



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 14 novembre 2013
(OR. en)**

15776/13

**ENER 501
ENV 1023**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 novembre 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	C(2013) 7243 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE - Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento C(2013) 7243 final.

All.: C(2013) 7243 final



Bruxelles, 5.11.2013
C(2013) 7243 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e
sfruttare al meglio l'intervento pubblico**

{SWD(2013) 438 final}

{SWD(2013) 439 final}

{SWD(2013) 440 final}

{SWD(2013) 441 final}

{SWD(2013) 442 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico

I. INTRODUZIONE

Il mercato interno dell'energia elettrica non è un fine in sé, ma la sua realizzazione è assolutamente indispensabile per conseguire gli obiettivi della politica energetica dell'Unione¹, in particolare: l'approvvigionamento sicuro e a prezzi competitivi, gli obiettivi da raggiungere, entro il 2020 e oltre tale data, con riferimento alle energie rinnovabili e ai cambiamenti climatici e un deciso aumento dell'efficienza energetica nell'intera economia. È necessario che tale mercato si fondi sul principio di una concorrenza equa e leale. Per raggiungere questi obiettivi di politica pubblica c'è un ampio consenso sulla necessità di un certo grado di intervento pubblico nei mercati dell'elettricità.

Gli Stati membri hanno convenuto di completare il mercato interno dell'elettricità entro il 2014². Per garantire il completamento e l'efficace funzionamento di tale mercato e far sì che i cittadini traggano beneficio dall'apertura dei mercati dell'elettricità nell'Unione è importante definire il ruolo, il grado e la natura dell'intervento pubblico, in linea con il principio di sussidiarietà, a livello unionale, regionale, nazionale o locale. Laddove l'intervento pubblico è definito a livello regionale, nazionale o locale, la Commissione invita le autorità competenti a far sì che siano adottati approcci uniformi in tutta l'Unione.

L'intervento pubblico a livello regionale, nazionale o locale può assumere diverse forme. Ad esempio può trattarsi di aiuti di Stato concessi a determinati settori o imprese sotto forma di sovvenzioni o esenzioni da tasse e oneri, oppure dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico e della regolamentazione per mezzo di misure generali. L'intervento pubblico, per essere efficace e utile per conseguire gli obiettivi strategici fissati a livello unionale, regionale, nazionale o locale, deve essere ben concepito e adattabile ai continui cambiamenti nel funzionamento del mercato, nella tecnologia e nella società.

Nella comunicazione "Rendere efficace il mercato interno dell'energia"³, la Commissione ha sottolineato che se non è ben concepito e se manca un corretto coordinamento a livello dell'UE l'intervento pubblico rischia di essere controproducente e distorsivo del funzionamento del mercato interno. In tale comunicazione la Commissione propone un piano d'azione finalizzato al successo del mercato interno. Il piano d'azione ha annunciato una serie di misure per garantire

¹ Previsti dall'articolo 194 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

² Conclusioni del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011.

³ COM(2012) 663.

l'idoneità degli interventi pubblici: per il 2013 è prevista l'adozione di orientamenti sui regimi di sostegno a favore dell'energia prodotta da fonti rinnovabili⁴ e l'elaborazione di criteri per la valutazione delle iniziative nazionali connesse a nuove capacità di generazione e il rispetto della loro coerenza con il mercato interno dell'elettricità. Quest'ultima è anche una richiesta del Consiglio europeo⁵.

Nella comunicazione "Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo"⁶, la Commissione ha sottolineato la necessità di modulare l'intervento pubblico per stimolare l'innovazione, esporre maggiormente la produzione di energie rinnovabili ai prezzi di mercato, evitare la sovracompensazione, diminuire i costi del sostegno e, da ultimo, porre fine al sostegno. La Commissione ha inoltre ribadito che avrebbe elaborato orientamenti sui regimi di sostegno a favore delle energie rinnovabili.

Nel frattempo alcuni Stati membri hanno annunciato ingenti aiuti pubblici per investimenti a favore di nuove capacità di produzione. Tali aiuti, se non correttamente concepiti, rischiano di creare distorsioni della concorrenza e dei segnali di investimento.

L'Unione ha il dovere di guardare al futuro e di decidere in che modo intende raggiungere gli obiettivi a lungo termine di una produzione di elettricità quasi priva di emissioni di carbonio, presentati nelle tabelle di marcia per l'energia e il clima nel 2050⁷. Il Libro verde "Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030"⁸ sottolinea che il passaggio a un sistema di produzione di energia più sostenibile, più competitivo e più sicuro nel lungo termine richiede una revisione dell'intervento pubblico.

Gli argomenti a favore di una revisione dell'intervento pubblico, in particolare nel mercato dell'elettricità, sono molti data la forte incidenza di tale intervento sui costi e sui prezzi dell'energia elettrica. Si prevede che nel 2050 il costo totale della fornitura di elettricità oscillerà da 100 a 200 EUR/MWh in funzione degli scenari⁹. Gli Stati membri hanno sostenuto per un certo periodo di tempo la produzione di energia basata sui combustibili fossili, l'energia nucleare e le energie rinnovabili, ma risulta difficile stabilire in modo comparabile quale sia il costo di ognuna di queste tecnologie e valutare quale sia il livello di sostegno pubblico necessario per ciascuna di esse. La valutazione dei costi deve comprendere i costi del capitale, di funzionamento e di manutenzione delle centrali prese in considerazione e della gestione e trattamento dei rifiuti, i costi della rete e del bilanciamento e tutti i connessi costi esterni, come le emissioni. Nel caso delle energie rinnovabili la spesa iniziale in capitale è elevata e i costi della rete e del bilanciamento sono ingenti. Tuttavia, la produzione di elettricità da fonti rinnovabili, oltre a non produrre emissioni, ha costi

⁴ In seguito: energie rinnovabili.

⁵ Conclusioni del Consiglio del 22 maggio 2013.

⁶ COM(2012) 271.

⁷ COM(2011) 885 definitivo e COM(2011) 112 definitivo.

⁸ COM(2013) 169.

⁹ Studio KEMA sul costo medio dell'elettricità nei cinque scenari selezionati, <http://www.roadmap2050.eu>.

bassi che permettono di ridurre i prezzi all'ingrosso dell'elettricità. Nel caso dell'energia nucleare, i costi comprendono, oltre a un'ingente spesa iniziale in capitale, i costi connessi alla disattivazione degli impianti, al trattamento delle scorie nucleari e all'ampia copertura della responsabilità civile in caso di incidenti. Comunque, come nel caso delle energie rinnovabili, i costi di funzionamento del nucleare sono relativamente bassi. La produzione di energia con combustibili fossili comprende costi di investimento, costi elevati di importazione del combustibile come pure costi delle quote di emissioni di CO₂. Per sovvenzionare i costi connessi alle varie tecnologie, gli Stati membri si avvalgono di una serie di strumenti diversi come agevolazioni fiscali, la riscossione di diritti e prelievi attraverso le bollette dei consumatori e i sussidi diretti. Alcune di queste forme di sostegno rientrano nella definizione di aiuto di Stato del diritto unionale, ma altre no. La complessità di questa materia è stata analizzata dall'OCSE¹⁰ e dall'Agenzia internazionale dell'energia (AIE)¹¹. Entrambi questi organismi hanno elaborato metodi di calcolo dell'importo dei sussidi per i combustibili fossili e per le energie rinnovabili. La Commissione ritiene che purtroppo questi studi non siano comparabili e pienamente applicabili alla situazione della produzione di elettricità nell'UE e di conseguenza non possano essere considerati, di per sé, una base sufficientemente solida per formulare le politiche in materia. La Commissione intende pertanto approfondire la propria analisi dei costi comparativi. In questo contesto, la Commissione inserirà la propria analisi preliminare dei costi comparativi basata sulle informazioni attualmente disponibili nella prossima relazione sui fattori determinanti dei prezzi dell'energia, cui farà seguito, entro giugno del prossimo anno, uno studio approfondito di tutti i costi e i sussidi delle varie tecnologie nel settore dell'elettricità.

