

ISTITUTO ITALIANO di SCIENZE UMANE

L'Unione europea nel XXI secolo

«Nel dubbio, per l'Europa»

a cura di

Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato

il Mulino

INDICE

Introduzione. Im Zweifel für Europa, <i>di Sabino Cassese</i>	p. 9
---	------

PARTE PRIMA: ECONOMIA E CONSENSO

I. Il protezionismo di parte, <i>di Carlo Bastasin</i>	17
II. Un'Europa più sociale?, <i>di Maurizio Ferrera e Stefano Sacchi</i>	47
III. Il coordinamento delle politiche economiche, <i>di Fiorella Kostoris</i>	65
IV. Regole di mercato per i servizi a rete, <i>di Luigi Prosperetti</i>	95
V. Energia e istituzioni europee, <i>di Valeria Termini</i>	113

PARTE SECONDA: LA PROIEZIONE INTERNAZIONALE

VI. Una «grande» politica estera per l'Europa, <i>di Cesare Merlini</i>	147
VII. L'allargamento dell'Unione: frontiere e identità, <i>di Rocco A. Cangelosi e Ferdinando Salleo</i>	179
VIII. Europa della difesa o difesa dell'Europa?, <i>di Alessandro Pansa</i>	209

IX.	L'Europa e la <i>governance</i> economica globale, <i>di Pier Carlo Padoan</i>	p. 237
-----	--	--------

PARTE TERZA: IL QUADRO ISTITUZIONALE

X.	Dalla «Comunità di diritto» alla Unione dei diritti, <i>di Mario P. Chti</i>	259
XI.	Un laboratorio di democrazia, <i>di Stefano Micossi</i>	275
XII.	Unità e avanguardie negli affari di sicurezza interna, <i>di Giacinto della Cananea</i>	305
XIII.	I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione, <i>di Andrea Manzella</i>	333
XIV.	Quale Europa dopo Lisbona?, <i>di Gian Luigi Tosato</i>	351
	Riferimenti bibliografici	373
	Gli autori	391

ENERGIA E ISTITUZIONI EUROPEE

1. *Premessa*

Come accadde alla fine degli anni Cinquanta, l'Europa si trova ad affrontare una situazione straordinariamente difficile in materia energetica. Allora furono i Trattati di Roma ad offrire una soluzione e una prospettiva di lungo periodo ai problemi di approvvigionamento. In particolare l'Euratom, il trattato per la Comunità europea dell'energia atomica, entrato in vigore il primo gennaio 1958, aveva il fine di garantire ai paesi membri un disegno condiviso di sicurezza energetica. Oltre ad assicurare all'industria europea del nucleare ad uso civile una strategia di sviluppo comune, quelle istituzioni contribuirono all'avvio della Comunità economica europea¹. L'architettura istituzionale nata in quell'epoca merita ancora di essere considerata un *benchmark* di rilievo.

Oggi per l'Unione europea la partita dell'energia è perfino più complessa. Infatti, sul fronte esterno si pone il problema di negoziare con i paesi produttori di fonti primarie «con una voce sola». E quello di sostenere la concorrenza dei paesi in forte crescita che sono i più grandi consumatori di energia – più del 70 per cento del-

Questo capitolo è di Valeria Termini.

¹ Accanto al Trattato che istituiva la Comunità economica europea, è stato firmato il 25 marzo 1957 a Roma anche il Trattato che dava vita alla Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Successivamente, nel Vertice di Roma, celebrativo del decennio di Cee e Ceea (o Euratom) 9-30 maggio 1967 si decide di unificare gli organi delle tre Comunità Ceca, Cee e Ceea (prima distinti, tranne che per l'Assemblea e la Corte di giustizia); il 1° luglio 1967 entra in vigore il Trattato di fusione degli esecutivi.

l'incremento della domanda di energia tra oggi e il 2015 provverrà dai paesi emergenti e oltre il 30 per cento dalla Cina [International Energy Agency 2007]. Si pone infine la difficoltà di negoziare con paesi e regioni che della loro energia fanno un uso essenzialmente politico, come la Russia, il Venezuela o la Nigeria.

Ma è anche necessario agire sul fronte interno. Innovare le strategie di sviluppo industriale dei paesi dell'Unione; progettare e attuare gli ingenti investimenti richiesti per sviluppare fonti energetiche alternative; potenziare le infrastrutture di trasmissione e trasporto e rafforzare i collegamenti interfrontalieri in modo da ampliare l'insieme delle fonti primarie di energia, lo spettro dei paesi fornitori e collegare tra loro i mercati nazionali. E anche attivare politiche per contenere la crescita della domanda di energia [EC Directorate – General for Energy and Transport gennaio 2007]².

Il ruolo e i compiti delle istituzioni europee continuano ad essere un aspetto cruciale del problema. Per questo sarà utile concentrarvi la riflessione, evidenziando alcune criticità della politica energetica europea che è urgente superare. L'esperienza mostra che una politica europea dell'energia di lungo periodo si degrada a pura utopia, se alle istituzioni europee non si dà una chiara delega in materia. È una condizione necessaria e imprescindibile, ancorché, come vedremo, non sufficiente.

Il Trattato di Lisbona, è vero, innova. Richiama la necessità di soluzioni europee in materia energetica e ambientale, soprattutto dopo l'affievolirsi del ruolo degli istituti introdotti con l'Euratom e l'urgenza di strategie globali. Ma se guardiamo alla possibilità di attuare una politica energetica comune, scopriamo che purtroppo innova solo nelle dichiarazioni di intenti e nelle raccomandazioni ai governi nazionali. E ciò non consente ancora di superare la grave contraddizione tra politiche nazionali e

² Nell'ipotesi di *business as usual* si prevede che la domanda di energia crescerebbe in Europa a un tasso di 1,5 per cento l'anno.

strategia europea per l'energia. È questa la contraddizione che ancora impedisce di costruire un mercato europeo. Ed è da questa contraddizione che derivano la scarsa efficacia delle politiche e le conseguenze esposte nei paragrafi che seguono; prima di entrare nel merito delle politiche, tuttavia, nel paragrafo 2 sono richiamate per brevi cenni le tappe del percorso istituzionale che condusse l'Europa dall'Euratom al Trattato di Lisbona.

2. *Le istituzioni europee: condizione necessaria ma non sufficiente. Dall'Euratom ai Trattati di Lisbona*

Con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (Ceea, 1958) i sei paesi fondatori, con l'Italia in un ruolo propulsivo di rilievo, mirarono a condividere la nuova industria nucleare attraverso lo sviluppo di comuni progetti di ricerca, la definizione di criteri condivisi di garanzia e sicurezza, l'attuazione di investimenti che trascendessero la capacità operativa dei singoli stati membri. Soprattutto il Trattato mirava a «garantire il regolare ed equo approvvigionamento di fonti grezze», minerali e combustibili nucleari, quarta missione prevista nel Titolo I del Trattato, definendo gli istituti appropriati³. Questo obiettivo era assicurato dal divieto delle «pratiche che hanno lo scopo di assicurare una posizione privilegiata ad alcuni utilizzatori, e attraverso la nuova Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea)⁴. All'Aiea era attribuito un diritto di opzione sui minerali, le materie

³ Art. 52 del Trattato.

⁴ Nata dallo spirito della Conferenza di Ginevra promossa dalle Nazioni Unite nel 1956 per l'applicazione pacifica del nucleare, cui aderirono 73 paesi tra i quali l'Italia, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) era dotata di personalità giuridica e autonomia finanziaria, aveva sede in Vienna, e fu sottoposta al controllo della Comunità, collaborando con le Nazioni Unite. La prima apertura e stimolo all'uso del nucleare per scopi civili si deve al Presidente americano Eisenhower, che nel discorso alle Nazioni Unite del 1953 illustra il programma «Atoms for Peace».

grezze e le materie fissili speciali prodotti nei territori degli stati membri, nonché il diritto esclusivo di stipulare contratti per la fornitura di materie grezze alla Comunità (con paesi interni o esterni alla Comunità stessa). Da ultimo, dovevano essere trasmessi alla Comunità i prezzi dei contratti di approvvigionamento e fornitura (artt. 60-67).

A fronte di questa chiara architettura istituzionale, la politica energetica europea delineata nel Trattato di Lisbona si presenta oggi come un insieme più o meno ordinato di auspici e inviti alla buona volontà degli stati nazionali.

