

ASTRID

*Il finanziamento
dell'Europa*

*Il bilancio dell'Unione
e i beni pubblici europei*

a cura di

Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini



Passigli Editori

INDICE

7. Introduzione, *di Maria Teresa Salvemini*

Parte Prima

- 23 Le risorse finanziarie e il bilancio europeo:
cenni storici, *di Riccardo Perissich*
35. Il bilancio attraverso i dati,
di Tommaso Amico Di Meane
43. I saldi netti come vincolo esterno
alle decisioni di bilancio, *di Maurizio Greganti*
67. La programmazione finanziaria
e il bilancio dell'Unione nel Trattato di Lisbona,
di Franco Bassanini e Maria Teresa Salvemini
91. L'esecuzione del bilancio, la responsabilità
dei diversi livelli di governo, il controllo
dei risultati, *di Melina Decaro*
125. La consultazione sul bilancio dell'Unione
organizzata dalla Commissione,
di Tommaso Amico Di Meane
141. Una proposta di riforma della procedura
di bilancio, *di Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini*

Parte Seconda

159. I beni pubblici europei, *di Vincenzo Russo*
193. La politica agricola dell'Ue: redistribuzione
o bene pubblico europeo?, *di Margherita Scoppola*
207. Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati:
la politica di coesione a una svolta, *di Fabrizio Barca*

221. I beni pubblici europei: le reti transeuropee di trasporto,
di Germano Guglielmi
229. I beni pubblici europei: la ricerca, *di Pier Virgilio Dastoli*
239. I beni pubblici europei: la difesa,
di Giovanni Gasparini e Stefano Silvestri
247. I beni pubblici europei: la sicurezza,
di Giuliano Amato
251. I beni pubblici europei: l'energia e l'ambiente,
di Alessandra Di Pippo e Valeria Termini

Parte Terza

279. Le risorse proprie, *di Pier Virgilio Dastoli*
289. Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei,
di Vincenzo Russo
303. Una nuova visione del debito dell'Unione,
di Maria Teresa Salvemini
321. Nuovi strumenti per il finanziamento
delle infrastrutture europee,
di Franco Bassanini e Edoardo Reviglio
357. Indice degli autori

Indice particolareggiato

I contributi di questo volume sono stati scritti nel 2008-2009. I dati sono aggiornati al dicembre 2009. Le opinioni espresse in questo lavoro non impegnano in alcun modo le istituzioni o le aziende di appartenenza degli autori.

I BENI PUBBLICI EUROPEI: L'ENERGIA E L' AMBIENTE

Introduzione

I crescenti consumi di energia, il deterioramento ambientale e l'esigenza di individuare validi strumenti per affrontare le relative sfide inducono ad una riflessione che, ben lungi dall'esaurirsi o dal potersi parcellizzare in altrettanti contesti nazionali, acquisisce una portata internazionale e regionale. Fattore decisivo per la crescita economica, il tema dell'energia ha trovato crescente spazio nel dibattito e nell'agenda europea e si configura, oggi, assieme al cambiamento climatico, come priorità e come bene collettivo di rilevanza europea, con crescenti implicazioni per il bilancio dell'Unione.

In questa accezione si è inteso includere in questo capitolo l'energia tra i "beni pubblici europei", pur operando una lieve forzatura rispetto alla definizione teorica di "bene pubblico" degli economisti (che richiederebbe le due caratteristiche essenziali di non escludibilità e non rivalità nel consumo del bene), per evidenziarne il rilievo tra le politiche europee e la necessità che la politica energetica sia inclusa tra le poste di un futuro bilancio dell'Unione.

Di fatto, energia e ambiente rientrano appieno, seppure per diverse caratteristiche, nella definizione di bene collettivo e di risorse ad esaurimento, per l'utilizzo dei quali si pone il problema generale di organizzare e guidare il comportamento dei soggetti coinvolti, onde evitare i risultati negativi che possono derivare da un'azione unilaterale dei singoli attori. I casi dell'energia, come quello della pesca in bacini limitati e persino dell'inquinamento, come ha studiato a fondo Elinor Ostrom, sono caratterizzati da un costo elevato dell'esclusione fisica dei singoli soggetti, sia dall'appropriazione della risorsa collettiva, sia dai miglioramenti apportati al sistema di produzione delle risorse ¹. Il problema del-

¹ Nell'uso di risorse collettive, come è noto agli economisti, si pone un pro-

l'uso eccessivo di risorse collettive, per le quali il sovraffollamento porta al blocco dell'uso, è tipico ad esempio della congestione di rete che si può determinare nel trasporto di energia elettrica nelle reti ad alta tensione e richiede un intervento collettivo e investimenti ingenti per rafforzare il sistema. Ma, come sappiamo, proprio nel caso delle interconnessioni e dello sviluppo delle reti e delle infrastrutture energetiche transfrontaliere in ambito europeo, gli "appropriatori" locali del bene collettivo, come ci dimostra ancora la Ostrom, non hanno sufficiente motivazione per contribuire al mantenimento permanente del sistema di produzione delle risorse. Anzi, nel caso specifico, i soggetti (i governi nazionali degli Stati membri) potrebbero avere un incentivo addirittura contrario, vedendo nell'ampliamento del mercato, attuato grazie alla costruzione di nuove reti europee transfrontaliere, il rischio di indebolire il potere di mercato dei propri campioni nazionali che si troveranno ad operare in un mercato più ampio e di conseguenza più concorrenziale.

Il problema generale che si presenta in situazioni caratterizzate dall'uso di risorse collettive è dunque quello di "evitare i risultati negativi che possono derivare dall'azione unilaterale dei singoli soggetti", in questo caso dagli operatori del settore energetico degli stati membri. È questo il fondamento della teoria che per l'appropriazione di risorse collettive affida al livello di governo sovrastante il compito di definire soluzioni, strumenti organizzativi e risorse per guidare le azioni dei soggetti secondo l'impostazione prevalente della teoria delle decisioni collettive in strutture complesse. Il che non esclude, naturalmente, che ad essa risulti complementare la visione che affida ai soggetti stessi il compito di contribuire a definire forme di azione collettiva, impegnandosi in una strategia collaborativa per definire strumenti e istituzioni appropriati², che individuino le linee guida di contratti vincolanti

blema simile, ma non uguale, ai costi di esclusione di potenziali beneficiari di beni pubblici puri. Cfr. E. Ostrom, *Governare I beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006, cap. 2.

² Rinvio ad alcuni esempi non ortodossi di teoria dei giochi – il Gioco 5 – in cui i passaggi teorici di questi processi sono delineati dalla Ostrom, *Governare I beni collettivi*, cit., e, tra gli altri, si confrontino G. Hardin, *Collective Action*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1982, e D. Kahneman e A. Tversky,

e i relativi oneri di monitoraggio e sanzione, ad esempio per l'accesso alle reti, per la vendita all'asta dei diritti, per la definizione di regole di comportamenti degli operatori locali, garantendo il rispetto degli impegni assunti.