Oggi i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica nell'Unione sono generalmente più alti che in altre parti del mondo. Nell'ultimo decennio i prezzi al consumo fatturati alle imprese e alle famiglie sono saliti in termini reali¹² a causa di imposte e tasse sempre più elevate che pesano sul prezzo finale dell'elettricità e sui costi delle reti e dei combustibili. Ma hanno una forte incidenza anche una concorrenza limitata e un intervento pubblico talora inefficace. Ad esempio, questo succede quando gli interventi pubblici sono programmati e realizzati senza avvalersi delle opportunità offerte dal mercato interno dell'elettricità o non tengono conto degli obiettivi di altre politiche o delle possibili soluzioni sul fronte della domanda (imprese e consumatori).

Per creare il mercato interno dell'elettricità occorre un quadro regolamentare solido a livello dell'Unione, ma occorre anche un adattamento a livello regionale, nazionale e

¹⁰ Si veda ad es.: <http://www.oecd.org/site/tadffss/>; l'analisi riguarda i trasferimenti di bilancio diretti e le spese fiscali che danno un vantaggio o una preferenza alla produzione o al consumo di combustibili fossili. Al di là di questo, le esternalità dei combustibili convenzionali in termini di costi sociali e sanitari ammontano, secondo le stime, a 40 miliardi di EUR all'anno a carico dei sistemi sanitari dell'UE.

¹¹ Agenzia internazionale dell'energia, World Energy Outlook 2012
<http://www.worldenergyoutlook.org/>.

¹² Indice AIE dei prezzi finali dell'energia fatturata all'industria nell'UE, OCSE, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-energy-prices-and-taxes-statistics_eneprice-data-en.

¹² Indice AIE dei prezzi finali dell'energia fatturata all'industria nell'UE, OCSE, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-energy-prices-and-taxes-statistics_eneprice-data-en.

locale. Le autorità competenti, quando elaborano un intervento pubblico, sono invitate a tener conto della reciproca interdipendenza derivante dalla partecipazione al mercato interno dell'elettricità. Con la presente comunicazione e i documenti di lavoro che la accompagnano, la Commissione propone a tali autorità orientamenti su come elaborare misure di intervento nuove e adattare le misure esistenti per garantire il corretto funzionamento del mercato interno dell'elettricità a vantaggio di tutti.

La presente comunicazione esamina le caratteristiche principali delle misure di intervento pubblico intese a correggere i fallimenti del mercato. Essa illustra come tali misure possano essere concepite o adattate per accrescerne l'efficacia. La comunicazione illustra i principi e la direzione verso cui, secondo la Commissione, è opportuno orientare il dibattito sull'elaborazione degli aiuti pubblici. Benché la presente comunicazione si incentri sugli interventi pubblici nel settore dell'elettricità, i principi qui esposti possono applicarsi anche in altri comparti connessi all'energia, ad es. i trasporti e il riscaldamento.

Nel 2014 la Commissione adotterà i nuovi orientamenti dell'Unione per gli aiuti ambientali ed energetici per il periodo 2014-2020. I suoi servizi avvieranno prossimamente una consultazione pubblica su un progetto di tali orientamenti. Nell'adottarli nel 2014, la Commissione terrà debitamente conto dei risultati della consultazione pubblica lanciata dalla presente comunicazione e del progetto di orientamenti. La Commissione analizzerà anche i risultati di tale dibattito prima di proporre modifiche all'attuale *acquis* dell'Unione in materia di mercato interno dell'elettricità.

II. PERCHÉ OCCORRE RIPENSARE L'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE DELL'ENERGIA?

La creazione del mercato interno dell'energia elettrica ha modificato la funzione dell'intervento pubblico, ma non ne ha eliminato la necessità per garantire la parità di condizioni, ovviare ai fallimenti del mercato, promuovere lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e, più in generale, per aiutare il mercato a dare i segnali di investimento adeguati. Con lo sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica è emersa una serie di problemi che possono giustificare l'intervento pubblico.

Le energie rinnovabili hanno un ruolo sempre più importante nel mercato

Come sottolineato dalla Commissione lo scorso anno¹³, le fonti di energia rinnovabili rappresentano una quota significativa del mercato interno dell'elettricità, che nel 2011 ha raggiunto il 13% del consumo finale di elettricità dell'Unione¹⁴. La tabella di marcia per l'energia 2050 prevede un aumento della quota delle energie rinnovabili nel lungo termine.

¹³ COM(2012) 271.

¹⁴ COM(2013) 175 final.

I vantaggi di una quota maggiore di energie rinnovabili sono molteplici¹⁵. Tuttavia, la maggior parte dei regimi di sostegno attualmente applicabili sono stati concepiti quando le tecnologie rinnovabili erano ancora in fase embrionale e detenevano quote di mercato trascurabili. Con la continua evoluzione del mercato interno dell'energia elettrica, poiché le tecnologie connesse alle energie rinnovabili maturano e aumenta la loro penetrazione, è opportuno che anche i regimi di sostegno siano adattati a tali cambiamenti in modo da promuovere le energie rinnovabili di prossima generazione con migliori prestazioni e contenere i costi di tali regimi per i consumatori di energia.

Agire sul fronte della domanda

Oggi non si fa abbastanza ricorso alla possibilità di apportare adattamenti nei mercati agendo sul fronte della domanda. Tradizionalmente, i consumatori sono considerati beneficiari passivi e non una parte capace di esercitare un'influenza sul mercato dell'energia. Le modifiche sul fronte dell'offerta, in particolare gli aumenti della produzione di energia "variabile" fotovoltaica o eolica, richiedono una maggiore flessibilità nelle reti energetiche. Le modifiche dei modelli di consumo innescate da soluzioni basate sull'efficienza energetica, sulle fonti locali di energia e sulla gestione della domanda possono offrire tale flessibilità e saranno fondamentali perché in futuro l'offerta corrisponda effettivamente alla domanda.

Gli sviluppi della tecnologia creano nuove opportunità di *intervento sul fronte della domanda* (come reti di distribuzione intelligenti, contatori e dispositivi intelligenti e stoccaggio di elettricità) e di *servizi di gestione della domanda* (tariffazione dinamica, contratti che prevedono un tetto massimo di carico interrompibile o un carico dinamico per l'industria, le imprese commerciali e le famiglie, partecipazione al meccanismo dei mercati di bilanciamento, servizi di aggregazione e ottimizzazione della domanda per le famiglie). Questi sviluppi aumentano la flessibilità del sistema e riducono il fabbisogno di capacità di produzione. Essi possono essere vantaggiosi per i consumatori perché permettono loro di spostare una parte dei consumi in orari con tariffe meno care. Il potenziale rappresentato dalla gestione della domanda a livello unionale è enorme: il picco di domanda potrebbe essere ridotto di 60 GW, circa il 10% del picco di domanda dell'UE¹⁶. Oltre alla gestione della domanda, una maggiore efficienza energetica a livello di utente finale permette di ridurre i costi e il fabbisogno di investimenti in costose unità produttive.