Le istituzioni, tuttavia, sono solo la pre-condizione, necessaria, ma non sufficiente alla costruzione di una strategia di politica energetica comune. Anche allora, dopo il Trattato, si manifestò in breve tempo una contraddizione tra le politiche nazionali di alcuni paesi membri come la Francia e l'Italia e la strategia europea di una politica comune sul nucleare. È interessante rilevare come questa contraddizione abbia finito inevitabilmente per indebolire non solo le politiche energetiche, ma le stesse istituzioni europee.

In particolare, la strategia europea di medio/lungo periodo entrò presto in conflitto con la politica estera nazionale della Francia di De Gaulle, che già nel 1958 aveva affievolito fortemente la spinta francese all'integrazione politica dell'Europa caratteristica dei primi anni Cinquanta. Nel 1963, infatti, fu De Gaulle ad opporsi all'ingresso della Gran Bretagna, provocando anche allora una crisi del processo di integrazione. E in materia energetica rifiutò di vincolare la Francia al patto di uso civile dell'energia atomica che aveva animato l'Euratom, sulla spinta della Conferenza di Ginevra delle Nazioni Unite del 1956 e della grande apertura di Eisenhower. Era stata quella la politica dell'«Atoms for Peace», con cui gli Americani, dando prova anche allora di un efficace pragmatismo, avevano offerto i propri programmi nucleari a quei paesi che si fossero impegnati a rinunciare all'uso militare dell'atomo. Ma De Gaulle volle invece la «force de frappe»: un arsenale atomico volto a dare alla poli-

tica estera della Francia la forza del deterrente nucleare. Si fecero dunque i primi esperimenti nucleari francesi: dal Gerboise Bleue, sperimentato nel Sahara algerino nel 1960, alla prima bomba H del 1968, fino all'esplosione nell'atollo polinesiano di Mururoa del 1995⁵. E si indebolì l'Euratom.

Come è noto, alla contrapposizione francese si aggiunsero poi le difficoltà dell'Italia, che allora era un paese all'avanguardia nella ricerca e nell'attuazione dei primi impianti di energia nucleare ad uso pacifico. Dopo i progetti avviati nel 1953 dal Cnrn assieme agli Stati Uniti e col finanziamento della Banca mondiale, dopo la costruzione delle prime centrali nucleari del Garigliano, di Latina e di Trino Vercellese, all'inizio degli anni Sessanta l'Italia dovette ridimensionare il proprio ruolo per motivi politici interni [Rigano 2002]⁶. A fine '64 usciva infatti di scena per uno scandalo Felice Ippolito, segretario del Cnrn. Mentre nel '62 c'era stato l'omicidio di Mattei, che condusse all'abbandono sostanziale della strategia energetica di buon vicinato nei confronti dei paesi arabi e del Mediterraneo. Fino ad arrivare al referendum che indusse l'abbandono «definitivo» dell'opzione nucleare per il nostro paese. Lo smantellamento in Italia dei progetti di ricerca nucleare transatlantici si aggiunse così ai contrasti

⁵ Del resto quella impostazione è ancora presente; nel 2006 il Presidente Jacques Chirac, parlando di fronte al corpo militare di stanza nella base per sottomarini atomici in Bretagna, ha sostenuto che la Francia, sottoposta alla minaccia di un attacco del terrorismo potrebbe reagire con l'uso di armi atomiche. Secondo Chirac «gli interessi vitali da tutelare sarebbero sia la sicurezza degli approvvigionamenti strategici, come l'energia, sia la difesa della nazioni alleate». Attualmente l'arsenale atomico, che costa allo stato 3 miliardi di euro all'anno di mantenimento, ammonta a circa 450-500 ordigni. Con Sarkozy dovrebbe cambiare l'impostazione, come egli stesso ha preannunciato nella sua campagna elettorale.

⁶ Per una ricostruzione puntuale del percorso che mutò la strategia italiana, portando l'Italia dal coinvolgimento iniziale in prima linea nei progetti per il nucleare ad uso civile al loro abbandono a metà degli anni '60.

della Francia e all'opposizione di De Gaulle, portando gradualmente al ridimensionamento dell'Euratom.

Tutto ciò dimostra fino a che punto, anche se investite di un chiaro mandato, le istituzioni siano condizione necessaria ma non sufficiente al conseguimento di una politica energetica comunitaria condivisa. Entrata in contrasto con la politica interna di due tra i principali stati fondatori, infatti, la strategia comunitaria sull'energia si sfrangiò, e da allora è stato difficile ricostruirla. Le crisi petrolifere degli anni Settanta, con i relativi problemi di inflazione, ristrutturazione industriale, persino cambiamento negli stili di vita indotti dalla crisi energetica, furono affrontate dai paesi europei individualmente. Senza una politica comune, i paesi industrializzati si erano infatti ritrovati con scarso peso negoziale di fronte al nuovo cartello di produttori di fonti primarie di energia, e dunque esposti a conseguenze dirompenti per la crescita economica. Alle quali i tedeschi, ad esempio, risposero con una politica di forte ristrutturazione industriale e rivalutazione del cambio; gli italiani e gli inglesi, al contrario, con una serie di svalutazioni competitive.

In breve, nella prima crisi energetica non ci fu una voce dell'Europa. Esisteva ancora l'Agenzia dell'Euratom. Ma la sua storia aveva già messo in evidenza la difficoltà di costruire istituzioni in grado di dare all'Europa una voce sola in tema di sicurezza energetica senza al tempo stesso entrare in conflitto con le strategie nazionali dei paesi membri in un tema di tale rilievo.

Il problema si ripropose, seppure con diverse connotazioni, dopo Maastricht. La scelta europea fu quella di puntare sulla liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas per costruire un mercato europeo dell'energia, contenere i prezzi dell'energia e migliorare la sicurezza di approvvigionamento di fonti primarie dei paesi membri. Ma le istituzioni europee non ebbero alcun mandato in materia energetica; l'esigenza di uniformare le politiche energetiche nazionali in un progetto di liberalizzazione dei mercati elettrici e del gas finì per essere stemperata nella emanazione di indirizzi comunitari, contenuti

nelle direttive della metà degli anni Novanta e nella fiducia che l'Autorità per la Concorrenza potesse contribuire alla costruzione *ex novo* di mercati concorrenziali, supplendo così ad altre carenze istituzionali.

Sul piano delle istituzioni, le direttive per la liberalizzazione dei mercati nazionali dell'energia elettrica e del gas (CE 1996, CE 1998)⁷ si focalizzarono sulla promozione di istituti nazionali che facilitassero il percorso della liberalizzazione, stemperando il potere di mercato degli operatori dominanti e introducendo elementi di concorrenza. In particolare, sollecitavano la istituzione di Autorità nazionali indipendenti di settore per accompagnare il processo di liberalizzazione; la costituzione di borse per lo scambio di energia elettrica all'ingrosso, per dotare i mercati di prezzi trasparenti e di una piattaforma di scambio accessibile ai nuovi produttori; infine, parte fondante dell'intero processo, richiesero di separare (*unbundling*) le attività in monopolio naturale (la gestione della rete di trasmissione dell'energia elettrica e di trasporto del gas) dalle attività potenzialmente concorrenziali nella filiera produttiva a monte e a valle della rete (produzione e vendita di energia), con la conseguente istituzione di «gestori nazionali della rete di trasmissione dell'energia elettrica e di trasporto del gas»; di fatto frammentando le attività di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas, svolte tradizionalmente in modo integrato dalle grandi imprese pubbliche, monopoli nazionali del settore.

⁷ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica Gazzetta Ufficiale n. L 027 del 30/01/1997. 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. GU L 204 del 21/7/1998. Successivamente sostituite dalle: Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale GU L 176 del 15/7/2003.

Gli indirizzi europei non cambiarono nel decennio compreso tra il 1996, anno della prima Direttiva, e il 2005; si arricchirono di nuovi tasselli – in materia di liberalizzazione dei consumi, di promozione del risparmio energetico, di prescrizioni per il miglioramento dell'efficienza energetica e per il rispetto dei nuovi criteri ambientali –, ma la politica europea dell'energia rimase immutata, ancorata al ruolo delle istituzioni esistenti a livello europeo e alla costruzione delle istituzioni nazionali per promuovere la liberalizzazione dei mercati dell'energia, invero assai diversificata⁸.