È proprio questo il contesto che chiama in causa l'azione di coordinamento regionale dell'Unione europea – e che richiede sia la costruzione di istituzioni europee volte a regolare i comportamenti dei soggetti sia l'offerta di risorse finanziarie appropriate per contribuire al mantenimento nel lungo periodo della produzione di queste risorse – per garantire la sicurezza energetica all'interno dell'Unione in un caso e, nell'altro, per finanziare il patto intergenerazionale volto a contenere l'inquinamento del pianeta salvaguardando le generazioni future dai rischi connessi al surriscaldamento del pianeta, che in questa ottica può ben essere finanziato con debito del governo comunitario.

Del resto, come ci ricordano Kahneman, la Ostrom ed altri studiosi, l'ambito dell'appropriazione di risorse collettive richiama gli economisti al fatto che i rapporti non pecuniari possono rivestire una grande importanza; di conseguenza “non risulta una scelta teorica saggia presupporre che le decisioni sulle regole vengano prese per massimizzare alcune singole variabili osservabili”, o garantire il mero rispetto contabile di equilibri finanziari, nell'ambiente complesso caratterizzato da produzione e uso di risorse collettive. E poiché gli individui sembrano attribuire maggior peso alle perdite potenziali (il degrado delle risorse) che ai benefici possibili, si spiega così la “propensione dei leader politici a trattare i problemi delle risorse collettive in termini di crisi”.

A queste considerazioni si aggiunge la presenza, soprattutto in ambito ambientale, di numerose esternalità negative che il sistema dei prezzi non riesce a contabilizzare, quali l'inquinamento marino, atmosferico, acustico, la distruzione di paesaggi naturali e di specie animali.

Per realizzare un'efficace ed efficiente allocazione delle risorse, si rende dunque necessario anche introdurre interventi che com-

Prospect theory: an analysis of decision under risk, in “Econometrica”, vol. XLVII, 1979.

pensino le insufficienze del sistema dei prezzi, in modo da considerare l'intero costo sociale di produzione e non solo quello privato. La formula generalmente seguita per internalizzare le esternalità è quella espressa dal principio "chi inquina paga", secondo il quale i costi pieni di ogni danno causato devono gravare su chi li produce. Sul tema della gestione efficace delle esternalità, tuttavia, gli economisti ancora discutono, senza trovare una risposta univoca, se siano più efficienti politiche di quantità o di prezzo, di natura fiscale (la "carbon tax" nelle sue diverse articolazioni), di rispetto di standard aggregati o imposti ai singoli soggetti, o i cosiddetti strumenti di mercato come la distribuzione di diritti di inquinamento trasferibili. Tutti questi interventi si scontrano, infatti, con la dimensione globale dell'obiettivo di contenere l'emissione di gas inquinanti nell'atmosfera e con l'incertezza dei risultati di politiche che offrono benefici eventuali nel lungo periodo, a fronte di costi da sostenere localmente nel breve periodo.

In un'ottica necessariamente globale, ciò tende a produrre comportamenti di *free riding* tra i paesi industrializzati, mentre i paesi di recente sviluppo fanno resistenza nell'assumersi impegni e nell'adottare misure di protezione ambientale che possano in qualche modo contrastare o rallentare la propria crescita³. Sebbene il principio del "chi inquina paga" sia attualmente accettato dalla maggior parte dei paesi industrializzati e da molti paesi in via di sviluppo, è ancora molto diffusa, soprattutto in questi ultimi, la convinzione che non si possa subordinare la crescita economica ad esigenze di tutela ambientale e che si debba tener conto, nel valutare i costi dell'inquinamento e la loro distribuzione tra Paesi e regioni, delle responsabilità storiche dei paesi di prima industrializzazione.

In tale contesto, le politiche energetiche dell'Unione assumono un ruolo ancora più rilevante, con implicazioni strategiche nella collocazione geopolitica dell'Ue. Lo scenario attuale è sempre più caratterizzato da una domanda di energia in continuo aumento e dalla crescente consapevolezza di dover coordinare gli sforzi

³ Si rinvia a V. Termini, *Energia e ambiente oltre Kyoto*, in Astrid, *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi* (a cura di G. Amato), Firenze, Passigli editori, 2009.

a livello internazionale per raccogliere la sfida posta dal cambiamento climatico ⁴. Infrastrutture energetiche volte a promuovere un efficiente mercato europeo dell'energia e la preservazione dell'ecosistema rappresentano dunque "beni pubblici europei" che richiedono risorse finanziarie dirette a valere sul bilancio comunitario e costituiscono oggetto del processo legislativo dell'Unione.

Il dibattito sugli obiettivi e sugli strumenti delle politiche energetiche ha recentemente conosciuto un nuovo vigore in Europa. È cresciuta, infatti, sia la preoccupazione relativa alla necessità di garantire ai Paesi membri una maggiore sicurezza energetica – per il livello elevato e la variabilità del prezzo del petrolio e del gas naturale e per la dipendenza dei Paesi membri dalle importazioni di idrocarburi provenienti da un numero limitato di Paesi – sia l'attenzione per le conseguenze del riscaldamento del pianeta, connesse all'uso di combustibili fossili come fonti primarie per la produzione di energia ⁵.

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, dagli anni '90 l'Unione ha agito su due fronti, uno esterno e l'altro interno. Sul piano esterno, ha trovato tuttavia alcune criticità che si

⁴ Il *Rapporto Energia e Ambiente 2008 – analisi e scenari* dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (Enea) indica che le emissioni di gas serra e molti parametri di attinenza climatica stanno variando in prossimità del limite superiore della gamma di proiezioni elaborate nel quarto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ipcc) pubblicato nel 2007. Molti dei principali indicatori del clima si stanno già muovendo al di là dei modelli di variabilità naturale finora sperimentati. Oltre alla concentrazione di CO₂ nell'atmosfera, tali indicatori comprendono la temperatura media superficiale globale, il livello del mare, la temperatura globale degli oceani, l'estensione del ghiaccio nel mare Artico, l'acidificazione degli oceani, la frequenza e intensità degli eventi climatici estremi. In presenza di una mancata riduzione delle emissioni, molte di queste tendenze climatiche sono probabilmente destinate ad accelerare, portando a un crescente rischio di improvvisi o irreversibili cambiamenti climatici.

⁵ Per far fronte a queste sfide, l'Ue ha avanzato numerose proposte che convergono nella strategia del "20-20-20", definita nel pacchetto "energia e clima" approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2008 e che impegnano i paesi membri a: a) ridurre del 20% le emissioni di CO₂ rispetto ai livelli del 1990; b) aumentare l'efficienza energetica in misura pari al 20% del consumo totale di energia; c) incrementare la quota del consumo energetico proveniente dalle energie rinnovabili fino al 20% del totale. Per i riferimenti normativi si rimanda alla nota 14 del presente capitolo.

possono riassumere nella propria ambizione di esprimersi con “un’unica voce” negoziando con i Paesi produttori di fonti primarie, nella difficoltà di mantenere e attuare i propri indirizzi in materia ambientale, sostenendo la concorrenza dei paesi in forte crescita e in quella di negoziare con Paesi e regioni che fanno un uso essenzialmente politico della propria energia, come Russia, Venezuela e Nigeria. Sul piano interno, l’Unione ha adottato un insieme di misure volte a contenere la domanda di energia – favorendo il risparmio e l’efficienza energetica – e a sviluppare la produzione di fonti rinnovabili.

