



NOTA N. 48

### UNIONE DELL'ENERGIA IL *WINTER PACKAGE* DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Il 16 febbraio scorso la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto di misure in materia di energia sostenibile e sicurezza energetica (*winter package*) volto a dotare l'Unione europea degli strumenti necessari per affrontare la transizione energetica globale - le cui premesse sono state gettate con l'Accordo di Parigi sul clima - e le possibili interruzioni dell'approvvigionamento energetico.

Il pacchetto fa parte di una serie di iniziative intraprese dalla Commissione europea per realizzare l'Unione dell'Energia, secondo quanto previsto dalla Strategia quadro lanciata nel febbraio 2015, che ha fissato alcuni obiettivi in materia di decarbonizzazione dell'economia, efficienza e sicurezza energetica, completamento del mercato unico dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.

Già annunciato nella Comunicazione sullo Stato dell'Unione dell'energia pubblicata nel novembre 2015<sup>1</sup>, il pacchetto si incentra sulla **sicurezza energetica** che è la prima delle cinque dimensioni su cui si basa l'Unione dell'Energia<sup>2</sup>. Per questa dimensione l'obiettivo dell'Unione europea è quello di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e di ridurre la dipendenza energetica attraverso la diversificazione delle fonti, dei fornitori e delle rotte di approvvigionamento. Nonostante i progressi in questa direzione, la citata Comunicazione ha rilevato che la **dipendenza energetica dell'UE è ancora molto forte**, con molti Stati dell'Europa dell'Est e dell'Europa centrale che dipendono esclusivamente da un unico fornitore (Russia). Inoltre, gli stress test regionali eseguiti nel 2014 hanno evidenziato che **l'Europa è ancora vulnerabile** in caso di interruzioni dell'approvvigionamento di gas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [COM\(2015\)572](#). Per maggiori dettagli sulla Comunicazione si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

<sup>2</sup> Le cinque dimensioni dell'Unione dell'energia sono: Sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energetica per contenere la domanda; decarbonizzazione dell'economia; ricerca, innovazione e competitività. Il Pacchetto "Unione dell'energia". Si veda al riguardo "Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici" [COM\(2015\)80 final](#). La Strategia fa parte del pacchetto Unione dell'energia varato nel febbraio 2014, che comprende anche le due seguenti comunicazioni: "Il Protocollo di Parigi - Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020" [COM\(2015\)81 final](#); "Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica. Una rete elettrica europea pronta per il 2020" [COM\(2015\)82 final](#).

<sup>3</sup> Tali test sono stati eseguiti al fine di valutare la resilienza del sistema del gas europeo per l'inverno 2014-2015 in vista del rischio evidenziato dalla controversia tra Russia e Ucraina sul gas. Le prove del 2014 hanno evidenziato che una

Le misure contenute nel pacchetto si prefiggono quindi di **rafforzare la resilienza** dell'Unione europea **in caso di interruzione delle forniture di gas** mediante una riduzione della domanda di energia, un aumento della produzione di energia in Europa, anche da fonti rinnovabili, l'ulteriore sviluppo di un mercato dell'energia ben funzionante e perfettamente integrato, la diversificazione delle fonti energetiche, dei fornitori e delle rotte. Intendono inoltre migliorare la trasparenza del mercato europeo dell'energia e creare maggiore solidarietà tra gli Stati membri<sup>4</sup>.

Il pacchetto è composto dai seguenti atti:

- proposta di regolamento in materia di sicurezza degli approvvigionamenti del gas,
- proposta di decisione sugli accordi intergovernativi nel settore energetico,
- strategia per il gas naturale liquefatto e lo stoccaggio del gas;
- strategia per il riscaldamento e il raffreddamento.

### **La proposta di regolamento in materia di sicurezza degli approvvigionamenti del gas<sup>5</sup>**

La proposta mira a garantire che tutti gli Stati membri si dotino degli strumenti adeguati al fine di prepararsi ad un'eventuale carenza di gas provocata da una perturbazione della fornitura o da una domanda eccezionalmente elevata. Essa migliora le azioni di prevenzione e mitigazione previste dal [regolamento \(Ue\) n. 994/2010](#) del Consiglio, al minor costo possibile per i consumatori.

Adottato a seguito della crisi energetica del 2009, il regolamento: ha introdotto una capacità tecnica - calcolata secondo la formula N-1 - che nel caso di guasto della principale infrastruttura di gas le infrastrutture rimanenti devono assicurare (norma di infrastruttura)<sup>6</sup>; ha definito uno standard di fornitura (30 giorni) che gli Stati membri devono assicurare alle abitazioni e ad altri consumatori vulnerabili, quali gli ospedali, in caso di temperature estreme, di domanda di gas eccezionalmente elevata o guasto della infrastruttura principale (norma di fornitura)<sup>7</sup>; ha posto l'obbligo agli Stati membri di designare un'autorità responsabile della fornitura incaricata anche della preparazione di piani d'azione preventivi a livello nazionale<sup>8</sup> e di piani di emergenza in caso di crisi<sup>9</sup>; ha istituito un Gruppo di coordinamento del gas che assiste la Commissione europea in questioni quali, tra l'altro, la sicurezza delle forniture del gas, le buone prassi, la valutazione dei piani d'azione

---

grave perturbazione delle forniture di gas dall'Est, ossia dalla Russia, continuerebbe ad avere oggi forti ripercussioni in tutta l'Unione, soprattutto nell'Europa orientale. Si veda al riguardo il [COM\(2014\)654](#) e il relativo [allegato](#).

