale in Europa e nel mondo. Per questa ragione, la Commissione, gli Stati membri e tutti gli attori globali sono stati invitati a intraprendere azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia prima che sia troppo tardi.

Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera e) TFUE, la realizzazione della tutela dell'ambiente grava sull'Unione e sugli Stati in maniera concorrente e va, dunque, esercitata nel rispetto del principio di sussidiarietà. Pertanto, gli obiettivi possono essere oggetto d'interventi nazionali a patto che non riguardino settori già coperti da misure comuni e non pregiudichino l'esercizio delle competenze dell'Unione. Al tempo stesso, le misure dell'Unione non possono precludere agli Stati membri di prevedere una protezione maggiore dell'ambiente, purché compatibile con i trattati³.

Oltre al titolo XX del TFUE (artt. 191-193), che contiene la disciplina primaria in materia ambientale, diretta ad assicurare un elevato livello di tutela ed a tenere conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione, va fatto riferimento all'articolo 3, paragrafo 3, TUE⁴ e all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali⁵.

E, ancor di più, all'articolo 11 TFUE che impone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione e nell'attuazione delle (altre) politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il principio di integrazione risulta infatti essere lo strumento primario per attuare la sostenibilità ambientale, giacché quest'ultima esige uno sviluppo equilibrato, che contemperi le esigenze economiche con la conservazione dell'ambiente, anche in una dimensione di equità intergenerazionale⁶.

³ Per una puntuale disamina sulle competenze dell'Unione in materia ambientale, v. C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, vol. II, Napoli, 2021, p. 511 ss.

⁴ Ai sensi del quale, l'Unione si adopera "per lo sviluppo sostenibile dell'Europa", basato "su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

⁵ Tale articolo - relativo alla "tutela dell'ambiente" e dotato di forza primaria per effetto dell'art. 6 TUE novellato dal Trattato di Lisbona - contiene un principio di tutela ambientale rafforzata.

⁶ Per un approfondimento, v. S. AMADEO, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 47 ss.

Tali disposizioni segnano dunque il passaggio di tale politica da materia autonoma a componente trasversale del diritto dell'Unione, così da incidere e condizionare con i propri fini l'elaborazione di altre importanti politiche e azioni europee, *in primis* quella energetica. Invero, il *fil rouge* che lega l'ambiente ad un sistema energetico libero dai combustibili fossili è quanto mai evidente. Al riguardo, è sufficiente considerare che l'uso dell'energia è all'origine del 75% delle emissioni dell'Unione. E che l'art. 194 TFUE, che rubrica in maniera dettagliata gli obiettivi dell'Unione e gli strumenti all'uopo preposti, annovera accanto al funzionamento del mercato dell'energia ed alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il risparmio energetico, l'efficienza energetica, lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e, non ultima, l'interconnessione delle reti energetiche⁷. Di talché, la disposizione in esame formalizza lo stretto collegamento fra le due politiche, più volte sottolineato nei documenti della Commissione e oggetto di notevole interesse anche sul piano dottrinario⁸. D'altronde, il rilievo giuridico di tale nesso è testimoniato anche dai richiami che le disposizioni in materia di ambiente e quelle in materia di energia operano reciprocamente⁹. Tra i più rilevanti, l'art. 191 TFUE che prescrive che la politica in materia di ambiente persegua l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, quindi di quelle energetiche¹⁰.

2. In tale direzione, la legislazione dell'Unione sulla promozione delle energie rinnovabili si è evoluta in maniera significativa e negli ultimi quindici anni si è notevolmente intensificato il dibattito sugli obiettivi e gli strumenti di tale politica, divenendo la sfida energetica una delle prove più dure che l'Unione europea è costretta ad affrontare.

⁷ Per un approfondimento della politica energetica, v. M. MARLETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1290 ss.

⁸ V. L. AMMANNATI, *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2, 2018, p. 86 ss.

⁹ Cfr. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, n. 9, 2022.

¹⁰ Cfr. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente: principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, spec. cap. II.

Al perseguimento di tale obiettivo contribuisce la direttiva 2018/2001, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio l'11 dicembre 2018, che concerne la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (d'ora in avanti RED II) e realizza la tanto attesa rifusione della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (d'ora in avanti RED I).

