



Bruxelles, 2.6.2020
SWD(2020) 104 draft

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**SICUREZZA ENERGETICA: BUONE PRATICHE PER AFFRONTARE I RISCHI
ASSOCIATI ALLE PANDEMIE**

SICUREZZA ENERGETICA: BUONE PRATICHE PER AFFRONTARE I RISCHI ASSOCIATI ALLE PANDEMIE

1) INTRODUZIONE

Il presente documento identifica una serie di 20 buone pratiche per affrontare i rischi nel settore dell'energia associati a una pandemia, come quella di COVID-19, ed è stato preparato a seguito della "Videoconferenza dei ministri dell'Energia dell'UE sulla preparazione e la ripresa nel settore energetico" (28 aprile 2020).

La società e l'economia hanno bisogno di un approvvigionamento energetico stabile e sicuro in ogni momento. L'attuale pandemia ricorda quanto sia vitale un accesso affidabile all'energia per i cittadini e le imprese, per non parlare degli ospedali e di altri servizi essenziali. Finora il sistema energetico europeo ha resistito agli shock derivanti dalla pandemia e non si sono verificate interruzioni dell'approvvigionamento, in gran parte grazie al solido grado di preparazione degli Stati membri e al quadro dell'Unione dell'energia europea.

La natura dei diversi rischi associati a una pandemia è fondamentalmente nuova per la sicurezza energetica e dipende direttamente dall'intensità e dalla durata della pandemia stessa. Nel settore dell'energia, misure relative al distanziamento, al confinamento, all'isolamento, alle operazioni a distanza possono essere ampiamente attuate, a differenza di altri settori come la sanità. Allo stesso tempo il settore deve affrontare ostacoli unici per quanto riguarda la continuità delle operazioni critiche, la sicurezza e gli immediati effetti a cascata tra i vari settori e Stati membri in caso di incidenti.

Gli Stati membri e la Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno adottato le misure necessarie per monitorare l'evoluzione della situazione, anticipando e attenuando i possibili impatti. Le autorità nazionali competenti hanno compiuto uno sforzo significativo per salvaguardare l'approvvigionamento dei clienti vulnerabili, anche attraverso speciali misure sociali, ed evitare quindi le implicazioni socialmente dannose della riduzione dell'accesso all'energia.

L'industria dell'energia ha attuato misure commerciali eccezionali per garantire la continuità delle operazioni critiche, proteggendo al contempo la salute dei propri lavoratori. I regolatori e gli operatori delle centrali nucleari hanno garantito l'assenza di impatti negativi sulla sicurezza nucleare e hanno sostenuto i controlli di salvaguardia Euratom effettuati dalla Commissione Europea, per quanto possibile in condizioni di sicurezza.

Il presente documento traccia il bilancio degli scambi nell'ambito dei pertinenti gruppi di esperti creati dalla legislazione europea. Tra questi figurano i gruppi di coordinamento per l'energia elettrica, il gas e il petrolio, nonché il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare e il gruppo di autorità offshore dell'UE. Questi gruppi di esperti, composti da rappresentanti degli Stati membri, delle autorità nazionali di regolamentazione e delle associazioni europee competenti, sono stati regolarmente attivati dalla Commissione europea fin dall'inizio della pandemia. I forum europei che ne sono scaturiti hanno giocato un ruolo fondamentale durante questa pandemia, così come negli ultimi anni. E lo si vede in termini di condivisione delle informazioni e di collaborazione tra gli Stati membri, gli operatori del sistema e gli agenti energetici interessati per garantire la preparazione ai rischi e il coordinamento transfrontaliero.

Il presente documento integra inoltre le principali lezioni apprese dall'esperienza dei membri delle diverse associazioni europee di soggetti interessati, in particolare le reti europee di gestori di sistemi di trasmissione di energia elettrica e del gas (ENTSO-E e ENTSO-G).