Alla base di questi indirizzi, obiettivo della politica energetica europea è stato, come si è ricordato, quello di favorire la costruzione di un mercato unico dell’energia, attraverso una politica di liberalizzazione del settore basata principalmente sull’adozione di regole comuni ⁶ e sulla costruzione di reti ad alta tensione che connettessero i circuiti nazionali.

L’Unione ha incontrato tuttavia numerose difficoltà nel dotarsi di una politica energetica comune. Come è noto, le proposte della Commissione hanno incontrato la forte resistenza di alcuni Stati membri, soprattutto Francia e Germania, che hanno spinto per soluzioni meno rigide.

I risultati non sembrano per ora in linea con le ambizioni. È opportuno implementare le strategie di sviluppo industriale dei Paesi europei; insistere sulle fonti energetiche alternative; potenziare le infrastrutture di trasmissione e trasporto, consolidando i collegamenti interfrontalieri per ampliare l’insieme delle fonti primarie di energia, lo spettro dei Paesi fornitori e collegare i mercati nazionali.

⁶ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica; direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Da ultimo sostituite dalla direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, e dalla 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. I testi delle direttive possono essere consultati all’indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

Regole e istituzioni non bastano. Molte caratteristiche che danno alla politica energetica e ambientale dell'Unione europea le criticità tipiche, affrontate per la produzione di un bene pubblico europeo, richiedono il sostegno di un bilancio europeo. Come si è detto, è difficile chiedere ai singoli governi nazionali di farsi promotori del finanziamento di reti transnazionali che in prospettiva ridurranno la forza contrattuale dei propri grandi produttori nazionali di energia elettrica e gas, in previsione di possibili benefici futuri. Ciò richiede una visione strategica di lungo periodo che ad oggi non è del tutto emersa. E d'altro canto è chiaro che la regolazione, da sola, non può supplire l'esigenza di rafforzare il circuito europeo delle reti da costruire secondo i piani previsti alla fine del secolo scorso nei progetti di Ten-E (*Trans-european Energy Network*), che richiedono finanziamenti ingenti.

Infine, le politiche energetiche europee si sono legate a filo doppio alle politiche ambientali. L'Unione ha sostenuto con forza la necessità di introdurre limiti vincolanti alle emissioni di CO₂ anche senza analoghi impegni da parte di altri Paesi produttori di gas inquinanti, assumendo in tal senso una vera e propria *leadership* nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Essa ha però incontrato crescenti difficoltà nel conciliare le sue alte ambizioni in tema ambientale con le esigenze di crescita dell'industria europea.

La grave crisi economica, riducendo i margini di investimento delle imprese, ha generato ulteriori problemi. Il compromesso raggiunto al Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008⁷, che lascia ampie concessioni all'industria per quanto riguarda i vincoli alle emissioni e i settori coinvolti nella distribuzione dei diritti di inquinamento, riflette queste difficoltà. Resta tuttavia impregiudicata la volontà dell'Ue di mantenere un alto profilo internazionale nel contrasto ai cambiamenti climatici, anche dopo i risultati deludenti della Conferenza di Copenaghen del dicembre 2009, che avrebbe dovuto porre le basi per il "dopo-Kyoto", facendo conto sulla nuova visione dell'amministrazione Obama.

Appare chiaro come questi obiettivi di lungo periodo – la co-

⁷ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, del 13 febbraio 2009, consultabili all'indirizzo: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/presidency-conclusions.aspx?lang=it>.

struzione di infrastrutture e reti europee dell'energia per promuovere la costruzione di un mercato unificato e la volontà politica di ridurre l'inquinamento atmosferico – non potranno trovare attuazione senza gravare realisticamente su una quota di risorse a ciò deputata da un rinnovato bilancio europeo.

1. La politica energetica dell'Ue

Sin dalle origini, le tematiche energetiche hanno svolto un ruolo centrale nel processo di integrazione europea, tenuto conto della loro importanza per lo sviluppo economico.

La creazione del mercato unico nel 1993 ha reso necessaria l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di standard tecnici, sicurezza, fiscalità e accesso ai mercati pubblici. In particolare, il Trattato di Maastricht ha posto le basi per l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di distribuzione su tutto il territorio dell'Ue tramite le reti trans-europee dell'energia (reti Ten-E) ⁸.

Parallelamente, la Commissione europea ha perseguito una politica di liberalizzazione del settore elettrico e del gas tentando di sottrarre le reti di trasporto e distribuzione al controllo dei vecchi monopoli integrati, i "campioni nazionali". Il completamento del mercato interno è infatti dichiaratamente finalizzato a stimolare la concorrenza nel settore energetico e ad abbassare i prezzi per i clienti (consumatori industriali o privati), oltre ad aumentare il livello di sicurezza energetica nell'intera regione. L'obiettivo è un'autentica rete europea, unica, i cui presupposti sono la creazione di un organismo unico di regolamentazione della rete e la politica dell'*unbundling*.

Il percorso non è stato affatto agevole. L'intero processo di integrazione europea ha infatti mostrato nel corso degli anni che una complessa e articolata architettura istituzionale a livello comunitario, sebbene condizione necessaria allo sviluppo di una politica unitaria e coerente, non è stata di per sé sufficiente a conseguire

⁸ Le reti trans-europee dell'energia (reti Ten-E) riguardano i progetti di interesse comune definiti e regolamentati nel 1996 e aggiornati negli anni successivi, 1997, 1999, 2003 fino al 2007. Si visiti http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/tent_e/ten_e_en.htm. Per una stima degli investimenti in energia, ambiente e infrastrutture si veda *infra*.

obiettivi ambiziosi quale quello della costituzione di un mercato unico dell'energia. Gli esempi in tale direzione certamente non mancano. Ma il denominatore comune è sembrato essere quello di delegare ai singoli governi nazionali l'attuazione di una serie di misure sotto raccomandazione delle istituzioni comunitarie, peraltro prive di un vero e proprio mandato in materia ⁹.

A partire dal 2007, l'azione dell'Ue in questo settore ha conosciuto una svolta decisiva, con l'adozione di un Piano d'azione per una "politica energetica per l'Europa", di durata triennale (2007-2009) ¹⁰ prima, e l'approvazione del "terzo pacchetto legislativo sul mercato interno dell'energia" poi ¹¹.

