

Politica dell'energia

Poiché il Trattato istitutivo della Comunità europea (v. Trattati di Roma) non fornisce alcuna base legale per le azioni della Comunità economica europea nel settore dell'energia, queste si sono sviluppate sotto il cappello di altre politiche adiacenti, quali la Politica ambientale, il mercato interno (v. Mercato unico europeo), la ricerca e l'innovazione (v. anche Politica della ricerca scientifica e tecnologica), le relazioni esterne (v. anche Politica estera e di sicurezza comune). Ciò ha forse contribuito a una certa confusione e mancanza di chiarezza, tuttavia la Commissione europea, attraverso l'azione della Direzione generale per l'Energia e trasporti (la fusione tra le due Direzioni generali si è avuta nel 2000), ha sempre cercato di definire in una maniera coerente e trasparente la strategia comunitaria nel settore energetico e gli strumenti per attuarla. Già nel 1997, nella "Comunicazione sulla politica e le azioni nel campo dell'energia", la Commissione aveva identificato come obiettivi prioritari la sicurezza d'approvvigionamento, la competitività e la protezione dell'ambiente, mentre nel 1996 il Consiglio dei ministri, allo scopo di favorire il coordinamento con i paesi membri, aveva previsto con regolamento che i progetti d'interesse comunitario nel campo del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità fossero notificati alla Commissione.

Nel 1998 è stato adottato il primo Programma quadro (PQ) nel settore dell'energia (1998-2002), con lo scopo di sostenere i tre suddetti obiettivi e di rafforzare trasparenza, effettività e complementarità delle iniziative intraprese sia dai paesi sia dalla Comunità. L'implementazione del programma si articolava in sei blocchi d'azione, inquadrabili in altrettanti programmi pluriennali:

ETAP: per la promozione di un approccio cooperativo tra tutti i soggetti coinvolti (Comunità, paesi membri e candidati,

organismi internazionali, organizzazioni/enti di settore), allo scopo di unire gli sforzi di analisi, studio e monitoraggio del settore e la circolazione delle informazioni;

SYNERGY: per rafforzare la cooperazione internazionale nel settore dell'energia, assistendo i paesi terzi nella formulazione ed esecuzione di una politica energetica efficiente ma anche promuovendo la cooperazione industriale transnazionale;

ALTENER: per la promozione delle fonti di energia rinnovabile;

SAVE: per incoraggiare l'uso razionale ed efficiente delle risorse;

CARNOT: per promuovere l'uso efficiente delle tecnologie per i combustibili solidi;

SURE: per migliorare la sicurezza nucleare attraverso una maggiore cooperazione con la Russia e i nuovi stati indipendenti (NIS) nonché attraverso un più stretto controllo dei materiali radioattivi.

Con la Decisione 1230/2003/CE del 9 aprile 2002, il PQ sull'energia ha avuto continuazione nel programma "Energia intelligente per l'Europa 2003-2006" (EIE). Si tratta di un programma pluriennale per le azioni non tecnologiche (sostenute nel quadro del PQ per la ricerca) nel campo dell'energia, strutturato in 4 settori di azione:

SAVE (69,8 milioni di euro): a sostegno dell'efficienza energetica e dell'uso razionale dell'energia, in particolare nei settori dell'industria e dell'edilizia;

ALTENER (80 milioni di euro): a sostegno delle energie rinnovabili;

STEER (32,6 milioni di euro); che riguarda l'applicazione dell'energia al settore trasporti perseguendo, in particolare, la diversificazione dei carburanti e l'introduzione di fonti

rinnovabili;

COOPENER (17,6 milioni di euro): per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica nei paesi in via di sviluppo.

Lo stanziamento complessivo di bilancio ammontava a 200 milioni di euro per il periodo 2003-2006, utilizzabili per il cofinanziamento di progetti fino al 50% del loro costo (solo in rari casi è prevista una copertura del 100%), il resto essendo assicurato da fondi pubblici o privati o da una combinazione dei due (v. anche Bilancio dell'Unione europea). Il programma è aperto alla partecipazione di ogni persona giuridica pubblica o privata dei paesi membri, nonché dei candidati, dei paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e dello Spazio economico europeo (SEE). Per l'esecuzione del programma è stata istituita nel 2003 un'apposita agenzia esecutiva, denominata "Agenzia esecutiva per l'energia intelligente". Nell'ambito dell'EIE è stata inoltre recentemente lanciata la campagna Energia sostenibile per l'Europa 2005-2008, con lo scopo di sensibilizzare il pubblico e promuovere la produzione e l'uso sostenibili delle energie.