Sfide della lotta ai cambiamenti climatici

L'internalizzazione delle esternalità ambientali rimane una delle principali giustificazioni dell'intervento pubblico nei mercati dell'elettricità. Per l'elettricità, costituisce un passo importante in tal senso il sistema di scambi di emissioni (ETS) dell'UE, che traspone nella legislazione derivata gli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici per il 2020. Alcuni Stati membri sostengono che, oltre ai regimi di sostegno

¹⁵ Il loro contributo all'obiettivo della sostenibilità comprende non solo la riduzione di emissioni di gas serra, ma può anche includere riduzioni delle emissioni atmosferiche inquinanti o riduzioni del fabbisogno di acqua di raffreddamento rispetto alle alternative convenzionali. Inoltre, i regimi in parola contribuiscono all'obiettivo di un'offerta diversificata e di una maggiore efficienza delle risorse.

¹⁶ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla gestione della domanda.

per le energie rinnovabili, sono necessarie misure di intervento pubblico sotto forma di aiuti di Stato anche per sostenere gli investimenti nella produzione nucleare, che costituisce un'altra fonte di elettricità a basse emissioni di carbonio.

Allo stesso tempo il G20¹⁷ e il Consiglio europeo¹⁸ hanno rinnovato il loro appello ad abolire gradualmente le sovvenzioni a favore dei combustibili fossili entro il 2020. L'eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, come i sussidi diretti e indiretti alla produzione di origine fossile, è una delle azioni previste dal piano d'azione per il successo del mercato interno dell'energia¹⁹.

Necessità di adeguatezza della produzione

L'aumento della produzione di elettricità a partire da fonti variabili nell'UE, la necessità di finanziare l'aggiornamento dell'attuale sistema di produzione elettrica ormai invecchiato e la volatilità sui mercati dell'energia primaria creano volatilità e incertezze, per i produttori di elettricità, circa le entrate su cui potranno contare. In un mercato dell'elettricità che funziona correttamente, i produttori dovrebbero essere in grado di gestire queste incertezze. Se sono convinti che saranno in grado di recuperare le spese in base ai previsti prezzi futuri dell'elettricità e alla domanda prevista gli investitori costruiranno capacità di produzione per poter rispondere in qualsiasi momento alla domanda di energia elettrica.

Se i prezzi al dettaglio sono regolamentati e quelli all'ingrosso sono soggetti a massimali, i nuovi investimenti rischiano di essere meno redditizi. Inoltre, la crisi economica e finanziaria ha acuito le incertezze sulla domanda futura e ha indebolito la situazione finanziaria di molte imprese. Il fatto che i servizi di gestione della domanda non siano ancora ampiamente diffusi non fa che aggravare la situazione. Di conseguenza, i timori legati all'adeguatezza della capacità di produzione hanno indotto alcuni Stati membri a prevedere nuovi aiuti pubblici, come regimi di sostegno agli investimenti in nuove capacità di produzione di energia elettrica o per remunerare impianti esistenti in modo che restino operativi. La Commissione ritiene che queste misure non dovrebbero avere per effetto di tenere artificialmente in servizio centrali inefficienti con fondi pubblici, oppure di costruire nuove capacità di produzione non necessarie.

Rafforzare l'integrazione dei mercati nazionali

La creazione del mercato interno dell'elettricità ha aperto i mercati nazionali ai fornitori di energia di altri Stati membri e li ha resi più interdipendenti. Da un lato questi sviluppi permettono di sfruttare le sinergie e le economie di scala del mercato interno dell'elettricità; dall'altro, visto che i mercati sono interconnessi, gli aiuti pubblici si ripercuotono sui prezzi non solo a livello nazionale ma anche sui mercati dei paesi vicini. Le conseguenti distorsioni nel mercato interno dell'elettricità possono

¹⁷ Dichiarazione dei leader del G20 al vertice di Pittsburgh (settembre 2009), al vertice di Toronto (giugno 2010) e del gruppo di ricerca del G20: rapporto definitivo di conformità del G20 di Cannes, 2011.

¹⁸ Conclusioni del Consiglio del 22 maggio 2013.

¹⁹ COM(2012) 663.

essere di breve durata (con incidenza sulla stabilità del sistema, sui prezzi di mercato a pronti e sulla produzione di elettricità), oppure durature (scomparsa degli investimenti in nuove capacità o loro dirottamento su progetti non ottimali).

III. RENDERE L'INTERVENTO PUBBLICO PIÙ EFFICACE E PIÙ EFFICIENTE

Un intervento pubblico ben concepito, mirato e proporzionato permette alle competenti autorità pubbliche di conseguire gli obiettivi di politica pubblica senza perturbare oltremisura i mercati. Se un problema è temporaneo, anche l'intervento pubblico dovrà essere temporaneo. Gli interventi dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi delle varie politiche. Ciò significa che in un mercato interno dell'elettricità fortemente interconnesso e dinamico occorre coordinare correttamente l'intervento pubblico all'interno degli Stati membri e tra gli Stati membri, onde evitare sovraccosti per i consumatori e i contribuenti, minori possibilità di scambio a livello transfrontaliero o la corsa alle sovvenzioni tra Stati membri.

Individuare lo specifico problema e le sue cause

Per giustificare l'intervento pubblico è importante individuare il problema da affrontare e dimostrare che non è risolvibile attraverso il mercato interno dell'elettricità disciplinato dall'*acquis* dell'Unione in vigore.

C'è un ampio consenso sulla necessità di aiuti pubblici per evitare le ripercussioni negative, per la società, dell'eventualità che i produttori e i consumatori di elettricità ignorino il costo dei danni ambientali. Gli interventi pubblici possono anche favorire sviluppi positivi, ad esempio sostenendo lo sviluppo di tecnologie nuove per le fonti rinnovabili di energia laddove esistano ostacoli all'innovazione e all'adozione di nuove tecnologie. Determinati investimenti possono essere facilitati dall'intervento pubblico. Tale intervento può migliorare il coordinamento nei casi in cui sia necessario un impegno simultaneo e a lungo termine di molti attori con una ripartizione differente dei costi e dei benefici. L'elaborazione di misure di gestione della domanda, per esempio, richiede l'intervento coordinato delle compagnie di distribuzione, dei fornitori di servizi di gestione della domanda e dei fornitori di elettricità e di tecnologie dell'informazione delle comunicazioni (TIC)²⁰. Questo potrebbe anche richiedere la concessione di incentivi pubblici e la rimozione degli ostacoli a livello di tariffe di accesso alle reti e a livello di regolamentazione.

Una volta stabilita la necessità di un intervento pubblico, occorre valutare la natura di tale intervento all'interno di un quadro politico e regolamentare più ampio del mercato nazionale dell'elettricità, comprendente anche altri interventi.

Valutare la potenziale interazione con altri obiettivi strategici

²⁰ Ad esempio, le misure di gestione della domanda, che sono una funzionalità essenziale delle reti intelligenti, saranno del tutto efficaci solo se completate da un'infrastruttura TIC aperta e ad alta velocità.

Nel mettere a punto un intervento pubblico è necessario che gli Stati membri, anziché considerare separatamente i singoli obiettivi di politica pubblica, col rischio di metterli in conflitto tra loro, prendano globalmente in considerazione tutti gli obiettivi della politica energetica e tengano conto della necessità di coordinare i vari strumenti di intervento pubblico, comprese le opportunità offerte dal mercato interno dell'energia elettrica.

L'equilibrio tra vantaggi e svantaggi può essere difficile da raggiungere. Ad esempio, il ricorso al carbone per motivi di sicurezza di approvvigionamento potrebbe scontrarsi con gli obiettivi ambientali, oppure il sostegno a favore della produzione elettrica variabile potrebbe alimentare timori circa la sicurezza dell'approvvigionamento nell'ambito di sistemi di produzione di energia caratterizzati da scarsa interconnessione e/o scarsa flessibilità. L'intervento a sostegno di capacità di produzione nazionali può avere l'effetto di dissuadere gli investimenti in nuove interconnessioni transfrontaliere, le quali potrebbero costituire una soluzione più efficace per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

Per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'intervento pubblico è fondamentale che i prezzi rispecchino i costi esterni: la soppressione di sovvenzioni a favore della produzione basata sui combustibili fossili è ad esempio uno dei mezzi per rimediare alla distorsione dei segnali di prezzo dell'energia.

