

Lo scontro russo-ucraino sul prezzo del gas e i conseguenti rischi nelle forniture all'Italia e agli altri Paesi dell'Unione sono stati sintomatici di una politica energetica europea ormai inadeguata. La presidenza tedesca dell'Unione e la Dichiarazione sui 50 anni dalla firma dei Trattati di Roma rappresentano un'occasione da non perdere per operare scelte coraggiose che passino attraverso l'individuazione di nuove aree di intervento dell'Unione

Politica energetica: il paradosso europeo

ENERGIA 3

di Matteo Vaccani e Antonio Villafranca

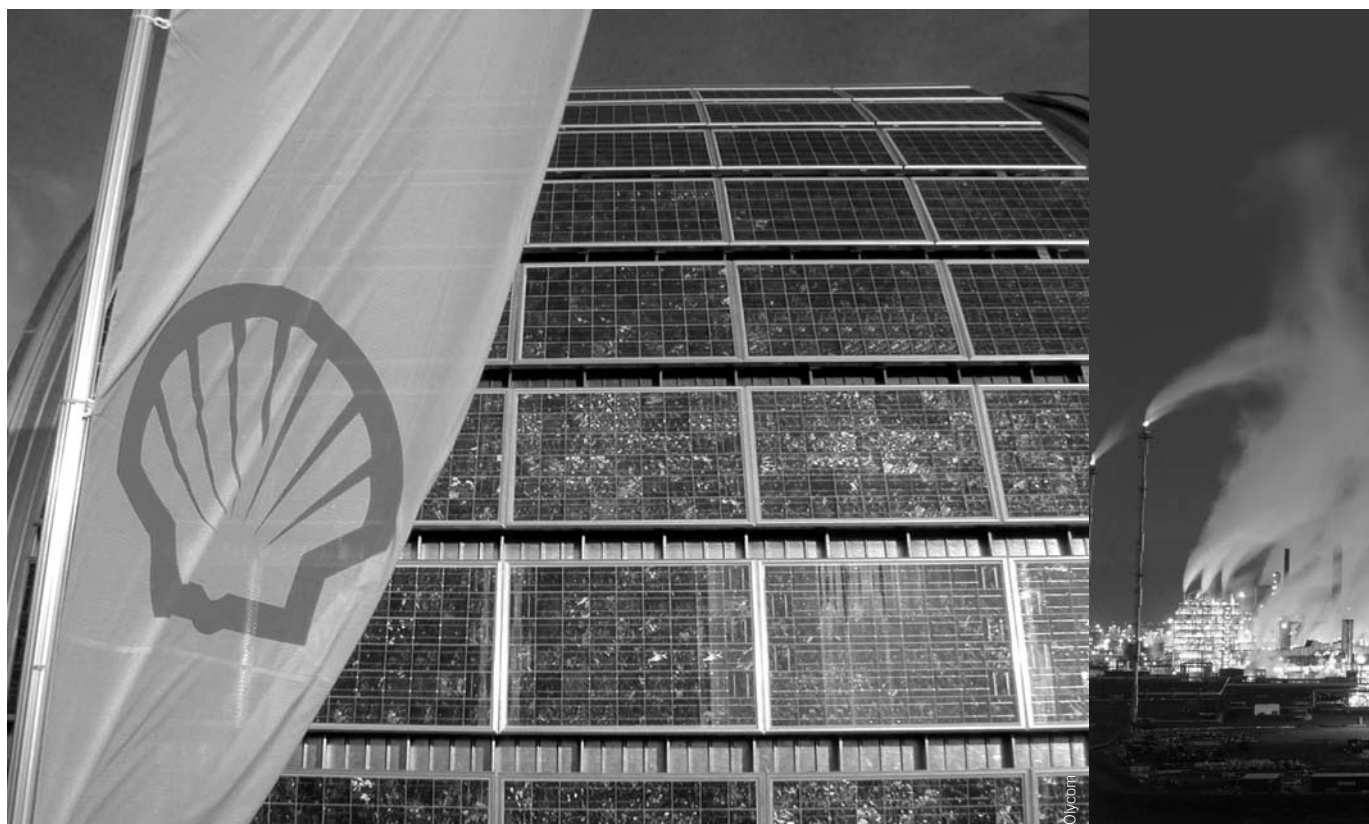


Corbis

Il rinnovato interesse per una più organica cooperazione europea nel settore energetico è stato alimentato all'interno dell'Unione dal caso Enel-Suez e all'esterno dalle ripercussioni dell'aumento vertiginoso del prezzo del petrolio, e dalla *querelle* russo-ucraina sulla fornitura di gas naturale. Un rapido sguardo alla storia della cooperazione energetica europea, tuttavia, alimenta molti interrogativi circa la traduzione di tale interesse in politiche concrete, anche a causa di posizioni ambigue assunte dai leader politici europei. L'approccio della Comunità ai temi energetici ha subito, negli oltre 50 anni di integrazione europea, un'evoluzione

alquanto paradossale. Sebbene, infatti, la questione energetica fosse ben presente nelle radici di tale percorso di integrazione (dapprima con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, Ceca, in seguito con la firma del Trattato Euratom), con il passare degli anni il panorama energetico è stato dominato dalle molteplici politiche perseguite a livello nazionale dai Paesi membri, che pochi spazi hanno lasciato all'iniziativa di Bruxelles.

Le ragioni di tale evoluzione possono essere individuate in tre fattori principali. Anzitutto la rilevanza strategica ricoperta dal settore energetico a livello nazionale ha



