

XVI legislatura

La politica energetica dell'Unione europea

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 109

Gennaio 2009

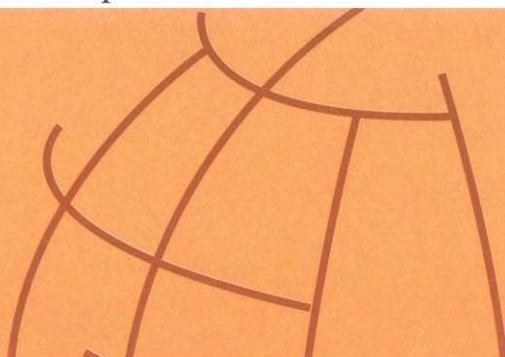


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

La politica energetica dell'Unione Europea

A cura di Arianna Checchi dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 109

gennaio 2009

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

LA POLITICA ENERGETICA DELL'UNIONE EUROPEA

di Arianna Checchi

Gennaio 2009

La politica energetica dell'Unione Europea

di Arianna Checchi*

Negli ultimi anni si è notevolmente intensificato il dibattito europeo sugli obiettivi e gli strumenti delle politiche energetiche. È cresciuta infatti la preoccupazione per gli alti prezzi del petrolio e del gas naturale, e per la dipendenza dei paesi dell'Unione Europea dalle importazioni di idrocarburi provenienti da un numero limitato di paesi, e per il riscaldamento del pianeta.

Per far fronte a queste sfide, l'UE ha avanzato numerose proposte che, al momento, convergono nella strategia detta del '20-20-20 entro il 2020':

- a) riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ rispetto ai livelli del 1990;
- b) aumento dell'efficienza energetica pari al 20% del consumo totale di energia;
- c) incremento della quota del consumo energetico proveniente dalle energie rinnovabili fino al 20% del totale.

Benché questi obiettivi siano stati riaffermati dal Consiglio europeo dell'11-12 dicembre l'attuale crisi economica mondiale, il recente calo del prezzo del petrolio e le rinnovate tensioni tra Russia e Ucraina sulle forniture di gas potrebbero indurre l'UE, già nei prossimi mesi, a rivedere alcuni aspetti della sua politica energetica.

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, l'Unione Europea agisce su due fronti, uno interno e l'altro esterno.

Sul piano interno, l'UE ha adottato una serie di misure volte a contenere la domanda di energia – favorendo il risparmio e l'efficienza energetica – e a sviluppare l'offerta interna (non importata), in particolare attraverso le fonti rinnovabili. I risultati, tuttavia, non sembrano per ora in linea con le ambizioni.

Sul piano esterno l'Unione punta a una diversificazione delle forniture con l'obiettivo di ridurre la dipendenza di molti stati membri da un unico produttore, la Russia (ciò vale soprattutto per le forniture di gas). A questo scopo, l'UE ha intavolato 'dialoghi regionali' con vari paesi. Tuttavia, la tendenza degli stati membri a privilegiare i rapporti bilaterali con i paesi fornitori di energia limita la capacità d'azione dell'Unione.

Le difficoltà che l'UE incontra nel dotarsi di una politica energetica comune dipendono anche dall'assenza di un autentico mercato unico dell'energia. La Commissione ha fatto numerosi sforzi in questo senso, concentrandosi in particolare sul problema della separazione delle attività di produzione da quelle di distribuzione (il c.d. *unbundling*). Le sue proposte hanno però incontrato la forte resistenza di alcuni stati membri, soprattutto Francia e Germania, che spingono per soluzioni meno drastiche.

Le politiche energetiche europee sono legate alle politiche ambientali a filo doppio. L'Unione sostiene 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. Ha però incontrato crescenti difficoltà a conciliare le sue alte ambizioni in tema ambientale con le esigenze di crescita dell'industria europea. Quest'ultima lamenta il rischio di perdere competitività a vantaggio di industrie di altri paesi su cui non gravano restrizioni simili. La grave crisi economica in corso, riducendo i margini di investimento delle imprese, ha ulteriormente complicato le cose. L'accordo raggiunto al vertice europeo dell'11-12 dicembre, che fa ampie concessioni all'industria per quanto riguarda le emissioni, riflette queste difficoltà. Esso tuttavia testimonia anche della volontà dell'UE di mantenere un alto profilo internazionale nel contrasto ai cambiamenti climatici, in vista della conferenza di Copenhagen del dicembre 2009 in cui si tenterà di raggiungere un compromesso su un nuovo accordo internazionale sul clima.

* L'autrice è ricercatrice presso il Centre for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles.

Indice

Introduzione	pag.	7
1. Priorità e obiettivi della politica energetica europea	"	7
2. Le strategie di domanda e offerta a livello europeo	"	8
3. La dimensione esterna della politica energetica europea	"	10
4. Il mercato interno dell'energia	"	14
5. La lotta contro il cambiamento climatico	"	16
Conclusioni	"	17

La politica energetica dell'Unione Europea

di Arianna Checchi

Introduzione

Il presente lavoro offre una panoramica sulla politica energetica dell'Unione europea. Il primo paragrafo ne illustra priorità e obiettivi. Il secondo esamina le strategie europee di contenimento della domanda di energia e miglioramento dell'offerta, che mirano a ridurre i costi e aumentare l'efficienza. Il terzo affronta il problema della forte dipendenza dell'UE dalle importazioni di idrocarburi fossili, provenienti soprattutto dalla Russia. Il quarto paragrafo fa il punto sullo stato di avanzamento del mercato unico europeo dell'energia e degli ostacoli che ancora si frappongono al suo completamento. Il quinto, infine, fa luce sugli sforzi dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas serra. Segue una breve conclusione.

1. Priorità e obiettivi della politica energetica europea

Le priorità della politica energetica dell'Unione Europea sono indicate nel *Libro verde sull'energia* pubblicato dalla Commissione europea nel 2006. Esse sono:

- a) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici (*security of supply*);
- b) limitare la dipendenza dalle importazioni di idrocarburi (*competitiveness*);
- c) coniugare le politiche energetiche con il contrasto al cambiamento climatico (*sustainability*).

Alla luce di queste priorità, il 10 gennaio 2007 la Commissione ha definito un pacchetto integrato di misure – il cosiddetto ‘pacchetto energia’ – che istituisce la **Politica energetica europea**. Le proposte della Commissione sono state appoggiate dai capi di stato e di governo dell'Unione i quali, in occasione del Consiglio Europeo del marzo 2007, hanno ufficialmente lanciato la cosiddetta **strategia del ‘20-20-20 entro il 2020’**. Più esattamente, si vogliono raggiungere, entro il 2020, i seguenti risultati:

- a) riduzione delle emissioni di CO₂ del 20% rispetto ai livelli del 1990;
- b) aumento dell'efficienza energetica pari al 20% del consumo totale di energia primaria;
- c) incremento della percentuale complessiva delle energie rinnovabili, portandola a circa il 20% del consumo totale dell'UE¹.