Sin dal 2000, anno della pubblicazione della Comunicazione "Obiettivi strategici 2000-2005: Un progetto per la nuova Europa", la Commissione sostiene l'importanza dell'energia come un fattore fondamentale per la competitività e lo sviluppo economico dell'Europa. Volendo schematizzare quella che è una politica alquanto complessa, l'azione della Comunità in materia di energia si esplica attualmente nelle seguenti aree principali, fra loro strettamente interconnesse: sicurezza dell'approvvigionamento energetico; efficienza energetica; Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili; mercato interno dell'energia; cooperazione con i paesi terzi. A queste vanno aggiunti i settori dell'energia nucleare (v. anche Comunità europea dell'energia atomica) e delle Reti transeuropee, per le quali si rimanda alle relative voci.

Per quanto riguarda la prima area, la Commissione ha pubblicato nel novembre del 2000 il Libro verde (v. Libri verdi) sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, tappa fondamentale nell'individuazione di una politica energetica della Comunità europea che garantisca la sicurezza dei rifornimenti e la disponibilità di energia a prezzi accessibili per tutti i consumatori, rispettando al tempo stesso l'ambiente e la concorrenza leale sul Mercato unico europeo. Di fronte a uno scenario di crescente dipendenza energetica dell'Unione europea, che già importa oltre il 50% del proprio fabbisogno, il Libro verde traccia lo schema di una strategia energetica a lungo termine, che è poi ampiamente confluita nel programma EIE e in altre misure legislative. Per la prima volta s'insiste sulla necessità di intervenire sul lato della domanda, razionalizzandola, ma anche limitandone la crescita, inducendo un vero e proprio cambiamento nel comportamento energetico dei consumatori, siano essi privati o imprese, anche attraverso eventuali misure fiscali. A ciò va comunque affiancata una politica dell'offerta che promuova la diversificazione delle fonti energetiche e in particolare lo sviluppo e l'utilizzo di energie nuove e rinnovabili. Il Libro verde, inoltre, intende avviare un dibattito sul futuro contributo e sulle opportunità dell'energia nucleare e prevede un meccanismo di diversificazione delle zone d'approvvigionamento e d'importazione, nonché un dispositivo rafforzato di scorte strategiche (in particolare per gli idrocarburi, settore del quale la Comunità si occupa sin dal 1968 attraverso la definizione di stock minimi di petrolio per ciascuno Stato membro). Per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, una direttiva del 2004 stabilisce un quadro di riferimento per la definizione a livello nazionale dei sistemi di sicurezza dei rifornimenti secondo modalità che siano trasparenti, solidali e compatibili con le esigenze del mercato interno concorrenziale.

Legata alla questione della sicurezza dell'approvvigionamento è quella dell'efficienza energetica, ovvero di un uso migliore

dell'energia che permetta di diminuire i consumi senza ridurre l'uso dei macchinari e impianti alimentati (risparmio energetico), ma promuovendo piuttosto comportamenti di consumo e metodi di produzione che siano più efficienti. La Commissione ha adottato nel 1998 una prima Comunicazione dal titolo "Verso una strategia per l'uso razionale dell'energia", ove si stimava che l'Unione avesse un potenziale di miglioramento dell'efficienza energetica pari al 18% dei consumi annui e si esprimeva un impegno politico in tal senso, successivamente confermato dal Piano d'azione per migliorare l'efficienza energetica, proposto dalla Commissione nel 2000. Il Piano d'azione costituisce un quadro generale di riferimento per l'attività della Comunità fino al 2010, fissando l'obiettivo di un risparmio energetico dell'1% all'anno. Lo strumento principale per l'esecuzione del Piano d'azione è il programma SAVE, di cui si è già parlato, che finanzia studi, investimenti ed azioni specifiche volte a promuovere l'efficienza energetica. Il Piano d'azione suggerisce inoltre una serie di misure da intraprendere, a livello sia comunitario sia nazionale, spesso di tipo facoltativo (accordi volontari), allo scopo di rendere complementari sia le varie politiche settoriali comunitarie, sia le politiche dei vari paesi membri con quelle della Comunità. Ad esempio per favorire la diversificazione nel settore dei trasporti, che assorbono circa il 40% dei consumi energetici di cui il 98% rappresentati da petrolio, la Commissione ha proposto nel 2001 di applicare una aliquota di accisa ridotta per i biocarburanti e ha adottato nel 2003 una direttiva che fissa delle percentuali minime di biocarburante o altri carburanti rinnovabili che, a partire dal 2005, devono essere venduti in sostituzione di benzina e diesel in ciascun paese membro. Lo strumento della tassazione e delle tariffe può infatti costituire un incentivo utile per orientare i consumi energetici.