Valutazione delle alternative: la dimensione europea e il fronte della domanda

L'*acquis* dell'Unione può offrire un'alternativa europea all'intervento pubblico a livello nazionale o locale. Le autorità pubbliche competenti sono invitate ad avvalersi pienamente delle politiche e dei programmi esistenti dell'UE, oltre che delle possibilità offerte da un'attuazione proattiva della legislazione dell'Unione europea.

Talvolta la soluzione a un problema specifico a un mercato nazionale può risiedere in un contesto interregionale più ampio, che permette di reperire capacità o soluzioni disponibili al di là delle frontiere grazie all'interconnessione crescente del mercato interno dell'elettricità.

Anziché concedere sovvenzioni a favore di nuove capacità di produzione o per il mantenimento in servizio di vecchie capacità inefficienti e inquinanti, gli Stati membri potrebbero ad esempio incoraggiare la conclusione di contratti a lungo termine per la costruzione di nuove centrali elettriche tra produttori e futuri consumatori (ad esempio consorzi di imprese), purché tali contratti siano conformi alle regole di concorrenza in vigore. Tali contratti potrebbero offrire sia ai produttori di elettricità che alle imprese la prevedibilità necessaria per avviare gli investimenti²¹. Nel caso delle industrie ad alta intensità energetica, i contratti a lungo termine possono rappresentare un elemento decisivo per la loro competitività a livello

²¹ I vantaggi supplementari comprendono, per i grandi consumatori industriali, la conclusione di contratti a lungo termine che proteggono nei confronti delle tariffe di punta e permettono una migliore pianificazione e una gestione più efficace della produzione.

mondiale e garantire prevedibilità sia agli acquirenti che ai venditori. Occorre tuttavia assolutamente evitare la compartimentazione dei mercati.

Inoltre, è inutile sviluppare un'offerta europea senza proporre iniziative parallele sul fronte della domanda. Prima di prendere in considerazione la possibilità di un intervento pubblico a livello dell'offerta, occorre valutare l'alternativa costituita dalla gestione della domanda e dall'efficienza energetica dell'utilizzo finale. Lo strumento più promettente per mettere in sintonia l'offerta e la domanda attraverso il gioco dei meccanismi di mercato, offrendo al tempo stesso ai consumatori la possibilità di far scendere il prezzo della loro fattura di energia, consiste nel considerare le misure di adattamento della domanda altrettanto importanti delle misure sul fronte dell'offerta. Anche le sinergie col settore delle TIC possono offrire sistemi efficienti e convenienti di gestione della domanda.

Incoraggiare i consumatori a cambiare abitudini e a partecipare al processo non presuppone necessariamente la concessione di aiuti finanziari pubblici. Le necessarie modifiche di comportamento si ottengono più facilmente applicando le misure giuste (come migliore ricorso alle TIC, diffusione dei contatori e degli apparecchi intelligenti, riforma della tariffazione delle reti e soppressione dei prezzi regolamentati). Il recepimento di queste disposizioni del diritto dell'Unione nel diritto nazionale permette ai consumatori di pagare prezzi dell'elettricità più bassi e rafforza i segnali di prezzo; inoltre, permette di ridurre la domanda di elettricità nei periodi di punta e quindi il corrispondente fabbisogno di nuove capacità di produzione e trasmissione, risparmiando i già scarsi fondi e le scarse risorse pubbliche per gli investimenti, a vantaggio di un aumento dell'efficienza del sistema energetico. Un ultimo punto, ma non meno importante, è anche la possibilità di integrare su grande scala, con un buon rapporto costi-benefici, le energie rinnovabili nel sistema dell'elettricità.

Ridurre al minimo gli impatti dell'intervento pubblico sui sistemi dell'elettricità e sulla concorrenza e porre fine alle sovvenzioni occulte

Il sostegno a favore di nuove tecnologie di produzione di elettricità si traduce spesso nella fissazione di norme particolari che definiscono la competenza in materia di equilibrio della rete, di dispacciamento prioritario e di responsabilità finanziaria per lo sviluppo della rete²². Benché suscettibili di sostenere l'auspicata crescita della capacità di produzione a livello locale, con lo sviluppo di mercati dell'elettricità aperti e competitivi queste norme rischiano di perdere la loro ragione d'essere una volta completato il mercato interno dell'elettricità.

L'Unione si sta adoperando per l'armonizzazione delle regole di mercato, come le regole di accesso alla rete (i codici di rete) applicabili ai fornitori di elettricità, in modo da riservare pari trattamento ai concorrenti dei vari Stati membri. Inoltre, gli

²² Si vedano ad esempio le norme sulla priorità di dispacciamento di cui all'articolo 16 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16.

Stati membri devono garantire che le regole nazionali non armonizzate non privilegino una tecnologia a scapito di un'altra e non esentino nessun produttore di elettricità dalle conseguenze finanziarie delle sue azioni, ad esempio in caso di mancato rispetto della produzione programmata. Quando gli Stati membri sviluppano mercati infragiornalieri, mercati di bilanciamento e mercati di servizi ausiliari, tutti i produttori dovrebbero essere in grado di partecipare a tali mercati ottenendo maggiori entrate per le loro operazioni a un giorno, il che contribuirebbe alla flessibilità del sistema e all'equilibrio tra offerta e domanda e quindi, di fatto, a una produzione più efficiente e meno bisognosa di sovvenzioni.

È nell'interesse di tutti gli Stati membri la creazione e l'attuazione di un solido quadro giuridico che disciplini l'uso dell'energia nucleare, rispondente alle più elevate norme di sicurezza e di non proliferazione. Gli interventi pubblici devono tener conto del principio "chi inquina paga" sancito dal trattato (TFUE) e dal quadro giuridico dell'UE per il trattamento dei residui di disattivazione e la gestione del combustibile esaurito²³. La Commissione ritiene che un rafforzamento dell'armonizzazione delle norme in materia di responsabilità dovrebbe mirare a garantire la parità tra tutti gli attori del mercato interno dell'elettricità.

Mantenere bassi i costi: aste, concorrenza tra le tecnologie e sfruttamento degli incrementi di efficienza a livello dell'Unione europea

Nell'elaborazione dei loro interventi pubblici è opportuno che gli Stati membri si adoperino perché l'intervento sia conforme all'obiettivo perseguito e non vada oltre a quanto necessario per raggiungerlo (test di proporzionalità). Una maggiore concorrenza tra le tecnologie può contribuire a garantire che il sostegno sia limitato al minimo e che sia dunque lasciata al mercato la scelta delle tecnologie più efficienti, in modo da ridurre l'effetto distorsivo dei regimi di sostegno. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a elaborare regimi di sostegno applicabili a tutte le diverse tecnologie energetiche suscettibili di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo ricercato²⁴. Tuttavia, può essere sensato anche sostenere la diffusione di tecnologie nuove e innovative, ma non ancora competitive, che permetteranno di fare progressi nella fase di apprendimento. A questo scopo potrebbe essere necessario un sostegno specifico alla tecnologia.

Nel caso dei regimi di aiuto, il meccanismo standard di concessione dovrebbe essere quello di una vera e propria messa in concorrenza delle offerte nell'ambito di gare, in modo da contribuire ad abbassare al minimo il livello di sostegno necessario e da evitare ogni sovracompensazione, rendendo trasparenti i costi dell'energia ed evitando il sistema della "tariffa unica" del sostegno. I regimi basati su volumi necessari di produzione anziché su entrate garantite della produzione possono, è vero, far aumentare i premi di rischio, poiché trasferiscono sul produttore il rischio legato ai prezzi, ma possono anche rivelarsi uno strumento più efficace per mettere in concorrenza tra loro le varie tecnologie e rendere i produttori più attenti ai segnali del mercato.