I progressi realizzati a livello europeo attengono, tuttavia, soprattutto allo sforzo di accrescere la coerenza tra gli aspetti interni e esterni della politica energetica e tra questi e la politica estera dell'Unione. L'impegno dei Paesi europei ha teso in particolare a garantire la sicurezza a lungo termine degli approvvigionamenti, tramite una miglior cooperazione con i maggiori Paesi produttori, di transito e consumatori, la realizzazione di un mercato interno interconnesso, trasparente e non discriminatorio e l'estensione

⁹ Per una disamina delle dinamiche relative alla liberalizzazione del settore dell'energia a livello comunitario si rinvia a V. Termini, *Energia e istituzioni europee*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 125-132, e a Astrid, *I nodi delle reti*, a cura di P.M. Manacorda, Firenze, Passigli editori, 2010.

¹⁰ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007.

¹¹ Direttiva n. 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; Direttiva n. 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE; Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce l'Agenzia europea per la cooperazione fra Autorità nazionali di regolazione energetica (ACER); Regolamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003; Regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005. I testi degli atti normativi citati possono essere consultati all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

dei principi del mercato interno ai Paesi vicini, in particolare sulla base della “politica di vicinato”. È stato anche riconosciuto il forte collegamento fra la politica energetica (nei suoi aspetti interni ed esterni) e le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, in quanto sicurezza energetica e sicurezza ambientale sono strettamente interdipendenti ¹².

I recenti contenziosi sulla fornitura di gas naturale tra Russia e Bielorussia (gennaio 2007) e tra Russia e Ucraina (gennaio 2009) hanno accresciuto la consapevolezza della crescente vulnerabilità energetica dell'Europa, rendendo particolarmente urgente e prioritario lo sviluppo di una politica comune che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento energetico ad un prezzo accessibile per i consumatori nel rispetto dell'ambiente e della promozione di un mercato europeo concorrenziale.

L'Ue, infatti, importa dall'estero circa il 54% del proprio fabbisogno energetico. Tale dipendenza dall'estero è particolarmente forte con riguardo alle importazioni di petrolio e di gas. L'Europa (soprattutto Danimarca e Regno Unito) produce meno di un quarto del petrolio che consuma, e importa il resto da Russia, Norvegia, Medio Oriente, Nord Africa e altre regioni. La situazione è meno delicata nel caso del gas naturale, in quanto la produzione interna (che origina soprattutto da Paesi Bassi e Regno Unito) fornisce circa un terzo del fabbisogno complessivo dell'Ue. Per il resto, gli approvvigionamenti di gas giungono da Russia, Norvegia, Algeria, Nigeria, Libia, Egitto, Qatar e Oman ¹³.

Risulta pertanto di immediata comprensione come si ponga un'oggettiva questione di diversificazione delle fonti – centrata verso le rinnovabili e, in prospettiva, verso le cosiddette “tecnologie pulite dal carbone” – e della loro provenienza. La specifica dipendenza energetica dalla Russia è solo un aspetto del problema più generale della dipendenza energetica europea, che potrebbe salire fino al 70% nel 2030 in assenza di politiche di contrasto a questa tendenza.

¹² Si cfr. sul tema Astrid, *La sfida dell'energia pulita*, a cura di A. Macchiati e G. Rossi, Bologna, il Mulino, 2009.

¹³ I dati e le relative tabelle sono consultabili sul sito dell'Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables.

Su un piano più generale, l'Unione europea punta sulla diversificazione dei fornitori e delle fonti energetiche; sul contenimento del fabbisogno; sul completamento del mercato interno; sulla integrazione e lo sviluppo delle reti di trasporto e distribuzione; sullo sviluppo di nuove tecnologie.

2. La politica ambientale dell'Ue

Le basi giuridiche per la politica comunitaria dell'ambiente sono rappresentate dagli articoli 174-176 (titolo XIX) del Trattato Ce così come modificati dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Quest'ultimo, in particolare, ha rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile (ribadito nella Carta europea dei diritti fondamentali, solennemente proclamata a Nizza nel dicembre 2000) e posto tra le priorità assolute della Comunità il raggiungimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente ¹⁴.

La politica ambientale della Comunità si fonda sui principi della precauzione (per cui occorre adoperarsi per evitare danni all'ambiente e alla salute nei casi in cui vi sia un'incertezza scientifica e le analisi preliminari indichino la possibilità di effetti negativi, anche senza dimostrazione di rischio) e dell'azione preventiva, sul principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, e sul principio "chi inquina paga".

Al fine di garantire uno sviluppo sostenibile e di contribuire ad un sensibile e misurabile miglioramento dell'ambiente in Europa, nel 1993 è stata inoltre istituita una Agenzia europea dell'ambiente ¹⁵, con sede a Copenaghen, con il compito di fornire informazioni attendibili e comparabili sull'ambiente ai responsabili e al pubblico.

Attualmente, il punto di riferimento dell'azione ambientale comunitaria è il Sesto programma d'azione adottato nel luglio 2002 e valido fino al 2010. Per la sua attuazione sono previsti dei finan-

¹⁴ Per la nuova disciplina in materia ambientale introdotta dal Trattato di Lisbona, si rinvia al terzo paragrafo.

¹⁵ Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale.

ziamenti nel quadro del programma "Life+", nuovo strumento finanziario per l'ambiente, che ha sostituito il preesistente programma "Life" ¹⁶. "Life+" prevede una dotazione finanziaria di circa 2,1 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. I settori di azione prioritaria del Sesto programma sono in particolare: a) la protezione della natura e della biodiversità; b) ambiente e salute; c) gestione delle risorse naturali e dei rifiuti; d) lotta al cambiamento climatico.

L'ambiente oggi rappresenta indubbiamente un settore chiave dell'azione dell'Ue, ma è anche tra i più difficili da controllare. Se i Paesi membri possono condividere il godimento delle bellezze naturali dell'Europa, essi devono anche condividere fardelli pesanti come le piogge acide, le acque inquinate, l'aria contaminata, e l'eliminazione dei rifiuti. Variazioni meteorologiche estreme sono ora diventate più comuni a dimostrazione del fatto che il cambiamento climatico è un problema che riguarda tutti i cittadini e le politiche ambientali a tutti i livelli.

3. Verso un approccio integrato alle politiche energetiche ed ambientali: le previsioni del Trattato di Lisbona e il ruolo dell'Ue nella lotta ai cambiamenti climatici

Con il Trattato di Lisbona vengono modificate le parti dei Trattati di Roma in materia energetica e ambientale, privilegiando una visione integrata della materia nell'esplicita menzione alla lotta ai cambiamenti climatici. Il nuovo Trattato, in vigore dal 1° dicembre 2009, introduce articoli sul tema, sia nella revisione del Trattato sull'Unione europea, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, cui si aggiunge il Trattato Euratom, in parte modificato, che non era stato integrato nella Costituzione.