Si deve attendere il 2007 per segnare una discontinuità sul terreno delle istituzioni, che si declina in due direzioni; in primo luogo il problema ambientale è introdotto in modo diretto negli indirizzi, obiettivi e negli istituti della politica energetica europea; e ciò contribuisce ad imprimere un segno di discontinuità nelle politiche, di cui si tratterà nel paragrafo 3, in particolare in relazione al «terzo pacchetto energia» proposto dal Consiglio europeo nel 2006, approvato dal Parlamento nel 2007 e fatto proprio dalla Commissione nel gennaio 2008 con una proposta di articolazione delle norme attuative e la distribuzione degli oneri di aggiustamento tra i paesi membri.

⁸ L'architettura istituzionale si arricchisce di un ulteriore tassello con la costituzione del mercato europeo dei certificati di emissione (*EU emissions trading scheme*, Ets), parte dell'impegno dell'Ue a rispettare gli obiettivi concordati con il Protocollo di Kyoto, Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità. La prima fase sperimentale ha avuto una durata triennale (2005-2007). La seconda fase avrà durata quinquennale (2008-2012) e si concluderà con la scadenza del Protocollo di Kyoto. Sono previste sanzioni per il mancato rispetto dei tetti all'emissione di gas CO₂ nei settori coinvolti: entro l'aprile di ogni anno, infatti, gli operatori sono tenuti a consegnare permessi di emissione equivalenti alle tonnellate di CO₂ prodotte nell'anno precedente; l'operatore deve pagare una sanzione di 40 euro nella prima fase e 100 euro nella seconda per ogni permesso mancante. Su questo aspetto, che investe l'integrazione tra politiche energetiche e ambientali, torneremo nel paragrafo 3, che tratta delle politiche energetiche.

In secondo luogo, con la firma del Trattato di Lisbona si modificano parti dei Trattati di Roma in materia energetica e ambientale, che sono ora assunte in una visione integrata.

Con il Trattato di Lisbona⁹, in realtà, le istituzioni europee non hanno fatto passi avanti significativi per dotarsi degli strumenti che sarebbero necessari ad una strategia energetica comune europea. In confronto, le istituzioni concepite nei Trattati del '57, le funzioni dell'Agenzia e le sue deleghe esclusive in materia di approvvigionamento interno ed esterno per conto dei paesi membri, erano assai più mirate e funzionali al perseguimento degli obiettivi di allora. Che erano poi quelli di far fronte alla scarsità di fonti energetiche tradizionali, sviluppando una strategia comune per l'industria europea del nucleare civile.

Il Trattato di Lisbona dà spazio a nuovi articoli in tema di energia e cambiamenti climatici; sia nella revisione del Trattato sull'Unione europea; sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione. Ad essi si aggiunge il Trattato Euratom, parzialmente rivisto, che non era stato integrato nella Costituzione. L'energia viene introdotta nella clausola di solidarietà, in cui gli stati membri si impegnano a sostenere gli altri in caso di necessità¹⁰. E viene pure specificata la necessità di combattere i cambiamenti climatici nei provvedimenti a livello internazionale. La concorrenza, invece, non è più ritenuta un obiettivo fondamentale dell'Unione, ma viene citata in un protocollo aggiuntivo: in ciò accogliendo un'esigenza della Francia, che aveva chiesto la soppressione del riferimento a un mercato comune dominato dalla libera concorrenza. Il Titolo

⁹ Firmato dai Capi di stato e di governo il 13 dicembre 2007.

¹⁰ Articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «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».

XX è sostituito da un nuovo Titolo e dal nuovo articolo 194 sull'energia, secondo il quale:

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 energetiche¹¹.

Malgrado ciò, le deleghe e la possibilità di interventi effettivi nel campo energetico-ambientale restano davvero modesti¹². Continuano a mancare un mandato e una delega al Consiglio in tema di energia.

Ancora, sul piano della costruzione istituzionale, si pone il dibattito in corso sulla necessità di dotare l'Unione europea di un'Autorità di regolazione che accompagni il percorso di liberalizzazione del settore energetico. Come dovrebbe essere il caso per le Autorità di settore che nei processi di liberalizzazione sono tenute ad accompagnare la transizione dal monopolio (pubblico) al

¹¹ Inoltre, il Titolo XXI prosegue con il punto 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. 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».

¹² Nell'articolo 4 del Trattato si legge infatti che: «l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli stati membri nell'energia, come nei principali seguenti settori (...) e) ambiente, f) protezione dei consumatori, g) trasporti, h) reti transeuropee».

mercato, secondo il percorso condiviso dai modelli di *law and economics*.

Taluni sostengono che questo vuoto istituzionale dovrebbe essere colmato da un ruolo più esteso e incisivo dell'Antitrust. Ma, come vedremo, questa ipotesi non consente di superare una contraddizione insanabile tra politiche di liberalizzazione dei mercati e di sicurezza energetica che sarà approfondita nel paragrafo 3 sulle politiche. Realisticamente, per superare questa contraddizione, servirebbe un mandato esplicito per la politica energetica, che consentisse all'Unione europea di negoziare e stipulare contratti di approvvigionamento a nome di tutti i paesi membri. È davvero difficile proseguire sul cammino della liberalizzazione senza il sostegno di un'autorità europea di settore o di un *Board* di Regolatori nazionali con un mandato europeo e poteri adeguati. Il problema riguarda il ruolo e le deleghe attuali, ma anche quelle che sarebbe opportuno attribuire alle istituzioni dell'Unione in materia energetica. E quelle in vigore all'Antitrust (Regole di concorrenza, Titolo VI, artt. 81-89). E quelle da attribuire ad un'eventuale Autorità di regolazione europea in materia energetica, all'attuale Commissario dell'energia, all'atteso Responsabile europeo per la politica estera¹³.

In discussione è sia lo spazio istituzionale che definisce il rapporto tra Unione e stati nazionali in materia energetica, sia la capacità di stimolo e coordinamento per le strategie industriali degli stati membri, in campo energetico; molto si gioca attraverso lo spettro dei possibili istituti. Istituti che vanno dalla definizione di strategie

¹³ È ancora oggetto di discussione la opportunità di optare per un Regolatore europeo, come previsto nel «Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies» (COM(2005)59 final), o di rafforzare in alternativa il coordinamento delle Autorità di Regolazione dei paesi membri, l'European Regulators' Group for Electricity and Gas (Ergeg) che ad oggi non ha dato ancora i risultati sperati. Come richiama la Commissione, 2007, la maggior parte degli standard tecnici e dei criteri adottati dalle Autorità di settore differisce ancora tra i diversi paesi. V. European Commission [2007b].

concertate nella forma di raccomandazioni, direttive o regolamenti del Consiglio, all'attivazione di quelle Cooperazioni rafforzate, riprese e ridefinite nel Titolo IV del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione in materia di energia e ambiente, per il quale si rinvia alle considerazioni di Giacinto della Cananea in questo volume¹⁴.

In effetti, l'integrazione dei mercati nazionali in un mercato europeo dell'energia esige l'adattamento a regole comuni da parte di paesi e governi che affrontano condizioni di partenza assai diverse tra loro. Per quanto attiene la disponibilità di risorse primarie, ad esempio, alcuni paesi sono dotati di ampi margini di offerta: sia per la disponibilità del nucleare, come Francia o Finlandia; sia per la dotazione di petrolio, come Norvegia e in parte Gran Bretagna; sia per quella di carbone, come la Polonia; sia perché hanno puntato sulla produzione di energie rinnovabili, come Germania, Danimarca e Olanda. Ma altri paesi, come l'Italia o la Spagna, sono invece assai più dipendenti dall'approvvigionamento esterno. Da un altro punto di vista, ampie divergenze si registrano per quanto riguarda l'apertura del mercato. Col risultato di profonde asimmetrie nelle politiche e nei comportamenti aziendali.

Anche per questo settore restano valide le domande che il saggio di Ferdinando Salleo in questo volume pone a proposito dell'identità europea in relazione alle politiche di allargamento. Sta l'Unione costruendo un modello che prevede un insieme di livelli e di densità diversi? Avremo un'Europa a geometrie variabili di cooperazioni rafforzate? O per sbloccare lo stallo delle istituzioni e delle deleghe che impediscono la costruzione di un mercato europeo dell'energia assisteremo anche su questi

¹⁴ Il Titolo IV riprende la denominazione del Titolo VII, che diventa «Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate», e gli articoli da 27A a 27E, gli articoli da 40 a 40B e gli articoli da 43 a 45 sono sostituiti dall'articolo 20, che sostituisce anche gli articoli 11 e 11A del Trattato che istituisce la Comunità europea. Gli stessi articoli sono anche sostituiti dagli articoli da 326 a 334 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

temi energetici e ambientali alle possibilità di *opting out* che sono state consentite alla Gran Bretagna e all'Irlanda nel campo della giustizia?