La Commissione ha elaborato numerose proposte di attuazione di questi obiettivi, la maggior parte delle quali sono contenute nel ‘*pacchetto energetico-climatico*’ del 23 gennaio 2008. Le proposte della Commissione sono state poi discusse dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che hanno il potere di co-decisione su queste materie. Il triplice obiettivo summenzionato non è stato rimesso in discussione, ma si è assistito al tentativo di ridurre la portata delle proposte della Commissione per venire incontro alle richieste del settore industriale, preoccupato dei costi delle misure previste anche alla luce della crisi economica in corso.

Il 13 novembre 2008 la Commissione ha inoltre reso pubblica una *Second Strategic Energy Review*, che contiene un nuovo gruppo di proposte, al momento ancora in via di definizione e di perfezionamento, volto a stabilire le priorità politiche della futura Commissione che verrà istituita nel settembre 2009. Nel complesso, la *Second Strategic Energy Review* tende a porre l'accento soprattutto sulle questioni di sicurezza energetica, integrando così le proposte relative al ‘20-20-20 entro il 2020’.

¹ Per raggiungere questo obiettivo si è deciso anche che ogni paese dell'Unione debba aumentare del 10% l'uso di biocarburanti nel settore dei trasporti entro il 2020.

2. Le strategie di domanda e di offerta a livello europeo

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, l'UE si muove su due diversi piani, uno interno (politiche di domanda e offerta) e uno esterno (relazioni con i paesi produttori e di transito, vedi § 3).

Sul piano interno, le istituzioni europee perseguono due obiettivi: a) il contenimento della domanda di energia degli stati membri e b) la promozione dell'autosufficienza energetica, soprattutto tramite lo sviluppo di fonti alternative ai combustibili fossili.

a) Contenimento della domanda di energia. Per quel che riguarda le politiche di domanda, l'impegno dell'UE si concentra soprattutto sull'efficienza e il risparmio energetico. Già da qualche anno l'Unione sta sviluppando una fitta rete di direttive volte a favorire l'efficienza energetica². Il Piano d'azione per l'efficienza energetica (2007-2012), adottato dalla Commissione il 19 ottobre 2006, ha inglobato queste direttive delineando un programma più compatto. In particolare, identificando importanti opportunità di risparmio nei settori dell'edilizia, delle industrie manifatturiere, della conservazione dell'energia e dei trasporti, il piano stabilisce l'obiettivo di ridurre entro il 2020 il consumo annuo di energia primaria del 20% rispetto alle proiezioni sul consumo energetico per quello stesso anno. La Commissione ha proposto oltre 85 misure che, a breve e medio termine, l'UE e gli stati membri dovrebbero mettere in atto per conseguire l'obiettivo. Tra queste ricordiamo il miglioramento dell'efficienza energetica degli elettrodomestici e delle altre apparecchiature energetiche; ulteriori progressi nella trasformazione dell'energia; l'efficienza nei trasporti; incentivi agli investimenti; lo sviluppo di programmi di formazione e di istruzione per sensibilizzare i cittadini sul tema del risparmio energetico; e infine la costituzione di una possibile *partnership* multilaterale in questo ambito.

La Commissione prevede che la riduzione del consumo del 20% possa permettere all'UE di contenere il previsto aumento della dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, di limitare l'impatto dei cambiamenti climatici e di generare un risparmio economico di circa cento miliardi di euro all'anno. Tuttavia, il Consiglio Europeo non ha reso vincolante quest'obiettivo così come invece accade per gli altri due obiettivi del '20-20-20'. Ciò indebolisce l'efficacia di questa iniziativa comunitaria. Una verifica effettuata dalla Commissione nel gennaio 2008 rilevava che l'impegno degli stati membri nell'elaborazione di piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica era stato, nel complesso, deludente. Ora si spera che le nuove proposte contenute nella *Second Strategic Energy Review* – come il rafforzamento e la semplificazione della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, la creazione di un sistema di emissione di certificati di rendimento, e l'estensione della portata di applicazione della direttiva sulla classificazione dei prodotti energetici – possano indurre i paesi membri a impegnarsi più seriamente.

b) Autosufficienza energetica. La strategia che promuove l'autosufficienza energetica si incentra sul potenziamento della produzione domestica di risorse – indipendentemente dal fatto che esse provengano dagli idrocarburi, da fonti rinnovabili o dall'energia nucleare. Un'enfasi speciale è posta però sulle energie rinnovabili, che sono un'alternativa fondamentale ai combustibili fossili che l'UE importa in grandi quantità. Lo sviluppo delle energie rinnovabili viene infatti considerato fondamentale perché contribuirebbe sia a ridurre le emissioni di gas serra sia a mitigare la dipendenza dall'estero dell'Unione. Dal 1997 a oggi, il contributo delle energie rinnovabili al consumo di energia dell'UE è più che raddoppiato, specialmente grazie a fonti quali il vento, le biomasse³ e l'energia solare. Malgrado ciò, le energie rinnovabili costituiscono attualmente solo circa il 7% del consumo interno di energia dell'Ue. Dunque, l'Unione ha ancora molta strada da

² Esse riguardano i seguenti ambiti: usi finali dell'energia e servizi energetici (direttiva 2006/31/CE), cogenerazione (direttiva 2004/8/EC), rendimento energetico nell'edilizia (direttiva 2002/91/EC), concezione ecologica degli apparecchi che consumano energia (direttiva 2005/32/EC), attrezzature d'ufficio (direttiva OJ L381, 28 dicembre 2006), etichettatura del consumo energetico e apparecchi domestici (varie direttive).

³ Le biomasse sono sostanze di origine animale o vegetale usate (dopo apposito trattamento) come combustibili per la produzione di energia.

fare se vuole raggiungere l'obiettivo di portare entro il 2020 la quota di energia proveniente da fonti rinnovabili al 20% dell'energia consumata.

La Commissione europea ha proposto che ogni stato membro aumenti la produzione di energia da fonti rinnovabili di una percentuale fissa del 5,5% a cui poi si aggiunge una quota nazionale calcolata in base al Pil. L'Italia, per esempio, nel 2020 dovrebbe produrre il 17% della propria energia da fonti rinnovabili, l'Austria il 34% e la Repubblica Ceca il 13%⁴. La direttiva, a lungo discussa al Parlamento europeo e tra i governi degli stati membri, è stata poi approvata il 13 dicembre 2008. Il dibattito si era incentrato sulla proposta dell'Italia e dell'Austria di includere una clausola di rinegoziazione degli obiettivi nazionali, che sarebbe dovuta scattare nel 2014. La proposta è stata accolta con freddezza dalla maggior parte degli stati membri e dal Parlamento europeo, i quali temono che la prospettiva di una revisione degli obiettivi possa disincentivare gli investimenti privati nel settore delle energie rinnovabili. Si è quindi deciso che gli obiettivi nazionali stabiliti dalla direttiva non possano essere rinegoziati prima della scadenza del 2020.

