

5. Politica energetica dell'Unione Europea e le scelte dei Paesi membri

di Matteo Verda

Introduzione

La questione energetica ha avuto un ruolo fondamentale nelle fasi di avvio del progetto d'integrazione europea, a partire dalla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e di EURATOM. La spinta alla condivisione a livello europeo della sovranità in campo energetico subì tuttavia un significativo rallentamento nei decenni successivi: da un lato, i principali Stati continentali riuscirono a preservare il proprio margine di autonomia, in alcuni casi accrescendolo; dall'altro, il coordinamento a livello internazionale delle questioni energetiche si spostò a livelli superiori alla semplice dimensione europea, come nel caso dell'Agenzia internazionale dell'energia.

A partire dagli anni Ottanta, l'azione comunitaria in questo campo ha tuttavia ripreso slancio, nell'ambito del processo di creazione del mercato unico europeo. Proprio l'obiettivo condiviso d'integrazione e fusione dei mercati nazionali ha infatti offerto l'occasione per rendere più omogenee e coordinate le politiche energetiche dei principali Stati europei, principalmente attraverso l'organizzazione dei mercati interni.

A partire dagli anni Novanta, la legislazione europea ha interessato in modo sistematico la questione energetica. In particolare, i tre “pacchetti energia” hanno previsto misure sempre più ambiziose di liberalizzazione e integrazione dei mercati nazionali di gas naturale ed energia elettrica¹. L’obiettivo dichiarato della Commissione è quello di avere un mercato energetico unico a livello europeo, dotato di infrastrutture interconnesse e gestite in regime di concorrenza².

5.1 La politica energetica dell’Unione

L’iniziativa delle Istituzioni europee in campo energetico ha portato negli ultimi anni alla definizione di una strategia che va oltre il solo processo di integrazione dei mercati nazionali. Nel quadro della strategia Europa 2020, infatti, la Commissione europea ha provveduto a definire una specifica strategia energetica basata su cinque priorità: efficienza («rendere l’Europa efficiente sotto il profilo energetico»), integrazione («creare un mercato integrato dell’energia realmente paneuropeo»), sicurezza («responsabilizzare i consumatori e raggiungere il massimo livello di sicurezza»), innovazione («estendere la leadership europea nelle tecnologie e nelle innovazioni legate all’energia»), azione internazionale («rafforzare la dimensione esterna del mercato energetico dell’UE»)³. L’argomentazione usata dalla Commissione è che le sfide in atto – dall’aumento della dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili alla necessità di integrare la dimensione ambientale nella politica energetica – non possono essere affrontate che a livello continentale, essendo l’azione

¹ Primo pacchetto: Direttiva 1996/92/CE e Direttiva 1998/30/CE; secondo pacchetto: Direttiva 2003/54/CE, Direttiva 2003/55/CE, Regolamento (CE) n. 1228/2003 e Regolamento (CE) n. 1775/2005; per il terzo pacchetto, v. oltre.

² Nell’ultimo decennio, è anche emersa una crescente importanza della questione ambientale nell’azione delle Istituzioni europee. Riguardo a tale aspetto si rimanda al capitolo 9 di questo volume.

³ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 10 novembre 2010, *Energia 2020 - Una strategia per un’energia competitiva, sostenibile e sicura* [COM(2010) 639].

dei singoli Stati insufficiente. Coerentemente con questo approccio, la Commissione ha affiancato al tradizionale impegno per il rafforzamento dei meccanismi di mercato una crescente attenzione allo sviluppo delle infrastrutture energetiche. Nell'ambito dell'*Economic Recovery Plan* (2010), per esempio, la Commissione ha individuato 43 progetti destinati a ricevere sussidi per 2,3 miliardi di euro⁴. Tra le infrastrutture di trasporto, il gasdotto Nabucco ha ricevuto particolare attenzione da Bruxelles; mirante a indebolire il ruolo della Federazione russa quale fornitore dei Paesi europei. Il progetto ha una chiara valenza politica e rappresenta uno dei più evidenti esempi di contrapposizione tra i principali Stati membri e la Commissione su tematiche apertamente geopolitiche.

5.2 Il terzo pacchetto energia

Nonostante i tentativi della Commissione di giocare un ruolo attivo nella dimensione esterna della politica energetica, al momento tuttavia l'azione delle Istituzioni europee resta incisiva solo nella definizione degli assetti interni dei mercati europei e della loro progressiva integrazione e liberalizzazione. In questo senso, il più recente sviluppo è stato il terzo pacchetto energia (2009), composto da due direttive e tre regolamenti dedicati alla regolazione dei mercati del gas e dell'energia elettrica⁵.

