

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea Specialistica in Politiche dell'Unione Europea



I TENTATIVI DI CREAZIONE DI UNA POLITICA
COMUNE EUROPEA IN MATERIA DI ENERGIA
TRA GLI ANNI '60 E GLI ANNI '70

Relatore: CH.MO PROF. ANTONIO VARSORI

Laureando: GORAN FLORIDAN
matricola n. 550725

A.A. 2007/2008

SOMMARIO

INTRODUZIONE	4
<i>Capitolo 1</i>	6
Le competenze delle Comunità nel campo della politica energetica	
1.1. Le differenze iniziali nei Trattati	7
1.2. Gli sviluppi nei vari settori della politica energetica	12
<i>Capitolo 2</i>	30
1968-1973: prime linee guida per una politica comune dell'energia	
<i>Capitolo 3</i>	60
1973–1977: la crisi energetica ed il naufragio della politica comune dell'energia	
<i>Capitolo 4</i>	108
La situazione nel 2007, un déjà-vù?	
CONCLUSIONI	144
BIBLIOGRAFIA	152
ALLEGATI	170

Introduzione

Nel mondo in cui viviamo le risorse energetiche iniziano a scarseggiare e gli Stati europei sono sempre più dipendenti dalle importazioni, dovendo affrontare anche la concorrenza delle potenze economiche emergenti nella corsa agli approvvigionamenti. La ricerca nel campo delle energie rinnovabili e dei biocombustibili darà certamente i suoi frutti, ma intanto è utile chiedersi perché ci troviamo in questa situazione e cosa si è fatto in passato per prevenirla. La storia dell'integrazione europea in questo campo può fornirci un'ottima chiave di lettura. Una maggiore integrazione in campo energetico avrebbe forse potuto prevenire almeno in parte i problemi attuali, visto anche che recentemente è stata proposta come soluzione per affrontarli.

Alla fine della Seconda guerra mondiale il tema della ricostruzione economica era centrale in Europa, collegato strettamente al tema della carenza di risorse energetiche. Il problema restò centrale fino agli anni '50, quando ormai le carenze di combustibili furono superate, per ritornare in primo piano negli anni '70, in concomitanza con le crisi petrolifere. Questo periodo vide anche il tentativo più serio di creare una politica energetica comune a livello di Comunità europea, ma anche il suo misero fallimento, dovuto proprio alle crisi petrolifere degli anni '70 e alla natura per lo più intergovernativa di questa politica. Un secondo serio tentativo di affrontare l'argomento si è avuto l'anno scorso, con la presentazione della nuova strategia della Commissione per una politica energetica comune. In un mondo sempre più globalizzato, dove le risorse scarseggiano e vengono utilizzate come arma geopolitica, è forse finalmente giunto il momento di riprendere in mano l'argomento. La speranza è quindi che non si assista ad un nuovo fallimento, infondo dagli errori del passato si dovrebbero trarre degli utili insegnamenti...

Con questa tesi ci si propone di fornire un quadro generale sulle competenze che i Trattati di Roma ed il Trattato di Parigi assegnarono alle

Comunità nel campo della politica energetica, per poi analizzare la proposta di integrazione in questo campo uscita dal vertice dell'Aja del 1968. Ci si soffermerà in seguito sui progressi fatti in questa direzione dopo il vertice, fino al fallimento definitivo della proposta negli anni '70. Infine si cercherà di cogliere le somiglianze della nuova proposta della Commissione con quella del 1968, per vedere se a quarant'anni di distanza l'integrazione è progredita a tal punto da permettere di affrontare in maniera efficace l'argomento.

Non possiamo negare che i tentativi di creare una politica energetica comune sono fino ad ora falliti, ma è comunque interessante vedere i riflessi che hanno avuto sulla storia dell'integrazione europea. In un certo senso ne sono un esempio emblematico, perché i temi dell'energia e dell'integrazione sono molto più legati tra loro di quello che possa sembrare a prima vista. La politica energetica risulta un tema tanto spinoso per la sovranità statale, che ancora nel Trattato di Maastricht non ha una propria parte specifica, ma viene semplicemente menzionata nell' art. 2 come una delle aree di azione della Comunità.¹

¹ Bisogna però rilevare che la Dichiarazione I, allegata al Trattato, impegnava la Conferenza intergovernativa, che doveva precedere la firma del Trattato di Amsterdam, a esaminare l'eventualità che alla politica energetica fosse dedicato un Titolo apposito del nuovo Trattato. Alla fine non si riuscì a trovare un accordo.

Capitolo 1

Le competenze delle Comunità nel campo della politica energetica

Quasi nessuno se la sentirebbe di porre il settore energetico come esempio di effettiva integrazione a livello europeo. Il Consiglio europeo ha più volte dichiarato la necessità di agire in questo campo, la Commissione ha presentato delle proposte e il Consiglio dei ministri ha preso delle decisioni, ma:

“L’inadeguatezza e l’inconsistenza delle azioni intraprese, nonché la scarsa volontà politica di portarle a termine non possono che essere deplorate.”²

Indubbiamente questo fallimento nell’agire in un settore tanto vitale è dovuto a diversi fattori, ma principalmente all’inadeguatezza delle norme contenute nei Trattati e alla scarsa volontà politica degli Stati membri di affidare un settore tanto vitale al livello comunitario. Il settore energetico fu inizialmente diviso tra le tre Comunità e quindi anche tra tre esecutivi distinti. I Trattati di Roma non si soffermano su una politica energetica in quanto tale, ma si concentrano piuttosto sui prodotti manifatturieri, non preoccupandosi nemmeno di occuparsi specificatamente della questione petrolifera. Del resto spesso si è sentito dire che le differenze strutturali tra i singoli Paesi sono tali da impedire una vera azione comune. Tra le differenze c’è la disponibilità di risorse energetiche, la dipendenza dalle importazioni, la preferenza per un sistema di libero mercato o più dirigista, il ruolo del settore pubblico nel mercato dell’energia, le relazioni con i Paesi produttori, ecc. Si potrebbe obiettare che le differenze ci sono sempre state, sin dal 1958, a iniziare dalla distinzione tra Paesi produttori ed importatori di carbone. Il punto è che le differenze ci saranno sempre e la Commissione ha più volte ribadito che lo scopo di una politica energetica comune è gestire queste differenze, non eliminarle.

² *The Development of an Energy Strategy for the Community*, COM (81) 540 final, para.1.

1.1 Le differenze iniziali nei Trattati

Partendo da un punto di vista giuridico, possiamo dire che non esiste un mercato comune dell'energia, ma esistono piuttosto diversi mercati comuni: uno per il carbone, uno per l'energia nucleare, uno per il petrolio ed il gas naturale, uno per le altre fonti energetiche. Tutte queste fonti concorrono poi a creare il mercato dell'elettricità.³ Per il periodo che ci interessa, ovvero la fine degli anni '60 e la prima metà degli anni '70, questa divisione è importante, perché trova la propria origine nelle differenze dei tre Trattati originari, il Trattato sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) del 1951, il Trattato sulla Comunità economica europea (CEE) ed il Trattato sulla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), entrambi del 1957. Questi tre trattati si differenziavano significativamente nello stile, negli scopi e nei risultati che hanno prodotto, anche dopo la fusione delle singole istituzioni, la Corte ed il Parlamento nel 1958 e la Commissione ed il Consiglio nel 1967.⁴

Non esistendo quindi un singolo documento di riferimento mi sembra utile richiamare brevemente le differenze fondamentali tra i tre Trattati, per evidenziare il contesto legale in cui la Comunità dovette muoversi per cercare di gestire i mercati comuni dell'energia.

Il Trattato CECA, firmato a Parigi nel 1951, prevedeva la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio, comprendendo quindi l'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative, degli aiuti di stato, delle discriminazioni sui prezzi e di tutte le altre pratiche restrittive volte a limitare la libera concorrenza. All'Alta Autorità, l'organo esecutivo della Comunità, vennero assegnati i poteri necessari per affrontare e gestire le situazioni di crisi della produzione del carbone e dell'acciaio, anche quelli di sovrapproduzione, ma non le vennero però assegnate competenze nel campo della politica

³ Daintith T. and Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

⁴ Convention on Certain Institution common to the European Communities (Rome, 25 March 1957); Treaty establishing a single Council and Commission of the European Communities (Brussels, 8 April 1965).

commerciale, in quanto non si era in presenza di un'unione doganale (non c'era una tariffa esterna comune). Gli Stati membri mantennero per se queste competenze⁵, inserendo però nel Trattato anche delle norme che potenzialmente limitavano i poteri dei governi nazionali.⁶ L'Alta Autorità poteva infatti:

- stabilire un tetto minimo ed uno massimo per le tariffe doganali verso i Paesi terzi;
- supervisionare la gestione che gli Stati membri facevano delle licenze di importazione ed esportazione, nonché degli accordi commerciali che stipulavano con Stati terzi;
- combattere le pratiche di *dumping* e vigilare sugli aiuti alle importazioni, in quanto queste danneggiassero la produzione interna.

Lo scopo di questi poteri era limitare, e in prospettiva eliminare del tutto, i comportamenti che ritardavano l'implementazione del Trattato.

Il Trattato Euratom, firmato a Roma nel 1957, si pose l'obiettivo di creare le condizioni necessarie per la crescita e lo sviluppo veloce dell'industria nucleare in Europa, garantendo alla Comunità energia a sufficienza, nel rispetto della salute e della sicurezza, dell'ambiente, degli investimenti nella ricerca e sviluppo, e comunque per usi pacifici (nucleare civile). Gli Stati membri si accordarono sulla creazione di un mercato comune del nucleare, garantendo la libera circolazione dei beni, ma per quanto riguarda le materie prime necessarie all'industria nucleare la mera rimozione delle barriere alla libera circolazione dei beni sembrò non essere sufficiente a garantire la realizzazione di uno degli obiettivi principali del Trattato, ovvero garantire a tutti gli utenti un equo e regolare rifornimento di combustibile nucleare.⁷ La creazione di un mercato comune aveva quindi una natura sussidiaria. Le condizioni in cui si trovava l'industria nucleare portò i funzionari che elaborarono il Trattato ad optare piuttosto per la creazione di un'Agenzia centralizzata che avesse un ruolo da

⁵ Articolo 71 primo paragrafo.

⁶ Articoli 72-75.

⁷ Euratom Treaty, arts. 92-100 and Annex IV.

monopolista, ovvero la European Supply Agency, un organismo comunitario posto sotto la supervisione della Commissione. Quest'Agenzia fu incaricata di garantire l'incontro tra la domanda dei consumatori e l'offerta dei produttori, nonché con la disponibilità di materie prime da reperire al di fuori della Comunità, avendo anche la facoltà di concludere contratti per la fornitura di queste materie prime. Le furono quindi affidati i diritti esclusivi di importazione di materiale nucleare nella Comunità e di distribuzione ai produttori comunitari.

