

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea Specialistica in Politiche dell'Unione Europea



TESI DI LAUREA

EUROPEIZZAZIONE DELLE POLITICHE ENERGETICHE E
LA STRATEGIA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE:
IL CASO DELL'ITALIA

RELATORE: Prof.ssa Patrizia Messina

Laureando: EMANUELE COSENZA
matricola N. 551832

ANNO ACCADEMICO 2009/2010

SOMMARIO

Introduzione.....	1
-------------------	---

Capitolo 1

L'uropeizzazione delle politiche pubbliche nei Paesi dell'Unione Europea

1.1 Dallo studio sull'integrazione alla ricerca sull'uropeizzazione.....	5
1.2 Il <i>misfit</i> quale condizione necessaria del cambiamento.....	9
1.3 Il disegno della ricerca.....	12
1.4 I meccanismi della pressione adattativa e possibili direzioni del cambiamento.....	15
1.5 Lo studio dei fattori interni: istituzioni e strategie degli attori.....	17
1.6 I limiti delle spiegazioni sull'impatto.....	19

Capitolo 2

La politica dell'Unione Europea per la produzione di elettricit  da fonti rinnovabili di energia: un nuovo approccio nella politica energetica della Comunit 

<i>Premessa</i>	23
2.1 Il lento processo verso una politica energetica comune dell'Unione Europea.....	25
2.2 Il principio dello sviluppo sostenibile nella policy comunitaria. Da Lisbona a Göteborg.....	40
2.3 Gli obiettivi della policy comunitaria per l'energia sostenibile.....	46

2.3.1 Il Libro Verde 1996 Energia per il futuro le fonti energetiche rinnovabili.....	46
2.3.2 Il Libro Bianco Europeo 1997 Piano di azione della Comunità.....	48
2.3.3 Il Libro Verde sull'approvvigionamento energetico 2000.....	49
2.4 Gli strumenti regolativi della policy comunitaria per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.....	52
2.4.1 La Direttiva 96/92/CE sul mercato unico interno dell'energia elettrica: un nuovo modello dell'industria elettrica.....	52
2.4.2 La Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.....	58
2.5 Gli Strumenti finanziari.....	61
2.5.1 Il Programma "Energia intelligente per l'Europa" 2003-2006 e 2007-2013.....	61
2.5.2 I sistemi di incentivo alle Fonti di Energia Rinnovabili nell'Unione Europea: rischio ed efficacia.....	66
2.6 Bilancio e prospettive future per lo sviluppo delle energie rinnovabili: i nuovi obiettivi per il 2020 dell'Unione Europea.....	69

Capitolo 3

Il cambiamento della policy ed il processo di coevoluzione fra dinamiche nazionali e pressioni europee

<i>Premessa</i>	75
3.1 La situazione energetica dell'Italia: il problema di un mix energetico squilibrato.....	76
3.2 L'evoluzione della normativa italiana per le energie rinnovabili.....	83
3.2.1 La politica elettrica nei primi anni Novanta fra trasformazioni domestiche e diffusione della politica comunitaria.....	83
3.2.2 La trasposizione della direttiva 96/92/CE e la riforma del settore elettrico italiano.....	87

3.2.3 L'attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da FER nell'ordinamento italiano.....	93
3.3 Efficacia delle politiche di supporto alle FER in Italia: il provvedimento CIP 6/92 ed il meccanismo di incentivo dei Certificati Verdi.....	94
3.4 Le strategie regionali in favore delle FER nell'ambito dei fondi strutturali: un'opportunità di sviluppo locale sostenibile.....	100
Conclusioni.....	107
Riferimenti bibliografici.....	111
Testi dei Trattati.....	119
Documenti consultati.....	120

Introduzione

Questo lavoro di ricerca ha per oggetto lo studio dei cambiamenti indotti nella *policy* nazionale dai processi di europeizzazione mettendo a confronto evoluzioni esterne ed interne nei processi di formazione delle politiche pubbliche.

Affronteremo il tema della politica energetica, analizzando nello specifico l'evoluzione della politica per la produzione di energia elettrica a partire da fonti di energia rinnovabile, alla luce dei cambiamenti intervenuti in Europa ed in Italia nel corso degli anni Novanta nella struttura della *policy* nazionale in seguito all'affermarsi di un nuovo paradigma di *policy* a livello europeo.

La scelta di concentrare l'attenzione sulle trasformazioni avvenute nel campo della politica energetica a seguito dell'intervento europeo (di cui la politica per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili costituisce un sottoinsieme particolarmente interessante sul piano dello sviluppo economico e sostenibile) è motivata da ragioni diverse.

La politica energetica, non è semplicemente assimilabile alle altre politiche economiche, dato che hanno una valenza strategica per tutti i paesi industrializzati e per quelli in via di industrializzazione.

Per molto tempo la politica energetica è stata custodita gelosamente dai governi nazionali, nonostante la Comunità si fosse sviluppata sin dalle sue origini, proprio grazie ad una cooperazione in campo energetico come fu quella rappresentata dall'esperienza CECA 1951-EURATOM 1957. Solo a partire dagli anni Ottanta le proposte comunitarie hanno cominciato a rappresentare un fattore di rilievo per il funzionamento dei settori energetici nazionali passando attraverso l'integrazione dei mercati¹. Si è cominciato da questo punto in poi, a trattare il settore dell'energia come qualsiasi altro settore economico,

¹ Cfr. da The Internal Energy Market, COM (1988) 238

inquadrandolo dunque, nelle pratiche e nelle norme del Mercato Unico e nel principio dello sviluppo sostenibile.

L'obiettivo primario della Comunità, è stato quello di far fronte alla diffusa presenza, all'interno dei mercati, di forti monopoli nazionali, proponendo un modello di gestione innovativo, improntato su un nuovo metodo organizzativo dell'industria soprattutto nel settore elettrico (De Paoli 2002), sulla spinta dei processi di privatizzazione e liberalizzazione intrapresi negli Stati Uniti ed in Inghilterra, basato sulla logica della concorrenza e sull'apertura ai privati, fortemente incongruente rispetto agli assetti preesistenti a livello dei diversi Stati membri europei (Francia e Italia su tutti).

Questo nuovo approccio alla politica per l'energia dell'Unione Europea, è ispirato dal principio della sostenibilità ambientale che guida tutte le politiche europee ed è caratterizzato dagli obiettivi di crescita comunitari tracciati dal Consiglio di Göteborg sullo sviluppo sostenibile.

Riguardo al caso italiano che andremo ad affrontare, l'incongruenza fra struttura e principi di *policy* che si delineano a livello comunitario da una parte e realtà nazionale dall'altra, risulta evidente. La politica elettrica italiana segue il filone del forte intervento pubblico nel settore, il quale attraverso le nazionalizzazioni, ha controllato tutti gli aspetti della politica, anche grazie alla creazione delle grandi imprese pubbliche monopoliste (Enel) e verticalmente integrate. In tal senso, il caso italiano presenta un elevato livello di *misfit* fra il paradigma di *policy* nazionale per l'energia e quello adottato a partire dagli anni Novanta a livello sovranazionale.

La nostra analisi verterà sull'incidenza generata dallo sviluppo di una politica energetica comune avente come principio fondamentale quello dello sviluppo sostenibile, nella *policy* nazionale, cercando di stabilire se la *policy* comunitaria e quella che si sviluppa a partire dagli anni Novanta in Italia si influenzino vicendevolmente.

In questo modo cercheremo di definire il grado di *convergenza*, *discrasia* o *co-evoluzione* fra *policy* europea e *policy* adottata a livello nazionale.

La scelta di esaminare un settore come quello della politica energetica, facendo riferimento in particolare alla produzione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabile, oltre che essere utile nell'affrontare dal lato teorico il rapporto fra dinamiche europee ed interne dell'uropeizzazione, risulta motivato inoltre da questioni riguardanti l'assoluta rilevanza del tema.

In un contesto di approvvigionamento energetico critico come quello in cui versa non solo l'Italia, ma diversi stati membri dell'Unione, ormai sempre più dipendenti dalle importazioni, verrà dato spazio agli interventi per la produzione dell'energia elettrica tramite fonti di energia rinnovabile, quale opportunità di una nuova politica energetica promossa a livello comunitario e recepita a livello nazionale, basata sulla produzione di "energia pulita" seppur in quantità parziale rispetto alla produzione totale.

Le variabili che agiscono a livello nazionale riguardo obiettivi, principi e strumenti della *policy* saranno particolarmente importanti per poter valutare le dinamiche innescate dall'uropeizzazione in un settore come quello delle fonti rinnovabili, il quale offre grandi opportunità sia dal punto di vista della soluzione dei problemi legati al fabbisogno energetico, sia dello sviluppo di un'industria del rinnovabile a livello locale.

Capitolo 1

L'Europeizzazione delle politiche pubbliche nei Paesi dell'Unione Europea

1.1 *Dallo studio dell'integrazione alla ricerca sull'uropeizzazione*

Fino ai primi anni Novanta, gli studi aventi per oggetto l'Europa, hanno seguito dinamiche legate al progressivo sviluppo dell'integrazione europea. Gli interrogativi ai quali si è cercato di rispondere fino a questo periodo storico, riguardavano il perché del processo di integrazione, nonché l'individuazione delle forze che lo hanno prodotto e che ne hanno determinato diversi esiti in differenti aree di *policy* considerate.

A partire dai primi anni Novanta in poi, l'attenzione degli studi inerenti l'Europa, si evolve, passando dagli studi sulla natura dell'integrazione europea, a quelli sull'uropeizzazione. Gli studi sull'uropeizzazione, investono sia il processo di costruzione che quello di istituzionalizzazione della Ue, sia gli effetti che essa produce sugli stati membri o potenziali membri a diversi livelli di governo e rispetto a diverse dimensioni (Hix e Goetz 2001). Tali studi, della cosiddetta "seconda generazione"², concentrano la loro attenzione sull'*impatto* che l'integrazione europea ha sui sistemi politici nazionali e sui processi interni.

Quello che accomuna la maggior parte delle ricerche sull'uropeizzazione è soprattutto la natura degli interrogativi a cui si cerca di rispondere ovvero: qual è l'impatto, l'influenza che i processi di sviluppo a livello dell'Unione europea esercitano sui sistemi degli stati membri,

² Radaelli C. M., Schmidt, V. A. (2004), *Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues*, in "West European Politics", Special Issue (a cura di) Radaelli, C. M., Schmidt, V. A., *Policy Change and Discourse in Europe*, vol. 27, n. 2, pp. 1- 2.

nonché la direzione in cui cercare le risposte a questi interrogativi ovvero nei sistemi politici nazionali (Radaelli e Schmidt 2004).

Nonostante la mancanza di chiarezza, di una definizione condivisa ed un uso differenziato del termine³, gli studi sul processo di europeizzazione hanno progressivamente acquisito un peso crescente e risultano essere molto diffusi nel settore degli studi che hanno come oggetto l'Europa.

Le prime definizioni mettevano in evidenza come l'europeizzazione fosse principalmente un processo mediante il quale l'integrazione europea "colpisce" le istituzioni ed i processi nazionali, ovvero come l'europeizzazione fosse una "conseguenza" del processo di integrazione (Olsen 1996).

Simili definizioni sono state adottate anche da altri studiosi che condividono tale prospettiva (Hix e Goetz 2001), secondo i quali l'europeizzazione rappresenterebbe un "prodotto" dell'integrazione europea che agisce sui sistemi politici nazionali, ed affermano che il processo di europeizzazione non racchiude in sé quello di integrazione, ma si limiterebbe a riflettere l'influenza di quest'ultima su specifici settori e su dinamiche generali dei sistemi nazionali.

Gli studiosi che adottano una prospettiva *top-down* hanno invece utilizzato il concetto dell'europeizzazione in due differenti modi. Il primo utilizza il termine *Europeanization* per descrivere "l'emergere e lo sviluppo a livello europeo di distinte strutture di governance, cioè di istituzioni politiche, giuridiche e sociali, associate alla risoluzione di specifici problemi di politica pubblica, che formalizzano le interazioni fra gli attori, e di policy network specializzati nella formulazione di regole europee" (Cowles, Caporaso e Risse 2001).

Considerata in questa accezione, l'europeizzazione viene quindi descritta come un'ulteriore evoluzione del processo di integrazione e non

³ Olsen (2002) considera cinque significati distinti del termine.

come una conseguenza di quest'ultima e viene definita come *variabile indipendente* che agisce su istituzioni, politiche e processi interni.

Il secondo descrive l'uropeizzazione come "*processo incrementale atto a ri-orientare la direzione e la forma della politics in cui il grado delle dinamiche politiche ed economiche promosse a livello europeo diventa parte sia delle logiche organizzative delle politics che del policy-making nazionale*" (Ladrech 1994). Con questa accezione, il termine uropeizzazione connoterebbe i processi ed i meccanismi attraverso i quali la costruzione delle istituzioni a livello europeo genererebbe processi adattativi a livello domestico.

Tuttavia, Morlino (1999) e Radaelli (2000), sottolineano che spesso, gli studi riferiti al concetto di uropeizzazione, privilegiano un utilizzo "estensivo" del concetto, argomentando come il termine "*Europeanization*" sia stato utilizzato per spiegare processi di cambiamento culturale, formazione di nuove identità, cambiamento di *policy*, innovazioni amministrative e processi di modernizzazione.

Nel tentativo di evitare una considerevole confusione nella letteratura e per tenere fede a ragioni pragmatiche, Radaelli (2000) sottolinea come il concetto di uropeizzazione non debba essere confuso con altri termini attigui, quali ad esempio *convergenza*, *armonizzazione* o *omogenizzazione* (fenomeni che l'autore definisce conseguenze del processo di uropeizzazione), né con il termine *integrazione* (senza la quale l'uropeizzazione secondo l'autore non esisterebbe). In sostanza gli autori citati tentano di circoscrivere il fenomeno di uropeizzazione, argomentando in favore di un utilizzo parsimonioso del termine e sostenendo che i processi di uropeizzazione potrebbero svolgersi in maniera differente nei diversi ambiti di indagine, ovvero in quelli di *polity*, *politics* e *policy*.

A questo proposito alcuni studiosi (Radaelli 2000, 2003; Börzel 2002; Morlino 2002; Fabbrini 2003) hanno focalizzato la loro attenzione su una definizione di uropeizzazione a più dimensioni, all'interno delle quali,

per chiarezza analitica, separano alcuni processi chiave di questo complesso fenomeno, cercano di costruire disegni per l'indagine empirica.

Gli studi che abbracciano questa prospettiva di analisi, sostengono che il fenomeno di europeizzazione sia un processo composto da almeno due direzioni: *ascendente* e *discendente*⁴, specificando che tale processo si manifesta con meccanismi ed effetti diversi a seconda delle aree di policy indagate e a seconda del paese in oggetto.

Seguendo questo punto di vista, l'europeizzazione potrebbe definirsi come un processo di *costruzione* di istituzioni sopranazionali, di regole formali ed informali e di politiche pubbliche (decision-making) e la loro *diffusione* (implementation) nei sistemi politici nazionali (Börzel 2002).

Prendere in considerazione la dimensione del fenomeno di europeizzazione significa quindi non più soltanto analizzare la fase ascendente del processo di integrazione, inteso come la costruzione di istituzioni e di politiche europee comuni, ma anche quella discendente, ovvero le modalità di recepimento delle decisioni comunitarie nel modello istituzionale e di policy degli stati membri.

Queste considerazioni teoriche sul fenomeno di europeizzazione, hanno consentito di porre l'attenzione sull'impatto (fase discendente) delle istituzioni e delle politiche europee, all'interno di un paese membro.

Per *impatto* si può intendere come sottolineato da Morlino (2006): "l'effetto trasformativo o adattativo che istituzioni e politiche europee generano direttamente o indirettamente sulle istituzioni di governo, sulle modalità di rappresentanza nel paese, anche a livello regionale o locale, sulle strutture amministrative interne, sulle politiche interne sia nel modo in cui queste vengono decise che sui contenuti, ma anche nel modo in cui gli

⁴ Cfr. Börzel, T. A. (2002) Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Setting: Member State Responses to Europeanization, in "Journal of Common Market Studies", vol. 40, n. 2, p. 195.

input che vengono dal paese membro incidono su istituzioni e politiche europee in un classico circuito di *feedback*⁵”.

L'uropeizzazione rimanderebbe quindi alle *pressioni adattative* che la politica europea esercita sui livelli nazionali e subnazionali degli stati membri. Tale pressione può essere rilevata stabilendo in che misura le politiche comunitarie risultino essere congruenti o incongruenti con quelle nazionali.

1.2 Il *misfit* quale condizione necessaria del cambiamento

Cerchiamo ora di stabilire in che modo il processo di integrazione e più generalmente quello di europeizzazione può essere riferito all'ambito domestico delle *policies*, *politics* o *polities* e quali siano le condizioni che fanno sì che ci si possa aspettare un cambiamento domestico in risposta alle pressioni adattative. Se effettuiamo uno studio delle *policies*, *politics* o *polities*, esistono due condizioni per aspettarsi un cambiamento domestico in risposta all'europeizzazione (Börzel 2000).

La prima condizione presuppone che l'europeizzazione debba essere “inconveniente”, cioè che si debba essere in presenza di un certo grado di *misfit* (incompatibilità) fra processi, *policies* ed istituzioni a livello europeo da una parte, e processi, *policies* e istituzioni a livello domestico dall'altra. Il grado di incongruenza (*misfit*) costituirebbe pressioni adattative, le quali rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente per indurre al cambiamento.

La seconda condizione suppone l'esistenza di alcuni fattori di facilitazione (o di mediazione), quali attori e o istituzioni, capaci di mediare le pressioni adattative a livello domestico.

Inoltre Börzel e Risse (2000), distinguono due tipi di *misfit* attraverso i quali il processo di europeizzazione esercita pressione

⁵ Cfr. Morlino, L. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, p. 22.

adattativa sugli stati membri. Le politiche europee secondo questi studiosi potrebbero generare un “*policy misfit*” fra struttura e forme di regolazione della *policy* europea e quelli presenti a livello domestico. In questo senso le politiche europee possono cambiare gli obiettivi di *policy* nazionale, standard di regolazione, strumenti e tecniche per ottenere risultati nella *policy*.

Allo stesso modo questi studiosi affermano che l’europeizzazione può causare “*institutional misfit*” apportando cambiamenti nella bilancia di potere istituzionale. È questo il caso del decentramento istituzionale ad esempio, in cui le istituzioni territoriali vengono rafforzate dal trasferimento del potere decisionale (Börzel 1999).

Secondo un’analisi effettuata da Börzel (2000), esistono due prospettive per interpretare e per concettualizzare i processi adattativi di risposta all’europeizzazione le quali pongono un’enfasi differente fra loro riguardo la natura dei fattori di facilitazione.

Nella prima prospettiva improntata sulla logica della *conseguenzialità* di cui si fa interprete la corrente teorica dell’istituzionalismo razionale (March e Olsen 1998), il *misfit* presente fra il livello europeo e quello domestico in ambiti quali processi, politiche ed istituzioni, fornirebbe agli attori sociali e o politici nuove opportunità e contrasti nel perseguimento dei loro interessi.

Il cambiamento in questo senso verrebbe visto dagli attori nazionali come una redistribuzione di potere a livello domestico, che dipenderebbe dalla capacità razionale degli attori domestici di sfruttare questa opportunità per diminuire i contrasti interni e massimizzare i benefici portati dalla redistribuzione di risorse. Secondo questa prospettiva di stampo razionale, due fattori di mediazione con effetti opposti influenzano la capacità degli attori interni:

- L’esistenza delle *strutture di veto* all’interno di un Paese membro viene vista in questo approccio come una dispersione di potere all’interno del sistema politico.

Maggiore è il numero degli attori che partecipano al decision-making, maggiori saranno le difficoltà da affrontare per favorire il consenso necessario ad indurre cambiamento in risposta alle pressioni europee.

- L'esistenza di *istituzioni formali* le quali potrebbero fornire agli attori interni risorse materiali e di idee necessarie a sfruttare le nuove opportunità provenienti dal livello sopranazionale e quindi promuovere adattamento domestico.

In questo modo, la prospettiva istituzionalista razionalista sostiene come l'europeizzazione porti a cambiamento attraverso un differente rafforzamento degli attori a livello domestico che è il risultato di una redistribuzione di risorse.

Viceversa, la prospettiva neofunzionalista di tipo sociologico enfatizza la "*logica dell'appropriatezza*" ed i processi di persuasione (March e Olsen 1998). Secondo questa prospettiva, le politiche, le norme, e le conoscenze collettive, presenti a livello europeo, esercitano una pressione adattativa sui processi a livello domestico, poiché non in linea con questi ultimi. Questa prospettiva parte dal presupposto che l'europeizzazione è percepita come l'emergere di nuove regole, norme e pratiche e strutture di significato alle quali gli stati membri sono esposti e che devono essere incorporate all'interno delle proprie strutture domestiche (Börzel 2000).

Due fattori di mediazione influenzano il grado di *misfit* che risulta nell'internalizzazione di nuove norme e nello sviluppo di nuove identità:

- La presenza di "*agenti del cambiamento*" altrimenti definiti come *interpreti delle norme* situati nel contesto domestico i quali persuadono gli attori a ridefinire interessi ed identità attraverso processi di social learning.
- La presenza di una "*cultura politica*" e di altre istituzioni informali che contribuiscono alla costruzione del consenso

(*consensus-building*), ed alla divisione dei costi (*cost-sharing*).

Quindi, l'istituzionalismo sociologico sostiene che l'europeizzazione conduce ad un cambiamento domestico attraverso processi di learning collettivo il quale risulterebbe nell'internalizzazione delle norme e nello sviluppo di nuove identità e non soltanto ad una mera redistribuzione di risorse fra gli attori istituzionali presenti a livello domestico.

Visto in questa prospettiva, il *misfit* costituisce la condizione iniziale per lo sviluppo di processi di socializzazione che porterebbero alla formazione di network di attori, definiti *comunità epistemiche* (Börzel 2000) capaci di influenzare la conoscenza e l'agenda normativa.

L'esistenza dei *norm entrepreneurs* e di una cultura orientata al consenso da adito a cambiamenti domestici qualora norme, idee e conoscenze collettive presenti a livello europeo, non siano in linea con quelle a livello domestico. Questa logica istituzionalista di tipo sociologico del cambiamento domestico incorpora meccanismi normativi e cognitivi dell'europeizzazione quali *policy framing* e *norm diffusion* (Börzel 2000).

1.3 Il disegno della ricerca

Questo studio prende in considerazione gli effetti domestici del cambiamento nell'ambito della politica energetica con particolare attenzione al settore delle energie rinnovabili.

Le dinamiche innescate dai processi di europeizzazione nell'area della *policy* risultano particolarmente interessanti per analizzare gli effetti domestici del cambiamento.

Saranno individuati quindi i processi legati al fenomeno di europeizzazione che possono investire le politiche pubbliche in tutti gli elementi che compongono la *policy*.

Tali cambiamenti investono gli obiettivi ed i principi di una determinata politica pubblica. Inoltre i cambiamenti legati al processo di

europizzazione possono apportare cambiamenti negli strumenti normativi (direttive, regolamenti) e finanziari (aiuti di stato, programmi di incentivo) di una politica pubblica.

In alcune aree di *policy* l'Unione Europea prescrive l'adozione di un determinato modello di *policy* o *policy paradigm*. Radaelli (2000) sottolinea come in tali situazioni, gli stati membri siano invitati ad apportare modifiche all'interno del proprio modello di *policy* in accordo con quello che è il modello proposto a livello europeo.

L'europizzazione potrebbe manifestarsi anche in termini dello stile che contraddistingue una politica pubblica, facendo sì che essa diventi meno conflittuale, meno corporativista, meno pluralista oppure più o meno regolativa (Radaelli 2000).

In questa sede siamo interessati a rilevare i cambiamenti innescati dalla politica comunitaria nella struttura della *policy* domestica, con l'obiettivo di capire se tali cambiamenti producano un cambiamento anche nello stile della *policy* indagata.

Dopo aver analizzato come si è formata la *policy* europea nel settore dell'energia, ricostruiremo a partire dal contesto nazionale italiano, il processo di diffusione del nuovo modello che caratterizza la struttura della *policy* europea e la sua interazione con i processi interni.

La ricostruzione dei processi di europizzazione "dal basso" consente di individuare in modo più preciso qual è l'effettiva influenza dell'impatto della *policy* europea sulla struttura della *policy* nazionale.

In ultima analisi cercheremo di capire quale sia il grado di cambiamento intercorso per quanto riguarda la politica energetica in Italia, tenendo conto di alcuni possibili scenari che possono verificarsi in risposta alle pressioni adattative provenienti dal livello europeo quali:

- *Inerzia*: situazione in cui vi è un'assenza di cambiamento. Questa condizione potrebbe verificarsi nel caso in cui un paese membro sostiene che l'architettura, le scelte e i

modelli di policy presenti a livello sopranazionale siano profondamente dissimili rispetto a alle pratiche presenti a livello domestico. L'inerzia potrebbe portare ad un ritardo nella trasposizione delle direttive ed a ritardi di implementazione;

- *Assorbimento* (Radaelli 2000 e Börzel 2000): indica il cambiamento come adattamento. Le strutture domestiche presentano un misto fra resistenza e flessibilità. Esse possono assorbire cambiamenti non fondamentali senza modificare in modo sostanziale strutture e logiche di comportamento politico interni. In questo caso potrebbe configurarsi un basso grado di cambiamento.
- *Accomodation* (Radaelli 2000 e Börzel 2000): questo concetto non deve essere confuso con quello di trasformazione. Gli stati membri adattano i processi, politiche ed istituzioni esistenti al loro interno senza apportare cambiamenti sostanziali dal punto di vista istituzionale. Grado modesto di cambiamento.
- *Trasformation* (Börzel 2000): gli stati membri rimpiazzano politiche, processi ed istituzioni interne con altrettante nuove e differenti dalle proprie. Alto grado di cambiamento.
- *Retrenchment* (inteso come trinceramento): secondo Radaelli (2000) questo rappresenta un effetto molto paradossale, il quale implica come la *policy* nazionale possa diventare meno europea di quello che era precedentemente all'impatto.

1.4 Meccanismi della pressione adattativa e possibili direzioni in risposta al cambiamento

Per valutare il grado di cambiamento ci serviremo del meccanismo della compatibilità/incompatibilità fra politica europea e politica domestica delineato dagli autori Cowles, Caporaso e Risse (2001). Con questo modello cercheremo di fornire uno schema generale sull'impatto, concentrandoci sul concetto di "*goodness of fit*" inteso come virtù della corrispondenza.

Il meccanismo della compatibilità/incompatibilità, indaga quali siano i problemi e le conseguenze quando si ha compatibilità, compatibilità parziale oppure incompatibilità fra norme e direttive europee ed assetto normativo ed istituzionale interno dello stato membro.