Lo scopo della sua pubblicazione è quello di contribuire alla diffusione di buone pratiche per affrontare i rischi associati alle pandemie in tutta l'UE. Ciò comprende il sostegno a misure di deconfinamento progressivo negli Stati membri e alla ripresa economica, oltre al contributo per migliorare i livelli di preparazione a possibili nuove o durature ondate e a nuove pandemie future.

2) RISCHI E SFIDE PER IL SETTORE ENERGETICO

La lotta contro la pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto a livello mondiale e quasi tutti i paesi hanno attuato misure di quarantena e strategie di distanziamento sociale. Ha inoltre modificato i modelli di consumo energetico interno e industriale, riducendo drasticamente la domanda, in particolare per il settore dei trasporti.

Mantenere l'approvvigionamento energetico e il funzionamento continuo delle infrastrutture energetiche critiche, garantendo al contempo la salute e la sicurezza, è diventata la nuova e impegnativa regola del sistema energetico. Inoltre, queste condizioni devono essere mantenute nel contesto di modelli di consumo radicalmente nuovi e dei conseguenti rischi di instabilità e di eccesso di offerta, che hanno portato o potrebbero portare a prezzi energetici negativi, una situazione senza precedenti per i mercati del petrolio e del gas.

È opportuno sottolineare che la forte riduzione della domanda di energia elettrica durante la pandemia di COVID-19 ha portato a quote più elevate di energie rinnovabili nel mix energetico, mentre il sistema elettrico e il bilanciamento hanno continuato a funzionare normalmente. Inoltre, i cambiamenti osservati nei comportamenti e nelle operazioni commerciali potrebbero potenzialmente generare una riduzione duratura della domanda di energia.

La chiusura fisica delle frontiere è stata un'altra sfida senza precedenti. Le restrizioni alla circolazione e l'interruzione della produzione nel più ampio mercato interno hanno sollevato preoccupazioni sulla disponibilità di lavoratori specializzati nel settore dell'energia e di ispettori Euratom, nonché di componenti critici e standard e di materie prime. Lo stesso vale per la fornitura di dispositivi di protezione ed esami clinici per i lavoratori che svolgono funzioni essenziali nel settore dell'energia. Ciononostante, il mercato interno dell'energia si è rivelato resiliente, grazie anche a buoni piani di preparazione e al coordinamento transfrontaliero.

Se da un lato occorre affrontare le sfide operative per garantire la continuità delle operazioni e gestire la profonda riduzione della domanda, dall'altro il rimbalzo della domanda di energia potrebbe essere ancora più impegnativo. Ecco perché il settore dell'energia deve prepararsi di conseguenza.

Inoltre, attraverso attacchi informatici e minacce ibride, potrebbero verificarsi tentativi di trarre vantaggio dalla crisi sfruttando la paura che circonda la pandemia, l'espansione del telelavoro, nonché le difficoltà relative alle patch per endpoint collegati a distanza e le lacune della difesa.

Nel medio e lungo termine, l'incertezza di una pandemia di lunga durata con le relative restrizioni alla circolazione potrebbe portare a ulteriori preoccupazioni in materia di sicurezza energetica, in particolare durante le stagioni estive o invernali in cui la domanda è elevata. Ciò è dovuto, tra l'altro, a una possibile posticipazione della manutenzione, all'indisponibilità di manodopera specializzata o alla minore resilienza dei lavoratori dopo lunghi turni di lavoro o l'isolamento. Il

verificarsi di contingenze concomitanti, come stress tecnici, errori umani, atti dolosi o eventi meteorologici estremi, potrebbe mettere a dura prova la resilienza complessiva del nostro sistema energetico.

