

Le rigidità tipiche di questo mercato non fanno presagire cambiamenti a breve. Se si vuole arrivare a una maggiore stabilità (di fornitura, prezzo, ecc.) occorre anzitutto diversificare le fonti di approvvigionamento. Ma questo passa attraverso un accordo fra i Paesi europei per coordinare gli obiettivi di ciascuno in termini di concorrenza e liquidità, di sviluppo delle risorse rinnovabili nel rispetto dell'ambiente

## Una nuova *governance* per il gas europeo

ENERGIE 2

di Antonio Villafranca

I recenti rischi di interruzione nelle forniture di gas all'Italia hanno reso evidente, anche presso il pubblico più ampio, l'esigenza di pensare a nuove forme di *governance* della sicurezza dell'approvvigionamento del gas. Tale riflessione deve essere condotta tenendo in considerazione, da un lato, un contesto internazionale che ha subito profondi cambiamenti negli ultimi anni e, dall'altro, la necessità di operare in mercati dell'energia sempre più aperti e competitivi. Concentrandoci anzitutto sul concetto di sicurezza di approvvigionamento, esistono diverse definizioni e diverse variabili che influiscono sulla sua determinazione. In prima approssimazione è del tutto evidente che qualsiasi definizione non può non tenere conto di una componente "fisica" legata alla effettiva disponibilità del gas. La sicurezza dell'approvvigionamento infatti, da chiunque e in qualsiasi modo venga gestita, non può che mirare a ridurre al minimo le probabilità di interruzione nella fornitura del gas. Tale probabilità sarà minima se un Paese può contare su una produzione nazionale superiore al proprio consumo di gas – come avviene nell'Unione europea per l'Olanda e la Gran Bretagna (almeno fino al 2004) – mentre tenderà ad aumentare se un Paese ha una bassa produzione nazionale (come la maggioranza dei Paesi europei) ed è costretto a soddisfare il proprio fabbisogno con importazioni dall'estero. Al riguardo va sottolineato che non vi è nulla di allarmante nella importazione del gas (come di qualsiasi

altro bene), anche quando si tratta di volumi elevati; ciò che preoccupa è piuttosto la dipendenza da uno o pochi importatori. Nel caso infatti in cui questi ultimi interrompesero le proprie forniture volontariamente (per esempio per fare pressione sui Paesi importatori a fini economici o politici) o involontariamente (nel caso di un incidente o di un attentato terroristico), i Paesi importatori non avrebbero altre valide opzioni. In Italia, per esempio, oltre il 70% delle importazioni di gas proviene da due soli Paesi (Russia e Algeria), e in altri Paesi europei la situazione è ancora peggiore. In particolare, i Paesi che rischiano di più dalla interruzione delle forniture da un unico Paese esportatore (la Russia) sono i Paesi Baltici, la Repubblica Ceca, la Finlandia, la Polonia e la Slovacchia che in tale eventualità non sarebbero in grado di ricorrere a significative forniture alternative, soprattutto a causa di vincoli infrastrutturali legati sia all'assenza di linee di fornitura alternative che all'impossibilità di riorientare i flussi trasportati nei gasdotti che attraversano il Paese.

Anche Portogallo e Spagna risultano svantaggiati a causa di un'eccessiva dipendenza da un unico fornitore (l'Algeria), anche se la Spagna presenta maggiori margini di manovra grazie alla prevalenza delle importazioni di (GNL).

Se invece un Paese può contare su una pluralità di fornitori (e presenta inoltre infrastrutture adeguate per il riorientamento dei flussi di gas) non ha molto da temere dalla

interruzione nelle forniture di un unico Paese produttore, soprattutto se questo è caratterizzato da alta stabilità politica. La diversificazione delle fonti di approvvigionamento e la valutazione del rischio politico associato a ciascun Paese produttore rappresentano dunque variabili fondamentali se si vuole procedere a una quantificazione della sicurezza dell'approvvigionamento del gas che, pur presentando alcuni limiti (che esporremo più avanti), ha però il pregio di permettere una comparazione tra i Paesi e nel tempo.