Il meccanismo generale dell'impatto, secondo questa teoria, produrrebbe una forte spinta al cambiamento, esercitata dalle politiche europee sugli assetti nazionali. In tal senso, l'uropeizzazione spingerebbe al cambiamento, esercitando una pressione generale all'adattamento. Nel caso in cui si verificassero cambiamenti al livello europeo, se essi sono in linea con gli assetti nazionali (*goodness of fit*), si riscontrerà poca o nessuna pressione all'adattamento, in caso contrario (*poor fit* o *misfit*), ci sarà una forte pressione all'adattamento. Tuttavia, è da aggiungere, che pur essendo presente una pressione all'adattamento, i sistemi nazionali o locali potrebbero semplicemente non rispondere. In tal caso si verificherebbe un deficit di implementazione, non essendosi verificati cambiamenti a livello nazionale o subnazionale⁶.

In altre parole, se vi è alta compatibilità (*goodness of fit*, intesa come *virtù della corrispondenza*), non vi sarà discrasia fra norme europee e funzionamento delle istituzioni e delle norme interne, nel senso che le norme europee non avranno nessuna difficoltà di attuazione nell'assetto

⁶ Come sottolineato da Prontera, A. (2008), *L'uropeizzazione della politica energetica in Italia e Francia*, Macerata: Edizioni Università di Macerata, p. 19.

interno, in quanto si è già in una situazione di convergenza fra norme, strumenti e paradigmi di *policy* sopranazionali e quelli presenti all'interno stato membro. In questo senso, l'impatto non si vede neanche. Se in caso contrario vi è incompatibilità, si sarà allora in presenza di *misfit*, e nel momento in cui norme e direttive europee devono essere applicate all'interno dello stato membro, vi sarà una pressione più o meno forte per cambiare ed adattare l'assetto interno in modi e gradi differenti a seconda della distanza e dell' incompatibilità tra norme europee e realtà normativo-istituzionale locale.

Il funzionamento effettivo di questo meccanismo, può essere spiegato meglio esaminando tre possibilità⁷:

- se non è necessario un grande adattamento strutturale e la pressione per quell'adattamento è bassa, è improbabile che un'istituzione resista a mutamenti nel suo ambiente i quali siano coerenti con i propri principi costitutivi.
- se vi è incompatibilità e la pressione all'adattamento è alta, vi sarà uno scarso cambiamento istituzionale proprio a causa dell'enorme discrasia fra strutture di *policy* europee ed interne, con queste ultime che tenderanno a difendere la propria integrità ed identità.
- situazione intermedia, in cui, le pressioni all'adattamento sono significative, ma abbastanza basse per essere superabili dagli attori interni. In questa ipotesi, strutture ed attori sono importanti per capire quello che può succedere.

Per essere più precisi, potremmo dire che il meccanismo di compatibilità/incompatibilità, evidenzia come, una volta varata una

⁷ Come sottolineato da Morlino, L., Fargion, V., Profeti, S. (2006) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Bologna: Il Mulino, p. 27.

decisione europea e constatato che questa sia compatibile, parzialmente incompatibile o del tutto incompatibile con istituzioni e norme interne, allora si avranno differenti reazioni sia nella fase di incorporazione della decisione nel sistema giuridico interno, sia nella fase di concreta messa in opera della decisione stessa.

Dato che il grado di adattamento di un paese alla pressione europea, dipenderà anche dalla presenza o dall'assenza di fattori di mediazione.

In tal senso, avremo un approccio a tre fasi: europeizzazione, pressione all'adattamento e fattori di mediazione (Prontera 2008). Il tema dei fattori di mediazione, della loro esistenza e la definizione del loro ruolo, risulta importante all'interno del modello appena illustrato per spiegare gli esiti effettivi della pressione al cambiamento. Il loro utilizzo può essere chiamato in causa per fornire spiegazioni ad hoc tutte le volte che le ipotesi principali del modello in questione non siano verificate.

L'approccio legato alla compatibilità/incompatibilità, lascia indefinite le concrete modalità di mutamento o non mutamento. Partire dal presupposto che i processi di europeizzazione producano pressioni adattative, non è condizione sufficiente a produrre mutamento domestico. Pertanto, la correlazione tra pressione adattativa e risposta adattativa sarebbe tutt'altro che lineare (Gualini 2005).

1.5 Lo studio dei fattori interni: Istituzioni e strategie degli attori.

Seguendo quanto analizzato fin ora, le trasformazioni a livello nazionale, non possono essere fatte risalire soltanto a stimoli provenienti dall'alto, ma come detto, risultano essere piuttosto il frutto di una dinamica di interdipendenza fra differenti fattori interni ed esterni che si incontrano, rafforzandosi o indebolendosi a vicenda.

Il processo di europeizzazione riguarda un continuo arbitraggio fra differenze nazionali, differenti pressioni all'adattamento, differenti

istituzioni di mediazione e risposte⁸. In questo modo resta difficile stabilire quale sia il reale ruolo svolto dall'Europa e i meccanismi attraverso i quali essa agisce, senza analizzare il cambiamento a partire dai contesti in cui esso stesso si manifesta, cioè "dal basso".

Le analisi del *policy-making* comunitario hanno ampiamente dimostrato come nei più svariati settori di *policy* la produzione di politiche o decisioni europee non può essere determinata o controllata da un singolo stato, essendo frutto dell'interazione di un numero elevato di attori istituzionali e non, attivi a livello nazionale, sub-nazionale ed europeo.

Quindi, se è vero che i singoli governi e gli altri attori nazionali possono partecipare al *policy-process* comunitario ed influenzarlo, è altrettanto vero che essi non possono determinarne gli esiti (Fabbrini; Morata 2002).

Il cambiamento viene interpretato e decifrato a seconda delle mappe cognitive ed i paradigmi organizzativi presenti all'interno delle istituzioni domestiche, quindi a seconda del grado di istituzionalizzazione di una organizzazione, di una relazione sociale o di un sistema politico.

Risulta necessario in tal senso analizzare da vicino il sistema degli attori presi in considerazione, individuarne i caratteri specifici e tendenze evolutive nel lungo periodo per poter spiegare al meglio le modalità dei cambiamenti osservate e la loro portata, evitando di partire da una spiegazione esterna al sistema di attori considerato.

Gli input europei sono interpretati e modificati alla luce di tradizioni, istituzioni, identità e risorse nazionali secondo modalità che limitano il grado di convergenza e omogeneizzazione (Olsen 2002).

In questo senso, il ruolo effettivo svolto dal *policy-making* comunitario rispetto alle evoluzioni che avvengono a livello nazionale, è comprensibile solamente se ci si colloca su un piano diverso ed

⁸ Cfr Caporaso, J. (2008) "The Three Worlds of Regional Integration Theory" in *Europeanization, New Research Agendas*, a cura di Graziano, P., Vink, M., P. , Palgrave MacMillan: Chippenam e Eastbourne. p. 31.

analizzando come questi input provenienti dal livello sopranazionale interagiscono con dinamiche istituzionali ed attori nazionali.

Tali attori, possiedono risorse e strategie in continua evoluzione e le loro dinamiche devono essere considerate nel lungo periodo. Per valutare e comprendere i meccanismi reali dell'europeizzazione e per cercare di fornire una spiegazione dei fenomeni ad essa correlati, si devono ricostruire, a partire dai contesti locali, le modalità concrete con cui le politiche europee interagiscono con le dinamiche di lungo periodo già esistenti a livello nazionale, rafforzando, indebolendo o amplificando queste ultime.

1.6 I limiti delle spiegazioni sull'impatto

L'approccio della compatibilità/incompatibilità, non è stato esente da critiche. Gli autori Cowles, Caporaso e Risse (2001), partono da due assunti che portano ad una eccessiva semplificazione empirica del fenomeno in analisi.

Il primo, presuppone che istituzioni burocratiche e non, ed interessi connessi, mantengano comportamenti unitari ed omogenei. Tale approccio tende ad ignorare la frammentarietà di istituzioni e interessi in gioco. Dunque, l'assunto andrebbe respinto e risulterebbe necessaria un'analisi empirica della situazione esistente, che tenga conto dei singoli casi di reazione e di adattamento.

E' possibile ipotizzare reazioni differenti, sia nella fase di recepimento della norma, sia nella fase della concreta applicazione di questa. Si può passare dal semplice assorbimento della norma stessa, al tentativo di trasformarla o tentare di influenzare le proprie rappresentanze pubbliche e private per cambiare la decisione presa, fino ad arrivare al non assorbimento di fatto (Morlino; Fargion; Profeti 2006).

Con il secondo assunto, si da per scontato che le istituzioni democratiche dei paesi membri, siano ben consolidate e stabili e che gli

attori siano ben definiti ed abbiano piena consapevolezza delle loro strategie.

In questo modo, si tende a presentare come ineluttabile e passiva la trasformazione dei sistemi nazionali, minimizzando il ruolo degli attori politici, sociali ed economici nazionali nelle evoluzioni in corso, rappresentandoli meramente come difensori dello status quo.

Inoltre, si rischia di contribuire a creare una visione pacifica delle relazioni esistenti all'interno dei diversi settori, non tenendo conto che i cambiamenti potrebbero essere visti come un'opportunità da alcuni attori, per trasformare un sistema istituzionale che tende a circoscrivere le loro capacità ed il loro raggio di azione.

La prospettiva dell'incompatibilità quindi, presuppone che le istituzioni domestiche si trovino tutte nello stesso stato, o che siano in grado di opporre la stessa resistenza, forte o debole che sia.

Questo assunto, risulta non corretto, poiché non ipotizza una situazione in cui un paese membro stia attraversando una difficile crisi o una transizione democratica, con le proprie istituzioni principali che vengono messe in discussione e che potrebbero essere cambiate o addirittura delegittimate. Non risulterebbe valido inoltre, qualora un paese si trovasse in una situazione di consolidamento, più precisamente, di adattamento delle proprie istituzioni democratiche⁹.

In altre parole, risulta difficile fotografare con un'immagine statica, la fluidità e le ridefinizioni di processi e istituzioni in analisi.

In tutti questi casi di incompatibilità in un contesto di crisi, o di consolidamento democratico, l'ipotesi più probabile non è che vi sia resistenza o opposizione (difesa dell'identità e dell'integrità), ma piuttosto

⁹ Come sottolineato da Morlino, L., Fargion, V., Profeti, S. (2006) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Bologna: Il Mulino, p. 28- 29. Gli autori affermano che Cowles, Caporaso e Risse (2001), hanno gettato luce su un meccanismo importante, ma che così strutturato, risulterebbe particolarmente inadatto allo studio di casi quali quello italiano e a diversi altri casi dell'Europa Meridionale ed Orientale. Il meccanismo dell'incompatibilità potrebbe essere secondo loro, applicato al massimo a una decina di paesi dell'Unione, ma anche per questi casi si potrebbero riscontrare fasi di crisi o di cambiamenti in atto.

la ricerca da parte degli attori, di quella che potrebbe essere la condotta più *appropriata* (Börzel 2000 e Olsen 2002), cioè quella maggiormente conforme alle regole, al ruolo e all'identità, che appartenere ad una comunità politica o a un gruppo comporta.

In questo caso, gli attori saranno divisi fra l'*appropriatezza* derivante dall'appartenere all'Unione Europea e quella derivante dall'essere i leader di un certo paese, il quale però si trova in una situazione di crisi o di scarso consolidamento istituzionale. Essi sceglieranno di accettare l'*appropriatezza europea*, qualora l'applicazione delle norme poste dall'Unione porterà dei benefici al paese interessato. Sarà necessario in questi casi, distinguere fra più identità : quella europea potenzialmente più debole, quella nazionale e quella subnazionale, potenzialmente più forti, che potrebbero però trovarsi in una fase di crisi (Morlino; Fargion; Profeti 2006).

In questo senso, la scelta di una condotta appropriata, sembra essere la risultante di un'interpretazione delle regole o dei condizionamenti, fatta per realizzare propri obiettivi interni, acquisendo risorse e modificando la situazione interna utilizzando regole europee nella direzione più consona alla realizzazione di linee politiche proprie. Viene superata così, la logica della consequenzialità, basata su calcoli ed incentivi personali legata ad un approccio razionale rispetto al processo di europeizzazione, in favore di un approccio dell'adeguatezza a *più dimensioni*.

Il problema del cambiamento legato all'europeizzazione, è stato spesso posto in modo riduttivo, senza tenere conto molte volte, che più che una pressione al mutamento, ciò che si verifica è una *co-evoluzione* delle politiche europee e nazionali, le quali si possono rafforzare o indebolire a vicenda, mantenendo strette relazioni reciproche nella negoziazione politica fra esse (Börzel 2002). L'impatto di forme sopranazionali di governance, su istituzioni e politiche domestiche, non può essere considerato generalizzabile a diverse aree e arene di *policy*,

ma l'oggetto di indagine, dovrà essere riferito piuttosto all'identificazione della specificità, contestualità e mutua relazione fra le variabili in gioco. L'impatto *verso il basso* (dal sopranazionale al nazionale), non costituisce una relazione causale o consequenziale, ma implica un'alterazione nel significato domestico della politica e delle politiche, nonché nella logica di comportamento degli attori (Börzel 2000; Gualini 2005). L'europeizzazione influisce quindi sulla formazione di regole formali ed informali, procedure, norme e pratiche che investono il livello europeo, quello nazionale e quello subnazionale. Da ciò deriva un'attenzione particolare al carattere *multi-livello* dei processi coinvolti, nonché l'attribuzione di una forte importanza alle interazioni a differenti livelli di governo nella costruzione di strutture sopranazionali di governance.

Alla luce di queste considerazioni, l'approccio all'europeizzazione basato sull'adeguatezza, in quanto prevalentemente di tipo *top down*, concentra la sua attenzione principalmente sugli effetti, partendo dal presupposto che essa abbia una reale incidenza. In questo modo, il rischio è quello di sovrastimare il peso della variabile Ue, rispetto ad altre, quale principale causa dei fenomeni in analisi, nonché di sottostimare le variabili concorrenti sia provenienti dall'esterno (extra europee), sia le dinamiche endogene del mutamento. Per una corretta spiegazione dei fenomeni e dei processi legati all'europeizzazione, si rende quindi necessario prendere in considerazione in modo sistematico il ruolo dei fattori interni e della loro interazione con quelli esterni nella spiegazione dei processi di cambiamento, auspicando l'utilizzo di una prospettiva *inside-out* o *bottom-up*, nella quale si deve cercare di ricostruire la sequenza di avvenimenti partendo dal livello domestico, poiché è nelle scelte fatte a questo livello che si può vedere il reale peso e ruolo della componente europea del mutamento (Radaelli 2003).

Capitolo 2

La politica dell'Unione Europea per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili di energia: un nuovo approccio nella politica energetica della Comunità

Premessa

La politica energetica riguarda gli interventi nei settori del carbone, dell'elettricità, del gas e del petrolio, così come dell'energia nucleare e delle fonti rinnovabili, e le misure adottate per migliorare l'efficienza energetica nell'offerta e nel consumo.

Le politiche possono essere definite come quello che i governi fanno, non fanno o dicono di fare, gli impegni espliciti da essi assunti, le iniziative specifiche o i prodotti di azioni intraprese in altri settori. Una distinzione utile in questo campo può essere quella tra “*official Energy policy*” e “*unofficial (informal) policies affecting the Energy sector*” (Mc Gowan 1996; Prontera 2008). La prima può essere definita come una strategia, chiaramente elaborata ed esplicitamente formulata dal governo, per controllare la bilancia energetica presente e futura. Ciò implica un impegno in una serie di scelte precise di investimenti e tecnologia e la realizzazione di un coordinamento delle attività tra i diversi settori che producono energia. La seconda riguarda tutte quelle politiche che i governi adottano per una serie di altri motivi, ma che influenzano i settori energetici, le industrie che vi operano e la bilancia energetica. Questa distinzione può valere anche in riferimento all'UE, dove i primi vent'anni sono stati caratterizzati dai tentativi di sviluppare una politica energetica comune ufficiale, con scarsi risultati, e dove a partire dagli anni Ottanta, altre politiche hanno iniziato ad esercitare una grande influenza sulle scelte dei governi e delle industrie che operano nel settore energetico.

Gli orientamenti delle politiche energetiche ufficiali e dell'insieme delle altre politiche che influenzano il settore energetico, sono cambiati nel corso del tempo. A lungo, dopo la seconda guerra mondiale, c'è stata una forte attenzione nei confronti dell'accrescimento delle fonti energetiche nazionali, principalmente per rispondere a preoccupazioni riguardanti la sicurezza degli approvvigionamenti (in particolare dopo le crisi petrolifere degli anni Settanta). Un ruolo importante nel processo di *policy making* era svolto dalle procedure di pianificazione, riguardanti previsioni sull'andamento futuro di domanda ed offerta, fissazione di obiettivi quantitativi ed introduzione di meccanismi di intervento specifici.

Gli obiettivi della politica energetica sono stati conseguiti attraverso un'influenza operante sulle stesse industrie dei diversi settori energetici, grazie ad un forte coinvolgimento dello Stato, spesso attraverso la proprietà diretta, nelle industrie energetiche e nei mercati dell'energia (ad esempio stabilendo barriere all'entrata e situazioni di monopolio).

Per quanto riguarda i Paesi europei, per molto tempo la politica energetica è stata una questione interna, con i governi centrali che intervenivano direttamente, attraverso le imprese nazionali, per governare i mercati energetici con l'obiettivo di mantenere un certo grado di autonomia e sicurezza per il paese. L'energia era considerata troppo importante per essere lasciata ai mercati internazionali, o per assoggettarla a qualche organizzazione di tipo sovranazionale. Essa era trattata come una risorsa strategica e per questo motivo la politica energetica è stata storicamente interventista, cercando di correggere implicitamente o esplicitamente i fallimenti del mercato. In questo aspetto il settore energetico è stato diverso da altri settori industriali, dominati per la maggior parte dalle leggi del mercato.

In modo crescente e a partire dagli anni Ottanta, le modalità di intervento tradizionali che si erano affermate nei vari paesi europei, hanno iniziato ad essere messe in discussione dallo sviluppo e dalla diffusione di un nuovo paradigma organizzativo dell'industria elettrica a livello

comunitario. Si è passati gradualmente dalla preferenza per la proprietà pubblica a quella per la proprietà privata delle imprese; dalla preferenza per una struttura dell'industria integrata ad una de-integrata; dalla preferenza per una regolazione affidata direttamente ai governi ad una affidata alle autorità di regolazione indipendenti.

. L'analisi verterà sui cambiamenti storico-politici che a partire dai primi anni Novanta caratterizzeranno l'evoluzione della politica energetica a livello europeo, favoriti dall'affermarsi all'interno di quest'ultima delle idee neo-liberali e dai cambiamenti introdotti nel paradigma di *policy* comunitario dagli impegni assunti nel quadro dell'Agenda di Göteborg che tendono a legare sempre di più le politiche energetiche comunitarie al principio di sostenibilità. Tuttavia, poiché un'analisi della politica per il settore della produzione elettrica generata da fonti rinnovabili di energia non può prescindere dalla conoscenza dei principi e degli obiettivi generali che ispirano le politiche energetiche comunitarie, nell'analizzare la strategia comunitaria in favore del rinnovabile, verrà posta attenzione anche a questi aspetti generali.

2.1 Il lento processo verso una politica energetica comune dell'Unione Europea.

Il lento processo tendente a dotare la Comunità Economica Europea e successivamente l'Unione Europea di una politica energetica integrata, ha seguito nel tempo, un percorso tortuoso, che non ha ancora raggiunto l'obiettivo. Anche se delle tre Comunità, ben due riguardano l'energia (la CECA, il cui Trattato istitutivo è entrato in vigore il 23 luglio 1952, il carbone, in quegli anni ancora fonte energetica dominante¹⁰; l'EURATOM, il cui Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 1958, sull'uso

¹⁰ Nel 1950, quando Robert Shuman, con la sua dichiarazione del 9 maggio presentava il famoso piano elaborato insieme a Jean Monnet con cui si prevedeva l'unificazione dell'industria carbosiderurgica europea in una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, il carbone, restava ancora la fonte energetica più importante del globo.

pacifico dell'energia nucleare), gli Stati membri non hanno raggiunto un accordo per trasferire poteri sovrani alla CEE per realizzare una politica energetica integrata che, quindi, non è prevista dal diritto comunitario primario. Le competenze sulle questioni energetiche erano affidate prevalentemente ai governi centrali, e la cooperazione internazionale è avvenuta per molto tempo attraverso accordi bilaterali con i paesi fornitori di materie prime (come petrolio e gas) o nel quadro di organizzazioni internazionali come l'*International Energy Agency* (IEA)¹¹.

Per supplire a questa limitazione, la CEE, non essendo dotata della base giuridica specifica in materia energetica, ha sviluppato azioni nel settore dell'energia utilizzando, correttamente, altre politiche quali quella del mercato interno, dell'ambiente, della ricerca scientifica e tecnologica, delle grandi reti, delle relazioni esterne. Se quindi si escludono il settore del carbone e quello dell'elettronucleare, il primo esempio di politica energetica comunitaria risale al Consiglio Europeo di Parigi del dicembre 1972 e alla Risoluzione adottata dal Consiglio il 17 settembre 1974 su "*Una nuova strategia per la politica energetica della Comunità*".

Il Consiglio Europeo e la Risoluzione in questione, definivano sia la filosofia degli "Obiettivi energetici comunitari", sia i primi obiettivi, validi per tutta la Comunità, indicati come "Obiettivi per il 1985 della politica energetica comunitaria". Veniva così varato il primo piano della CEE di obiettivi decennali, tendente a ridurre la dipendenza della Comunità dall'energia importata e finalizzato a garantire un approvvigionamento sicuro e durevole, nel rispetto della protezione ambientale e a condizioni economiche soddisfacenti. Gli obiettivi energetici comunitari dovevano costituire una serie di "elementi qualificanti", cioè punti di riferimento per la politica energetica a lungo termine per i Governi, le imprese e i cittadini della Comunità. Gli obiettivi, erano previsti da una Risoluzione del Consiglio e non presentava quindi, carattere vincolante per i destinatari. Essi prevedevano la cooperazione a livello internazionale per risolvere i

¹¹ L'IEA fu creata in seguito alle crisi petrolifere del 1973-1974.

problemi energetici sia con i paesi produttori, sia con quelli consumatori, operando all'interno dell'Agenzia Internazionale dell'Energia. La Risoluzione si articolava nei seguenti quattro punti:

- sviluppo accelerato dell'energia elettronucleare;
- sviluppo delle risorse energetiche interne della Comunità;
- approvvigionamento estero diversificato e sicuro;
- investimenti in ricerca tecnologica per valorizzare le energie alternative.

Il piano fu principalmente imperniato sull'intento di ridurre le importazioni globali di energia della Comunità dal 61% del 1973 al 50% del 1985. Per ridurre le importazioni, il piano puntava a modificare la struttura del consumo di energia intensificando l'uso dell'elettricità di derivazione nucleare, mantenendo costante il livello della produzione di carbone e sviluppando la ricerca e la produzione di gas naturale comunitario. Ultimo aspetto, particolarmente qualificante, consisteva nel ridurre le importazioni di petrolio comunitario da paesi terzi dal 640 milioni di tonnellate a 540 milioni di tonnellate.

Tutti questi obiettivi, di grande rilevanza nel decennio 1975- 1985, vennero sostanzialmente raggiunti, anche grazie ad una serie di circostanze favorevoli quali lo sviluppo di giacimenti di idrocarburi situati nella piattaforma continentale inglese e olandese e la realizzazione del programma di installazione delle centrali elettronucleari in Francia¹².

Rassicurato dal risultato, il Consiglio, con la Risoluzione del 16 settembre 1985 sulle "*Linee direttrici per le politiche energetiche degli stati membri*", predispose un ulteriore piano energetico decennale 1986- 1995, teso a raggiungere i seguenti obiettivi:

¹² Gli obiettivi del piano decennale vennero sostanzialmente raggiunti, dato che l'efficienza energetica, misurata in base all'intensità energetica, cioè alla quantità di energia impiegata per la quantità del PIL, migliorò del 20%; le importazioni di energia della Comunità diminuirono del 18%; la quota di energia elettrica prodotta utilizzando idrocarburi passò dal 23% al 16%.

- utilizzo del petrolio limitato al 40% del consumo energetico complessivo rispetto alla quota allora riscontrabile che si aggirava sul 50%;
- miglioramento dell'efficienza energetica del 20%; bilancio energetico comunitario caratterizzato dal mantenimento della quota di gas naturale allora utilizzata intorno al 18%, in un quadro di approvvigionamenti stabili e diversificati;
- potenziamento della quota di combustibili solidi, rispetto alla quota allora utilizzata che si aggirava attorno al 24%, attraverso sforzi diretti ad interessare sia il versante della promozione della domanda, sia quello del miglioramento della economicità della capacità produttiva; congelamento della quota di energia elettrica prodotta utilizzando idrocarburi ad un livello inferiore al 15%, con l'evidente intento di promuovere l'uso del carbone e dell'elettronucleare;
- aumento significativo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili;
- promozione e ulteriore sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica; integrazione del mercato interno dell'energia, inteso come l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla liberalizzazione dell'energia all'interno della Comunità;
- integrazione del binomio energia-ambiente, fondato sul principio di interdipendenza tra economia industriale e protezione ambientale.

Questo piano decennale, a differenza del primo, fallì clamorosamente. Il piano decennale fallisce dato che l'efficienza energetica migliora appena del 5% invece che del 20% previsto. L'uso del petrolio che nel mix energetico avrebbe dovuto scendere al scendere al 40%, resta praticamente invariato, vicino al 47%. Il contenimento delle importazioni energetiche della Comunità a meno di un terzo del consumo

energetico totale fallisce completamente, perché le importazioni di energia aumentano anziché diminuire a causa della caduta della produzione di carbone della Francia e del Regno Unito, della flessione di produzione di petrolio del Mare del Nord e dell'incremento delle importazioni di gas naturale. La quota del gas naturale non resta stabile, ma aumenta, mentre quella della produzione di carbone diminuisce sensibilmente, viceversa la quota di energia prodotta da idrocarburi non si riduce del 15%, ma resta invariata. Le fonti rinnovabili avrebbero dovuto fornire un contributo significativo ma, se si fa un'eccezione per l'idroelettrico, l'apporto resta molto basso.

Tuttavia il piano presentava una linea strategica innovativa e di fondamentale importanza rispetto al piano decennale 1975-1985: da una filosofia basata prevalentemente sull'aspetto "esterno" per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico della Comunità, si passa a una filosofia dualistica che abbina l'aspetto "esterno" alla realizzazione del mercato interno dell'energia (aspetto "interno"), inteso come riduzione e, possibilmente, eliminazione di tutti quegli ostacoli che si erano riscontrati nel precedente decennio, quali: importanti differenze di prezzo, marcate differenze tra regimi fiscali, indisponibilità di fonti energetiche da porre in concorrenza non solo all'interno di ogni singolo Stato membro, ma nell'intera Comunità.