Molti funzionari dell'Unione ammettono tuttavia che l'obiettivo del 20% per le energie rinnovabili sarà difficilmente raggiungibile. Le difficoltà sono legate soprattutto al costo elevato di questo tipo di energie, agli ostacoli amministrativi per le procedure di installazione degli impianti di produzione e alla mancanza di informazioni per i consumatori e i fornitori. Va notato inoltre che la principale risorsa alternativa usata in Europa, ossia l'energia idroelettrica, ha limitate possibilità di espansione a causa di limiti geo-fisici.

Oltre alle fonti rinnovabili, esiste un'altra forma di energia che contribuisce all'autosufficienza energetica dell'UE, nonché alla riduzione delle emissioni di gas serra. Si tratta dell'energia nucleare, che rappresenta circa il 14% dell'offerta totale di energia dell'UE e genera il 31% dell'elettricità. Al momento ci sono 146 impianti nucleari in Europa, ma numerosi nuovi progetti sono stati proposti. L'energia nucleare rimane un tema politicamente sensibile e la scelta se svilupparla o meno, benché sia stata esplicitamente incoraggiata dalla presidenza francese dell'UE, è lasciata ai singoli stati membri. C'è peraltro una divisione abbastanza netta tra i paesi a favore – Francia, Finlandia, Regno Unito, la maggior parte dei paesi dell'Europa dell'est, e l'Italia – e quelli contro – Germania, Spagna, Belgio, Olanda e Austria. Il ruolo dell'UE in materia si riduce quindi ad incoraggiare gli investimenti necessari alla sicurezza degli impianti e alla gestione delle scorie radioattive. Le decisioni più recenti in materia fanno parte del pacchetto di proposte del 2007 che ha istituito un 'forum sull'energia nucleare' e un 'gruppo per la sicurezza nucleare e le scorie radioattive'.

Sul fronte degli idrocarburi, infine, l'UE ha adottato una serie di misure per far fronte a possibili crisi di approvvigionamento causate da un'interruzione dell'offerta. Lo strumento più consolidato in questo ambito è quello delle scorte strategiche di petrolio, le quali si basano su un meccanismo creato alla fine degli anni Sessanta in coordinamento con l'Agenzia Internazionale per l'Energia. Questo è stato più volte rivisto nel corso degli anni fino all'ultimo aggiornamento del 2006⁵. La direttiva 2006/67/CE stabilisce l'obbligo per gli stati membri di costituire e mantenere un livello minimo di scorte equivalenti almeno a 90 giorni del consumo interno medio giornaliero nell'anno precedente. In caso di crisi, è prevista un'azione coordinata dalla Commissione cui spetta il compito di promuovere una consultazione tra gli stati membri.

Anche se un meccanismo analogo non esiste per il gas naturale, la direttiva 2004/67/CE stabilisce un quadro comune entro il quale gli stati membri sono tenuti a definire le loro politiche generali in questo ambito, le quali devono essere trasparenti, solidali, non discriminatorie e compatibili con le esigenze di concorrenza del mercato europeo del gas. La direttiva prevede che, sulla base delle relazioni degli stati membri, la Commissione controlli: i nuovi contratti sulle forniture di gas stipulati con paesi terzi, la continuità dell'approvvigionamento di gas, il livello di

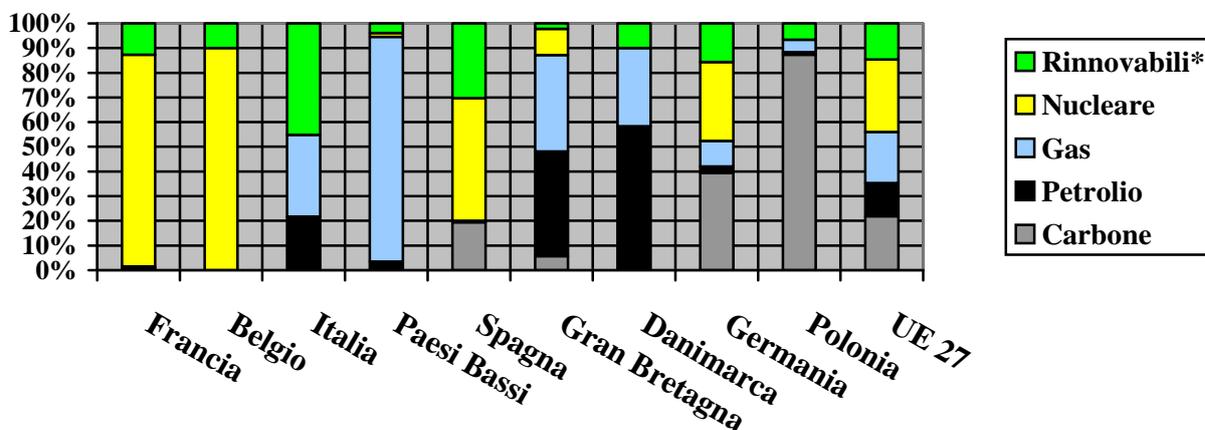
⁴ La Commissione ha anche proposto degli obiettivi intermedi (2011, 2013, 2015 e 2017) i quali non sono però vincolanti. Agli stati membri è permesso scegliere la combinazione di energie rinnovabili preferita purché questa venga resa nota nel piano di azione nazionale da presentarsi entro il 31 marzo del 2010. Quest'ultimo deve includere il settore dell'elettricità, del riscaldamento e del raffreddamento e dei trasporti.

⁵ Le direttive di riferimento sono le seguenti: 68/414/CEE, 72/425/CEE, 98/93/CE e 2006/67/CE.

gas stoccato, il grado di interconnessione dei sistemi nazionali di erogazione del gas degli stati membri, e l'effetto dell'accordo su determinate regioni comunitarie. La direttiva istituisce anche un gruppo di coordinamento per il gas al quale è assegnato il compito di facilitare la concertazione delle misure in materia di sicurezza dell'offerta nel caso di una grave interruzione nella fornitura.

La *Second Strategic Energy Review* propone una revisione della legislazione relativa alle riserve strategiche di petrolio e ai meccanismi di emergenza al fine di migliorare la trasparenza e l'affidabilità del sistema gestito dall'Agenzia Internazionale per l'Energia. Analogamente, la Commissione propone che, entro il 2010, abbia luogo una revisione della direttiva sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas. Pur ritenendo troppo onerosa l'imposizione agli stati membri di riserve strategiche di gas naturale (che costerebbero circa cinque volte quelle di petrolio), la Commissione punta ad una migliore armonizzazione degli standard di sicurezza e all'adozione di nuove misure di emergenza a livello regionale e comunitario.

Fonti di produzione di energia primaria (dati 2006)



*Le fonti rinnovabili comprendono solo l'energia eolica e idroelettrica. Fonte: Eurostat.