Procedendo a tale analisi emerge che negli ultimi dieci anni i paesi dell'Unione hanno cercato di accompagnare l'incremento delle importazioni di gas con una maggiore diversificazione dei Paesi produttori, ma tale tentativo non sembra aver sortito grandi effetti. Grandi Paesi come la Germania, la Francia e l'Italia presentano una situazione del tutto simile in termini di diversificazione dei Paesi di importazione del gas, ma ciò non implica che essi condividano gli stessi rischi. Al riguardo va segnalato che il peso che il gas assume nell'*energy mix* italiano e tedesco è di gran lunga superiore rispetto a quello francese (data la scelta della Francia di puntare sul nucleare per la produzione di energia elettrica) e quindi comparativamente alla Francia la situazione in questi Paesi è sicuramente peggiore (la Germania ha importato oltre 90 miliardi di metri cubi di gas nel 2005, rispetto ai 73 miliardi dell'Italia e ai "soli" 49 miliardi della Francia).

Non desta invece nessuna preoccupazione una situazione come quella olandese in cui la bassa diversificazione è compensata da un rapporto produzione su consumi pari a circa 1.60; in altri termini è proprio l'elevata produzione nazionale che permette una bassa diversificazione delle importazioni (pari a circa 17,5 miliardi di metri cubi nel 2005). Va inoltre sottolineata, sempre in ambito europeo, la posizione dei Paesi dell'Est in capo ai quali – per ovvi motivi storici – pende la forte dipendenza dalle importazioni russe (oltre il 75% del totale del gas importato nel 2005 per la Repubblica Ceca e il 63% per la Polonia). Al di fuori dal contesto europeo, due casi limite sono rappresentati dagli Stati Uniti e dal Giappone. La bassa diversificazione presentata dagli Stati Uniti è spiegata da livelli ancora piuttosto elevati di produzione nazionale (rapporto produzione

su consumo pari a 0,84), ma soprattutto dalla importazione per circa l'85% da un unico Paese, il Canada, caratterizzato peraltro da elevata stabilità politica e da rapporti privilegiati con gli Usa. Radicalmente diversa è la situazione in Giappone che importa da nove diversi paesi ed è dunque meno esposto ai rischi relativi a interruzioni da un unico fornitore, dato che il suo primo fornitore (l'Indonesia) conta per "solo" il 24% del totale del gas importato nel 2005.

I limiti di questo tipo di analisi sono legati al fatto che dover ricorrere a più Paesi non rappresenta una situazione migliore nel caso in cui ciò non sia frutto di una scelta consapevole del Paese, ma di una esigenza legata alle infrastrutture esistenti e alla vicinanza, o meno, di grandi Paesi produttori. Inoltre, non è sempre detto che una alta instabilità politica si traduca in un concreto rischio di interruzione nelle forniture (l'Algeria ha attraversato diversi anni di alta instabilità politica legata al radicalismo islamico, ma questo non si è tradotto in una interruzione delle forniture). Tale secondo limite può essere comunque attenuato tenendo presente che l'instabilità politica influisce sui contratti di fornitura e, ovviamente, sul prezzo pattuito (che, come sarà sottolineato più avanti, rappresenta una variabile fondamentale nella ricerca di una definizione più ampia di sicurezza di approvvigionamento).

Malgrado questi limiti, dall'analisi della diversificazione delle importazioni è possibile trarre implicazioni di *policy* che possono guidarci nella identificazione di un nuovo modello di *governance* del mercato del gas, in cui le istituzioni comunitarie rivestono un ruolo sempre più significativo. Il fatto che la maggior parte dei Paesi membri (soprattutto i più grandi Paesi) condividano un livello di rischio piuttosto simile gioca infatti a favore della creazione di una politica energetica comune che prenda come punto di partenza proprio la variabile che più spinge verso tale omogeneità (ovvero la comune dipendenza da pochi, e quasi sempre uguali, fornitori). La proposta di muovere verso una European External Energy Policy (EEP) che permetta all'Unione di parlare con una sola voce nei confronti dei grandi fornitori extraeuropei va certamente in tale direzione.