In particolare, la nuova direttiva stabilisce un sistema comune per promuovere l'energia ottenuta da fonti rinnovabili. Essa fa parte del pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli europei", diretto a fornire norme nuove e complete in materia di energia e clima per il prossimo decennio. Con la presentazione di tale pacchetto di misure, nel novembre 2016, la Commissione ha inteso impegnarsi affinché l'Unione europea non soltanto si adatti alla transizione energetica, ma la guidi, mostrandosi all'altezza delle proprie ambizioni di leadership.

Il presente lavoro intende soffermarsi sui principali aspetti di riforma della RED I, per accertare se essi siano realmente in grado di realizzare gli obiettivi prefissati. In tale ottica, sia pure in maniera sintetica, si esaminerà l'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina; per poi passare all'analisi delle norme per l'uso delle energie rinnovabili nei settori dell'elettricità, del riscaldamento e del raffreddamento nell'UE. Al riguardo, attenzione sarà dedicata all'inserimento, per la prima volta, di norme relative all'autoconsumo di energia elettrica. La disamina riguarderà altresì l'emersione di un nuovo regime energetico, non più centralizzato e gerarchico, ma distribuito e collaborativo, reso possibile dall'introduzione di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER). Infine, alla luce del quadro delineato, saranno tratte talune conclusioni sull'efficacia del nuovo sistema, per porre in evidenza le zone d'ombra che ancora sussistono.

2.1. L'ambito di applicazione¹¹ *ratione materiae* della direttiva RED II è stato ampliato ed adeguato alle numerose emergenze intervenute nel tempo; anzitutto, per far fronte a quelle emerse a norma

¹¹ V. A. CARAMIZARU, A. UHLEIN, *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, in *JRC science for policy report*, 2020.

dell'Accordo sul clima di Parigi¹². Infatti, per aiutare l'Unione a rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni, la direttiva ha fissato un obiettivo complessivo vincolante ben più ampio rispetto alle precedenti normative. Così, ad oggi, gli Stati membri devono provvedere collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili, nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030, sia almeno pari al 32%. Pure, è previsto che la Commissione valuti costantemente tale obiettivo, al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa ad un ulteriore rialzo nel caso di nuove modifiche dei costi della produzione di energia rinnovabile, se ciò risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o, ancora, se tale rialzo sia giustificato da un significativo calo del consumo energetico all'interno dell'Unione europea.

Orbene, seppur ad uno sguardo necessariamente sommario, appaiono già netti i progressi compiuti rispetto alla RED I che invero richiedeva a ciascuno Stato membro l'osservanza di una quota pari solo al 20% di energia rinnovabile del consumo finale lordo, da raggiungere nel 2020¹³.

Nella stessa scia si colloca la direttiva RED II che prevede un incremento dell'utilizzo dell'energia rinnovabile nel settore dei trasporti. Infatti, il suo articolo 25 impone un obbligo in capo ai fornitori di carburante volto ad assicurare che, entro il 2030, la quota di energia da fonti rinnovabili sia almeno il 14% del consumo finale di energia in tale settore (quota minima), con un sub-obiettivo specifico per i biocarburanti avanzati del 3,5%. Dunque, un apprezzabile passo in avanti rispetto al 10% previsto dalla direttiva 2009/28/CE.

Più in generale, a fronte della precedente legislazione, ove vi era un'unica norma che dettava disposizioni specifiche sui trasporti (articolo 21), nella RED II vi sono almeno tre articoli rilevanti: oltre all'articolo 25 sull'utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili, l'articolo 27 sui criteri di calcolo riguardo alle quote minime appena accennate e

¹² L'accordo di Parigi è un accordo globale tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), riguardo alla riduzione di emissione di gas serra, raggiunto il 12 dicembre 2015.

¹³ Cfr. M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2014, p. 465 ss.

l'articolo 28 che introduce altre disposizioni relative all'energia rinnovabile in tale settore.