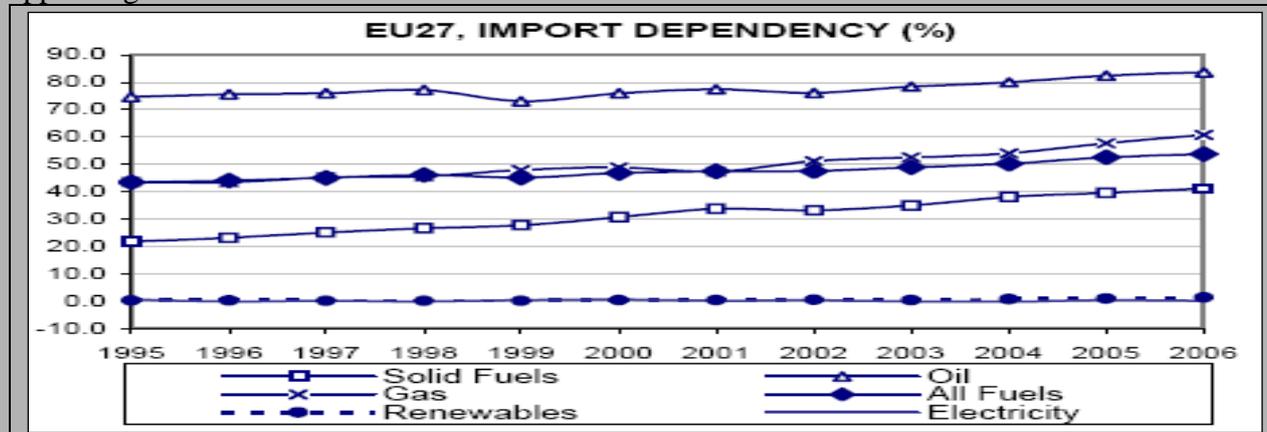
3. La dimensione esterna della Politica energetica europea

Gli sforzi dell'UE per far fronte all'insicurezza energetica tramite soluzioni interne non sono sufficienti a garantire un sicuro approvvigionamento di risorse. Poiché oltre tre quarti del fabbisogno energetico europeo vengono soddisfatti dai combustibili fossili – petrolio, gas naturale e carbone, i quali sono in larga misura importati (vedi il box qui sotto) – il concetto di sicurezza energetica si traduce innanzitutto nell'esigenza di garantire un flusso continuo di importazioni ad un prezzo ragionevole. Ne consegue che la politica energetica dell'UE deve anche basarsi su una dimensione esterna incentrata sulla cooperazione e sull'accordo con i paesi esportatori, oltre che con quelli di transito e con i maggiori consumatori.

La dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili

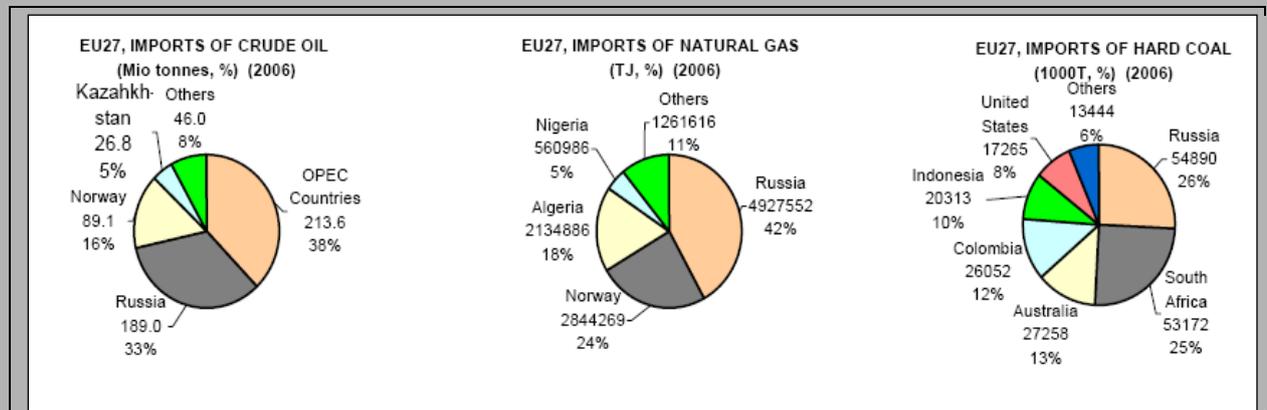
L'Unione Europea non arriva a produrre nemmeno la metà dell'energia che consuma. È quindi costretta a importare dall'estero circa il 54% del proprio fabbisogno, una percentuale che sembra destinata a salire fino al 70% nel 2030. Il petrolio rappresenta la fetta più consistente delle importazioni totali di energia (60%) seguito dal gas (26%) e dal carbone (13%), mentre le risorse rinnovabili e l'elettricità si attestano sotto all'1%. La dipendenza energetica dall'estero non costituisce di per sé un serio problema, ma tende a divenirlo nella misura in cui, in un contesto di crescente competitività globale, le risorse energetiche si concentrano in pochi paesi produttori, o di

transito, retti da regimi politici relativamente instabili o non democratici. Non è questo il caso del carbone, le cui riserve, oltre ad essere distribuite in modo più regolare, sono stimate dall'Agencia Internazionale per l'Energia sufficienti a soddisfare il fabbisogno del pianeta (all'attuale livello di consumo) per almeno 180 anni. La crescente dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas naturale è invece all'origine delle crescenti preoccupazioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti.



Fonte: Eurostat.

L'Europa (soprattutto Danimarca e Regno Unito) produce meno di un quarto del petrolio (cfr. grafico sopra) che consuma, e importa il resto da Russia, Norvegia, Medio Oriente, Nord Africa e da altre regioni. La situazione è apparentemente migliore nel caso del gas, in quanto la produzione interna (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 (vedi grafici sottostanti).



Fonte: Eurostat.

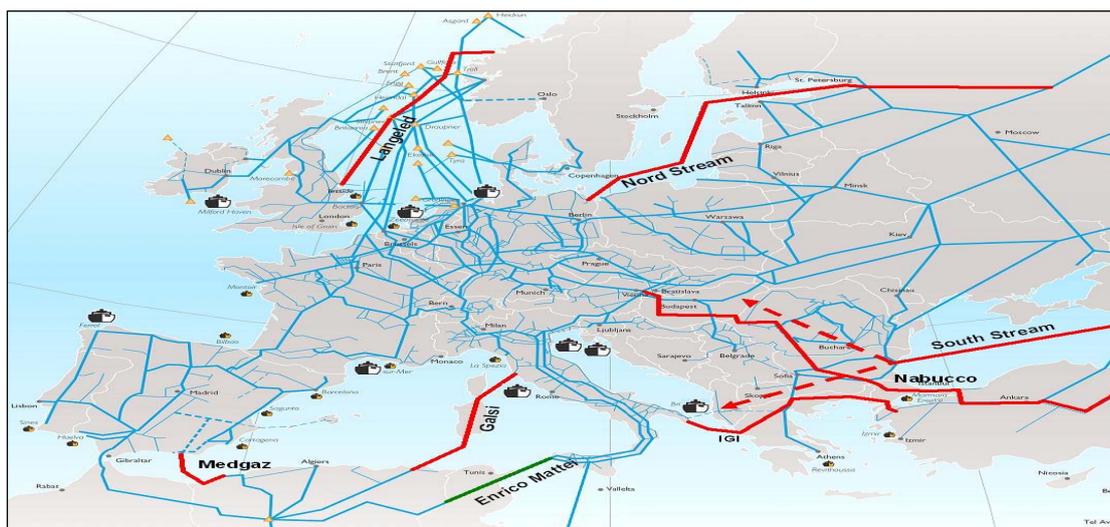
Benché, in termini aggregati, la dipendenza dalle importazioni di gas e petrolio sia relativamente alta, la situazione varia da paese a paese: la Danimarca è totalmente indipendente; il Regno Unito e la Polonia importano circa il 20% del loro fabbisogno energetico; l'Italia, l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna importano più dell'80%; il Lussemburgo e le isole (Malta e Cipro), poi, sono totalmente dipendenti dall'estero. Anche il livello di diversificazione delle fonti di approvvigionamento è assai variegato. La Bulgaria, la Slovacchia, la Polonia, l'Ungheria e la Lituania dipendono per più dell'80% dagli idrocarburi provenienti dalla Russia, mentre paesi quali l'Italia, la Spagna, la Francia e l'Austria hanno diversificato maggiormente le loro importazioni.

