



**LA POLITICA ENERGETICA UE:
ALCUNI SUGGERIMENTI PER LE
INIZIATIVE ITALIANE IN TEMA DI
CLIMA E SICUREZZA**

Luigi De Paoli, Università Bocconi
Roma, 30 marzo 2015

SCHEMA DELL'INTERVENTO

- 1. PREMESSA: NECESSITÀ DI ESSERE PIÙ PRESENTI DELLE DECISIONI DELL'UE**
- 2. Gli obiettivi energia-clima: proposte di intervento**
- 3. L'Unione dell'energia e la sicurezza di approvvigionamento: proposte di intervento**

POLITICA ENERGETICA: OGGI LA PARTITA SI GIOCA IN EUROPA

- Oggi l'energia fa parte delle “**competenze condivise**” tra Unione Europea (UE) e Stati Membri (SM). Nei fatti però è l'UE ad avere l'iniziativa e l'ultima parola. Infatti anche nel settore dell'energia vi è stato un progressivo trasferimento di poteri dagli Stati Membri all'UE. Questo processo è iniziato con l'Atto Unico del 1986 e si è (quasi) concluso con il **trattato di Lisbona** del 2007 che ha introdotto una **base giuridica specifica per l'intervento dell'UE** in materia di energia. Infatti l'articolo 194 stabilisce che, nel quadro del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, l'UE è autorizzata ad adottare misure a livello europeo per:
 1. garantire il buon funzionamento del mercato dell'energia;
 2. garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
 3. promuovere l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili;
 4. promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

3

LA RESIDUA AUTONOMIA DEGLI STATI MEMBRI

- Il medesimo art. 194 precisa che le decisioni europee “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”, ma questo **diritto degli SM alla scelta del mix energetico sembra più un'affermazione di principio** a difesa delle residue competenze nazionali in tema di politica energetica **che un reale bilanciamento dei poteri**. In un sistema dominato dalle regole di mercato le scelte del mix e degli approvvigionamenti vengono fatte dai soggetti privati.
- L'intervento pubblico influenza tali scelte essenzialmente attraverso l'**uso dello strumento fiscale** (gli interventi fiscali a livello europeo richiedono l'unanimità, cioè ogni SM ha diritto di veto) e **i sussidi che sono i reali strumenti di potere rimasti in mano agli SM**.

4

L'ITALIA DEVE ESSERE PIÙ PRESENTE NELLE DECISIONI EUROPEE

- In linea di diritto, ma soprattutto di fatto la politica energetica è sempre più decisa a Bruxelles, mentre agli SM rimangono alcuni margini di scelta nell'attuazione delle decisioni dell'UE.
- L'UE ha anche margini di manovra per arbitrare tra gli obiettivi di politica energetica quando sono in conflitto tra di loro (es. mercato/concorrenza vs promozione FER) che gli SM hanno sotto «libertà vigilata»
- Va anche riconosciuto che la Commissione (che guida la politica UE) ha dimostrato forte continuità tra le intenzioni dichiarate e i provvedimenti successivi
- **Ne discende la necessità e l'urgenza che l'Italia sia più presente e propositiva quando vengono elaborate le decisioni a livello comunitario.**

5

SCHEMA DELL'INTERVENTO

1. **Premessa: necessità di essere più presenti delle decisioni dell'UE**
2. **GLI OBIETTIVI ENERGIA-CLIMA: PROPOSTE DI INTERVENTO**
3. **L'Unione dell'energia e la sicurezza di approvvigionamento: proposte di intervento**

6

I NUOVI OBIETTIVI ENERGIA-CLIMA PER IL 2030

- Come è noto, il Consiglio europeo del 23 ottobre 2014, dopo un lungo dibattito, ha approvato i seguenti obiettivi per il 2030:
 - riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra (GES) da ottenersi con una riduzione del 43% delle emissioni dei settori ETS e del 30% dei settori non-ETS rispetto al 2005;
 - aumento della quota delle rinnovabili al 27% dell'energia consumata a livello dell'intera UE, ma senza precisare obiettivi specifici per gli SM;
 - miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 27% rispetto alle proiezioni di consumi energetici per il 2030 con un obiettivo "indicativo" per la sola UE.
- Questi obiettivi sono in continuità con la famosa triade 20-20-20 per il 2020 del pacchetto clima-energia approvato dal Consiglio europeo nel marzo 2007, ma segnano anche qualche cambiamento
- La continuità principale con la politica clima-energia UE ormai tradizionale sta nel riaffermare che **la visione di lungo termine è quella di un'economia energetica "decarbonizzata"**.
- Il cambiamento principale consiste nel non aver previsto obiettivi vincolanti nazionali dopo il 2020 né per lo sviluppo delle FER né per l'efficienza energetica, ed anzi per quest'ultima, neppure a livello dell'UE.