Non meno importanti sono le misure che riguardano il settore del riscaldamento e del raffrescamento che, rappresentando circa la metà del consumo di energia finale dell'Unione, è considerato di fondamentale importanza nell'accelerare la decarbonizzazione del sistema energetico. Il settore è strategico anche in termini di sicurezza energetica, in quanto in base alle proiezioni, circa il 40% del consumo di energia da fonti rinnovabili, entro il 2030, sarà imputabile al riscaldamento e al raffrescamento. D'altra parte, in assenza di una strategia armonizzata a livello dell'Unione, la mancata internalizzazione dei costi esterni e la frammentarietà dei mercati del riscaldamento e raffrescamento hanno finora rallentato in maniera vistosa i progressi in questo ambito.

2.2. Novità assoluta della RED II è data dall'inserimento di norme relative all'autoconsumo di energia rinnovabile (articolo 21) e alle Comunità Energetiche Rinnovabili (articolo 22), vale a dire due strumenti di assoluta rilevanza per favorire il coinvolgimento attivo dei cittadini e per contrastare il fenomeno dell'aumento dei prezzi dell'energia¹⁴.

Quanto alla prima novità, gli Stati membri provvedono affinché i consumatori siano autorizzati a divenire autoconsumatori di energia rinnovabile, in modo da consentire loro di prendere parte alla transizione energetica.

Si tratta di un cambiamento significativo se si considera che la precedente direttiva offriva scarso aiuto ai cittadini che desideravano impegnarsi nella produzione di energia rinnovabile, lasciando alle politiche locali e nazionali le uniche forme di sostegno¹⁵.

Al contrario – e ciò va salutato con favore – la nuova legislazione ha introdotto e riconosciuto modalità innovative e talune garanzie che rendono i cittadini protagonisti degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

¹⁴ P. MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, pp. 306 e 307.

¹⁵ Cfr. R. J. HEFFRON, *Legal aspects of EU Energy Regulation: the consolidation of energy law across europe*, Oxford, 2016, *passim*.

La direttiva sostiene esplicitamente gli utilizzatori finali, favorendo così il ricorso alle rinnovabili. Più precisamente, gli autoconsumatori di energia rinnovabile (*rectius* i clienti finali), operando in propri siti ubicati entro confini definiti, producono energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo, ma possono altresì immagazzinarla o venderla, purché tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale.

La nuova disciplina non trascura la possibilità che un gruppo di autoconsumatori (composto da almeno due autoconsumatori) agisca collettivamente, in virtù di un accordo privato, e a condizione che si trovi nello stesso edificio o condominio.

In proposito, l'articolo 22 della direttiva RED II - fulcro della novellata cornice giuridica - disciplina le cc.dd. "Comunità di energia rinnovabile" (CER), basate sulla condivisione dell'energia prodotta, che sono qualificate come veri e propri soggetti giuridici autonomi, costituiti da un insieme di membri (come ad esempio persone fisiche, autorità locali e amministrazioni comunali) situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che, su base volontaria, si riuniscono per produrre e consumare energia elettrica pulita, secondo il principio di autosufficienza energetica¹⁶.

Più precisamente, le Comunità rinnovabili possono associare i loro membri con qualsiasi forma ammessa dalla normativa e devono obbligatoriamente essere "aperte". Vale a dire che deve essere possibile a qualsiasi soggetto residente nel quartiere poter aderire. E le condizioni di adesione devono essere tali da non pregiudicare il potenziale ingresso anche di soggetti vulnerabili e in stato di povertà energetica, consentendo loro di condividere i benefici della installazione di un impianto a fonte rinnovabile. Gli importi che i soggetti in situazione di povertà energetica possono effettivamente ottenere sono tanto più alti quanto minore è il costo di investimento supportato dalla Comunità. Il massimo contributo si può, dunque, ottenere ogni qualvolta si utilizzino impianti messi a disposizione, anche grazie a contributi pubblici, dai Comuni gratuitamente o a condizioni molto favorevoli.

¹⁶ V. P. MENGOZZI, *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, in *BlogDUE*, 30 marzo 2022.