Il fallimento del secondo piano energetico decennale comunitario fu determinato da diversi fattori e fra questi, quello dell'inadeguatezza dello strumento che fu preposto per la sua realizzazione. La Risoluzione, manifestazione di volontà politica comune agli stati membri, atto non vincolante e che quindi non può imporre obblighi ai destinatari, per cui le politiche energetiche dei singoli stati avrebbero dovuto convergere "spontaneamente" verso un risultato comune. In sostanza, la politica energetica comunitaria veniva ad essere la somma delle singole politiche energetiche nazionali, le quali hanno avuto un limitato grado di convergenza verso gli obiettivi indicati dalla Risoluzione, a causa del

mantenimento di un mix energetico e di un uso dell'energia molto diverso fra Stato e Stato.

Se si passa all'esame del complesso degli obiettivi "1985 per il 1995", si può osservare una evidente propensione carbonifera e una discreta tendenza a valorizzare il settore dell'elettronucleare, intravedendo l'influenza della CECA e dell'EURATOM ed il condizionamento della Francia e della Repubblica Federale Tedesca, le quali presentavano la propria strategia energetica ed economica basata in proporzioni consistenti su queste due fonti. Inoltre, sotto l'aspetto operativo, un piano decennale, predisposto per raggiungere obiettivi energetici, rischia di non poter tenere conto delle evoluzioni strutturali (in quegli anni si verificò, ad esempio, la flessione della fonte nucleare a seguito della tragedia di Chernobyl e soprattutto di quella carbonifera), o di fatti nuovi non prevedibili (forte discesa in quegli anni del prezzo del petrolio), che possono accadere sullo scenario internazionale. Ma il fallimento fu dettato perlopiù dalle marcate differenze di strategia e di comportamento in politica energetica adottata da i più importanti Stati membri, oltre alla differenza fra chi aveva raggiunto l'autosufficienza energetica e gli altri Stati che, a vario livello, erano più o meno dipendenti dalle importazioni di energia. Tutti questi fattori contribuirono sia al fallimento del secondo piano energetico comunitario che ad ostacolare la realizzazione di una politica energetica comunitaria attraverso strumenti adeguati. Profonde ed oggettive erano infatti le differenze fra gli Stati membri in materia di energia e ambiente, causa l'eterogeneità delle condizioni geologiche, l'autosufficienza energetica o la dipendenza energetica, attraverso fonti note o potenziali.

Così si riscontrava che fra i 15 paesi membri, Regno Unito¹³ e Danimarca, non solo avevano raggiunto l'autosufficienza energetica, ma

¹³ Il Regno Unito presentava un consumo pari a 227 milioni di tep (2004), e sviluppava una politica di eccellenza anche per la valida diversificazione delle fonti e l'equilibrio nel mix energetico: nonostante la ricchezza dei fertili bacini mineralizzati ad idrocarburi della piattaforma continentale del Mare del Nord che ricadono sotto la giurisdizione inglese,

erano paesi esportatori di energia. La Francia aveva effettuato una radicale mutazione del mix energetico puntando con grande determinazione sul nucleare che le consentiva anche una capacità di esportazione di energia elettrica verso gli Stati limitrofi, sospendendo la produzione e ridimensionando il proprio consumo di carbone ed incrementando il consumo di gas naturale. La Germania rimaneva ancora legata al consumo e alla produzione di carbone per motivi strategici e sociali¹⁴, pur utilizzando in modo principale il petrolio (123 milioni di tonnellate nel 2004) e presentava una buona produzione di energia elettrica di derivazione nucleare ed un consumo di gas naturale superiore a quello francese. L'Italia, con un consumo di 196,5 milioni di tep nel 2004, di cui 88 milioni di tonnellate rappresentate da consumi petroliferi, 66,5 milioni di tep di gas naturale e 17,1 milioni di tep da carbone, importava l'85% del proprio fabbisogno energetico. I Paesi Bassi e la Spagna mantenevano un equilibrato mix energetico, seppur presentando una buona fetta di importazioni di petrolio. Belgio e Lussemburgo presentavano una situazione storicamente e socialmente vicina a quella della Germania, con un ricorso molto contenuto al carbone. Grecia e Portogallo dipendevano prevalentemente dal petrolio, anche se la Grecia presenta un consistente consumo di carbone pari ad un quarto del suo fabbisogno.

Dall'analisi sommaria di questi bilanci di alcuni dei paesi membri, emergono le difficoltà incontrate dalla Comunità in considerazione sia della peculiare "storia energetica" di ogni Stato, sia degli specifici interessi di cui ognuno è portatore finendo per prestare particolare attenzione alle risorse energetiche del proprio paese, alle proprie condizioni politiche, economiche e di mercato e ai propri progetti. Pertanto, la maggioranza dei Paesi membri, non solo non ha valutato la valenza strategica dell'energia,

mantiene un impegno anche se ridimensionato, nella produzione del carbone, tra l'altro a basso contenuto di zolfo (15 milioni di tep nel 2004) ed una congrua presenza nel nucleare.

¹⁴ Produzione carbonifera di 55 milioni di tep nel 2004.

ma, al contrario, ha manifestatamente voluto che una politica come quella energetica, ritenuta di importanza vitale, non potesse essere conferita alla Comunità.

Il fallimento del secondo piano decennale segna la fine di questo tipo di azioni in materia di politica energetica basate su previsioni aleatorie, sul raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi per singole fonti energetiche, sull'impossibile coordinamento spontaneamente convergente delle singole politiche energetiche nazionali in assenza di una struttura comunitaria centralizzata di programmazione e controllo.

Sicuramente durante le grandi crisi energetiche internazionali degli anni Settanta ed Ottanta¹⁵, gli Stati della Comunità hanno dovuto fronteggiare problemi comuni alla grande maggioranza di essi quali: rischio della disponibilità fisica di petrolio, alti prezzi con impatto pesante sulla bilancia commerciale, politica di gestione delle scorte strategiche, programmi di emergenza per il contenimento forzato dei consumi, misure restrittive alla libera circolazione delle merci, definizione di un sistema nazionale di controllo dei prezzi massimi, adozione di una posizione comune e coordinata nelle relazioni esterne, sviluppo di nuove risorse situate al di fuori dell'area di crisi, incentivi per la ricerca e lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Sotto questo aspetto le crisi energetiche internazionali sono state salutari, perché hanno fatto emergere la consapevolezza dell'importanza, nell'interesse generale, di poter contare su una politica energetica comune e coordinata, tesa a ridurre la dipendenza dall'esterno, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, liberalizzare i mercati nazionali dell'energia abolendo i monopoli legali e di fatto, facendo crescere il convincimento che la dimensione geopolitica dei problemi energetici fosse fondamentale, per cui, la cooperazione energetica internazionale multilaterale, non potesse essere considerata un'opzione,

¹⁵ Il riferimento va alla crisi fra Israele e l'Egitto del 1973 (il petrolio sale a 11 dollari al barile); la rivoluzione iraniana che provoca la caduta dello Scià e l'inizio della guerra tra Iraq ed Iran (il petrolio sale a 34 dollari al barile); l'invasione irachena del Kuwait (il petrolio raggiunge i 40 dollari al barile).

seppur rilevante, ma che stesse diventando piuttosto un'imprescindibile necessità.

Il Consiglio Europeo di Dublino del giugno 1990, essendo ormai superata la fase storica della "guerra fredda", esamina il "Memorando Lubbers"¹⁶ che lancia per la prima volta l'idea di costituire una "Comunità Paneuropea dell'Energia", allo scopo di superare la precedente divisione economica del continente europeo. La Carta Europea dell'Energia viene firmata all'Aja il 17 dicembre 1991 e viene inizialmente concepita come uno strumento per approfondire le relazioni complementari in materia energetica tra gli Stati che primo erano inglobati nell'Unione Sovietica, quelli dell'Europa Centrale ed Orientale e la Comunità Europea in particolare e l'Occidente. Tra gli scopi della Carta, dichiarazione di intenti di notevole rilevanza politica, ma giuridicamente non vincolante, firmata da 53 Stati e dalla Comunità Europea, vi sono da una parte quello di contribuire allo sviluppo economico degli Stati una volta parte dell'URSS e del COMECON, fornendo ingenti capitali¹⁷ e fornire loro il know-how delle compagnie petrolifere occidentali per lo sviluppo delle risorse energetiche; dall'altra, offrire all'Unione Europea e ai paesi importatori di energia, maggiori sicurezze nell'approvvigionamento, diversificando le importazioni dall'area Medio Orientale e più in generale dai paesi facenti parte dell'OPEC. In sostanza, la Carta Europea dell'Energia getta le basi per l'istituzione di una "Comunità Energetica" tra stati divisi sino a poco tempo prima dalla cortina di ferro.

Questa ampia Comunità, risultante dalla percezione di una nuova dimensione geopolitica per la soluzione dei problemi energetici, tende a raggiungere i seguenti obiettivi:

- soddisfare il requisito della complementarietà tra mercati, capitale, tecnologia occidentale e risorse naturali dell'Est;

¹⁶ Il "Memorando Lubbers" prende il nome dal Primo Ministro Olandese Ruud Lubbers, il cui contenuto venne condiviso dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Parigi, 19- 21 novembre 1990) e dalla Commissione Europea.

¹⁷ 1.600 miliardi di dollari nel periodo 2001-2030.

- arrestare il declino dell'ex URSS attirando capitali stranieri grazie alla riduzione dei rischi politici in base al principio della non discriminazione fra investitori nazionali e stranieri;
- rafforzare la sicurezza e la stabilità delle relazioni Est-Ovest attraverso una stretta cooperazione in un settore altamente strategico; aumentare la sensibilità per i problemi ambientali;
- accrescere la sicurezza nell'uso dell'energia nucleare; favorire il risparmio energetico ottimizzando l'efficienza nelle fasi di produzione, trasformazione, trasporto e utilizzazione dell'energia.

Sulla base dei principi contenuti nella Carta Europea dell'Energia, prende avvio il negoziato, svoltosi dal 1990 al 1994. La sua lunga durata fu causata dal notevole numero di stati che vi hanno preso parte, delle forti differenze esistenti tra le loro economie, della diversa cultura giuridica e della stessa complessità che la materia oggetto della trattativa presenta. Il negoziato si conclude con successo: a Lisbona, il 17 dicembre 1994, viene firmato il "Trattato sulla Carta dell'Energia" che entrerà in vigore il 16 aprile 1998. Il Trattato, firmato da 51 Stati e ratificato da 46, nonché dalla Comunità Europea, non impone privatizzazioni, né mette in discussione la sovranità sulle risorse naturali, ma prevede disposizioni normalmente inserite nei contratti stipulati fra Stati ed investitori stranieri in materia energetica, relative alla tutela degli investimenti con l'applicazione rigorosa del principio di non discriminazione, alla libertà di scegliere il personale per gli incarichi di maggior rilievo, al trasferimento degli utili all'estero e al rimpatrio dei capitali, all'indennizzo rapido, adeguato ed effettivo in caso di nazionalizzazioni, all'arbitrato internazionale in caso di controversie non solo fra Stati parti, sull'interpretazione e l'applicazione del Trattato, ma anche fra Stati ed operatori economici stranieri¹⁸. Inoltre il Trattato prevede il commercio delle materie prime energetiche, dei prodotti

¹⁸ Si veda *Il Primo Trattato della Carta Europea dell'Energia, una prospettiva preliminare per gli investitori*, Commissione Europea, dicembre 1994.

energetici e delle attrezzature per produrre l'energia, basato, inizialmente, sulle regole del GATT e in seguito agli emendamenti del 1988, sulle regole e la pratica del WTO. Con il Trattato si istituiva anche una organizzazione internazionale intergovernativa per la cooperazione fra gli Stati parti in materia energetica che al tempo stesso intrattiene rapporti con gli altri soggetti di diritto internazionale ed è fonte di promozione del diritto, per cui il "system of law" è in costante evoluzione potendo predisporre progetti di Protocolli ed emendamenti al Trattato stesso per meglio perseguire gli obiettivi, adeguandosi ai mutamenti di scenario, disciplinando in modo sempre più completo ed efficace il regime degli investimenti stranieri, il commercio dell'energia e il trasporto attraverso le frontiere degli Stati.

Il Trattato tende anche ad un progressivo ravvicinamento delle legislazioni del settore e alla graduale rimozione delle barriere legislative agli investimenti stranieri ed agli scambi di materie prime e prodotti energetici, allo scopo di assicurare un mercato aperto e competitivo (trasparenza dei prezzi, liberalizzazioni); uno specifico Protocollo sull'Efficienza Energetica e sugli Aspetti Ambientali Correlati¹⁹ è stato ratificato da 46 Stati oltre che dalla Comunità Europea a dimostrazione di quanto il binomio energia-ambiente sia strettamente connesso e non potesse non far parte del nuovo modello di cooperazione energetica internazionale a lungo termine. In sostanza, sebbene il Trattato si sia sviluppato seguendo i principi della Carta Europea dell'Energia del 1991 e nasca con iniziativa prettamente europea con leadership della Commissione, avendo istituito un meccanismo internazionale in grado di farlo evolvere e presentando un carattere aperto, nel senso che gli Stati che lo hanno originariamente negoziato hanno previsto la possibilità per altri di farne parte mediante adesione, sta acquistando dimensioni geografiche sempre più ampie, interessando il mercato energetico dell'Eurasia, quello dell'Africa mediterranea ed estendendo la sua influenza al Giappone e all'Australia.

¹⁹ Entrato in vigore nel 1998.

Una tappa ulteriore del faticoso percorso verso una politica energetica comunitaria, è rappresentata dal parere adottato dal Comitato Economico e Sociale il 14 settembre 1994 sulla possibilità di inserire nella revisione dei Trattati dell'Unione un capitolo "energia".

In verità la Commissione aveva redatto precedentemente un progetto di capitolo "Energia" da inserire nel Trattato di Maastricht, progetto che venne ritirato sia per la constatazione della mancanza di consenso politico, sia a causa dell'insufficiente dibattito all'interno delle istituzioni comunitarie e delle organizzazioni sociali ed economiche dell'Unione. Non deve nemmeno essere sottaciuta la sensibilità dimostrata dal Parlamento Europeo che, in occasione della valutazione riguardante il mercato interno dell'elettricità e del gas naturale, espresse il suo favore per una politica comune in materia energetica, definendo la questione come un fatto irrinunciabile per la realizzazione del mercato interno dell'energia.

Il Comitato Economico e Sociale, esercitando il diritto d'iniziativa, ritenne opportuno presentare alle istituzioni comunitarie, ai Governi degli Stati membri, alle categorie economiche e sociali, un progetto di "capitolo sull'energia" in quattro articoli, per avviare una discussione approfondita, anche con audizioni pubbliche delle principali organizzazioni del settore energetico, sull'importanza e sull'opportunità che l'Unione si dotasse di una politica energetica comune, sensibile al fatto che il ruolo dell'energia è determinante per garantire lo sviluppo economico. Elementi qualificanti della politica energetica comune secondo il Comitato Economico e Sociale, avrebbero dovuto essere: la sicurezza dell'approvvigionamento, attuata coordinando le relazioni di politica estera in materia e la definizione di una strategia comune per le situazioni di crisi, attraverso azioni coordinate per la riduzione dei consumi, l'uso delle riserve strategiche, l'adozione di specifiche posizioni comuni da tenere nelle relazioni esterne dell'Unione; l'approvvigionamento di energia alle migliori condizioni economiche possibili in quanto motore della competitività, in base ai

principi del libero mercato, ma tenendo presente la necessità della coesione economica e sociale, garantendo l'approvvigionamento e la regolarità del servizio, prestato in condizioni economiche soddisfacenti, in tutte le regioni dell'Unione, attraverso l'estensione delle reti transeuropee alle regioni periferiche ed ultraperiferiche di cui va sviluppato il potenziale energetico endogeno; la soluzione di eventuali interferenze con altre politiche quali quella dell'ambiente, dei trasporti, della concorrenza e della ricerca scientifica e tecnologica. Il Comitato Economico e Sociale, mentre nel parere analizza gli aspetti settoriali della politica energetica comunitaria (carbone, petrolio, gas naturale, energia nucleare, energia idroelettrica, energie rinnovabili), nel progetto di capitolo abbandona la precedente tendenza di impostare la politica per "obiettivi qualitativi e quantitativi per singole fonti" e prevede, molto opportunamente, per evitare che potesse mancare il consenso politico, che l'intervento della Comunità resti limitato alle componenti di politica energetica di carattere "orizzontale", quali appunto la sicurezza dell'approvvigionamento, la politica ambientale, il mercato interno dell'energia, la politica estera energetica comune.

La piena attuazione del mercato interno dell'energia veniva considerata da tutte le istituzioni comunitarie un elemento essenziale non solo per la realizzazione del grande mercato interno, ma anche quale presupposto per rafforzare la competitività globale dell'economia dell'Unione, proprio perché l'energia rappresenta l'elemento propulsore di tutte le attività moderne.

Il Libro Verde sull'Energia, adottato dalla Commissione l'11 gennaio 1995²⁰, apre un vasto dibattito ed un processo di consultazione anche sulla realizzazione di un mercato interno dell'energia, allo scopo di garantire la libera circolazione del "bene energia", mettendo in

²⁰ COM(94) 659.

competizione le varie fonti energetiche dovunque situate all'interno dell'Unione²¹.

Tale ampio dibattito, viene successivamente affrontato all'interno del Libro Bianco sull'Energia, adottato dalla Commissione il 13 dicembre 1995²², contenente proposte ufficiali di azione comunitaria per la realizzazione del mercato interno dell'energia. La Commissione, assumendo ancora una volta l'iniziativa, prende in considerazione le variabili dettate dalle preoccupazioni nei confronti della situazione ambientale, strettamente connessa alle tematiche energetiche riguardanti la Comunità, e fa riferimento inoltre, alla necessità di un forte avanzamento nello sviluppo tecnologico ed al rafforzamento della dimensione esterna della Comunità stessa, nonché alla definizione delle responsabilità istituzionali della Comunità in materia di energia. In questo contesto, la Commissione presentò un programma d'azione della durata di 5 anni in cui articolavano obiettivi strategici comuni verso i quali le politiche energetiche comunitarie e nazionali avrebbero dovuto convergere. Le proposte della Commissione riguardavano in primis l'integrazione nel mercato dell'energia, definendo come fattore essenziale della politica energetica, l'adozione di un quadro politico generale, per raggiungere un buon funzionamento del mercato interno dell'energia e tenendo conto della diversità delle strutture di mercato, della domanda e dell'offerta, presenti in ciascuno Stato membro. Il secondo punto spostava invece la propria attenzione sulla problematica legata alla gestione della dipendenza energetica. La sicurezza degli approvvigionamenti doveva rimanere, secondo la Commissione, una preoccupazione costante, essendo comprovati i rischi politici dettati dalle differenze presenti in alcuni paesi importatori ed altri esportatori nonché dall'aumento dei consumi su

²¹ Il Libro Verde sull'Energia, oltre alla realizzazione del mercato interno dell'energia, approfondisce il problema chiave della sicurezza energetica dell'Unione e adotta linee innovative tese a sviluppare e consolidare i rapporti con i paesi produttori. Inoltre valuta indispensabili per l'Europa, sia il potenziamento della ricerca scientifica, sia gli incentivi allo sviluppo tecnologico nel settore energetico.

²² COM(95) 682.

scala mondiale. Altro fattore di estrema importanza affrontato nel Libro bianco in questione, era data dalla necessità di garantire uno sviluppo durevole, evidenziando come una delle maggiori preoccupazioni che investivano la Commissione stessa fosse quella di seguire una linea di sviluppo che non potesse prescindere dall'integrare due fattori essenziali, quali la protezione dell'ambiente e la competitività.

La Commissione intendeva adottare un approccio integrato ed equilibrato, rispondente a lungo termine, sull'internalizzazione dei costi esterni e su strumenti economici come le misure fiscali. Non mancava inoltre nella proposta, un chiaro riferimento all'importanza affidata allo sviluppo della tecnologia e della ricerca. L'idea era che le tecnologie avanzate applicate alla risoluzione di problemi legati all'energia, potessero apportare un contributo significativo ad uno sviluppo durevole, alla diversificazione delle fonti di energia e alla produzione di energia nella prospettiva di un programma specifico riguardante la ricerca e lo sviluppo tecnologico nell'ambito dell'energia non nucleare. Pur essendo a conoscenza dei limiti di carattere giuridico a cui stava andando incontro e senza voler pregiudicare i risultati della conferenza intergovernativa concernente un eventuale inserimento nel Trattato CE di disposizioni più precise in materia di energia, la Commissione affermò fermamente che avrebbe utilizzato tutte le disposizioni presenti nel Trattato e tutti gli strumenti di cui potesse disporre pur di ottenere gli obiettivi strategici definiti dal Libro Bianco e per garantire che le politiche nazionali fossero efficaci.

Fallita nel maggio del 1997 la proposta della Commissione per introdurre un capitolo "energia" nel Trattato di Amsterdam²³, per la

²³ Il progetto per l'introduzione del capitolo "energia" nel diritto primario comunitario prevedeva tre obiettivi: garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, assicurare prezzi competitivi dell'energia, rendere compatibile il mercato energetico con gli obiettivi ambientali. Per raggiungere questi tre obiettivi, la Comunità avrebbe dovuto svolgere le seguenti azioni a completamento di quelle intraprese dagli Stati membri: rafforzare la cooperazione internazionale finalizzata ad una maggiore diversificazione delle fonti energetiche; realizzare il mercato interno dell'energia; incoraggiare l'uso

manca di consenso politico (solo Grecia, Italia e Belgio appoggiano l'iniziativa), viene però dato nuovo impulso alla realizzazione del mercato interno dell'energia attraverso tre direttive, rispettivamente per la liberalizzazione del mercato dell'elettricità (Direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 successivamente abrogata dalla direttiva 2003/54/CE relativa a norme comuni del mercato interno dell'energia elettrica), per la liberalizzazione della ricerca e produzione di petrolio e di gas eliminando le restrizioni alla parità di accesso tra le imprese (Direttiva 94/22/CE del 1° gennaio 1994, cosiddetta "Direttiva licenze"), per la liberalizzazione del mercato del gas naturale (98/30/CE del 22 giugno 1998). Mentre la direttiva che elimina le condizioni di disparità fra le imprese che operano nella fase mineraria ha subito avuto successo con l'eliminazione dei monopoli legali e di particolari privilegi riservati agli operatori nazionali o al mercato energetico del paese, la liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas naturale, aperti rispettivamente alla concorrenza dei grandi consumatori nel 1999 e nel 2000, ha registrato un successo parziale in quanto il grado di liberalizzazione è rimasto molto variabile tra uno Stato e l'altro.

2.2 Il principio dello sviluppo sostenibile nella policy comunitaria. Da Lisbona a Göteborg: un nuovo approccio nella definizione delle politiche

Il progetto di integrare una strategia per la protezione dell'ambiente e per garantire uno sviluppo sostenibile nelle politiche comunitarie ha inizio con il Consiglio europeo di Lussemburgo (1997) e si concretizza

razionale delle risorse energetiche e promuovere le fonti nuove e rinnovabili; promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico nel campo dell'energia. Quanto alla procedura da seguire, il Consiglio avrebbe dovuto decidere sulle misure che la Comunità avrebbe dovuto prendere per raggiungere gli obiettivi; la Commissione avrebbe dovuto istituire un processo di coordinamento tra la Comunità e gli Stati membri; la Commissione avrebbe dovuto presentare, ogni due anni, una relazione sul contributo delle politiche nazionali e di quelle comunitarie in materia energetica.

successivamente con il Consiglio di Cardiff (1998). L'azione dei consigli di Lussemburgo e Cardiff viene ispirata dalla necessità di dare attuazione del principio di integrazione contenuto all'art. 6 del Trattato di Amsterdam, nonché dai lavori di revisione del V Piano d'Azione Ambientale (1992-1999). Le conclusioni dei due consigli vengono confermate successivamente dalla decisione n. 2179/98²⁴ che assume come prioritaria l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche. Il rapporto fra economia ed ambiente e la necessità di preservare le risorse naturali, era diventato un tema centrale dell'agenda internazionale, che aveva visto il suo momento di maggior attenzione in occasione della storica Conferenza di Stoccolma del 1972. Venne adottata in quell'occasione una Dichiarazione recante 26 principi su diritti e responsabilità dell'uomo in materia di ambiente all'interno della quale veniva sancita la necessità di introdurre la tutela ambientale nei programmi di sviluppo e l'adozione di misure integrate e coordinate nell'amministrazione delle risorse. La Dichiarazione segna un passaggio storico. La risoluzione sugli accorgimenti istituzionali e finanziari che raccomanda all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la creazione del "Governing Council", al fine di dare guida politica per la direzione ed il coordinamento dei programmi ambientali nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite ed apre la strada alla nascita del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite. L'attenzione da parte della comunità internazionale nei confronti della tematica ambientale trova conferme nelle successive conferenze di Rio (1992) e Johannesburg (2002). In particolare, la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro segna lo snodo fondamentale fra la crescente consapevolezza della serietà delle questioni riguardanti i limiti dello sviluppo e la definizione di una complessiva azione globale per il loro superamento.

²⁴ Decisione n. 2179/98/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 24 settembre 1998 concerne la revisione del programma comunitario di politiche ed azioni in relazione all'ambiente ed allo sviluppo sostenibile.

I risultati del vertice portarono all'approvazione della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, Dichiarazione sui principi delle foreste e alla stesura dell'Agenda 21. I 27 principi della Dichiarazione di Rio, insieme alla Dichiarazione sulle foreste e alla stesura dell'Agenda 21 definirono una visione complessiva dei temi connessi alla sostenibilità dello sviluppo. In particolare, l'Agenda 21 adottata a Rio, è un programma di azioni articolato in quattro sezioni che organizzano i 38 temi trattati. Le prime due sezioni sono dedicate alle tre dimensioni inscindibili dello sviluppo sostenibile: sociale, economica (sezione 1) e ambientale (sezione 2). La terza sezione è dedicata al ruolo di tutte le parti coinvolte nel processo di attuazione, mentre la quarta sezione è dedicata alla descrizione dei mezzi, finanziari e non, necessari al raggiungimento degli obiettivi proposti. I percorsi per la sostenibilità a livello comunitario seguono varie modalità alla luce di quanto predisposto dalle conferenze internazionali in tema di ambiente e sviluppo sostenibile.

E' il Consiglio di Lussemburgo che per primo si occupa di dare concretezza al principio di integrazione. Processo che viene avviato concretamente con il Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998, nel quale la Commissione presentò un progetto di strategia per integrare la protezione dell'ambiente nelle politiche comunitarie ed invitò il Consiglio ad elaborare le proprie strategie per dare effetto all'integrazione ambientale e allo sviluppo sostenibile. Al Consiglio di Vienna tenutosi l'11 e 12 dicembre 1998 viene individuata l'occasione del Consiglio europeo di Helsinki per una verifica su più fronti, quali l'attuazione dell'integrazione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'Unione europea, l'utilizzo e gli andamenti di idonei indicatori per il monitoraggio e la valutazione globale del V Piano di Azione Ambientale. Inizia così a delinearsi la caratteristica di snodo rappresentata proprio dal Consiglio di Helsinki che segna il passaggio fra la vecchia impostazione comunitaria di sviluppo sostenibile, confinata all'ambito ambientale, ed una politica di più vasto respiro che abbracci tutti i settori della vita comunitaria.