La misura più importante e controversa è quella relativa all'assetto proprietario delle infrastrutture di trasporto interne ai mercati nazionali, elemento fondamentale per l'apertura alla concorrenza. Sebbene inizialmente l'obiettivo della Commissione fosse di ottenere un obbligo di separazione proprietaria (*unbundling*) tra le reti e gli operatori di mercato, le pressioni degli Stati membri dell'Europa continentale hanno portato all'introduzione di due ul-

⁴ Si veda il comunicato stampa della Commissione [IP/10/231].

⁵ Direttiva 2009/72/CE, Direttiva 2009/73/CE, Regolamento (CE) n. 713/2009, Regolamento (CE) n. 714/2009 e Regolamento (CE) n. 715/2009.

teriori opzioni, in cui la rete resta di proprietà della società verticalmente integrata. In un caso, affidata a un gestore di sistemi indipendente (*independent system operator*, ISO), ossia una società terza completamente indipendente; nel secondo caso, la rete è affidata a un gestore di trasmissione indipendente (*independent transmission operator*, ITO), che è parte della società verticalmente integrata proprietaria della rete ma agisce in particolari condizioni di autonomia e trasparenza⁶. Si tratta di due soluzioni di compromesso, in grado di salvaguardare di fatto le posizioni di forza degli operatori integrati verticalmente (spesso *incumbents* ex-monopolisti pubblici) sui rispettivi mercati nazionali, soprattutto nel caso del gas naturale.

La ricezione delle direttive del terzo pacchetto, il cui completamento è previsto per il 2012, ha portato a risultati prevedibilmente eterogenei. L'opzione della separazione proprietaria è stata interamente adottata dagli Stati con mercati interni tradizionalmente più aperti (Regno Unito, Danimarca, Paesi Bassi), mentre nel resto dell'Europa, dove il ruolo delle imprese verticalmente integrate è storicamente più forte e legato al potere pubblico, i legislatori nazionali si sono inizialmente orientati verso gli altri due modelli (soprattutto il secondo, più conservativo). Nondimeno, si è assistito alla scelta da parte di alcune grandi società di dismettere le reti, soprattutto per evitare l'azione dell'antitrust o il peso di complesse regolamentazioni. In particolare, in Germania E.On e Vattenfall Europe hanno disinvestito le reti ad alto voltaggio, mentre Rwe e E.On hanno venduto parte dei gasdotti; in Spagna, invece, Endesa ha dismesso le infrastrutture di trasmissione elettrica e la rete di gasdotti; in Italia, Enel ha venduto la propria quota di Terna, mentre Snam Rete Gas è destinata a essere separata da Eni⁷.

⁶ Si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, Roma, 2011.

⁷ Spesso, come nel caso italiano, la separazione della rete dall'operatore non ha corrisposto a una parallela e completa privatizzazione per precise scelte di politica economica.

La direttiva prevede inoltre una clausola di reciprocità che di fatto blocca le acquisizioni di infrastrutture da parte di società di Paesi terzi che non applichino disposizioni interne analoghe a quelle europee. Inoltre, è lasciata alla discrezionalità degli Stati la possibilità di bloccare comunque gli investimenti esteri ritenuti potenzialmente pericolosi. Nel complesso, la norma ha posto un importante limite alle operazioni di penetrazione di Gazprom nei mercati europei, con ricadute negative sui rapporti tra le Istituzioni dell'UE e la Federazione russa.

Accanto all'assetto proprietario della rete, un altro elemento fondamentale del terzo pacchetto è il rafforzamento del ruolo delle autorità nazionali, la cui indipendenza deve ora essere completa anche rispetto ai governi nazionali⁸. Le competenze delle autorità si estendono (con decisioni vincolanti) ai diversi ambiti della regolazione: fissazione delle tariffe di accesso, norme per la separazione delle reti, tutela dei consumatori, nonché – dove previsto dal legislatore nazionale – monitoraggio dell'accesso alle reti e dei piani di sviluppo.

A coordinare l'azione dei regolatori nazionali, il terzo pacchetto prevede anche l'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, ACER), allo scopo di favorire un'armonizzazione della regolazione a livello europeo. All'ACER sono attribuiti ampi poteri consultivi e di monitoraggio sulle dinamiche di mercato e sullo sviluppo infrastrutturale. Su quest'ultimo punto, in particolare, è previsto un ruolo centrale dell'ACER nella definizione sia dei piani d'investimento decennali sia dei codici di rete europei (*European Network of Transmission System Operators*, ENTSO) di gas ed elettricità.

⁸ In Italia, l'autorità competente è l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (<http://www.autorita.energia.it>).

5.3 Le politiche energetiche in Europa: Stati e UE

La completa liberalizzazione nell'ambito di un mercato energetico europeo, perseguita dalla Commissione, costituisce un'opzione economicamente efficiente. La politica energetica ha tuttavia implicazioni più ampie, che investono direttamente la questione della sovranità nazionale, creando le premesse per uno scontro tra i diversi livelli istituzionali.