7

ADESIONE ALLA «VISIONE EUROPEA» E MIGLIORAMENTI POSSIBILI NELL'AZIONE

- Negli incontri preparatori organizzati da NENS si è **suggerito che l'Italia condivida senza remore questa visione di lungo termine e la assuma come punto di partenza contribuendo fattivamente a rendere coerenti le decisioni che ne discendono per l'UE e per l'Italia.**
- A nostro parere tra i miglioramenti possibili che l'Italia potrebbe cercare di stimolare nella politica clima-energia dell'UE vi sono i tre seguenti:
 1. Un maggior collegamento delle decisioni europee con le trattative internazionali
 2. Una revisione dell'ETS più coraggiosa e coerente
 3. L'introduzione di Border Tax Adjustments

8

L'UE E LE TRATTATIVE INTERNAZIONALI SUL CLIMA: UNA PRESA D'ATTO

- La prima cosa da fare sarebbe quella di chiedersi **quale strumento sia più adatto a ottenere il necessario consenso su scala internazionale** per ridurre le emissioni di GES. Il tentativo di fissare un obiettivo quantitativo prima per alcuni Paesi con l'intenzione di allargarlo poi ad altri (Protocollo di Kyoto) si può dire fallito. Altre strade quale quella di fissare una carbon tax minima per tutti (a nostro parere preferibile) non sono state proposte a livello politico. Bisogna dunque presumere che non appaiano praticabili.
- Tutte le speranze sono oggi riposte su un accordo alla Conferenza delle Parti (COP-21) che si terrà a Parigi a fine anno. Dalla COP-20 di Lima dello scorso dicembre sembra emergere che l'accordo, se sarà raggiunto, si baserà su due pilastri:
 - l'INDC (Intended Nationally Determined Contributions) cioè su obiettivi di riduzione delle emissioni determinati autonomamente da ciascun paese purchè "addizionali"
 - Il MRV (Monitoring, Reporting, Verification), cioè su un sistema di verifica dei risultati conseguiti basato su regole comuni e condivise.
- Un altro tema importante dei negoziati è il riconoscimento dei cd "meccanismi flessibili" cioè la contabilizzazione dei risultati ottenuti fuori della proprio paese al fine del rispetto dell'impegno assunto.

9

ACCRESCERE IL LEGAME TRA LE POSIZIONI UE E I NEGOZIATI INTERNAZIONALI SUL CLIMA

- L'UE nei negoziati internazionali sembra puntare essenzialmente su un ruolo di «esempio» o di «leadership morale» che appare però insufficiente (irrilevante?) dal punto di vista dell'efficacia
- Il tanto reclamizzato (ma modesto) accordo cino-americano del novembre scorso è un esempio di pragmatismo più efficace dell'«esemplarismo» europeo
- Il mancato collegamento della decisione (ancora non vincolante) di ridurre del 40% le emissioni con le trattative internazionali è un limite da superare
- E' poi interesse dell'Italia (ma non solo) che **venga mantenuta la possibilità di usare crediti esteri per soddisfare il proprio impegno di riduzione delle emissioni**. L'attuale posizione di permettere tale uso solo se verranno decise riduzioni al di sopra del 40% andrebbe superata. Piuttosto l'uso dei crediti esteri potrebbe diventare più «mirato» (oggetto di trattative?) verso paesi con impegni più seri e rilevanti.

10

LA RIFORMA DELL'ETS

- L'ETS, in vigore dal 2005, è ormai completamente nelle mani europee, ma **non si può dire che sia stato un successo nel fare emergere un prezzo del carbonio stabile e sufficientemente incitativo**
- La Commissione UE ha proposto una riforma basata sulla costituzione di un fondo di riserva (**Market Stability Reserve, MSR**) da usare in modo automatico per togliere o mettere in circolazione un certo numero di permessi qualora quelli in circolazione superino o siano inferiori a un certo livello.
- La soluzione secondo noi preferibile sarebbe quella di **fissare un prezzo della CO₂** per guidare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Tale soluzione non sembra però **politicamente praticabile** perché ormai l'ETS ha preso piede e troppi interessi (anche finanziari) vogliono mantenerlo e perché l'introduzione di una carbon tax richiede un accordo unitario di tutti gli SM.