Già nel 1997 la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva per un regime fiscale globale per i prodotti

energetici che, dopo molte difficoltà, veniva finalmente approvata nel 2003. La direttiva (2003/96/EC) fissava un sistema di accise minime per i prodotti energetici con lo scopo non solo di migliorare il funzionamento del mercato interno e ridurre le distorsioni della concorrenza, ma anche di incoraggiarne un uso più efficiente che riducesse sia la dipendenza dalle importazioni petrolifere sia le emissioni di biossido di carbonio, grazie alla previsione di vantaggi fiscali per l'uso delle energie alternative o per le imprese che avessero introdotto piani di razionalizzazione energetica. Un'altra complementarità evidenziata dal Piano d'azione è quella tra energia e progressi tecnologici. La Commissione sostiene progetti di ricerca e di sviluppo delle nuove tecnologie nei settori dell'energia non nucleare attraverso i programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, in particolare attraverso il sottoprogramma "Energia". Sempre nel contesto dell'efficienza, la Commissione è più volte intervenuta in materia di risparmio energetico negli edifici, con direttive specifiche sui prodotti da costruzione (1989), sulle caldaie (1992), sull'illuminazione (2000) e istituendo infine (direttiva 2002/91/CE) un quadro effettivamente integrato che tratta tutti gli aspetti dell'efficienza energetica nell'edilizia. Da ultimo il 22 giugno 2005 la Commissione ha pubblicato il Libro verde sull'efficienza energetica, in cui sono contenute 20 domande non esaustive con l'intenzione di stimolare un dibattito che dovrebbe condurre, nel 2006, all'adozione di un nuovo piano d'azione.

L'efficienza energetica svolge un ruolo chiave anche nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente, coerente con gli obiettivi fissati dal protocollo di Kyoto riguardo alle emissioni di biossido di carbonio responsabili dell'effetto serra (la Comunità, approvando il protocollo nel 2002, si è impegnata a ridurle del 15% entro il 2010). Del resto, lo stesso articolo 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea inserisce tra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria quello di

assicurare un utilizzo prudente e razionale delle risorse. Nel Libro bianco del 1997 la Commissione si poneva l'obiettivo di raddoppiare la quota dei consumi di energie rinnovabili entro il 2010 (dal 6% al 12%), tuttavia un rapporto del 2002 segnalava una sostanziale invarianza. Tali energie sono estremamente importanti sia per la diversificazione e la sostenibilità delle fonti energetiche sia per la lotta contro il cambiamento climatico. In questo campo il sostegno comunitario si attua soprattutto attraverso il già citato programma ALTER, istituito nel 1993 e più volte rinnovato, ma anche attraverso azioni collaterali come, si è visto, il finanziamento della ricerca o gli incentivi fiscali. Inoltre nel 2001 è stata adottata una direttiva volta a facilitare nel medio termine la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili.