In materia ambientale, il Trattato di Lisbona non introduce sostanziali novità: se da una parte, infatti, la lotta ai cambiamenti climatici viene inserita tra gli obiettivi dell'Unione, con l'impegno di promuovere livello internazionale specifiche misure volte a ri-

¹⁶ Regolamento (CE) n. 614 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente ("Life+").

solvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale (articolo 191 Tfeue); dall'altra, vengono mantenute immutate le norme vigenti, secondo le quali gli obiettivi dell'Unione nel settore ambientale sono realizzati attraverso la procedura legislativa ordinaria, fatte salve le misure aventi principalmente natura fiscale, le misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui, e le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo Stato. Per queste ultime misure è ancora prevista l'unanimità, ma viene inserita una clausola "passerella" secondo la quale il Consiglio può definire all'unanimità, con una decisione europea, le materie sulle quali passare alla procedura legislativa ordinaria (articolo 192 Tfeue).

Per quanto concerne l'energia, il nuovo Titolo XXI e l'articolo 194 del Tfeue introducono una base giuridica *ad hoc* per la politica dell'Unione in tale settore, prevedendo la procedura legislativa ordinaria per le misure finalizzate a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, nell'ambito di una politica di promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica, dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili e dell'interconnessione tra reti energetiche¹⁷. Resta ferma tuttavia la non incidenza dei provvedimenti assunti dall'Unione sulla scelta di uno Stato membro tra

¹⁷ Articolo 194:

"1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

diverse fonti di energia e sulla struttura dell'approvvigionamento energetico del medesimo, per le quali vale la disposizione "passerella" di cui sopra ¹⁸. Si prevede, infine, una deroga per le misure relative al mercato dell'energia che siano principalmente di natura fiscale, continuandosi ad applicare l'unanimità in Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Pur registrando quantitativamente più modifiche rispetto alle disposizioni in materia ambientale, le istituzioni europee non hanno realizzato con Lisbona passi in avanti significativi per dotarsi degli strumenti necessari per una strategia energetica comune europea, che nel nuovo Trattato appare come un insieme più o meno ordinato di auspici e inviti alla buona volontà degli Stati nazionali ¹⁹. Inoltre, in tema di energia si sente ancora la mancanza di un mandato e di una delega al Consiglio.

Lisbona estende al settore dell'energia la clausola di solidarietà, secondo la quale in sostanza gli Stati membri si impegnano a sostenere gli altri in caso di necessità ²⁰; esprime, come già riferito, la necessità di combattere i cambiamenti climatici (senza annoverare, su richiesta francese, la concorrenza tra le priorità dell'Ue) ma, in ultima analisi, non ha saputo creare un varco sufficiente per proporre interventi effettivi nel campo energetico-ambientale, la cui competenza rimane in entrambi i settori concorrente tra Unione e Stati membri (nuovo art. 4 Tfeue).

Dal momento che produzione e uso di energia sono le fonti

Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).

3. In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale".

¹⁸ In precedenza, come per tutte le materie senza una base giuridica specifica, anche per l'energia si applicavano le procedure di cui all'art. 308 del Trattato Ce (unanimità al Consiglio e parere semplice del Parlamento europeo).

¹⁹ Si rinvia a V. Termini, *Energia e istituzioni europee*, cit., p. 116.

²⁰ "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia" (art. 122 Tfeue).

principali delle emissioni di gas serra, un approccio integrato alla politica energetica e climatica è essenziale per raggiungere l'obiettivo strategico di limitare l'incremento medio della temperatura di due gradi rispetto al livello pre-industriale.

In tale ambito, l'impegno unilaterale dell'Ue a ridurre le emissioni di gas serra appare indicativo del ruolo-guida che l'Ue ha assunto nel quadro del negoziato internazionale sul clima in seno alle Nazioni Unite.

Nell'ambito dei negoziati preliminari per definire un accordo "post-Kyoto", la normativa sui cambiamenti climatici che l'Unione europea ha approvato di recente comprende misure unilaterali volte ad abbattere in Europa, entro il 2020, le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai valori del 1990; tale normativa può essere modificata per istituire un abbattimento del 30% entro il 2030 e di oltre il 50% entro il 2050 in caso di un accordo internazionale che impegni altri Paesi industrializzati a realizzare riduzioni comparabili e i Paesi più economicamente avanzati a contribuire opportunamente in funzione delle rispettive capacità e responsabilità. Tale pacchetto prevede anche l'incremento del 20% di fonti da energie rinnovabili e l'aumento del 20% del risparmio energetico.

In particolare, il 23 gennaio 2008 la Commissione europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio europeo un pacchetto di misure di attuazione degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici ed energie rinnovabili (il "pacchetto energia e clima") ²¹, sul quale è stato successivamente trovato un accordo complessivo

²¹ Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; Direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto; Direttiva 2009/30/CE che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CE; Direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006; Regolamento

in seno al Consiglio europeo di metà dicembre 2008, per essere poi formalmente adottato nell'aprile 2009. Il Consiglio, accogliendo (sebbene solo in parte) la richiesta di alcuni Stati membri verso una maggiore flessibilità nell'elaborazione delle regole, ha accettato la differenziazione dei vincoli e l'esenzione dall'asta dei diritti per i settori più esposti alla concorrenza. Come rilevato di recente, sembra ormai condivisa la consapevolezza che i rischi di delocalizzazione delle produzioni legate all'energia (di *carbon leakage*) spingono i Paesi membri al *free riding*, se regole troppo rigide impattano su differenze strutturali significative tra i 27 Paesi membri.

Con la comunicazione della Commissione dello scorso settembre sui mezzi intesi ad incrementare il finanziamento della lotta internazionale contro il cambiamento climatico ²², l'Ue ha individuato molteplici flussi di finanziamento alla lotta ai cambiamenti climatici: i finanziamenti pubblici e privati di tutti i Paesi del mondo (la Commissione stima che i Paesi in via di sviluppo potrebbero coprire tra il 20% e il 40% di questi flussi), il mercato mondiale del carbonio (potrebbe generare circa 38 miliardi di euro l'anno entro il 2020) e i flussi pubblici internazionali.

In particolare, la Commissione europea intende stanziare tra i 2 e i 15 miliardi di euro l'anno entro il 2020 quale contributo dell'Ue al finanziamento pubblico degli sforzi che i Paesi in via di sviluppo dovranno mettere in atto per adeguarsi al cambiamento climatico e ridurre questo fenomeno di cui sono le prime vittime senza averne la responsabilità storica.

La questione dell'origine di queste fonti di finanziamento pubblico europeo sarà oggetto di una proposta successiva della Commissione. A questo stadio, vengono proposte diverse opzioni: la mobilitazione del bilancio comunitario, che, tra l'altro, consenti-

(CE) n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri; Decisione n. 406/2009/CE concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. I testi degli atti normativi citati possono essere consultati all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

²² COM (2009) 475, definitivo.

rebbe al Parlamento europeo di svolgere un proprio ruolo rilevante; la creazione di un bilancio specifico, vale a dire la creazione di un "fondo clima" alimentato dai contributi degli Stati membri, oppure una combinazione delle due opzioni.