A differenza dei precedenti due Trattati, il Trattato CEE, firmato sempre a Roma nel 1957, non conteneva norme specifiche sulla politica energetica e nemmeno sulle politiche riguardanti i combustibili non coperti dai Trattati CECA ed Euratom, ovvero il petrolio, il gas e l'elettricità. Si pensava infatti che l'applicazione delle norme generali del Trattato fosse sufficiente per affrontare anche gli eventuali problemi che potevano presentarsi in questo campo. Le norme per la creazione di un unico mercato interno furono infatti stabilite in modo molto più chiaro e preciso che nel Trattato CECA e l'applicazione delle regole basilari - ovvero il divieto di imporre dazi doganali alle importazioni o alle esportazioni, il divieto di restrizioni dovute a misure quantitative o equivalenti, il divieto di restrizioni alla libertà di movimento e stabilimento, il divieto di altre misure statali che potessero distorcere il libero commercio intracomunitario, come ad esempio una tassazione discriminatoria, gli aiuti di stato, ecc. – valeva per tutti i settori, quindi anche per quello energetico. L'idea di poter applicare semplicemente le regole generali del Trattato, per risolvere i problemi di settori specifici e molto diversi tra loro, fu vista come una non volontà di affrontare i possibili problemi di eccesso o scarsità di produzione, a differenza di quanto avveniva col Trattato Euratom, che ne faceva il proprio obiettivo primario, o col Trattato CECA, che conteneva delle norme abbastanza elaborate per la gestione delle situazioni d'emergenza. Eccezion fatta per il settore agricolo, ai problemi dell' eccesso di produzione si fa riferimento solamente per vie traverse, nelle norme sul dumping⁸, sulla diversione del

⁸ Art. 91.

commercio⁹ e sulle misure protettive per il periodo transitorio¹⁰, mentre i problemi della scarsità di produzione vengono affrontati sbrigativamente nel quadro della norma sul coordinamento delle politiche economiche a breve termine¹¹. La scelta di procedere attraverso l'applicazione delle norme generali si ebbe anche per la materia del commercio estero, il che è significativo, perché oggi come allora la fonte principale di approvvigionamento energetico della Comunità è rappresentata dalle importazioni dai Paesi terzi. Inoltre non bisogna dimenticare che il Trattato CEE prevedeva un'assegnazione di competenze in questo campo alla Comunità molto maggiore che nei Trattati CECA ed Euratom. Nell'ambito del Trattato CEE era stata infatti creata un'unione doganale, con una tariffa esterna comune e una politica commerciale comune, basata su dei principi uniformi, in particolare riguardo ai cambiamenti nelle tariffe, alla stipula di accordi commerciali e tariffari, alle norme sulle liberalizzazioni, alle esportazioni, ecc. Gli Stati membri delegarono quindi la propria politica commerciale alla Comunità, rinunciando alla facoltà di prendere misure unilaterali, salvo in alcune rare eccezioni, del resto elencate nel Trattato.¹²

La scelta di frazionare la questione della politica energetica tra tre diversi Trattati si rivelò ben presto fallimentare e sembra quasi che, al momento della loro stesura, non ci si sia resi conto della crescente dipendenza dell'Europa Occidentale dalle importazioni di petrolio.¹³ L'energia nucleare era vista come la fonte con maggiori prospettive nel settore energetico, una fonte nella quale la cooperazione europea era vitale, se si voleva diminuire la dipendenza dagli Stati Uniti e arginare la minaccia sovietica. Nella risoluzione finale dei Ministri degli Esteri della CECA a Messina (1955), che diede l'impulso per la redazione dei Trattati di Roma, possiamo leggere che "la creazione di un' organizzazione congiunta, avente come responsabilità lo sviluppo dell' energia atomica per

⁹ Art. 115.

¹⁰ Art. 226.

¹¹ Art. 103(4).

¹² Art. 115.

¹³ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

scopi pacifici”¹⁴ fosse un’assoluta priorità. Ma l’integrazione nel settore nucleare era visto come separato dallo sviluppo di un mercato comune generale, e questo già nel rapporto Spaak¹⁵.

Non è però altrettanto semplice comprendere il trattamento che fu riservato nel 1957 alle fonti energetiche convenzionali. Alla Conferenza di Messina ci fu un notevole interesse per le fonti tradizionali, simile a quello per l’energia nucleare, e il Comitato Spaak mise in piedi un’apposita Commissione di esperti, riservando a questo tema una specifica sezione del proprio rapporto. Malgrado l’interesse, il Trattato CECA non fu emendato in questo senso e quindi si decise di non affrontare il problema dei rifornimenti petroliferi, concentrandosi esclusivamente sulle questioni legate alla produzione di elettricità mediante il carbone e sui rifornimenti di gas alle industrie, nell’ottica del necessario coordinamento prima del passaggio al nucleare come fonte energetica primaria.¹⁶ Inutile dire che aver inserito le industrie elettriche, per lo più monopoliste, nel Trattato CEE ed averle quindi assoggettate alla concorrenza del libero mercato, creò non pochi problemi. Forse sarebbe stato meglio inserire il tema nel molto più dirigista Trattato CECA, alla cui Alta Autorità fu del resto affidato il compito di preparare un comitato misto con i responsabili degli esecutivi CEE ed Euratom¹⁷.

Come abbiamo visto, non si può quindi parlare di una singola politica energetica europea, bisogna piuttosto parlare di più politiche energetiche. A questo punto sembra utile ripercorrere gli sviluppi iniziali di queste singole politiche.

¹⁴ *Resolution of the Foreign Ministers of the ECSC at the Messina Conference*, 2 January 1955.

¹⁵ *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères (Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messina)*, Bruxelles, 21 avril 1956.

¹⁶ Daintith T. and Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

¹⁷ G.U. CECA 1957, pag. 574 (7 dicembre 1957).

1.2 Gli sviluppi nei vari settori della politica energetica

I primi anni di esistenza delle Comunità sono comunemente considerati come un esempio di veloce e tangibile integrazione, ma questo non è certamente vero per il **settore carbonifero**. Proprio i primi anni furono anni di grave crisi per la CECA ed in sostanza ne decretarono il fallimento. Se a questo aggiungiamo la partenza difficile dell'Euratom, possiamo dire che per il settore energetico la situazione non era certo rosea. Nel 1946 gli Stati Uniti e alcuni Stati europei crearono l'Organizzazione europea del carbone, con lo scopo di raggiungere una distribuzione equa e giusta delle poche risorse disponibili. L'Organizzazione distribuì oltre 100 milioni di tonnellate di carbone, delle quali 65 m.t. provenivano dagli USA, 32 m.t. dalla Germania e 2.5 m.t. dalla Gran Bretagna. Successivamente furono create la Commissione economica per l'Europa e l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), che adottò l'ambizioso obiettivo di promuovere la crescita economica e l'integrazione in Europa. Le speranze che l'OECE diventasse una sorta di Parlamento economico europeo si rivelarono ben presto vane, e solamente con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio fu dato un riconoscimento istituzionale ai desideri di integrazione europea del immediato dopoguerra. Del resto la CECA garantiva a cinque dei suoi membri l'accesso alle risorse della Ruhr e alle industrie pesanti tedesche un mercato sicuro di dimensioni molto maggiori di quello nazionale.¹⁸

Sin dal 1956 l'Alta Autorità della CECA progettava un aumento della produzione carbonifera, basandosi sull'idea che i rifornimenti petroliferi erano difficoltosi ed insicuri e che lo sviluppo del programma nucleare in breve non potesse garantire l'energia necessaria alla Comunità. Decise quindi di aumentare la produzione di carbone di 30 milioni tonnellate all'anno, portandola a 320 milioni di tonnellate. Questo aumento avrebbe dovuto essere assicurato

¹⁸ Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in "Journal of European Economic History", 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176.

per i due terzi dalle miniere della Ruhr. Nel Rapporto generale di quell' anno sulle attività della CECA non si riscontra il minimo sentore del possibile declino del settore carbonifero e nemmeno di un possibile abbassamento del prezzo del petrolio, anzi l'accento è posto sulle grandi prospettive del mercato carbonifero.¹⁹ L'inverno seguente fu molto caldo, il che fece diminuire sensibilmente la domanda di carbone, ma al contempo crebbero le importazioni di petrolio e dello stesso carbone. Questo fenomeno era dovuto alla diminuzione dei prezzi del petrolio, che convinse molti a cambiare le stufe a carbone con impianti di riscaldamento a petrolio. Per quel che riguarda il carbone, l'aumento delle importazioni fu la conseguenza di contratti a lungo termine firmati negli anni precedenti e che ebbero gravi conseguenze sulla produzione interna; nel 1957 infatti le riserve di carbone nella Comunità crebbero da 7.3 milioni di tonnellate a 24.7 milioni di tonnellate e l'anno seguente raggiunsero addirittura i 31.2 milioni di tonnellate. Il mercato energetico stava cambiando radicalmente e certamente non in un senso favorevole alla Comunità.

Il prezzo del petrolio si stava abbassando per diversi motivi, alcuni di natura tecnica, come la costruzione di raffinerie nelle regioni industriali collegate alla costa con gli oleodotti, o lo sviluppo di petroliere sempre più capienti, altri di natura politico-economica, come la crescita del commercio internazionale e le sfide lanciate da nuove compagnie al cartello cosiddetto delle Sette sorelle²⁰. Inoltre in questo periodo i Paesi produttori aumentarono la produzione, visti i crescenti guadagni del settore, la politica protezionistica degli Stati Uniti favoriva l'afflusso di petrolio in Europa e l'Unione Sovietica ricominciò ad esportare per la prima volta dagli anni '20.

Questi cambiamenti nel mercato dell'energia coincisero con alcuni altrettanto importanti cambiamenti nel quadro politico degli Stati membri. In Francia ci fu il ritorno al potere del generale De Gaulle, che virò sensibilmente dalla politica filoeuropeista dei precedenti governi. In Germania invece cresceva

¹⁹ 5th General Report of the ECSC (1957).

²⁰ A proposito fu interessante il ruolo svolto dall'ENI di Enrico Mattei.

il risentimento per le norme del Trattato di Parigi, che avevano impedito alle imprese tedesche del carbone e dell'acciaio, entrate ormai in crisi, di sviluppare tutto il proprio potenziale. Queste due circostanze crearono forti tensioni all'interno della CECA, favorendo delle strategie nazionali e non una strategia comune per affrontare i cambiamenti intervenuti nel mercato energetico. Ognuno decise di perseguire esclusivamente i propri interessi. I criteri che gli Stati adottarono per la scelta della propria strategia erano legati essenzialmente a tre aspetti: l'importanza che l'industria carbonifera ricopriva al loro interno e le implicazioni sociali che determinava; la percezione di una possibile rivitalizzazione di questo settore; la preferenza per un sistema economico liberista piuttosto che dirigista. La Germania era il Paese più favorevole al libero mercato, tuttavia decise di imporre delle misure restrittive alle importazioni di carbone, aumentò le tasse sul petrolio e permise la creazione di un cartello fra i venditori. Evidentemente erano prevalsi i timori delle gravi ripercussioni sociali della crisi in un settore tanto importante per il Paese. Il Belgio seguì la stessa strada, ma gli alti costi della sua produzione di carbone minarono la riuscita di questa strategia e ci furono numerosi disordini sociali nelle regioni minerarie. La situazione era diversa in Francia, dove si scelse di nazionalizzare le tre principali industrie del settore energetico, la Gaz de France, la Electricité de France e la Charbonages de France, esercitando un stretto controllo anche sull'industria petrolifera. Fu questa una scelta chiaramente nel solco della tradizione dirigista del Paese. Inoltre lo Stato iniziò a fornire sostanziali finanziamenti alle trivellazioni nel Sahara. La Francia, a differenza del Belgio e della Germania, fu sedotta quasi subito dai bassi prezzi del petrolio, anche perché la sua industria carbonifera era sì importante, ma non politicamente organizzata come negli altri due Paesi. Del tutto diversa era la situazione dell'Italia, che non disponeva di notevoli risorse energetiche proprie e dove il miracolo economico, che stava iniziando in quegli anni, spingeva le industrie a comprare la fonte energetica più conveniente, senza porsi troppi problemi sulla sua origine. Infine, anche i Paesi Bassi decisero di imporre delle restrizioni alle

importazioni di carbone, cercando però di limitarle e legarle ai principi dell'libero mercato.