L'UE ha sviluppato una fitta rete di dialoghi bilaterali e regionali con i paesi produttori di energia, i paesi consumatori e di transito. Tra questi, la relazione più importante rimane indubbiamente quella con la Russia, principale fornitore di idrocarburi per molti paesi europei.

Il dialogo UE-Russia sull'energia è stato lanciato nel 2000 con obiettivi molto ambiziosi: la sicurezza delle forniture e della domanda, una maggiore apertura del mercato russo dell'energia, la costruzione di infrastrutture per il trasporto e il collegamento di reti elettriche, la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti in Russia, la cooperazione sul riscaldamento climatico, il risparmio di energia e la sicurezza nucleare. Il dialogo UE-Russia ha avuto un certo successo nell'ambito delle infrastrutture e dell'efficienza energetica, ma non è stato in grado di incoraggiare in modo sostanziale gli investimenti delle compagnie europee nei giacimenti russi. Mosca si rifiuta di ratificare la Carta dell'Energia, un accordo che disciplina la cooperazione energetica tra i paesi europei e gli altri paesi industrializzati⁶, e continua a proteggere con determinazione le proprie risorse da quella che percepisce come un'impropria influenza straniera. Una politica che rischia però di essere controproducente perché scoraggia gli investimenti esteri, laddove la Russia ha bisogno di ingenti capitali stranieri per poter sostenere i livelli attuali di produzione.

La formalizzazione delle relazioni energetiche tra la Russia e l'UE non ha eliminato i dubbi europei sull'affidabilità del produttore russo, che in anni recenti ha tagliato (con ripercussioni anche su alcuni membri UE) o minacciato di tagliare le forniture ai paesi di transito quali la Bielorussia e l'Ucraina a causa di dispute sui prezzi e sui pagamenti arretrati. Per questo motivo, pur continuando ad insistere sull'interdipendenza energetica con la Russia, di cui è di gran lunga il primo acquirente di petrolio e gas, l'UE continua ad appoggiare progetti che contribuirebbero ad una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento. L'Unione non sembra però in grado di coordinare le politiche energetiche dei suoi membri in un disegno coerente. Significativo, in questo senso, è il sostegno dell'UE al gasdotto 'Nabucco' che dovrebbe portare in Europa il gas della regione del Mar Caspio senza attraversare il territorio della Russia (la quale detiene il quasi monopolio del transito anche degli idrocarburi provenienti dall'Asia centrale e dal Caucaso)⁷. Il gasdotto Nabucco è in aperta competizione con il progettato gasdotto *South Stream* promosso invece dal gigante del gas russo Gazprom in cooperazione con l'italiana ENI (vedi la figura sotto).

Gasdotti esistenti e in progettazione



⁶ Il trattato è stato firmato nel 1994 da 52 paesi (tutti i paesi europei – eccetto la Serbia – e tutti quelli che una volta costituivano l'Unione Sovietica, più il Giappone, la Mongolia, e l'Australia). Si tratta di un accordo giuridicamente vincolante, volto a promuovere gli investimenti, il transito e il commercio di risorse energetiche.

⁷ Fanno eccezione l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE) che dall'Azerbaijan passano per la Georgia e giungono poi in Turchia.

In rosso i gasdotti in progettazione.

Fonte: Eurogas e OME.

Tra i dialoghi regionali, si segnala il Forum euro-mediterraneo sull'energia attivo dal 1998. Tra gli obiettivi del forum si ricordano l'adesione dei paesi nord-africani alla Carta dell'Energia, la riforma del loro sistema legislativo, regolamentare e industriale in linea con gli standard UE, lo sviluppo sostenibile e l'integrazione dei mercati energetici del Mediterraneo con quelli dell'UE. Il quadro regionale è rafforzato da una serie di dialoghi bilaterali che l'UE intrattiene con alcuni importanti paesi produttori del Mediterraneo quali l'Algeria, la Libia e l'Egitto. La cooperazione con i paesi africani sta divenendo sempre più importante e sempre più ampia. In discussione sono una serie di progetti, alcuni ambiziosi, come la cooperazione tra l'UE e i partner africani nel settore dell'energia solare; il possibile collegamento delle reti elettriche in vista di un mercato europeo integrato e allargato al sud del Mediterraneo; la costruzione di un gasdotto che attraversi il Sahara a rifornisca l'Europa con il gas nigeriano.

Rilevante è poi il dialogo UE-OPEC, lanciato nel 2005 con l'intento di creare una piattaforma di discussione sui prezzi, gli investimenti e lo sviluppo di nuove tecnologie. Ad esso è collegata una serie di relazioni bilaterali con i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo e altri importanti produttori, come l'Iraq. Parallelamente, si fa sempre più forte l'interesse dell'UE nei confronti dei produttori di gas e petrolio della regione del Mar Nero e del Mar Caspio con i quali, dal 2001, l'UE condivide il programma di trasporto di gas e petrolio intra-statale conosciuto come INOGATE (si tratta di un accordo-quadro in cui l'Europa si impegna a stimolare gli investimenti in queste regioni in cambio di garanzie di approvvigionamento). Sul continente europeo, l'UE coordina le sue politiche energetiche con la Norvegia, all'interno di un intenso dialogo che comprende possibili esplorazioni nel Mare di Barents, la legislazione relativa al mercato interno dell'energia, la ricerca e lo sviluppo tecnologico del settore. Infine, vale la pena citare gli accordi coi paesi di transito delle rotte energetiche, quali l'Ucraina e la Moldavia.