frenato, analogamente ad altri settori (come quello della difesa), la definizione di un'efficace politica comune in materia. In secondo luogo la notevole eterogeneità in campo energetico tra i vari Stati ha ostacolato la definizione di bisogni omogenei. Da una parte, infatti, si hanno Paesi tradizionalmente esportatori netti di energia (come il Regno Unito e l'Olanda, che ospitano alcune tra le maggiori multinazionali energetiche quali Shell e British Petroleum); dall'altra Paesi che – a fronte di una scarsità di risorse energetiche naturali nel sottosuolo – hanno scelto di imboccare la via dei campioni nazionali con l'obiettivo di garantire la sicurezza del proprio approvvigionamento energetico (come per esempio Elf, Eni, Fina, Repsol), che risultava peraltro fondamentale per assicurare alti livelli di crescita nel periodo della ricostruzione post-bellica e oltre. Infine, guardando all'evoluzione dell'*energy mix* sull'approvvigionamento energetico europeo, va segnalato che le fonti attorno a cui erano state costruite Ceca ed Euratom hanno ben presto assunto un ruolo marginale per motivi tecnico-economici (nel caso del carbone) e politici (nucleare).

„Sopra, la centrale elettrica solare della Shell a Gelsenkirchen, in Germania, la più all'avanguardia del mondo. A regime, è in grado di produrre energia sufficiente per rifornire 7.000 abitazioni

La questione energetica nei Trattati: dalla Ceca alla Costituzione Europea

A differenza dei trattati per la creazione della Ceca (1951) e di Euratom (1957), il Trattato Cee, del 1957, non contiene disposizioni che conferiscono esplicitamente alla Comunità competenze in ambito energetico, rendendo così evidente la volontà dei Paesi membri di non porre le basi per una politica energetica comune. Allo stesso modo, i successivi tentativi volti a inserire un capitolo inerente la cooperazione energetica nei Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997) risultarono vani in sede di negoziazione. Non sorprende quindi che la Comunità non sia mai stata in grado di dare vita a una coerente politica energetica che prevedesse la delega di poteri significativi a Bruxelles. Allo stesso tempo, tuttavia, va segnalato come la Comunità sia riuscita a intervenire nel



settore (seppur con limiti significativi), anche in mancanza di un esplicito riconoscimento in seno ai Trattati.