Inizialmente l'Alta Autorità decise di interpretare le regole del mercato comune nel modo più ampio possibile, per non creare uno scontro con gli Stati membri. I prezzi del carbone erano scesi del 50% e c'erano seri rischi di una guerra dei prezzi all'interno dell' Europa. Per evitare che la situazione precipitasse l'Alta Autorità decise di permettere una "guerra limitata", autorizzando ulteriori tagli ai prezzi, cercando di stabilizzare le vendite e controllando le importazioni. Il Consiglio la sostenne poco o niente in questi sforzi.²¹ Nell' aprile 1958 l'Alta Autorità chiese al Consiglio di permettere lo stoccaggio del carbone prodotto in eccesso, ma all'interno del Consiglio non si riuscì a raggiungere un accordo sulla questione. In ottobre finalmente si raggiunse un compromesso temporaneo, ma gli Stati membri si erano ormai già mossi autonomamente. L'Alta Autorità tentò allora un'altra strada, dichiarando la situazione di grave crisi del settore carbonifero ed invocando quindi per se i poteri di intervento, proponendo l'introduzione di quote alla produzione e ulteriori restrizioni alle importazioni. Una simile decisione richiedeva comunque l'approvazione del Consiglio, ma solamente a maggioranza, non all'unanimità. L'Alta Autorità presentò la propria proposta al Consiglio nel marzo 1959, non riuscendo però ad ottenere una votazione sull' argomento.²² Ci riprovò nel maggio seguente, insistendo affinché si votasse. Il risultato fu disastroso, con i Paesi del Benelux che votarono a favore e l'Italia, la Francia e la Germania contro. La causa comunitaria ne uscì mortificata, con i tre Stati grandi che evidentemente non volevano interferenze in un settore che reputavano vitale per la propria sovranità. Il ministro francese competente disse chiaramente che non poteva accettare che l'Alta Autorità prendesse decisioni tanto importanti per l'industria nazionale, e che avevano conseguenze sociali, economiche e politiche che ricadevano poi sui governi nazionali. In sostanza significava che

²¹ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

²² 8th General Report of the ECSC (1960).

l'Alta autorità poteva esercitare le prerogative sopranazionali che il Trattato le affidava, ma solamente col consenso degli Stati membri.²³

Con la fine della recessione la domanda di energia ritornò a crescere e anche il settore carbonifero si riprese, ma i problemi erano strutturali e quindi sostanzialmente rimasero. L'Alta Autorità uscì dalla crisi molto indebolita, avendo visto diminuire sensibilmente il proprio prestigio, ma decisa ad affrontare i problemi del settore carbonifero spingendo nuovamente per un maggior coordinamento delle politiche energetiche. Lo strumento individuato per perseguire un maggior coordinamento fu il Comitato misto degli esecutivi delle Comunità sull'energia, che propose nel marzo 1960 un Memorandum con varie possibili opzioni per muoversi in questa direzione²⁴. L'obiettivo principale era la creazione di una politica energetica comune, da raggiungere attraverso un abbassamento dei prezzi dell'energia, un mercato comune, la sicurezza della disponibilità dell'energia e un livello minimo di rifornimenti. Era chiaramente specificato che questi obiettivi confliggevano tra loro e quindi bisognava fare una scelta. Si propose di scegliere in base al principio cardine del libero mercato, la concorrenza in base al prezzo. Bisognava quindi stabilire un prezzo guida per l'energia, più alto del prezzo medio delle importazioni energetiche se si voleva favorire le industrie ed i consumatori, più basso se si voleva favorire l'esportazione comunitaria.

Quest'analisi non affrontò però il tema dei possibili sussidi. L'Esecutivo non ne fece cenno, perché i sussidi erano formalmente proibiti dal Trattato di Parigi, ma da un punto di vista tecnico sarebbe stato possibile avere una politica energetica a basso costo grazie ad un'alta produzione comunitaria supportata da massicci sussidi. Il vero problema era che non c'era unanimità sul livello al quale dovesse essere mantenuta la produzione comunitaria. Forse proprio l'introduzione dei sussidi avrebbe facilitato il bilanciamento degli interessi dei Paesi produttori e dei Paesi consumatori. Nel Memorandum comunque non si riuscì a bilanciare gli interessi della Francia e dell'Italia, che

²³ Jensen W.G., *Energy in Europe, 1945-1980*, G.T. Foulis, London, 1967.

²⁴ 9th General Report of the ECSC (1961).

volevano avere l'energia a basso costo, con gli interessi della Germania e degli altri Stati nel mantenere attive le proprie industrie carbonifere. Dopo diversi tentativi falliti e diverse esortazioni del Parlamento europeo, finalmente nell'aprile 1962 il Consiglio dei Ministri diede mandato ai tre Esecutivi di preparare una proposta di politica energetica comune, specificando di non limitarsi alle sole possibilità previste dai Trattati esistenti, il che probabilmente era volto ad autorizzare degli eventuali sussidi. Nel giugno seguente un nuovo Memorandum fu presentato al Consiglio, contenente le linee guida per una nuova politica energetica.²⁵

Il Memorandum proponeva una politica energetica a basso costo, basata sulla libera importazione di tutti i tipi di carburante, ad eccezione di quelli provenienti dal blocco sovietico, il che avrebbe favorito l'industria ed il commercio comunitario. L'idea di fondo era che il prezzo mondiale del petrolio avrebbe automaticamente stabilito i prezzi degli altri combustibili, prevedibilmente più bassi, il che avrebbe favorito l'efficienza e la concorrenza. Gli studi che erano stati fatti mostravano come entro il 1970 solamente il 50% della produzione di carbone nella Comunità sarebbe stato ancora competitivo sui mercati mondiali. Il Memorandum perciò, riconoscendo le implicazioni sociali del settore, ma anche la sua valenza strategica per la sicurezza, diceva chiaramente che l'industria carbonifera doveva essere supportata attraverso dei sussidi e altre forme di protezione. Restava chiaro, ed era nuovamente ribadito, che ogni decisione in tal senso doveva in ogni caso essere presa in comune. I sussidi avrebbero avuto una durata prestabilita e sarebbero stati eliminati in diverse fasi, la ultima delle quali sarebbe iniziata nel 1970. È interessante notare come nel Memorandum quasi non si parli di energia nucleare, per la quale nei successivi dieci anni non era previsto un ruolo di rilievo.

Inutile dire che il documento non suscitò entusiasmi, il che era dovuto certamente ai dissidi tra gli Stati membri, ma anche tra le tre Comunità. Il

²⁵ *Memorandum sur la politique énergétique, 25 June 1962* (ECSC, Luxembourg, August 1962). Inoltre si veda anche lo studio pubblicato nel dicembre successivo, *Etudes sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne* (Luxembourg, December 1962).

principale punto di scontro verteva sul binomio energia a basso costo – sicurezza. Tutti concordavano che questi due obiettivi erano contrastanti e non era possibile perseguirli entrambi, ma poi ci si divideva su quale dei due era da preferire. Se si comparano le pubblicazioni delle tre Comunità, che uscirono nello stesso periodo del Memorandum, si possono notare le differenze di valutazione. La CEE poneva vigorosamente l'accento sui bassi costi, specificando anche che non si sarebbero dovute instaurare forme di protezione per l'energia nucleare, che anzi questa avrebbe dovuto affermarsi attraverso il mercato.²⁶ La posizione della CECA era più articolata, perché da un lato supportava con forza il discorso sulla sicurezza del carbone comunitario, ma dall'altro aveva una posizione molto simile a quella della CEE sull'energia atomica.²⁷ Infine, l'Euratom ovviamente cercava di difendere proprio l'energia nucleare, sottolineando che bisognava guardare al lungo termine e che quindi per sviluppare l'energia nucleare nel futuro bisognava accordarle un po' di attenzione anche nel presente.²⁸ Da queste pubblicazioni risulta comunque abbastanza chiaro come la parola principale nel settore dell'energia appartenesse alla CECA, seguita dalla CEE e infine da un Euratom la cui parola, sorprendentemente, quasi non aveva peso. Questa suddivisione non pregiudicò la presentazione di un documento comune²⁹, ma su una sua eventuale implementazione i problemi sarebbero probabilmente sorti.

Al Memorandum seguirono delle proposte concrete, partorite da un acceso dibattito tra gli Stati membri, ognuno preoccupato di difendere i propri interessi particolaristici. La Commissione riuscì a presentare al Consiglio una bozza di accordo per un mercato comune dell'energia, ma questi la rigettò nel dicembre 1963. La Germania allora presentò una proposta alternativa, bocciata questa volta dall'Alta Autorità, che criticò apertamente Gli Stati produttori di carbone, i quali si ostinavano a prendere delle misure sempre più

²⁶ 5th General Report EEC (1962). Sections 92-99. And 6th General Report EEC (1963). Sections 112-118.

²⁷ 10th General Report ECSC (1962). Sections 81-100. And 11th General Report ECSC (1963). Sections 196-237.

²⁸ 5th General Report EAEC (1962). Sections 228-229.

²⁹ *Action Programme of the Community for the Second Stage* (Commission of the European Communities, Brussels, October 1962).

esclusivamente nazionali. Seguì un vero e proprio pellegrinaggio dei membri del Gruppo di lavoro nelle capitali europee per cercare di ottenere il supporto dei governi alle idee degli Esecutivi delle Comunità. Il risultato fu positivo e uno speciale Consiglio dei Ministri CECA, del 21 aprile 1964, adottò finalmente un Protocollo d'intesa sulla politica energetica.³⁰

Questo Protocollo riveste una particolare importanza negli sforzi per la creazione di una politica energetica comune e venne paragonato addirittura ai progressi raggiunti nel campo della politica agricola comunitaria.³¹ Il paragone mi sembra decisamente esagerato, visto che sostanzialmente il Protocollo riprendeva gli accordi già raggiunti con il Protocollo del 1957, proponendo comunque alcune novità. In primo luogo venne riaffermata la solidarietà comunitaria, a seguito di un periodo di forte nazionalismo degli Stati membri. In secondo luogo si davano all'Esecutivo della Comunità gli strumenti necessari per affrontare la crisi dell'industria carbonifera. Infine, e questo mi sembra l'aspetto più importante, la Comunità finalmente accettò la necessità di fornire dei sussidi alla produzione interna di carbone, permettendole in questo modo di sopravvivere senza alzare di troppo il prezzo dell'energia. Si era in questo modo riusciti ad accontentare sia i Paesi produttori che quelli consumatori, trovando un bilanciamento tra la sicurezza e i bassi costi.