²³ Direttiva 2011/70/Euratom del 19 luglio 2011, GU L 199 del 2.8.2011, pag. 48.

²⁴ Questo non incide sui diritti degli Stati membri di definire il proprio mix di produzione elettrica.

Il mercato interno dell'elettricità e il sistema dell'UE di scambio di quote di emissioni (ETS)²⁵ sono strumenti importanti di controllo dei costi e costituiscono elementi chiave dell'analisi dei costi e dei benefici delle misure nazionali. La convergenza tra le metodologie cui sono ispirati i regimi di sostegno nazionali in tutta l'UE contribuisce a ottimizzare le decisioni di investimento. La concorrenza può essere rafforzata se i regimi di aiuto sono aperti alla produzione di altri Stati membri attraverso una maggiore connettività e, se del caso, attraverso meccanismi di cooperazione.

La Commissione prevede, in particolare per le energie rinnovabili, di valutare le modalità di questa "europeizzazione" dei regimi di sostegno nel futuro quadro legislativo dell'Unione sulle energie rinnovabili. La direttiva sulle fonti di energia rinnovabili non vieta agli Stati membri di limitare i regimi di sostegno alla produzione nazionale di energie rinnovabili²⁶. Già oggi gli Stati membri possono avvalersi di meccanismi di cooperazione per istituire un sostegno transfrontaliero²⁷. La Commissione li incoraggia vivamente a ricorrere a tali possibilità e ad aprire gradualmente i propri regimi di aiuto nazionali ai produttori di altri Stati membri.

Misure unilaterali di intervento adottate da un solo Stato membro potrebbero nuocere alle imprese degli Stati membri vicini e rivelarsi in definitiva più onerose e meno efficaci di una misura adottata congiuntamente da vari Stati membri. Il beneficio netto del raggiungimento di capacità di produzione adeguate sul mercato interno dell'elettricità ammonterebbe a 7,5 miliardi di euro all'anno nel periodo 2015-2030²⁸. Inoltre, la condivisione a livello unionale delle riserve di bilanciamento potrebbe dar luogo a benefici annui netti fino a 0,5 miliardi di euro. L'utilizzo di reti intelligenti che permettono di facilitare la gestione della domanda a livello dei consumatori potrebbe inoltre generare risparmi materiali aggiuntivi dell'ordine di 4 miliardi di euro.

Secondo uno scenario che presuppone il coordinamento degli investimenti a favore delle energie rinnovabili nel periodo 2015-2030 ci si possono aspettare risparmi dell'ordine di 16-30 miliardi di euro sfruttando il mercato interno dell'elettricità per localizzare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nei luoghi in cui tale produzione è la più efficace in termini di offerta e di domanda.

Nel valutare l'adozione di misure di intervento pubblico, pertanto, gli Stati membri devono mirare al raggiungimento degli obiettivi auspicati e verificare se sia possibile raggiungerli ricorrendo non solo al potenziale nazionale, ma anche al potenziale di altri Stati membri.

²⁵ Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra, GU L 140 del 5.6.2009, pag. 63.

²⁶ La compatibilità di questa limitazione con le disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è attualmente all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea. V. cause *Essent Belgio* C-204-208/12 e *Ahlands Vindkraft*, C-573/12.

²⁷ Ad esempio l'articolo 11 della direttiva 2009/28/CE.

²⁸ "Study on the benefits of an integrated European energy market" 2013, Booz&Co: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/20130902_energy_integration_benefits.pdf

Valutare l'impatto sui costi per i consumatori

Il costo dell'energia è un fattore chiave della competitività delle industrie ad alta intensità energetica e dell'attrattiva dei relativi siti industriali. Le differenze di prezzo a livello mondiale incidono sulle strutture dei costi dei settori ad alta intensità energetica ed hanno un effetto diretto sulla concorrenza e sulla competitività globale. Finora la Commissione ha affrontato questi problemi nell'ambito di orientamenti relativi agli aiuti di Stato che autorizzano la compensazione dei costi della CO₂ compresi nei prezzi dell'elettricità²⁹. Rafforzare il funzionamento del mercato interno dell'energia può pertanto contribuire grandemente a garantire la competitività generale dell'economia europea.

Monitoraggio, valutazione e graduale eliminazione del sostegno

Per minimizzare le distorsioni della concorrenza, gli interventi pubblici dovrebbero essere eliminati quando vengono meno i motivi che li hanno giustificati, o quando le circostanze cambiano. Per questo è necessaria la loro valutazione periodica. Nello stesso tempo, per raggiungere i loro obiettivi, le misure di intervento pubblico devono rappresentare un impegno stabile, a lungo termine, trasparente, prevedibile e credibile nei confronti degli investitori e dei consumatori. La necessità di modificare le condizioni previste dalla regolamentazione per rispondere agli sviluppi del mercato non giustifica l'applicazione retroattiva delle modifiche agli investimenti già effettuati, nei casi in cui le stesse modifiche siano dovute all'incapacità delle autorità pubbliche di prevedere correttamente tali sviluppi o di adattarvisi per tempo. L'applicazione retroattiva delle modifiche in queste circostanze compromette gravemente la fiducia degli investitori e va per quanto possibile evitata.

²⁹ Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2012, GU C 158 del 5.6.2012, pag. 4.

IV. ORIENTAMENTI PER MISURE SPECIFICHE

Nella presente comunicazione la Commissione enuncia principi e considerazioni strategiche applicabili a determinate forme di intervento pubblico connesso alla produzione di energia elettrica. Gli aspetti tecnici sono esposti più dettagliatamente nei documenti di lavoro che la accompagnano.

Gli interventi pubblici sui mercati dell'elettricità possono comportare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico ai produttori, ai fornitori e/o ai gestori delle reti di trasmissione. Tali obblighi devono rispondere ai requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva "elettricità"³⁰. In particolare, questi obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili e devono garantire parità di accesso alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica. Gli Stati membri devono essere in grado di dimostrare che gli obblighi di servizio pubblico sono necessari, proporzionati e transitori³¹.

La Commissione si impegna a collaborare con le competenti autorità pubbliche per affrontare le problematiche connesse all'adeguatezza della produzione di elettricità, per riformare i regimi di sostegno a favore delle energie rinnovabili e facilitare lo sviluppo di misure di gestione della domanda. Tuttavia, se l'intervento pubblico non è conforme al diritto dell'Unione europea, in particolare all'*acquis* del mercato interno dell'elettricità o alle regole di concorrenza, la Commissione avvierà procedimenti di infrazione e ha l'obbligo di avviare procedimenti in materia di aiuti di Stato.

Orientamenti per l'intervento pubblico per l'adeguatezza della produzione

La fornitura di elettricità è fondamentale per il funzionamento dell'economia e della società moderne. Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento è quindi un obiettivo chiave della politica pubblica. Anche se la coesistenza di norme diverse in materia di adeguatezza della produzione può essere giustificata in ragione delle diverse situazioni degli Stati membri, l'affidabilità del sistema su mercati interconnessi è interdependente.