Una più attenta analisi permette inoltre di evidenziare che, pur all'interno di una relativa omogeneità, permangono diverse peculiarità



Il gasdotto Blue Stream, frutto della collaborazione tra Eni e Gazprom, trasporta dal gennaio 2003 gas russo in Turchia. È lungo 1.213 chilometri, di cui 390 sono alla profondità record di 2.150 metri sotto il Mar Nero

rità nazionali legate a una pluralità di fattori (mix energetico, infrastrutture esistenti, grado di apertura dei mercati, posizionamento geografico ecc.) a cui non si può dare risposta attraverso l'attribuzione dell'intera politica energetica in capo all'Unione europea. L'identificazione di diversi livelli di *governance* (comunitario, nazionale e locale) e il coinvolgimento di attori istituzionali e non (dalle imprese fino al consumatore finale) rappresenteranno infatti gli elementi prioritari di un modello di *governance* che si discosti dal tradizionale approccio europeo (basato soprattutto sulla presenza dello Stato e sui "campioni nazionali") e tenga invece conto dell'evoluzione del mercato mondiale del gas e delle conseguenze legate al processo di liberalizzazione attualmente in atto. Prima di procedere alla discussione sulla *governance* europea e sul contributo che a essa può essere fornito dalle Istituzioni comunitarie, è dunque essenziale verificare

gli spazi di manovra dell'Unione e la attuale ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo.

### **L'intervento europeo e il difficile cammino delle liberalizzazioni**

Nei Trattati dell'Unione europea successivi ai Trattati istitutivi della Ceca e dell'Euratom non sono state attribuite competenze specifiche alle istituzioni comunitarie sulle tematiche energetiche. Il valore "strategico" attribuito dai singoli Paesi ai settori dell'energia ha infatti impedito l'avvio di una condivisa azione comunitaria. I limitati interventi della Ue sono stati possibili solo ricorrendo all'Art. 5 del Trattato Cee che prevede in capo alle istituzioni comunitarie la possibilità di occuparsi di temi su cui non sono state previste competenze specifiche se esse sono necessarie per il completamento del Mercato Unico. Si tratta quindi di una azione assunta dall'Unione solo in "via residuale" e non può dunque stupire la relativa inoperosità delle istituzioni comunitarie in campo energetico. Solo negli ultimi anni il mutato contesto internazionale (con una crescente domanda di energia da parte dei Paesi in via di sviluppo) e le preoccupazioni sulla dipendenza da una

numero ristretto di Paesi (primo fra tutti la Russia di Putin) ha modificato l'orientamento dei leader politici europei che hanno deciso, nei confronti dei Paesi terzi, di avviare una seppur embrionale EEP e, sul piano interno, di aprire i mercati energetici nazionali.

Al riguardo la Commissione ha segnalato più volte che permangono lacune sostanziali sia nel mercato del gas che dell'elettricità. In particolare essi rimangono in larga parte a dimensione prettamente nazionale, con scarsa trasparenza e grandi *incumbent* verticalmente integrati che ostacolano l'entrata di nuovi attori. Tutto ciò anche perché la struttura di mercato in molti Paesi membri risente ancora dell'eredità lasciata dai tradizionali monopoli di Stato, specialmente nel settore del gas, mentre pratiche anti-concorrenziali contribuiscono a tenere alto il livello dei prezzi.

Guardando in particolare ai più grandi paesi europei sembrerebbe emergere che il mercato inglese possa rappresentare una "best practice" (grazie ai progressi già compiuti nella direzione dell'apertura dei mercati) a cui gli altri mercati europei dovrebbero ispirarsi, pur nel rispetto delle esigenze e delle peculiarità nazionali. Rimane tuttavia da verificare se il modello inglese, soprattutto in chiave prospettica, costituisca la migliore soluzione possibile alla sfida della sicurezza dell'approvvigionamento. Da una parte i fautori della liberalizzazione hanno infatti spesso portato il caso inglese come esempio di mercato libero dai condizionamenti dei campioni nazionali e comunque capace di assicurare un adeguato livello di approvvigionamento a prezzi piuttosto contenuti. Dall'altra non sono mancati dubbi in merito alla capacità di un mercato pienamente liberalizzato di investire ingenti risorse per la predisposizione di infrastrutture ridondanti (necessarie per gestire situazioni di emergenza), che in condizioni normali risulterebbero essere scarsamente utilizzate e, di conseguenza, poco remunerative. Come sottolineato da Stern, in termini di capacità di stoccaggio e di trasporto il Regno Unito è meno attrezzato rispetto ai principali attori europei, anche se va ricordato che da soli tre anni la Gran Bretagna è un importatore netto ed è quindi logico che abbia avvertito con minore intensità l'esigenza di investire in infrastrutture ridondanti potendo contare, in caso di necessità, su incrementi in tempi rapidi della produzione