A questo punto si rese necessario per l'Alta Autorità mettere in piedi un sistema coordinato di sussidi ed aiuti statali. Il criterio base adottato per stabilire quali sussidi fossero permessi, fu che questi sussidi non dovessero nuocere alla libera concorrenza tra le miniere. Gli Stati dovettero quindi chiedere l'autorizzazione dell'Alta Autorità prima di finanziare degli aiuti di stato, il che permise per la prima volta all'Alta Autorità di avere un visione d'insieme di tutti i sussidi messi in essere. Di fatto questo sistema era un riconoscimento della situazione già esistente, ma il fatto che ci dovesse essere un'autorizzazione a livello comunitario faceva sembrare il tutto come un principio di politica comune.

³⁰ *Protocol d'accord relatif aux problèmes énergétiques*, Journal officiel des Communautés Européennes, 30 April 1964.

³¹ 13th General Report of the ECSC (1965). Sections 64-101.

Il sistema descritto restò in piedi fino al 1967. Il problema fondamentale comunque non scomparve, visto che i prezzi del petrolio continuarono a scendere, mentre i prezzi del carbone restarono stabili, il che favorì la crescita delle riserve carbonifere anche se la produzione di carbone diminuiva. Si rese quindi sempre più necessario stabilire quante risorse dovessero essere impegnate in una produzione ormai in declino. In altre parole bisognava stabilire la quantità di produzione che conveniva proteggere – aiutare con i vari sussidi. Naturalmente gli Stati produttori erano molto restii ad affrontare l'argomento, visto anche che finanziavano di tasca propria gli aiuti, nonostante la necessità di un'autorizzazione dell'Alta Autorità. Il fatto che la Comunità non finanziasse direttamente gli aiuti ne diminuiva la capacità di influenzare le decisioni degli Stati membri. Nonostante queste implicite limitazioni, l'Alta Autorità preparò nel marzo 1966 un nuovo Memorandum, questa volta sul futuro dell'industria del carbone.³²

Il Memorandum fissò l'obiettivo di 190 milioni di tonnellate di carbone prodotte entro il 1970, il che avrebbe permesso alle industrie comunitarie di coprire il 50% del fabbisogno previsto di energia. L'obiettivo era inferiore di 30 milioni di tonnellate rispetto alla produzione del 1965, ma era comunque superiore di 15 milioni di tonnellate alle stime che l'Alta Autorità faceva della competitività del settore senza gli aiuti che riceveva. Si propose anche l'introduzione di dazi, quote od altre forme di sussidi per il mercato del carbone, in modo da cercare di centrare l'obiettivo di 190 milioni di tonnellate, che comunque non era garantito attraverso delle vendite certe. Non si voleva infatti obbligare le industrie all'acquisto del carbone prodotto, perché specie le industrie dell'acciaio dovevano competere sui mercati mondiali e quindi necessitavano di energia a basso costo per la propria produzione. Del resto il controverso tema della garanzia delle vendite era presente sin dal 1958, visto che l'industria del carbone sosteneva che senza questa misura non potevano esserci i necessari investimenti nell'apertura di nuove miniere. Dall'altro lato

³² *Memorandum on the Coal Production Target for 1970 and on Coal Policy*; 15th General Report ECSC (1967). Sections 89-91.

però una simile misura avrebbe falsato il principio della libera concorrenza, su cui si basavano le Comunità, e avrebbe mantenuto artificialmente alta la produzione. Tant'è che nemmeno in Gran Bretagna, dove l'industria del carbone era pubblica e i sindacati dei minatori molto forti, una simile misura fu mai messa in atto.

Con questo Memorandum la Comunità si propose per la prima volta come attore unico, che agisce per la difesa della produzione comunitaria del carbone. Fu istituito un Comitato per i problemi del carbone, composto da ex-funzionari dei governi e presieduto dall'Alta Autorità, che però non poteva prendere decisioni né sulla natura delle protezioni da attuare né sulla loro portata. I Paesi produttori, specialmente la Germania, spingevano affinché si agisse attraverso un sistema di quote, di dazi, e di aiuti finanziari diretti della Comunità. I Paesi consumatori, specialmente l'Italia, ma in parte anche la Francia ed i Paesi Bassi, si opposero, il che portò la Germania a difendere con forza la propria posizione all'interno del Consiglio ed infine a chiedere all'Alta Autorità di dichiarare una "crisi manifesta". L'Alta Autorità dichiarò invece che i problemi che affliggevano l'industria carbonifera tedesca non erano di natura temporanea e che quindi non potevano essere risolti con un intervento della Comunità. A questo punto la Germania decise di agire a proprie spese, senza l'aiuto della Comunità, e il discorso su quanta produzione mantenere all'interno della Comunità stessa e quali protezioni garantirle scomparve senza lasciar traccia. L'Esecutivo comunitario uscì sconfitto da questo scontro e non è chiaro perché si propose di stabilire delle quote di produzione, se poi non era pronto a fornire aiuto all'industria tedesca del carbone. Probabilmente l'Alta Autorità non volle arrischiarsi nella ricerca del consenso per la dichiarazione di "crisi manifesta", sapendo che sarebbe stato molto difficile trovarlo, e volle liberarsi del problema prima dell'ormai imminente fusione degli Esecutivi.

Un'ulteriore pressione sulla produzione tedesca venne dalle importazioni dagli Stati Uniti. L'Italia e i Paesi Bassi avevano infatti costruito diverse acciaierie sulle proprie coste e quindi beneficiarono più facilmente della disponibilità di importazioni a basso costo, il che fece cadere la domanda di

importazioni dalla Germania e in una certa misura distorse anche la libera competizione tra le industrie dell'acciaio all'interno della Comunità. La conseguenza fu che nel luglio 1966 l'Alta Autorità propose uno schema flessibile di sussidi, da calcolare in base ai fattori geografici. La Comunità avrebbe finanziato i sussidi attraverso un fondo creato con i contributi di tutti gli Stati membri. L'iniziativa fu naturalmente fortemente supportata dal Governo e dalle industrie del carbone e dell'acciaio tedesche, ma apertamente osteggiata dai Paesi Bassi, dall'Italia e anche dalla Francia, che definì questa proposta prematura in assenza di una politica comune dell'energia. L'opposizione francese era volta anche a far approvare un pacchetto globale di proposte sul tema dell'energia, che includesse delle preferenze commerciali per i prodotti derivati dal petrolio del Sahara. L'Alta Autorità intraprese allora un nuovo tour delle capitali europee, forte anche del sostegno del Parlamento europeo, il quale chiedeva chiaramente che si trovasse una soluzione comunitaria al problema. Infine, dopo molte modifiche volte ad accontentare la Francia, la proposta fu adottata all'inizio del 1967. Si decise che i sussidi alla produzione del carbone che veniva prodotto e consumato all'interno del medesimo Stato dovessero essere finanziati dallo Stato stesso, mentre la Comunità avrebbe finanziato le vendite verso gli altri Paesi membri per un ammontare del 60% (il 40% restava a carico dello Stato esportatore), attraverso il fondo comune. I finanziamenti comunitari non dovevano comunque superare i 22 milioni di unità per anno negli anni 1967 e 1968. Il finanziamento del fondo fu così ripartito: la Germania lo finanziava per il 28%, il Belgio per l'11%, la Francia per il 28%, l'Italia per il 14%, il Lussemburgo per il 9% e i Paesi Bassi per il 10%. Possiamo quindi dire che questo accordo fu molto importante per lo sviluppo della politica energetica comunitaria, in quanto fu il primo a prevedere un'azione diretta e significativa della Comunità, nonostante il basso ammontare dei sussidi comunitari. L'accordo fece tirare un respiro di sollievo alla Commissione, la quale temeva seriamente che le azioni degli Stati membri avrebbero portato "ad una graduale disintegrazione dell'economia energetica della Comunità".³³ In

³³ Bulletin of the European Communities, (1968, no. 6), p. 8.

quest'affermazione si può certamente riscontrare anche l'amarezza di chi pensava che dopo la fusione degli Esecutivi la strada per un'effettiva politica energetica comunitaria fosse più o meno spianata. Gli osservatori più attenti, come Spinelli, si posero però la domanda se l'approccio neo-liberale della Commissione fosse quello giusto. Spinelli giunse alla conclusione che una delle condizioni presenti nella teoria neo-liberale, ovvero la teoria della specializzazione, nell'economia energetica dell'Europa Occidentale semplicemente non esisteva. Era infatti necessario tener conto anche della struttura oligopolistica delle industrie fornitrici di energia e dell'impatto asimmetrico che le politiche della Commissione avrebbero avuto sugli Stati membri, il che portava Spinelli a concludere che in questa materia il mercato non poteva essere lo strumento di coordinamento tra i Sei.³⁴ Aggiungerei che certamente le politiche proposte fino ad allora dalla Commissione furono se non altro irrealistiche, visti gli imperativi dei singoli interessi nazionali.

Se volgiamo adesso lo sguardo verso le **politiche petrolifere e del gas naturale**, bisogna rilevare che all'inizio degli anni '60 la Commissione CEE iniziò a formulare i principi guida di una politica comune in questi settori, come del resto previsto dal Consiglio nel Protocollo d'accordo del 1964. La Commissione riprese gli argomenti già presentati anni prima dall'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) e dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, che individuavano come priorità assoluta l'affrontare il problema della dipendenza della Comunità dalle esportazioni di Paesi terzi, le quali potevano interrompersi sia per motivi politici sia per motivi economici. La Commissione consigliò quindi alle compagnie europee di collaborare con gli altri consumatori, di dividersi i rifornimenti e creare delle scorte di prodotti petroliferi. A queste conclusioni, del resto, era giunta già l'OECE.³⁵ Inoltre la Commissione propose anche di iniziare delle ricerche di petrolio e gas naturale sul territorio della Comunità e di pensare

³⁴ Spinelli D.B., *L'énergie dans l'Europe des six: fondements d'une politique énergétique commune*, Paris, 1965.

³⁵ *Oil – the outlook for Europe* (OEEC, Paris, September 1956). Inoltre si veda anche *Implications and lessons of the Suez crisis* (OEEC, Paris, January 1958).

a dei sussidi alla produzione petrolifera interna. Quest'ultima proposta fu particolarmente gradita alla Francia, che vedeva crescere continuamente i costi del gas sahariano. Come seconda priorità la Commissione evidenziò la necessità di creare un mercato comune dei prodotti petroliferi e quindi di abolire i controlli esistenti, ai livelli nazionali, alle importazioni di petrolio. I controlli erano particolarmente forti in Francia, ma significativi anche in Germania ed Italia. Bisognava inoltre garantire la libertà di stabilimento, specie per le licenze di esplorazione, e una politica commerciale comune che coordinasse le regolamentazioni sugli oleodotti, le regole di vendita e le singole tassazioni. In fondo, negli anni '60 la Comunità si stava trasformando definitivamente da un'economia basata su una singola fonte di energia ad un'economia basata su fonti energetiche diversificate. Da notare che la Commissione si guardò bene dallo specificare l'ammontare delle protezioni che potevano essere concesse all'interno del mercato dei carburanti, questa prerogativa infatti spettava all'Alta Autorità. Il Parlamento europeo naturalmente sostenne pienamente queste proposte, ma la Commissione non le concretizzò, quasi come se il tutto fosse solamente una prova in vista di una proposta per una politica energetica completa da presentare dopo la fusione degli Esecutivi.