In primo luogo, la politica energetica è uno degli elementi fondamentali della politica industriale, nella quale i singoli Paesi giocano ancora un ruolo centrale. La completa liberalizzazione spesso non è coerente con le scelte strategiche operate dai governi, come dimostrano le frequenti resistenze opposte agli obiettivi della Commissione. In tal senso, la strenua difesa da parte del legislatore francese della posizione di EdF nel mercato elettrico interno – e, più in generale, dell'industria nucleare francese – costituisce un caso esemplare.

Il rischio di unilateralità della politica di liberalizzazione a livello europeo appare poi particolarmente evidente se si considerano i rapporti con i Paesi fornitori extraeuropei. La dimensione internazionale della questione energetica ha infatti implicazioni strategiche ed economiche che riguardano direttamente l'esercizio della sovranità nazionale. Gli accordi di fornitura spesso implicano scelte di investimento in settori strategici e di allineamento politico internazionale che trascendono le sole considerazioni economiche, soprattutto nel caso del gas naturale, per il quale gli accordi di fornitura durano diversi decenni. Ad accentuare questa condizione vi è il fatto che la maggior parte dei Paesi fornitori degli Stati europei gestiscono la propria politica energetica secondo criteri politici diversi dalla semplice efficienza economica, rendendo impossibile optare per una politica di semplice reciproca apertura dei mercati. Un caso emblematico è quello dei rapporti bilaterali di Germania, Italia e Francia con la Federazione russa, che coinvolgono – oltre agli accordi sugli idrocarburi – accordi relativi a forniture militari e investimenti industriali.

A rendere ancora più acceso il confronto tra la Commissione e i principali governi continentali vi è il fatto che le politiche di liberalizzazione si scontrano con uno dei principali strumenti usati dai governi nazionali per attuare le proprie politiche energetiche: i cosiddetti “campioni nazionali”, ossia le grandi compagnie verticalmente integrate, tra cui spiccano gli ex-monopolisti nella fornitura di gas naturale ed energia elettrica. Eni in Italia, EdF in Francia, E.On e Rwe in Germania costituiscono ancora oggi altrettanti punti di riferimento per i governi nella definizione delle politiche di sicurezza energetica e nella gestione dei rapporti internazionali coi Paesi fornitori. La volontà dei decisori nazionali di preservare il ruolo di queste compagnie, pur in un contesto inevitabilmente in evoluzione, costituisce un motivo di continua tensione con le Istituzioni comunitarie.

Questa latente contrapposizione tra livello nazionale e sovranazionale si è tradotta in una continua serie di compromessi, che di fatto hanno visto fino a ora prevalere le posizioni degli Stati, non solo per quanto riguarda la salvaguardia dei campioni nazionali, ma più in generale per il mantenimento di un certo livello di autonomia. La sovranità degli Stati membri è esplicitamente ribadita anche nel Trattato di Lisbona, secondo cui le misure adottate a livello europeo «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»⁹.

5.4 Il caso del gas naturale

La tensione esistente tra il livello europeo e quello nazionale delle politiche energetiche è particolarmente evidente nel caso del gas naturale. Da anni, infatti, è in atto una contrapposizione tra la volontà di alcuni importanti Stati membri – Francia, Germania, Italia – di garantire la propria sicurezza degli approvvigionamenti in-

⁹ Articolo 194, comma secondo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

ternazionali di gas e la volontà della Commissione di spostare a livello europeo la definizione delle strategie di approvvigionamento e dei rapporti geopolitici collegati.

Il gas naturale è particolarmente importante per la sicurezza energetica perché ricopre un ruolo chiave nel paniere energetico europeo, soprattutto nella generazione termoelettrica¹⁰. Inoltre, il suo sfruttamento implica la realizzazione di costose infrastrutture che legano a lungo – economicamente e politicamente – Paesi importatori ed esportatori. Di conseguenza, la tutela del suo approvvigionamento è una priorità nelle politiche di sicurezza energetica nazionali e ogni limitazione derivante dalle politiche europee genera contrasti particolarmente accesi.

Sebbene i principali Stati europei siano accomunati dal ruolo centrale del gas naturale come fonte di energia primaria, esistono considerevoli differenze. Fattori geografici ed esperienze storiche diverse condizionano infatti la sensibilità dei decisori nazionali, portando a scelte politiche opposte nei confronti delle politiche europee.