nazionale. Il Regno Unito si trova dunque solo ora a riconsiderare le proprie strategie in tema di sicurezza dell'approvvigionamento, mentre guarda al futuro con la prospettiva di una crescente dipendenza dalle importazioni, a oggi peraltro scarsamente diversificate sia in termini di provenienza (Norvegia) che di infrastrutture disponibili. Significativo, a tale proposito, è quanto avvenuto nell'inverno 2005-2006 in cui i consumatori britannici hanno dovuto affrontare il più consistente aumento dei prezzi dell'ultimo decennio, dovuto principalmente a flussi sotto le aspettative lungo il gasdotto dal Belgio e ai terminali GNL, oltre che a un inverno particolarmente rigido.

In definitiva il modello inglese va certamente preso a riferimento in quanto mostra gli step che l'Europa continentale deve ancora fare nella direzione della maggiore apertura e liquidità dei propri mercati. Tuttavia, esso va opportunamente adeguato per tenere conto delle prospettive del contesto mondiale e, come verrà esposto in seguito, dei "fallimenti" a cui possono andare incontro mercati fortemente caratterizzati dalla presenza di *incumbent* e di contratti "take or pay", che lasciano aperte soluzioni a step successivi e margini di intervento multi-livello (comunitario, nazionale, sub-nazionale) destinati a stimolare e indirizzare le forze di mercato.



Grazia Neri/AFP

\_La definizione di una nuova politica energetica non rappresenta più una semplice opzione per l'Unione europea (a fianco il commissario europeo per l'Energia, Andris Pieļbags), ma una necessità

### La morsa dei contratti "take or pay"

Un grave ostacolo a un livello sufficientemente adeguato di concorrenza nel mercato del gas e sulla liquidità del mercato stesso è rappresentato dai contratti "take or pay" che costituiscono la prassi internazionale nella fornitura/approvvigionamento del gas. Tali contratti presentano una durata media molto alta (in genere 15-25 anni, ma spesso anche 30 anni) in quanto rispondono alla comune esigenza del produttore e dell'acquirente di rientrare dai rispettivi investimenti infrastrutturali. In tal modo l'acquirente è anche in grado di assicurare alla propria clientela una fornitura pressoché costante di gas. È evidente che tali tipi di contratto non sono stati disincentivati dai governi europei in quanto rispondono alle esigenze di sicurezza di approvvigionamento nazionale, permettendo alle imprese acquirenti (sia pubbliche che private) di svolgere una funzione di "servizio pubblico". Si osservi al riguardo che mentre i contratti a medio-lungo termine sono tipici di mercati con imprese verticalmente integrate, i contratti a breve termine sono invece necessari nei mercati in cui

*l'unbundling* è stato realizzato, in quanto gli operatori di mercato devono raggiungere l'equilibrio tra la domanda e l'offerta in un lasso di tempo piuttosto ridotto (in genere da un giorno a un mese). È quello che accade in un mercato come quello britannico in cui il "Network Code" un insieme di regole per il "system balancing", per l'acquisizione di nuove capacità e per il trasporto e la commercializzazione del gas nel sistema dei gasdotti gestito da BGT. Esso rappresenta un documento legale che sta alla base dell'accordo tra la BGT e i vari "shippers" sull'uso del sistema dei gasdotti.

Non sorprende dunque la grande rilevanza dei contratti a lungo termine con clausola "take or pay" (soprattutto nell'Europa continentale) data la presenza di forti *incumbent* che pur nel rispetto delle attuali normative comunitarie e nazionali in termini di *unbundling* riescono comunque a influenzare – più o meno direttamente – le varie fasi della filiera del gas.

In tale contesto è evidente che l'impresa che si trova di fatto in una situazione di monopolio o comunque in una posizione di dominio tenderà a tarare la quantità minima prevista dal contratto "take or pay" sulla base delle proprie stime di consumo finale, lasciando dunque trasparire la massima determinazione a difendere la corrispondente quota di mercato. Da tale

situazione discende che l'equilibrio che si realizza nel mercato oligopolistico del gas dipende dalla effettiva possibilità della singola impresa di poter vendere il proprio gas approvvigionato, in proporzione ai contratti "take or pay" che ha stipulato, a una precisa quota di consumatori non servita da altri. Su tale domanda residua ciascuna impresa si comporterà alla stregua di un monopolista. Anche se quindi non si verifica un esplicito accordo collusivo tra le imprese, l'equilibrio oligopolistico conseguente alla semplice e razionale applicazione della clausola "take or pay" porta a una rigida ripartizione del mercato.