L'ultimo elemento rilevante della politica energetica è la **politica nucleare**, che si trovava nel Trattato Euratom. Degli obiettivi specifici di questa Comunità tre erano particolarmente interessanti: la creazione di un mercato comune del nucleare; la ricerca e lo sviluppo; il reperimento di combustibile nucleare. L'Euratom avrebbe dovuto creare un mercato comune dei materiali e dell'equipaggiamento nucleare, preparare le norme necessarie per la libera circolazione dei lavoratori del settore, raggiungere degli accordi sulle assicurazioni, stabilire gli standard per la protezione sanitaria e in generale rimuovere tutti gli ostacoli al commercio in questo campo. Per quel che riguarda la ricerca e lo sviluppo fu previsto un budget iniziale, per il primo quinquennio (1958-62), di 75 milioni di sterline, e il doppio per il quinquennio successivo (1963-67). Queste dotazioni finanziarie servirono a creare quattro centri di ricerca congiunti, a Ispra, a Petten, a Geel e a Karlsruhe, il cui scopo principale

era sviluppare un reattore europeo. Il primo tentativo fu ORGEL, un reattore raffreddato da un liquido organico e controllato attraverso un sistema di acqua appesantita. Da notare che l'Euratom cercò anche di mettere in piedi delle imprese congiunte, ma ben presto fallì nel suo scopo e anzi si ebbero molte joint venture con Paesi terzi, specialmente gli USA. Queste joint venture lavorarono principalmente sulla diffusione dei reattori raffreddati a gas, per esempio con i progetti Dragon e Winfrith in Gran Bretagna e col reattore Thorium a Jülich in Germania. L'Euratom finanziò invece diversi progetti nel campo dei reattori veloci ed anche la costruzione di una nave mercantile nucleare tedesca, la Otto Hahn.

Nel Trattato era prevista la creazione di un'Agenzia per gli approvvigionamenti, che avrebbe permesso alla Comunità di sviluppare una politica comune dei rifornimenti di materie prime, specialmente di materiale fissile. L'Agenzia doveva condurre i propri affari su base prettamente commerciale e sotto il controllo della Commissione. Questo era dovuto al fatto che possedeva dei poteri notevoli: aveva un'opzione per l'acquisto di tutto il materiale in questione prodotto negli Stati membri e un diritto esclusivo di concludere contratti di vendita di detto materiale al di fuori della Comunità. L'Agenzia doveva comunque distribuire tutto il materiale acquistato in modo equo tra le imprese comunitarie.

L'Euratom decise anche di darsi un obiettivo non previsto dal Trattato, la fissazione dell'ammontare indicativo dell'energia che avrebbe dovuto essere prodotta entro un determinato periodo. Il primo obiettivo fu presentato in una pubblicazione dal titolo molto chiaro, *Target for Euratom*, che prevedeva la produzione di 15 GW(e) entro il 1967. Col terzo Rapporto Generale del 1960 la Commissione abbandonò questo obiettivo, preannunciando l'installazione di capacità produttive per 10 GW(e) entro il 1970 e di 40 GW(e) entro il 1980.

L'Euratom sostanzialmente fallì nella realizzazione di tutti i propri obiettivi. Per quel che riguarda la creazione di un mercato comune e di standard comuni per la tecnologia nucleare ebbe qualche successo, reso però inutile dal

fallimento negli altri campi. Il Trattato affidava all' Euratom la responsabilità per la sicurezza di tutti i combustibili nucleari, tranne quelli utilizzati per scopi militari. A questo scopo furono sviluppati degli standard di sicurezza e un sistema di ispezioni, ma sia le procedure per le licenze, sia la progettazione di nuovi reattori, sia la qualità dei controlli e gli standard di sicurezza non furono mai veramente armonizzati. Nel campo della ricerca e sviluppo il fallimento fu totale. Nessun reattore comunitario fu mai sviluppato e si continuò a comprare la tecnologia statunitense, francese o britannica. Questo fu dovuto principalmente al fatto che la Francia si rese conto di poter procedere da sola nel proprio programma nucleare e che gli USA erano in grado di fornire tutto l'uranio necessario al fabbisogno della Comunità. La Francia in particolare non condivise le proprie conoscenze tecnologiche con gli altri Stati membri, appellandosi alla clausola del Trattato che la esimeva dal farlo se c'erano in gioco interessi vitali per la sicurezza nazionale. Di riflesso la Germania si appoggiò ancora di più alla tecnologia statunitense, cercando di superare il proprio ritardo in questo settore della ricerca. A un certo punto la spesa superò il budget previsto dall' Euratom per il secondo quinquennio e gli Stati membri si rifiutarono di rifinanziarlo. La Francia allora insistette che la ricerca si concentrasse sui reattori veloci, visti come la soluzione migliore ai continui problemi negli approvvigionamenti e come possibilità di distanziarsi dalla tecnologia americana. Gli altri Stati videro questa proposta come strumentale agli interessi francesi, sostenendo che la Francia ormai vedeva l'Euratom come una mera appendice del proprio programma nucleare, su cui scaricare i costi della ricerca avanzata e attraverso cui imporre la propria tecnologia a tutta la Comunità.

L'Agenzia per gli approvvigionamenti si rivelò in realtà una costruzione sostanzialmente vuota, visto che ci fu un persistente eccesso nella disponibilità di uranio, e quindi non risultava né necessario né conveniente rifornirsene attraverso l'Agenzia comunitaria. Di conseguenza la Commissione si limitò ad esercitare un controllo retrospettivo sui contratti di fornitura di uranio. Il fallimento più spettacolare dell'Euratom si ebbe però nella funzione che si era

auto attribuita, la pianificazione indicativa della produzione energetica nella Comunità. Degli impianti necessari per la generazione dei 15 GW(e) di energia nucleare proposti per il 1967 ne fu costruito solamente circa il 10%, senza del resto che questa modesta percentuale fosse competitiva con le fonti tradizionali. Gli obiettivi furono rivisti nel 1960 e nuovamente nel 1966, nel primo programma indicativo dell'Euratom.³⁶ In questa pubblicazione la Commissione basò le proprie previsioni sulla convinzione che la domanda di elettricità sarebbe cresciuta molto più velocemente della domanda complessiva di energia, la quale comunque sarebbe cresciuta notevolmente. Inoltre la crescente capacità tecnologica dell'industria nucleare avrebbe ridotto i costi di costruzione delle centrali e l'uso dell'uranio arricchito avrebbe prodotto nei reattori avanzati il plutonio, che era riciclabile ed avrebbe quindi ridotto sia i costi del combustibile sia ulteriormente i costi finali. Infine la Commissione era convinta delle potenzialità commerciali dei reattori veloci e della possibilità di produrre con essi 180 GW(e) entro il 2000. Una stima estremamente ottimistica dei costi e delle potenzialità dei reattori veloci, che portò la Commissione a predire anche che la domanda di elettricità sarebbe costata tra i 2 ed i 4 milioni/kWh nel periodo 1985-2000 (prezzi del 1966). Queste stime crebbero già l'anno seguente e il nuovo obiettivo di capacità nucleare per il 1980 fu di 60 GW(e)!

Indubbiamente la tempistica della pubblicazione sta a indicare che l'Euratom cercava di ribadire il proprio coinvolgimento negli affari energetici prima della fusione degli Esecutivi, cercando di non far passare in secondo piano l'energia nucleare. Ma la reputazione dell'Euratom era ormai molto bassa, e se si compara questa pubblicazione con le successive pubblicazioni degli Esecutivi congiunti, si nota come la sua influenza fosse molto debole. Dopo la fusione l'Euratom sostanzialmente cessò di esistere e le uniche parti che sopravvissero furono il Trattato, le parti costituenti, i centri di ricerca ed il personale. "Queste entità disarticolate, che ormai non avevano più un vero sistema di relazioni funzionali, continuarono però ad influenzare la politica

³⁶ *First illustrative Programme for the European Atomic Energy Community*, (EAEC, Brussels, 1966).

energetica comunitaria, come delle galline che continuano a correre anche con la testa mozzata.”³⁷

Infine mi sembra utile accennare anche ai **rifornimenti elettrici** nella Comunità, argomento che non riguarda direttamente la politica energetica, ma le è strettamente collegato. Una delle raccomandazioni del Memorandum presentato dai Paesi del Benelux alla Conferenza di Messina riguardava infatti il coordinamento delle politiche di approvvigionamento di elettricità degli Stati membri, con lo scopo di ridurre i costi. A quel tempo la fornitura di gas ed elettricità dipendeva da piccole aziende che coprivano un'area circoscritta. Ciascuna di queste aziende era costretta ad installare propri impianti di produzione, capaci di gestire i picchi di domanda da parte dei consumatori, il che rese evidente che una interconnessione tra le varie reti avrebbe non solo ridotto i costi, ma permesso anche di gestire meglio i picchi di domanda, nonché gli eventuali crolli nella domanda di elettricità. I negoziati tra i fornitori portarono ad un accordo internazionale che coprì l'intero continente, senza peraltro che la CEE ed i Governi nazionali avessero avuto una qualche parte di rilievo nei negoziati. Il centrò del sistema fu anzi la Svizzera, che esportava un quarto dell'elettricità che produceva, e che ancora nel 1973 copriva per il 19% del totale gli scambi di elettricità in Europa Occidentale.

I negoziati tra fornitori all'inizio procedettero tra territori confinanti, senza distinzione tra aziende pubbliche, come l'Electricité de France (EDF) o l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), e aziende private. I Governi nazionali contribuirono ai negoziati elaborando delle legislazioni favorevoli all'interscambio di elettricità, ma dal punto di vista tecnico ed organizzativo né loro né la Commissione CEE ebbero un qualche ruolo. Il tutto fu affidato alle organizzazioni internazionali create dagli stessi fornitori:

³⁷ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

- L'Union for the Co-ordination of Production and Transport of Electricity (UCPTE) che comprendeva i sei membri della Comunità, l'Austria e la Svizzera;
- L'International Union of Producers and Distributors of Electricity (UNIPED – l'acronimo riprende la denominazione in francese) che comprendeva tutti i fornitori in Europa.

In sostanza quindi la Commissione non fu in grado di partecipare, figuriamoci di guidare, ad un processo integrativo essenziale per l'indipendenza energetica della Comunità. In un certo senso si ripeteva, un po' più estremizzato, lo scenario che abbiamo visto in materia petrolifera. Il caso è però più emblematico, perché le Istituzioni comunitarie non agirono in un campo in cui le previsioni fatte alla Conferenza di Messina si rivelarono del tutto esatte. Le soluzioni erano state abbozzate già allora, sarebbe bastato prendere l'iniziativa ed implementarle. Forse il motivo per cui nel periodo 1957-72 non ci furono progressi concreti nello sviluppo della politica comune dell'energia, fu dovuto al fatto che la materia non era vista come urgente da affrontare e certamente non come un argomento che necessitasse di un'azione di coordinamento sovranazionale.³⁸

³⁸ Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in "Journal of European Economic History", 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176.