<sup>4</sup> Si veda il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea del 16 febbraio 2016.

<sup>5</sup> [COM\(2016\)52](#) e [allegati](#) La proposta è accompagnata da una [valutazione di impatto](#), in lingua inglese, e da una [sintesi](#) in lingua italiana.

<sup>6</sup> Le infrastrutture rimanenti dovranno essere in grado di soddisfare la domanda totale di gas dell'area calcolata durante una giornata di domanda di gas particolarmente elevata che si osserva con una probabilità statistica di una volta ogni vent'anni. E' prevista una deroga per il Lussemburgo, la Slovenia e la Svezia.

<sup>7</sup> Le misure in tal senso non dovranno ostacolare il funzionamento del mercato del gas e influire sulla capacità di un altro Stato membro di garantire l'approvvigionamento dei clienti protetti.

<sup>8</sup> In particolare, i piani d'azione preventivi contengono, oltre ai risultati della valutazione del rischio, gli obblighi per le imprese di gas, le misure di prevenzione e si basano su misure di mercato (ad esempio, maggiore flessibilità della produzione, dell'importazione, diversificazione delle rotte, investimenti). Gli Stati membri possono anche decidere di adottare, parallelamente ai piani nazionali, dei piani preventivi comuni.

<sup>9</sup> I piani d'emergenza definiscono i ruoli e le responsabilità delle imprese del gas e delle autorità competenti, designano i responsabili incaricati di gestire la crisi, definiscono il contributo basato sulle misure di mercato e su quelle non di mercato (tra cui: ricorso a stoccaggio strategico del gas, uso obbligatorio di scorte di combustibili alternativi, aumento obbligatorio dei livelli di produzione, misure per la riduzione obbligatoria della domanda). Gli Stati membri possono anche decidere di adottare, parallelamente ai piani nazionali, dei piani d'emergenza comuni.

preventivi e dei piani di emergenza, il coordinamento con Paesi terzi e l'assistenza agli Stati membri più colpiti.

Introducendo l'obbligo per gli Stati membri di presentare una valutazione completa dei rischi e di elaborare i piani d'azione preventivi e i piani di emergenza, il regolamento ha reso la fornitura del gas in Europa più sicura. Inoltre, ha contribuito ad aumentare il livello di protezione degli Stati membri in quanto in materia di forniture e infrastrutture essi hanno dovuto rispettare i parametri UE.

Tuttavia, da una valutazione condotta dalla Commissione europea sono emerse alcune **lacune** che di fatto impediscono di rispondere efficacemente nei momenti di crisi<sup>10</sup>. Tali lacune sono ampiamente illustrate anche nella [valutazione di impatto](#) che accompagna la proposta<sup>11</sup>.

La prima di esse riguarda la **mancanza di cooperazione tra gli Stati**, che nell'ambito delle loro politiche di sicurezza degli approvvigionamenti hanno un approccio nazionale, soprattutto per quanto riguarda la conformità alla norma di fornitura.

Le altre lacune riguardano **fattori esterni non adeguatamente considerati**, legati soprattutto ai contratti di fornitura con i Paesi terzi e alle relative clausole, ai quali sia gli Stati membri che la Commissione europea non hanno accesso, se non per una parte limitata. Vi sono poi problemi di natura tecnica, generati da **infrastrutture insufficienti o non sufficientemente protette** e dalla **mancanza di capacità di flussi invertiti sui principali punti di interconnessione**. Infine, il **campo d'azione** del regolamento è limitato e non coinvolge le parti contraenti della Comunità dell'energia.

Al fine di superare le suddette lacune, la proposta introduce i seguenti elementi di novità:

- propone il **passaggio da un approccio nazionale ad un approccio regionale** nel predisporre le misure di sicurezza degli approvvigionamenti. Ciò consentirà un migliore coordinamento tra gli Stati e una valutazione più accurata dei rischi comuni, delle possibili crisi simultanee e delle risorse disponibili;
- introduce un **principio di solidarietà** in base al quale, come ultima soluzione, i paesi confinanti contribuiranno ad assicurare le forniture di gas alle abitazioni e ai servizi sociali essenziali;
- definisce **obblighi più dettagliati** per garantire la disponibilità dell'infrastruttura necessaria;
- **rafforza la cooperazione con i paesi vicini**: le parti contraenti della Comunità dell'energia saranno coinvolte nell'assicurare una prevenzione e una gestione più efficaci delle crisi energetiche ai confini con l'UE;
- propone un **miglior accesso all'informazione** e misure in materia di **trasparenza per alcuni contratti** rilevanti per la sicurezza degli approvvigionamenti che dovranno essere notificati automaticamente dalle compagnie di gas naturale alla Commissione europea e agli Stati membri al momento della stipula o delle modifiche.

Più nel dettaglio, per quanto riguarda la **cooperazione e il coordinamento regionali**, la proposta rafforza quanto previsto dalle norme vigenti, prevedendo l'**obbligo** per gli Stati membri di **elaborare congiuntamente** i piani d'azione preventivi, i piani di emergenza e le valutazioni regionali dei rischi, sulla base di modelli obbligatori<sup>12</sup> e secondo una

---

<sup>10</sup> [SWD \(2014\)325](#).