L'affidabilità delle catene di approvvigionamento critiche sarà fondamentale per mantenere in funzione l'industria energetica e il settore energetico dell'UE. A questo proposito, la Commissione ha avviato nel maggio 2020 uno studio per mappare le catene di approvvigionamento critiche per il settore energetico, in particolare per le fonti di energia rinnovabili e le tecnologie di rete, al fine di migliorare la resilienza del settore contro la pandemia e altre minacce e garantire la sicurezza energetica e la transizione verso l'energia pulita. Ciò contribuirà a individuare le misure e gli investimenti chiave per migliorare la resilienza di tali catene.

A seguito delle misure messe in atto per contrastare la COVID-19 e preservare la continuità aziendale, si sono verificati ritardi tecnici nei lavori e nelle operazioni di manutenzione. Ad esempio, gli interventi di manutenzione non essenziali sono stati rinviati e la costruzione, la ristrutturazione, l'autorizzazione e l'allacciamento alla rete di nuovi progetti energetici sono stati rinviati. Ci si può aspettare un arresto o una riduzione progressiva di questi ritardi non appena verranno attuate le misure di deconfinamento.

Tuttavia, i ritardi di alcuni grandi progetti e le riduzioni degli investimenti potrebbero anche essere il risultato dell'impatto economico della crisi sulle imprese energetiche, sui subappaltatori e sugli investitori. È necessaria un'ulteriore valutazione di questi ritardi per comprenderne l'impatto, poiché potrebbe esservi il rischio di sottoinvestimenti nelle infrastrutture energetiche e per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE.

Le scorte petrolifere di emergenza sono solitamente calcolate sulla base dei consumi dell'anno precedente. La riduzione dei consumi durante la pandemia potrebbe quindi ridurre il livello delle scorte di emergenza quando i consumi energetici ricominciano a crescere. La direttiva sul livello minimo delle scorte petrolifere di emergenza¹ offre agli Stati membri la flessibilità di creare scorte che siano più rappresentative delle esigenze future del paese rispetto alle stime basate sul consumo del 2020. La direttiva consente inoltre di rilasciare le scorte petrolifere di emergenza per attenuare l'impatto delle strozzature nella distribuzione di alcuni prodotti petroliferi. Può essere questo il caso dei carburanti, della benzina o del gasolio per uso nazionale, in caso di problemi logistici e di trasporto locale.

Infine, l'eventuale necessità di ricavi di attività strategiche potrebbe portare ad acquisti da parte di soggetti esteri. In queste circostanze, in cui è in gioco il controllo delle principali infrastrutture e tecnologie energetiche, potrebbe esservi un impatto sulla sicurezza e sull'ordine pubblico.

Uno sguardo a RISCHI E SFIDE:

Breve termine:

- garanzia dell'approvvigionamento energetico,
- circolazione e disponibilità di lavoratori specializzati nel settore dell'energia,
- circolazione e accesso per gli ispettori delle salvaguardie Euratom,
- accesso a componenti e materie prime fondamentali per l'energia,
- accesso a dispositivi di protezione ed esami clinici per i lavoratori del settore energetico,

¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/119/oj>.

- continuità delle attività delle infrastrutture energetiche critiche,
- preparazione al rimbalzo della domanda di energia,
- preparazione alle sfide informatiche e ibride.

Lungo termine:

- incertezza relativa alla durata della pandemia,
- indisponibilità o scarsa resilienza della forza lavoro specializzata,
- ulteriori contingenze impreviste, compresi eventi meteorologici estremi,
- affidabilità delle catene di approvvigionamento critiche,
- impatto dei ritardi dovuti alla posticipazione degli interventi di manutenzione,
- ritardi dei grandi progetti e riduzione degli investimenti,
- scorte di emergenza non realistiche per gli anni a venire,
- perdita del controllo delle attività energetiche critiche.

3) BUONE PRATICHE NEL SETTORE ENERGETICO

In base alle particolarità di ogni attività energetica, sono state individuate pratiche chiave da diversi attori per rafforzare il grado di preparazione nel settore energetico e affrontare i rischi di pandemia e le sfide delineate nella sezione precedente.