In tutto ciò la politica europea si confronta con un contrasto reale tra la definizione di una propria strategia energetica e le esigenze nazionali che ne minano l'efficacia. Bruxelles chiede infatti la liberalizzazione e l'apertura dei mercati, come primo passo per costruire un mercato comune europeo dell'energia. Ma gli stati nazionali, sui quali pesa l'onere di garantire da soli la sicurezza di approvvigionamento, non possono aderire nel modo che sarebbe necessario. Si creano dunque divergenze nelle politiche nazionali, necessariamente impegnate nel sostegno più o meno esplicito dei rispettivi campioni nazionali. Si producono comportamenti di *free riding* nella negoziazione con i produttori. Si genera così un circolo vizioso che indebolisce tutti i paesi membri e l'Unione europea nella contrattazione internazionale, sul quale si sofferma il prossimo paragrafo.

3. *Strategia europea e politiche nazionali: obiettivi, contrasti e proposte*

Il punto di partenza è che l'Unione europea non ha mai avuto un mandato per attuare una politica energetica comunitaria. Dunque, fin dall'inizio è stata costretta a seguire una strategia indiretta e graduale: qui ricorrendo ad atti di indirizzo; lì definendo regole condivise¹⁵.

Ma proprio poiché gli strumenti e le istituzioni erano indiretti e inadeguati, il tragitto ha finito per essere necessariamente tortuoso. Una prima via, come si è ricordato, fu infatti aperta con le direttive del 1996 e del 1998

¹⁵ Articolo 249 (*ex* articolo 189) del Trattato CE: «Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri».

sulla liberalizzazione dei mercati nazionali, che aveva lo scopo di ridurre le barriere interne all'Unione nei mercati dell'energia elettrica e del gas, per costruire un mercato europeo. Ma il Commissario europeo per l'energia non aveva un mandato esplicito per procedere, al di là dell'indicazione di indirizzi e raccomandazioni che agli stati nazionali era suggerito di applicare.

E gli stati nazionali hanno risposto in modo del tutto asimmetrico. A un estremo si è trovata così la Francia: fortemente statalista, e schierata in difesa dei propri campioni nazionali, verticalmente integrati nella filiera produttiva. All'estremo opposto, l'Inghilterra e in parte anche l'Italia, tra il 1999 e il 2007 hanno sottoposto il mercato elettrico a un processo assai impegnativo che comprendeva *unbundling*, frammentazione della produzione, liberalizzazione del mercato e vigilanza dell'Autorità di settore.

D'altra parte, in assenza di un regolatore europeo che possa imporre regole di *unbundling*, per disgiungere monopoli a monte e distribuzione e vendita di energia elettrica e gas a valle, si può solo suggerire ai governi e alle Autorità di settore nazionali, ove esistano, l'opportunità di attuare una separazione tra reti ed erogazione del servizio: proprietaria, funzionale, societaria, anche solo contabile¹⁶.

In effetti, all'inizio del percorso la spinta alla liberalizzazione si è avviata: borse elettriche sono state istituite nella maggior parte dei paesi membri, sia pure a

¹⁶ Delle due modalità ribadite dalla recente raccomandazione della Commissione [2007] – ovvero separazione societaria della società proprietaria della rete dalla impresa di gestione, oppure istituzione di un gestore indipendente della rete (*Independent System Operator*, Iso, secondo la quale l'impresa verticalmente integrata rimane proprietaria della rete e riceve un tasso di rendimento amministrato, ma non è responsabile della gestione o sviluppo della rete) – la prima formula esiste oggi per la rete elettrica in Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e, nel settore del gas in Gran Bretagna, Danimarca, Olanda, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia.

macchia di leopardo e con sviluppi molto diversificati. Il *pool* inglese, ad esempio, era in principio molto spinto, con i primi indirizzi che nel 1990 obbligavano a portare in Borsa tutti i contratti per la vendita di energia all'ingrosso; ma dopo un decennio, nel 2001, è stato chiuso, per essere sostituito da una molteplicità di piattaforme per lo scambio bilaterale dei contratti di energia (Neta)¹⁷. La Borsa spagnola, invece per gli scambi di energia all'ingrosso ha mantenuto prezzi largamente amministrati. E infine l'Italia si è adeguata alle direttive europee su tutti i punti in tempi relativamente rapidi, e poi è tornata a riunificare la gestione e la proprietà della rete elettrica nazionale, con una *governance* tutt'altro che soddisfacente.

È pur vero che all'inizio del nuovo millennio il contesto internazionale non era propizio alla liberalizzazione. Infatti furono erroneamente attribuiti al processo di liberalizzazione in corso alcune crisi di risonanza internazionale, come il fallimento della Enron del 2002 o la crisi elettrica californiana del 2001: eventi negativi, che erano però dovuti a cattiva gestione e/o a errori di controllo e regolazione. E ciò non poteva che aumentare la riluttanza dei governi nazionali ad abbandonare una prassi collaudata come quella di affidare la sicurezza energetica a grandi monopoli pubblici. Si ridusse dunque al minimo l'adesione alla strategia europea di costruzione del mercato unico attraverso la liberalizzazione dei mercati nazionali. E per il gas il percorso si rivelò ancor più difficile, anche a causa della nota dipendenza europea dai giacimenti russi.

Questo sforzo di liberalizzazione avveniva alla fine degli anni Novanta, in un momento in cui si mantenevano contenuti i prezzi dei combustibili fossili dalla cui importazione l'Europa dipende per oltre il 50 per cento dei propri consumi [European Commission 2007b]¹⁸.

¹⁷ Il Neta è stato introdotto nel marzo 2001, mentre il *British Electricity Trading and Transmission Arrangements* (Betta) il 1° aprile 2005.

¹⁸ La dipendenza dell'Europa dalle importazioni di idrocarburi è

La contraddizione tra politiche di liberalizzazione e strategia per la sicurezza energetica è infine esplosa. È esplosa con l'aumento del prezzo del petrolio; è esplosa con la crisi del gas russo, provocata da Putin sia per motivi di politica interna, sia per alzare il suo peso negoziale in campo internazionale. In questo senso, il contenzioso sulla fornitura di gas naturale che si è acceso tra Russia e Ucraina del gennaio 2006 e l'altro apertosi tra Russia e Bielorussia nel gennaio 2007 non sono che le punte di un iceberg capace infine di mettere drammaticamente in evidenza la vulnerabilità europea [Stern 2006; 2007].

Solo a quel punto è diventato chiaro quanto fosse velleitario chiedere agli stati nazionali di frammentare le proprie grandi imprese energetiche. O meglio, di chiederlo prima di aver costruito quelle istituzioni, deleghe e mandati che potessero garantire la sicurezza di approvvigionamento dell'Unione europea, attraverso lo strumento della negoziazione unificata. Un percorso incompiuto, le cui carenze sono state evidenziate dalla crisi del gas, e prima ancora dai contraccolpi degli attentati dell'11 settembre 2001, con i conseguenti rincari del prezzo del petrolio, il cui andamento si è fatto via via sempre più incerto.

È divenuto così evidente che né gli incentivi, né le raccomandazioni di Bruxelles avevano prodotto i risultati auspicati. Ma era utopistica l'aspettativa. E i risultati di alcune politiche proposte dalla Commissione mostrano che inadeguati erano non solo gli strumenti, ma la stessa strategia complessiva¹⁹. Bastano alcuni esempi – come

crescente. In ipotesi *business as usual*, si prevede un aumento delle importazioni di fonti primarie dal 50 per cento dei consumi energetici di oggi al 65 per cento nel 2030; per il gas in particolare le importazioni sono previste crescere dal 57 per cento dei consumi di oggi all'84 per cento nel 2030; per il petrolio dall'82 per cento al 93 per cento.