Il Regno Unito è il maggior consumatore europeo di gas naturale e nello stesso tempo è anche uno dei mercati maggiormente liberalizzati. Questa situazione deriva dal fatto che il suolo britannico – in particolar modo il Mare del Nord – ospita importanti giacimenti, che nei decenni passati hanno reso il Paese un esportatore netto¹¹. Questa condizione di abbondanza ha di fatto molto ridotto le vulnerabilità derivanti dalla dipendenza dalle esportazioni, consentendo al governo di giocare un ruolo limitato alla sola regolazione del mercato, completamente liberalizzato già negli anni Novanta. Dal punto di vista delle politiche energetiche relati-

¹⁰ La generazione termoelettrica a partire da gas naturale copre oltre il 20% dei consumi elettrici europei, ma in alcuni Paesi (Italia, Regno Unito, Paesi Bassi) arrivano oltre il 40%; inoltre, le caratteristiche tecniche degli impianti alimentati a gas ne fanno una componente imprescindibile per modulare la produzione giornaliera in funzione dei picchi di domanda.

¹¹ Dal 2004, il Regno Unito è diventato un importatore netto, pur mantenendo un tasso di dipendenza limitato. Per un approfondimento dei dati quantitativi relativi a consumi e riserve, si rimanda a BP, *Statistical Review of World Energy*, 2011 (<http://www.bp.com/statisticalreview>).

ve al gas, la situazione britannica si è dunque tradotta in una piena sintonia con la legislazione europea.

Diversa è la posizione delle grandi economie continentali, tutte pesantemente dipendenti dalle importazioni. La Germania, il secondo mercato europeo per consumi, importa infatti gran parte del proprio fabbisogno dalla Federazione russa e dai produttori europei (Paesi Bassi e Norvegia). L'Italia, il terzo mercato, presenta un livello di dipendenza anche superiore a quello tedesco, in gran parte relativo a importazioni extraeuropee (Federazione russa, Algeria, Libia). La Francia, infine, pur avendo consumi di gas sensibilmente inferiori a causa della diffusione delle centrali termonucleari, rappresenta il quarto mercato europeo e dipende quasi completamente dalle importazioni provenienti dalla Federazione russa, dall'Algeria e dai produttori europei.

Germania, Italia e Francia sono dunque accomunate da una più o meno marcata dipendenza dalle importazioni provenienti da Paesi extraeuropei. Nel gestire i rapporti con questi produttori, i rispettivi governi hanno tutti perseguito una strategia d'intensa cooperazione bilaterale, basata sulla conclusione di accordi non solo di fornitura energetica (e relativi investimenti infrastrutturali), ma anche di investimento in altri settori strategici. Per esempio, nel caso della Federazione russa, contestualmente ad accordi energetici sono stati conclusi solo negli ultimi due anni importanti accordi industriali nel settore della sicurezza sia con l'Italia sia con la Francia¹², mentre la Germania ha rafforzato il proprio ruolo di partner commerciale con Mosca. Dinamiche analoghe emergono anche nei rapporti bilaterali con gli altri partners extraeuropei.

In tutti i casi, i campioni nazionali (Eni, EdF, E.On, Rwe) hanno giocato un ruolo chiave nel consentire l'approfondimento dei rapporti bilaterali e la conclusione dei diversi accordi di più ampio respiro. Non stupisce dunque che i decisori nazionali di Germania,

¹² Il gruppo Finmeccanica ha concluso accordi di partnership per la realizzazione di sistemi di sicurezza e di equipaggiamento ferroviario, mentre il gruppo francese Dcns e i cantieri Stx hanno concluso accordi per la fornitura di fregate classe Mistral alla marina militare russa.

Italia e Francia abbiano opposto resistenza alle pressioni della Commissione per l'adozione di una legislazione stringente destinata a indebolire le posizioni proprio di quelle compagnie che sono parte dell'azione internazionale dei governi. Al contrario del Regno Unito, dunque, sul gas naturale i principali Paesi continentali si sono trovati in sostanziale disaccordo con le politiche energetiche promosse dalla Commissione e plausibilmente la situazione è destinata a perdurare nei prossimi anni.

Appendice statistica

Consumo di energia primaria (Mtep, 2010)							
	petrolio	gas	carbone	nucleare	rinnov.	altro*	totale
Francia	83	42	12	116	18	0	270
	31%	16%	4%	43%	7%	0%	100%
Germania	112	73	77	37	32	5	335
	33%	22%	23%	11%	9%	2%	100%
Italia	72	68	13	-	22	10	185
	39%	37%	7%	-	12%	5%	100%
Polonia	25	13	55	-	8	0	102
	25%	13%	55%	-	8%	0%	100%
UK	75	85	31	14	8	0	213
	35%	40%	15%	7%	4%	0%	100%
Spagna	62	31	8	16	15	-1	132
	47%	24%	6%	12%	11%	-1%	100%
UE	607	443	278	239	172	21	1760
	35%	25%	16%	14%	10%	1%	100%

* comprende importazione/esportazione di elettricità