Con il Consiglio di Helsinki tenutosi il 10 e 11 dicembre 1999 si definirono le linee di lavoro europeo in direzione della tutela ambientale e più in generale della sostenibilità dello sviluppo. Le principali decisioni prese riguardano l'invito al Consiglio a concludere tutti i suoi lavori e a presentare al Consiglio europeo del giugno 2001 strategie globali. Si invitava la Commissione ad elaborare entro la fine del 2000 una proposta per il VI Piano di Azione Ambientale, nonché l'elaborazione di una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico, destinata ad essere proposta al Consiglio europeo del giugno 2001. Tale strategia avrebbe dovuto rappresentare il contributo della Comunità europea al riesame decennale del processo di Rio, previsto per il 2002. Vennero quindi chiusi i processi di valutazione complessiva, connessi alla politica ambientale degli anni del dopo Rio, ed ancorato il processo di Lussemburgo e Cardiff alla costruzione della strategia di sostenibilità dell'Unione europea, dove il VI Piano di Azione Ambientale avrebbe dovuto costituire uno dei tre pilastri, da aggiungersi a quelli sociale ed economico, per connotare le politiche riguardanti il decennio successivo.

Il Consiglio europeo di Lisbona, tenutosi il 23 e il 24 marzo 2000, segna un importante momento di sintesi e rilancio delle decisioni prese a partire dal Consiglio europeo di Lussemburgo, per quanto riguarda le riforme strutturali economiche e sociali. L'obiettivo era quello di dare una risposta alle nuove sfide imposte dall'impatto della globalizzazione. L'idea si basava sul fatto che una nuova economia basata sulla conoscenza e l'allargamento, richiedessero una trasformazione radicale dell'economia europea. Da ciò venne fatta discernere la necessità per l'Unione di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso, al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovendo l'innovazione e le riforme economiche, nonché modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione. L'obiettivo globale era quello di

diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La strategia prevedeva di predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completare il mercato interno. Fra gli obiettivi specifici, figuravano quello della piena occupazione ed un tasso medio di crescita del 3% per gli anni successivi. Il Consiglio europeo di Lisbona rivolgeva un particolare appello al senso di responsabilità sociale delle imprese in materia di buone prassi concernenti l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'organizzazione del lavoro, le pari opportunità, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile. Vennero così definiti gli elementi della strategia europea per quanto attiene gli aspetti economico e sociale, riportando ad unità i processi avviati a Lussemburgo e Cardiff.

Con il Consiglio tenutosi a Göteborg il 15 e 16 giugno 2001, si raggiunge l'accordo per una strategia per lo sviluppo sostenibile. Venne integrato l'impegno politico dell'Unione europea per il rinnovamento economico e sociale, aggiungendo alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale, e stabilito un nuovo approccio alla definizione delle politiche. L'obiettivo, come ribadito nelle conclusioni della Presidenza, era quello di rispettare il principio di sviluppo sostenibile per soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future. A tal fine, l'intenzione era quella di affrontare le politiche economiche, sociali ed ambientali in modo sinergico, per cercare di invertire le tendenze che minacciano la qualità futura della vita, passibili di provocare un vertiginoso aumento dei costi per la società o peggio ancora rendere tali tendenze irreversibili.

Sulla base di tale convincimento, il Consiglio invita l'industria a partecipare allo sviluppo ed a un più ampio ricorso a nuove tecnologie

rispettose dell'ambiente, in settori quali l'energia e trasporti, sottolineando la necessità di dissociare il concetto di crescita economica da quello dello sfruttamento delle risorse. La strategia europea per lo sviluppo sostenibile, parte dal convincimento secondo cui gli effetti economici, sociali ed ambientali di tutte le politiche, debbano essere esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale.

Nel Consiglio di Göteborg venivano individuate diverse misure atte a migliorare il coordinamento dello sviluppo sostenibile ad ogni livello. Si invitavano i singoli Stati nazionali a delineare le proprie strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile sottolineando l'importanza di un'ampia consultazione di tutti i soggetti interessati, invitando gli Stati membri a definire processi consultivi nazionali appropriati. A livello delle politiche nell'Unione, il Consiglio europeo avrebbe impartito nelle successive riunioni annuali, orientamenti volti a promuovere lo sviluppo sostenibile all'interno dell'Unione, ed invitava le istituzioni comunitarie a migliorare il coordinamento delle politiche interne fra i diversi settori²⁵. Viene preso atto dell'intenzione da parte della Commissione, di inserire nel suo piano d'azione volto ad una migliore regolamentazione, piano che verrà presentato al Consiglio di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, meccanismi intesi a garantire che tutte le principali politiche proposte comprendano una valutazione d'impatto sotto il profilo della sostenibilità riguardo alle potenziali ripercussioni economiche, sociali ed ambientali. Veniva inoltre affidato alla Commissione il compito di valutare l'attuazione della strategia per lo sviluppo sostenibile nella sua relazione di sintesi annuale, sulla base di una serie di indicatori principali, da concordarsi successivamente con il Consiglio. Il Consiglio europeo ha individuato in una prima fase una serie di obiettivi e misure come orientamento generale per il futuro sviluppo di politiche in quattro settori prioritari quali: cambiamenti climatici,

²⁵ La preparazione orizzontale della strategia per lo sviluppo sostenibile veniva affidata nel suo coordinamento al Consiglio Affari Generali.

trasporti, sanità pubblica e risorse naturali²⁶. Per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici, il Consiglio ha riaffermato il suo impegno a conseguire gli obiettivi sottoscritti a Kyoto. Veniva inoltre riaffermata la determinazione a rispettare l'obiettivo indicativo entro il 2010 di un contributo dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili al consumo lordo di elettricità pari al 22% a livello comunitario fissato dalla direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili²⁷. Nel settore trasporti l'auspicio rimaneva quello di una sostanziale riduzione da inquinamento acustico e da polveri, nonché l'impiego di mezzi rispettosi dell'ambiente favorendo l'utilizzo dei trasporti pubblici per passeggeri e trasporti su rotaia o su vie navigabili per le merci. A proposito del settore riservato alle risorse naturali, il Consiglio ribadiva l'obiettivo del de-coupling, riferito al rapporto fra crescita economica, consumo di risorse e produzione di rifiuti. Nella fattispecie si auspicava che la Politica Agricola Comune desse il proprio contributo alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile, promuovendo prodotti sani di elevata qualità ed utilizzando metodi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, includendo la produzione biologica, l'utilizzo di materie prime rinnovabili e tutelando la biodiversità.

2.3 Gli obiettivi della policy comunitaria per l'energia sostenibile

2.3.1 Il Libro Verde della Commissione del 20 novembre 1996: La strategia comunitaria relativa alle fonti energetiche rinnovabili

Nel 1996 viene fatto un primo passo importante verso l'elaborazione di una strategia comunitaria che potesse far crescere all'interno dei Paesi dell'Unione, il contributo portato dalle fonti energetiche

²⁶ Si afferma in questa occasione che tale orientamento generale sulla sostenibilità dovrà essere integrato nelle questioni economiche e sociali affrontate al Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 maggio 2001.

²⁷ Direttiva 2001/77/CE

rinnovabili. Questo importante passo è rappresentato dalla stesura del *Libro Verde (Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili)*²⁸.

Con il Libro Verde in questione, l'Unione Europea pose come obiettivo minimo quello di raddoppiare il contributo del consumo energetico delle fonti rinnovabili (che allora in Italia ad esempio si aggirava intorno al 6%) puntando ad un raggiungimento della quota del 12% delle FER impiegate nel mix energetico comunitario entro il 2010.

Questo obiettivo presupponeva un impegno totale da parte degli Stati membri e richiedeva un rafforzamento delle politiche comunitarie volte ad ottimizzare il mercato interno dell'energia mediante:

- Il rafforzamento delle politiche comunitarie, nazionali e regionali favore della promozione di energia da fonti rinnovabili, specie in aree periferiche ed in aree rurali;
- Il potenziamento dei programmi di ricerca e sviluppo tecnologico;
- L'aumento degli sgravi fiscali;
- L'incentivo agli investimenti in questi settori (Programma Altener);
- Una politica agricola compatibile per sostenere la produzione e lo sviluppo di energie sostenibili;
- L'utilizzazione dei potenziali per lo sviluppo economico dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale, dei Paesi mediterranei e dei Paesi in via di sviluppo.

Il Libro Verde ha suscitato molte reazioni, attivando un intenso dibattito politico volto ad individuare le misure prioritarie da prendere a livello comunitario e nazionale, ciò è stato d'aiuto per la stesura del Libro Bianco che fissa una strategia e un piano di azione della Comunità.

²⁸ COM(96) 583.

2.3.2 Il Libro Bianco Europeo 1997: Piano d'azione della Comunità

Il Libro Bianco europeo²⁹ del 1997 rappresenta la proposta di un piano di azione per lo sviluppo delle energie rinnovabili, secondo il quale, il principale apporto al patrimonio energetico, dovrà essere fornito dalle biomasse e dall'energia eolica, mentre la fonte idroelettrica rimarrà la seconda fonte di energia, seppur con un aumento che andrà riducendosi nel tempo; l'energia solare potrebbe apportare un notevole contributo per poter ridurre la spesa energetica per il riscaldamento ed il raffreddamento degli edifici, mentre i contributi forniti invece dall'energia fotovoltaica, geotermica e dalle pompe di calore saranno più limitati.

Il piano di azione mira ad offrire alle fonti energetiche rinnovabili sbocchi equi sui mercati senza oneri finanziari eccessivi. A tale scopo è stato stabilito un elenco di misure prioritarie tra cui figurano:

- L'accesso equo al mercato dell'elettricità;
- Misure fiscali e finanziarie;
- Nuove iniziative nel settore della bioenergia per il trasporto, la produzione di calore e di elettricità, ed in particolare, misure specifiche per aumentare la quota di mercato dei biocombustibili, per promuovere il biogas e per sviluppare i mercati per la biomassa solida;
- La promozione delle fonti energetiche rinnovabili (quali l'energia solare) nell'edilizia, sia per rinnovare sia per attrezzare nuovi edifici.

Il Libro Bianco prevede che ciascuno Stato membro dell'UE incentivi gli sforzi indirizzati a:

- Un maggiore sfruttamento del potenziale disponibile;
- Un migliore contributo alla riduzione delle emissioni di CO₂;
- Una diminuzione della dipendenza energetica;

²⁹ COM(97) 599 del 26/11/1997

- Lo sviluppo dell'industria nazionale;
- La creazione di posti di lavoro.

Il Libro Bianco ha ipotizzato investimenti notevoli, valutati a 95 miliardi di ECU per il periodo 1997-2010, per conseguire l'obiettivo globale.

Con l'adozione dei contenuti del Libro Bianco si sono previsti benefici economici notevoli grazie ad un maggiore ricorso alle fonti energetiche rinnovabili. Si sono inoltre immaginati sbocchi importanti per l'esportazione dovuti alla capacità dell'Unione Europea di fornire attrezzature nonché servizi tecnici e finanziari.

Il Libro Bianco ha supposto inoltre:

- La creazione da 500 a 900.000 posti di lavoro;
- Un risparmio annuo di spese di combustibile pari a 3 miliardi di ECU a partire dal 2010;
- Una riduzione delle importazioni di combustibile del 17,4%;
- Una riduzione delle emissioni di CO₂ di 402 milioni di tonnellate all'anno nel 2010.

L'attuazione della strategia e del piano di azione presentati nel Libro Bianco, è stata attentamente seguita nel quadro del Programma Altener³⁰.

2.3.3 Il Libro Verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico del 2000

L'efficienza energetica e le fonti energetiche rinnovabili, rappresentano una parte importante delle misure necessarie per conformarsi alle disposizioni del protocollo di Kyoto e previste nell'ambito del programma europeo per il cambiamento climatico. I cambiamenti fisici

³⁰ COM(97) 87 def.

osservati in tutta l'Europa e in altre regioni del mondo, sottolineavano la necessità di un intervento.

Il Libro Verde sulla Sicurezza dell'Approvvigionamento Energetico, adottato il 29 novembre 2000³¹, rappresenta, dopo il fallimento dell'inserimento di un capitolo "energia" nella revisione del Trattato di Amsterdam e dopo l'avvio della realizzazione del mercato interno dell'energia intrapreso con l'adozione della direttiva 96/92/CE, l'atto sicuramente più importante di politica energetica dell'Unione. La situazione di base dell'Unione imponeva, in tempi rapidi, la chiara predisposizione di una linea strategica in considerazione della debolezza strutturale del suo approvvigionamento energetico e del rischio di un ulteriore aumento nella dipendenza dalle importazioni che stava purtroppo tornando a livelli superiori al 50% dei fabbisogni.

Il Libro Verde sottolinea come l'Unione rappresenti sicuramente un importantissimo soggetto del mercato energetico mondiale: rappresenta il 16% dei consumi mondiali di energia da parte di una popolazione che è il 7,2% di quella del pianeta, ma che produce, con l'utilizzo di questa energia, circa il 20% del PIL mondiale; è il maggiore importatore mondiale di petrolio e di gas naturale (rispettivamente nell'ordine del 19% e del 16% del fabbisogno mondiale), ha un consumo energetico pro-capite superiore al doppio della media mondiale, ma con questo consumo produce una ricchezza tre volte superiore alla media mondiale.

L'Unione però, presenta una scarsa influenza nella formazione dei prezzi internazionali dell'energia, pur coprendo una quota molto alta nel mercato mondiale, non è in grado di adottare una politica soddisfacente per prevenire le crisi energetiche, acute o a lungo termine, mancando di adeguati mezzi di negoziato e di pressione, e soprattutto, dipende eccessivamente dalle importazioni. Inoltre, le scarse risorse energetiche interne iniziano ad esaurirsi e presentano costi di estrazione più alti che altrove: per il carbone si può parlare di "esaurimento economico", in

³¹ COM(2000) 769 final.

quanto troppo caro per i suoi costi di produzione superiori di 3-4 volte il prezzo mondiale; il petrolio del Mare del Nord, nella migliore delle ipotesi, rappresenta 25 anni di produzione o 8 anni di consumi ai livelli attuali; rispetto al petrolio, appare più tranquillizzante la situazione delle riserve di gas naturale del Mare del Nord se si considerano i giacimenti della Norvegia in quanto membro dello Spazio Economico Europeo; scarse sono le riserve di uranio (2% di quelle mondiali) e da un'analisi dei prezzi, molto bassi sul mercato internazionale, non possiamo che concludere che i giacimenti europei diventeranno sempre meno competitivi.

L'Unione presenta tuttavia una potenziale abbondanza di energie rinnovabili, ma il loro decollo su vasta scala presuppone la presenza di forti incentivi economici, in grado di sostenere gli elevati costi di produzione. In questa situazione, sarebbe ipotizzabile, che fra 20-30 anni l'Unione potrebbe dipendere da Paesi terzi al 93% per il petrolio, al 81% per il gas naturale e al 100% per il carbone³².

Di fronte a questo realistico scenario, il Libro Verde suggerisce opportunamente di intervenire sulla domanda di energia per orientarla e contenerla, evitando di rispondere alla domanda con un'offerta sempre maggiore, in particolare l'auspicio è quello di riuscire a riequilibrare la politica dell'offerta attraverso precisi cambiamenti comportamentali dei consumatori tesi ad orientare la domanda verso consumi meglio gestiti e maggiormente rispettosi dell'ambiente, soprattutto nei settori dei trasporti e dell'edilizia, assegnando la priorità allo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili per fronteggiare la sfida al riscaldamento del pianeta causato dall'effetto serra.

In concreto, il Libro Verde delinea una politica energetica dell'Unione tesa a raggiungere i seguenti obiettivi: nell'anno 2010 il 22%

³² Come sottolineato dalla Commissione Europea in occasione della Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Mobilizzare fondi pubblici e privati per finanziare un accesso globale a servizi energetici compatibili con l'ambiente, economicamente accessibili e sicuri: il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili", dello 06-10-2006, COM(2006)583 fin.

dell'elettricità dovrebbe essere prodotta da fonti rinnovabili, al cui sviluppo dovranno essere destinati importanti aiuti economici³³. I punti chiave sui quali era necessario intervenire erano rappresentati da un risparmio energetico negli edifici, il cui consumo rappresentava il 40%, mentre con buone condizioni di risparmio e di efficienza sarebbe stato possibile economizzare un quinto³⁴; nel settore dei trasporti, che assorbivano il 32% del consumo energetico dell'Unione e provocavano il 28% delle emissioni di gas effetto serra, lo sforzo di riduzione della domanda rivestiva, secondo la Commissione, carattere prioritario, attraverso il rilancio del settore ferroviario, lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio e di quello fluviale, oltre a massicci interventi su strade ed autostrade di rilevante importanza; nell'anno 2020 una quota del 20% del diesel e della benzina per trasporti stradali sarebbe dovuta essere costituita da biocarburanti, che però presentano un alto costo di produzione; occorre incentivare la ricerca per lo sviluppo del nucleare pulito, cioè dei "reattori del futuro" e delle fonti rinnovabili; è opportuno gestire in comune le scorte di petrolio in caso di crisi energetica ed includere nelle scorte strategiche anche gli stoccaggi di gas naturale.

2.4 Gli strumenti regolativi della policy comunitaria per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

2.4.1 La direttiva 96/92/CE sul mercato unico interno dell'energia elettrica: un nuovo modello dell'industria elettrica

Come abbiamo visto, le iniziative portate avanti dalla Commissione, in particolare quelle relative alla creazione del mercato unico dell'energia

³³ Obiettivo ripreso successivamente dalla Direttiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, G.U. L 283 del 27-10-2001.

³⁴ Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia.

dopo l'Atto Unico (1987), manifestano un operato intenso da parte di questa istituzione. La sua posizione nel *policy-making* comunitario le permette di avere un ruolo da primo attore e di avere un'influenza sulla formazione dell'agenda europea anche in maniera sostanzialmente autonoma rispetto alle posizioni dei governi e degli altri attori comunitari (Fabbrini e Morata, 2002). Ciò non significa che la Commissione sia in grado di controllare o indirizzare i successivi processi di formulazione e negoziazione delle politiche europee. Tuttavia la sua preminenza nel *policy-making* comunitario e nella fase di iniziativa legislativa le consentono di consentire un discreto margine di manovra nella fase di formazione dell'agenda e quindi nel portare l'attenzione su problemi e tematiche nuove, non necessariamente gradite alla maggior parte dei governi nazionali.

I provvedimenti nazionali e comunitari che hanno segnato una prima svolta nel settore energetico risalgono ai primi anni Novanta. Infatti, mentre come detto in passato i settori energetici erano caratterizzati dalla presenza di grandi imprese pubbliche che gestivano le fonti energetiche su tutto il territorio nazionale, la legislazione degli anni Novanta ha aperto la strada a nuovi soggetti operanti come produttori. Un passo decisivo in questa direzione è stato fatto con la Direttiva europea 96/92/CE sul mercato unico interno dell'energia elettrica. Gli elementi chiave della proposta della Commissione portavano ad una riforma sostanziale dell'organizzazione dei settori elettrici nazionali. Per prima cosa i distributori di energia ed i grandi clienti industriali non sarebbero più stati vincolati al fornitore presente nella loro "area", ma sarebbero stati liberi di contrattare con altri produttori di energia attraverso un accesso diretto alla rete. Inoltre tutti i diritti di esclusiva per la costruzione di siti di produzione di energia e reti di trasporto, sarebbero stati aboliti e sostituiti da una procedura di autorizzazione non discriminatoria.

Gli elementi chiave della proposta della Commissione portavano ad una riforma radicale dell'organizzazione dei settori elettrici.

Il processo che ha portato alla prima direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, è stato caratterizzato da forti contrasti fra la Commissione Ed alcuni Stati membri (Francia, Belgio, Italia, Spagna, Grecia ed Olanda su tutti)³⁵. Tali contrasti mettevano il luce la differente concezione sul ruolo dello stato e del mercato in un settore come quello energetico di vitale importanza per i governi nazionali. Pertanto, questa fu una prima direttiva di compromesso sul mercato interno dell'elettricità.

I contenuti principali della direttiva 96/92/CE possono essere riassunti in alcuni punti generali:

1. L'attività di produzione è libera, deve cioè poter essere svolta da chiunque, senza alcun tipo di discriminazione;
2. È obbligatoria una certa apertura del mercato dell'elettricità, ma è consentita un'apertura progressiva, per fasi, e non è esclusa la possibilità di mantenere un doppio mercato (libero e vincolato);
3. L'accesso alle reti deve essere garantito a tutti i clienti idonei, ma gli stati membri potranno scegliere fra l'accesso regolato e quello negoziato (in particolare gli stati potevano scegliere anche una forma detta dell'Acquirente Unico³⁶);
4. Gli Stati membri designano o richiedono alle imprese proprietarie della trasmissione di designare un Gestore della Rete di trasmissione responsabile della gestione, manutenzione e sviluppo della rete nonché del dispacciamento degli impianti della sua zona di competenza;

³⁵ Le imprese elettriche europee si erano pertanto preoccupate di formare un'associazione per tutelare i propri interessi. Questa associazione denominata *Eurelectric (1992)*, formulava richieste a favore del mantenimento dello *status quo*.

³⁶ L'idea e la locuzione "Acquirente Unico" fu proposta inizialmente dalla Francia, che durante le trattative per il varo della Direttiva sul mercato unico dell'elettricità, era alla ricerca di una soluzione che rendesse compatibile l'apertura parziale del mercato elettrico con la conservazione di una gestione sostanzialmente unificata dello stesso. L'AU era quindi uno strumento adottato per mantenere sia una tariffa elettrica unica a livello nazionale, sia una gestione centralizzata di tutte le forniture, pur lasciando liberi i "clienti idonei" di acquistare elettricità da produttori di loro scelta e di farsela consegnare attraverso la rete nazionale. Vedi De Paoli e Bongiolatti (2005).

5. La separazione richiesta fra le diverse attività di generazione, trasmissione e distribuzione è quella minima, cioè quella contabile;
6. Gli stati possono conservare il principio del servizio pubblico. In particolare essi possono imporre ai distributori di energia, l'obbligo di fornitura e continuare a regolare le tariffe. Il principio del servizio pubblico rimaneva però subordinato a quello della liberalizzazione, cioè non poteva essere invocato per limitare gli scambi, ovvero per restringere l'apertura del mercato al di là del minimo richiesto.

Il compromesso raggiunto lasciava in sostanza agli stati, la possibilità di scegliere se muoversi lungo un assetto maggiormente di mercato o uno più conservatore. In particolare, nella direttiva 96/92/CE, non sono date indicazioni circa la proprietà delle imprese (pubblica o privata), non veniva prevista l'istituzione di un'autorità indipendente, ed i paesi non erano obbligati ad intervenire in modo deciso sulla struttura della propria industria. Così si poteva attuare un modello di "servizio pubblico", che deriva da un recepimento minimalistico della direttiva ed un modello di "mercato", nel quale la difesa del consumatore e la garanzia della qualità degli investimenti derivavano dalla promozione della concorrenza a tutti i livelli e quindi dall'efficienza interna (Prontera 2008).

All' articolo 5, la direttiva dispone riguardo alla costruzione dei nuovi impianti, che gli Stati membri possano scegliere fra un sistema di autorizzazioni e/o una gara d'appalto. Queste due procedure secondo la direttiva, dovranno essere svolte secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Per gli Stati che scegliessero una procedura di autorizzazione, la direttiva specifica fra i criteri di rilascio per le autorizzazioni di costruzione degli impianti di generazione, quelli riguardanti la protezione dell'ambiente e l'efficienza energetica. Tuttavia nel Capitolo 1, all'interno del quale sono presenti le definizioni ed i campi di applicazione della presente direttiva, fra questi non vengono menzionate esplicitamente le fonti energetiche rinnovabili, salvo poi disporre "*Lo Stato membro può imporre al gestore della rete di*

*distribuzione che effettua il dispacciamento degli impianti di generazione, l'obbligo di dare la precedenza agli impianti di generazione che impiegano fonti energetiche rinnovabili o rifiuti ovvero che assicurano la produzione mista di calore e di energia elettrica*³⁷.

In sostanza la direttiva 96/92/CE apre non solo nuove prospettive di mercato nel quadro delle liberalizzazioni del settore elettrico, ma fornisce anche la possibilità per i nuovi operatori di affacciarsi sul nuovo mercato elettrico ed introdurre “energia pulita” conformemente ai criteri appena citati e nelle regole dettate dal mercato interno dell'elettricità.

La direttiva 96/92/CE prevedeva anche una revisione dopo nove anni dalla sua entrata in vigore (entro il 2006 quindi). In realtà dopo l'avvio in molti paesi delle riforme riguardanti i settori elettrici, sono aumentate le pressioni per un ulteriore passo avanti per il completamento del mercato interno soprattutto da parte di quei paesi che avevano abbracciato sin da subito con convinzione e rapidità le proposte della comunitarie per ovviare alle differenze createsi all'interno degli Stati, prodotte in fase di implementazione proprio grazie alla relativa libertà che la direttiva lasciava in diversi campi. Interprete di questa volontà si fece la Commissione Europea, con la proposta di discussa al vertice di Stoccolma del marzo 2001³⁸.

La seconda direttiva sul mercato elettrico³⁹ 2003/54/CE abroga la precedente direttiva 96/92/CE. Anch'essa approvata non senza difficoltà causa l'opposizione di importanti paesi quali ad esempio Francia⁴⁰ e Germania su tutti, si muove in maniera ancora più decisa verso un nuovo modello della politica elettrica cercando di individuare misure in grado di ridurre i margini di discrezionalità apportati dalla precedente direttiva in

³⁷ Art. 11 co. 3 direttiva 96/92/CE.

³⁸ COMM(2001) 125.

³⁹ Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE.

⁴⁰ Per un'analisi più accurata del caso francese si rimanda alla consultazione del lavoro di ricerca effettuato da Prontera, A. (2008) *L'Europeizzazione della politica energetica in Italia e Francia*, Macerata: Edizioni Università di Macerata.

capo agli Stati membri, rispetto ai modi ed ai tempi dell'apertura alla concorrenza dei mercati nazionali. Essa prevede in particolare:

1. L'apertura del mercato elettrico all'utenza per uso non domestico (utenza industriale e commerciale) a partire dal primo gennaio 2003 e, a partire dal primo gennaio 2005, a tutta l'utenza;
2. L'abolizione del regime di accesso negoziato alla rete di trasporto a favore di quello regolato;
3. Il rafforzamento dell'indipendenza dei gestori della rete attraverso l'obbligo della separazione societaria (art. 8 e 9);
4. L'obbligo di creare un'autorità di regolazione del mercato indipendente⁴¹;
5. La dettagliata definizione degli obblighi di servizio pubblico che gli Stati membri possono imporre alle imprese operanti nel settore (i quali dovranno essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatorie verificabili) e degli obblighi relativi al servizio universale quale diritto alla fornitura di energia elettrica di una quantità specifica, a prezzi ragionevoli (art. 3, comma 3).
6. Viene eliminata la possibilità di ricorrere all'accesso alle reti incentrato sulla figura dell'Acquirente Unico sulle basi dell'esperienza maturata con la direttiva 96/92/CE dove venivano "mescolate" la gestione unificata del sistema con l'acquisto e la vendita centralizzata in contrasto con i principi della reale liberalizzazione della produzione e della tutela dei clienti vincolati tramite la concorrenza.