Questa fitta rete di dialoghi e cooperazioni regionali serve – o dovrebbe servire – all'UE per diversificare l'origine delle sue importazioni. Nella *Second Strategic Energy Review* la Commissione ha avanzato una serie di proposte per migliorare i collegamenti elettrici e di gas naturale tra l'UE e le zone limitrofe e favorire così la diversificazione delle importazioni dei paesi europei sproporzionalmente dipendenti da un solo produttore. Il documento menziona una serie di progetti: lo sviluppo di un corridoio meridionale per il trasporto del gas proveniente dalla regione del Mar Caspio e dal Medio Oriente il quale dovrebbe includere il gasdotto Nabucco e un gasdotto di collegamento tra la Grecia e l'Italia (vedi la figura nella pagina precedente); un piano di interconnessione tra la regione baltica e il resto dell'UE; il potenziamento delle infrastrutture europee di gas naturale liquefatto (GNL) e dei relativi impianti di stoccaggio; il completamento dell'anello energetico del Mediterraneo che collega i mercati del gas e dell'elettricità dell'Europa con quelli della sponda sud del Mediterraneo; il miglioramento delle interconnessioni tra l'Europa centrale e l'Europa sud-orientale; e, infine, lo sviluppo nei paesi europei nord-occidentali di una rete elettrica alimentata da impianti eolici collocati nel Mare del Nord.

Tuttavia, le difficoltà dell'Unione a creare una politica energetica comune ne indebolisce il potere negoziale. Nel giugno del 2006, il Consiglio Europeo ha definito una cornice per una politica estera dell'energia a livello comunitario, che ha però difficoltà ad andare oltre la semplice proliferazione dei dialoghi bilaterali e regionali sopra menzionati. Ciò è dovuto soprattutto alla persistenza di un approccio prevalentemente nazionale da parte degli stati membri, i quali preferiscono gestire le proprie relazioni energetiche coi paesi produttori su base bilaterale. Uno dei maggiori esempi di questa tendenza è il progetto russo-tedesco per la costruzione di un gasdotto sotto il Baltico (*Nord Stream*), che dalla Russia dovrebbe portare gas in Germania senza passare per i tradizionali paesi di transito come la Polonia. Quest'ultima ha protestato contro il progetto.

Nella *Second Strategic Energy Review* la Commissione avanza alcune proposte di carattere tecnico – come la revisione del regolamento sugli investimenti “di interesse comune” nel settore

energetico – per favorire la convergenza delle politiche energetiche dei diversi stati membri. Tuttavia, anche ipotizzando che questi meccanismi vengano effettivamente adottati nel corso del 2009, si tratterebbe di modifiche modeste. Molto più importante in questo senso sarà la capacità dell'UE di creare un autentico mercato unico dell'energia.

4. Il mercato interno dell'energia

La creazione di un mercato interno dell'energia è tra le priorità dell'Unione europea. Secondo la Commissione, una maggiore integrazione avrebbe l'effetto di aumentare la concorrenza e quindi ridurre i prezzi, nonché di facilitare l'accesso al mercato anche alle imprese di piccole dimensioni e a quelle che investono in energie rinnovabili. Una rete energetica europea sicura e solida dovrebbe garantire una migliore qualità dei servizi; favorire gli investimenti nelle infrastrutture; contribuire alla diversificazione delle vie di trasporto e delle fonti di energia, e quindi, in ultima istanza, alla sicurezza degli approvvigionamenti. Il mercato interno dell'energia, inoltre, è una condizione essenziale perché l'UE si doti di un'autentica politica comune nei confronti dei principali fornitori di energia, *in primis* la Russia.

Le basi per la creazione di un mercato unico per l'energia sono state poste alla fine degli anni Novanta, con la direttiva 96/92/CE relativa al mercato interno dell'elettricità, e con la direttiva 98/30/CE relativa al mercato del gas. Il processo di integrazione ha però conosciuto un'accelerazione solo nel 2003, con le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, rispettivamente per l'elettricità e per il gas naturale. Queste hanno introdotto il diritto di accesso non discriminatorio da parte di terzi alle reti di trasporto e di distribuzione, nonché agli impianti di gas naturale liquefatto.

Inoltre, la legislazione del 2003 prevede la trasformazione dei gestori delle reti in entità legali distinte dalle imprese di fornitura e di produzione – il cosiddetto *unbundling* (vedi sotto). Al fine di dare alle imprese la possibilità di adattarsi, la Commissione ha scelto un approccio sì graduale, ma che avrebbe dovuto permettere ai consumatori industriali di scegliere liberamente i propri fornitori dal primo luglio 2004 e a quelli privati dal primo luglio 2007. Tuttavia, un'indagine settoriale del 2006 sul funzionamento dei mercati del gas e dell'elettricità rilevava la persistenza di notevoli distorsioni della concorrenza che impedivano, soprattutto alle imprese, di poter beneficiare pienamente dei vantaggi della liberalizzazione⁸. Si riscontrava in primo luogo la sussistenza di un elevato livello di concentrazione di mercato: poche e grandi compagnie continuano a dominare i due settori in questione. In secondo luogo, queste stesse compagnie continuano a detenere il controllo della produzione e della distribuzione, determinando quindi il livello dei prezzi dell'elettricità e bloccando l'entrata di nuovi utenti nel mercato elettrico e nel sistema di gasdotti. Infine, si notava la frammentazione dei mercati lungo linee nazionali, e dunque la mancanza di una reale integrazione dei settori europei del gas e dell'elettricità.

Per ovviare a queste difficoltà, la Commissione ha lanciato, il 17 settembre 2007, un terzo pacchetto legislativo, ancora oggi oggetto di discussione in sede comunitaria. Esso si concentra sui seguenti aspetti: un più alto livello di separazione delle attività di produzione e di distribuzione di energia; le competenze e l'indipendenza dei regolatori nazionali, nonché la loro cooperazione a livello europeo; l'elaborazione di codici commerciali e tecnici comuni per i gestori delle reti di trasporto; la trasparenza del mercato.

Il punto centrale del pacchetto è il primo, cioè l'irrisolta questione dell'*unbundling*. A tal proposito, la Commissione ha presentato due opzioni agli stati membri: a) la separazione della proprietà della produzione di energia dalla rete di trasporto (*full ownership unbundling*), oppure b) l'istituzione di un gestore indipendente del sistema (*independent system operator* o ISO). La prima opzione, vista con favore dalla stessa Commissione, vieterebbe alle compagnie coinvolte nella

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 10 gennaio 2007, *Una politica energetica per l'Europa*, COM(2007) 1 definitivo; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, del 10 gennaio 2007, *Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità*, COM(2006) 841 definitivo.

trasmissione di energia di essere operative contemporaneamente anche nella generazione e nella produzione di gas e di elettricità. La seconda permetterebbe alle compagnie produttrici di conservare la proprietà della rete di distribuzione, a patto che l'amministrazione venga delegata a una compagnia totalmente indipendente. Ciò comporta un notevole impegno regolamentare, sia a livello nazionale sia a livello comunitario. Da qui, dunque, le relative proposte contenute nel terzo pacchetto della Commissione di aumentare la cooperazione tra regolatori comunitari, rafforzare i poteri di quelli nazionali, garantire loro una maggiore indipendenza rispetto al controllo statale e agli interessi privati, creare una rete europea di gestori della rete di trasmissione e un'agenzia europea per il controllo delle regole stabilite.