La Commissione ritiene che per evitare interruzioni di approvvigionamento non si debba andare al di là di quanto necessario e che le competenti autorità pubbliche debbano innanzitutto lasciar giocare le forze del mercato per la realizzazione di investimenti idonei. In caso di dubbi quanto alla capacità del mercato di garantire l'adeguatezza della produzione e la sicurezza dell'approvvigionamento, prima di adottare qualsiasi misura di intervento pubblico è consigliabile effettuare una valutazione obiettiva, fattuale ed esauriente dell'adeguatezza della produzione. Le autorità competenti sono invitate a includere in tale valutazione una descrizione appropriata dell'incidenza dell'*acquis* dell'Unione in materia di mercato interno

³⁰ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, GU L 211 del 14.8.2009, pag. 55.

³¹ V. sentenza della Corte nella causa C-265/08, Federutility e altri.

dell'elettricità³² e a tener conto della valutazione dell'adeguatezza della produzione su scala unionale realizzato dalla Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (REGST)³³. Nella valutazione si deve tener conto del potenziale di investimento in infrastrutture di trasmissione, comprese le interconnessioni, e di un maggior coinvolgimento del fronte della domanda.

Le valutazioni dell'adeguatezza della produzione deve essere comunicata alla Commissione in conformità alle disposizioni della direttiva sulla sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità³⁴. Per rafforzare e intensificare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione ai fini della valutazione dell'adeguatezza della produzione, il 15 novembre 2012, come aveva annunciato nel piano d'azione per l'Europa, la Commissione ha creato il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica³⁵. Le norme contenute nella direttiva sulla sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e il loro recepimento e attuazione potrebbero non bastare per affrontare le sfide del futuro in maniera soddisfacente. La Commissione può proporre una nuova legislazione in base alle discussioni con gli Stati membri in seno al gruppo di coordinamento per l'energia elettrica.

Se in esito ad una valutazione esauriente emerge che l'inadeguatezza della produzione costituisce un problema grave, gli Stati membri saranno invitati ad esaminare le altre misure possibili per risolverlo o attenuarlo. Gli Stati membri potrebbero ad esempio promuovere ed attivare la gestione della domanda, accelerando la diffusione dei contatori intelligenti e espandendo la capacità di interconnessione, in particolare con i paesi vicini che abbiano una produzione eccedente di energia elettrica o un mix energetico complementare.

In conformità con il diritto dell'Unione³⁶ occorre individuare correttamente ed eliminare le cause dell'inadeguatezza della produzione e i motivi che impediscono al mercato di porvi rimedio da solo, in particolare i fallimenti della regolamentazione, come la regolamentazione dei prezzi all'ingrosso e al dettaglio e gli effetti negativi, sugli investimenti, dei regimi di aiuto esistenti a favore della produzione di origine fossile e nucleare. Per integrare l'energia rinnovabile in maniera efficiente nel mercato, oltre all'intervento pubblico è necessaria la creazione di mercati infragiornalieri, mercati di bilanciamento e mercati di servizi ausiliari. La loro assenza può essere una causa importante dell'inadeguatezza della produzione risultante dal crollo di redditività delle centrali che coprono i picchi di carico e il carico medio.

³² Come il regolamento sulle infrastrutture energetiche (UE) n. 347/2013, il sistema UE di scambio di quote di emissione e le politiche sull'efficienza energetica (ad esempio la direttiva sull'efficienza energetica 2012/27/UE).

³³ Compresi dati affidabili sullo sviluppo di energie variabili (eolica e solare) a livello nazionale e negli Stati membri confinanti.

³⁴ Direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture, GU L 33 del 4.2.2006, pag. 22.

³⁵ Decisione della Commissione del 15.11.2012 che istituisce il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica, C(2012) 8141.

³⁶ Ad esempio le regole di concorrenza e le decisioni in materia di concorrenza, nonché le disposizioni della direttiva "elettricità" 2009/72/CE.

Se le misure alternative non riescono a risolvere il problema di adeguatezza della produzione individuato, le opzioni possibili sono la creazione di una riserva strategica, oppure una procedura di gara puntuale credibile o, se nemmeno questo funziona, anche un meccanismo di capacità per l'intero mercato. Indipendentemente dal meccanismo prescelto, gli Stati membri dovrebbero tener conto dell'obiettivo di sopprimere gradualmente entro il 2020 i sussidi a favore della produzione di origine fossile. Il meccanismo delle gare per la fornitura di nuove capacità è la soluzione più efficace rispetto ai costi, a condizione che la gara sia organizzata in modo trasparente e aperta a tutte le tecnologie e a tutti i meccanismi di flessibilità, compresi gli operatori sul fronte della domanda e gli operatori di altri Stati membri nella misura più ampia possibile (ad esempio fino alla capacità massima di importazione). I criteri della gara possono comprendere criteri di efficienza tecnica e le conseguenze, sul piano delle emissioni di CO₂, della volontà di evitare l'effetto di blindaggio (effetto "lock-in") esercitato dalla nuova capacità di produzione³⁷.

La Commissione è del parere che questi meccanismi volti a garantire l'adeguatezza della produzione dovrebbero applicarsi a tutte le capacità suscettibili di contribuire efficacemente a raggiungere il livello di adeguatezza della produzione richiesto, comprese le capacità degli altri Stati membri. I possibili e vari mezzi a disposizione sono esaminati più approfonditamente nel documento di lavoro sull'adeguatezza della produzione che accompagna la presente comunicazione. Gli Stati membri che intendono adottare misure di intervento pubblico per garantire l'adeguatezza della produzione sono invitati a cooperare in una fase precoce con gli altri Stati membri della loro regione geografica per valutare la possibilità di mettere in atto meccanismi transfrontalieri.

Inoltre, la Commissione è del parere che per ridurre al minimo le distorsioni sul mercato interno sia opportuno eliminare gli oneri all'esportazione e le procedure intese a riservare l'elettricità prodotta al mercato domestico; inoltre dovrebbero essere eliminate anche le restrizioni alle offerte nell'ambito delle gare e le restrizioni alle esportazioni, come pure gli effetti negativi sul funzionamento dell'accoppiamento dei mercati.

Le autorità pubbliche competenti possono ridurre le distorsioni della concorrenza e degli scambi verificando regolarmente se l'intervento sia necessario per porre rimedio alle insufficienze sottostanti del mercato e prevedendo la revoca automatica degli interventi pubblici non appena sia stato risolto il problema di capacità individuato (ad esempio rafforzando la capacità di interconnessione o estendendo la gestione della domanda o attraverso misure di efficienza energetica).

Nei casi in cui sia invitata a pronunciarsi sull'appropriatezza degli interventi pubblici per garantire l'adeguatezza della produzione, in conformità alle regole in materia di aiuti di Stato o alla legislazione sul mercato interno dell'elettricità, la Commissione

³⁷ Ad esempio, in funzione del meccanismo, facendo in modo che i prezzi ombra del carbonio in linea con gli obiettivi climatici dell'UE, illustrati ad esempio nei percorsi di decarbonizzazione di cui alla tabella di marcia per l'energia 2050, siano inclusi nei calcoli corrispondenti ai costi e alle entrate e/o specificando livelli massimi dell'impronta media di carbonio coerenti con tali percorsi.

richiede allo Stato membro una valutazione approfondita dell'adeguatezza della produzione, come spiegato nei paragrafi precedenti. Le misure di intervento pubblico di ampia portata miranti all'adeguamento della produzione possono essere costose. Gli Stati membri possono ridurre la loro incidenza sui consumatori combinandole a misure destinate a promuovere la gestione della domanda e creando il mercato e l'infrastruttura di trasmissione necessari per un sistema di elettricità a bassa intensità di carbonio.