In conclusione, possiamo affermare che con la seconda direttiva sul mercato elettrico, si rafforzano e specificano alcuni modelli del nuovo paradigma organizzativo dell'industria elettrica già incorporati nella normativa del 1996, i quali ora rendono più stringente la normativa

⁴¹ L'art. 23 prevede l'obbligo per gli Stati membri di designare uno o più organismi con la funzione di autorità di regolamentazione indipendente dalle attività del mercato elettrico e ne prevede un nucleo minimo di competenze normative, di controllo e para-giurisdizionali.

riducendo i margini di libertà per i paesi membri riguardo alcuni aspetti delle riforme da implementare a livello nazionale.

2.4.2 La Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili

Al di là dei documenti di politica energetica adottati dall'Unione Europea (Libro Bianco del 1997 ed il Libro Verde del 2000⁴²) che indicano obiettivi di lungo periodo, a livello europeo è stata adottata una Direttiva specifica sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, tale da fissare obiettivi quantitativi e di sviluppo per le FER nel settore elettrico: la Direttiva 2001/77/CE.

La Direttiva fa riferimento a una quota di energia rinnovabile del 12% sul totale del consumo annuo di energia, da raggiungere nel 2010. Tale quota comporta una percentuale da fonti rinnovabili pari al 22,1% del totale della produzione elettrica lorda nei Paesi membri, comprensiva dell'energia prodotta da impianti idroelettrici con potenza maggiore ai 10 MW (Grande Idroelettrico). Escludendo questa fonte, il cui incremento prevedibile è assai limitato, la quota obiettivo di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili risulta del 12,5% (Lorenzoni e Pecchio, 2004).

Il Parlamento Europeo ed il Consiglio, tenuto conto della proposta della Commissione⁴³, definiscono la promozione dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili di energia, un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità, come già ampiamente illustrato da Libro Bianco⁴⁴ sulle fonti energetiche rinnovabili, per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale. Il principio che guida la direttiva comunitaria è basato sul fatto che un maggiore utilizzo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili rappresenti una parte importante del pacchetto di

⁴² Rispettivamente: COM(97) 599 e COM(2000) 769.

⁴³ GU C 311 E del 31/10/2000, pag. 320 e GU C 154 E del 29/5/2001, pag. 89.

⁴⁴ GU C 198 del 24/6/1998, pag. 1.

misure necessarie a conformarsi al protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. La disciplina dettata dalla direttiva punta ad una maggiore penetrazione sul mercato da parte dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili tale da permettere lo sviluppo di economie di scala e tiene conto inoltre, delle possibilità di sviluppo che queste fonti di energia potrebbero garantire a livello regionale e locale, soprattutto riguardo a sbocchi occupazionali, piccole e medie imprese e per i produttori indipendenti di elettricità.

All'Articolo 2 la direttiva definisce l'ambito di applicazione per le fonti rinnovabili *non fossili* (energia eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare la direttiva soffermandosi nell'ambito dell'elettricità *prodotta* da FER, specifica di pendere in considerazione: *«l'elettricità prodotta da impianti esclusivamente con fonti energetiche rinnovabili, nonché la quota di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili nelle centrali ibride che usano anche fonti di energia convenzionali, compresa l'elettricità rinnovabile utilizzata per riempire i sistemi di stoccaggio, ma non l'elettricità prodotta come risultato di detti sistemi⁴⁵»*. Mentre per la definizione di *consumo* di elettricità specifica: *«la produzione nazionale di elettricità, compresa l'autoproduzione, sommate le importazioni e detratte le esportazioni (consumo interno lordo di elettricità)»*.

Gli Stati membri erano invitati a stabilire obiettivi indicativi nazionali di consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili e a garantire che tali obiettivi fossero compatibili con l'obiettivo indicativo globale del 12% del consumo interno lordo di energia entro il 2010. Gli obiettivi indicativi nazionali dovevano essere pubblicati per la prima volta entro il 27 ottobre 2002 e successivamente ogni cinque anni. Il loro contenuto doveva riguardare una programmazione decennale sugli obiettivi nazionali di consumo di elettricità da fonti rinnovabili. La

⁴⁵ Art. 2 co. 3, Direttiva 2001/77CE del 27 settembre 2001.

Commissione era tenuta a valutare la compatibilità degli obiettivi nazionali con l'obiettivo globale del 12% del consumo interno lordo di energia entro il 2010⁴⁶.

Per quanto riguarda i regimi di sostegno diretto ed indiretto (Art. 4 della direttiva), la Commissione aveva il compito di valutare l'applicazione dei meccanismi adottati a livello nazionale in conformità con gli articoli 87 ed 88 del Trattato ed istituire nel caso fosse necessario, un quadro comunitario per i regimi di sostegno. La direttiva infatti confermava la necessità di un sostegno da parte delle pubbliche autorità alle fonti energetiche rinnovabili, sostegno che doveva essere fatto ricadere nella disciplina inerente gli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente⁴⁷. Agli Stati membri veniva infatti lasciata discrezionalità sui diversi meccanismi di aiuto applicabili per lo sviluppo delle fonti rinnovabili a livello nazionale, ivi compresi:

- Certificati Verdi;
- Aiuti agli investimenti;
- Esenzioni o sgravi fiscali;
- Restituzioni d'imposta;
- Regimi di sostegno diretto ai prezzi.

La direttiva si asteneva dal delineare un quadro comunitario di sostegno alle FER, affermando che fosse prematuro istituire un quadro comunitario per i regimi di sostegno, data la limitata esperienza maturata con i regimi di sostegno nazionali.

All'Articolo 5 la direttiva introduceva il meccanismo della *Garanzia di origine*, il quale, disponeva che gli Stati membri facessero sì che l'origine dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili fosse garantita come tale, secondo criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori stabiliti da ciascuno Stato membro. A questi era previsto di affidare il rilascio su richiesta delle garanzie di origine. La direttiva non

⁴⁶ Art. 3 della Direttiva 2001/77/CE

⁴⁷ GU 37 del 3/2/2001, pag. 3.

imponere come obbligo il riconoscimento delle garanzie fra gli Stati membri, ma puntava alla creazione di un mercato trasparente, che permettesse ai consumatori di facilitare le proprie scelte da intraprendere nell'acquisto di energia da fonti energetiche non rinnovabili e quello di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Le procedure di carattere amministrativo erano regolate conformemente alle disposizioni della Direttiva 96/92/CE (articolo 4) con l'obiettivo di ridurre gli ostacoli normativi, razionalizzare ed accelerare le procedure nei casi opportuni e di garantire norme oggettive e trasparenti e non discriminatorie.

Gli Stati membri erano invitati ad adottare misure necessarie per assicurare che i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione presenti sul loro territorio garantissero la trasmissione e la distribuzione di elettricità prodotta da FER, con la possibilità di prevedere un accesso prioritario alla rete per questa. Essi erano inoltre tenuti a garantire che la tariffazione dei costi di trasmissione, distribuzione e connessione non penalizzasse la produzione dell'elettricità prodotta da FER.

2.5 Gli strumenti finanziari

2.5.1 Il Programma "Energia intelligente per l'Europa" per i periodi 2003-2006 e 2007-2013

La decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia, programma "Energia intelligente per l'Europa" (2003-2006)⁴⁸, rappresenta un passo importante ulteriore da parte della Comunità nell'affrontare i problemi di sviluppo sostenibile e di sicurezza nell'approvvigionamento energetico in Europa. Partendo dal presupposto che settori quali quello dell'energia e quello dei trasporti

⁴⁸ Gazzetta ufficiale L 176 del 15.7.2003

contribuiscono in maniera importante al cambiamento climatico, il tema delle politiche energetiche comunitarie assume rilevanza sempre maggiore alla luce della strategia comunitaria di sviluppo sostenibile. A ciò va aggiunto, non senza una grande rilevanza, un'analisi della situazione di dipendenza da parte della UE (ampiamente affrontata dal *Libro Verde del 2000 sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico*), dalle importazioni di energia dai paesi terzi, con conseguenti rischi economici, sociali e politici.

L'obiettivo prefisso rimaneva quindi quello di ridurre questa dipendenza e migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento attraverso la promozione dell'utilizzo di altre fonti di energia e la riduzione della domanda di energia stessa. Di conseguenza l'accento veniva posto sul miglioramento dell'efficienza energetica e sulla promozione delle energie rinnovabili. Il programma Energia intelligente per il periodo 2003-2006, mirava a sostenere finanziariamente le iniziative locali, regionali e nazionali nel settore delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, degli aspetti energetici del trasporto e della promozione internazionale.

Lo stanziamento di bilancio previsto, ammontava a circa 200 milioni di euro per il periodo 2003-2006. Gli obiettivi del programma erano fornire gli elementi necessari alla promozione dell'efficienza energetica, sviluppare le fonti di energie rinnovabili nella prospettiva di ridurre i consumi di energia e le emissioni di CO₂; rendere disponibili mezzi e strumenti che potranno essere utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri per controllare e valutare l'incidenza delle misure adottate dagli Stati membri; promuovere schemi efficaci ed intelligenti per la produzione e il consumo di energia fondati su basi solide e sostenibili mediante la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'educazione. Il programma aveva lo scopo di indurre ad una modifica del comportamento energetico nell'UE, sia a livello degli attori privati che nell'industria e nelle imprese, sviluppando e garantendo misure di controllo e monitoraggio efficaci. I

settori di azione compresi nel programma erano quattro, corrispondenti in parte ai programmi della precedente programmazione 1998-2002:

1. Il settore SAVE, che concerneva il miglioramento dell'efficienza energetica e l'uso razionale dell'energia, in particolare nei settori dell'edilizia e dell'industria, escluse le azioni comprese nell'ambito di STEER, compresa l'elaborazione di misure legislative (69,8 milioni di euro di stanziamento in bilancio);
2. il settore ALTENER⁴⁹ che concerneva la promozione delle energie "nuove" e rinnovabili per la produzione centralizzata e decentrate di energia elettrica a calore e la loro integrazione nell'ambiente locale e nei sistemi energetici, escluse le azioni nell'ambito di STEER, compresa l'elaborazione e l'attuazione di misure legislative (80 milioni di euro di stanziamento in bilancio);
3. il settore STEER, che concerneva il sostegno alle iniziative riguardanti tutti i sistemi energetici dei trasporti e la diversificazione dei carburanti, mediante l'utilizzazione di fonti di energia rinnovabile e la promozione dell'utilizzo dei carburanti di origine rinnovabile e dell'efficienza energetica nei trasporti, compresa l'elaborazione e l'attuazione di misure legislative (32,6 milioni di euro di stanziamento in bilancio);
4. il settore COOPENER, che concerneva il sostegno alle iniziative relative alla promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica nei paesi in via di sviluppo in particolare nel quadro della cooperazione della Comunità con i paesi in via di sviluppo dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina e del Pacifico (17,6 milioni di euro di stanziamento in bilancio).

Il finanziamento era destinato a progetti riguardanti la promozione dello sviluppo sostenibile, la sicurezza dell'approvvigionamento

⁴⁹ COM(97) 87 def.

energetico, la competitività e la protezione dell'ambiente. I progetti potevano comprendere l'elaborazione di norme, di sistemi di etichettatura e di metodi di certificazione come pure il controllo dell'evoluzione dei mercati e delle tendenze energetiche.

Il sostegno veniva ampliato alla creazione e alla promozione di strutture e strumenti per lo sviluppo di sistemi energetici sostenibili, come la gestione energetica locale e regionale e lo sviluppo di prodotti finanziari, la promozione di sistemi e strumentazioni per accelerare la penetrazione nei mercati delle migliori tecnologie disponibili, nonché lo sviluppo di strutture di informazione, istruzione e formazione che permettano la sensibilizzazione dei cittadini e la diffusione del "know-how" e delle migliori pratiche.

Le ultime due fasi erano rappresentate dal monitoraggio dell'attuazione e dall'analisi dell'impatto della politica di energia sostenibile nell'Unione, svolgendo un'analisi di impatto dei progetti finanziati. Il contributo finanziario della Comunità non poteva superare il 50% del costo del progetto, il resto doveva essere coperto da fondi pubblici o privati o da una combinazione dei due. L'attuazione del programma veniva affidata alla Commissione, essa fissava obiettivi, linee direttive ed era responsabile della selezione dei progetti.

Nel quadro della programmazione per il periodo 2007-2013, il programma "Energia Intelligente" è stato introdotto all'interno del *Programma quadro per la competitività e l'innovazione* (CIP), adottato con la decisione 1639/2006 del 24 ottobre 2006. Il programma quadro presenta una dotazione finanziaria pari a 3,621 miliardi di euro. Il 60% dell'intero budget è riservato al sottoprogramma denominato "*Innovazione e imprenditorialità*" per il quale vengono messi a disposizione 2,170 miliardi di euro), un quinto del programma quadro è riservato alla *promozione dell'ecoinnovazione* (430 milioni di euro), il 20% del budget viene destinato al programma di *sostegno strategico in materia di TIC*

(730 milioni di euro) ed il restante 20% è destinato al sottoprogramma "*Energia intelligente Europa*" (730 milioni di euro).

Il programma quadro segue gli obiettivi definiti dal Consiglio di Lisbona di far diventare l'Unione Europea, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo ed è basato sui principi adottati dal Consiglio di Göteborg che ha definito la strategia dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che la crescita economica, l'integrazione sociale e la tutela dell'ambiente procedano di pari passo.

Come possiamo notare, il budget riservato al programma *Energia intelligente* per il periodo 2007-2013 è più che triplicato rispetto alla programmazione pluriennale precedente. Ciò a dimostrazione del fatto che gli sforzi comunitari in materia di promozione del rinnovabile hanno avuto una crescita costante con il passare degli anni, sia dal punto di vista della disponibilità finanziaria che da quello dello legislativo.

I settori di azione rispetto alla precedente programmazione rimangono 3: ALTENER, SAVE e STEER. Non viene prolungato invece il settore COOPENER.

Oltre a ciò, è interessante notare come l'introduzione del sottoprogramma *Energia intelligente* all'interno di un programma quadro di più ampio respiro come quello per l'innovazione e la competitività, apre scenari nuovi dal punto di vista dello sviluppo delle nuove fonti rinnovabili di energia. La decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio stabilisce che gli Stati membri debbano sostenere gli investimenti in tecnologie nuove e altamente redditizie in termini di efficienza energetica, uso di fonti rinnovabili e diversificazione energetica. Il fine è quello di stimolare gli investimenti nel settore del rinnovabile da parte sia del settore pubblico che da parte di quello privato, cercando di eliminare gli ostacoli che frenano gli investimenti in questo tipo di tecnologie. La decisione in questione, intravede nel settore del rinnovabile uno dei tre pilastri della nuova economia della conoscenza comunitaria, prospettando la creazione di un mercato fortemente avanzato in tema di tecnologie per

l'ecoinnovazione quale nuovo orizzonte di crescita per l'economia comunitaria. In sostanza, la Comunità con il passare degli anni, ha avuto il merito di intravedere nelle FER, non solo un modo per ovviare ai problemi legati all'approvvigionamento energetico o una prospettiva interessante in materia di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni, ma ha fatto di esse un paradigma di *policy* industriale per la creazione di un'economia basata sulla conoscenza che fosse competitiva, dinamica e sostenibile.

2.5.2 I sistemi di incentivo alle Fonti di Energia Rinnovabili nell'Unione Europea: rischio ed efficacia

Il mercato delle fonti rinnovabili di energia ed i relativi meccanismi di sostegno sono in continua evoluzione. I Paesi effettuano il monitoraggio e l'aggiustamento continuo delle loro politiche di supporto alle FER al fine di migliorarle, a volte adottando meccanismi di supporto completamente nuovi. I due meccanismi di incentivazione maggiormente utilizzati, alla luce delle disposizioni della direttiva 2001/77/CE che prevede all'art. 4 differenti tipologie di aiuto applicabili per il sostegno alle FER, sono quelli *di prezzo* e quelli *di quantità*⁵⁰.

I meccanismi "*di prezzo*" prevedono la concessione di una remunerazione di favore garantita su tutta la produzione, come nel caso dei prezzi di cessione speciali (*feed-in tariffs* o FIT) o i bonus che si aggiungono al prezzo di mercato del chilowattora. La durata temporale dell'incentivo, oltre al suo ammontare, rappresenta un parametro molto importante per la valutazione complessiva del sistema di incentivazione. Attualmente il meccanismo di *feed-in* viene utilizzato in 19 dei 25 Paesi dell'UE e si tratta anche del meccanismo che ha assicurato il maggior ammontare di finanziamenti (Del Rio, 2007). Essendo il prezzo minimo garantito assicurato a tutti i nuovi impianti che ne facciano richiesta, non si

⁵⁰ I meccanismi di aiuto applicabili da parte degli Stati membri, sono stati definiti dalla Commissione nella Comunicazione sul supporto dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili di energia: COM(2005) 627.

conosce a priori il costo del programma di sostegno, non potendosi prevedere la quantità di energia offerta, che sarà elevata se il prezzo offerto è ritenuto interessante dagli investitori.

I meccanismi “*di quantità*” sono basati sull’introduzione di una quota del mercato elettrico riservata alle fonti che si vogliono sostenere, creando di fatto un mercato riservato. Rientrano in questo tipo di approccio le *aste* riservate per la realizzazione di impianti (sistema tipicamente inglese) e i *certificati verdi*, titoli comprovanti la effettiva produzione rinnovabile. La cessione di tali certificati apporta un ulteriore introito ai produttori da fonti rinnovabili, integrando i loro ricavi dalla vendita di energia.

Al fine di assicurare il funzionamento di un meccanismo di questo tipo, il raggiungimento della quota prefissa è solitamente accompagnato da una sanzione nel caso di mancato rispetto dell’obbligo. In alcuni paesi è stato introdotto il prezzo di *buy-out* che stabilisce un limite superiore al fine del contenimento del prezzo a cui viene venduta l’elettricità rinnovabile. Il meccanismo delle quote è considerato più vicino al mercato rispetto al meccanismo di *feed-in* in quanto il prezzo non è predeterminato e produttori sono sottoposti ad una certa pressione competitiva per la vendita dei propri certificati. Questo tuttavia si traduce in minori certezze per gli operatori relativamente al prezzo futuro che verrà pagato ai generatori elettrici e anche relativamente alla durata del contratto.

Il mercato dei certificati verdi ha l’ambizione di facilitare l’investimento da parte degli operatori più efficienti, che potranno offrire la loro produzione a condizioni più interessanti rispetto ai concorrenti, con il conseguimento dell’obiettivo di quota a costo minimo.

Il sistema di *feed-in* ha avuto successo nello stimolare la crescita delle FER nei paesi in cui è stato implementato, dove il meccanismo non è stato ostacolato da altre significative barriere (amministrative, o di accesso alla rete). I paesi che hanno sperimentato gli incrementi più significativi nell’utilizzo delle FER, hanno tutti optato per meccanismi di *feed-in*:

Germania, Spagna, Grecia, Portogallo, sebbene gli ultimi due abbiano visto un incremento meno rapido della capacità installata. Altri Paesi hanno cambiato il proprio sistema di incentivazione a favore di un parziale meccanismo di feed-in (Francia, Austria, Slovenia, Irlanda e Paesi Bassi).

La garanzia di ricevere una tariffa stabile per un periodo di tempo relativamente lungo, generalmente 8-15 anni, ma in alcuni casi anche 20-30 anni, dà stabilità al mercato e sicurezza agli investitori (Lorenzoni; Bano, 2007). Sebbene il meccanismo di supporto possa essere valutato secondo vari criteri, ci si concentra qui sull'efficacia dei vari sistemi e sulla loro capacità di mitigare il rischio. L'efficacia di un sistema di incentivazione viene definita come la capacità di supportare lo sviluppo delle tecnologie di conversione delle fonti rinnovabili.

Relativamente alla mitigazione del rischio, i meccanismi di incentivazione che danno certezza agli investitori stimolano una maggiore diffusione (risultando quindi più efficaci) e permettono il reperimento di capitale a minor costo (minor premio per il rischio), riducendo in tal modo i costi complessivi. Il meccanismo di feed-in dà un'elevata sicurezza agli investitori avversi al rischio, garantendo la stabilità dei ricavi nel caso di elevati investimenti iniziali (Del Rio, 2007).

Il successo di un meccanismo di feed-in nello stimolare la percentuale delle fonti rinnovabili si può quindi spiegare in termini di minor rischio/maggiore certezza che fornisce agli investitori rispetto ad altri meccanismi. La diminuzione del rischio aumenta la capacità degli investitori di reperire finanziamenti per i loro investimenti sul mercato dei capitali. Questo è cruciale in particolare per gli operatori del settore delle rinnovabili che di solito sono di dimensioni medio piccole, con difficoltà a finanziare gli investimenti con mezzi propri e trovare all'interno della loro azienda dei cespiti che servano da garanzia per la contrazione del debito. La diminuzione del rischio, quindi, migliora l'accesso al mercato dei capitali e riduce il costo del capitale e di conseguenza il costo complessivo della generazione da fonti rinnovabili. La diminuzione del costo del

capitale si può quindi considerare anche un modo per aumentare l'efficienza di un sistema di incentivazione.

È dimostrato come il costo del capitale per gli investimenti in FER nei paesi con tradizioni di feed-in stabili, sia significativamente inferiore rispetto a quello di paesi che adottino altri strumenti di incentivazione con elementi di maggior rischio sul ritorno degli investimenti. In conclusione, nel caso delle tariffe fee-in, il premio per il rischio richiesto dagli investitori può essere minimizzato dall'alto livello di sicurezza dei prezzi (ENEA 2007).

2.6 Bilancio e prospettive future per lo sviluppo delle energie rinnovabili: i nuovi obiettivi per il 2020 dell'Unione Europea

Con il rapporto successivo contenuto nel Libro Verde “Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura” dell’8 marzo 2006⁵¹, la Commissione rende conto delle prospettive future in materia di approvvigionamento e consumi energetici. Le prospettive delineate dalla Commissione parlano di investimenti pari a circa mille miliardi di euro, fondi atti a sostituire le infrastrutture che mostrano segni di invecchiamento e a soddisfare la domanda di energia prevista nei successivi 20 anni. I dati forniti sono quantomeno preoccupanti dal punto di vista della dipendenza energetica dell’Unione, definita in aumento. Le stime fornite nel Libro Verde parlano di una dipendenza dalle importazioni in crescita dal 50% attuale al 70% nei successivi 20 o 30 anni. Qualora fossero confermati i modelli di consumo del 2006, nei prossimi 25 anni le importazioni di gas potrebbero subire un aumento che raggiungerebbe l’80% del fabbisogno. Gli aumenti non riguarderebbero soltanto la domanda di energia, ma anche le emissioni di CO₂, che potrebbero essere di circa il 60% superiori rispetto agli anni precedenti, nonché quelli dei prezzi del gas e del petrolio, raddoppiati nell’UE fra il 2004 ed il 2005,

⁵¹ COM(2006) 105 def.

seguiti dai prezzi dell'elettricità. Le soluzioni individuate per far fronte a tali prospettive allarmanti riguardano l'istituzione di mercati energetici interni perfettamente competitivi. Solo quando tali mercati esisteranno, i cittadini e le imprese europee potranno usufruire di tutti i vantaggi della sicurezza di approvvigionamento e dell'abbassamento dei prezzi. Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione sostiene che sia necessario sviluppare le interconnessioni, attuare un effettivo quadro normativo e regolamentare e farlo rispettare pienamente nella pratica, nonché sviluppare delle norme in materia di concorrenza da applicare in maniera rigorosa. Il consolidamento del settore energetico dovrebbe essere inoltre trainato dal mercato e si dovrebbero fare congrui investimenti per il futuro.

Siamo di fronte al nuovo scenario energetico del 21° secolo. In questo scenario le regioni economiche si trovano in una situazione di dipendenza reciproca per garantire la sicurezza energetica, la stabilità economica e un'azione efficace contro i cambiamenti climatici. L'accesso all'energia risulta fondamentale per la quotidianità di tutti i cittadini europei, costretti a far fronte a prezzi elevati, alle minacce alla sicurezza degli approvvigionamenti ed ai cambiamenti climatici che colpiscono il continente.

Il Libro Verde del 2006 individua sei settori chiave di intervento per affrontare le sfide che si profilano. Il primo settore riguarda l'istituzione di un mercato unico dell'energia in Europa, tale da garantire l'esistenza di mercati aperti che porterebbero ad una maggiore sicurezza di approvvigionamento ed alla promozione della competitività. La convinzione della Commissione è che un'energia sostenibile, competitiva e sicura non potrà essere raggiunta senza l'istituzione di mercati aperti, basati sulla concorrenza fra imprese che cercano di raggiungere una dimensione europea piuttosto che tendere a diventare operatori dominanti nel mercato nazionale. Un autentico mercato unico dell'elettricità e del gas porterebbe in questo caso a prezzi inferiori, migliorerebbe la sicurezza di approvvigionamento e promuoverebbe la competitività. Contribuirebbe

inoltre alla preservazione dell'ambiente poiché di fronte alla concorrenza, chiuderebbero gli impianti energetici meno efficienti.

Tuttavia è innegabile che tuttora molti mercati mantengono ancora una dimensione ampiamente nazionale e sono dominati da poche imprese. Permangono molte differenze negli approcci adottati dagli Stati membri per l'apertura al mercato, ostacolando in tal modo, lo sviluppo di un mercato europeo effettivamente competitivo, inclusi i poteri delle autorità di regolamentazione, i livelli di indipendenza dei gestori di rete dalle attività competitive, le regole che disciplinano le reti e i regimi di bilanciamento e di riserva di gas. L'obiettivo è quindi quello di creare un codice per le reti europee teso a promuovere l'adozione di condizioni armonizzate. La Commissione esaminerà le azioni da intraprendere per spianare le disparità esistenti tra le autorità di regolamentazione nazionali sotto l'aspetto dell'equivalenza dei poteri e dell'indipendenza di cui godono. L'analisi sarà inoltre estesa all'adeguatezza fra le forme di collaborazione esistenti tra autorità di regolamentazione nazionali e i gestori delle reti nazionali.

Il secondo settore individuato dal Libro Verde riguarda il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento nel mercato interno. Le aree individuate su cui intervenire in futuro, riguardano l'istituzione di un *Osservatorio europeo per l'approvvigionamento energetico* per controllare i modelli di domanda ed offerta sui mercati energetici dell'Unione, identificare in maniera rapida eventuali carenze nelle infrastrutture e nell'approvvigionamento e integrare a livello comunitario l'operato dell'Agenzia internazionale per l'energia. L'obiettivo è quello di garantire una sempre maggiore sicurezza delle reti, grazie ad una più intensa collaborazione e a uno scambio più frequente di informazioni fra gli operatori dei sistemi di trasmissione in vista di definire standard comuni europei di sicurezza e di affidabilità.