A tale proposito, le conclusioni del Consiglio europeo del 29-30 ottobre scorso hanno offerto solo parziali soluzioni. Sebbene i 27 Paesi membri siano giunti ad una posizione di negoziato comune in vista della conferenza di Copenaghen, la questione della ripartizione interna dell'onere finanziario per il contributo di ogni Stato membro è stata nuovamente rinviata.

L'onore è stato tuttavia salvaguardato con la formula trovata – la costituzione di un gruppo di lavoro sull'argomento, i cui lavori dovranno essere approvati per consenso al più alto livello, senza precisare la data nella quale dovrà rendere le sue conclusioni.

Per tentare di assicurare i Paesi che temono di dover contribuire in modo sproporzionato alla spesa europea (primo tra tutti la Polonia, ma anche Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia e Repubblica ceca), la questione della ripartizione tra Stati membri è stata trattata in un documento separato dalle conclusioni del Consiglio europeo, su proposta della presidenza svedese. Tale documento, intitolato "Proposta della presidenza riguardante un accordo sulla ripartizione interna dell'onore", stabilisce che, se i contributi dell'Ue e dei suoi Stati membri dovranno fondarsi su una chiave di ripartizione globale e mondiale, nei riguardi degli Stati membri meno prosperosi sarà istituito un meccanismo d'adeguamento interno che tenga conto a tutti gli effetti della capacità contributiva degli Stati. Nell'impossibilità di precisare le modalità della compensazione in questa fase, il gruppo di lavoro istituito sull'argomento è stato incaricato di formulare proposte specifiche.

Nel frattempo, fin dal 1° gennaio 2008, ha preso avvio la seconda fase dell'*Emission Trading System* (Ets) ²³, con nuovi piani nazionali di allocazione dei diritti di emissione e un irrigidimento

²³ In linea con gli impegni sanciti dalla ratifica ed entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno approvato la direttiva 2003/87/CE che ha istituito un sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas denominato *Emission Trading System* (Ets) al fine di ridurre le

sui tetti complessivi di emissione rispetto alla prima fase. L'irrigidimento si è reso necessario a causa di un'eccessiva generosità nell'allocazione dei diritti di emissione da parte dei governi a seguito delle pressioni delle *lobby* industriali sfociata in un'eccessiva tutela della competitività: ciò aveva condotto ad un epilogo deludente della prima fase, con diritti scambiati sul mercato a prezzi irrisori di pochi centesimi di euro essendo venuti meno in origine i presupposti della loro necessaria e fisiologica scarsità.

Uno degli aspetti più importanti del nuovo Ets (sicuramente il più rilevante sotto il profilo degli effetti economici) è il crescente ricorso all'allocazione a titolo oneroso dei permessi di emissione, tramite il meccanismo delle aste. Mentre nei primi due periodi dell'Ets (2005-2012) la grande maggioranza dei permessi di emissione sono stati attribuiti a titolo gratuito, la nuova direttiva prevede che un sistema integrale di aste sia, in linea di principio, applicato con gradualità a partire dal 2013.

Gli Stati membri avranno quindi il compito di mettere all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente. A questo proposito è previsto un meccanismo di redistribuzione dei proventi economici delle aste, in base al quale: a) l'88% delle quote comunitarie totali da mettere all'asta sono distribuite tra gli Stati membri in percentuali corrispondenti alla rispettiva percentuale di emissioni verificate per il 2005; b) il 10% sono redistribuite tra

emissioni di CO₂, "secondo criteri di efficacia dei costi ed efficienza economica" (articolo 1). Tale sistema prevede un duplice obbligo per gli impianti da essa regolati: la necessità per operare di possedere una autorizzazione all'emissione in atmosfera di gas serra a cui corrisponde un certo numero di quote di emissione e l'obbligo di rendere alla fine dell'anno un numero di quote (permessi) d'emissione pari alle emissioni di gas serra rilasciate durante l'anno. Esso si applica alle emissioni di anidride carbonica provenienti da attività espressamente indicate dalla direttiva. L'autorizzazione all'emissione di gas serra viene rilasciato dalle Autorità competenti sulla base di un Piano nazionale di allocazione (Pna). Il Pna prevede l'assegnazione di quote a livello d'impianto per periodi di tempo predefiniti; una volta rilasciate, le quote possono essere vendute o acquistate; tali transazioni possono vedere la partecipazione sia degli operatori degli impianti soggetti alla direttiva, sia di soggetti terzi (imprese, enti locali, organizzazioni non governative, singoli cittadini). Il sistema europeo prevede l'istituzione di una serie di meccanismi di verifica, attraverso il ricorso a verificatori indipendenti e la relativa comminazione di sanzioni pecuniarie in caso di mancata resa delle quote.

alcuni Stati membri all'insegna della solidarietà e della crescita; c) il 2% è suddiviso equamente fra i nove Paesi dell'Est che hanno ridotto almeno del 20% le loro emissioni del 2005 rispetto al 1990 (*bonus* ambientale).

Per quanto attiene alle modalità di utilizzo dei proventi delle aste da parte degli Stati, saranno disciplinate dal nuovo principio secondo cui almeno il 50% degli introiti derivanti dalla vendita all'asta delle quote (la Commissione proponeva il 20%) sia destinato all'abbattimento delle emissioni dei gas a effetto serra, all'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, al finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo sulla riduzione delle emissioni e sull'adattamento, allo sviluppo delle energie rinnovabili, al conseguimento dell'obiettivo di aumentare l'efficienza energetica.

Parallelamente, anche a livello internazionale si è recentemente registrata un'evoluzione nel dibattito sulla lotta ai cambiamenti climatici, tenendo conto di nuovi elementi intervenuti.

A partire dal vertice G-20 di Londra dell'aprile 2009 è stato messo a fuoco il "nuovo" fattore costituito dalla crisi economica e il concetto di "*Green Recovery*" basato sull'idea che la riduzione di risorse prodotta dalla crisi non può riflettersi sugli sforzi per la tutela del clima. Il "*Green Recovery*" presuppone che la crisi possa non sottrarre ma al contrario liberare risorse sottoutilizzate da destinare alle politiche climatiche, che quindi si pongono come motore di sviluppo rispetto all'intera economia, con un'inedita connotazione anticiclica.

Il miglioramento dell'efficienza energetica costituisce quindi in certa misura non solo il fattore potenzialmente più rilevante ma anche quello più immediato e disponibile a costi contenuti allorché l'uscita dalla crisi comporterà una ripresa del *trend* di crescita della domanda di energia, in attesa che nuove tecnologie *low-carbon* rimpiazzino quelle attuali nel medio-lungo periodo.

In linea con tali tendenze e cogliendo le opportunità derivanti dall'attuale contesto di crisi, l'Ue ha varato un'importante iniziativa nel quadro del suo piano di ripresa economica.