Il difficile cammino dell'azione comunitaria

La prima iniziativa comunitaria significativa in materia energetica, intrapresa al di fuori del contesto Ceca o Euratom, risale al 1968, in tema di sicurezza dell'approvvigionamento. Con la direttiva del Consiglio 68/414/Eec venne infatti imposto ai membri l'obbligo di mantenere scorte di petrolio, greggio e prodotti petroliferi pari ad almeno 65 giorni (portati a 90 dal 1972) di consumo medio rilevato nell'anno precedente. Le proposte avanzate dalla Commissione nel 2002 per aumentare la quantità minima di scorte (da 90 a 120 giorni), istituire l'obbligo di mantenere almeno un terzo delle scorte sotto il controllo di un organo pubblico e attribuire alla Commissione il potere di lanciare misure d'emergenza non hanno avuto esito favorevole.

Le direttive del 2003, la concorrenza nel mercato interno

L'iniziativa più significativa intrapresa dall'Unione in campo energetico riguarda il mercato interno, in particolare i settori del-

l'elettricità e del gas naturale. All'inizio degli anni '90, l'integrazione tra i mercati nazionali dell'energia era ridotta ai minimi termini, tanto da rendere improcrastinabile l'adozione di concrete misure. Vennero infatti adottate due direttive fondamentali riguardanti il settore dell'energia elettrica (1996) e quello del gas (1998), il cui obiettivo era quello di aprire gradualmente alla concorrenza a livello europeo. Dopo le modifiche del 2001, la Commissione varò le nuove direttive del 2003 che sostituirono le precedenti. Secondo le disposizioni ivi contenute, entro luglio 2007 tutti i consumatori dei mercati interessati dovranno essere messi in grado di scegliere liberamente i propri fornitori di gas ed energia elettrica nell'ambito di un mercato concorrenziale. In particolare, quattro sono gli aspetti più rilevanti tra quelli regolati:

1. **Unbundling:** le reti di distribuzione dell'energia devono essere gestite separatamente dalla fase di produzione e fornitura; entità legalmente separate devono gestire distribuzione e trasmissione/trasporto, al fine di garantire il libero accesso alle infrastrutture da parte degli attori interessati;
2. **Tariffe:** le tariffe di trasmissione dovranno essere applicabili a tutti gli utenti del sistema senza alcuna discriminazione, e il libero accesso di terzi alle strutture di stoccaggio del gas dovrà essere garantito;
3. **Servizi di pubblico interesse:** le direttive definiscono standard minimi di requisiti di servizio pubblico, che tengono conto di obiettivi di tutela ambientale, sicurezza di approvvigionamento, concorrenza;
4. **Monitoraggio:** ciascun membro dovrà istituire un regolatore nazionale indipendente preposto al monitoraggio dei mercati.

Gli obblighi assunti con il Protocollo di Kyoto

In riferimento alla politica ambientale, e in particolare per quanto concerne l'attuazione degli obblighi assunti con la firma del protocollo di Kyoto, numerose sono le iniziative che l'Unione ha voluto intraprendere. Significative al riguardo sono le misure in materia di efficienza energetica, quelle a sostegno dello sviluppo di fonti rinnovabili e la definizione della cosiddetta "disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra". In particolare, va segnalata la Direttiva che istituisce il programma Save



Grazia Neri_AFP

(1993) volto a ridurre le emissioni di CO₂ e migliorare l'efficienza energetica. Per quanto concerne lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili (energia eolica, solare, idroelettrica e biomasse), l'Ue si è attivata per lo più attraverso il sostegno a una politica comune di ricerca, che tuttavia ha stentato a produrre risultati significativi.