La proposta di *full ownership unbundling* (cioè piena separazione della proprietà) è stata accolta di buon grado dagli stati membri tradizionalmente favorevoli alla liberalizzazione – Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca – ma è stata osteggiata dalla maggior parte degli altri paesi, guidati dalla Francia e dalla Germania. Questi ultimi sostengono, fra l'altro, che la separazione delle attività di produzione da quelle di trasmissione non risolverebbe i problemi che gravano sul mercato dell'elettricità e del gas quali, per esempio, la mancanza di integrazione a livello europeo o lo scarso coordinamento nei processi di regolamentazione. Inoltre, nel settore del gas, compagnie come il colosso francese Gas de France, con il sostegno dei loro governi, lamentano che separando le attività di produzione da quelle di trasporto la loro posizione negoziale nei confronti delle imprese straniere monopoliste come Gazprom, il gigante del gas russo, rischierebbe di indebolirsi, con ricadute negative sulla sicurezza dell'offerta in Europa⁹. Altro rischio spesso denunciato è che l'*unbundling* porti a una riduzione degli investimenti nelle infrastrutture: moltiplicandosi le compagnie operanti nel settore del gas o dell'elettricità, esse tenderebbero a scaricare sui propri concorrenti la responsabilità di effettuare gli investimenti necessari a garantire il buon funzionamento delle reti del gas e dell'elettricità. Le compagnie del gas sono ai ferri corti con la Commissione anche a proposito dei contratti a lungo termine. Sostengono che tali contratti sono una fondamentale garanzia per la sicurezza dell'offerta in quanto legano a doppio filo le compagnie produttrici ai loro clienti; per la Commissione, invece, i contratti a lungo termine rappresentano un ostacolo per i nuovi operatori entranti, soprattutto nell'ambito della distribuzione.

Per evitare che l'intero pacchetto sulla liberalizzazione energetica saltasse, il governo francese e quello tedesco hanno proposto una terza opzione: il *regulating unbundling*. Questo prevede che le grandi compagnie energetiche operanti in un dato territorio – come Electricité de France e GdF in Francia e E.ON e RWE in Germania – possano riservarsi il diritto di mantenere una quota di proprietà della rete nazionale di trasporto del gas e dell'elettricità a condizione che vi sia un gestore di trasmissione indipendente (*independent transmission operator* o ITO), il quale garantisca l'accesso alle infrastrutture di trasporto per tutti gli operatori entranti. Il 10 ottobre 2008 il Consiglio dei ministri dell'energia Ue ha accettato quest'ultima proposta, permettendo ai grandi monopoli nazionali di mantenere il controllo delle loro reti di trasmissione del gas e dell'elettricità. Su proposta di Danimarca, Paesi Bassi, Spagna, Polonia e Portogallo, a queste grandi compagnie non sarà però permesso acquistare gli impianti di trasmissione di quei paesi europei che hanno optato per una soluzione di *full unbundling*. Il Parlamento europeo ha tuttavia respinto sia le proposte di ISO sia di ITO per il mercato elettrico, difendendo come unica opzione possibile quella della *full ownership unbundling*. L'approvazione dell'opzione del *regulating unbundling* rimane quindi in sospeso e si prevede che il dibattito si prolungherà nei prossimi mesi, fino alla fine dell'attuale legislatura europea.

⁹ Per far fronte a questi timori, la Commissione ha proposto una 'clausola di reciprocità in materia di *unbundling* che prevede che qualunque compagnia di un paese terzo interessata ad operare nel settore del gas o dell'elettricità all'interno della UE è tenuta a conformarsi alle regole comunitarie in materia di *unbundling*. Tale clausola è stata interpretata dalla compagnia russa Gazprom come volta indirettamente a limitarne l'accesso al mercato del gas europeo; è questo una controversia che continua a complicare notevolmente i rapporti con la Russia.

5. La lotta contro il cambiamento climatico

Il terzo obiettivo della Politica energetica europea – nonché una delle principali priorità dell'Unione Europea – è il contrasto al cambiamento climatico. Le strategie dell'UE in questo ambito si collocano all'interno del più ampio contesto del Protocollo di Kyoto (in vigore dal 2005), in base al quale l'UE si è impegnata a ridurre dell'8% (rispetto ai livelli del 1990) i gas a effetto serra nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Tuttavia, tale obiettivo non sembra essere alla portata degli stati membri, in particolare dei paesi dell'Europa centro-orientale. La lotta contro il surriscaldamento del pianeta è entrata a far parte dell'agenda dell'UE negli anni Novanta, ma è solo con la pubblicazione dei due Programmi europei per il cambiamento climatico (*European Climate Change Programmes*, ECCP) del 2000 e 2005 – che i paesi membri iniziano a elaborare una vera e propria strategia in materia. È in questo contesto che viene lanciato il sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra (*Emission Trade Scheme*, ETS), grazie al quale l'UE ha assunto la *leadership* mondiale nella lotta contro il cambiamento climatico¹⁰. Tale sistema, inizialmente istituito con la direttiva 2003/87/CE e divenuto operativo per un triennio a partire dal primo gennaio 2005, si applica a tutte le fabbriche attive nei settori dell'energia, della produzione e della trasformazione dei metalli ferrosi, dell'industria minerale e della fabbricazione della carta e del cartone. In base all'ETS, ogni stato membro si vede assegnare un certo quantitativo di quote che distribuisce alle industrie nazionali¹¹. La prima fase dell'ETS si è conclusa con la fine del 2007, non senza che siano emerse alcune imperfezioni del sistema, quali la sovra-allocazione di quote, discrepanze applicative tra i diversi membri e l'utilizzo improprio di quote gratuite¹² delle compagnie elettriche per trarre profitti aggiuntivi.

Negli ultimi due anni la Commissione ha rivisto la strategia di contrasto al cambiamento climatico. Per rendere credibile l'impegno a ridurre le emissioni di CO₂ del 20%, la Commissione ha elaborato una serie di nuove proposte, la più importante delle quali è di rivedere il sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas serra includendo altri settori e altri tipi di gas, armonizzando le procedure di assegnazione delle quote tra gli stati membri, aumentando il periodo per il quale vengono assegnate le quote al di là dei cinque anni attualmente previsti, e collegando il sistema di scambio comunitario ad altri sistemi in vigore in paesi terzi.