<sup>11</sup> La valutazione di impatto, disponibile in lingua inglese, è corredata da un [documento di sintesi](#) in italiano.

<sup>12</sup> Tali modelli sono contenuti negli allegati IV e V della proposta.

configurazione di regioni - già prevista dal Regolamento 994/2010 ma modificata - definita in base ai criteri della prossimità geografica, delle interconnessioni esistenti, della capacità di aggregare risorse, dello sviluppo e della maturità del mercato e delle strutture di cooperazione esistenti<sup>13</sup>. In base alla configurazione proposta, l'Italia farebbe parte della regione sudorientale assieme all'Austria, alla Croazia, all'Ungheria e alla Slovenia. Questa configurazione è dettata dallo schema di fornitura in caso di perturbazione delle importazioni dalla Russia.

I **piani d'azione preventivi** e i **piani di emergenza regionali** dovranno essere adottati, resi pubblici e notificati alla Commissione europea entro il **1° marzo 2019** e saranno **aggiornati ogni 4 anni**. Quest'ultima, sulla base della valutazione tra pari e sentito il gruppo di coordinamento sul gas li esaminerà ed emetterà un parere. Se riterrà che le misure previste non servano a mitigare i rischi individuati, non siano compatibili con altri scenari di rischio di un'altra regione, possano mettere a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti di un altro Stato membro o regione oppure ostacolare il funzionamento del mercato interno, potrà chiedere alle autorità competenti della regione di riesaminarli. Se ciò non avvenisse, la Commissione potrà decidere di imporre la modifica del piano in questione. La **valutazione dei rischi**, una volta approvata dagli Stati membri della regione interessata, sulla base di un meccanismo di cooperazione concordato, sarà notificata alla Commissione europea entro il **1° settembre 2018** e aggiornata, anch'essa, ogni 4 anni. Essa tiene conto di tutti i rischi pertinenti, quali catastrofi naturali e rischi tecnologici, commerciali, finanziari, sociali, politici e di altro tipo.

Per quanto riguarda l'**approccio adottato in caso di crisi**, la proposta prevede **tre livelli di intervento**, il primo dei quali coinvolge le compagnie del gas e le industrie pertinenti, il secondo gli Stati membri a livello nazionale o regionale e il terzo l'Unione europea, con funzioni di coordinamento. La proposta mira a far sì che in caso di crisi le compagnie di gas naturale e i clienti si affidino ai meccanismi di mercato il più a lungo possibile. Vengono riconosciuti i **tre livelli di crisi** già previsti dal regolamento vigente: preallarme, allarme e deteriorare la situazione della fornitura innescando un livello di allarme o di emergenza; il secondo è dato da una perturbazione della fornitura o da una domanda eccezionalmente elevata che però può ancora essere fronteggiata dal mercato stesso; il terzo livello è caratterizzato dalla necessità di varare **misure non di mercato** poiché l'offerta del gas non è in grado di soddisfare la domanda e di garantire la fornitura dei clienti protetti<sup>14</sup>. La dichiarazione dei livelli di crisi è presa dall'autorità competente dello Stato membro che trasmette alla Commissione europea tutte le informazioni pertinenti nonché le misure che intende intraprendere. In caso di stato di emergenza l'autorità mette in atto le misure previste dai Piani di emergenza, informando la Commissione. Quest'ultima verificherà che la dichiarazione emessa dall'autorità competente sia giustificata e valuterà la proporzionalità delle misure, i loro effetti sul mercato interno e sulla sicurezza dell'approvvigionamento negli altri Stati, subordinando eventualmente l'entrata in vigore delle misure in questione a determinate modifiche. Su richiesta dell'autorità competente in questione, la Commissione europea può dichiarare, secondo il caso, lo stato di emergenza a

---

<sup>13</sup> La configurazione è contenuta nell'Allegato I della proposta. Essa risponde all'esigenza di disporre di un numero limitato di Stati per regione al fine di elaborare piani di valutazione dei rischi e piani d'azione e di emergenza più efficaci. Le regioni proposte rappresentano pertanto una serie di sottogruppi della configurazione attualmente in vigore, definita dal regolamento sulle infrastrutture energetiche transeuropee, [Regolamento \(ue\) n. 347/2013](#).

<sup>14</sup> Le misure non di mercato sono previste nell'Allegato VII alla proposta.