Capitolo 2

1968-1973: prime linee guida per una politica comune dell'energia

Il 1 gennaio 1967 la fusione degli esecutivi divenne finalmente effettiva, suscitando nuove speranze per la nascita di una politica comune dell'energia. Non bisogna infatti dimenticare, che uno dei motivi principali del fallimento, fino ad allora, di qualsiasi tentativo di creare una politica comune nel campo dell'energia, era stata la divisione di competenze in questo settore tra i tre diversi esecutivi. Questo portò spesso a lotte di prestigio e scontri sulla portata delle singole competenze, favorendo una gara tra le Comunità per accaparrarsi più risorse e più competenze. Dopo la fusione ci si trovò invece in una situazione diametralmente opposta, con il nuovo esecutivo unico che sentiva la necessità di conseguire velocemente un successo che ne giustificasse la nascita. Sembrava che la politica energetica potesse essere il campo giusto.

La crisi del giugno 1967 in Medio Oriente e il conseguente blocco del Canale di Suez diedero un'ulteriore spinta in questa direzione. Il boicottaggio di certi mercati da parte dei produttori arabi fu per lo più simbolico e non ebbe effetti seri sugli approvvigionamenti della Comunità, ma servì a sostenere la Commissione nel suo proposito di agire al più presto per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Il momento per agire era quindi propizio, ma, come spesso accade, la macchina burocratica fu troppo lenta e la Commissione impiegò due anni per presentare le proprie proposte. Inutile dire che tutto il vantaggio psicologico del momento era ormai perso. L'unica misura sostanziale, adottata nel biennio 1967-68, fu una direttiva che impegnava gli Stati membri a dotarsi di riserve petrolifere sufficienti a coprire il fabbisogno di 65 giorni. L'iniziativa era quindi incentrata ancora sempre sull'azione degli Stati

e non sull'azione comunitaria, e del resto riprendeva una decisione analoga presa della Germania due anni prima.³⁹

Il ritardo della Commissione nel presentare le proprie proposte fu dovuto all'insistenza del commissario competente Haferkamp, affinché le proposte fossero basate su un'analisi puntuale della situazione presente e delle previsioni per il futuro a breve e lungo termine. La Commissione cercò inoltre di sondare le posizioni degli singoli Stati prima della pubblicazione, avvalendosi di vari comitati di esperti ed in particolar modo del COREPER. Il quadro che si presentò alla Commissione fu il seguente.

Nel 1968 il consumo di energia nella Comunità era cresciuto del 6,4% rispetto all'anno precedente. Di tutto il consumo energetico il 61% dipendeva da approvvigionamenti dall'estero, per il petrolio addirittura il 95,5%. L'analisi della Commissione evidenziava come il consumo del carbone fosse diminuito di 6,7 milioni di tonnellate all'anno nel periodo 1960-67, coprendo ormai appena il 29,9% del fabbisogno energetico degli Stati membri. I prezzi del carbone erano generalmente diminuiti, ma per alcuni tipi particolari di carbone erano aumentati sensibilmente. Allo stesso tempo il consumo di petrolio raggiunse il 51,6% del fabbisogno totale di energia, aumentando addirittura del 1,2% in un anno. I vari Stati membri decisero di adattare le proprie legislazioni alla nuova situazione, procedendo ognuno per la propria strada, a seconda della quantità delle importazioni, della presenza di forti compagnie petrolifere nazionali e di altre fonti di energia sul proprio territorio. Sempre nel 1968 lo sfruttamento delle riserve di gas naturale nel nord della Comunità iniziò a dare i suoi frutti. Il gas naturale raggiunse il 6,9% del consumo di energia e rappresentava ormai un'importante risorsa da contrapporre alle importazioni energetiche, essendo estratto quasi del tutto all'interno della Comunità. Con una domanda di elettricità che cresceva dell' 8,6% all' anno, l'apporto del nucleare era ancora molto modesto, infatti copriva appena il 2% dei consumi. Da notare che le riserve di uranio naturale controllate dagli Stati membri ammontavano a 70.000

³⁹ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

tonnellate, metà delle quali si trovavano in Francia e l'altra metà era controllata in modo quasi diretto dalla Francia in Africa. Non può quindi meravigliare che proprio la Francia era tra i più accesi sostenitori dello sviluppo del nucleare. Pur essendo stato il tema del nucleare presente già nei Trattati di Roma (Euratom), nel 1968 la Comunità avrebbe dovuto addirittura raddoppiare i propri sforzi in questo settore, per raggiungere risultati degni di nota. Sul tema si era fatta e si faceva ancora molta retorica, ma poche cose concrete. Basti dire che la Comunità dipendeva fortemente dalle importazioni di uranio arricchito dagli Stati Uniti e non era ancora in grado di soddisfare il proprio fabbisogno, per non parlare del fatto che il fabbisogno sarebbe cresciuto sensibilmente negli anni futuri. C'era poi il plutonio, che veniva importato ed utilizzato a fini di ricerca. Si pensava che la Comunità sarebbe stata in grado di produrlo dal 1970 e sfruttarlo a fini commerciali dagli anni Ottanta.⁴⁰ Questa era la situazione energetica della Comunità nel 1968, appena pochi mesi prima che la Commissione presentasse il primo documento strategico sullo sviluppo futuro di una vera politica comunitaria dell' energia.

Le proposte della Commissione furono quindi presentate al Consiglio appena nel dicembre 1968, prendendo il nome di ***Prime linee guida verso una politica comunitaria dell' energia.***⁴¹ Questo documento rappresenta il quadro giuridico all'interno del quale la Commissione intendeva muoversi, elaborando successivamente una serie di proposte più specifiche. Come mette bene in luce Lucas⁴², è possibile ravvisare un notevole spostamento della Comunità verso le idee della CEE, abbandonando la tradizionale linea protezionista della CECA, che bisogna ricordare era il partner guida del vecchio Gruppo di lavoro congiunto. In sostanza si può dire, che la proposta era una sintesi parziale delle analisi condotte precedentemente per i settori del carbone, degli idrocarburi e del nucleare, avendo come obiettivo finale la piena applicazione del Trattato di

⁴⁰ Tutti i dati sono ripresi dal 1968 General Report, pag. 245-250.

⁴¹ *Première orientation pour une politique énergétique communautaire*, Commission of the European Communities, Brussels, 1968.

⁴² Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

Roma al settore dell'energia. La base giuridica delle azioni proposte viene fornita nel primo punto dell' introduzione del documento:

“Il presente orientamento, definito in vista della realizzazione di una politica comunitaria dell'energia, è concepito come un piano d'azione politica. Per la sua elaborazione, la Commissione, che si è valsa degli estesi e preziosi lavori svolti in passato dai tre esecutivi, specie nell'ambito del gruppo interesecutivo dell'energia, si è fondata soprattutto sul protocollo di accordo sui problemi energetici concluso fra i Governi degli Stati membri delle Comunità europee il 21 aprile 1964⁴³ e sulla decisione del Consiglio del 10 luglio 1967 relativa alla politica della Comunità in materia di petrolio e di gas naturale⁴⁴. I nuovi elementi contenuti nelle presenti proposte risultano da una visione d'insieme nel settore energetico e da un tentativo di definire il più concretamente possibile gli orientamenti e i mezzi d'azione da intraprendere.”⁴⁵

La necessità di una politica energetica comune veniva sostenuta da due argomenti fondamentali, i vantaggi derivanti da un Mercato comune e la necessità di affrontare insieme la situazione derivante da una massiccia dipendenza dalle importazioni. L'energia era infatti soggetta a politiche nazionali non coordinate tra loro, che distorcevano la concorrenza e impedivano alle regioni più periferiche della Comunità di attrarre investimenti in questo settore. Come si può notare l'ottica era prettamente legata al buon funzionamento del Mercato comune, a cui in ultima analisi tutte le azioni della Comunità sono strumentali. La necessità di garantire la libera concorrenza diveniva quindi un argomento a cui difficilmente ci si poteva opporre, visto che era una delle basi dei Trattati. Molto intelligentemente la Commissione presentò anche la cronica dipendenza dalle importazioni sotto una luce nuova, mettendo l'accento sulle opportunità derivanti dall'adozione di un approccio comune, che avrebbe aumentato l'influenza europea sui mercati mondiali. Possiamo quindi dire che

⁴³ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 30/4/1964 (pag. 1099).

⁴⁴ Con tale decisione il Consiglio ha preso atto del deposito della nota della Commissione sulla politica della Comunità in materia di petrolio e di gas naturale ed ha espresso nel contempo il proprio accordo sulla relazione del Comitato dei Rappresentanti permanenti relativa alle conclusioni di tale nota come orientamento per gli ulteriori lavori in materia.

⁴⁵ Bulletin EC – Supplement 12 – 1968.

una volta di più l'integrazione si presentava come strumentale al raggiungimento degli interessi economici degli Stati. Del resto solamente in questo modo gli Stati potevano essere stimolati ad agire, non certo con delle proposte di comunitarizzazione basate su degli "alti ideali". Bisogna inoltre rilevare come le proposte riprendessero quasi del tutto quelle contenute nel Protocollo del 1964, chiarendo però esplicitamente che era necessario perseguire una politica energetica di basso costo. Questa precisazione veniva sostenuta niente di meno che citando i Trattati, che perseguono una continua crescita economica e l'aumento degli standard di vita, due obiettivi che non possono prescindere dalla disponibilità di energia a buon mercato.

Questa specificazione è sintomatica del cambio di prospettiva operato con la proposta della Commissione. Per la prima volta si affermava infatti che in realtà non vi era conflitto tra sicurezza e bassi costi. Nelle Linee guida possiamo leggere addirittura che "l'interesse della Comunità richiede prima di tutto la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi relativamente stabili e i più bassi possibile", specificando però anche che "è vero che né la sicurezza né i prezzi bassi possono essere raggiunti in modo assoluto".⁴⁶ Insomma il principio era affermato chiaramente, ma si era preferito comunque inserire anche una specie di giustificazione preventiva per un eventuale fallimento. Del resto si può dire lo stesso per il discorso sulla concorrenza, visto che gli interventi statali venivano presentati come necessari al buon funzionamento delle forze del mercato, scongiurando il pericolo che la libera concorrenza provocasse dei brevi periodi di interruzione dei rifornimenti.