Nel quadro della politica europea per l'energia, prioritaria rimane la realizzazione di un mercato europeo unico, efficiente e competitivo. Agli inizi degli anni Novanta la Commissione ha operato in questa direzione attraverso misure atte a garantire la trasparenza dei prezzi assicurando un accesso indiscriminato a tutte le imprese relativamente alle attività di esplorazione e prospezione di idrocarburi. Nel 1996 e 1998 sono state adottate due direttive volte a promuovere la liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas, in particolare nei confronti dei grandi consumatori, ma il livello di apertura raggiunto in ciascuno Stato resta alquanto variabile. Il 2003 è stato un anno chiave, grazie all'adozione di un pacchetto legislativo che dovrebbe portare alla completa liberalizzazione di due mercati a partire dal luglio 2007. Due nuove direttive (2003/54/EC e 2003/55/EC) definiscono le norme comuni relative alla produzione, trasporto/trasmissione e distribuzione rispettivamente dell'energia elettrica e del gas: si regolamentano le modalità per l'organizzazione e il funzionamento dei due settori, gli obblighi di servizio pubblico con particolare riguardo alla sicurezza, alla tutela ambientale e dei consumatori, l'accesso

al mercato, la separazione e trasparenza della contabilità; ogni Stato membro designa uno o più gestori di sistema nazionali, i cui rappresentanti si riuniscono a loro volta nel Gruppo europeo dei regolatori per l'elettricità e il gas, istituito dalla Commissione nello stesso anno con funzioni consultive e di coordinamento, per assicurare un'applicazione coerente della legislazione di settore. Sempre nel 2003 è stato adottato un regolamento relativo alle condizioni d'accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica; inoltre la Commissione ha presentato, nel dicembre dello stesso anno, un pacchetto di misure per lo sviluppo delle infrastrutture dell'elettricità e del gas. Infine, allo scopo di coinvolgere tutti gli attori interessati (regolatori, commissione, Stati, gestori, associazioni di consumatori, utenti o commercianti, fornitori), sono operanti sin dalla fine degli anni Novanta due appositi forum, il Forum di Firenze per l'elettricità e il Forum di Madrid per il gas, che si riuniscono una o due volte all'anno.

Ultimo aspetto, non meno importante, da prendere in considerazione, riguarda le relazioni con i paesi terzi nel settore energetico. Nel periodo 1998-2002 il programma SYNERGY, cui si è già accennato, ha stanziato 15 milioni di euro per promuovere la cooperazione in materia energetica, mentre altre iniziative si sono focalizzate su determinate aree geografiche. In particolare già nel 1991 un Carta dell'energia (trasformata in trattato nel 1997) è stata firmata da 50 paesi e dalla Commissione per promuovere la cooperazione Est-Ovest in materia energetica, con particolare riferimento a questioni legate ad investimenti, transito e commercio; nel 2001 sono state definite le linee guida per una partnership euromediterranea nel settore dell'energia; la Comunità, inoltre, partecipa attivamente a iniziative nella regione del Mar Baltico, allo scopo di rafforzare la dimensione settentrionale della politica energetica europea. La Commissione si propone, poi, di integrare maggiormente l'aspetto energetico nella cooperazione con i paesi in via di

sviluppo, sottolineando la necessità di inserire un capitolo energia nei documenti strategici nazionali e regionali. A questo proposito l'Unione ha lanciato nel 2002, al Vertice (v. Vertici) mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, un'Iniziativa europea per l'energia (European union energy initiative, EUEI) con gli obiettivi principali di incentivare le riforme e il trasferimento della tecnologia, promuovere il sostegno istituzionale e incoraggiare la cooperazione regionale. Nell'ambito dell'EUEI la Commissione ha già promosso la creazione di una "Energy facility" per gli Stati dell'Africa sub sahariana, Carabi e Pacifico (ACP) per un ammontare di 250 milioni di euro.

Dato il numero delle politiche adiacenti a quella dell'energia nonché degli attori coinvolti, la Commissione ha istituito nel 2001 un comitato consultivo chiamato Forum europeo sull'energia e i trasporti, composto di 34 membri rappresentativi di tutti i settori dell'energia e dei trasporti, con funzioni principalmente consultive e di analisi. Infine, la crescente importanza del settore energetico è comprovata dall'introduzione, nel progetto costituzionale per l'Europa (v. Costituzione europea), di una sezione specificatamente dedicata all'energia; l'articolo III-256 individua difatti tre obiettivi: garantire il funzionamento del mercato interno; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

Elisabetta Holsztejn (2007)