Un altro problema che grava sul mercato del gas è rappresentato dal prezzo di riferimento dei contratti di acquisto. Questi contratti a lungo termine non prendono come riferimento l'effettivo prezzo del gas risultante dalla dinamica della sua domanda e offerta, ma si basano sul prezzo dei prodotti petroliferi (di solito con un ritardo da tre a dodici mesi). La bassa liquidità dei mercati spot impedisce infatti ad essi di fornire indicatori sufficientemente chiari per la formazione dei prezzi dei contratti a lungo termine. Infatti, una auspicabile borsa del gas permetterebbe di sganciare il prezzo del gas da quello del petrolio (costituendo la base per il *settlement* finanziario dei contratti), ma è evidente che tale via può essere perseguita solo se il mercato ha un numero sufficientemente alto di operatori pronti a scambiare volumi significativi di gas. In altre parole, l'ingresso di nuovi concorrenti è essenziale per lo sviluppo di mercati spot del gas adeguatamente liquidi e capaci di trattare quantità tali di gas da poter essere presi a riferimento anche nei contratti a lungo termine. Nella realtà però l'attuale prevalenza di questa tipologia di contratti (che anche in Gran Bretagna garantisce il 70% circa delle forniture) porta a una rigida segmentazione del mercato di approvvigionamento e quindi difficilmente il numero di concorrenti e, soprattutto, gli ammontari di gas da loro negoziabili risulteranno tali da far sviluppare i fragili mercati spot esistenti. Appare evidente, in definitiva, che la persistente presenza dei contratti "take or pay" rappresenta uno dei maggiori ostacoli alla concorrenza in Europa nel mercato del gas. Alla rigida segmentazione del mercato sopra descritta consegue che anche in presenza di molteplici attori (peraltro di solito dimensionalmente minuscoli rispetto all'*incumbent*), tra di essi non si realizza una reale com-

petizione di prezzo. È dunque necessario un nuova strategia di intervento che non miri semplicemente ad aumentare il numero degli operatori, ma punti a garantire adeguati livelli di sicurezza di approvvigionamento attraverso un equilibrio tra l'intervento istituzionale (comunitario, nazionale, subnazionale) e l'operare delle libere forze del mercato.

### **"Beni pubblici" e preferenze private**

Negli scorsi decenni la presenza (spesso esclusiva) dello Stato nel settore energetico ha garantito un adeguato livello di sicurezza dell'approvvigionamento, dato che in Europa non si sono mai verificate situazioni di significativa interruzione nella erogazione del gas. Da un punto di vista di analisi economica, è dunque prevalsa la tendenza a considerare la sicurezza dell'approvvigionamento come una sorta di "bene pubblico" che viene fornito dallo Stato.

Questa visione – che sembrerebbe suggerire una reiterazione dello status quo anche per gli anni a venire – merita però di essere riconsiderata soprattutto alla luce delle prospettive future dei mercati globali dell'energia. Infatti, il riconoscimento che la presenza dello Stato abbia sinora garantito un adeguato livello di sicurezza non implica che tale soluzione possa risultare ottimale anche in futuro. L'ingresso sulla scena mondiale di nuovi attori sempre più competitivi (sia dal lato della domanda che della offerta) non garantiscono per il futuro il successo delle formule adottate nei decenni scorsi. Inoltre, da un punto di vista strettamente economico, la fornitura di un alto livello di sicurezza da parte dello Stato era reso possibile dalla presenza del monopolista (statale) che poteva scaricare direttamente il costo di tale sicurezza sul prezzo finale di vendita. I recenti orientamenti comunitari spingono invece verso la liberalizzazione dei mercati, che è basata proprio sulla concorrenza di prezzo. A ciò si aggiunga che le caratteristiche tipiche del "bene pubblico" ("non rivalità" e "non escludibilità" nel consumo) non sembrano adattarsi perfettamente al caso della sicurezza dell'approvvigionamento. È infatti possibile, secondo una logica di mercato, immaginare diversi livelli di "consumo" rivali di tale sicurezza, oltre che la possibilità di escludere alcuni consumatori da un pieno godimento della stessa.