Nel dare attuazione alla direttiva, gli Stati membri sono, dunque, chiamati a provvedere, affinché gli autoconsumatori siano autorizzati a produrre, anche per il proprio consumo, immagazzinare e vendere le eccedenze di produzione di energia elettrica rinnovabile, senza incorrere in procedure discriminatorie o sproporzionate e a oneri o tariffe. Inoltre, devono far in modo che gli autoconsumatori che si trovino nello stesso edificio, compresi condomini, possano esercitare collettivamente le attività di produzione e installazione dei sistemi di stoccaggio ed organizzare tra di loro lo scambio di energia rinnovabile prodotta presso il loro sito o i loro siti. A livello nazionale è, perciò, possibile distinguere tra autoconsumatori individuali e autoconsumatori collettivi di energia rinnovabile, purché eventuali trattamenti diversi siano debitamente giustificati. È ben evidente che il coinvolgimento di cittadini e autorità locali, non più soltanto nella veste di consumatori, ma altresì come produttori e gestori di energia pulita, rappresenta un valore aggiunto significativo, destinato sia ad attrarre maggiori investimenti a livello locale sia a determinare una maggiore responsabilizzazione della popolazione alla sfida della neutralità climatica.

Ed è pure apprezzabile che, gli Stati membri delineando un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle Comunità di energia rinnovabile (art. 22, par. 4, della direttiva), determinano una sempre più ampia inclusione della cittadinanza e concretizzano il principio di prossimità, avvicinando l'Unione europea ai suoi cittadini e assicurando un coinvolgimento delle amministrazioni nazionali e locali.

In effetti, per i singoli cittadini o per gruppi di aziende, era già possibile unirsi per finanziare l'installazione di un impianto condiviso e alimentato da fonti rinnovabili, ma non era assolutamente previsto che tale impianto potesse fornire periodicamente energia a più utenze. Ma se esiste una certezza rispetto all'evoluzione del settore energetico è che esso dovrà essere sempre più improntato alla condivisione.

D'altro canto è chiaro che lo sviluppo di queste nuove configurazioni permette di contrastare in modo diretto anche il problema della povertà energetica e dei costi di produzione elevati,

tracciando - sempre più nettamente - la strada verso l'autosostenibilità e l'efficientamento energetico¹⁷.

Il nuovo corso si traduce, quindi, in una vera e propria resilienza territoriale, laddove maggiore produzione di energia rinnovabile, prodotta e consumata localmente, porta a ridurre i costi per il suo trasporto, la dipendenza dalla rete e l'approvvigionamento da centrali a gas, con evidenti benefici a livello ambientale, sociale ed economico¹⁸.

3. Se il quadro appena delineato pone in luce le potenzialità delle Comunità energetiche, la cui introduzione sembra aver perfettamente colto il punto focale della questione e gli impellenti bisogni di inclusione, evidenziando una realtà promettente e in via di sviluppo in diversi Paesi del Nord Europa (Germania, Danimarca, Paesi Bassi), è pur vero che altrettanti Stati membri, tra cui l'Italia, potrebbero scontare il ritardo accumulato nella stesura dell'impianto normativo nazionale. Tant'è che, lo scorso 26 luglio, la Commissione europea ha avviato una serie di procedure di infrazione per il mancato recepimento di alcune direttive, tra cui proprio quella sulle Comunità energetiche, a cui l'Italia ha posto riparo con il decreto legislativo 199/2021, di revisione della legislazione nazionale.

Si tratta di un testo complesso e particolarmente atteso che rappresenta un cambio di rotta sulle energie rinnovabili e arriva in un momento di fermento e di incessanti richieste di incentivi da parte di tutti gli operatori del mercato¹⁹. Nello specifico, il decreto ha l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050.

¹⁷ Al riguardo, *ex multis*, C. CANDELISE, *Smart financing and empowerment: the use of crowdfunding in the energy sector*, 9th International Conference Improving Energy Efficiency in Commercial Buildings and Smart Communities, 2016.

¹⁸ Cfr. A. BOLLE, *How Cities Can Back Renewable Energy Communities: Guidelines For Local And Regional Policy Makers*, in *energy-cities.eu*, 2019.

¹⁹ Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 30 novembre 2021, il d.lgs 199/2021 - che ne dà attuazione - è finalmente approdato lo scorso 15 dicembre, con due anni di ritardo, nel *corpus* normativo del nostro ordinamento e mira ad accelerare gli obiettivi verdi nazionali.