livello regionale o dell'Unione, convocando il gruppo di coordinamento del gas<sup>15</sup>. In entrambi i casi **coordinerà** gli interventi delle autorità competenti assicurando lo scambio di informazioni, la coerenza e l'efficacia delle azioni a livello degli Stati membri e a livello regionale, coordinando le azioni concernenti i paesi terzi. Nel caso in cui la situazione dovesse deteriorarsi, come ultima ipotesi, sarà applicato il **principio di solidarietà** in base al quale qualsiasi aumento della norma di fornitura oltre i trenta giorni negli Stati membri la cui rete di trasporto è collegata allo Stato membro in situazione di emergenza, dovrà temporaneamente essere ridotto ai livelli normali (trenta giorni). Se nonostante ciò non è assicurata la fornitura ai clienti civili, ai servizi sociali essenziali e agli impianti di teleriscaldamento (clienti protetti) nello Stato membro in questione, la fornitura ai clienti diversi da quelli civili, dai servizi sociali o dagli impianti di teleriscaldamento negli Stati membri direttamente collegati ad esso sarà sospesa e il gas non fornito sarà inviato, in base a modalità tecniche, giuridiche e finanziarie concordate tra gli Stati, allo Stato membro in stato di emergenza. Tale misura si applicherà dal **1° marzo 2019** e riguarderà i servizi sociali essenziali e gli impianti di teleriscaldamento nella misura in cui questi rientrano nella definizione di "clienti protetti" nei rispettivi Stati membri. Per "**cliente protetto**", sia il regolamento 994/2010 che la proposta intendono il cliente civile collegato ad una rete di distribuzione del gas e, qualora gli Stati membri lo decidano, anche le PMI o i servizi sociali essenziali che insieme rappresentano al massimo il 20% del consumo totale annuo finale dello Stato membro, così come gli impianti di teleriscaldamento che servono i clienti civili, le PMI o servizi sociali. Gli Stati membri dovranno notificare alla Commissione europea le rispettive definizioni di clienti protetti entro il **31 marzo 2017**.

Per quanto riguarda la **capacità dell'infrastruttura**, la proposta perfeziona la formula N-1 disponendo che il suo calcolo, al fine di tenere conto della topologia e delle caratteristiche fisiche delle infrastrutture, dovrà essere accompagnato dal calcolo idraulico nazionale<sup>16</sup> e da simulazioni di scenari di perturbazione su scala UE, svolte dall'ENTSO del gas<sup>17</sup>, simili a quelle svolte per gli stress test del 2014. Tali simulazioni dovranno essere effettuate entro il **1° novembre 2017**. Relativamente all'**inversione dei flussi**, la proposta prevede che, contrariamente a quanto avviene attualmente, **la decisione di dotare un interconnettore di una capacità bidirezionale**, di potenziarne una esistente o di ottenere un'esenzione da tale obbligo come previsto dalla norma vigente, sia presa **congiuntamente** dai due Stati su entrambi i lati dell'interconnettore, **previa consultazione di tutti gli Stati** che si trovano lungo il corridoio di approvvigionamento del gas<sup>18</sup>, della Commissione europea e dell'ACER (Agenzia europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali di energia). Le proposte dovranno essere presentate **entro il 1° dicembre 2018** per tutti gli interconnettori esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento. La decisione adottata sarà inviata all'ACER che dovrà formulare un parere, tenendo conto anche delle eventuali obiezioni sollevate dagli Stati membri che si trovano lungo il corridoio di

---

<sup>15</sup> Se la richiesta viene da almeno due autorità nazionali la Commissione europea dichiarerà sicuramente lo stato di emergenza, previa le verifiche del caso.

<sup>16</sup> Come specifica la stessa Commissione europea, il calcolo idraulico è il risultato di una simulazione basata su un modello matematico che descrive il trasporto di gas all'interno di una rete (nazionale o regionale) tenendo conto della topologia e delle caratteristiche fisiche. Il modello prende in considerazione i vincoli di pressione ai punti di consegna e i profili della domanda. La simulazione dello scenario N-1 con un modello idraulico consentirà di determinare se il gas disponibile nel sistema è in grado di raggiungere tutti i punti di consegna in caso di perturbazione dell'infrastruttura principale di gas.

<sup>17</sup> European Network of Transmission System Operators for Gas, Rete europea di gestori del sistema di trasporto del gas (REGST).

<sup>18</sup> La procedura è stabilita nell'Allegato III della proposta.

approvvigionamento. Il parere sarà inviato alla Commissione europea che, in caso di disaccordo tra Stati, ma non solo, può adottare una decisione volta a modificare la decisione congiunta. Inoltre, nel caso in cui la decisione congiunta non sia stata presa entro un determinato periodo di tempo (4 mesi dalla presentazione della proposta da parte dei gestori del sistema di trasporto), la Commissione europea, sulla base degli orientamenti dall'ACER, deciderà al riguardo.

Per quanto riguarda la **cooperazione con i paesi vicini** la proposta prevede obblighi di reciprocità tra le parti contraenti della Comunità dell'energia e gli Stati membri. Tali obblighi riguarderanno il quadro di riferimento per la valutazione del rischio, la prevenzione dei rischi e l'adozione di misure di emergenza e saranno introdotti una volta che il regolamento sarà integrato nella Comunità dell'energia mediante un atto congiunto emanato al suo interno. Gli obblighi saranno validi solo una volta che la Commissione europea ne avrà confermato l'applicabilità con apposita decisione.