Appare dunque necessario un ripensamento della sicurezza dell'approvvigionamento che

tenga conto, da un lato, della crescente importanza del mercato rispetto allo Stato e, dall'altro, dei vantaggi derivanti da una possibile azione multi-livello. Il concetto di sicurezza di approvvigionamento fin qui adottato tiene conto della sua componente più intuitiva e certamente rilevante: la disponibilità fisica del gas. Tuttavia se si vuole procedere a una analisi più accurata sarà necessario ampliare tale concetto includendo anche la variabile prezzo. Per una analisi più approfondita infatti per sicurezza di approvvigionamento si intende la disponibilità di qualsiasi quantità di gas domandata a prezzi ragionevoli. Tale definizione permette di coniugare l'elemento fisico

(contratti a lungo termine), dall'ancoraggio ai prodotti petroliferi, dal processo di liberalizzazione e dalla bassa liquidità dei mercati del gas.

Partendo dunque da una definizione di sicurezza di approvvigionamento che si fonda sulla garanzia che tutte le quantità di gas domandate siano rese disponibili a prezzi ragionevoli, bisogna però osservare che non necessariamente tale garanzia deve valere per tutti i clienti. È infatti possibile immaginare una suddivisione dei clienti in "clienti interrompibili" – ovvero clienti per i quali l'erogazione di gas può subire delle interruzioni nel caso di predefiniti eventi straordinari – e "clienti non interrompibili" (siano essi imprese, enti o individui). Questi ultimi potrebbero essere, in parte, identificati dallo Stato (come nel caso delle imprese elettriche, dei servizi di pubblica utilità, dei meno abbienti ecc.); ma in buona parte sarebbero gli stessi utenti finali a operare tale scelta sulla base della loro concreta necessità di vedersi garantita la continuità dell'erogazione.

In altri termini si potrebbe utilizzare la stessa logica che viene applicata alle assicurazioni private. Nel caso dell'automobile, per esempio, lo Stato si limita a indicare un'assicurazione minima valida per tutti, ma lascia al consumatore la decisione sul proprio livello di assicurazione desiderata (dall'incendio e furto fino alla protezione totale).

Dal lato della domanda è dunque possibile immaginare consumatori di gas con diverse preferenze in termini di sicurezza dell'approvvigionamento. La presenza di un mercato concorrenziale renderebbe possibile al consumatore la scelta dell'impresa erogatrice che assicuri il livello di sicurezza più vicino alle proprie preferenze. Affinché ciò sia possibile è però essenziale che esistano significative differenze di prezzo tra una azienda e un'altra (o, all'interno della stessa azienda, tra clienti con diverse esigenze in termini di sicurezza). In particolare, quei consumatori che richiedono una maggiore protezione (fino al caso estremo della totale "non interrompibilità", anche da parte di imprese o soggetti legalmente protetti) dovranno essere disposti a pagare un prezzo più alto rispetto ai clienti "interrompibili". Questi ultimi clienti dovrebbero essere incentivati (anche attraverso normative *ad hoc*) a utilizzare i risparmi così ottenuti (in termini di minor prezzo) per investire in una *fuel capacity* alternativa (come per esempio i pan-



Olycom

...Il maggiore gasdotto norvegese sarà lungo 750 miglia, attraverserà il Mare del Nord, collegando Norvegia e Gran Bretagna e sarà in grado di soddisfare il 20% della richiesta di gas

della sicurezza dell'approvvigionamento (già precedentemente considerata) con quello legato alla normativa esistente e alle dinamiche del mercato del gas, ovvero il prezzo. È infatti evidente che se anche esistesse una disponibilità fisica del gas (nel senso che le forniture non sono state interrotte), ma i prezzi fossero eccessivamente alti, le conseguenze per l'utenza finale sarebbero comunque molto gravi. La variabile prezzo è la risultante di una complessa interazione di fattori che derivano dal riconoscimento di ruolo strategico giocato dall'energia a livello nazionale, dalla conseguente regolamentazione del settore, dalla particolare prassi internazionale dei contratti di fornitura