È, però, il caso di evidenziare che la normativa italiana di adeguamento presenta alcune deviazioni rispetto alla normativa dettata dall'Unione. Infatti, l'Italia contribuirà all'obiettivo europeo da una posizione di retroguardia, vale a dire che provvederà a far sì che la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo sia pari al 30%.

Molto più attento e puntuale è l'adeguamento delle disposizioni relative alle Comunità energetiche rinnovabili (art. 31 del decreto). In particolare, vengono definiti i requisiti che i clienti finali dovranno rispettare per la loro costituzione. Pure, è stabilito che la Comunità, in quanto soggetto di diritto autonomo, deve tendere ad apportare benefici ambientali, economici o sociali ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera, non essendo direttamente finalizzata a realizzare profitti di natura finanziaria. La partecipazione ad esse deve essere aperta a tutti i consumatori, inclusi soggetti appartenenti a famiglie a basso reddito e vulnerabili e l'energia autoprodotta da tali Comunità dovrà essere prioritariamente utilizzata per l'autoconsumo istantaneo in sito, ovvero per la condivisione con i suoi membri, mentre l'energia eventualmente eccedentaria potrà essere accumulata e venduta anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile.

Ugualmente rilevano le modifiche apportate rispetto al passato all'estensione della potenza degli impianti fino ad 1 MW e perfettamente rispondenti al progetto dell'Unione, con ciò superando la principale critica della pregressa disciplina, ossia la potenza massima di 200 kW, ritenuti eccessivamente limitanti.

Nel complesso, le disposizioni varate dal legislatore italiano sono piuttosto in linea con i temi caldi del momento ed è chiara l'intenzione di proseguire la semplificazione del processo burocratico volto a recuperare il forte ritardo accumulato per installare i nuovi impianti rinnovabili e proseguire il percorso di decarbonizzazione.

Sicuramente l'entrata in vigore del decreto rappresenta un traguardo importante e impegnativo, ma non così lontano dalla portata dell'Italia che si avvicina ad esso con un ampio bagaglio, considerando che ha

già pienamente raggiunto gli obiettivi assegnati dalla RED I²⁰. Nondimeno, va precisato che, salvo per alcune previsioni immediatamente operative, il decreto RED II rinvia ad una nutrita serie di decreti ministeriali attuativi e, pertanto, il periodo di frenetica attività regolamentare non si è ancora concluso.

4. Ad ogni modo, mentre l'Italia era occupata a recepire (in ritardo) la direttiva RED II, in ambito sovranazionale i lavori continuavano a pieno ritmo verso la direttiva RED III, preceduta dal lancio da parte della Commissione europea del Pacchetto “Fit for 55”, presentato il 14 luglio 2021²¹. Il pacchetto include una serie di proposte legislative per la definizione di politiche climatiche idonee a raggiungere, entro il 2030, il nuovo target di riduzione delle emissioni di gas serra del 55%, rispetto ai livelli del 1990, con l'obiettivo di arrivare alla “carbon neutrality” per il 2050.

In quest'ottica, il pacchetto di proposte “Pronti per il 55%” mira a far sì che l'Unione europea sia pronta a realizzare i cambiamenti trasformativi necessari nella sfera sociale, economica e industriale attraverso un approccio innovativo. In altri termini, l'ambizioso obiettivo è quello di attribuire un ruolo centrale alle città e agli enti locali e regionali, convergendo verso di essi cospicui finanziamenti, idonei a rendere concreta ed effettiva la loro partecipazione alla transizione. Si tratta di una responsabilità collettiva e di una questione di solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale; infatti, per guidare attivamente la trasformazione piuttosto che subirla passivamente è doveroso che ciascuno (cittadini, enti, comunità etc) agisca secondo le proprie capacità e competenze, rispettando le diverse specificità nazionali e i diversi *background*. Le proposte sono altresì orientate a garantire una transizione equa (per combattere le disuguaglianze e la povertà energetica), competitiva (per offrire nuove

²⁰ Nel 2020, infatti, il contributo delle energie rinnovabili al consumo energetico complessivo si è assestato in Italia al 20 per cento, superando gli obiettivi fissati dalla prima direttiva europea sulle energie rinnovabili.