Il terzo settore in analisi è correlato al secondo, ma approfondisce la problematica legata al mix energetico comunitario che come abbiamo

visto risulta fortemente squilibrato. Il problema in questo caso, è rappresentato dal fatto che ogni Stato membro ed ogni impresa del settore energetico, sceglie il proprio mix energetico. Tuttavia, le scelte di un determinato Stato membro, hanno inevitabilmente conseguenze sulla sicurezza energetica dei suoi vicini e di tutta la Comunità, sia sulla competitività che sugli aspetti legati alle problematiche ambientali, fortemente connesse come abbiamo visto alle politiche in tema di energia. Un riesame strategico della politica energetica dell'UE offrirebbe in questo caso, un chiaro quadro di riferimento europeo per le decisioni nazionali riguardanti il mix energetico. Si dovrebbero analizzare i vantaggi e gli svantaggi delle varie fonti di energia, delle fonti locali rinnovabili come l'energia eolica, la biomassa e i biocarburanti, le piccole centrali idroelettriche e l'efficienza energetica, il carbone ed il nucleare, così come le conseguenze di questi cambiamenti per l'intera Unione. Potrebbe essere opportuno concordare un obiettivo strategico generale, tendendo verso l'equilibrio fra l'utilizzo dell'energia sostenibile, la competitività e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Il quarto settore di intervento, riguarda l'analisi di un approccio integrato per affrontare i cambiamenti climatici, seguendo i principi fatti saldi dall'adozione della strategia di Lisbona. Per limitare l'imminente aumento delle temperature terrestri all'obiettivo concordato di un massimo di due gradi al di sopra dei livelli pre-industriali, le emissioni di gas effetto serra a livello mondiale dovrebbero raggiungere la punta massima non oltre il 2025, per essere poi ridotte successivamente almeno del 15%, ma forse persino del 50%, rispetto ai livelli del 1990. Questa sfida enorme implica un impegno immediato dell'Unione, soprattutto sotto il profilo dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Il Libro Verde non dimentica inoltre di sottolineare l'importanza affidata alla politica di coesione dell'Unione per affrontare le sfide presentate dal raggiungimento di una sempre migliore efficienza energetica, politica di coesione che individua tra gli obiettivi a sostegno dell'efficienza energetica

lo sviluppo delle fonti energetiche alternative e rinnovabili nonché gli investimenti nelle reti in cui è stato evidenziato un fallimento del mercato. La Commissione invita gli Stati membri e le regioni, all'atto della redazione dei Quadri di riferimenti strategici nazionali e i programmi operativi per il periodo 2007-2013, a rendere effettivo l'utilizzo delle possibilità offerte dalla politica di coesione a sostegno della strategia suddetta.

Il Piano d'azione comunitario inserito nel Libro Verde, propone differenti misure per raggiungere l'obiettivo del 20% entro il 2020. Le intenzioni della Comunità sono quelle di mirare a promuovere l'efficienza energetica a lungo termine, sia per quanto riguarda il risparmio energetico legato al consumo negli edifici pubblici e non, sia per quanto concerne il settore dei trasporti. A ciò si associa il ricorso a strumenti finanziari per attrarre investimenti da parte delle banche commerciali in progetti di efficienza energetica e nelle società che forniscono servizi energetici ed un sistema europeo di "certificati bianchi" in materia energetica, negoziabili, che consenta alle imprese che superano gli standard minimi di efficienza energetica di "vendere" la loro migliore prestazione ad altre imprese che non sono riuscite a conseguire lo standard richiesto.

Il quinto settore di intervento si occupa della promozione dell'innovazione e dello sviluppo delle tecnologie energetiche. La Commissione sostiene che lo sviluppo delle nuove tecnologie in campo energetico sia di fondamentale importanza per raggiungere gli obiettivi prefissati sulla sicurezza degli approvvigionamenti, lo sviluppo sostenibile e la competitività industriale. La ricerca in questo settore ha portato al miglioramento del 30% delle centrali termoelettriche alimentate a carbone negli ultimi trenta anni. Inoltre la ricerca può anche rappresentare opportunità commerciali visto che la tecnologia ad elevata efficienza energetica e basse emissioni di carbonio costituiscono un mercato internazionale in rapida crescita. Il Settimo Programma Quadro sottolinea come non esista una singola soluzione ai nostri problemi energetici, ma ricomprende un ampio ventaglio di tecnologie: tecnologie relative

all'energia rinnovabile, applicazioni industriali delle tecnologie pulite del carbone e dei meccanismi di stoccaggio del carbonio, sviluppo di biocarburanti economicamente redditizi per il settore dei trasporti, nuovi vettori energetici quali ad esempio l'idrogeno o le pile a combustibile e l'efficienza energetica stessa.

Tuttavia necessita un piano strategico per le tecnologie energetiche, capace di accelerare lo sviluppo delle promettenti tecnologie ed al contempo contribuire a creare le condizioni per immetterle in modo effettivo ed efficiente sul mercato europeo e mondiale. Il piano dovrebbe rafforzare le attività di ricerca a livello europeo per evitare la sovrapposizione di programmi nazionali, favorendo quindi un approccio più strategico nel settore energetico ed avanzando verso l'integrazione ed il coordinamento delle attività di ricerca comunitarie e nazionali, facendo convergere le risorse verso gli obiettivi convenuti a livello dell'UE.

Il sesto ed ultimo settore di intervento, richiama la necessità già affrontata dall'Unione, di dotarsi di una politica energetica esterna coerente. Il primo passo da affrontare consisterebbe nel concordare a livello comunitario gli obiettivi comuni di una politica energetica esterna e le azioni necessarie a livello comunitario e nazionale per realizzarla. La Commissione affida alla creazione del mercato interno dell'energia ed ai progressi ottenuti a livello di politiche interne, il successo della realizzazione di una linea esterna comune e coordinata. L'auspicio è quello di una UE che "parla ad una sola voce", ma per raggiungere tale obiettivo che forse si presenta come il più arduo soprattutto in una tematica quale quella delle politiche energetiche, occorreranno sforzi maggiori che permettano non solo uno scambio effettivo di informazioni a livello degli Stati membri, ma anche un coordinamento concreto nell'approccio alle tematiche energetiche, le quali ricordiamo, rappresentano non una sfida meramente nazionale, ma globale.

Capitolo 3

Il cambiamento della *policy* ed il processo di *coevoluzione* fra dinamiche nazionali e pressioni europee

Premessa

I limiti dell'approccio tradizionale sull'impatto dell'europeizzazione, ci hanno spinto ad elaborare un approccio che fosse in grado di concentrarsi sulle dinamiche di sviluppo interne e sulle loro interazioni con le dinamiche europee per meglio comprendere gli effetti generati a livello domestico dai processi di europeizzazione.

La convinzione parte dal fatto che un approccio che studi le dinamiche interne possa superare i limiti esplicativi del modello *top down* basato sulla logica della *goodness of fit*. Le dinamiche osservate confermano infatti l'ipotesi generale che un insieme di elementi importanti per comprendere e spiegare le diversità del mutamento domestico collegato all'europeizzazione è da ricercare nelle dinamiche istituzionali interne e nel modo in cui le politiche europee interagiscono con queste.

Lo studio dell'istituzionalizzazione e l'analisi del contesto istituzionale con cui si confrontano le pressioni europee, consentono di formulare spiegazioni più accurate degli esiti dell'impatto delle politiche comunitarie nel contesto nazionale.

Nei paragrafi seguenti, verrà presentata un'analisi del contesto italiano al momento della costruzione del mercato interno dell'energia. Proveremo ad analizzare le trasformazioni intervenute nella *policy* nazionale dal delinarsi di due nuovi paradigmi di *policy* a livello europeo fortemente in contrasto con il modello presente a livello nazionale, quali: il sistema delle liberalizzazioni imposto dallo sviluppo del mercato interno

dell'energia e l'assunzione dello sviluppo sostenibile come principio cardine della politica energetica europea.

3.1 *La situazione energetica dell'Italia: il problema di un mix energetico squilibrato*

La situazione italiana, presenta, in modo ancora più accentuato, tutte le problematiche prese in considerazione nell'esaminare lo scenario energetico complessivo dell'Unione Europea, in quanto ci collochiamo agli ultimi posti nella scala dell'autosufficienza energetica (rapportandoci ai 7 Stati membri con una popolazione superiore ai 15 milioni di abitanti) ed all'ultimo posto nella scala di dipendenza dagli idrocarburi importando l'85% del nostro fabbisogno energetico contro circa il 50% della media europea. La nostra posizione non è paragonabile a quella di importanti paesi membri, come l'Inghilterra che è addirittura esportatore netto di energia e presenta un eccellente mix energetico, ma nemmeno a quella della Germania che presenta una buona produzione nel settore carbonifero e in quello elettrico grazie al nucleare, né a quella della Francia che ha realizzato completamente il suo piano nucleare che le consente anche una capacità di esportazione verso gli Stati confinanti. Quanto alla dipendenza energetica dalle importazioni, la nostra situazione si avvicina a quella della Spagna, che però è decisamente migliore quanto a mix energetico, producendo 14 milioni di tep con l'elettronucleare.

La Polonia gode di una situazione migliore della nostra grazie a una vasta produzione carbonifera che nell'anno 2004 è stata di circa 70 milioni di tep, per non parlare della nostra situazione paragonata a quella dei Paesi Bassi che sono esportatori di gas naturale e vantano anche una discreta presenza nel settore nucleare.

Inoltre l'Italia presenta un mix energetico fortemente squilibrato, poiché sin dagli anni Settanta ha scelto di privilegiare l'utilizzo degli idrocarburi che nell'anno 2004, su un consumo energetico per fonti

primarie di 196,5 milioni di tep, pesa per ben 154,5 milioni di tep, rappresentando circa il 75% dell'intero consumo energetico nazionale (Bastianelli; 2006). La prima negativa conseguenza di questo squilibrio, si fa sentire quando si è in presenza di una crescita eclatante delle quotazioni internazionali del petrolio che si ripercuote con impatto pesante sulla nostra bolletta energetica, frenando lo sviluppo. Gli effetti negativi potrebbero essere devastanti per l'Italia qualora si dovesse fronteggiare una crisi energetica mondiale con taglio o sospensione di alcune forniture di petrolio o di gas naturale. L'Italia, ha importato solo nell'anno 2004, circa 87 milioni di tonnellate di petrolio: il 37% dall'Africa, con prevalenza dalla Libia (circa 22 milioni di tonnellate); dal Medio Oriente il 31% con prevalenza dall'Arabia Saudita (circa 12 milioni di tonnellate) e dall'Iran (circa 10 milioni di tonnellate); dalla Russia il 22%, con circa 20 milioni di tonnellate e il 4% dal Mare del Nord. La produzione nazionale copre solo il 6% (Unione Petrolifera). Con riferimento al gas naturale, l'approvvigionamento italiano del 2004 è stato circa di 80 miliardi di metri cubi, di cui il 32% provenienti dall'Algeria, il 29% dalla Russia, il 10% dai Paesi Bassi, il 6% dalla Norvegia, il 7% da altri Paesi. La produzione nazionale ha coperto il 16% pur essendo in costante declino (Unione Petrolifera). Di fronte a questo scenario, essendoci privati dell'elettronucleare e non volendo ricorrere al "carbone pulito" per produrre energia elettrica e migliorare il nostro mix energetico, è difficile trarre una valutazione rassicurante.

Per fronteggiare tale situazione, i rimedi ai quali dovrebbe ricorrere la politica energetica italiana, sono quelli indicati dal Libro Verde "*Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*" e dell'ulteriore Libro Verde "*Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*"⁵², con l'avvertenza che i rimedi indicati

⁵² Commissione delle Comunità Europee, Libro Verde, *Una strategia per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, COM (2006) def. Dell'8 marzo 2006.

dall'Unione Europea dovrebbero essere messi in atto dall'Italia completamente e rapidamente.

In primis, vanno attuate tutte le possibili misure indicate dall'Unione nei due Libri Verdi in termini di efficienza e di risparmio, puntando con determinazione sul risparmio energetico negli edifici, il cui consumo attualmente incide circa per il 22% sul consumo globale (imponendo regole per le nuove costruzioni, adeguamento con incentivi per le vecchie, incentivando l'uso di elettrodomestici a basso consumo), nell'illuminazione (dove il risparmio potrebbe aggirarsi tra il 30 ed il 50% dell'elettricità), agendo sul settore dei trasporti, il cui consumo attualmente incide circa per il 23% sul consumo globale, con l'eliminare le strozzature nelle strade ad intenso traffico e nelle autostrade, col rilanciare la ferrovia e in particolare l'alta velocità, col promuovere nelle città l'uso di auto più efficienti, meno inquinanti e privilegiando anche i trasporti collettivi, col dare forte impulso al trasporto marittimo, particolarmente indicato per la conformazione geografica del nostro paese. Inoltre vanno sviluppate massicciamente, tramite forti incentivi anche fiscali, le energie rinnovabili puntando su settori quale l'eolico, sui termovalorizzatori che dovrebbero sostituire le discariche di rifiuti domestici, sul solare sulle biomasse, sulla minidraulica. In sostanza, la politica energetica italiana, dovrà orientare la domanda per modificare i comportamenti degli utenti, sensibilizzandoli e responsabilizzandoli nelle scelte, finalizzate ad un minor consumo con effetti positivi sulla tutela dell'ambiente.

All'Italia, ancor più che per gli altri Stati membri dell'Unione, si ripropone il serio problema della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, evidenziando in tutta la sua gravità i rischi che comporta la nostra scelta storica, basata prevalentemente sul petrolio e sul gas naturale.

Alla luce di quanto detto, è appena il caso di sottolineare come gli orizzonti dell'approvvigionamento energetico italiano passino per la possibilità dell'utilizzo del rinnovabile. Le fonti rinnovabili stanno

diventando sempre più importanti nel mercato Europeo dell'energia e avranno certamente un ruolo molto importante nel lungo periodo. Questo perché possono contribuire a ridurre la dipendenza dalle importazioni, alla diversificazione delle fonti di energia e allo sviluppo sostenibile in Europa.

Sebbene lo sviluppo tecnologico abbia portato a significative riduzioni di costo, in particolare in alcuni settori quali quello dell'energia eolica, le FER sono ancora penalizzate da elementi di costo non strettamente legati alla tecnologia. I costi e le lungaggini delle procedure amministrative e le incertezze regolatorie locali hanno come conseguenza maggiori costi del capitale in quanto i finanziatori, siano essi istituti di credito o investitori privati, richiedono ritorni più elevati per il rischio di investire in questo settore.

Un ambiente regolatorio stabile e delle politiche energetiche di lungo periodo sono necessari per lo sviluppo dell'industria delle rinnovabili su larga scala. Paesi con una politica stabile di supporto alle fonti rinnovabili come la Germania, la Spagna e la Danimarca (quest'ultima punta al raggiungimento di una produzione interna pari all'85% del proprio fabbisogno grazie all'implementazione dell'eolico), hanno avuto successo nello stabilire un'industria nel settore delle FER. Di fatto, gli obiettivi ambiziosi di crescita del mercato internazionale stanno creando concorrenza fra i paesi per consolidare un'industria di settore che porti vantaggi economici internamente a ciascuno Stato.

Al fine di raggiungere i target stabiliti per la penetrazione delle FER a livello internazionale senza rimanere semplici spettatori nei mercati che stanno crescendo a ritmi impressionanti, è essenziale per il sistema produttivo italiano, diminuire il rischio per gli investitori facendo in modo che gli investimenti nelle FER siano commercialmente sostenibili grazie ad un ritorno stabile, garantito solo da adeguate politiche di governo di settore. In assenza di politiche di sostegno adeguate per favorire grandi investimenti nelle fonti rinnovabili o quando le politiche di sostegno sono deboli, si ha l'impressione che le fonti rinnovabili possono funzionare solo

su piccola scala (Lorenzoni; Bano 2007). Tanto più la politica energetica e di sostegno alle rinnovabili è debole, tanto minore risulta la dimensione dell'industria di settore e come conseguenza tanto maggiori sono i costi degli impianti di generazione. Ma quali sono nello specifico le principali barriere incontrate da operatori del settore delle rinnovabili? Da un'indagine prodotta nell'ambito del progetto europeo OPTRES (Assessment and Optimization of Renewable Energy Support Schemes in the European Electricity Market) si evince come le principali barriere siano di *natura amministrativa, di accesso alla rete, sociali e finanziarie* (OPTRES, 2006). Tra le difficoltà affrontate dagli operatori del settore, le barriere *amministrative* e quelle legate alle incertezze ed alle discontinuità presentate dalla *regolamentazione* sembrano essere le più difficili da superare. Si sono infatti stimati i maggiori costi finanziari dovuti alla percezione del rischio degli investitori nel settore della generazione elettrica da fonti rinnovabili con particolare riferimento proprio al caso italiano. Le procedure per ottenere le autorizzazioni richiedono tempi lunghi e presentano diversi elementi di complessità che si traducono in incertezze e lungaggini per lo sviluppo dei progetti. Le *barriere amministrative e di regolamentazione* rappresentano quindi una serie di ostacoli che portano inevitabilmente a determinate conseguenze quali ad esempio:

- Eccessivo numero dei soggetti coinvolti nelle procedure autorizzative;
- Indeterminazione normativa (impatto ambientale, nuove tecnologie,...);
- Mancanza di coordinamento fra i vari soggetti;
- Tempi lunghi ed incerti per l'ottenimento dei permessi;
- Mancanza di pianificazione dei processi di investimento;
- Scarsa conoscenza dei benefici legati alla penetrazione delle rinnovabili a livello locale e regionale.

La percezione delle barriere amministrative e di regolamentazione è diversa per le diverse tecnologie, con casi limite che rasentano l'incredibile. I tempi di attesa per autorizzare un impianto sono solitamente superiori ai 2 anni, con un numero incredibile di soggetti che a diversi stadi possono interrompere il procedimento anche con motivazioni marginali. Il recente abbandono di diversi progetti a motivo delle difficoltà autorizzative è un insuccesso della devoluzione delle competenze in tema energetico nella normativa italiana.

Strettamente correlate alle barriere amministrative e di regolamentazione sono le *barriere finanziarie*. Il fatto che il completamento delle procedure amministrative richieda tempi lunghi e che vi sia una sostanziale incertezza sull'ottenimento di tutte le autorizzazioni portano come conseguenza una maggior percezione di rischio da parte degli istituti finanziari e degli investitori privati, che richiedono quindi un maggior rendimento per impegnare il proprio denaro in questo settore.

La mancanza di fiducia degli istituti finanziari può tradursi in una barriera importante allo sviluppo di nuovi investimenti in quanto la mancanza di volontà degli investitori nel settore può tradursi in mancanza di fondi a condizioni vantaggiose per lo sviluppo di progetti. Il lento sviluppo delle fonti rinnovabili di energia è dovuto anche alla difficoltà di calcolare, all'inizio della fase di sviluppo di un progetto, quale sia l'effettivo supporto disponibile al fine di una accurata previsione dei flussi di cassa futuri.

Le varie categorie di portatori di interesse concordano sul fatto che la percezione delle barriere finanziarie sia piuttosto forte per il fotovoltaico e l'eolico, seguiti dall'idroelettrico e dalle biomasse. Per rendere più semplice il finanziamento di nuovi progetti, molti governi hanno adottato misure che limitano il mercato e danno maggiore stabilità. In Italia ad esempio è stata introdotta la garanzia di acquisto dei Certificati Verdi da parte del Gestore della Rete nazionale. In Francia, lo sviluppo di impianti eolici è ostacolato dalla richiesta per gli operatori di trovare delle garanzie finanziarie per lo smantellamento dell'impianto a fine vita. Una condizione

piuttosto restrittiva se si pensa che non si applica nemmeno allo smantellamento degli impianti nucleari...

Con riferimento al caso italiano, gli aspetti di maggiore criticità per lo sviluppo di impianti di generazione elettrica da FER derivano principalmente da:

1. mancanza di criteri di localizzazione e di coordinamento a livello nazionale per lo sviluppo di impianti FER;
2. tempi eccessivamente lunghi per il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione dei nuovi impianti da parte delle istituzioni competenti, che creano forti ritardi nel rilascio delle autorizzazioni;
3. mancanza di coordinamento della programmazione energetica regionale nonché nella fase di implementazione;
4. esistenza di procedure autorizzative diverse da parte delle Regioni;
5. scarsa struttura di ripartizione delle competenze e conflitti tra la necessità di tutela del territorio e lo sviluppo delle FER;
6. problematiche legate alla tempistica e allo sviluppo delle infrastrutture di rete;
7. criticità relativa ai tempi e alle modalità di allacciamento degli impianti alla rete.

Alla luce di queste considerazioni, risulta fondamentale per il perseguimento degli ambiziosi obiettivi di penetrazione delle fonti rinnovabili, puntare ad una ripartizione economicamente fondata fra le Regioni degli obiettivi nazionali di sviluppo delle FER, puntando all'omogeneità delle procedure autorizzative che ancora sono differenziate da parte delle diverse Regioni, come già previsto dal decreto 387/03, mai completamente attuato⁵³. In mancanza di linee guida per il procedimento autorizzativo unico, le Regioni hanno infatti fin ora deliberato sulla base di procedure disomogenee e spesso restrittive (come ad esempio nel caso

⁵³ Decreto di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2004 – Supplemento Ordinario numero 17.

della distanza minima dai centri abitati per l'eolico, o requisiti urbanistici per il fotovoltaico). Per ambire ad attuare gli investimenti programmati è fondamentale disporre di linee guida chiare e condivise, con un numero di interlocutori contenuto per gli investitori capaci di assicurare tempi di rilascio delle autorizzazioni contenuti. Si tratta quindi di rafforzare la relazione fra governo ed amministrazioni locali competenti al fine di costruire consenso nel processo decisionale di sviluppo delle rinnovabili, prevedendo meccanismi di premi per le amministrazioni virtuose e sanzioni per quelle incapaci di concretizzare gli impegni. Se il segnale della necessità di investire non giunge in ambito locale, sarà impossibile ottenere il consenso per realizzare i nuovi progetti. Altra condizione irrinunciabile è che chi realizza il progetto e l'operatore di rete locale, siano cointeressati all'avvio dell'impianto, ad esempio con dei corrispettivi nella tariffa di distribuzione proporzionali a parametri di efficacia nell'attività di connessione dei nuovi impianti, come già avviene per la qualità del servizio elettrico. Infine, dovrà essere diffusa sul territorio la conoscenza dei benefici generati dalla differenziazione delle fonti e dall'uso di energia rinnovabile.

3.2 L'evoluzione della normativa italiana per il settore delle energie rinnovabili

3.2.1 La politica elettrica nei primi anni Novanta fra trasformazioni domestiche e diffusione della politica comunitaria

Il sistema elettrico italiano è stato attraversato da profondi cambiamenti nel corso degli anni Novanta. Il modello originario della politica elettrica in Italia, nato nella congiuntura critica dei primi anni Sessanta, è caratterizzato dalla centralità dei partiti e da una loro occupazione ed ingerenza in tutte le fasi della *policy*, dalla formulazione fino alle scelte operative dell'ente pubblico monopolista del settore. In

sintesi i tratti principali del modello originario, che si forma al momento della nazionalizzazione del 1962 che porta alla nascita dell'Enel, possono essere considerati i seguenti:

- centralità e pervasività dei partiti e delle loro logiche di competizione, con occupazione dell'ente elettrico;
- debolezza dell'Enel, ovvero incapacità dell'impresa di muoversi secondo logiche proprie e di portare avanti una visione autonoma della politica elettrica del paese;
- debolezza dei sindacati di categoria e ruolo maggiore dei sindacati confederali nelle scelte generali di politica energetica;
- mancanza di un sistema normativo fortemente condiviso (ad esempio indipendenza nazionale, servizio pubblico, sviluppo economico del paese) in grado di federare gli attori della politica verso l'interno e dargli legittimità verso l'opinione pubblica.

Queste caratteristiche della *policy* presenti al momento della formazione e nei primi trent'anni di vita del settore elettrico italiano, condizioneranno in modo decisivo la sua evoluzione nei periodi successivi ed influenzeranno il suo processo di bassa istituzionalizzazione.

Una prima tappa del lungo processo di riforma della politica elettrica affrontato in Italia, risale al 1992, quando il D. L. n. 333 trasformava l'Enel (assieme all'Eni, all'Iri ed all'Ina), in altrettante società per azioni concessionarie delle rispettive attività riservate per legge⁵⁴. Il programma di riordino del settore elettrico allora previsto dal Ministero del Tesoro, oltre ad indicare alcuni indirizzi e modalità generali per le privatizzazioni da intraprendere, prevedeva per l'Enel di mantenere l'unità dell'azienda, che permetteva lo sfruttamento di ampie economie di scala fondate su una forte verticalizzazione produttiva. I provvedimenti del 1992, riaffermano un monopolio verticalmente integrato dell'Enel per legge, in quanto assegnavano all'ente elettrico a titolo di concessione esclusiva, tutte le

⁵⁴ D. L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge L. 8 agosto 1992, n. 359, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*.

attività già attribuite o riservate per legge, ed inoltre gli assegnavano un'unica, e non triplice concessione (cioè relativa ad ogni distinta fase del ciclo energetico: produzione, trasmissione, distribuzione) per le diverse attività svolte.

In questo periodo, la privatizzazione degli enti energetici in Italia, si inserisce in un più ampio dibattito e percorso delle politiche di privatizzazione. Avviate effettivamente fin dal 1990, queste politiche vengono realizzate in concomitanza con la crisi del sistema politico italiano, e con l'obiettivo principale di risanare i conti pubblici e di ridurre il deficit. Inoltre, esse non sono portate avanti da quelli che erano stati per decenni i principali attori nel sistema politico italiano, cioè i partiti, i quali attraversano una grave fase di crisi e perdita di legittimità (caso tangentopoli e smembramento dei partiti), ma principalmente dal governo (governi tecnici Amato, Ciampi) e dal Ministero del Tesoro.

Il processo di privatizzazione viene portato avanti dal governo Ciampi, che prevedeva l'offerta pubblica di Enel entro il 1994. Durante questo processo, viene messo in discussione il progetto di privatizzazione unitaria dell'ente. Si apre infatti nella seconda metà del 1994, un dibattito sugli assetti da dare al settore attraverso la privatizzazione e per la prima volta accanto alle posizioni contrarie allo smembramento dell'Enel, emergono proposte favorevoli alla creazione di un comparto più competitivo nella produzione di energia, da attuarsi attraverso un intervento sulla struttura organizzativa dell'ex ente pubblico (Prontera 2008). Il compromesso raggiunto nel novembre 1994 a livello ministeriale, prevede una via intermedia rispetto alle due posizioni descritte, con una separazione contabile fra trasmissione e distribuzione in linea con gli orientamenti che prevalgono in sede comunitaria, e con la creazione all'interno dell'Enel di una o più società di produzione, oltre ad una gestione autonoma del dispacciamento, nonché l'applicazione di una tariffa unica su tutto il territorio nazionale.