La Proposta della Commissione si articolava poi in tre gruppi di proposte più dettagliate: il primo riguardava la definizione del quadro d'azione per i successivi cinque anni, che servisse da guida per gli investimenti e gli interventi in caso di difficoltà negli approvvigionamenti; il secondo raggruppava gli interventi tecnici necessari alla creazione del mercato comune; il terzo infine riguardava le iniziative necessarie a promuovere un sistema di

⁴⁶ *Ibidem.*

approvvigionamento a basso costo, basato sull'intervento di coordinamento e supervisione delle singole politiche nazionali affidato alla Commissione. Venivano specificate anche le regole guida del mercato, ovvero:

- aiuti finanziari comunitari e coordinamento delle politiche di importazione, con lo scopo di preservare la produzione interna delle miniere carbonifere più competitive;
- supervisione degli approvvigionamenti di uranio, gas naturale e petrolio, con lo scopo di assicurare la maggior sicurezza possibile e permettere alla Commissione, in caso questo non fosse possibile, di alterare l'equilibrio nelle importazioni;
- coordinamento negli investimenti, basato sull'obbligo di notifica alla Commissione, che avrebbe dovuto compararli e fornire un'opinione sulla loro fondatezza. Nel caso le raccomandazioni fossero state ignorate, questa avrebbe potuto proporre misure sanzionatorie.

La Commissione propose anche due distinte iniziative per ampliare l'approvvigionamento di combustibile prodotto all'interno della Comunità e di cui avrebbe quindi avuto il controllo. La prima riguardava il finanziamento di iniziative di esplorazione e produzione di idrocarburi, mentre la seconda era volta a creare un'impresa comunitaria che ricercasse e arricchisse l'uranio sia all'interno che all'esterno della Comunità.⁴⁷ La Commissione propose inoltre di riportare l'attività dell' Agenzia per gli approvvigionamenti a pieno regime, per poter meglio controllare i flussi di combustibile nucleare, e di finanziare iniziative che fossero nell'interesse comune degli Stati membri.

Nell'ottica del perseguimento della sicurezza e dei bassi costi trovava il suo posto anche la ricerca. La Commissione propose al Consiglio alcuni mesi prima della presentazione delle Linee guida, nel quadro delle disposizioni del Trattato CECA e del Trattato CEEA, due programmi di ricerca a medio

⁴⁷ Gli aspetti industriali e tecnologici dello sviluppo nucleare della Comunità sono trattati esaurientemente nella *Relazione sulla politica nucleare della Comunità*, presentata dalla Commissione al Consiglio il 9 ottobre 1968.

termine.⁴⁸ La Commissione specificava anche che riteneva necessario rafforzare la posizione dell'industria petrolifera della Comunità, stimolando e coordinando determinati progetti di ricerca, senza peraltro chiarire di che progetti si trattasse. Più in generale tutto il capoverso delle Linee guida dedicato alla ricerca era alquanto vago, visto che si ribadiva solamente che tutti i progetti di ricerca dovessero essere conformi agli interessi a lungo termine della Comunità e dovessero tendere a realizzare un approvvigionamento per quanto possibile sicuro e a basso prezzo. In concreto la Commissione presentava solamente due proposte riguardanti la ricerca:

- 1) "Oltre al perseguimento – tenendo conto degli orientamenti a medio termine della politica energetica – della realizzazione dei programmi di ricerca e di sviluppo tecnologico a medio termine già presentati al Consiglio⁴⁹, di coordinare e stimolare la ricerca nel settore del petrolio, dove gli enti nazionali o le imprese della Comunità non possono intervenire da soli;
- 2) di favorire la ricerca scientifica e tecnica negli altri settori che presentino a lungo termine un interesse per l'approvvigionamento in energia della Comunità, in particolare:
 - a) la ricerca di tecniche nuove di produzione di energia;
 - b) lo studio, dal punto di vista scientifico, dei problemi di inquinamento dell'aria e dell'acqua."⁵⁰

Le linee guida contenevano infine due documenti allegati, *La situazione attuale del mercato dell'energia nella Comunità e Problemi fondamentali di una politica comunitaria dell' energia*.⁵¹ La prima era un elenco dettagliato del mercato dell'energia di quegli anni, la seconda invece un'inchiesta condotta

⁴⁸ La *Proposta di programma pluriennale di ricerche e d' insegnamento* è stata trasmessa dalla Commissione al Consiglio il 9.10.1968; Il *Programma di ricerche a medio termine – Carbone* è stato trasmesso dalla Commissione al Consiglio il 22.7.1968.

⁴⁹ Nel settore nucleare sono particolarmente importanti per la politica energetica il programma di sviluppo dei reattori, le ricerche in materia di prospezione di uranio e le ricerche in materia di arricchimento dell'uranio.

⁵⁰ Bulletin EC – Supplement 12 – 1968.

⁵¹ *Ibidem*.

dalla Commissione sulle iniziative da intraprendere per affrontare gli sviluppi a lungo termine del settore. Questa seconda appendice riprendeva sostanzialmente l'impostazione che fin dall'inizio aveva dato a tutta la questione l'Euratom, che da sempre insisteva sulla necessità degli investimenti a lungo termine. È interessante notare come venisse previsto che i consumatori scegliessero l'elettricità per la sua convenienza ed efficienza e come l'energia nucleare rappresentasse la forma di energia più appropriata per divenire la fonte primaria della Comunità. La potenzialità del nucleare veniva infatti vista come sintesi perfetta per assicurare la sicurezza ed i bassi costi, il che veniva detto chiaramente: "...l'energia nucleare è senz'altro il mezzo più adatto per raggiungere nei tempi prefissati gli obiettivi di politica energetica."⁵²

La presenza di queste due appendici riflette il fatto che la Commissione si era resa conto di aver perso troppo tempo e essersi fatta così sfuggire la possibilità di prendere effettivamente la guida della Comunità nella materia dell'energia. Questo era dovuto, fra le altre cose, anche al fatto che disponeva di informazioni incomplete (per non dire fuorvianti) sulla reale situazione dell'industria petrolifera in Europa. Risulta quindi chiaro, perché nelle Linee guida cercò di creare una base di informazioni solida e attendibile. Inoltre la Commissione non poté che restare meravigliata di fronte all'abilità con cui le compagnie petrolifere erano riuscite a gestire i rifornimenti di petrolio mediorientale in tempi di crisi, il che in teoria avrebbe dovuto garantire approvvigionamenti costanti a prezzi bassi per le industrie comunitarie. Va inoltre ricordato che nel 1969 il principale oleodotto tra il Golfo ed il Mediterraneo, la TAPline, fu fatto esplodere dai guerriglieri palestinesi, il che aumentò la dipendenza europea dai trasporti con navi cisterna e rafforzò la posizione della Libia, convincendola di poter alzare il prezzo nei negoziati commerciali che stava conducendo con i Paesi comunitari⁵³. Tutti questi fattori esterni non fecero che convincere ulteriormente la Commissione che l'unico modo per ottenere la guida della politica energetica, fosse la creazione del

⁵² *Ibidem.*

⁵³ Daintith T. and Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

mercato comune, che avrebbe necessariamente richiesto anche una politica comune degli approvvigionamenti e politiche comuni dei prezzi. In ogni caso il documento presentato dalla Commissione rappresenta una svolta fondamentale nel dibattito comunitario sull' energia degli anni precedenti.

“Le linee guida sono il documento centrale della politica energetica comunitaria. Da un punto di vista letterale, sono simultaneamente un'unione di tutto quanto ci fu prima e il progenitore di quasi tutto quello che ci fu dopo. Dal punto di vista organizzativo, il lavoro segna la transizione da una preoccupazione specialistica sul futuro dell'industria del carbone alla preoccupazione per tutte le forme di energia e dell'attenzione da porre a ciascuna di esse. Da un punto di vista politico, le Linee guida sono la prima espressione chiara e giustificata della politica interventista che la Commissione aveva da sempre perseguito. Da un punto di vista pratico l'effetto immediato di questo documento fu nullo.”⁵⁴

Ma perché l'effetto pratico fu nullo? La colpa fu in primo luogo degli Stati membri. Il Consiglio discusse il documento solamente 11 mesi dopo averlo ricevuto, nel novembre 1969. Questa riunione del Consiglio fu inoltre la prima dedicata ai temi dell'energia dalla fusione degli Esecutivi, avvenuta tre anni prima! Sembra quasi che l' argomento non sembrasse interessante o urgente, ma forse piuttosto gli Stati non erano ancora convinti che convenisse affrontarlo assieme. In ogni caso il Consiglio approvò i principi fondamentali delle Linee guida e chiese che gli fossero presentate delle proposte concrete il più presto possibile. La Commissione aveva del resto già presentato al Consiglio una proposta sulla libertà di stabilimento per le esplorazioni, e a questo punto presentò diverse ulteriori proposte:

- a) una proposta sull'obbligo di notifica alla Commissione delle importazioni di petrolio greggio e dei prodotti derivati, con lo scopo di creare un registro degli approvvigionamenti di idrocarburi nella Comunità e garantire che il sistema offrisse la sicurezza adeguata;

⁵⁴ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

- b) varie proposte volte a creare per le imprese l'obbligo di notifica alla Commissione dei propri progetti di investimento nella produzione, nel trasporto, nello stoccaggio e nella distribuzione dell'elettricità e degli idrocarburi;
- c) una proposta volta a fissare un tetto massimo per le accise sul carburante;
- d) una proposta di emendamento del Trattato Euratom volta a rafforzare l'Agenzia per gli approvvigionamenti;
- e) una proposta volta a favorire la cooperazione delle imprese degli Stati membri, all'interno di iniziative congiunte di interesse comunitario, attraverso incentivi fiscali e prestiti attrattivi;
- f) una proposta volta a fornire la Commissione dell'autorità necessaria a raccogliere prestiti per un contributo comunitario al finanziamento di centrali elettriche;
- g) una proposta per l'ampliamento dell'obbligo di riserve petrolifere fino all'equivalente del fabbisogno di 90 giorni;
- h) una proposta che richiedeva ai proprietari di compensare il trasporto tramite oleodotti transfrontalieri su base non discriminatoria.

Tutte queste proposte si inserivano nel solco della politica dei piccoli passi e del resto nessuna di esse fu accettata dal Consiglio entro la fine del 1971, e questo nonostante il fatto che godessero del supporto del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. L'unica decisione, presa entro la fine del 1971, fu di prorogare il sistema comunitario di aiuti all'industria carbonifera, però introducendo alcune novità nella procedura. Gli Stati membri furono autorizzati a fornire aiuti per la chiusura dei giacimenti, per gli investimenti di capitale, per la formazione e per il stoccaggio. L'idea di base era che così si sarebbe favorito l'adattamento della produzione di carbone alle condizioni del mercato, concentrandosi sulle miniere più produttive. Naturalmente gli aiuti dovevano sempre essere notificati alla Commissione, che aveva il compito di autorizzarli. Il fatto che però gli Stati membri sborsavano il proprio denaro per le proprie industrie, rendeva quest'autorizzazione una pura formalità.