²¹ Cfr. F. MORRA, V. NOBILE, *Aiuti di Stato a energia, clima e ambiente. La Commissione europea cambia nome e accelera il passo*, in *ilSole24ore*, 22 gennaio 2022.

opportunità grazie a cambiamenti industriali e settoriali) e verde (per proteggere la natura).

L'azione della Commissione non si è comunque arrestata qui. Infatti, va segnalata la recentissima proposta volta ad inserire l'energia nucleare tra le possibili fonti rinnovabili. Tale proposta, giunta nei primissimi giorni di gennaio, muove dal presupposto che il nucleare sia fondamentale per favorire la transizione verso un'energia più pulita rispetto ai classici combustibili fossili. Ma, quantunque la Commissione ritenga necessario riconoscere che tale settore possa contribuire in modo determinante alla decarbonizzazione dell'economia dell'Unione, la proposta non ha ricevuto solo riscontri favorevoli; al contrario, essa ha scatenato più di una reazione contraria e ha dato vita ad una profonda spaccatura in Europa, che vede protagoniste, per ragioni antitetiche, Parigi e Berlino.

Se, invero, tale iniziativa è sostenuta con fermezza dalla Francia, che dal nucleare ricava il 70% circa della propria energia e sottolinea l'assenza di qualunque tipo di inquinamento atmosferico²², lo stesso non può dirsi per la Germania che si è espressa incondizionatamente e in più occasioni contro il nucleare, lamentando la produzione delle famose scorie radioattive e l'altissima necessità di acqua per il raffreddamento, che viene poi rilasciata ad alte temperature rispetto a quelle presenti in natura, causando uno sbilanciamento termico che provoca squilibri all'ambiente circostante.

Al di là del dibattito che ancora impegna studiosi e scienziati di diversa provenienza sull'opportunità dell'utilizzo dell'energia nucleare, valutazione che andrebbe lasciata soltanto agli esperti e non rimessa al chiacchiericcio di letteratura non specifica, il punto focale non è comunque impedire agli Stati che lo ritengono opportuno di investire nel nucleare, ma se considerare o meno tali investimenti sostenibili e, pertanto, accreditarli nel bilancio ordinario dell'Unione.

La lotta per il nucleare non ha, però, ancora raggiunto il suo *round* finale e il confronto su tale fonte di energia è destinato a tenere banco a lungo, anche perché la proposta deve essere ancora esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che avranno quattro mesi di tempo per compiere le loro valutazioni.

²² Essa non sfrutta alcun processo di combustione per ricavare l'energia.

5. Il contesto appena descritto è stato investito con violenza dall'onda lunga della guerra in Ucraina che, come noto, vede l'Unione europea protagonista con pacchetti di sanzioni, che si susseguono oramai quasi ogni giorno, diretti a colpire principalmente l'economia russa, con la consapevolezza, però, che essa sarebbe messa in ginocchio soltanto se si interrompesse completamente l'importazione di gas.

Significativa e rappresentativa della posizione della Commissione europea è la comunicazione presentata lo scorso 8 marzo, il cd. REPowerEU, per far fronte ai nuovi scenari geopolitici. Comunicazione piuttosto articolata e che si presta a numerosi spunti di riflessione.

In particolare, il piano prevede un quadro di aiuti immediato per cercare di riportare in equilibrio l'economia e per diversificare gli approvvigionamenti. Infatti, secondo la Commissione è possibile ricorrere a meccanismi di regolamentazione e trasferimento dei prezzi che contribuiscano a proteggere i consumatori oltreché il sistema economico.

Più precisamente, l'organo esecutivo dell'Unione è dell'avviso che, in risposta all'attuale situazione del mercato dell'energia e all'approccio restrittivo sulla possibilità per gli Stati membri di interferire, sia necessaria un'interpretazione estensiva dell'articolo 5 della direttiva 2019/944 sull'energia elettrica²³, in modo da concedere un margine di manovra maggiore alle autorità nazionali, soprattutto per quanto attiene la fissazione dei prezzi²⁴. Tale disposizione consentirebbe cioè agli Stati membri, alla luce delle attuali circostanze eccezionali, di fissare prezzi al dettaglio per le famiglie e per le microimprese. Come è facile intuire, la Commissione non omette di ricordare che gli interventi derogatori devono essere temporanei, trasparenti, non discriminatori e verificabili e devono essere conformi al principio di proporzionalità.