Al vertice europeo dell'11-12 dicembre, l'obiettivo di riduzione delle emissioni è stato confermato, ma, a causa delle pressioni esercitate dall'Italia (il premier Silvio Berlusconi aveva minacciato di imporre il veto all'approvazione dell'accordo sul cambiamento climatico), dalla Germania e dalla Polonia, interessate a proteggere gli interessi delle loro industrie nazionali, è stato approvato un sistema di distribuzione delle quote meno rigido rispetto alle ambizioni iniziali. Per quel che riguarda il settore elettrico, in linea di principio rimane l'obbligo per le industrie dei paesi membri di comprare all'asta il 100% delle loro quote, già a partire dal 2013, ma si è deciso di concedere una deroga ad alcuni dei nuovi paesi membri permettendo alle loro compagnie elettriche di comprare all'asta (nel 2013) solo il 30% (anziché il 100%) delle quote, per poi arrivare al 100% nel 2020. Per il settore dell'industria pesante, dove esiste una forte concorrenza da parte delle compagnie operanti in paesi dove non esistono restrizioni per le emissioni, si è convenuto che le compagnie europee, qualora adottino tecnologie particolarmente avanzate, potranno ricevere gratuitamente il 100% delle quote. Infine, per le industrie non soggette a questo tipo di concorrenza, sarà il 20% delle quote ad essere messo all'asta nel 2013 fino ad arrivare al 70% nel 2020 (anziché al 100% come era inizialmente stato auspicato) e al 100% solo nel 2027. Queste decisioni hanno

¹⁰ Per 'quota' si intende il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio o di qualsiasi altro gas a effetto serra per un periodo determinato.

¹¹ Se la fabbrica a fine anno ha emesso CO₂ in quantità minori rispetto alle quote assegnate, ha il diritto di rivendere sul mercato le quote inutilizzate a compagnie che si sono dimostrate meno virtuose. Agli stati membri spetta la responsabilità di gestire il regime di sanzioni da applicare in caso di violazione della direttiva.

¹² Tra il 2005 e il 2008 il 95% di queste quote è stato distribuito gratuitamente. Per il periodo 2008-2013 la percentuale di quote gratuite è scesa al 90%.

suscitato disappunto in alcuni ambienti politici e non, in quanto giudicato insufficiente a garantire l'obiettivo finale di ridurre del 20% le emissioni di CO₂ entro il 2020. L'accordo è stato approvato successivamente anche dal Parlamento europeo (18 dicembre 2008).

Incertezze più serie si registrano invece in relazione al complessivo calcolo costi-benefici di queste misure. I benefici della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra consistono nella prevenzione dei danni derivanti, per esempio, da fenomeni quali l'aumento del livello del mare, la riduzione delle riserve di acqua potabile, il cambiamento degli ecosistemi, nonché da una serie di mutamenti climatici nocivi alla salute e all'agricoltura. Tuttavia, è difficile fare una precisa valutazione economica di questi benefici, tanto a livello globale quanto a livello europeo.

Dati più chiari esistono sui costi. Il noto *Stern Report* (2006)¹³ stima che i costi legati alle misure per limitare le conseguenze negative del surriscaldamento del pianeta dovrebbero limitarsi all'1% del Pil globale annuale. In termini più precisi, la Commissione stima che il pacchetto di proposte del 2008 costerebbe ai paesi membri lo 0,61% del Pil del 2020, ossia circa 90 miliardi di euro¹⁴. Benché i costi appaiano relativamente limitati rispetto ai benefici attesi, l'attuale crisi economia sta cambiando le valutazioni di questo rapporto tra costi e benefici. I più recenti dibattiti al Parlamento europeo hanno infatti rivelato una crescente riluttanza da parte dei paesi membri a sottoscrivere onerosi impegni per contenere i cambiamenti climatici quando le loro economie sono sottoposte a forti pressioni. Il presidente del Consiglio italiano Berlusconi è stato uno dei primi a manifestare questo disagio, e la stessa Germania del cancelliere 'verde' Angela Merkel ha insistito fortemente perché il grande settore industriale tedesco fosse adeguatamente protetto. Ma sono soprattutto i nuovi stati membri, la Polonia in testa, ad avvertire il peso economico delle nuove politiche europee in materia di cambiamento climatico.

Una parte integrante delle politiche ambientali dell'UE – e quindi della sua politica energetica – è la promozione di un nuovo accordo internazionale sul contrasto al riscaldamento climatico che succeda al Protocollo di Kyoto dopo il 2012. L'UE si batte da tempo perché le economie in crescita (in particolare la Cina, l'India e il Brasile), che sono responsabili di una quota rilevante e crescente dell'emissione di gas serra, acconsentano alla fissazione di limiti internazionali vincolanti. L'Unione tuttavia non ha mai condizionato un'azione decisa per la riduzione delle emissioni di gas serra al coinvolgimento delle economie emergenti, come invece hanno fatto finora gli Stati Uniti. La prossima sfida per l'Europa, in quanto leader mondiale nei negoziati relativi ai cambiamenti climatici, sarà dunque quella di coinvolgere più attivamente i paesi in via di sviluppo. Il Piano d'azione per il cambiamento climatico e lo sviluppo (2004-2008) e il lancio dell'Alleanza globale per il cambiamento climatico costituiscono un primo tentativo da parte dell'Ue di sensibilizzare i paesi in via di sviluppo a queste problematiche ponendo l'accento sulle conseguenze che il riscaldamento del pianeta potrebbe avere anche per la loro crescita economica. Se questi sforzi dovessero avere successo, l'UE si è impegnata a ridurre ulteriormente le emissioni inquinanti entro il 2020, fino al 30% rispetto ai valori del 1990.

Conclusioni

Da questa sintetica presentazione della politica energetica dell'Unione si possono trarre alcune conclusioni.

In primo luogo, si nota una crescente convergenza, tanto negli obiettivi quanto nelle strategie, fra le politiche finalizzate a garantire la sicurezza energetica e quelle a sostegno della lotta ai cambiamenti climatici.

¹³ La *Stern Review on the Economics of Climate Change* è un rapporto redatto all'economista Lord Stern di Brentford su richiesta del governo britannico. Il rapporto ha avuto ampia risonanza internazionale perché rappresenta uno dei maggiori esempi di analisi del cambiamento climatico da un punto di vista economico.

¹⁴ European Commission (2008), *Impact assessment – Accompanying document for the package of implementation measures for the EU's objective on climate change and renewable energy for 2020*.

In secondo luogo, si è visto che l'UE persegue un duplice obiettivo: la sicurezza degli approvvigionamenti e il contenimento della domanda. Le politiche miranti al primo obiettivo includono lo sforzo per realizzare una cooperazione con i paesi terzi, ma anche un notevole impegno a diversificare gli approvvigionamenti.

In terzo luogo, è emerso che il problema che al momento sembra essere più urgente per un migliore funzionamento dei mercati energetici europei è quello dell'unificazione del mercato interno dell'energia, perché da questo dipende la sicurezza dell'offerta del mercato del gas e dell'elettricità e, in buona parte, lo sviluppo della politica estera energetica dell'UE.

Infine, resta cruciale la questione di come bilanciare le politiche energetiche e ambientali dell'Unione con le esigenze economiche degli stati membri, soprattutto se l'UE dovesse continuare ad essere la sola, a livello globale, ad avviare un ambizioso piano di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Da questo punto di vista la conclusione di un nuovo accordo sul clima, che includa anche le economie emergenti come Cina, India o Brasile, diventa un elemento essenziale, per quanto complementare, della politica energetica dell'UE.