Per quanto riguarda lo **scambio di informazioni** la proposta aumenta le informazioni contrattuali che in base alla norma vigente le imprese del gas devono trasmettere alla Commissione europea. Innanzitutto tali dati non saranno più trasmessi in forma aggregata. Quindi, ai fini della valutazione dello stato di sicurezza dell'approvvigionamento a livello nazionale, regionale e dell'Unione, per i contratti di fornitura di gas della durata superiore ad un anno, oltre ai dati relativi alla durata, ai volumi totali annui e ai volumi medi mensili, ai volumi massimi giornalieri in caso di allarme e ai punti di consegna, le imprese dovranno notificare anche i volumi di gas minimi giornalieri, mensili e annui e le condizioni di sospensione delle forniture di gas. Inoltre, in circostanze debitamente giustificate, se vi è motivo di ritenere che un contratto possa compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento di uno Stato membro, di una regione o dell'Unione, l'autorità competente che opera nello Stato membro in cui l'impresa ha concluso il contratto, oppure la Commissione europea, può chiedere all'impresa di **trasmettere il contratto al fine di valutarne l'impatto sulla sicurezza dell'approvvigionamento**. Inoltre, la proposta stabilisce che le imprese che concludono o modificano contratti di fornitura della durata superiore ad un anno che individualmente o cumulativamente con altri contratti con lo stesso fornitore forniscono oltre il 40% del consumo annuo di gas naturale nello Stato membro in questione, dovranno notificarli all'autorità competente e alla Commissione europea. L'obbligo di comunicazione si applica anche agli accordi commerciali pertinenti per l'esecuzione del contratto di fornitura del gas.

La proposta è stata trasmessa ai parlamenti nazionali ai sensi del protocollo n. 2 del TUE e del TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La sua base giuridica è l'articolo 194 del TFUE, che reca disposizioni in materia di energia e di sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

La Commissione europea afferma che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà in quanto la sicurezza degli approvvigionamenti e la corretta risposta in caso di crisi non possono essere garantite in modo sufficiente dai singoli Stati membri ma possono essere conseguite in modo più efficace grazie ad una azione di coordinamento condotta a livello dell'UE.

Essa è inoltre conforme al principio di proporzionalità in quanto al fine di risolvere le carenze dell'attuale sistema prevede un rafforzamento della cooperazione regionale basato su norme UE senza tuttavia introdurre prescrizioni superflue.

## La proposta di decisione sugli accordi intergovernativi nel settore energetico<sup>19</sup>

La proposta mira a garantire la conformità degli accordi intergovernativi al diritto dell'Ue e a migliorarne la trasparenza. Come sottolineato dalla Strategia quadro per un'Unione dell'Energia varata nel febbraio 2015, un elemento importante per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, e del gas in particolare, è infatti la piena conformità al diritto UE da parte degli accordi per l'acquisto di energia stipulati con i paesi terzi<sup>20</sup>. La Strategia ha previsto quindi la revisione della [Decisione 994/2012/UE](#) relativa allo scambio di informazioni riguardo agli accordi intergovernativi fra Stati membri e paesi terzi al fine di rendere tali accordi maggiormente conformi al diritto UE.

La decisione 994/2012/UE dispone che tutti gli accordi intergovernativi vigenti e le relative modifiche debbano essere sottoposti alla Commissione europea ai fini di una **valutazione di conformità** con le norme in materia di concorrenza e di mercato interno dell'energia. Tuttavia, secondo quanto afferma la Commissione nella relazione di valutazione sull'applicazione della decisione<sup>21</sup>, essa non si è rivelata efficace a causa della natura **ex post** delle verifiche di conformità. Infatti, nessuno degli Stati membri ai quali la Commissione europea aveva sollevato dubbi di conformità è riuscito ad annullare o rinegoziare gli accordi non conformi, a causa della complessità del quadro giuridico (diritto pubblico internazionale) che non prevede una clausola sospensiva o risolutiva<sup>22</sup>.

La Commissione europea pertanto ha predisposto una proposta di modifica della decisione volta a garantire la conformità degli accordi intergovernativi al diritto dell'UE ai fini del buon funzionamento del mercato interno, a migliorare la trasparenza degli stessi e a rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri.

In particolare, la proposta inserisce alcuni elementi di novità, tra cui la **valutazione ex ante** da parte della Commissione europea, alla quale dovranno essere trasmessi tutti i progetti di accordi intergovernativi o di modifica di accordi esistenti prima della conclusione dei negoziati formali. La Commissione europea avrà **6 settimane** per informare lo Stato membro interessato di eventuali perplessità sulla compatibilità del progetto con le norme UE in materia di concorrenza e di mercato interno dell'energia e **12 settimane** per emettere un parere. Decorsi questi termini senza che la Commissione abbia fornito una risposta o emesso un parere, si desume che non sollevi obiezioni. Nel frattempo lo Stato non potrà firmare, ratificare o approvare il progetto di accordo o la modifica di un accordo intergovernativo. Per quanto concerne gli accordi vigenti, è previsto che entro e non oltre tre mesi dall'entrata in vigore della decisione questi siano trasmessi alla Commissione europea che avrà **9 mesi** per condurre una **valutazione ex post** e informare gli Stati membri su eventuali perplessità circa la conformità degli stessi con le norme UE.

La proposta **estende** poi il **campo d'applicazione della decisione vigente anche agli strumenti non vincolanti**, quali ad esempio i *memoranda* d'intesa o le dichiarazioni

---

<sup>19</sup> [COM\(2016\)53](#). La proposta è accompagnata da una valutazione di impatto in lingua inglese, [SWD\(2016\)27](#), e da un documento di sintesi in italiano, [SWD\(2016\)28](#).

<sup>20</sup> Ciò è stato sottolineato anche dal Consiglio europeo del [marzo 2015](#), che ha auspicato una maggiore trasparenza degli accordi e una loro maggiore compatibilità con le disposizioni UE in materia di sicurezza energetica.