¹⁹ Il quadro di riferimento è dato dagli emendamenti alle direttive 54/03 e 55/03, dagli emendamenti ai Regolamenti elettrico e gas (1228/03 e 1775/05) e dal Consiglio europeo del 23-24 marzo 2006 che ha riproposto tre obiettivi: 1) aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; 2) assicurare la competitività delle economie europee e la sostenibilità dell'approvvigionamento energetico; 3) pro-

l'esperienza della programmazione dei *transeuropean networks (ten-e)*, le reti energetiche transfrontaliere per facilitare il collegamento tra i mercati nazionali – a evidenziare le conseguenze della contraddizione tra strategia europea e politiche nazionali²⁰. E basta l'altra esperienza della strategia di migliorare l'approvvigionamento del gas con la costruzione di rigassificatori a svelare problemi analoghi nel settore del gas.

Vediamo infatti la complessa architettura procedurale dei *ten-e*: una politica di incentivi volta a rafforzare i collegamenti transfrontalieri delle reti di trasmissione dell'energia elettrica all'interno del continente europeo, allargando così il mercato elettrico di riferimento. Ebbene: a distanza di dieci anni non ha raccolto che un decimo dei risultati sperati. E vediamo il tentativo di importare gas liquido per via marittima attraverso la diffusione sul territorio di rigassificatori, in modo da affrancare i paesi importatori di gas dalla dipendenza da un esiguo numero di produttori e dalle reti di conduzione, in particolare dalla Russia. Ha avuto risultati ugualmente minimi.

Lasciando da parte l'utopia, è evidentemente difficile convincere le imprese energetiche a compiere investimenti in infrastrutture di trasmissione transfrontaliere, col risultato di ampliare quei mercati nazionali da cui oggi estraggono cospicui profitti di oligopolio. L'unica via sarebbe

muovere la sostenibilità ambientale. Il Consiglio europeo di dicembre 2006 ha quindi confermato l'impegno alla realizzazione di un mercato interno interconnesso, estendendo le relazioni ai paesi vicini, alla Comunità dell'Energia dell'Europa sud-orientale. Attualmente, la direttiva 2005/89/CE fa obbligo alle autorità nazionali di regolamentazione di riferire annualmente alla Commissione in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento nel settore dell'elettricità; la direttiva 2004/67/CE di riferire in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas e all'inquadramento normativo destinato a potenziare gli investimenti infrastrutturali.

²⁰ Le Reti Transeuropee dell'energia (*TEN – Energy*) riguardano i progetti di interesse comune definiti e regolamentati nel 1996 e aggiornati negli anni successivi, 1997, 1999, fino al 2003. V. «Trans-European Energy Networks. Policy and Action», Lux. 1997 e http://europa.eu.int/comm/ten/energy/legislation/index_en.html.

quella di coinvolgere queste stesse imprese e i governi nazionali in un'adesione convinta ai vantaggi che potrebbero trarre nel medio periodo dall'unificazione del mercato europeo dell'energia: in termini di strategie di sicurezza; di potere contrattuale condiviso; di approvvigionamento a costi più competitivi; di allargamento delle prospettive di crescita; di sinergie aziendali vantaggiose nell'innovazione, nella ricerca e nel trasferimento delle tecnologie più avanzate. In sintesi, nei vantaggi di lungo orizzonte che il completamento dei processi di liberalizzazione porterebbe all'industria europea, anche in termini di competitività.

Taluni imputano la causa di questi fallimenti nell'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione dal bilancio europeo per cofinanziare i progetti: una carenza che è stata in effetti lamentata da molti. Altri sono ricorsi alla sindrome «*nimby*» (mutuata dall'espressione americana «*not in my back yard*»), che ha ostacolato in particolare la costruzione di rigassificatori. E gli ostacoli posti dagli enti territoriali (la sindrome «*nimby*») mostrano in effetti quanto sia importante la *governance* dei processi. Cioè, il coordinamento dei diversi livelli di governo e la condivisione e comunicazione delle strategie energetiche del paese: cosa particolarmente importante ad esempio per l'Italia.

Tutto vero. Ma le vere difficoltà sono a monte, e riguardano la politica di sicurezza energetica e la mancanza di un mandato europeo in questo ambito. Se la responsabilità di garantire ai cittadini l'approvvigionamento di gas da cui dipende la sicurezza energetica del paese è lasciata in capo ai soli governi nazionali e, per storia economica recente, dal secondo dopoguerra, questo onere è stato affidato dai governi alle grandi imprese nazionali (gli ex monopolisti pubblici), queste imprese sono i soggetti deputati a stipulare i contratti con i paesi produttori, fuori dai confini dell'Europa, in particolare con la Russia, la Nigeria, l'Algeria, il Turkmenistan, l'Azerbajan. E sono i governi nazionali da soli, con le loro imprese, ad accollarsi i rischi cui l'uso politico di fonti primarie e l'instabilità dei paesi di transito li espone. A ciò si aggiunge

l'assenza di regole e garanzie sovranazionali per l'accesso alle reti. Perfino la Carta dell'energia, il documento che dovrebbe garantire la reciprocità dei comportamenti tra stati e l'accesso alle reti da parte dei paesi terzi, è tuttora in attesa di ratifica da parte della Russia. Una Russia che può dunque ben scegliere di mantenersi le mani libere, nelle sue contrattazioni bilaterali con le imprese nazionali dei paesi europei. Fino ad ora la strategia di queste imprese è stata quella di sottoscrivere contratti bilaterali con i grandi monopolisti del gas nella parte *upstream* della filiera produttiva, in particolare con la Russia. E questa strategia i governi l'hanno condivisa, in modo più o meno aperto.

All'insicurezza politica, tuttavia, si è aggiunta ora anche l'insicurezza economica sulla disponibilità dell'offerta. Di fronte al nuovo programma di Putin per diversificare le esportazioni aumentando la quota diretta in Asia ci si chiede oggi se la Russia sarà in grado di far fronte alla crescente domanda interna, pur continuando ad esportare la quantità di gas richiesta dall'Europa. Ci si chiede anche se la strategia di Putin di nazionalizzare e utilizzare l'energia come strumento prioritario di politica estera sia compatibile con la politica di investimenti necessaria allo sviluppo del settore. Dal momento che il prezzo del gas è correlato a quello del petrolio, gli insufficienti investimenti nel periodo di bassi prezzi degli anni Novanta non hanno infatti consentito di rendere più efficiente l'estrazione e più funzionali le infrastrutture di rete. D'altra parte nel periodo di prezzi elevati l'extraprofitto sul gas era stato utilizzato per compensare la mancata crescita del reddito [Gaddy e Ickes 2002]²¹.

²¹ Simile è il quadro per il petrolio, di cui la Russia è il secondo produttore mondiale dopo l'Arabia Saudita, con una media che nel 2007 è stata di circa 9,5 milioni di barili al giorno. Il Ministro dell'economia russo ha infatti reso nota una programmazione che vedrebbe salire a 1/3 la quota delle esportazioni di petrolio verso i paesi asiatici, modificando radicalmente una situazione come quella attuale, in cui 90 per cento delle esportazioni è diretto ai paesi europei.

Di fronte a queste difficoltà, i governi dei paesi europei e le loro imprese hanno provato a negoziare un aumento della durata dei contratti di approvvigionamento; un esempio noto è quello dell'Italia, col governo italiano e l'Eni impegnati a cercare di procrastinare i contratti in scadenza. In effetti Putin ha concesso ai paesi europei una proroga di 10-15 anni, assicurandosi così nel 2006 extra-profitti di circa 39 miliardi di euro²². Questi contratti, tuttavia, essendo strutturati nella forma di *take or pay*, richiedono una rigida programmazione di lungo periodo da parte dell'acquirente, che sarà comunque tenuto a pagare le quantità acquisite, anche se non ritirate fisicamente.

Anche per questo motivo l'apertura del mercato del gas che si può attivare con la costruzione di rigassificatori rappresenta invero nel lungo periodo un modello alternativo di programmazione, in grado di introdurre flessibilità e concorrenza nell'offerta, diversificando le fonti e i paesi fornitori; ma nell'immediato introducendo flessibilità nella domanda, entrerebbe in contraddizione con le politiche di sicurezza energetica nazionale, indebolendo la forza negoziale delle grandi imprese, tenute a pagare in ogni caso l'offerta predeterminata, rispetto a pochi produttori tra i quali spicca Gazprom.