Questi interventi non devono andare a compensare l'incidenza negativa di altre sovvenzioni o della carente attuazione delle regole del mercato interno. Questo significa che la Commissione si aspetta che gli Stati membri che propongono un intervento pubblico per garantire l'adeguatezza della produzione non si accontentino di un impegno solenne a favore della transizione verso un sistema elettrico a bassa intensità di carbonio, ma prevedano anche regimi di aiuto per le energie rinnovabili conformi alle buone pratiche, come indicato di seguito. Nello stesso modo gli Stati membri dovrebbero eliminare la regolamentazione dei prezzi e le barriere alla partecipazione alla gestione della domanda sui mercati dell'elettricità all'ingrosso e al minuto e nella fornitura di servizi di bilanciamento, di servizi ausiliari e di altri servizi di sistema. Per promuovere la diffusione della gestione della domanda gli Stati membri dovrebbero accelerare la diffusione delle reti intelligenti e dei contatori intelligenti, il che va di pari passo con i lavori della Commissione miranti a creare condizioni più propizie per lo sviluppo di apparecchiature intelligenti e sistemi di gestione dell'energia.

Orientamenti per i regimi di sostegno a favore delle energie rinnovabili

A norma dell'articolo 194 del trattato, la politica dell'Unione nel settore dell'energia mira a promuovere lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili. Tale promozione è importante anche per raggiungere gli obiettivi climatici e ambientali dell'Unione. I mercati dell'energia non saranno in grado di produrre, in un futuro prossimo, i volumi di energie rinnovabili auspicati dal punto di vista sociale e macroeconomico. Per ottenere tali volumi auspicabili di energia rinnovabile è probabile che le autorità pubbliche vogliano intervenire a sostegno di questo settore nascente e l'intervento pubblico può essere considerato necessario per ovviare a determinati fallimenti del mercato.

La Commissione ha previsto misure di intervento pubblico per creare condizioni stabili e favorevoli agli investimenti nelle energie rinnovabili e per incoraggiare l'integrazione dell'elettricità da fonti di energia rinnovabili in particolare nel mercato interno dell'elettricità. Eventuali modifiche retroattive a regimi di sostegno in vigore mineranno la fiducia degli investitori e ridurranno gli investimenti nel settore. Le riforme dei regimi di aiuto non dovranno frustrare le legittime aspettative degli investitori. La Commissione raccomanda di sostenere le energie rinnovabili in maniera stabile, trasparente, credibile, efficace dal punto di vista dei costi e che permetta l'integrazione del mercato. Quest'impostazione favorirà l'innovazione tecnologica e la competitività delle fonti di energia rinnovabili.

Via via che il settore delle energie rinnovabili e le relative tecnologie maturano e crescono e i costi diminuiscono è importante che le decisioni di produzione e

investimento siano guidate sempre più dal mercato e non già da livelli di prezzo garantiti fissati dalle autorità pubbliche. Gli eventuali aiuti ancora necessari dovrebbero quindi integrare e non sostituire i prezzi di mercato ed essere limitati allo stretto necessario. Nella pratica questo implica la progressiva soppressione delle tariffe di immissione nella rete - che mettono i produttori di energie rinnovabili al riparo dai segnali dei prezzi di mercato - per passare a premi di immissione e ad altri strumenti di sostegno, come ad esempio obblighi di quote che costringono i produttori a rispondere ai prezzi di mercato. Inoltre, questo presuppone anche che gli aiuti devono essere concepiti in maniera da renderli più compatibili col sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) in modo da far diminuire l'aiuto quando i prezzi del carbonio nell'ambito del sistema ETS aumentano, come succederebbe con l'introduzione di premi di immissione variabili. In teoria, questi strumenti economici hanno un'efficienza equivalente, ma, dato il loro impatto dinamico sul funzionamento dei mercati, i regimi dei premi e delle quote sono strumenti più appropriati ai fini dell'integrazione del mercato delle energie rinnovabili. Inoltre, gli Stati membri sono invitati a concedere questi aiuti attraverso meccanismi di assegnazione prettamente competitivi, come le procedure di gara. Queste ultime permettono di rivelare i costi delle varie tecnologie e dei diversi operatori e progetti tenendo conto dei luoghi di produzione specifici e stimolano una sana concorrenza non solo tra operatori e luoghi, ma anche tra le diverse fonti di energie rinnovabili.

Le energie rinnovabili richiedono l'uso di attrezzature tecnologiche prodotte all'interno e all'esterno dell'UE e talvolta l'uso di biomassa come materia prima. La Commissione rammenta agli Stati membri che le "regole sul contenuto locale" o simili vincoli territoriali all'uso di particolari tecnologie, attrezzature o materie prime per la produzione di elettricità potrebbero non essere compatibili col diritto dell'Unione.

È fondamentale anche incentrare l'intervento pubblico sulla ricerca e sviluppo in materia di tecnologie emergenti. Il sostegno di tali tecnologie e dell'innovazione permetterà una più agevole penetrazione nel mercato e la rapida diffusione delle tecnologie di prossima generazione.

Le piccole produzioni, oggi non commerciali e decentrate, come ad esempio quelle delle famiglie, avranno probabilmente bisogno di un sostegno più mirato. Riconoscere tale bisogno permetterà, da un lato, di ottenere livelli di energie rinnovabili ottimali sotto il profilo sociale ed economico e, dall'altro, di sostenere un'ampia gamma di tecnologie connesse a tali energie.

Oltre all'intervento pubblico a favore della produzione di elettricità da fonti rinnovabili, è possibile fissare obblighi di bilanciamento, creare mercati di bilanciamento, ricorrere alle interconnessioni, prevedere oneri di connessione alla rete e norme per l'uso della rete in maniera neutra sotto il profilo della tecnologia e in modo da far sì che i segnali di costo siano correttamente trasmessi a tutti i principali produttori e utilizzatori. La Commissione invita gli Stati membri anche ad applicare metodi per minimizzare i costi (ad es. gare per l'ottenimento delle sovvenzioni).

Cooperare a livello dell'Unione per lo sviluppo di energie rinnovabili

La direttiva 2009/28/CE prevede tre tipi di meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri per aiutarli a raggiungere più efficacemente i loro obiettivi nazionali usando le diverse risorse nazionali nel rispetto delle vigenti regole in materia di elettricità e con l'infrastruttura esistente. Visto il potenziale costituito dai meccanismi di cooperazione ai fini di una maggiore europeizzazione del sostegno alle energie rinnovabili, la Commissione si rammarica nel constatare che finora non ci si è avvalsi affatto di questi meccanismi di cooperazione, tranne nel caso del regime comune di sostegno tra Norvegia e Svezia. Lo sviluppo di energie rinnovabili nell'ambito di regimi di sostegno transnazionali può ridurre i costi di conformità alla direttiva 2009/28/CE e può concorrere a eliminare eventuali distorsioni del mercato unico derivanti da approcci nazionali diversi.

Nel documento di lavoro sui meccanismi di cooperazione che accompagna la presente comunicazione, la Commissione illustra orientamenti più dettagliati sul ricorso a tali meccanismi nell'ambito dei regimi di sostegno a favore delle energie rinnovabili, in particolare le modalità facoltative con acclusi modelli di accordi "tipo" per ogni meccanismo di cooperazione.

Misure di gestione della domanda

Il mercato interno dell'energia elettrica non rappresenta la semplice somma dei produttori e dei fornitori di elettricità, delle imprese tecnologiche e degli operatori di rete. I consumatori (industriali, commerciali, utenti di servizi di elettricità e ben mezzo miliardo di famiglie) costituiscono una parte determinante del mercato, ossia il fronte della domanda. Tutti loro possono svolgere un ruolo decisivo nel rendere più flessibile il sistema elettrico, adottando soluzioni di efficienza energetica, partecipando alla produzione locale di elettricità da fonti rinnovabili e avvalendosi dei servizi di gestione della domanda. Questo presuppone il sostegno a favore di tecnologie accessibili a tutti i consumatori e lo sfruttamento delle sinergie tra operatori del settore dell'energia e delle telecomunicazioni.