Le direttive energia elettrica² e gas³ impongono agli Stati membri di adottare le misure necessarie per proteggere i clienti "vulnerabili" nel contesto del mercato interno dell'energia. Le imprese energetiche e le autorità nazionali (o le autorità di regolamentazione nazionali a seconda dello Stato membro) collaborano strettamente e attentamente nel loro dovere di proteggere l'approvvigionamento energetico per i clienti vulnerabili. Ciò comprende il monitoraggio della situazione delle famiglie a basso reddito, l'emanazione o l'estensione di moratorie sulle disconnessioni per le famiglie e le piccole imprese in arretrato, nonché le proroghe del credito o il rinvio del pagamento delle fatture. I consumatori di energia vulnerabili possono anche essere sostenuti indirettamente dai programmi sociali nazionali.

Al fine di garantire la libera circolazione dei lavoratori specializzati all'interno degli Stati membri e oltre le frontiere, i portatori di interessi ritengono fondamentale che il settore dell'energia sia dichiarato servizio essenziale nell'applicazione delle misure nazionali in caso di pandemia. La salvaguardia della libera circolazione dei lavoratori specializzati nel settore dell'energia è considerata una priorità per l'ispezione, il funzionamento e la manutenzione degli impianti dei sistemi energetici. Tale aspetto è stato evidenziato negli orientamenti della Commissione relativi alla libera circolazione dei lavoratori⁴, in cui si sottolinea la necessità di garantire la libera circolazione all'interno dei confini dell'UE per i professionisti e i tecnici dell'ingegneria energetica. L'obiettivo di tali orientamenti è quello di garantire la disponibilità delle competenze necessarie in tutti gli Stati membri, ad esempio per la manutenzione di parchi eolici offshore o per il rifornimento delle centrali nucleari. Speciali sforzi sono stati compiuti per garantire la continuazione delle verifiche di sicurezza Euratom, che assicurano l'uso pacifico delle materie nucleari importate.

Anche la salvaguardia dei flussi di trasporto essenziali all'interno delle catene di approvvigionamento energetico è fondamentale per il settore. Tale aspetto è stato evidenziato

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>.

³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/73/oj>.

⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

negli orientamenti della Commissione sulla gestione delle frontiere e sulle corsie verdi ("green lanes")⁵, che sostengono l'accesso alle materie prime e ai componenti critici per la manutenzione e l'efficienza degli impianti energetici e lo sviluppo di nuovi progetti.

Inoltre, un mercato interno dell'energia efficiente rimane vitale per garantire l'approvvigionamento energetico, insieme a forti piani di preparazione al rischio e piani di continuità operativa e di emergenza per il settore energetico, in particolare per gli operatori critici.

La pandemia ha messo in evidenza quanto possa essere importante sfruttare gli strumenti di sicurezza degli approvvigionamenti in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri: ciò comporta non solo solidarietà in caso di emergenza energetica, ma anche cooperazione e assistenza reciproca per prevenire le crisi, come già previsto dal quadro normativo. A tale proposito, il regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica⁶ individua già le principali azioni per l'attuazione delle misure di preparazione pertinenti, in particolare per quanto riguarda la valutazione degli scenari di crisi e l'adozione di piani di preparazione ai rischi da parte delle autorità nazionali competenti. Parimenti, il regolamento concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas⁷ prevede l'adozione di piani nazionali di azione preventiva e di emergenza per il settore del gas sulla base di valutazioni del rischio nazionali e regionali. Entrambi gli atti giuridici comprendono anche termini e obblighi concreti in materia di solidarietà e di assistenza reciproca tra gli Stati membri.

Nel breve periodo, e laddove è possibile garantire la sicurezza, il telelavoro è stato reso obbligatorio per le attività senza turni e per quelle non essenziali. Tutti gli interventi di manutenzione non essenziali e le attività di formazione, comprese le esercitazioni di emergenza, potrebbero essere riprogrammati, non appena non compromettano il sistema energetico, tenendo conto dei futuri picchi di consumo energetico e del possibile prolungamento della pandemia. Tuttavia, per il settore nucleare, eventuali modifiche devono essere concordate con le autorità di regolamentazione e devono rispettare le condizioni di licenza.