<sup>21</sup> [COM\(2015\)54](#).

<sup>22</sup> Dei 124 accordi notificati, il 40% riguardava l'approvvigionamento, l'importazione o il transito di prodotti energetici. Per 17 accordi (circa un terzo) la Commissione europea ha manifestato dubbi circa la compatibilità con le disposizioni in materia di energia e di concorrenza, invitando 9 Stati membri interessati a modificare o annullare gli accordi per sanare tali incompatibilità.

congiunte, ad eccezione degli accordi tra imprese. Anche in questo caso sono previsti obblighi di comunicazione per gli Stati membri, che dopo la loro adozione dovranno trasmetterli alla Commissione europea. Quest'ultima li sottoporrà a valutazione e se riterrà che le loro misure di attuazione siano in contrasto con le norme UE in materia di concorrenza e mercato dell'energia, potrà informare lo Stato interessato.

Inoltre, la proposta rafforza le norme vigenti in materia di trasparenza e riservatezza stabilendo che se lo Stato membro che assolve gli obblighi di comunicazione non specifica - **entro tre mesi** dall'entrata in vigore della decisione - che le informazioni trasmesse sono considerate riservate, la Commissione provvederà a **renderle accessibili a tutti gli Stati membri** in formato elettronico sicuro. Nel caso ritenga che siano riservate metterà a disposizione una sintesi che la Commissione europea provvederà a rendere accessibile nel rispetto delle norme vigenti.

Per quanto concerne le altre disposizioni vigenti, viene mantenuto l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione europea l'intenzione di avviare negoziati con gli Stati terzi e di tenerla informata sugli andamenti degli stessi. La Commissione continuerà, come avviene tuttora, a fornire consulenza su richiesta dello Stato membro interessato su come evitare incompatibilità con il diritto UE e potrà partecipare ai negoziati in qualità di osservatrice.

La proposta è stata trasmessa ai parlamenti nazionali ai sensi del protocollo n. 2 del TUE e del TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Come per la decisione 994/212/UE, la base giuridica è l'articolo 194 del TFUE, che reca disposizioni in materia di energia e di sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

La Commissione europea afferma che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà in quanto la valutazione condotta dagli Stati membri non è sufficiente né soddisfacente per garantire la conformità degli accordi intergovernativi al diritto UE.

Essa è inoltre conforme al principio di proporzionalità in quanto l'introduzione di un controllo obbligatorio *ex ante* è risultata l'approccio meno oneroso per evitare accordi intergovernativi incompatibili con il diritto UE.

## **La strategia per il gas naturale liquefatto e lo stoccaggio del gas<sup>23</sup>**

La Strategia presentata dalla Commissione europea è volta a valorizzare le potenzialità del gas naturale liquefatto (GNL) e dello stoccaggio per rendere il mercato del gas il più diversificato possibile. Al fine di superare la vulnerabilità dovuta alla crescente dipendenza dalle importazioni occorre infatti assicurare che il mercato del gas resti flessibile e capace di reagire alle fluttuazioni dell'approvvigionamento. Poiché l'Unione europea è il più grande importatore di gas naturale al mondo, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento è di primaria importanza ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti e della concorrenza. La Comunicazione sullo stato di attuazione dell'Unione dell'energia, come già affermato, ha sottolineato che occorre assicurare l'accesso al GNL per tutti i paesi europei.

---

<sup>23</sup> [COM\(2016\)49](#). La Strategia è accompagnata da un documento di lavoro della Commissione, [SWD\(2016\)23](#), disponibile in inglese.

Negli ultimi anni il GNL ha rappresentato il 10% delle importazioni di gas nell'Unione europea. I paesi dell'Europa occidentale hanno accesso ad importanti terminali di GNL e a mercati del gas liquidi, pertanto risultano più resilienti alle possibili interruzioni rispetto ai paesi che dipendono da un unico fornitore, quali quelli della regione del Baltico e dell'Europa centro e sud-orientale. Per tali paesi il GNL potrebbe fornire un grande contributo in termini di diversificazione delle fonti.

Al fine di promuovere l'accesso al GNL come fonte alternativa l'Unione europea dovrà agire su tre fronti:

- garantire la realizzazione dell'**infrastruttura** necessaria per consentire agli Stati membri di beneficiare dell'accesso ai mercati internazionali di GNL, sia direttamente che attraverso altri Stati membri;
- completare la realizzazione del **mercato interno** per inviare i corretti segnali di prezzo;
- rafforzare la **cooperazione con i partner internazionali** per promuovere mercati di GNL liquidi, trasparenti, e di dimensioni globali.

A ciò si aggiungono anche interventi sugli **impianti di stoccaggio** del gas al fine di garantire la sicurezza e la resilienza sul piano energetico in periodi di gravi perturbazioni dell'approvvigionamento.

Per ciascuno dei citati aspetti, la Strategia analizza gli interventi necessari e presenta dei punti d'azione.