Il regolamento (CE) n. 663, del 13 luglio 2009, istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti

nel settore dell'energia (*European Energy Programme for Recovery* - Eepr). Tale iniziativa favorirà lo sviluppo di progetti nel settore dell'energia che contribuiscano, dando un impulso finanziario, alla ripresa economica, alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico ed alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il regolamento istituisce inoltre sottoprogrammi per promuovere il conseguimento dei predetti obiettivi nei settori delle infrastrutture per il gas e per l'energia elettrica, dell'energia eolica in mare e della cattura e dello stoccaggio del carbonio. La dotazione finanziaria per la realizzazione dell'Eepr per il 2009 e il 2010 è di 3.980.000.000 euro, ripartiti come segue: a) progetti di infrastrutture per il gas e per l'energia elettrica: 2.365.000.000 euro; b) progetti di energia eolica in mare: 565.000.000 euro; c) progetti di cattura e stoccaggio del carbonio: 1.050.000.000 euro ²⁴.

La comunicazione della Commissione relativa alla revisione del quadro finanziario pluriennale (2007-2013), del 27 ottobre 2009, va nella stessa direzione. La Commissione propone, infatti, lo stanziamento di finanziamenti per progetti nel settore dell'energia nel quadro del piano europeo di ripresa economica ²⁵. Sulla base della proposta della Commissione del 10 dicembre 2008 relativa alla revisione del quadro finanziario per il finanziamento delle interconnessioni energetiche transeuropee e dei progetti di infrastrutture a banda larga nel quadro del piano europeo di ripresa economica ²⁶, le istituzioni hanno convenuto il finanziamento del pacchetto per un importo pari a 5 miliardi di euro a prezzi correnti. Con lo scopo di stimolare ulteriormente l'economia e migliorare la sicurezza energetica, 3.980 milioni di euro sono stanziati per il finanziamento di progetti nel settore energetico a

²⁴ Vi sono 5 progetti eleggibili "italiani": il gasdotto Itgi-Poseidon, in collaborazione con la Grecia che coinvolge Edison; il gasdotto Italia-Algeria Galsi, che coinvolge Edison e Snam; il nuovo cavo sottomarino Ac 380 kV tra la Sicilia e l'Italia continentale (Sorgente-Rizziconi) e l'interconnessione per l'energia elettrica Malta-Italia che coinvolgono Terna, e un progetto di cattura e stoccaggio del carbonio a Porto Tolle che coinvolge Ene (cfr. *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni al gruppo di Astrid sul bilancio europeo, 9 ottobre 2009, in http://www.astrid.eu/Bilancio-d/Note-e-con/MARRO-NI_Astrid-Bilancio-UE-e-risorse-comunitarie_19_01_09.pdf).

²⁵ COM (2009) 600, definitivo.

²⁶ COM (2008) 859, definitivo.

titolo della rubrica 1a del quadro finanziario, di cui 2.000 milioni di euro nel 2009 e 1.980 milioni di euro nel 2010.

Sempre con riguardo ai progetti legati al settore dell'energia, in tema di fonti di energia rinnovabili, la nuova direttiva relativa alla promozione e allo sviluppo delle fonti rinnovabili ²⁷, nell'ambito del "pacchetto energia e clima", disciplina progetti comuni (nuovi, ossia messi in servizio dopo l'entrata in vigore della direttiva o grazie all'incremento di capacità di un impianto ristrutturato) tra Stati membri dell'Unione europea e Paesi terzi.

In particolare, uno o più Stati membri possono cooperare con uno o più Paesi terzi su tutti i tipi di progetti comuni per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili.

Applicazione concreta di tale nuovo orientamento appare il "*Mediterranean Solar Plan*" (a cui fa peraltro esplicito riferimento il preambolo 39 della direttiva summenzionata), avviato congiuntamente dai governi francese e tedesco nell'ambito del programma dell'Unione per il Mediterraneo (lanciato a Parigi il 13 luglio 2008 dal presidente francese Sarkozy) ²⁸. Tale programma mira a sviluppare la produzione di energia da fonti rinnovabili nel bacino del mare Mediterraneo con l'obiettivo di 20 GW di nuova capacità installata entro il 2020. Immediatamente si sono avviate discussioni sugli aspetti relativi ai costi ed ai meccanismi di supporto finanziario. L'elemento critico riguarda sia la realizzazione di grandi impianti solari termodinamici, sia (soprattutto) il come trasportare tale elettricità prodotta là dove deve essere consumata.

In tema di infrastrutture energetiche è certamente possibile raggiungere un consenso politico comune in relazione al finan-

²⁷ In particolare, gli articoli 9 e 10 della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

²⁸ Anche la Cassa depositi e prestiti italiana e la Caisse des dépôts et consignations francese hanno deciso di contribuire all'Unione per il Mediterraneo lanciando l'*InfraMed Infrastructure Fund* (Iif) destinato a finanziare lo sviluppo urbano sostenibile e le infrastrutture dell'energia e dei trasporti nei Paesi del sud ed est del Mediterraneo. L'obiettivo di Iif è mobilitare risorse totali fino a 600 milioni di € tra Cdp, Cdc e altri investitori a lungo termine europei, del Mediterraneo e del mondo (cfr. *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni al gruppo di Astrid sul bilancio europeo, 19 gennaio 2009).

ziamento pubblico europeo. All'interno di un dibattito su energia ed elettricità, che riguarda obiettivi di riduzione delle emissioni e di indipendenza da Paesi non affidabili (la tensione tra Russia ed Ucraina preoccupa molto tutti i Paesi europei che hanno un contratto di fornitura con Gazprom), è infatti auspicabile che i governi si convincano che i costi del finanziamento comune siano effettivamente inferiori al rischio di mantenere l'attuale situazione sul medio-lungo termine. Per interpretare concretamente cosa implica la rivoluzione energetica (si pensi soltanto al crescente sviluppo della micro generazione) che accompagnerà i prossimi decenni, occorre leggere un dato: l'Agenzia dell'energia stima che entro il 2030 il sistema mondiale di trasmissione e distribuzione dell'elettricità necessiterà di investimenti per circa 4500 miliardi di euro ²⁹.

L'energia sostenibile rappresenta una priorità per il periodo 2007-2013 anche nel quadro dei fondi strutturali europei. Tra gli esempi di iniziative di collaborazione territoriale specifiche figurano: "Regioni periferiche settentrionali", rivolta alle regioni più settentrionali dell'Ue, che mira allo sviluppo del loro potenziale economico, sociale e ambientale; la cooperazione transnazionale tra le Azzorre, Madeira e le Canarie; e il già citato programma "Life+" (2007-2013), strumento finanziario dell'Ue per i progetti in campo ambientale e di conservazione della natura. Dal 1992, i programmi "Life" hanno finanziato un vasto numero di progetti in ambito energetico, in aree quali la produzione e la distribuzione di energia, l'industria e il commercio, gli edifici e i nuclei domestici, i trasporti e la gestione. Infine, anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr 2007-2013) destina finanziamenti per la produzione di bioenergia (biomassa e biocarburanti).