nelli solari), capace di sopperire a eventuali interruzioni momentanee nelle forniture. L'invio dunque di precisi segnali di prezzo ai consumatori sarebbe funzionale alla identificazione di diversi livelli di protezione. Dal lato dell'offerta andrebbero incoraggiate quelle aziende che presentano prevalentemente una clientela "interrompibile" e una maggiore diversificazione dei propri fornitori, rispetto a quelli che servono una clientela "non interrompibile" e che dipendono da uno o pochi fornitori. Ciò significa che lo Stato dovrebbe riconoscere tale differenza tra le varie aziende ed eventualmente modificare di conseguenza le normative vigenti. Appare infatti incongruente con tale impostazione una normativa che prevede per tutte le aziende che intendono importare da un nuovo Paese extra-europeo gli stessi obblighi di riserva. È evidente che tale obbligo dovrebbe essere più stringente per quelle imprese che servono soprattutto una clientela "non interrompibile". Lo Stato dovrebbe dunque limitarsi a chiedere a ciascuna azienda di garantire la fornitura dei soli clienti "non interrompibili" e permettere alle imprese meno a rischio di vendere "diritti" per forniture di emergenza alle imprese più a rischio che, in questo modo, riattiverebbero le forniture ai propri clienti – seppur a prezzi più elevati – per il periodo in cui la crisi ha luogo. Ovviamente superato tale periodo, questi clienti tornerebbero a pagare un prezzo sensibilmente inferiore rispetto a quello dei clienti "non interrompibili". Si potrebbe inoltre prevedere la creazione di una Agenzia pubblica che funzioni da "prestatore di ultima istanza" e che possa così rendere disponibili ulteriori scorte nel caso di shock particolarmente gravi (in cui il meccanismo di vendita dei "diritti" non è sufficiente). D'altra parte la stessa possibilità della vendita dei "diritti" spingerebbe alcuni operatori di mercato ad accrescere le quantità stoccate di gas date le prospettive di concreta commercializzazione delle stesse a prezzi significativamente più alti.

### **Verso un approccio multilivello**

Questo modello di fornitura (parzialmente) privata della sicurezza dell'approvvigionamento in teoria potrebbe essere preferito, ma si scontra inevitabilmente con una realtà in cui le legislazioni nazionali non tengono sufficientemente conto della diversificazione dell'approvvigionamento e delle tipologie di

clienti delle varie aziende e in cui spesso i mercati non sono guidati da una concreta concorrenza di prezzo, pur in presenza di una molteplicità di operatori.

Inoltre i meccanismi di mercato possono funzionare, oltre che a livello di singolo paese, anche tra i vari paesi europei, purché però esistano infrastrutture adeguate e eventuali "clausole di solidarietà" tra i Paesi membri vengano attivate solo in casi veramente eccezionali (stabiliti a livello comunitario), per evitare comportamenti di *free-riding*.

Al momento esistono quindi molti vincoli (di natura normativa e infrastrutturale) che rendono obiettivamente difficile – quanto meno nel giro di pochi anni – la messa in pratica del modello sopra richiamato. A seconda dell'arco temporale considerato sarebbe infatti opportuno impostare interventi diversi. Il modello proposto rappresenterebbe così un obiettivo di lungo termine per un'azione europea che invece necessita, già nel breve periodo, il coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

In particolare a livello europeo bisognerà continuare a seguire una strategia che punti, da un lato, alla definizione di una EEP e, dall'altra, al rafforzamento della concorrenza sia all'interno dei singoli Stati membri che tra di loro. Nel primo caso si tratterebbe di puntare su una politica energetica che permetta azioni comuni (come avviene nel WTO per la politica commerciale) capaci di garantire una maggiore forza negoziale nei confronti dei grandi fornitori extraeuropei (tanto più importante se si pensa ai rischi di un possibile cartello dei produttori di gas, organizzato sulla falsariga dell'Opec nel mercato petrolifero). Nel secondo caso invece l'Unione dovrebbe proseguire il processo di apertura dei mercati nazionali attraverso misure che spingano, gradualmente, alla eliminazione delle regolamentazioni nazionali che ostacolano (anche in termini di standard tecnici) la libera concorrenza europea, alla definitiva separazione proprietaria delle aziende facenti capo all'*incumbent*, alla riduzione del peso dei contratti "take or pay", alla agevolazione di iniziative transnazionali (pubbliche e private) che accrescano gli investimenti infrastrutturali, allo sviluppo delle energie rinnovabili e alla tutela ambientale. Si tratta di misure di cui solo in parte la Commissione sembra farsi promotrice, come emerge dal libro Verde del marzo 2006 e dal recente "Pacchetto energia" proposto nel gennaio del 2007.