A ciò bisogna aggiungere una riflessione sul modo in cui i rigassificatori si inseriscono in un processo molto articolato: cioè, costruire una strategia complessiva sulle diverse fasi in cui coinvolgere diversi soggetti e diversi paesi nella filiera del gas. Pensati per rendere più flessibile l'offerta di gas, i rigassificatori hanno in effetti avuto risultati assai deludenti del tentativo di unificare il mercato europeo dell'energia attraverso percorsi virtuosi e incentivati, come è avvenuto per *ten-e*. Anche in questo caso, non c'è stata solo la carenza di finanziamenti adeguati. È emerso soprattutto un radicale contrasto tra la visione europea di medio-lungo periodo da un lato e gli obiettivi dei soggetti

²² Mentre ha mantenuto con i paesi Cis la politica di stipulare contratti annuali, a prezzi assai meno onerosi.

che verso tali orientamenti comuni dovrebbero attuare le strategie di impresa dall'altro.

4. *Il rapporto tra l'Europa e il resto del mondo*

Su queste difficoltà si è innestato un terzo aspetto di crisi, che tuttavia potrebbe anche aprire nuove prospettive; il problema della sostenibilità ambientale²³. Su questo terreno l'Europa ha conquistato per sé un ruolo di *leadership*. Anche se i risultati sono stati finora più rilevanti dal punto di vista politico, col ruolo trainante giocato negli Accordi di Kyoto, che non su quello strettamente ambientale, di contenimento delle emissioni inquinanti per il pianeta²⁴.

È dunque ora essenziale pensare agli interessi dell'Ue, ma senza dimenticare il ruolo che l'Europa può svolgere

²³ Con i Trattati di Maastricht (1993) e di Amsterdam (1999) si erano poste le basi giuridiche per la politica comunitaria dell'ambiente (articoli 174-176 (Titolo XIX) del Trattato CE). Il Trattato di Amsterdam ha rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile e posto tra le priorità assolute della Comunità la protezione dell'ambiente. Nel 1993 è stata inoltre istituita una Agenzia europea dell'ambiente, con sede a Copenaghen, con il compito di fornire informazioni attendibili e comparabili sull'ambiente ai responsabili e al pubblico. Il Consiglio europeo di primavera (8-9 marzo 2007) ha impresso un ulteriore slancio alla politica europea di lotta ai cambiamenti climatici, sottolineando la stretta interdipendenza con la politica energetica e il ruolo-guida dell'Unione europea.

²⁴ Il IV Rapporto sui Cambiamenti climatici delle Nazioni Unite, punto di riferimento per le politiche di miglioramento delle condizioni climatiche, ha indicato che entro la metà di questo secolo le emissioni globali di gas inquinanti dovrebbero essere ridotte di almeno la metà rispetto al 1990, per arrestare la crescita di riscaldamento del pianeta. La riduzione del 20 per cento delle emissioni europee prevista con un impegno unilaterale per il 2020, corrisponde a meno del 4 per cento della riduzione richiesta su scala globale. Si calcola che nel 2020 le emissioni di CO₂ saranno superiori di oltre il 60 per cento ai livelli del 1990, soprattutto a causa dell'aumento della domanda di energia mondiale, sostenuta dai combustibili fossili, che vede Cina, Stati Uniti e India ai primi tre posti [Skinner 2006].

nel nuovo scenario multipolare che si va delineando, con l'adesione a regole condivise e la promozione di negoziati multilaterali. Anche sul piano internazionale, il terreno delle istituzioni cui demandare la responsabilità di accompagnare il processo è cruciale. Bisogna certamente superare la prassi del *divide et impera*, tipica della contrattazione bilaterale spesso seguita dall'amministrazione americana nei confronti dei paesi produttori di fonti primarie dell'America Latina e dell'Asia, o l'approccio strategico-militare con i paesi produttori del Medio Oriente.

È ugualmente indispensabile promuovere lo sviluppo dei paesi più poveri. Come è noto, oggi ci sono 2,5 miliardi di persone che producono energia con combustibili a legna, rifiuti vegetali e concime, facendo un uso assai nocivo delle biomasse, così come c'è un altro miliardo di persone del tutto privo di risorse energetiche. Neppure per l'Africa esiste una strategia unitaria europea in grado di confrontarsi con la nuova aggressiva politica della Cina (si pensi ad esempio allo scambio politico stretto con l'Angola grazie al quale la Cina ha acquisito diritti di esplorazione *off-shore* in cambio di prestiti; o quello con la Nigeria, che ha concesso diritti di esplorazione *off-shore* all'impresa di Stato cinese in cambio di strade e infrastrutture).

Anche i meccanismi flessibili previsti dagli Accordi di Kyoto (*Joint Implementation* e *Clean Development Mechanisms*), volti a promuovere investimenti per la produzione e l'uso di «energia pulita» in partenariato tra imprese di paesi industrializzati che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto (e dunque elencati nell'*Annex 1*) e paesi in via di sviluppo, (fuori dall'*Annex 1*), richiederebbero un'architettura e istituzioni dedicate, oltre a una strategia europea ben più attiva e coordinata.

Entro il 2030 l'*Energy Outlook* 2007 prevede un'esigenza di investimenti dell'ordine di 22.000 miliardi di dollari, su cui la sola Cina peserebbe per quasi 4.000 miliardi. Naturalmente ciò pone il problema di chi finanzia questi investimenti, in presenza di grandi incertezze su quadro politico e regole e prezzi delle fonti primarie, tali da turbare le decisioni di lunghissimo periodo. Le

istituzioni finanziarie internazionali sono evidentemente le prime a dover dare risposte.

Anche su questo terreno l'Europa tende a far valere la prevalente impostazione multilaterale di cui è portatrice. Lo si è visto a Bali, dove per la prima volta i Ministri delle finanze si sono convocati nell'ambito di un incontro negoziale allo scopo di definire regole e strumenti finanziari per il dopo-Kyoto. Lo si vede negli accordi firmati a Lisbona nell'ottobre scorso da un nucleo di paesi europei da cui è nato l'*International Carbon Partnership* (Icap). Alla base dell'accordo è proprio l'idea che si possa costituire un fondo comune derivante da un mercato delle emissioni più esteso di quello attuale e tale da costituire una base di finanziamento importante sia per i trasferimenti tecnologici, sia per gli interventi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici a favore dei paesi più svantaggiati; ma anche in attuazione dei principi della teoria economica secondo cui è necessario dare un prezzo all'esternalità negativa della produzione di emissioni inquinanti, se si vogliono ridurre i comportamenti di *free riding* industriale. L'impostazione multilaterale degli accordi trova consensi: è rilevante che abbiano firmato l'accordo anche alcuni stati americani (quali lo stato di New York, New Jersey e California), che premono sull'Amministrazione federale, affinché partecipi ai nuovi accordi multilaterali lanciati dall'Europa, correggendo la posizione di rifiuto espressa nei confronti del Protocollo di Kyoto.

Per sua natura il problema energetico/ambientale reclama infatti soluzioni globali concertate. Il metodo, a sostegno del multilateralismo e di appoggio al ruolo delle Nazioni Unite per la gestione e la guida del percorso di negoziazione globale del dopo Kyoto, ha portato risultati positivi; tra essi si annovera la partecipazione al tavolo dei negoziati anche dei paesi industrializzati che non avevano aderito agli Accordi di Kyoto, come Stati Uniti e Canada²⁵,

²⁵ Ad essi si aggiunge l'Australia, la quale ha aderito al Protocollo di Kyoto proprio in prossimità degli incontri di Bali.

il coinvolgimento attivo di Cina e India, i paesi che danno il maggiore contributo alla crescita di emissioni sul pianeta, ma anche di Indonesia, Malesia dei paesi dell'Africa e dell'America Latina. E proprio questi ultimi hanno costretto i paesi industrializzati a prendere sul serio l'inserimento nei negoziati di programmi anche finanziari di adattamento e mitigazione nei confronti del cambiamento climatico, di sostegno al trasferimento di tecnologie meno inquinanti e alle politiche di contrasto alla deforestazione.

L'Unione europea ha al suo attivo un percorso significativo e di *leadership* quanto ai metodi, ma purtroppo assai più debole nei contenuti e nell'efficacia delle politiche. Di conseguenza, non è dunque chiaro se essa riuscirà a mantenere il proprio ruolo di guida «multilateralista» verso paesi come il Giappone, il Canada o i paesi asiatici.

L'Amministrazione americana, d'altra parte, è ora attiva nel costruire intese diverse, basate su una dimensione imprenditoriale, attraverso accordi bilaterali e interventi improntati al pragmatismo, la costruzione di partenariati pubblico-privati per sostenere la convenienza ad investire in nuove tecnologie e la promozione di sviluppi industriali eco-compatibili, attivati direttamente dalle imprese.