Scambio di quote per l'emissione di CO₂

Ben più rilevante, al contrario, è il ruolo dell'Ue nella gestione del sistema di scambio di quote di emissione di CO₂ (in vigore dal 2005). Specifico rilievo assume, soprattutto per il futuro, il legame tra la politica fiscale europea e le questioni energetiche (in particolare riguardo a Iva e accise, applicate da sempre in modo differente tra gli Stati membri). Il sistema è stato in seguito regolato dalla Direttiva 2003/96/Ce, che ha fissato aliquote minime di prelievo fiscale su carburanti per uso commerciale e industriale, e combustibili per riscaldamento ed elettricità. Un breve accenno meritano anche le iniziative intraprese nell'ambito delle infrastrutture per l'energia, tema che ha assunto forte risonanza con la disputa dello scorso inverno fra Mosca e Kiev sul gas naturale. Nell'ambito del mandato per la creazione del mercato unico e della politica di coesione economica e sociale, il TUE attribuisce all'Unione l'obiettivo di sviluppare "reti transeuropee" nei settori trasporti, telecomunicazioni ed energia. Da qui la base legale per le iniziative intraprese dall'Ue, volte a

Un summit dei ministri dell'Energia dei Paesi del Golfo si è tenuto ad Abu Dhabi, lo scorso 8 novembre. Qui sopra, il ministro dell'Energia degli Emirati siede vicino al segretario generale del Gulf Cooperation Council

definire linee guida per individuare progetti di pubblico interesse in questo ambito. Un numero consistente di progetti di questo tipo è già stato finanziato con un'apposita linea del bilancio comunitario.

Mercato extra Ue, accordi con le repubbliche dell'ex Urss e con l'Opec

Le misure e le iniziative comunitarie sinora esaminate concernono essenzialmente il mercato comune europeo. Tuttavia l'azione comunitaria, seppur con i limiti già evidenziati, ha riguardato anche le relazioni esterne dell'Unione, in particolare con alcuni Paesi produttori da cui l'Unione è sempre più dipendente per il proprio fabbisogno energetico. Tra le iniziative più rilevanti in questo ambito vanno segnalate: l'Energy Charter Treaty (Ect), il dialogo Ue-Russia e il dialogo con i produttori Opec e il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg). Le prime iniziative riguardano il rapporto tra l'Ue e le repubbliche dell'ex Urss. A seguito di una crescente dipendenza europea dalle forniture di gas naturale dall'Est, è stata lanciata l'iniziativa dell'Energy Charter Process. Il risultato più rilevante di questa iniziativa è stato la firma dell'Energy Charter Treaty (Ect, nel 1994), che ha delineato il più ampio quadro



_Sopra, Bartenstein, presidente dell'EU Energy Council, Piebalgs commissario europeo per l'Energia e Daukoru, ministro nigeriano per le Risorse Petrolifere e presidente della conferenza Opec a Bruxelles in giugno

normativo esistente in materia di cooperazione internazionale per l'energia. Seppur promettente, l'Ect rischia però di rimanere in gran parte lettera morta: da una parte a causa dell'assenza degli Usa tra i firmatari, dall'altra perché la Duma continua a bloccare la ratifica del Trattato, di fatto prevenendone l'implementazione sul territorio della Federazione Russa. Analogamente, il dialogo Ue-Russia (lanciato nell'ottobre 2000) ha finora stentato a conseguire gli obiettivi sperati nel settore energetico. Soprattutto a causa della posizione dominante di Gazprom sul versante del gas naturale; l'azienda monopolista (controllata dal Governo) in grado di applicare un'aggressiva politica di *dumping* nei confronti degli importatori. Per quanto riguarda i rapporti con l'Opec, l'Ue si è mossa con grave ritardo, attivando un dialogo bilaterale solo nell'aprile 2005. Il processo non promette risultati significativi nel breve/medio periodo, data anche l'eterogeneità del gruppo Opec.

Verso la definizione di una strategia energetica comune

Oggi è difficile prevedere quali saranno le caratteristiche di un'eventuale politica energetica comune. Tuttavia, indicazioni

significative vengono da tre documenti preparati dalla Commissione negli ultimi sei anni, incentrati sulle possibili future iniziative in campo energetico. Il primo è rappresentato dal *Libro Verde – Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico* (del 2000), considerato come il primo "manifesto" sulla necessità di individuare a livello comunitario una risposta comune alle sfide di dipendenza energetica. Il secondo documento è il *Libro Verde sull'efficienza energetica – Fare di più con meno* (2005), che si concentra su uno degli aspetti del controllo della domanda di energia, già individuato nel primo Libro Verde. Mentre nel terzo documento, *Libro Verde – Una strategia per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, pubblicato quest'anno, il "triangolo fondamentale", già menzionato nel secondo Libro Verde (cioè, competitività, secondo le linee dettate dall'agenda di Lisbona, protezione dell'ambiente e sicurezza dell'approvvigionamento) funge da fulcro per la definizione di una possibile politica energetica comune.