Per quanto concerne le **infrastrutture**, la distribuzione sul territorio dell'Unione non è ottimale e spesso i terminali sono sotto utilizzati<sup>24</sup>. Occorre pertanto costruire nuovi terminali laddove sono mancanti o migliorare quelli esistenti. I punti d'azione elaborati dalla Strategia prevedono il sostegno ai gruppi di alto livello che hanno individuato alcuni **progetti prioritari** nell'Europa centrale e sud-orientale (CESEC), nel Baltico (BEMIT) e nell'Europa sud-occidentale, con l'invito agli Stati membri ad accelerare l'adozione di decisioni finali su di essi. Dovranno inoltre essere intensificate le analisi dei costi/benefici al fine di determinare quali terminali GNL e quali ulteriori interconnessioni siano da preferire. Per quanto concerne i finanziamenti, la Commissione europea dovrebbe garantire che i promotori dei progetti siano a conoscenza delle possibilità offerte dai fondi europei, ad esempio il FEIS.

Relativamente al **completamento del mercato interno del gas**, occorrerà rimuovere gli ostacoli di natura regolamentare, commerciale e legale al fine di garantire l'accesso di alcuni mercati agli hub del gas. I punti d'azione della Strategia si rivolgono sempre alle regioni dell'Europa centrale e sud-orientale, del Baltico e dell'Europa sud-occidentale. Per quanto riguarda ad esempio la seconda regione le autorità di regolamentazione dovranno elaborare un piano d'azione volto a consentire una corretta applicazione del terzo pacchetto dell'energia<sup>25</sup> aprendo il prima possibile il mercato Baltico del gas e a individuare le misure

---

<sup>24</sup> Il 20% rispetto ad una media complessiva del 33%. Si veda al riguardo il documento di lavoro che accompagna la Strategia, [SWD \(2013\)23](#).

<sup>25</sup> [Direttiva 2009/72/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE e [Direttiva 2009/73/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE.

necessarie a creare una zona a mercato unico; per la terza regione occorrerà operare a livello tecnico e politico per favorire il completamento dell'asse orientale del gas al fine di collegare meglio la Penisola iberica al mercato del gas.

Per quanto concerne la cooperazione con **partner internazionali**, l'Unione europea dovrà fare in modo che non vi siano limitazioni alla libertà degli scambi, al fine di godere appieno delle opportunità che derivano dalla globalizzazione del mercato del GNL, grazie alla prossima realizzazione di hub anche in Australia e negli Stati Uniti. I punti d'azione prevedono che la Commissione europea: avvii consultazioni con l'Australia; prosegua il suo impegno con i fornitori attuali e potenziali tra cui il Qatar, la Nigeria, l'Egitto, l'Angola, il Mozambico, l'Algeria, gli Usa e il Canada; cooperi con gli altri importatori di GNL quali il Giappone. La Commissione dovrà inoltre verificare che gli accordi intergovernativi in materia di GNL siano conformi al diritto dell'UE.

Per quanto riguarda gli **impianti di stoccaggio** dovrebbe essere migliorata l'efficacia e l'efficienza dell'uso dello stoccaggio a livello transfrontaliero tra Stati membri e a livello regionale, sia in condizioni normali che in situazioni di crisi. I punti d'azione prevedono che gli Stati membri garantiscano un adeguato accesso fisico allo stoccaggio, che operino più strettamente con i paesi confinanti e che elaborino piani d'azione regionali preventivi e d'emergenza, come previsto dalla proposta di revisione sulla sicurezza degli approvvigionamenti del gas.

## **La strategia per il riscaldamento e il raffreddamento**<sup>26</sup>

Come annunciato dalla Strategia quadro per l'Unione dell'Energia, la Commissione europea propone un'iniziativa - la prima nel settore - volta a rendere il riscaldamento e il raffreddamento degli edifici e delle industrie più efficienti e più sostenibili.

Il riscaldamento e l'aria condizionata rappresentano insieme il 50% del consumo energetico dell'Europa e assorbono il **68%** delle importazioni di gas. Ciò è dovuto ad una serie di fattori, quali:

- **edifici datati**, costruiti quando i requisiti di efficienza energetica erano quasi inesistenti, che spesso presentano dispersione di calore o di freddo, con caldaie (a gas, a gasolio e a carbone) e sistemi di riscaldamento elettrici più vecchi del loro ciclo di vita tecnico;
- **basso tasso di ristrutturazione (1%)**, per mancanza di fondi e di competenze necessarie;
- **ricorso alle energie rinnovabili ancora limitato (18% contro il 75% di combustibili fossili)**, nonostante il loro impiego sia in aumento;
- **eccessivo spreco di energia** proveniente dai processi industriali.

La Strategia, che è accompagnata da un [dettagliato documento](#) di lavoro della Commissione, mira a integrare l'efficienza di riscaldamento e raffreddamento nelle politiche energetiche dell'Unione, attraverso una serie di interventi volti ad eliminare la dispersione energetica degli edifici, a massimizzare l'efficienza e la sostenibilità dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento, a integrare tali sistemi nel sistema dell'energia elettrica e a sostenere l'efficienza energetica nell'industria.

---

<sup>26</sup> [COM\(2016\)51](#). La strategia è accompagnata dal documento di lavoro [SWD\(2016\)24](#), disponibile in inglese.