E' proprio in questo periodo in cui si inizia a fare esplicito riferimento e a prestare attenzione al dibattito in corso a livello europeo sulle direttive relative al mercato interno dell'energia. Dopo una fase in cui il "vincolo europeo" viene essenzialmente visto come un vincolo legato al risanamento delle finanze pubbliche e alla riduzione del deficit, a partire dalla seconda metà del 1994, tale vincolo riguarderà direttamente la riforma del sistema elettrico italiano e più in generale tutti gli aspetti legati alle scelte di politica energetica del Paese. In sostanza si passa da una percezione del vincolo, a quella di un'opportunità cui fare esplicitamente riferimento. In realtà nelle discussioni sulla direttiva comunitaria 96/92/CE, che pur si riferiva alla necessità di una liberalizzazione, non venivano suggeriti interventi nell'organizzazione dell'industria a livello nazionale, anche se questa dimensione risultava coerente con il nuovo paradigma di *policy* per il settore elettrico che faceva da sfondo al processo avviato a livello comunitario.

Il primo elemento della nuova politica elettrica italiana è costituito dalla nascita di una autorità indipendente, considerata ormai necessaria per portare a termine il processo di privatizzazione in atto. La legge che istituiva l'Autorità di regolazione dell'elettricità e del gas (*Aeeg*) fu adottata durante il governo Dini e fu accompagnata dal decreto ministeriale del 28 dicembre 1995, che regolamentava la concessione ad Enel delle sole attività di trasmissione e distribuzione.

In questo periodo si ebbe anche l'accordo politico sulla Direttiva europea 96/92/CE, che fu raggiunto sotto la presidenza italiana. Per quanto riguarda nello specifico la riforma in corso a livello comunitario, la scelta italiana sarà quella di introdurre nel nostro paese il modello dell'Acquirente Unico, le cui funzioni a livello nazionale saranno affidate all'Enel, in linea con uno dei due modelli organizzativi previsti dalla direttiva. Questa proposta era in linea con un grado di cambiamento del settore minimo rispetto a quello che verrà successivamente proposto dal D. L. 79/99, altrimenti detto "Decreto Bersani".

3.2.2 *La trasposizione della direttiva 96/92/CE e la riforma del settore elettrico italiano*

A partire dal 1996, durante il governo Prodi, l'industria elettrica italiana è sottoposta a due cause di trasformazione radicale nel contesto in cui opera: la prima è legata alle decisioni nazionali appena descritte, la seconda alla necessità di recepire la direttiva comunitaria sul mercato interno dell'energia elettrica. Mentre la nazionalizzazione del 1962 esprimeva una netta preferenza per la proprietà pubblica, per un intervento diretto del potere politico, per un monopolio nazionale integrato verticalmente ed affidato all'Enel a cui erano attribuiti i compiti tipici della potestà pubblica, la nuova situazione determinatasi negli anni Novanta vede una tendenza verso la privatizzazione dell'Enel con una limitazione dell'intervento diretto del potere politico e che va verso l'abbandono del modello monopolistico integrato verticalmente. Quest'ultimo aspetto, riconducibile alla volontà politica più volte espressa in Italia è rafforzato e reso obbligatorio dalla direttiva comunitaria. In sostanza la situazione di partenza della politica italiana per il settore elettrico, presenta nelle sue fasi originarie, che perdureranno fino ai primi anni Novanta, una situazione di elevato *misfit* rispetto alle tendenze di liberalizzazione promosse dalla Comunità a partire in particolare da questo stesso periodo, tanto che possiamo introdurre l'Italia fra quei paesi che appartengono al gruppo di Stati membri i cui assetti originari sono ampiamente incompatibili con quelli proposti a livello comunitario. Tuttavia, i cambiamenti innescati a livello nazionale risultano essere frutto dell'evolversi delle due politiche (quella nazionale e quella comunitaria), e del loro successivo incontro a rafforzamento reciproco. Risulta chiaro come l'idea guida non sia solo dettata dalla volontà di recepire la direttiva europea, ma anche dalla convinzione che essa rappresenti un'opportunità decisiva per portare finalmente a compimento la riforma iniziata nei primi anni Novanta, da qui l'esigenza di andare oltre la direttiva per promuovere un disegno di riforma

organico che ponesse fine al regime precedente legato alle nazionalizzazioni ed all'intervento pubblico diretto.

Prima della definitiva approvazione della direttiva europea, il nuovo Ministro dell'Industria Bersani, durante il governo Prodi del 1996, aveva manifestato l'intenzione di costituire un apposito gruppo di lavoro incaricato di affrontare per tempo la questione del suo recepimento. L'obiettivo del Ministro era quello di portare avanti il processo di riforma avviato già nel 1992 che aveva portato ad un grado di cambiamento del settore elettrico minimo rispetto alle disposizioni della direttiva 96/92/CE.

Con decreto del 24 settembre 1996 venne così istituita la *“Commissione consultiva per l'individuazione dei metodi, delle procedure, delle priorità e delle scelte di merito più idonee al fine di promuovere la liberalizzazione nel mercato italiano dell'energia, la progressiva concorrenza tra i produttori, le migliori garanzie a favore degli utenti e della tutela dell'ambiente”* (denominata Commissione Carpi). Il mandato affidato alla Commissione Carpi riguardava non solo il semplice recepimento della direttiva 96/92/CE, ma anche la ridefinizione della struttura del settore elettrico (De Paoli 1997). La Commissione Carpi produsse due documenti: il primo era una relazione generale con le principali proposte in tema di recepimento, riassetto nazionale e privatizzazione dell'Enel, il secondo era finalizzato a tracciare vere e proprie linee guida per la predisposizione del testo giuridico-legislativo che avrebbe dovuto essere presentato in parlamento per il recepimento della direttiva 96/92/CE.

In particolare, diverse proposte della Commissione Carpi miravano ad intervenire sull'Enel per ridurre il peso nel mercato e favorire la nascita di nuovi soggetti in grado di competere nel nuovo contesto che si andava creando dopo la liberalizzazione⁵⁵.

⁵⁵ I principali suggerimenti della Commissione Carpi erano (De Paoli 1997a): 1. Mantenere il servizio pubblico garantito dallo Stato; 2. Istituire un doppio mercato: uno per i clienti idonei e l'altro per quelli vincolati con tariffa unica per i clienti vincolati a livello nazionale; 3. Adottare la soluzione dell'Acquirente Unico; 4. Definire i clienti idonei o liberi

Queste proposte rappresentavano la base di partenza per il Ministero dell'Industria, tramite le quali si dovesse giungere ad un accordo finale. L'idea era quella di inserire nel processo di adempimento degli obblighi comunitari, il processo nazionale di riforma intrapreso all'inizio degli anni '90 dai governi precedenti.

Il testo contenente le proposte della Commissione presieduta dal sottosegretario Carpi fu approvato nel gennaio del 1998 dalla Camera (approvazione che comprendeva il recepimento di circa 130 direttive europee, in cui all'articolo 33 erano previste le *"Norme per il mercato dell'energia elettrica"*) con un anno di tempo per il governo per emanare uno o più decreti legislativi. L'approvazione della legge-delega diede in seguito il via alla fase di redazione vera e propria del decreto, che fu portata avanti interamente dal Ministero dell'Industria (Campidoglio; Vaciago 1999). Alla fine del 1998, il Consiglio dei Ministri approvò lo *"Schema di decreto legislativo recante la prima attuazione della direttiva 96/92/CE"*, contenente le misure volte a ridisegnare l'assetto del settore elettrico ed a ridimensionare il ruolo dell'Enel nel mercato. Il 4 febbraio 1999 le Commissioni industria ed attività produttive di Senato e Camera adottarono i rispettivi pareri consultivi sullo schema di decreto. Al senato votò a favore tutta la maggioranza del Governo D'Alema (succeduto alla caduta del governo Prodi ma che aveva confermato Bersani), contro i partiti del Polo e la Lega (Prontera 2008). E' giusto il caso di ricordare che il *Decreto Bersani* fu approvato il 19 febbraio 1999. Questa data risulta essere molto significativa dato che quel giorno era anche l'ultimo utile per rispettare i tempi previsti per il recepimento della direttiva 96/92/CE.

Guardando al decreto, si può dire che si è giunti ad una riforma più orientata al mercato rispetto a quelle proposte dai governi precedenti e

in modo da creare un mercato libero come auspicato dalla direttiva; 5.Costruire una società separata dall'Enel unica per tutto il Paese, concessionaria per la gestione della rete di trasmissione ed il dispacciamento in modo da garantirne l'imparzialità nelle funzioni svolte; 6liberalizzare la produzione e creare effettiva concorrenza attraverso la costituzione di Enel in più società.

dalla stessa direttiva europea nella sua interpretazione minima. Tuttavia accanto ad interventi più “liberisti”, troviamo decisioni più “conservatrici”, come la conferma della tariffa unica su tutto il territorio nazionale per i clienti vincolati e l’introduzione dell’Acquirente Unico a partire dal 2004⁵⁶ quale mandatario dei clienti vincolati all’acquisto di elettricità attraverso gare, sottoposto a obbligo di servizio pubblico. Fino ad allora l’Enel avrebbe continuato ad assicurare la fornitura di energia per il mercato vincolato ad un prezzo fissato dall’Autorità per l’energia elettrica ed il gas (Aeeg). Non si può tuttavia non sottolineare le intenzioni liberalizzatrici del decreto 79/99 che appaiono chiaramente nella decisione di intervenire sulla struttura dell’industria elettrica per creare un maggiore pluralismo fra i soggetti che vi operano, soprattutto in determinate direzioni quali:

- l’imposizione del tetto del 50% alla quota di produzione e/o importazione che ogni operatore può detenere dal primo gennaio 2003;
- il conseguente obbligo imposto all’Enel di cedere almeno 15.000 MW entro il 2003;
- la rimessa in discussione della distribuzione nei comuni in cui l’Enel e le municipalizzate operano congiuntamente;
- la definizione di un nuovo assetto societario dell’Enel, basato sulla separazione societaria fra le diverse attività (produzione, esercizio dei diritti di proprietà e manutenzione della rete di trasmissione, distribuzione e vendita ai clienti vincolati, vendita ai clienti idonei) riuniti in una holding industriale di proprietà del tesoro;

⁵⁶ Il documento del Governo Dini del 1995 preconizzava che l’Acquirente Unico coincidesse con l’Enel a cui rimaneva affidato il compito di garantire la fornitura elettrica nazionale. Questa impostazione venne modificata in modo sostanziale dalla Commissione Carpi che ridefinì il ruolo dell’Acquirente Unico come soggetto indipendente, tutore dei clienti vincolati a cui doveva garantire la fornitura elettrica a condizioni identiche. In particolare il Decreto 79/99 prevedeva che l’AU fosse un soggetto indipendente, anche se controllato dal Gestore della Rete Nazionale (soggetto pubblico) e che operasse sotto gli indirizzi emanati dal Ministero dell’Industria. Vedi De Paoli e Bongiolatti (2005).

- scorporando la gestione della rete di trasmissione dall'Enel e dalle altre società proprietarie, creando un Gestore di Sistema Indipendente;
- agevolando la competizione nella generazione e favorendo l'ingresso di nuovi operatori attraverso l'istituzione di una borsa per la gestione degli scambi di energia all'ingrosso: il cosiddetto operatore del mercato.

La riforma apportata dal decreto 79/99 ed i successivi provvedimenti adottati dal governo hanno introdotto profondi cambiamenti nella struttura del settore elettrico italiano, aprendolo alla competizione ed intervenendo sulla quota di mercato dell'Enel.

Inoltre è stata creata una serie di nuove istituzioni:

- Terna Spa, compagnia di proprietà dell'Enel che detiene la rete di trasmissione e deve operare in stretta collaborazione con il Gestore della rete (Grtn Spa);
- Il Gestore della Rete, divenuto operativo dal 2000 esercita le attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica;
- Il Gestore della Rete ha creato successivamente due entità distinte: l'Acquirente Unico (Au) ed il Gestore del Mercato elettrico.

Per quanto concerne la regolazione, il più importante cambiamento è rappresentato dalla nascita di una autorità indipendente di settore, Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (Aeeg). In particolare l'Aeeg ha la responsabilità di:

- Definire ed aggiornare le tariffe;
- Definire i livelli generali relativi alla qualità del servizio;
- Valutare i reclami dei consumatori;
- Monitorare la conformità alla legge del comportamento delle imprese;

- Fornire le linee guida per la separazione contabile ed amministrativa delle singole attività svolte dalle imprese nel settore.

Il Decreto Legislativo 79/99 prevede inoltre al suo interno, disposizioni al fine di incentivare l'uso delle energie rinnovabili, il risparmio energetico, la riduzione di emissioni e l'utilizzo di risorse energetiche nazionali⁵⁷.

In particolare il decreto impone a decorrere dall'anno 2001 per gli importatori ed i soggetti responsabili degli impianti, i quali in ciascun anno importano o producono energia elettrica da fonti non rinnovabili l'obbligo di immettere nel sistema elettrico nazionale, nell'anno successivo, una quota prodotta da impianti da fonti rinnovabili entrati in esercizio o ripotenziati. L'obbligo appena descritto si applica alle importazioni ed alle produzioni di energia elettrica, al netto della cogenerazione, degli autoconsumi di centrale e delle esportazioni, eccedenti i 100 GWh. La quota stabilita dal decreto Bersani è del 2% (quota per cui è previsto nel decreto un incremento dopo il 2002). Il decreto stabilisce inoltre al comma 3 dell'articolo 11 che gli stessi soggetti sopra indicati, possano adempiere al suddetto obbligo anche acquistando, in tutto o in parte, l'equivalente quota o i relativi diritti da altri produttori (sistema dei certificati verdi), purchè immettano energia da fonti rinnovabili nel sistema elettrico nazionale, o dal Gestore della Rete di trasmissione nazionale. Quest'ultimo deve assicurare la precedenza all'energia elettrica prodotta da impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili, sistemi di cogenerazione, sulla base di specifici criteri stabiliti dall'Aeeg.

⁵⁷ Articolo 11 D. L. 79/99 co. 1.

3.2.3 *L'attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da FER nell'ordinamento italiano*

Il Decreto Legislativo 387/2003 che adotta la direttiva 2001/77/CE è finalizzato a promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità. Esso ripercorrendo le disposizioni contenute nel D. L. 79/99, stabilisce l'incremento annuale della quota di energia prodotta o importata di 0,35% punti percentuali rispetto alla quota minima del 2% stabilita dal Decreto Bersani⁵⁸. All'articolo 4 co. 2 il D. L. 387/2003 dispone che il Ministero delle attività produttive possa decidere, con decreto, per ulteriori incrementi della medesima quota, per il triennio 2007-2009 e per quello relativo al 2010-2012⁵⁹. L'individuazione dei soggetti inadempienti viene affidata nell'ordinamento italiano al Gestore della Rete Nazionale, il quale comunica i nominativi all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, delegato per l'applicazione delle sanzioni.

Al Gestore della Rete viene inoltre affidato il compito del rilascio delle *Garanzie di origine*, da rilasciare su richiesta del produttore, come stabilito dalla direttiva comunitaria che non prevede l'obbligo di rilascio.

La *garanzia d'origine*, come disciplinato dall'articolo 11 co. 3 del Decreto attuativo 387/2003, sostituisce la *certificazione di provenienza* (Art. 11 co. 5 del D. L. 79/99) ed è rilasciata qualora la produzione annua, ovvero la produzione imputabile, non sia inferiore a 100 MWh. La garanzia d'origine rilasciata, riporta l'ubicazione dell'impianto, la fonte energetica rinnovabile da cui è stata prodotta l'elettricità, la tecnologia utilizzata, la potenza nominale dell'impianto e la produzione netta di energia elettrica per ciascun anno solare. Su richiesta del produttore, essa riporta inoltre, l'indicazione di avvenuto ottenimento dei certificati verdi (rilasciati dal Gestore della Rete nazionale) il cui periodo di riconoscimento è fissato ad 8 anni. Tale garanzia è utilizzabile dai produttori ai quali viene rilasciata

⁵⁸ Articolo 11 D. L. 387/2003

⁵⁹ Tali decreti sono emanati rispettivamente entro il 31 dicembre 2004 ed entro il 31 dicembre 2007.

esclusivamente affinché essi possano dimostrare che l'elettricità così garantita è prodotta da fonti energetiche rinnovabili ai sensi del decreto in questione.

Per quanto concerne le procedure amministrative, la disciplina italiana dispone che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché i relativi interventi di modifica, rifacimento totale o parziale e riattivazione, siano soggetti ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o da altri soggetti istituzionali facenti capo alla Regione stessa, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Fermi restando gli obblighi di utilizzazione prioritaria e quelli legati al diritto di precedenza nel dispacciamento, l'energia elettrica prodotta da FER viene collocata sul mercato elettrico (energia elettrica prodotta da impianti di potenza uguale o superiore a 10 MVA), mentre per quanto riguarda l'elettricità prodotta da impianti con potenza inferiore ai 10 MVA, questa viene ritirata dal Gestore della Rete su richiesta del produttore e rivenduta sul mercato.

3.3 Le politiche di supporto alle FER in Italia: il provvedimento CIP 6/92 ed il meccanismo di incentivo dei Certificati Verdi

Dopo circa trent'anni di monopolio dell'Enel (1962) nell'industria elettrica italiana, all'inizio degli anni Novanta hanno cominciato a configurarsi importanti trend che hanno contribuito a modificare il panorama preesistente ed a promuovere, anche nel nostro Paese, nuove politiche a favore delle fonti energetiche nazionali:

- la liberalizzazione dei mercati energetici europei. La struttura monopolistica che ha infatti caratterizzato il settore dell'energia fino a non molto tempo fa, sta progressivamente lasciando il posto a soluzioni più competitive, che assumono connotazioni diverse nei vari Paesi europei;

- una situazione di deficit nella capacità di produzione elettrica italiana che ha reso necessario il ricorso agli investimenti privati nel settore della generazione elettrica;
- il bisogno di promuovere investimenti nel settore delle energie rinnovabili per migliorare la performance ambientale del settore elettrico.

Questi fattori hanno non solo dato avvio alla privatizzazione dell'Enel, ma hanno anche portato alla liberalizzazione della produzione elettrica da fonti rinnovabili.

Al fine di attrarre gli investimenti degli operatori privati nella costruzione di impianti ad energia rinnovabile, venne dunque avviato nell'aprile del 1992 uno schema di incentivo basato su sussidi, denominato *Provvedimento CIP 6/92*.

Il provvedimento definiva il prezzo di cessione dell'energia per gli impianti di nuova realizzazione ed entrata in servizio, utilizzando fonti rinnovabili o assimilate. Il prezzo di cessione era formato da due voci: la componente di costo evitato (costo dell'impianto, di esercizio e manutenzione, nonché costo del combustibile), cioè il mancato costo che l'Enel avrebbe dovuto sostenere per la produzione dell'energia generata dall'impianto privato, e la componente di incentivazione basata sulla stima dei costi aggiuntivi per ogni singola tecnologia.

Mentre la componente di incentivo veniva riconosciuta solamente per i primi 8 anni di esercizio dell'impianto, quella relativa ai costi evitati veniva concessa per tutto il periodo della durata del contratto di fornitura (spesso anche 15 anni).

Dal momento che tutte e due le componenti erano legate annualmente all'indice dei prezzi a consumo (fatto salvo per il costo evitato del combustibile, che faceva riferimento al prezzo di un mix di combustibili), il rischio per gli investitori risultava particolarmente basso. Un prezzo di incentivo di questo tipo, si rivelò particolarmente attraente

per gli investitori che si affrettarono a fare domanda all'Enel (che in virtù del programma di ristrutturazione in atto poteva svolgere sia il ruolo di "regolatore" dell'industria, che di partecipante al programma di incentivo).

Il Programma CIP 6/92 ha promosso oltre 6,5 GW di nuova capacità nominale e ha fatto decollare nuove tecnologie rinnovabili come l'eolico e le biomasse. Il costo dell'intero Programma CIP 6/92 a supporto delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica, per il periodo 1992-2012 sarà circa pari a 13 miliardi di euro (prezzi 2000), tenendo solo conto della componente di incentivo attribuita agli impianti rinnovabili.

La promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica attraverso lo schema di supporto costituito dal CIP 6/92, rappresenta indubbiamente un carico molto oneroso per i consumatori, sia in termini economici che di tempo. Questi aspetti sono inoltre aggravati da alcuni grossi limiti del programma:

- il costo totale che i consumatori avrebbero dovuto sostenere non è stato reso noto in anticipo;
- l'accesso ai contratti di fornitura non è mai stato completamente trasparente e le compagnie distributrici sono state favorite;
- l'Enel, in qualità di operatore della rete elettrica, non era pronto a connettere così tanti operatori indipendenti, ed in alcuni casi i costi di allacciamento alla rete richiesti, sono stati inspiegabilmente elevati.

In sostanza, il provvedimento CIP 6/92, presenta evidenti incongruenze rispetto alle disposizioni comunitarie dettate dalla direttiva 2001/77/CE.

Tuttavia il programma di incentivo ha rivelato una discreta efficacia, permettendo di raggiungere alcuni positivi risultati:

- sono apparse in Italia per la prima volta, le figure dei produttori elettrici indipendenti;

- lo sfruttamento di nuove tipologie di fonti rinnovabili, quali il vento, la biomassa e i rifiuti, ha potuto prendere quota nel nostro Paese grazie all'elevato grado di confidenza assicurato dalla stabilità del programma;
- sono state create nuove importanti opportunità di investimento (13 miliardi di euro).

I *Certificati Verdi* rappresentano la nuova struttura di incentivazione delle fonti rinnovabili dopo la liberalizzazione del settore energia disciplinata dal D.Lgs. 79/99 (cosiddetto decreto Bersani).

Dall'1 gennaio 2002 i produttori elettrici italiani e gli importatori sono obbligati ad immettere in rete una quota fissa del 2% di elettricità prodotta da nuovi impianti a fonti rinnovabili o ad acquistare i certificati verdi equivalenti. I certificati verdi rappresentano il nuovo strumento d'incentivo di politica energetica ed ambientale scelto dall'Italia per promuovere contemporaneamente le fonti rinnovabili e la riduzione delle emissioni di CO₂ come richiesto dal Protocollo di Kyoto. L'introduzione dei certificati verdi sostituisce il precedente sistema di incentivo costituito dal CIP 6/92 e si differenzia da esso per diversi aspetti.

Innanzitutto l'incentivo non è più basato su un prezzo stabilito da riconoscere agli impianti di energia rinnovabile che cedano energia alla rete elettrica, ma è determinato fissando la quantità di energia da produrre e lasciando variare il prezzo che sarà invece deciso dal mercato in base alla legge della domanda e dell'offerta. Un'ulteriore differenza riguarda l'energia da fonti rinnovabili autoprodotta, che con il CIP 6/92 non godeva di incentivazione (tranne che per le condizioni di scambio e vettoriamento), mentre con il nuovo sistema viene anch'essa considerata dall'incentivazione.

I certificati verdi sono titoli comprovanti la produzione di una certa quantità di energia. La loro taglia, inizialmente fissata in 100 MWh dal decreto 79/99, è stata progressivamente abbassata dalle normative

successive: prima a 50 MWh dalla L. 23/08/2004 n. 239 ed infine ad 1 MWh dalla legge finanziaria 2008. Dal primo gennaio 2009, dunque, il possesso di un certificato verde attesta la produzione di 1MWh.

I certificati vengono rilasciati in funzione dell'energia prodotta dall'impianto, ossia l'energia lorda misurata ai morsetti di gruppi di generazione, diminuita dell'energia elettrica assorbita dai servizi ausiliari, delle perdite nei trasformatori e delle perdite di linea fino al punto di consegna dell'energia elettrica alla rete⁶⁰.

Un sistema di incentivazione basato sui certificati verdi è stato messo in piedi, oltre che dall'Italia, anche da altri Paesi europei, ma in tutti questi casi il meccanismo è ancora troppo giovane per poter fare delle valutazioni sulla sua efficacia. E' tuttavia possibile identificare, anche prendendo spunto dal panorama che si sta delineando nel caso italiano, alcuni aspetti di criticità che potrebbero avere un impatto negativo sull'efficacia del sistema di incentivo.

- *Aspetti temporali*

Un sistema di certificati verdi richiede che siano definiti con chiarezza sia gli obiettivi di lungo periodo che di breve, richiede cioè che vengano identificati sia la durata totale del programma di incentivo (da decidere sulla base degli obiettivi di sfruttamento delle fonti rinnovabili che si vogliono raggiungere) che le variazioni nella quota di energia rinnovabile da fornire e soggetta all'obbligo. Gli obiettivi di lungo periodo consentono di rendere stabile la domanda dei certificati, rendendo più sicuro per i produttori investire nel settore. In quest'ambito è dunque cruciale il ruolo svolto dal regolatore, il quale deve garantire la continuità di tale politica nonostante gli eventi contingenti (elezioni di un nuovo governo, differenti priorità, ecc.). L'attuale normativa italiana non definisce con chiarezza quanto durerà il sistema di incentivo basato sui certificati verdi, ma è indispensabile farlo per garantire una maggiore stabilità al meccanismo di incentivo e per ridurre il margine di incertezza che grava

⁶⁰ Gestore dei Servizi Elettrici (GSE) 2008.

sugli investitori. Sarebbe opportuno dunque fare chiarezza su questo aspetto e stabilire con un congruo preavviso (che potrebbe essere di 8 anni) la fine del meccanismo di incentivo.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi di breve periodo, questi servono a rendere più trasparente e fluido il mercato attraverso la definizione dei prezzi dei certificati e il meccanismo delle sanzioni da imputare a chi non rispetta l'obbligo, soprattutto nella fase iniziale.

- *Sanzioni contro gli inadempienti*

Dato che l'efficacia di un sistema di incentivo basato sui certificati verdi dipende in larga misura dalla capacità di ridurre al minimo il margine di incertezza, è fondamentale definire con chiarezza e rendere più credibili le sanzioni contro eventuali inadempimenti dell'obbligo.

L'attuale normativa prevede per ora, come deterrente, l'esclusione dal mercato dell'elettricità. Tuttavia non pare esservi alcuna utilità sociale, anzi potrebbe esservi un costo pesante, nell'astenersi gli impianti inadempienti dal mercato dell'elettricità. Le altre esperienze europee in via di sperimentazione, indicano come sia invece assolutamente necessario mettere in atto misure che inducano gli operatori del mercato a soddisfare il loro obbligo nei tempi previsti. Una possibile soluzione a questo proposito potrebbe essere quella di fissare un "prezzo di riscatto" che funga da prezzo massimo per i certificati verdi, pagando il quale, gli operatori, possano adempiere agli obblighi previsti dalla legge.