Comunicare ai cittadini i benefici ottenuti dall'azione comunitaria

Tirando le somme possiamo affermare che la Commissione ha già tracciato delle linee-guida che quanto meno delineano i contorni di una politica energetica comune. Adesso l'iniziativa spetta agli Stati membri che sono chiamati a ridisegnare il futuro

dell'Unione. Nell'individuare tali sfide sarà necessario comunicare con chiarezza ai cittadini i benefici che a essi possono giungere attraverso l'azione comunitaria (per esempio, sul fronte delle tariffe, segnalando nella bolletta lo "sconto" – seppur approssimativo – ottenuto grazie all'intervento dell'Ue). Tutto ciò rientra probabilmente tra i compiti più importanti della prossima Presidenza tedesca dell'Ue, su cui convergono da più parti le speranze per un nuovo rilancio del progetto comunitario. È auspicabile dunque che anche la Dichiarazione sui 50 anni dalla firma dei Trattati di Roma si concentri sui grandi problemi dell'Unione e sappia indicare le parti della Costituzione europea che permettono di affrontarli al meglio. In questo modo l'eventuale operazione di "cherry-picking" della Costituzione europea – da più parti considerata la più probabile soluzione alla questione costituzionale – sarà sganciata dalle prese di posizione dei singoli Paesi, per essere invece ancorata alla concreta soluzione di problemi avvertiti dai cittadini. La delicatezza di tale esercizio è ben esemplificata dall'individuazione di nuove competenze in capo all'Unione, come nel caso della politica energetica. Infatti l'art. 17 della Costituzione rischia di essere più vincolante dell'art. 308 Tce, da cui hanno preso origine le seppur limitate azioni in campo energetico.

La "clausola di flessibilità"

La cosiddetta "clausola di flessibilità" prevista dall'art. 17 limita le azioni necessarie per includere nuovi poteri e competenze in capo all'Unione per le politiche definite nella Parte III della Costituzione stessa. Non fa dunque un semplice e ampio richiamo alle necessità del mercato unico, come invece prevede l'art. 308 Tce, e rischia così di risultare controproducente se contestualmente non si salvassero anche gli articoli della Parte III che prevedono espliciti poteri in capo all'Unione sulle tematiche energetiche. È dunque necessario avviare una nuova fase dell'Unione, capace di andare anche oltre il semplice dettato della Costituzione europea, individuando alcuni "beni pubblici" per i quali il livello ottimale di governo appare sempre più quello comunitario. Tutto ciò risulta ancora più vero in vista di una politica energetica comune capace di far propria una clausola solidaristica (ovvero di reciproco aiuto tra i Paesi membri in caso di tempo-



_Alexey Ivchenko, ministro per l'Energia dell'Ucraina e presidente del management board di Naftogaz of Ukraine e Alexey Miller, presidente del management committee della Gazprom

anea scarsità di risorse energetiche) che però rischierebbe di dar luogo a posizioni di "free-riding" qualora non si riconoscessero in capo all'Unione gli opportuni poteri di regolamentazione e controllo. È infatti fin troppo evidente che in presenza di una tale clausola alcuni Paesi potrebbero essere tentati di mantenere scorte di risorse energetiche insufficienti, sapendo di poter contare sugli altri Paesi in caso di crisi temporanee. In conclusione, non si può che auspicare che la politica energetica rientri tra le priorità dell'Unione del futuro, permettendo così di risolvere il paradosso di una integrazione europea nata proprio per gestire le questioni energetiche.