Il RePowerEU avanza pure una serie di proposte legislative, tutte accomunate dall'intento di raggiungere gradualmente l'indipendenza dalla fornitura di energia dalla Russia, riducendo fino a due terzi

²³ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

²⁴ Cfr. considerando n. 23 della direttiva (UE) 2019/944.

l'importazione di gas da tale continente entro la fine di quest'anno. L'Unione europea ha paventato la possibilità di fare incetta di gas naturale in tempi rapidi per garantire un uso intelligente delle infrastrutture esistenti e la sufficienza delle scorte entro il prossimo inverno, anche in caso di interruzione totale dagli impianti russi. A tal proposito, la Commissione si è impegnata a presentare una proposta legislativa, per assicurare un livello annuale di stoccaggio adeguato, garantendo che le infrastrutture presenti sul territorio dell'Unione siano riempite fino ad almeno il 90% della capacità entro il primo ottobre di ogni anno (ad oggi la media è del 25-30%).

In attesa dell'esito del processo legislativo, gli Stati membri dovrebbero muoversi come se la normativa fosse già stata disposta e adottare misure che assicurino tale accumulo di riserve in tempo utile per il prossimo inverno.

L'Italia, in prima linea, ha agito rapidamente per far fronte a tale contesto emergenziale e per difendere i cittadini e le imprese dalle conseguenze del conflitto, concordando con il governo algerino un aumento delle forniture di gas. Entro il 2024, essa riceverà circa 9 miliardi di metro cubi di gas in più all'anno e tale operazione dovrebbe consentire di ridurre di gran lunga le importazioni di gas dalla Russia.

Il conflitto può essere, dunque, un banco di prova utile a comprendere come cambieranno le politiche energetiche in Europa e nel mondo²⁵.

Vero è, infatti, che l'invasione dell'Ucraina e la connessa situazione di instabilità hanno evidenziato la necessità di accelerare la transizione e l'impellente bisogno di fornire un'ulteriore ed ennesima spinta alle energie rinnovabili, al fine di rendere il lento e virtuoso cammino verso la transizione energetica una vera e propria corsa di velocità. Ma altrettanto vero e facilmente intuibile è comprendere come la nuova minaccia rischi di provocare l'effetto contrario, imponendo all'Unione europea una brusca modifica dei suoi piani energetici e una riconsiderazione delle politiche adottate in questo campo.

A distanza di poche settimane dalle pressioni politiche sull'Unione provenienti dal continente russo e finalizzate a diminuire le esportazioni

²⁵ In tal senso, E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, in *BlogDUE*, 20 aprile 2022.

di gas, l'Unione è compatta nel voler dipendere sempre meno da tali forniture. Purtroppo, un potenziale e definitivo *stop* di forniture di gas russo avrebbe inevitabilmente un impatto diverso sugli Stati membri - caratterizzati da mix energetici diversi - e molti Paesi potrebbero avvertire l'esigenza di ricorrere a fonti più inquinanti, come il carbone o l'aumento dell'uso del petrolio.

Pertanto, se prima della guerra il processo energetico perseguiva soltanto l'obiettivo ambientale, consistente nell'affrancare le economie dai combustibili fossili, attualmente all'Unione serve modificare il suo approvvigionamento energetico e ridurre la dipendenza dalle materie prime russe e ciò potrebbe divenire l'alibi per il *revival* delle fonti inquinanti che sembra invece pronta ad abbandonare²⁶.

²⁶ Alla luce di quanto brevemente illustrato, il gas costituisce una vera e propria arma in mano alla Russia. Arma che il Presidente della Federazione Russa, Putin, non ha tardato ad utilizzare, lo scorso 27 aprile, tagliando la fornitura alla Polonia e la Bulgaria, dopo che questi due Paesi si erano dichiarati non disposti a pagare le tasse nella valuta russa. E se la risposta della Polonia è stata sin da subito molto netta, anche e soprattutto considerando che essa possiede uno dei più grandi giacimenti di gas liquido d'Europa, altrettanto non può dirsi per la Bulgaria, per cui sarà più complesso sopperire nell'immediato alla fornitura russa.