Non sembra lecito attendersi significativi cambiamenti nei prossimi anni, data la lentezza (originata dalle rigidità di mercato e infrastrutturali più volte ricordate) con cui vengono realizzati i cambiamenti. Sarebbe decisamente più efficace prospettare un accordo tra i Paesi europei – una sorta di “Patto energetico europeo” – che fissasse gli obiettivi che gli Stati membri dovrebbero perseguire in termini di concorrenza e liquidità del mercato, di sviluppo delle risorse rinnovabili e rispetto dell’ambiente, di creazione di nuove infrastrutture, di applicazione di standard tecnici validi per tutti. È peraltro evidente che in alcuni campi tale Patto dovrebbe limitarsi ad indicare delle linee guida generali (magari spingendosi a prospettare una graduale convergenza), lasciando così alla discrezionalità



ressi degli altri Paesi membri (evitando situazioni come la recente controversia tra Germania e Polonia in merito alla costruzione del nuovo oleodotto che collegherà la Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico). Sul piano interno bisognerebbe invece adoperarsi per rispettare il Patto sopra proposto, cercando di ridurre considerevolmente le situazioni di monopolio di fatto tutt’ora esistenti (date dall’ingombrante presenza degli *incumbent*) e assumendo un atteggiamento non pregiudiziale nei confronti delle operazioni di “mergers&acquisitions”, soprattutto quando originano da aziende comunitarie (nel pieno rispetto dei principi su cui si fonda il mercato unico). Un ruolo importante andrà attribuito anche ai livelli subnazionali di governo non solo perché spesso, come nel caso italiano, a essi è assegnata la competenza sulla rete di distribuzione regionale del gas, ma anche perché essi sono naturalmente chiamati a interagire con i soggetti (pubblici e privati) presenti nel territorio per l’implementazione delle politiche nazionali e comunitarie. Al riguardo basti pensare al ruolo che gli enti locali possono svolgere per evitare reazioni negative nei confronti di investimenti a forte impatto territoriale (come per esempio l’installazione di gasdotti o di rigassificatori), eventualmente anche veicolando politiche basate su agevolazioni fiscali e prezzi al consumo particolarmente favorevoli ai cittadini. Sarebbe peraltro opportuno istituire canali di comunicazione tra i governi subnazionali e la Commissione affinché le istanze regionali possano influenzare, anche ex ante, il processo decisionale dell’Unione sulle politiche energetiche e ambientali a più forte impatto territoriale.

dei singoli Stati la definizione delle più opportune politiche nazionali. Ovviamente affinché tale Patto possa veramente funzionare, sarebbe necessario prospettare anche opportune procedure di infrazione e, nel caso, sanzioni in capo agli Stati inadempienti (l’esempio da seguire sarebbe l’attuale Patto di stabilità e crescita).

Tali politiche comunitarie dovranno essere riflesse sul piano nazionale. Anche a questo livello sarà infatti necessario operare in una duplice direzione: rapporti con i paesi extra-europei e azione interna. Nel primo caso bisognerà verificare che le proprie decisioni (soprattutto in termini di accordi bilaterali con i Paesi terzi) siano coerenti con la EEP e che, quindi, non risultino contrarie agli inte-

In estrema sintesi si può dunque auspicare una politica energetica comune che preveda step diversi a seconda dell’arco temporale considerato e che non mortifichi il ruolo dello Stato, ma lo iscriva piuttosto in una ottica multilivello – fortemente orientata allo sviluppo di mercati concorrenziali – in cui le competenze e i poteri sono attribuiti secondo una rigida applicazione del principio di sussidiarietà. È ormai evidente che la definizione di una nuova politica energetica non rappresenta più una semplice opzione per l’Unione europea, ma una necessità per fronteggiare i cambiamenti in atto nel mercato mondiale dell’energia e per assicurare, anche in futuro, adeguati livelli di sicurezza dell’approvvigionamento ai cittadini.