11

UNA PROPOSTA ALTERNATIVA DI RIFORMA DELL'ETS

- Date le difficoltà a far accettare una carbon tax, la proposta che riteniamo praticabile è che **l'Italia sostenga fortemente, ma rapidamente una riforma dell'ETS in cui venga fissato un prezzo minimo (floor) e un prezzo massimo (ceiling) dei permessi**. (Alle aste periodiche degli EUA verrebbero soddisfatte solo le richieste a un prezzo pari o superiore al prezzo minimo. Qualora nessuna offerta fosse presentata ad un prezzo pari almeno al floor, nessun permesso ulteriore verrebbe messo in circolazione. Invece tutte le richieste a un prezzo pari al prezzo massimo (ceiling) verrebbero accettate, anche se il quantitativo richiesto fosse superiore a quello messo all'asta)
- Un ulteriore problema riguarda l'indicazione dei prezzi minimi e massimi. Alla luce dei prezzi attuali, concretamente si tratta di dare indicazioni sul prezzo minimo. La nostra proposta è di fissare una **traiettoria crescente del prezzo minimo dei permessi avente come traguardo il raggiungimento al più tardi nel 2030 di un valore dei permessi che renda non conveniente l'utilizzo del carbone senza CCS nella produzione elettrica**. (Questa scelta è tanto più importante in quanto il 70% delle emissioni coperte dall'ETS riguarda proprio la combustione dei combustibili e in particolare la produzione elettrica. D'altra parte il Clean Power Plan di Obama e gli indirizzi dell'EPA vanno esattamente nella medesima direzione e quindi in questo caso potrebbe esserci una politica convergente Europa-USA).

12

ETS, CARBON LEAKAGE E BTA

- Un altro tema legato all'ETS riguarda le conseguenze che questo strumento ha sulle imprese interessate e sul commercio internazionale. Finora il tema è stato trattato dall'UE attraverso la **deroga al pagamento dei permessi da parte di alcuni settori industriali per evitare il rischio del "carbon leakage"**.
- Durante gli incontri precedenti presso NENS è emersa invece l'opinione che sia **più coerente con l'obiettivo della decarbonizzazione l'adozione dei cosiddetti BTA (Border Tax Adjustments)**, cioè introdurre dazi sulle importazioni dai Paesi con politiche meno restrittive di quelle europee sulle emissioni di CO₂. L'Italia dovrebbe cioè farsi promotrice in sede UE del rilancio di una proposta che l'Europa aveva già preso in considerazione fin dal '92.
- Visto l'interesse dimostrato in passato dagli USA, si propone che l'UE faccia propria questa soluzione inserendola anche nei negoziati commerciali in corso con gli USA (TTIP). Adottando decisamente questa linea politica, l'UE potrebbe usare questa soluzione come strumento di pressione per un impegno adeguato di limitazione delle emissioni di gas serra alla COP-21 di Parigi da parte dei paesi grandi esportatori come la Cina, il Giappone o la Corea.

13

SCHEMA DELL'INTERVENTO

1. **Premessa: necessità di essere più presenti delle decisioni dell'UE**
2. **Gli obiettivi energia-clima: proposte di intervento**
3. **L'UNIONE DELL'ENERGIA E LA SICUREZZA DI APPROVVIGIONAMENTO: PROPOSTE DI INTERVENTO**

14

IL NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA POLITICA ENERGETICA DELL'UE: IL PACCHETTO «UNIONE DELL'ENERGIA»

- La nuova Commissione europea, riprendendo un vecchio tema e facendone uno degli elementi caratterizzanti della propria azione, ha da poco rilanciato l'obiettivo di costruire una «**Unione dell'Energia**» basata su cinque dimensioni:
 - energy security, solidarity and trust;
 - a fully integrated European energy market;
 - energy efficiency contributing to moderation of demand;
 - decarbonising the economy;
 - and research, innovation and competitiveness
- E' indubbio che le diverse dimensioni, talora in conflitto e talaltra complementari, hanno bisogno di essere integrate.
- Anche in questo caso l'Italia farebbe bene a riflettere attentamente alle soluzioni proposte e ad assumere un atteggiamento proattivo. Nel seguito mi limiterò a qualche proposta riguardante la prima dimensione del pacchetto.