Nei casi in cui il telelavoro non era possibile, l'accesso alle strutture è stato limitato e i turni sono stati ridotti al minimo necessario. Sono state messe in atto misure igienico-sanitarie per proteggere il personale operativo, compreso quello dei subappaltatori, come l'intensificazione della pulizia e della disinfezione, il potenziamento del ricambio dell'aria, il mantenimento della distanza sociale, l'accesso ai dispositivi di protezione, procedure senza carta con firma digitale ed esami medici regolari e scansioni della temperatura, seguendo sempre le istruzioni dell'autorità sanitaria competente. La formazione sui protocolli d'igiene e sull'uso dei dispositivi di protezione individuale è fondamentale per tutto il personale.

Per le attività critiche è stata applicata, ove possibile, la ridondanza delle sale di controllo e il controllo a distanza. In alcuni casi, si è ritenuto opportuno istituire campi base isolati e riserve di volontari per le infrastrutture critiche, oltre a fornire una formazione dedicata volta ad aggiornare le competenze del personale attualmente impiegato in diverse aree ma con precedenti esperienze di controllo, per aumentare la disponibilità di personale per il funzionamento delle sale di controllo. Anche l'assistenza, la cooperazione e la formazione transfrontaliera degli operatori potrebbero essere essenziali per sostenere il sistema energetico, soprattutto per gli Stati membri più colpiti.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.158.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:158:TOC.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R0994>.

Ove possibile gli operatori hanno limitato il regolare scambio di personale, riducendo le risorse umane al minimo indispensabile o prolungando i turni di lavoro. In alcuni impianti chiave, come le piattaforme offshore o i terminali GNL, sono stati messi in atto pre-confinamenti del personale prima dell'accesso ai locali e piani d'azione, tra cui misure di individuazione precoce e di evacuazione. Per i lavoratori con una permanenza prolungata in luoghi isolati e con lunghi turni di lavoro è stato suggerito un sostegno psicologico specifico.

Con l'aumento del telelavoro e delle operazioni a distanza, la sicurezza informatica diventa essenziale. La direttiva orizzontale sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi⁸ e la raccomandazione della Commissione relativa alla risposta coordinata agli incidenti di cibersicurezza su vasta scala⁹ si applicano al settore dell'energia. La raccomandazione della Commissione sulla cibersicurezza nel settore dell'energia¹⁰ individua misure più specifiche per l'energia necessarie per mettere in atto la preparazione alla cibersicurezza nel settore. Inoltre, il futuro codice di rete sulla cibersicurezza e l'energia elettrica sarà un importante contributo in questo senso.

Nel settore nucleare, soprattutto laddove le pratiche sono state adattate all'attuale situazione pandemica, la priorità principale è il mantenimento di un elevato livello di sicurezza dell'impianto e delle verifiche di sicurezza Euratom. Ciò include l'esecuzione della manutenzione in conformità alle approvazioni normative, la garanzia della capacità di risposta alle emergenze in ogni momento e, ove possibile, la fornitura di combustibile in loco per periodi più lunghi per alcune centrali nucleari.

Si è sentita l'esigenza di affrontare l'impatto economico sulle imprese energetiche, sui subappaltatori e sugli investitori, nonché la protezione delle attività critiche secondo gli orientamenti della Commissione sulla protezione delle infrastrutture e delle tecnologie critiche europee¹¹.