A questo scopo il mercato al dettaglio deve essere organizzato in modo che il consumatore tragga beneficio dalla partecipazione al mercato dell'energia e sia invogliato a prendervi parte e in modo da innescare investimenti in prodotti e servizi innovativi per ottimizzare il coinvolgimento dei consumatori. Questo tipo di organizzazione dovrebbe permettere ai consumatori di partecipare attivamente al mercato dell'elettricità e di pagare bollette che tengono conto dei segnali di prezzo del mercato all'ingrosso. Ciò presuppone anche regole precise sugli scambi di dati e sui relativi protocolli.

La gestione della domanda richiede, oltre alla soppressione degli elementi tariffari che impediscono la partecipazione attiva al mercato, lo sviluppo di una tariffazione dinamica. Se correttamente attuato, il quadro per la gestione della domanda previsto dalla direttiva elettricità e dalla direttiva efficienza energetica³⁸ favorirà l'attuazione di

³⁸ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, GU L 315 del 14.11.2012, pag.1.

tecnologie che permettono, su base volontaria, di aggregare il consumo di energia di un gran numero di consumatori individuali. Il mercato può in questo modo sfruttare il potenziale della gestione della domanda, ponendo sullo stesso piano la domanda e l'offerta. La Commissione aiuterà gli Stati membri a recepire in tempo (entro giugno 2014) la direttiva sull'efficienza energetica e ad attuarla correttamente.

Attualmente, la Commissione sta esaminando le analisi costi-benefici e i piani di diffusione dei contatori intelligenti trasmessi dagli Stati membri. In consultazione con gli Stati membri la Commissione presenterà i risultati di tale esame in una relazione di valutazione comparativa esaustiva al termine del 2013.

Gli Stati membri e l'Unione dovranno probabilmente intraprendere altre iniziative di tipo politico e regolamentare. Per agevolare una fatturazione del consumatore basata sui prezzi di mercato e non sui profili di consumo si dovrebbe procedere a un'idonea strutturazione delle tariffe e mettere a disposizione degli utenti finali tariffe infragiornaliere dinamiche. Si raccomanda di abolire i prezzi controllati, rafforzare i segnali di prezzo e elaborare nuove norme che disciplinino il coordinamento e l'interazione dei diversi attori del mercato, in particolare il ruolo delle imprese di distribuzione nel bilanciamento a livello locale mediante le reti di distribuzione intelligenti. In questo contesto, l'accesso ai dati e il loro scambio deve rimanere sicuro e limitato a quanto necessario, ma deve anche rimanere aperto ai nuovi operatori del mercato con l'assenso esplicito del singolo consumatore. Occorre anche individuare e promuovere le buone pratiche seguite dagli Stati membri nel campo della gestione della domanda.

Parallelamente è fondamentale che le tecnologie abilitanti arrivino sul mercato mediante la diffusione di sistemi intelligenti di misurazione, con le relative funzionalità, insieme alla creazione dei presupposti necessari per l'espansione e l'adozione generalizzata di apparecchiature e di sistemi di controllo intelligenti ed efficienti nell'ambito della normativa sulla progettazione ecocompatibile, l'etichettatura energetica e la standardizzazione. La diffusione di queste soluzioni e tecnologie intelligenti è urgente e va fatta nel rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza e protezione dei dati, di protezione della vita privata dei consumatori e di tutela contro le intrusioni. Gli enti europei di normalizzazione elaboreranno entro la fine del 2014 una serie completa di norme applicabili alle reti intelligenti e alla gestione della domanda. Le azioni in corso necessarie per promuovere e rendere possibile la gestione della domanda sono analizzate più dettagliatamente nel documento di lavoro relativo all'integrazione della flessibilità sul fronte della domanda nel mercato dell'elettricità.

V. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il mercato interno dell'elettricità è uno strumento determinante per garantire in futuro un approvvigionamento sicuro, conveniente e sostenibile di elettricità. Per salvaguardare questo suo ruolo, è necessario che gli interventi statali non

compromettano il processo di completamento del mercato interno e ne assicurino il corretto funzionamento. In certi casi il ricorso alle opportunità offerte dall'acquis in materia di mercato interno dell'elettricità e dai programmi dell'Unione può rendere inutile l'intervento statale a livello regionale, nazionale o locale. Se un'autorità statale decide di intervenire, la Commissione la invita a tener conto non solo degli interessi regionali, nazionali o locali, ma anche dell'impatto delle misure previste sul mercato interno dell'elettricità, nell'interesse dei cittadini.

La presente comunicazione si riferisce anche ad altre precedenti iniziative della Commissione miranti a garantire la coerenza sul mercato interno dell'elettricità. Nel quadro del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato la Commissione sta rivedendo anche gli orientamenti sugli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. In occasione di questa revisione, si sta riflettendo anche su temi come il sostegno a favore delle energie rinnovabili e i meccanismi di capacità³⁹. La Commissione si compiace di avere la possibilità di discutere con gli Stati membri del modo in cui dare applicazione pratica ai principi esposti nella presente comunicazione, così da mettere pienamente a frutto il potenziale dell'integrazione e della competitività del mercato interno. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri e le autorità nazionali di regolamentazione, in particolare attraverso il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica, per affrontare le sfide della sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e dell'adeguatezza della produzione.

Alcuni interventi pubblici, destinati ad esempio a internalizzare esternalità negative, restano indispensabili per garantire il corretto funzionamento del mercato interno dell'elettricità. Altri interventi affrontano problemi di carattere più temporaneo, ad esempio quelli destinati ad assicurare l'adeguatezza della produzione nei casi in cui il mercato non abbia (ancora) reagito. Per questi interventi pubblici occorre maggior prudenza e cautela ed è necessario che siano di durata limitata. L'intervento pubblico destinato a promuovere l'adeguatezza della produzione può configurarsi come un aiuto di Stato e rientra in tal caso nel campo di applicazione degli orientamenti riveduti in materia di ambiente e di energia. Tale aiuto può comportare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico ai produttori, ai fornitori e/o ai sistemi di trasmissione dell'energia. Detti obblighi, che devono essere notificati alla Commissione, devono rispettare le disposizioni della direttiva elettricità, devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori, verificabili e devono garantire alle imprese del settore dell'elettricità pari accesso al mercato. Nell'analisi degli obblighi di servizio pubblico nel settore dell'elettricità la Commissione intende seguire i criteri enunciati nella presente comunicazione.

Con la transizione in atto del sistema energetico sarà sempre più importante garantire il pieno funzionamento del mercato interno dell'elettricità. Gli aspetti affrontati nella presente comunicazione sono rilevanti anche ai fini dei lavori della Commissione relativi al futuro quadro per le politiche in materia di clima e di energia entro il 2030.

Il livello, la tempistica e la natura dell'intervento pubblico e la sua compatibilità con il mercato interno dell'elettricità e l'acquis sono problematiche da affrontare con

³⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

urgenza, soprattutto in vista del completamento del mercato interno dell'elettricità nel 2014. La presente comunicazione e i documenti di lavoro che la accompagnano contengono riflessioni su temi urgenti come la gestione della domanda, i meccanismi di capacità, i regimi di sostegno a favore delle energie rinnovabili e i meccanismi di cooperazione. L'applicazione di questi principi permetterebbe di migliorare il funzionamento del mercato interno dell'elettricità e aiuterebbe l'Unione a conseguire gli obiettivi della sua politica energetica, vale a dire la sostenibilità, la sicurezza dell'energia e la competitività. La Commissione lancerà prossimamente una consultazione in merito agli orientamenti in materia di ambiente e di energia che costituirà il quadro di valutazione della compatibilità delle misure che comportano aiuti di Stato.