15

LA SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI DI GAS

- Dopo il ripetersi di situazioni di crisi, il problema della sicurezza è considerato particolarmente rilevante nel caso del gas. La Commissione preannuncia di volersi occupare di tre temi generali:
 - La revisione del regolamento sulla sicurezza delle forniture di gas;
 - Il rafforzamento del ruolo dell'UE che deve parlare con «una sola voce» nei negoziati internazionali. In tale quadro si situa anche la modifica delle regole sulla comunicazione degli accordi intergovernativi (IGA) che da successiva dovrebbe diventare preventiva (per valutare subito la compatibilità con le regole del mercato interno);
 - La possibilità di acquisti collettivi di gas di alcuni Stati Membri .
- Il pacchetto per l'Unione dell'energia indica già che, all'interno del tema della revisione del regolamento sulla sicurezza delle forniture di gas, verranno affrontati i temi dello sviluppo dell'uso del GNL, degli obblighi di stoccaggio e della gestione comune di situazioni di crisi.

16

UNA PROPOSTA PER ACCRESCERE LA SICUREZZA NELLE FORNITURE DI GAS

- Il Regolamento del 2010 è senz'altro molto positivo, ma **si concentra essenzialmente sulle infrastrutture imponendo agli SM la “regola dell’N-1”**, cioè in caso di guasto della principale infrastruttura di approvvigionamento le rimanenti infrastrutture devono essere in grado di soddisfare la domanda anche in un periodo di punta.
- La nostra proposta è di affiancare a questa regola un limite di **quantitativo massimo di importazione di gas proveniente da un solo paese** come percentuale delle importazioni (ad es. 40%) o dei consumi totali di gas (ad es. 30%). Tale limite servirebbe a far fronte al **rischio di “common mode failure” di tutti gli approvvigionamenti provenienti da un paese fornitore** per problemi interni a quel paese o nei rapporti con quel paese.

17

LA SICUREZZA DELLE FORNITURE DI GAS: LO STOCCAGGIO STRATEGICO

- Il limite sulla dipendenza massima dell'import da un solo paese sarebbe il primo passo verso (o andrebbe collegato a) l'introduzione di un criterio N-1 per paese fornitore oltre che per le infrastrutture. Gli Stati Membri dovrebbero poter **rispettare il limite anche aggregandosi**. Poiché l'aggregazione comporterebbe costi e vincoli minori (equivale a mettere in comune la riserva) questa regola favorirebbe anche la collaborazione-integrazione tra SM.
- Il limite massimo di dipendenza da un singolo paese estero andrebbe collegato con l'introduzione di un **obbligo di stoccaggio strategico** simile a quella già in essere per il petrolio. Anche in questo caso l'obbligo di garantire un certo quantitativo di stoccaggio strategico non andrebbe necessariamente rispettato con stoccaggio fisico in ciascun paese consumatore di gas, ma **potrebbe essere soddisfatto partecipando allo stoccaggio di gas in un altro paese membro**. Ciò rafforzerebbe la collaborazione e la fiducia reciproca, oltre a contenere i costi globali. Tali **costi dovrebbero però essere ripartiti in maniera equa tra tutti**.

18

LA SICUREZZA IN CAMPO PETROLIFERO

- Il pacchetto per l' "Unione dell'energia" dedica poca attenzione alla sicurezza delle forniture di petrolio ritenendo forse sufficiente la Direttiva 119 del 2009 sull'obbligo di mantenimento di un livello minimo di scorte di greggio e di prodotti petroliferi.
- Benchè si vada verso la «decarbonizzazione», la stretta dipendenza tra mobilità di persone e cose e prodotti petroliferi permarrà ancora per molti anni. La perdita della raffinazione nell'UE sarebbe perciò grave perché la dipendenza dalle forniture di prodotti petroliferi è ancora più pericolosa di quella dal petrolio importato.
- La proposta di NENS è che l'UE si doti di una strategia basata su più innovazione e più ambiente facendo **evolvere** con adeguato preavviso e in stretto dialogo con l'industria petrolifera europea **la normativa sulla qualità dei carburanti abbinata a una fiscalità differenziata**. Gli investimenti privati sarebbero motivati non solo dal vantaggio fiscale, ma anche dalla creazione di un mercato di carburanti meno aggredibile (almeno per alcuni anni) dalla concorrenza internazionale. I consumatori avrebbero un concreto vantaggio in termini di qualità dell'aria e di minori vincoli e oneri per la circolazione nei centri urbani.