Il problema di *governance* dei processi è ben chiaro nella contrapposizione, in sé sterile, tra una visione americana definita «bottom up» ed una europea, «top down», del processo di aggiustamento in atto. Riuscirà il dopo-Kyoto ad attrarre nella sfera degli Accordi multilaterali Stati Uniti, paesi asiatici e paesi più poveri, attraverso quella strategia, condivisa sotto l'egida delle Nazioni Unite (nell'Unfccc), di definire una responsabilità comune e impegni ed oneri differenziati per i diversi paesi? Se sì, l'Europa avrà allora contribuito a segnare una tappa importante. Il processo di aggiustamento non può infatti prescindere dal ruolo di istituzioni dedicate anche sul terreno internazionale. Ma proprio sul piano internazionale l'Europa rischia nel frattempo la perdita di credibilità, per non essere riuscita a rimettere ordine entro i propri confini e per non aver saputo dare una chiave di sviluppo industriale ai problemi ambientali.

In conclusione, ci sono due nodi che l'Unione europea deve affrontare in tempo, senza rimanere ancorata a vecchi schemi. Primo: mettere ordine nelle proprie istituzioni. Cioè, dare precise deleghe e un mandato al Consiglio in materia energetica; creare un coordinamento europeo dei Regolatori; dotarsi degli strumenti di intervento e controllo per creare davvero le premesse di un mercato unico. Secondo: individuare non solo il ruolo dell'Europa nelle negoziazioni internazionali, ma anche i contenuti di una strategia industriale che coinvolga imprese e investitori per costruire il dopo-Kyoto. Il tempo degli impegni unilaterali per ridurre le emissioni di gas serra da parte dell'Unione è davvero finito, e su questo aspetto vale la pena di spendere ancora un'ultima riflessione.

Attivandosi con il proprio impegno unilaterale per promuovere l'ottica della responsabilità condivisa e di oneri differenziati tra i paesi, l'Europa ha manifestato la propria migliore capacità di *leadership*, la vocazione a promuovere uno sviluppo sostenibile per i paesi più poveri. La visione incardinata sulla necessità di promuovere politiche integrate per energia e ambiente ha colmato il vuoto iniziale lasciato dal disinteresse dell'amministrazione americana sul tema dell'inquinamento; ha contribuito a superare la politica del *divide et impera* nella strategia americana per la sicurezza energetica, imperniata sul potenziamento delle relazioni militari da un lato, in Medio Oriente, e sulla contrattazione bilaterale dall'altro, in America Latina e nel Pacifico, con i paesi produttori di fonti primarie.

È importante che questo sforzo continui, rafforzando il ruolo delle istituzioni internazionali, anche finanziarie, per avviare il trasferimento delle tecnologie e un sostegno coordinato allo sviluppo dei paesi più poveri. Ottenuti questi risultati politici, tuttavia, resta il nodo dell'efficacia delle politiche. È noto che su questo terreno gli Accordi di Kyoto danno un contributo quasi insignificante. Per quanto riguarda strumenti e politiche l'Europa commetterebbe un grave errore se non si aprisse allo spettro di possibilità di intervento, elaborate ad esempio dall'amministrazione americana, per facilitare la cooperazione tra imprese.

L'innovazione tecnologica appare la chiave di volta per affrontare e risolvere i problemi di sicurezza energetica e ambientale con cui si confrontano i paesi industrializzati. Il contributo delle imprese è centrale. Strumenti di mercato, come il mercato dei certificati di emissione, soprattutto se esteso su scala globale, sono certamente nel breve/medio periodo importanti per dare un prezzo al biossido di carbonio e costringere le imprese a internalizzare queste esternalità negative. Ma quest'ottica deve coniugarsi con una strategia per promuovere e facilitare investimenti di lungo periodo, per attivare un motore di trasformazione e sviluppo industriale. Richiede ingenti finanziamenti, cooperazione tra imprese, tra sfera pubblica e privata, tra paesi europei e paesi in via di sviluppo. È assai più dell'imposizione di tetti alle emissioni concepita dalla Commissione.

La percezione dei limiti imposti dalla sostenibilità ambientale, che richiedono uno sviluppo tecnologico mirato, è un'occasione di crescita che l'Europa non può perdere o trascurare per mantenere il proprio ruolo nello sviluppo economico mondiale. È una via che i paesi industrializzati potrebbero in parte percorrere insieme, cooperando per consentire a paesi come Cina e India di compiere il salto tecnologico che la tutela del pianeta impone, per contribuire a far uscire dalla povertà i paesi più poveri. Ma ancora non si vedono che segni occasionali di una sensibilità condivisa in questa direzione.

A questo proposito richiede qualche riflessione anche il «terzo pacchetto» integrato di politiche energetiche e ambientali emerso dal Consiglio europeo di primavera, il quale fissa impegni vincolanti di una riduzione del 20 per cento per il tetto delle emissioni di gas inquinanti (CO₂) rispetto ai valori del 2005 e un aumento al 20 per cento della quota di fonti rinnovabili nel mix di fonti primarie utilizzate dagli stati membri; impone un aumento dell'uso di biocarburanti al 10 per cento dei combustibili utilizzati e richiede infine un miglioramento consistente dell'efficienza energetica.

L'impostazione integrata per coniugare politiche ambientali e politiche energetiche, come si è detto, è impor-

tante; ma la sua applicazione resa nota dalla Commissione il 23 gennaio scorso suscita non poche perplessità. Infatti, da un lato il vincolo del 20 per cento nell'uso di fonti rinnovabili imposto ai paesi membri mette in luce il tentativo della Commissione di indirizzare la politica energetica dei governi nazionali in modo diretto, sotto la spinta dell'urgenza di mitigare gli effetti dell'inquinamento energetico sui cambiamenti climatici. Dall'altro, questa misura si scontra anche con le difficoltà negoziali della suddivisione degli impegni a livello nazionale (*burden sharing*) tra i paesi membri, di fronte a realtà nazionali così differenziate. Nella prima fase degli Accordi di Kyoto, il meccanismo decentrato del *burden sharing* per l'allocatione dei diritti di emissione tra stati membri è infatti fallito soprattutto per queste carenze, mostrando tutti i limiti del rapporto tra l'Unione e gli stati nazionali nell'attuazione della politica energetica.

È bene essere consapevoli che istituzioni e strumenti disponibili sono ancora oggi inadeguati rispetto agli obiettivi prefigurati. Il difetto istituzionale si ripercuote sugli stessi risultati economici delle strategie e delle politiche dell'Unione, rischiando di rendere gli impegni assunti irraggiungibili. Ma i costi per i paesi membri si prospettano assai rilevanti e soprattutto diseguali. La distribuzione delle quote nazionali, relativa all'obiettivo del 20 per cento di riduzione delle emissioni, non si basa infatti su una visione di sviluppo industriale, che dia una qualche garanzia di sostenibilità e di successo agli impegni assunti. Il diverso impatto sui costi industriali che queste misure riversano sui paesi membri è del tutto trascurato²⁶.

²⁶ La Commissione ha presentato il 10 gennaio 2007 un articolato pacchetto di proposte che ha costituito la base delle conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 marzo in materia di energia e ambiente. I Capi di stato e di governo hanno approvato una strategia integrata – per gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sicurezza degli approvvigionamenti e competitività delle economie europee – nel Piano d'Azione per una «Politica energetica per l'Europa». Il Consiglio europeo ha sottolineato il ruolo-guida dell'Unione europea nella protezione internazionale del clima da affrontare nel quadro delle Nazioni Unite, per

Il problema cruciale è che una strategia europea stringente e ancora unilaterale nei contenuti, noncurante del suo impatto sulla competitività delle imprese, offre il fianco a soluzioni di delocalizzazione industriale verso paesi ancora privi di obiettivi vincolanti in materia ambientale, primi fra tutti la Cina, o l'India, che sono assai meno efficienti nel rispetto dei criteri ambientali; la loro produzione industriale, per le stesse merci, genera maggiori emissioni inquinanti di quella dei paesi europei. Di conseguenza, nell'ottica globale che il problema ambientale necessariamente impone, questa politica molto onerosa per alcune industrie europee, rischierebbe di non portare alcun miglioramento degli obiettivi, né un contenimento delle emissioni inquinanti nel pianeta.