Uno sguardo alle BUONE PRATICHE:

- salvaguardia dell'approvvigionamento dei clienti vulnerabili,
- dichiarazione del settore dell'energia come servizio essenziale,
- salvaguardia della libera circolazione dei lavoratori specializzati nel settore dell'energia,
- salvaguardia dei flussi di trasporto essenziali per garantire le catene di approvvigionamento energetico,
- efficienza del mercato interno dell'energia,
- piani di preparazione al rischio solidi,
- piani di continuità operativa e di emergenza solidi,
- solidarietà e coordinamento, comunicazione e condivisione di informazioni a livello transfrontaliero,
- telelavoro per le attività senza turni e per quelle non essenziali,
- riprogrammazione degli interventi di manutenzione non essenziali,
- misure igienico-sanitarie nonché formazione sui protocolli d'igiene,
- assistenza, cooperazione e formazione transfrontaliera degli operatori,

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj>.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/1584/oj>.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2019/553/oj>.

¹¹ <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1938/oj>

- ridondanza delle sale di controllo e implementazione del controllo a distanza,
- creazione di campi base e riserve di volontari per le infrastrutture critiche,
- riduzione del regolare scambio di personale,
- pre-confinamento del personale prima di accedere a luoghi isolati,
- in luoghi chiave, individuazione precoce, misure di evacuazione, supporto specifico ai lavoratori,
- rafforzamento delle misure di cibersicurezza e della cooperazione,
- approccio pragmatico basato sul rischio da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, in particolare nel settore nucleare,
- attenzione all'impatto economico sulle imprese energetiche, sui subappaltatori e sugli investitori.

4) CONCLUSIONI

L'attuale quadro normativo in materia di preparazione e sicurezza energetica fornisce una solida struttura per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Esso comprende, tra le altre cose, responsabilità ben definite, valutazioni del rischio e piani di preparazione, misure di emergenza, coordinamento transfrontaliero, cibersicurezza e scorte petrolifere di emergenza minime; dettagli ancora più specifici sono forniti per quanto riguarda la sicurezza nucleare.

Grazie alla buona preparazione degli ultimi anni, fino a questo punto il sistema energetico si è dimostrato resistente. Tuttavia, è importante rimanere vigili, in quanto la natura dei rischi legati alle pandemie per il settore energetico è fundamentalmente nuova e aggiunge nuovi vincoli a un sistema che deve rimanere in grado di affrontare i tradizionali rischi per la sicurezza energetica, come le interruzioni dell'approvvigionamento esterno, gli incidenti o gli attacchi.

Per affrontare questi rischi ed essere meglio preparati, spetta ai diversi attori nei loro diversi settori di competenza raddoppiare il coordinamento e i flussi di informazione attraverso gruppi di coordinamento e altre piattaforme di comunicazione esistenti.

La crisi attuale ha dimostrato quanto sia importante considerare gli scenari estremi, come i rischi di pandemia, eventualmente combinati con le crisi di approvvigionamento energetico indotte dal clima, quando si elaborano i piani di preparazione. La preparazione, la cooperazione e l'assistenza reciproca transfrontaliera tra Stati membri, autorità di regolamentazione e operatori sono essenziali per prevenire e gestire eventuali crisi nel settore dell'energia.

La ridondanza degli elementi critici e la digitalizzazione sicura delle attività costituiscono elementi chiave della politica di sicurezza energetica, insieme a una solida preparazione al rischio e a piani di continuità operativa degli Stati membri e dell'industria energetica. La pandemia ha evidenziato l'importanza di considerare l'impatto di possibili ondate prolungate o rinnovate della pandemia, l'attuazione di verifiche di salvaguardia sovranazionali e le potenziali restrizioni alla mobilità dei lavoratori del settore energetico e delle catene di approvvigionamento come parte di questi piani.

Infine, il rimbalzo della domanda e la resilienza delle catene di approvvigionamento critiche richiederanno probabilmente ai portatori di interessi di rimanere vigili durante la ripresa; questo vale per i gestori dei sistemi e le imprese energetiche, nonché per le autorità competenti, anche nell'ambito dei gruppi di esperti dell'UE pertinenti.