- *Costi amministrativi*

Determinante per l'efficacia dell'incentivo è anche una chiara definizione dei costi amministrativi del mercato dei certificati verdi (come il pagamento per la certificazione degli impianti e per il rilascio dei certificati) che incidono sensibilmente sulla finanziaria dei progetti. È importante a questo proposito chiedersi quali siano esattamente questi costi e chi sia tenuto a sostenerli: è più opportuna una "socializzazione" su tutti i consumatori o un addebito su chi beneficia dell'obbligo imposto? Si tratta di domande rilevanti in quanto contribuiscono ad alimentare l'incertezza e,

in ultima analisi, influiscono sul comportamento dei possibili investitori e quindi sull'efficacia dell'intero meccanismo.

In conclusione, l'efficacia di un meccanismo di incentivo basato sui certificati verdi, dipende in ultima analisi sulla trasparenza dell'intero mercato, dove occorre non solo giungere a una chiara definizione di tutti gli aspetti evidenziati in precedenza, e soprattutto di quelli temporali che maggiormente incidono sul clima di incertezza, ma anche disseminare con chiarezza e tempestività tutte le informazioni necessarie ad un chiaro funzionamento del mercato. In secondo luogo, sulla effettiva produzione degli impianti rinnovabili gravano le variazioni dovute alle variabili condizioni climatiche che influenzano in modo particolare alcune tecnologie (si pensi per esempio alla produzione idroelettrica).

Vi sono poi fattori esterni, come ad esempio le difficoltà del processo autorizzativo elencate in precedenza o di allacciamento alla rete, che possono ritardare grandemente l'entrata in funzione dei nuovi impianti e mettere di conseguenza a rischio il programma di incentivo.

3.4 Le strategie regionali in favore delle FER nell'ambito dei fondi strutturali: un'opportunità di sviluppo locale sostenibile

L'investimento complessivamente previsto per tutti i Paesi della UE nell'ambito della nuova programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali, ammonterà a 308 miliardi di euro e sarà destinato a sostenere lo sviluppo sostenibile rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale, tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente. I tre fondi strutturali previsti dal regolamento generale sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) ed il Fondo di coesione.

A partire da un PIL regionale inferiore al 75% della media UE le regioni sono ammesse a fruire degli interventi per l'obiettivo Convergenza, mentre tutte le altre regioni hanno accesso all'obiettivo Competitività

regionale ed occupazione. L'obiettivo di Cooperazione territoriale europea, interessa le regioni transfrontaliere e quelle che rientrano in ambiti di cooperazione transnazionale.

La nuova programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali evidenzia l'importanza che il tema dell'energia riveste nella politica dell'Unione Europea e ciò è stato recentemente riaffermato da una serie di provvedimenti che delineano in modo chiaro il percorso che si intende seguire da qui al 2020 per ridurre drasticamente gli effetti del consumo energetico sul clima.

Ciascun Paese dell'Unione ha definito il proprio Quadro Strategico Nazionale per accedere ai fondi strutturali. Il 13 luglio 2007 è stato approvato dalla Commissione la proposta italiana di QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Successivamente fino alla fine del 2007, si è avuta l'approvazione di gran parte dei Programmi Operativi, previsti dal QSN, concludendo la fase di programmazione e dando avvio all'attuazione degli interventi previsti dai vari PO.

Il QSN, nell'ottica di migliorare le condizioni della vita dei cittadini e l'accessibilità ai servizi, considerati elementi prioritari per lo sviluppo dei territori, pone particolare enfasi sulle tematiche energetiche.

La strategia del QSN prevede dieci Priorità. Gli interventi sull'ambiente sono previsti nella priorità 3 *"Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo"*. Essi mirano ad accrescere la disponibilità di risorse energetiche mediante il risparmio e l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Le azioni da realizzare nell'ambito di questa priorità, così come l'integrazione dei profili ambientali nelle altre priorità del Quadro (principalmente sistemi produttivi, trasporti e mobilità nelle aree urbane), contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto di riduzione delle emissioni di gas serra.

La priorità si articola in due obiettivi generali, ciascuno dei quali persegue due obiettivi specifici. Il primo obiettivo generale riguarda lo

sviluppo delle energie rinnovabili ed il risparmio energetico. Il secondo obiettivo generale riguarda la gestione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici.

Per rendere maggiormente incisivi gli interventi, il QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 pone uno specifico vincolo per la dimensione minima delle risorse comunitarie da allocare sulle tematiche energetiche, pari all' 8% di quelle programmate per le aree Convergenza ed il 12% per le aree Competitività regionale ed occupazione.

Il QSN verrà attuato attraverso Programmi Operativi Regionali con contributo comunitario FESR e Programmi Operativi Regionali con contributo FSE e, per le regioni dell'obiettivo "Convergenza" e per l'area del Mezzogiorno, attraverso cinque PON con contributo comunitario FESR, tre Programmi Operativi Nazionali con contributo comunitario FSE e due Programmi Operativi Interregionali (con contributo comunitario FESR).

L'impostazione programmatica e le risorse allocate rappresentano, rispetto al ciclo di programmazione 2000-2006, un cambiamento sostanziale nell'approccio della politica regionale alle tematiche energetiche. In passato, tutti i programmi regionali delle aree obiettivo 1 e più della metà dei documenti unici di programmazione delle aree obiettivo 2 avevano previsto di finanziare interventi in campo energetico. In tale periodo erano state allocate risorse per circa 381 milioni di euro di contributo comunitario, di cui 334 milioni di euro per le aree obiettivo 1 e 47 milioni di euro per quelle obiettivo 2 (in totale, compreso il cofinanziamento nazionale, le risorse programmate risultavano pari a 762 milioni di euro, 668 per l'obiettivo 1 e 94 per l'obiettivo 2).

Allocazioni che risultano evidentemente più contenute rispetto all'attuale ciclo di programmazione che vede stanziare risorse comunitarie pari a 1,4 miliardi di euro per le aree Convergenza (2,8 miliardi di euro in totale compreso il cofinanziamento nazionale), e 410 milioni di euro per le

aree Competitività (1.025 milioni di euro in totale, compreso il cofinanziamento nazionale).

I dettagli degli interventi nel settore energia dei fondi strutturali, sono contenuti nel Programma Operativo Interregionale Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico e nei 21 Programmi Operativi Regionali FESR. Per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, la dotazione finanziaria per l'energia è pari al 8% del totale (1.413 milioni di euro), mentre per l'obiettivo Competitività è pari al 13% (410 milioni di euro).

La dotazione finanziaria prevista dal Programma Operativo Interregionale Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013 è suddivisa invece in tre assi prioritari, rispettivamente:

- *Asse I: Produzione di energia da fonti rinnovabili*, che presenta un contributo pari a 779.396.176 di euro da suddividere fra il contributo comunitario (pari al 50% del totale) e quello nazionale;
- *Asse II: Efficienza energetica ed ottimizzazione del sistema energetico* al quale è riservato un contributo totale di 764.390.176 di euro (cofinanziamento al 50%);
- *Asse III: Assistenza tecnica ed azioni di accompagnamento* al quale viene riservato un finanziamento totale di 64.000.000 di euro totali da dividere fra il contributo comunitario e quello nazionale⁶¹.

Significativa è l'allocazione delle risorse per singola tipologia di fonte rinnovabile. Per i programmi delle aree Convergenza le risorse sono state equamente distribuite fra interventi sull'efficienza energetica ed interventi sulle fonti energetiche rinnovabili. Le fonti più finanziate sono biomasse ed idroelettrico. Per le aree Competitività circa il 60% delle risorse sono state programmate sulle fonti rinnovabili (quasi

⁶¹ Fonte: Programma Operativo Interregionale Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013.

esclusivamente suddivise in solare, biomassa e idroelettrico per un ammontare di 245,5 milioni di euro) mentre il restante 40% è stato destinato ad interventi di risparmio ed efficienza energetica (164,5 milioni di euro).

In ultima analisi, è sicuramente da considerare ai fini della ricerca che ciascuna Regione italiana ha introdotto lo sviluppo delle FER all'interno degli *Assi prioritari* dei propri Programmi Operativi Regionali per il periodo di programmazione 2007-2013. Diverse Regioni hanno introdotto lo sviluppo delle FER fra i primi 3 Assi di priorità, spesso facendolo seguire agli obiettivi riguardanti lo sviluppo tecnologico per l'innovazione industriale⁶². I temi tuttavia sembrerebbero essere strettamente legati dalla necessità di dotarsi di una politica industriale che punti sulle FER per cercare di essere protagonisti in un comparto industriale che alla luce degli obiettivi di Kyoto e di quelli che sono stati fissati per i periodi successivi al 2010, potrebbe essere uno dei più promettenti. Mentre in Italia negli ultimi anni interi comparti industriali sono stati fortemente ridimensionati, è importante che si individuano e si sostengano i settori destinati ad avere un forte sviluppo come quello, appunto, delle fonti rinnovabili. Sarebbe infatti una scelta suicida quella di restare fuori da questo innovativo segmento emergente sulla scena mondiale. Risulta importante comprendere come l'impegno per rispettare gli obiettivi ambientali (riduzione delle emissioni climalteranti) assunti a livello internazionale possa rappresentare una forte opportunità di politica industriale per il Paese, tanto più strategica in quanto si colloca in settori ad elevato tasso di innovazione tecnologica. In questo senso, le tecnologie per la conversione delle fonti rinnovabili sono estremamente interessanti dal punto di vista industriale per una realtà come quella italiana, incentrata sulle piccole e medie imprese. Una politica pubblica di sostegno alle fonti rinnovabili potrebbe quindi facilitare il conseguimento

⁶² E' il caso delle Regioni Emilia Romagna, Puglia, Calabria, Sicilia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto e Liguria.

degli obiettivi di crescita occupazionale e di sviluppo locale nel nostro Paese, nonché il coinvolgimento delle piccole e medie imprese, che potrebbero fare delle fonti rinnovabili una scelta preferenziale nell'ottica di uno sviluppo sostenibile su scala locale.

Conclusioni

L'impianto della politica energetica italiana dopo le riforme e le scelte degli anni Novanta, si presenta differente rispetto alle nazionalizzazioni del 1962.

I processi di liberalizzazione e privatizzazione insieme agli interventi effettuati sulla struttura della *policy* per l'energia hanno delineato un cambiamento in molti aspetti importanti della politica.

Il cambiamento ha coinvolto le modalità di intervento nel settore ma anche alcuni principi alla base dello stile di *policy* adottato, ruolo maggiore per il mercato e per gli attori privati, ricerca dell'efficienza attraverso le logiche del mercato, regolazione attribuita ad organismi indipendenti, promozione della concorrenza e principio di sostenibilità nella politica energetica.

Possiamo quindi affermare che la politica energetica italiana a partire dall'inizio degli anni Novanta, si è progressivamente allontanata, non senza alcune delle contraddizioni descritte, dal vecchio modello organizzativo per avvicinarsi al nuovo modello di *policy*, sperimentando strumenti di *policy* nuovi, come il mercato e la concorrenza, in sostituzione di quelli utilizzati precedentemente e basati sull'intervento pubblico diretto.

Si possono osservare cambiamenti in ciascun settore della politica: proprietà, struttura dell'industria, regolamentazione e fissazione di obblighi riguardanti lo sviluppo di nuove fonti di energia alternative:

- Si è passati dalla proprietà pubblica (100%) alla proprietà mista pubblico/privata con lo Stato sotto il 30% del capitale nell'operatore principale con la presenza di imprese interamente private;
- Si è passati da una struttura dell'industria integrata ad una maggiormente de-integrata con intervento sull'ex monopolista pubblico Enel;

- Si è passati da una regolazione interamente e direttamente in mano al governo ad una regolazione affidata ad una autorità indipendente (Aeeg) con compiti importanti come ad esempio quello della fissazione delle tariffe;
- La liberalizzazione consente l'accesso al mercato da parte dei nuovi produttori di energia rinnovabile, stabilendo criteri di incentivo ed obbligando tutti i produttori e gli importatori di energia ad immettere nel mercato nazionale quote di "energia pulita", producendola, o acquistandola da altri produttori o dal Gestore della Rete di trasmissione Nazionale.

Il percorso che ha portato alla riforma del settore energetico è stato lungo e non lineare anche perché le sue vicende sono legate alla particolare situazione politica ed economica che l'Italia attraversa nel corso della prima metà degli anni Novanta e difficilmente possono essere comprese al di fuori di questo contesto.

Come abbiamo visto, attraverso la Commissione Carpi le scelte nazionali vengono inglobate nel processo di trasposizione della direttiva comunitaria. E' utile ricordare, che la *policy* europea, non era osteggiata da nessun attore a livello nazionale. I partiti maggiori, tanto al governo quanto all'opposizione, la vedevano soprattutto come un'opportunità per rilanciare la politica elettrica italiana. Anche gli attori maggiormente contrari alla riforma come l'Enel stessa ed i sindacati, non mettono in discussione le scelte comunitarie dettate dalla direttive 96/92/CE, ma quelle tutte italiane di intervenire sulla struttura dell'industria (Prontera 2008).

L'impatto della politica europea si rivelerà quindi decisivo proprio per superare le resistenze alle scelte nazionali.

In questo senso la politica comunitaria può essere considerata un'opportunità più che un vincolo per gli attori impegnati a promuovere il cambiamento a livello nazionale. La particolare situazione istituzionale

interna facilita i processi di diffusione del nuovo paradigma di *policy* comunitario ed aumenta notevolmente la capacità delle dinamiche europee di alterare la struttura delle opportunità a livello domestico, proprio grazie alla permeabilità presente all'interno della *policy* nazionale, la quale, come descritto, presenta un basso grado di istituzionalizzazione.

Il trasferimento del nuovo modello di *policy* dall'ambito sopranazionale all'ambito nazionale avviene in modo volontario, con i *decision-makers* intenti a rafforzare la propria legittimità agganciando il processo di riforma alle istanze europee.

L'importanza della direttiva europea 96/92/CE risulta evidente per l'esito del *policy change*. Gli attori nazionali pro-riforma, in particolare il Ministero dell'Industria, fungono da interpreti delle norme e fanno appello alla politica europea per superare le resistenze a livello domestico. La *policy* europea ha una notevole capacità, in un simile contesto, di rafforzare il processo di cambiamento nazionale e di alterare la struttura delle opportunità a favore della coalizione riformatrice, pur non essendo accompagnata da una normativa cogente e non prescrivendo un modello di *policy* dettagliato.

In conclusione, più che ispirarsi alla logica della pressione e della compatibilità, le vicende che hanno portato al *policy change* nel settore energetico della produzione di elettricità da fonti rinnovabili, mettono in evidenza particolari dinamiche dell'europizzazione, sottolineando l'importanza dell'uso che gli attori nazionali possono fare delle politiche comunitarie.

Nel caso italiano si può osservare quindi un processo di "trasferimento volontario" delle istanze europee all'interno della struttura della *policy* nazionale riconducibile ad una traiettoria di tipo mimetico.

Il mimetismo come definito da Radaelli (2000), può agire in contesti in cui le istituzioni sono "fragili" e "permeabili", rafforzando la coalizione di attori che sostiene la riforma nazionale agganciata a quella europea.

Alla luce di quanto detto, i processi di europeizzazione hanno influenzato in maniera sostanziale le dinamiche nazionali dal punto di vista del *policy-making* introducendo un cambiamento in tutti gli ambiti della *policy* nazionale, ovvero paradigma, obiettivi, principi e strumenti regolativi e finanziari della *policy* per la produzione di energia elettrica a partire da fonti rinnovabili. L'impatto della *policy* sopranazionale su quella nazionale, ha seguito quindi una logica di cambiamento di tipo *trasformativo*.

Tuttavia, il percorso intrapreso dall'Italia per lo sviluppo di una politica energetica sostenibile capace dare risposte concrete agli obiettivi fissati dalla Comunità sembra ancora essere ad uno stadio iniziale.

L'auspicio che ci proponiamo è quello che in Italia venga fatta una scelta di politica energetica decisa in favore dello sviluppo di un settore come quello delle energie rinnovabili. Puntare su una politica energetica nazionale basata sulle energie rinnovabili offrirebbe spunti interessanti non solo dal punto di vista dello sviluppo sostenibile, ma anche dal punto di vista dello sviluppo di comparti industriali di settore, situati a livello locale, i quali genererebbero un dividendo multiplo di ricchezza data dalla produzione e vendita di energia sostenibile (Lorenzoni 2004).

Riferimenti bibliografici

Volumi e riviste

- Bano, L., Lorenzoni, A. (2008) *Il costo dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili in Italia: una stima dei costi delle "inefficienze" del sistema*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 1.
- Bastianelli, Fabrizio (2006), *La politica energetica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in "La Comunità Internazionale", Fasc. 3/2006 pp. 443- 468.
- Börzel, T. A. (1999), *Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, in "Journal of Common Market Studies", 39 (4), pp. 573-596.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, in "European Integration online Paper", vol. 4.
- Börzel, T. A. (2002), *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Setting: Member State Responses to Europeanization*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 40, n. 2, pp. 193- 213.
- Börzel, T. (2008) "*Environmental Policy*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave McMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 226-238.

- Bulmer, S. (2008), "*Theorizing Europeanization*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave MacMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 46- 58.
- Bursens, P. (2008) "*State Structures*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave MacMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 88- 101.
- Campidoglio, C., Vaciago, G. (1999) *La liberalizzazione del settore elettrico: Bersani ed oltre*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 2
- Caporaso, J. (1996), *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in "Journal of Common Market Studies" vol. 34, n.1, pp. 29- 52
- Caporaso , J. (1998), *Regional integration theory: understanding our past, and anticipating our future*, in "Journal of European Public Policy", vol. 5, n. 1, pp. 1- 15.
- Caporaso, J. (2008) "*The Three Worlds of Regional Integration Theory*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave MacMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 23- 34.
- Cassese, S. (1998), *Lo stato introvabile: modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma: Donzelli.
- Coiante, D. (2004), *Le nuove fonti di energia rinnovabile. Tecnologie, costi e prospettive*. Milano: Franco Angeli.

- Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse T. (2001) *Trasforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press.
- Ciotti, E., Rizzi, P. (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale, Teorie, strumenti, valutazione*, Roma: Carocci.
- De Paoli, L. (1993), *Regolamentazione e mercato unico dell'energia*, Milano: Franco Angeli.
- De Paoli, L. (1997a), *Alcune ragioni della proposta di riforma del sistema elettrico italiano*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 1.
- De Paoli, L. (1997b), *Recepimento della direttiva europea, riforma del sistema elettrico e privatizzazione dell'Enel: che fare?*, in "Economia delle fonti dell'energia e dell'ambiente", n. 2.
- De Paoli, L. (2002), *La riforma dei settori dell'elettricità e del gas in Italia e in Europa*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 1.
- De Paoli, L., Bongiolatti, L. (2005), *Risultati e performance dell'Acquirente Unico nel primo anno di operatività*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 1
- Del Rio, P., Gual, M.A. 2007, *An integrated assessment of the feed in tariff system in Spain*, in "Energy Policy", n.35, pp. 994-1012.
- Eising, R. (2008) *Interest Groups and Social Movements*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave McMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 167- 181.

- Fabbrini, S., (2002), *L'Europeizzazione dell'Italia*, Bari: Laterza.
- Fabbrini, S., Morata, F., (a cura di), (2002), *L'Unione Europea. Le politiche Pubbliche*. Bari: Laterza.
- Ferrera, M., Gualmini, E. (2000), *Salvati dall'Europa?*, Bologna: Il Mulino.
- Fogliati, M. (2008) *R&S nel settore delle energie rinnovabili: profili finanziari*, in "Economia e diritto del terziario", Anno 20, n. 3, pp. 563-585.
- Giuliani, M., Radaelli, C. M. (1999), *Italian Political Science and the European Union*, in "Journal of European Public Policy", Vol. 3, pp. 517- 524.
- Giuliani, M. (2004) *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", vol. 1, pp. 141- 161.
- Giuliani, M. (2006) *La politica europea. Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Goetz, K., H. (2008) *Territory*, in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave McMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 73- 87.
- Graziano, P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna: Il Mulino.

- Gualini, E. (2001), «*New programming*» and the Influence of Transnational Discourses in the Reform of Regional Policy in Italy, in "European Planning Studies". Vol. 6, pp. 755- 771.
- Gualini, E. (2005), *L'Europeizzazione delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano*, in "Stato e Mercato", n. 75, pp. 487-517.
- Harmsen, R., Wilson, M. (2000), *Introduction: approaches to europeanization*, in "Yearbook of European Studies", vol. 14, pp. 13-26.
- Hix, S., Goetz, K. H. (2000), *Introduction: European Integration and National Political System*, in "West European Politics" Special Issue, vol. 23, n. 4., pp. 1- 23.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- Hughes, J. (2004) *Europeanization and Regionalization in the European Union enlargement to Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan: New York.
- La Camera, F. (2005) *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*. Editori Riuniti: Roma.
- Lanzalaco, L. (2005) *Le politiche pubbliche in Italia. Le politiche istituzionali*. Bologna: Il Mulino.

- Lorenzoni, A., Zingale, L. (2004), a cura di, *Le fonti rinnovabili di energia. Un'opportunità di politica industriale per l'Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Messina, P. (2003) *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carocci Editore.
- Morlino, L., Fargion, V., Profeti, S. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Olsen, J. P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 5, pp. 921- 952.
- Prontera, A. (2008), *L'Europeizzazione della politica energetica in Italia e Francia. Il cambiamento della politica elettrica fra pressioni europee ed evoluzioni nazionali*. Macerata: Edizioni Università di Macerata.
- Radaelli, C. M. (1995), *The Role of Knowledge in the Policy Process*, in "Journal of European Public Policy", vol. 2, pp. 159- 183.
- Radaelli, C. M. (1997), *How does Europeanization Produce Policy Change? Corporate Tax Policy in Italy and UK*, in "Comparative Political Studies", vol. 5, pp. 553- 575.
- Radaelli, C. M. (2001), *L'analisi d'impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubettino: Catanzaro.
- Radaelli, C. M., Schmidt, V. A. (2004- I), *Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues*, in "West European Politics", Special Issue (a cura di) Radaelli, C. M., Schmidt, V. A., *Policy change and discourse in Europe*, vol. 27, n. 2., pp. 183- 207.

- Radaelli, C. M. (2004), *The puzzle of the Regulatory Competition*, in "Journal of Public Policy", vol. 24, n. 1, pp. 1- 21.
- Radaelli, C. M., Pasquier, R. (2008) "*Conceptual Issues*", in Graziano, P., Vink, M. P. (a cura di), *Europeanization, New Research Agendas*, Palgrave MacMillan: Chippenham e Eastbourne, pp. 35- 45.
- Risse, T. (2002), *Constructivism and International Institutions: Toward Conversation across Paradigms*, in "Political Science, State of the Discipline", Katznelson I., Milner H. V. (a cura di), W. W. Norton: New York- London. Pp. 597- 623.
- Ronchi, E. (a cura di), Rapporto Issi (2002), *Un futuro sostenibile per l'Italia*. Editori Riuniti: Roma.
- Salvati, M. (2000), *Breve storia della concertazione all'italiana*, in "Stato e Mercato", n. 60, pp. 447-475.
- Smith, M. (1996) *The european Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order*, in "Journal of Common Market Studies, vol. 34, n. 1.
- Spagnolo, M. (2005), *La riforma del regionalismo italiano e l'impatto sul "governo dell'energia"*, in "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 1
- Trigilia, C. (1992), *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino. Trigilia, C. (2002), *Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali*, in R.

Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella, C. Trigilia (a cura di), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna: Il Mulino.

Viesti, G., Prota, F. (2007), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna: Il Mulino.

Wessell, W. (1998), *Comitology: fusion in action. Politico- administrative trends in the EU system*, in "Journal of European Public Policy", vol. 5, n. 2, pp. 209- 234.

Testi dei Trattati

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio
(1951)

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957)

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957)

Trattato di fusione (1965); *Gazzetta ufficiale n. 152 del 13 luglio 1967*

Atto unico europeo (1986); *Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987*

Trattato sull'Unione europea (1992); *Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29
luglio 1992*

Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 1992);
Gazzetta ufficiale n. C 224 del 31 agosto 1992

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Versione
consolidata non ufficiale 1996)

Trattato di Amsterdam; *Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997*

Trattato di Nizza; *Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10 marzo 2001*

Documenti consultati

- (2001) Communication from the Commission “*A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*” del 15-5-2001 [COM (2001) 264 final.]
- (2007) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni *Un piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (Piano Set “Verso un futuro a scarsa emissione di carbonio”)* del 22-11-2007 [COM (2007) 723 def.]
- Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24-10-2006 che istituisce un programma quadro per la competitività e l’innovazione (2007- 2013)
- Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 “*Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*”.
- LIBRO VERDE “*La strategia comunitaria relativa alle fonti energetiche rinnovabili*” del 20 Novembre 1996, [COM (96) 583]
- LIBRO VERDE “*Sicurezza dell’approvvigionamento energetico*”, [COM (2000) 769 final.]
- LIBRO VERDE “*Una strategia europea per un’energia sostenibile competitiva e sicura*” dell’8-3-2006, [COM (2006) 105 def.]
- LIBRO VERDE “*Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*” del 13-11-2008, [COM (2008) 782 def.]

- LIBRO BIANCO *“Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili”* del 1997, Libro Bianco per la strategia ed un piano d'azione della Comunità.
- Direttiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Settembre 2001, *Promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee IT L283/33 del 27 Ottobre 2001.
- Direttiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2003, *Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, che abroga la Direttiva 96/92CE. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 15 Luglio 2003.
- (2005) Communication from the Commission *“The support of electricity from renewable energy sources”* del 7-12-2005 [COM(2005) 627 final.]
- (2001) Communication from the Commission *“A Sustainable Europe for a better World: A European Union Strategy for Sustainable Development”* del 15-5-2001 [COM (2001) 264 final.]
- Decreto Legislativo del 16 Marzo 1999, n. 79, *“Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”*, Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 Marzo 1999
- Decreto Legislativo del 29 Dicembre 2003 n. 387 *“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno*

dell'elettricità", Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 Gennaio 2004-
Supplemento Ordinario n. 17

- Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23-1-2008 sulla promozione e l'uso dell'energia da fonti rinnovabili presentata dalla Commissione europea, [COM(2008) 19 def.]

- Comunicazione della Commissione del 13-11-2008 "*Efficienza energetica: conseguire l'obiettivo del 20%*" [COM (2008) 772 def.]

- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 13-11-2008 "*Energia eolica offshore: Interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi della politica energetica per il 2020 e oltre*", [COM (2008) 768 def.]

- Decisione 1230/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2003 che adotta un programma di azioni pluriennali nel settore dell'energia "*Energia intelligente Europa (2003-2006)*"

- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio del 6-10-2006, "*Mobilizzare fondi pubblici e privati per finanziare un accesso globale ai servizi energetici compatibili con l'ambiente, economicamente accessibili e sicuri: il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili*", [COM (2006) 583 finale.]

- Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni del 11-3-2003, "*Politica dell'innovazione, aggiornare*

*l'approccio dell'Unione Europea nel contesto della Strategia di
Lisbona*", [COM (2003) 112 def.]