In altri termini, il pacchetto energia/ambiente appena varato dalla Commissione, così attento a rispettare indicatori oggettivi e inconfutabili come il Pil *pro capite* nel calcolo degli impegni nazionali, sembra più improntato ad una logica burocratica amministrativa che non allo sforzo di attivare un motore di innovazione tecnologica nel settore energetico e di rinnovamento nell'industria europea, facilitando partenariati per la ricerca, trasferimenti tecnologici, la sperimentazione di nuovi percorsi industriali che la sfida ambientale potrebbe avviare.

D'altronde, in termini di efficacia delle politiche, rimane il fatto che anche se lo sforzo oneroso compiuto unilateralmente dall'Unione europea andasse a buon fine, al 2020, pur ipotizzando un'improbabile crescita zero

un accordo per il periodo successivo al 2012 (post-Kyoto). Il Consiglio ha assunto infine l'impegno unilaterale a ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20 per cento entro il 2020 rispetto al 1990, esprimendo disponibilità a innalzare l'obiettivo al 30 per cento, qualora gli altri paesi sviluppati e i Pvs economicamente più avanzati facciano la loro parte. Per le rinnovabili, il Consiglio europeo ha approvato due obiettivi vincolanti, da raggiungere entro il 2020: una quota del 20 per cento sul consumo totale di energia dell'Ue e un livello minimo di bio-combustibili del 10 per cento sul consumo totale dei trasporti, per tutti gli stati membri. Per l'efficienza energetica, si prevede di risparmiare il 20 per cento del consumo rispetto alle stime per il 2020.

nell'andamento delle emissioni del resto del mondo, esso inciderebbe per un valore inferiore al 4 per cento degli obiettivi globali, uniformemente calcolati dalle agenzie internazionali e dagli scienziati delle Nazioni Unite, per stabilizzare la crescita dell'inquinamento ambientale e del riscaldamento del pianeta.

5. Conclusioni

Il problema della *governance* nella politica europea dell'energia è diventato ancor più centrale. Sia per l'emergenza sicurezza in materia di approvvigionamento delle fonti primarie di energia, sia per l'emergenza ambientale in materia di surriscaldamento del pianeta per l'eccesso di emissioni dei gas a effetto serra. Parlando con una voce sola, l'Unione europea è riuscita a svolgere un importante ruolo di *leadership* per sensibilizzare il pianeta agli Accordi di Kyoto; per propugnare un metodo e una visione basati su accordi multilaterali. Ma ciò non ha coinciso con un'analoga efficacia delle politiche. Per questo, l'Unione ha ancora bisogno di istituzioni che abbiano in materia energetica deleghe chiare.

L'Unione europea dovrà necessariamente rafforzare le proprie istituzioni, se vuole superare la contraddizione di cui oggi soffre e che impedisce nei fatti la costruzione di un mercato unico. Come prima tappa di una strategia per la sicurezza, l'Unione chiede la liberalizzazione e l'apertura dei mercati, in modo da costruire un mercato europeo dell'energia. Ma questa liberalizzazione e questa apertura non possono trovare l'adesione necessaria da parte di stati sui quali è pesato finora tutto l'onere di garantire la sicurezza di approvvigionamento energetico ai propri cittadini. Sono derivate divergenze nelle politiche nazionali dei governi, impegnati nel sostegno più o meno esplicito ai rispettivi campioni nazionali. E comportamenti di *free riding* nella negoziazione con i produttori. E, in conclusione, un circolo vizioso che indebolisce l'Unione europea nella contrattazione internazionale.

D'altra parte, e qui è lo snodo centrale, solo la consapevolezza che il mercato unico offre un valore aggiunto potrebbe convincere i governi nazionali ad aderire senza reticenze al piano europeo di apertura dei mercati dell'energia, con la convinzione che il mercato unico rappresenti un'esternalità positiva ai mercati nazionali in termini di maggiore sicurezza. Ma per arrivare a ciò servono istituzioni in grado di accompagnare e coordinare la liberalizzazione dei mercati nazionali, che diano garanzie sul piano delle regole e dei comportamenti a quelle imprese che sono chiamate ad aprirsi alla concorrenza e ad investire in questo mercato. Gli anni recenti hanno mostrato con tutta evidenza quanto sia illusorio pensare di poter coprire il vuoto istituzionale di un Consiglio senza mandato e di un Regolatore europeo addirittura assente, semplicemente con l'estendere in modo improprio i compiti e le funzioni dell'Autorità antitrust.

La seconda tesi avanzata in queste pagine è che l'Unione europea, che pure ha svolto un ruolo di rilievo nel promuovere e sostenere in campo internazionale una visione multilaterale delle politiche per l'energia e i cambiamenti climatici, non sarà in grado di mantenere questo ruolo e tanto meno di assolvere agli impegni assunti in termini di fonti rinnovabili, di riduzione delle emissioni e di biocarburanti, se non avrà saputo prima mettere ordine in casa propria. Né d'altra parte i paesi membri potranno affrontare in ordine sparso la concorrenza dei paesi asiatici, la cui domanda in crescita preme sulle stesse dotazioni di fonti primarie. Le istituzioni europee dovranno dunque svolgere nei prossimi anni un ruolo indispensabile, se vogliamo evitare che nella politica energetica prevalga la frammentazione degli interessi.

Ma l'assetto istituzionale è una condizione necessaria e tuttavia non sufficiente, per attivare un gioco cooperativo in materia energetica. Dai risultati delle politiche lanciate dalla Commissione, si coglie come il focus di queste politiche sia ancora troppo lontano dal fine di avviare un motore di sviluppo industriale nel settore dell'energia e non solo. L'innovazione tecnologica, è questa la terza con-

clusione, appare la chiave di volta per affrontare e risolvere i problemi di sicurezza energetica e ambientale con cui si confrontano i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo. Il contributo delle imprese è centrale. È questa impostazione, alla base della contrattazione bilaterale con imprese e governi, che anima i contenuti della politica americana. Ma è una via che i paesi industrializzati potrebbero percorrere sotto l'egida di un multilateralismo necessario, cooperando per consentire a paesi come Cina e India di compiere il salto tecnologico che la tutela del pianeta impone, per contribuire a far uscire dalla povertà i paesi più poveri.

È questa, anche per i paesi industrializzati, un'occasione di crescita che l'Europa non può perdere. Ma ancora non si vedono che segni occasionali di una sensibilità condivisa.

L'Europa, anche dopo il Trattato di Lisbona, appare un'istituzione in fieri, ancora in cerca del suo approdo finale. Il presente volume affronta gli interrogativi di fondo dell'integrazione europea, quali si delineano all'inizio del nuovo secolo, con una serie di saggi raggruppati in tre sezioni: economia e consenso, proiezione internazionale e quadro istituzionale. In sintonia con i motivi ispiratori dell'associazione EuropEos, che ha promosso la ricerca, il libro raccoglie voci di economisti, giuristi e studiosi della politica, diverse per strumenti e metodi di indagine, talora anche discordanti, ma accomunate da un medesimo sentire europeo. «Nel dubbio, per l'Europa»: il sottotitolo del volume, che riprende il tema del saggio introduttivo, non è evidentemente casuale.

Stefano Micossi, direttore generale di Assonime (Associazione italiana tra le società per azioni), dal 1991 è professore di Economia al Collegio d'Europa a Bruges. Consigliere di amministrazione del CEPS (Centre for Economic Policy Studies) di Bruxelles e della Banca Nazionale del Lavoro - BNP Parisbas, membro del Consiglio Generale delle Assicurazioni Generali, è editorialista de «Il Sole 24 Ore» e redattore de «La Voce» e di «Project Syndicate». Ha al suo attivo numerose pubblicazioni in materia di politiche economiche e istituzioni, con particolare attenzione ai temi europei.

Gian Luigi Tosato, professore ordinario di Diritto internazionale dal 1976, insegna attualmente Diritto dell'Unione europea nella facoltà giuridica dell'Università di Roma «La Sapienza». È stato visiting scholar presso la Michigan University (1973) e la Stanford University (1974-1975). Membro del Comitato esecutivo dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e del Comitato scientifico dell'Associazione Italiana dell'Arbitrato (AIA), è autore di numerose pubblicazioni di diritto internazionale ed europeo. È Presidente della Fondazione italiana LM Ericsson.

€ 29,00

Grafica: Alberto Bernini

ISBN 978-88-15-12674-0



9 788815 126740