Conclusioni

Come si è avuto modo di dimostrare, il problema della sostenibilità ambientale si declina, in Europa, in due direzioni differenti. Se da una parte, l'Unione europea si è posta quale *leader* nel

²⁹ *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni, 19 gennaio 2009, cit.

raccogliere la sfida ambientale e climatica, dall'altra, gli strumenti messi in campo non appaiono in linea con lo spessore che tale ruolo richiederebbe.

Sul piano generale, l'azione dell'Ue, ispirata ad uno spiccato multilateralismo, si è concentrata sulla volontà di coinvolgere una pluralità di attori determinanti nel dialogo "post-Kyoto". In particolare, l'obiettivo di raccogliere il più ampio consenso possibile sul raggiungimento di un accordo condiviso è stato in parte conseguito attraverso la partecipazione ai momenti preparatori della conferenza di Copenaghen (Bali, Poznan ma anche le riunioni allargate in seno al G-8) di Stati, tradizionalmente reticenti ad affrontare il *dossier* climatico, Stati Uniti, Canada e Australia *in primis*, ma anche Cina, India, Indonesia e molti Paesi africani.

Tuttavia, all'ampiezza delle ambizioni e alla nobiltà degli intenti non sono corrisposti altrettanti risultati, né sono state attribuite risorse significative all'attuazione dei progetti delineati. Nel 2008, nell'ambito del capitolo relativo alla "crescita sostenibile", si rileva l'allocatione di 991,6 milioni di euro per il programma *Trans-european Networks* (Ten), che corrisponde al 9,4% delle risorse totali allocate per l'intero capitolo.

In secondo luogo, nell'ambito del programma-quadro per la competitività e l'innovazione – Pci (2007-2013) – per cui sono resi disponibili 414,3 milioni di euro (appena il 3,9% delle risorse totali del capitolo di spesa) – 67,6 milioni di euro, ovvero il 17% delle risorse allocate per l'intero programma, sono destinate all'iniziativa "energia intelligente per l'Europa" che sostiene progetti volti allo sviluppo delle energie rinnovabili nelle regioni periferiche.

Infine, nell'ambito del capitolo "conservazione e gestione delle risorse naturali", solo lo 0,46% (corrispondente ad appena 260,7 milioni di euro) delle risorse sono stanziare per "Life+", il Sesto programma di azione dell'Unione europea in materia ambientale, tra i cui obiettivi è possibile rintracciare la protezione dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico.

Anche sul fronte dell'efficacia delle politiche messe in atto, l'Ue risulta ancora piuttosto carente. In particolare, le insufficienze più gravi si registrano, da una parte, nel superare i limiti istituzionali imposti dalla mancanza di un mandato al Consiglio e dall'assenza

di un regolatore comunitario in materia energetica ³⁰, e dall'altra, nell'incapacità di coordinare le esigenze ambientali con uno sviluppo armonioso delle politiche industriali in vista della creazione di un vero e proprio mercato unico dell'energia.

Si evince dunque come si renda necessaria una riforma del bilancio europeo, che tenga conto di tali nuove esigenze. Tuttavia, il solo stanziamento di risorse non appare sufficiente. Occorre una regolamentazione a livello europeo per contrastare le posizioni dominanti nei settori energetici dei singoli Stati membri. Impegno che si ritiene possa essere assunto e mantenuto solo a livello comunitario.

In questo contesto, la tecnologia appare una delle strade maggiormente percorribili al fine di risolvere i problemi della sicurezza energetica e ambientale, senza trascurare, allo stesso tempo, le opportunità in termini di crescita economica e sviluppo per l'industria europea che ne deriverebbero. Le nuove tecnologie energetiche sono al centro di importanti iniziative da parte dell'Ue. Ad esse si guarda non soltanto per far fronte alla sfida climatica e alla sicurezza energetica ma anche come elemento in grado di contribuire al rilancio delle economie dalla crisi economica. In tale contesto si osserva con crescente interesse agli Stati Uniti e al nuovo corso che sembrerebbe essersi inaugurato anche in tema di politica ambientale.

Per proteggere l'atmosfera dalla produzione di gas inquinanti e per diversificare l'offerta di fonti primarie garantendo la sicurezza energetica sono necessari ingenti investimenti volti ad incentivare e sostenere l'innovazione tecnologica nei Paesi industrializzati – per promuovere un salto tecnologico dalle nuove tecniche per il *Carbon Capture and Sequestration*, al nucleare di quarta gene-

³⁰ Si rileva tuttavia che il Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, ha istituito l'Agenzia europea per la cooperazione fra Autorità nazionali di regolazione energetica (Acer) e che già dal 2003 è stato istituito dalla Commissione europea l'Ergreg (il gruppo dei regolatori europei per l'elettricità e per il gas), come gruppo consultivo sulle questioni del mercato interno dell'energia. Ergreg è lo strumento ufficiale attraverso il quale i regolatori europei dell'energia (riuniti anche nel Consiglio europeo dei regolatori, Ceer) forniscono consulenza ed assistenza alla Commissione. Ulteriori informazioni possono essere reperite consultando il sito: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME.

razione, a maggiori produzioni e produttività delle fonti rinnovabili. E servono investimenti per consentire il trasferimento tecnologico verso i Paesi emergenti (Bricsam) per permettere loro di seguire una diversa traiettoria di sviluppo industriale, spezzando l'impossibile *trade-off* tra crescita e sviluppo (a carbone), da un lato, e inquinamento, dall'altro e per attivare infine politiche di *mitigation* e soprattutto di *adaptation* verso i Paesi più poveri, che sono i più vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici

Gli investimenti che si faranno nei prossimi 10 anni avranno conseguenze rilevanti per la sicurezza energetica, i cambiamenti climatici e la crescita e l'occupazione in Europa.

Occorre osservare che gli orientamenti favorevoli nei confronti dello sviluppo di nuove tecnologie energetiche appaiono confermati dal notevole riscontro ricevuto dalla Commissione dalle consultazioni pubbliche svoltesi con le parti interessate a livello locale, regionale e nazionale e dal dibattito che ne è seguito - e che è attualmente in corso - sulla riforma del bilancio comunitario per il periodo successivo al 2013. In particolare, uno degli aspetti centrali appare il riorientamento delle risorse verso un impiego maggiormente attento alle rubriche connesse alle tematiche ambientali ed energetiche (approvvigionamento energetico e sviluppo delle energie rinnovabili, *in primis*), e su questa direzione parrebbe orientato anche l'atteso documento della Commissione sulla revisione del bilancio ³¹.

A ben vedere, i risultati delle consultazioni – essenzialmente indirizzati verso un maggiore impegno dell'Ue nella lotta ai cambiamenti climatici e nella sicurezza energetica – rifletterebbero l'esistenza di un comune sentire rivolto verso la desiderabilità di beni pubblici europei, per la cui produzione si giustificerebbe una maggiore allocazione di risorse finanziarie.

³¹ Per approfondire i termini del dibattito, si rinvia al capitolo VI del presente volume.