A tal fine la Strategia identifica una serie di azioni volte a:

- **Facilitare la ristrutturazione degli edifici.** La Commissione, nel corso del riesame della direttiva sulla prestazione energetica dell'edilizia<sup>27</sup>, intende elaborare una serie di misure volte a: facilitare la ristrutturazione degli immobili; diffondere modelli di efficienza energetica di provata validità per gli edifici scolastici e ospedali pubblici; utilizzare le revisioni delle caldaie per fornire informazioni sull'efficienza energetica; diffondere sul mercato sistemi di autocertificazione volontaria per edifici non residenziali. Invita poi gli Stati membri a rivedere le leggi sulla proprietà al fine di trovare un modo di ripartire tra proprietari ed inquilini i guadagni derivanti dall'efficienza energetica; garantire che una quota dei finanziamenti a favore dell'efficienza energetica siano erogati a famiglie in situazione di precarietà; sensibilizzare i consumatori; sostenere i soggetti attivi a livello locale e regionale, sull'esempio di iniziative quali il Patto dei sindaci, o le Città e comunità intelligenti.
- **Incoraggiare il ricorso alle energie rinnovabili.** Nel prossimo riesame delle direttive sulle energie rinnovabili<sup>28</sup>, sulla prestazione energetica nell'edilizia, sull'assetto del mercato dell'elettricità<sup>29</sup> saranno considerate le modalità per promuovere la sostituzione di caldaie obsolete alimentate a combustibili fossili con sistemi di riscaldamento efficienti basati sulle rinnovabili e per aiutare gli enti locali nelle strategie di promozione delle soluzioni basate sulle rinnovabili. Sarà inoltre incoraggiata la predisposizione di un sito *web* con strumenti di confronto dei costi e dei benefici nel ciclo di vita dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento, per incentivare l'uso delle rinnovabili nella produzione di calore, compresa la cogenerazione.
- **Riutilizzare l'energia di scarto dell'industria.** Nell'ambito del "Piano strategico per le tecnologie energetiche" la Commissione intende: integrare i risultati delle tavole rotonde con il settore industriale nelle iniziative di Ricerca e sviluppo dell'Unione; promuovere la cogenerazione basata sull'uso delle tecnologie rinnovabili e del calore di scarto; prendere in esame nuove tecnologie per il riscaldamento a bassa temperatura in campo industriale. La Commissione europea intende inoltre valutare una serie di soluzioni già applicate in alcune città europee, tra cui l'alimentazione diretta per mezzo di sistemi di riscaldamento di zona. E' il caso di Gothenburg (Svezia), dove il 90% delle abitazioni è riscaldata con calore di scarto proveniente dagli impianti industriali presenti nelle vicinanze o da cogenerazione, attraverso una rete di zona di 1000 Km. Un'altra soluzione al vaglio è l'utilizzo di sistemi di cogenerazione e di condizionatori ad assorbimento per raffreddare le abitazioni attraverso una rete di zona, come avviene ad esempio a Vienna<sup>30</sup>.
- **Coinvolgere maggiormente i consumatori.** Nell'ambito del riesame dell'assetto del mercato dell'elettricità e delle direttive sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, la Commissione esaminerà le modalità per incentivare i cittadini a partecipare al mercato dell'energia attraverso la produzione e il consumo decentralizzati dell'energia elettrica. Inoltre intensificherà la collaborazione con le associazioni europee dei consumatori.

---

<sup>27</sup> [Direttiva 2010/31/UE](#).

<sup>28</sup> [Direttiva 2009/28/CE](#).

<sup>29</sup> Nel luglio 2015 la Commissione europea ha lanciato una [consultazione sul riassetto del mercato interno dell'energia elettrica](#), conclusasi nell'ottobre 2015.

<sup>30</sup> Si veda al riguardo la [nota informativa](#) della Commissione europea.

- **Sviluppare sistemi intelligenti.** La Commissione sottolinea l'importanza di promuovere reti, misurazioni, case ed edifici intelligenti. Sempre nell'ambito del riesame dell'assetto del mercato dell'elettricità e delle direttive sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica la Commissione europea prenderà in esame, tra l'altro, le norme per integrare l'accumulazione termica nei meccanismi di flessibilità e riequilibrio della rete e le modalità per incentivare l'uso delle rinnovabili nella produzione di calore e la diffusione di soluzioni, sistemi e apparecchiature pienamente interoperabili per edifici intelligenti. Tra le altre iniziative previste, quella di estendere le attività della campagna "Build up Skills" (rafforzare le competenze)<sup>31</sup> anche agli esperti dell'energia e agli architetti, al fine di migliorare la formazione degli addetti all'edilizia. Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa "Finanziamenti intelligenti per edifici intelligenti", la Commissione intende facilitare l'aggregazione di progetti di piccole dimensioni in pacchetti capaci di attirare investimenti, incoraggiare gli Stati membri a istituire sportelli unici per gli investimenti a basse emissioni di carbonio, incoraggiare le banche al dettaglio a offrire prodotti per la ristrutturazione di edifici dati in affitto e divulgare le migliori pratiche relative al trattamento fiscale delle ristrutturazioni.

---

*A cura di Patrizia Borgna*

---

<sup>31</sup> Si tratta di una iniziativa della Commissione europea volta a migliorare la formazione di personale di cantiere e di installatori nel settore degli edifici, con l'intento di aumentare il numero di operai qualificati in grado di garantire edifici a energia quasi zero e ristrutturazioni che garantiscano elevate prestazioni energetiche.