Nel dicembre 1969 si tenne all'Aja un vertice europeo, a cui parteciparono il primo ministro olandese P.J.S. de Jong, il presidente francese Georges Pompidou, il primo ministro belga Gaston Eyskens, il cancelliere tedesco Willy Brandt, il primo ministro italiano Mariano Rumor e il primo ministro lussemburghese Pierre Werner. Al vertice la Commissione, che partecipò solamente alla seconda giornata dei lavori, fu rappresentata dal presidente Jean Rey e da Edoardo Martino.⁵⁵ Furono affrontate numerose questioni, tra cui quella della politica energetica, ma, se facciamo un passo indietro, possiamo vedere come nuovamente la materia dell'energia non fosse tra i punti principali. In una risoluzione del Parlamento europeo del 3 novembre 1969, presentata in vista del summit dell'Aja, di energia non si parla nemmeno, semplicemente si fa riferimento alla necessità di rafforzare la ricerca nel nucleare potenziando l'Euratom.⁵⁶ Incredibilmente anche nel Memorandum preparato dalla Commissione in vista del vertice (19 novembre 1969), non si fa il minimo accenno alla politica energetica, ma possiamo ritrovarvi solamente mezza frase sull'importanza del rafforzamento dell'Euratom.⁵⁷ Non può quindi meravigliare che al vertice, che segnò il ritrovato impegno della Francia nella costruzione europea, dopo il periodo del generale De Gaulle, l'energia restò sullo sfondo. Nel comunicato finale ritroviamo solamente un punto che riguarda la ricerca nel campo nucleare, mentre sul resto non c'è assolutamente niente. Forse risulta utile riportare questo punto:

“They further agreed on the necessity of making fresh efforts to work out in the near future a research programme for the European Atomic Energy Community designed in accordance with the exigencies of modern industrial management,

⁵⁵ Bulletin of the European Communities (70) Annex.

⁵⁶ *Resolution on the position taken by the European Parliament in regard to the fundamental problems of European and Community policy, in anticipation of the Conference of the Heads of State or Government of the Member States of the Community*, (3 November 1969), Bulletin of the European Communities (70) Annex.

⁵⁷ *Memorandum from the Commission of the European Communities to the Conference of Heads of State or Government*, (19 November 1969), Bulletin of the European Communities (70) Annex.

and making it possible to ensure the most effective use of the Joint Research Centre.”⁵⁸

Insomma, nello stesso periodo in cui il Consiglio discuteva sulle Linee guida presentate dalla Commissione un anno prima, il vertice dell’Aja non riteneva che l’energia fosse una delle questioni principali da affrontare a livello comunitario. Sembra quasi che tutto si potesse risolvere rivitalizzando l’Euratom, che peraltro versava in una situazione disastrosa. Al centro dello schema del Trattato Euratom si trovava la previsione della centralizzazione delle procedure di approvvigionamento, che ormai era fallita miseramente. Il Trattato prevedeva che gli Stati membri rivedessero questo schema nel 1964, confermandolo o adottandone uno nuovo, ma fino al 1973 semplicemente non presero alcuna decisione⁵⁹. Alla Commissione non fu nemmeno permesso di negoziare direttamente con i Paesi terzi per stipulare accordi di cooperazione nel settore del nucleare, facoltà che le era stata espressamente assegnata dall’articolo 106 del Trattato. Per tornare al discorso generale, mi sembra di poter affermare che se nemmeno la Commissione aveva spinto per una trattazione dei problemi energetici nel proprio memorandum, non ci si poteva certo aspettare che gli Stati affrontassero un tema tanto ostico.

Nel 1969 la Commissione presentò al Consiglio anche una comunicazione, a mio avviso molto interessante, intitolata *Aspetti sociali della politica carboniera (nel quadro di una politica energetica comunitaria)*.⁶⁰ Questo documento seguiva solamente di due mesi le Linee guida, e quindi mi sembra essere un po’ una sterzata rispetto all’orientamento troppo liberista espresso dalla Commissione nel documento precedente. Gli aspetti sociali legati all’industria del carbone erano molto sentiti e indubbiamente politicamente influenti in alcuni Stati membri. Non può quindi meravigliare, che la “lobby del

⁵⁸ Final communiqué of the Conference of Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at The Hague, (2 December 1969), Bulletin of the European Communities (70) Annex.

⁵⁹ Daintith T. and Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

⁶⁰ *Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 febbraio 1969*, Addendum al Supplemento del Bollettino delle Comunità europee n. 12 – 1968.

carbone” cercasse di non perdere del tutto la propria qualifica di *primus inter pares* tra le fonti energetiche. Il dato che colpisce di più, è che dal 1957 al 1968 il numero dei lavoratori dell’industria carboniera era sceso di circa 550.000 unità, ovvero praticamente della metà, visto che originariamente i lavoratori erano 1.066.000. Nel documento si legge che tale diminuzione non aveva provocato crisi sociali gravi, grazie ai numerosi accordi tra sindacati e proprietari ed agli ammortizzatori sociali nazionali e comunitari, ma che probabilmente si sarebbe avuta un’ulteriore diminuzione di un terzo degli addetti. Da questi dati emerge chiaramente, e in tutta la sua drammaticità, la crisi del settore. La Commissione riteneva che la crisi del settore sarebbe continuata, ma che, oltre agli interventi regionali e nazionali, anche gli interventi comunitari, derivanti dall’articolo 56 CECA sulla riconversione e la rieducazione professionale e dalla decisione n°3/65⁶¹, fossero sufficienti a gestire i problemi che ne derivano. Una volta di più la Commissione ribadiva la necessità assoluta di avere delle buone previsioni a lungo termine, per poter organizzare programmi di riconversione e di rieducazione professionale validi. Si legge però anche, che la razionalizzazione e la concentrazione delle miniere condotta nei vari bacini minerari, avrebbe portato sì alla modernizzazione del settore, ma paradossalmente anche alla difficoltà di reperire manodopera adeguata. Questa previsione venne fatta in base alla necessità per le imprese di mantenere i prezzi di costo entro limiti compatibili con l’evoluzione del mercato dell’ energia e di ridurre l’aliquota degli oneri salariali. Il reclutamento di lavoratori per l’industria carboniera sarebbe quindi divenuto sempre più difficile per le seguenti cause:

- il sentimento di incertezza influenzava la popolazione delle regioni minerarie quanto all’avvenire del carbone;
- la maggior attrazione esercitata dalle altre industrie, ove il lavoro non era così pericoloso e malsano come nelle miniere;

⁶¹ Relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell’ industria del carbone fossile, GUCE n.31 del 25-2-1965.

- l'intensificarsi della concorrenza esercitata dagli altri settori industriali, che ricercavano con sempre maggior frequenza manodopera mineraria, a mano a mano che aumentava il livello di specializzazione ad essa richiesto;
- gli ostacoli sempre più gravi che intralciavano il reclutamento, in Paesi terzi, di manodopera mineraria scarsamente qualificata.

Il primo settore dell'integrazione europea stava quindi, in un certo senso, perdendo la propria ragione d'essere. La disponibilità di manodopera dei Paesi senza riserve significative di carbone, per lo più l'Italia, da impiegare nelle miniere dei Paesi carboniferi, era stata infatti la base stessa del Trattato CECA, permettendo a tutti di uscire dalla crisi postbellica.

La Commissione europea analizzò attentamente i problemi del settore del carbone, ma anche quelli futuri, proponendo delle soluzioni. I problemi individuati erano:

- qualunque fosse il livello di produzione fissato, le difficoltà per procurare alle miniere manodopera sufficiente sarebbero rimaste;
- data l'accelerazione del progresso tecnico, si chiedeva alla manodopera una sempre maggiore specializzazione: non soltanto il minatore doveva possedere, oltre alla sua qualificazione propriamente mineraria, una specializzazione tecnica che lo abilitasse alla manovra di manutenzione delle macchine, ma andavano altresì sorgendo professioni sempre più specializzate, come elettricista, elettromeccanico, meccanico di controllo e regolazione, meccanico idraulico, tecnico elettronico, tecnico per dispositivi telecomandati e telecontrollati;
- le nuove tecniche di lavoro esigevano una manodopera per quanto possibile stabile; ai fini dell'organizzazione della produzione, e tenuto conto altresì delle spese che comportava l'acquisizione delle conoscenze necessarie per una data specializzazione, occorreva ridurre il tasso di rotazione elevato che caratterizzava la manodopera mineraria;

- occorre ridurre i rischi professionali che minacciavano la salute e la sicurezza del minatore;
- in rapporto alle prospettive di razionalizzazione dell'industria carboniera, si dovevano prevedere sufficienti possibilità di alloggio per il personale minerario, in località vicine ai luoghi di lavoro.

Le soluzioni che propose, per ridurre l'impatto sociale della crisi e rilanciare l'industria europea del carbone, si dividevano in due gruppi. Quelle che rientravano nel primo gruppo erano da attuare subito, le altre in un secondo momento. Nell'elenco che segue le prime quattro rientravano nel primo gruppo, le altre nel secondo:

- definire mediante studi previsionali le possibilità di occupazione a breve e medio termine nei bacini carboniferi;
- studiare i mezzi più adeguati per risolvere i problemi dei lavoratori anziani o minorati;
- perfezionare ulteriormente, in funzione delle situazioni concrete, il meccanismo d'applicazione dell'articolo 46 del Trattato CECA per quanto concerneva la rieducazione professionale, il rimpiego e la riconversione;
- sviluppare il sistema dei contratti-programmi che vincolavano le imprese costrette a ridurre la manodopera, quelle aventi la possibilità di riassumerla e le autorità incaricate di apportare la necessaria assistenza amministrativa o finanziaria;
- intensificare gli sforzi per realizzare programmi di formazione e di perfezionamento professionale nell'industria carbomineraria;
- finanziare e mettere a punto programmi di prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro;
- promuovere la costruzione di case popolari nelle località vicine ai luoghi di lavoro;
- stabilire i tempi e gli orari di lavoro, tenendo conto sia degli imperativi del progresso sociale, sia della necessità di un'utilizzazione ottimale di materiali e impianti sempre più costosi.

Come più volte ricordato, nel settore del carbone gli aiuti statali erano autorizzati e nel documento in esame veniva ribadito che erano fondamentali per realizzarne gli scopi. Inoltre veniva elaborato anche un piano d'azione abbastanza dettagliato su come attirare i giovani minatori ed offrire loro una carriera professionale. La durata della carriera professionale era compresa in un periodo che andava dagli otto ai dodici anni, durante i quali i giovani avrebbero percepito un premio di fedeltà progressivo, in modo da porre un freno efficace alla rotazione elevata del personale, e degli incentivi per la pensione. Il premio sarebbe stato loro corrisposto alla fine di questa "carriera breve", in modo da facilitarne la riqualificazione attraverso dei corsi.

La Commissione cercò di porre in risalto come delle azioni sociali coerenti, rientrassero tra gli elementi fondamentali di una politica carboniera realistica ed efficace. Più che la realizzazione di questo o quel dettaglio delle misure da essa suggerite, la Commissione cercò di tracciare la rotta dello sviluppo del settore carboniero, consapevole della difficoltà di suscitare riflessioni e prese di posizione degli interessati su temi apparentemente contraddittori. Il fatto è che nei piani della Commissione, in alcuni Paesi i responsabili dell'industria carboniera avevano sia il compito di ridurre o arrestare del tutto l'attività di alcune miniere, sia di organizzare l'ammodernamento di altre. Anche se il peso percentuale del carbone sulla politica energetica diminuiva di anno in anno, le implicazioni sociali erano tali che la Commissione non poté prescindere dall'analizzare nello specifico proprio questo settore. Mi sembra interessante, che proprio mentre l'oblio scendeva sulle Linee guida, la Commissione decise di pubblicare questo documento, forse per trovare nuovi alleati in vista del futuro dibattito in seno al Consiglio, o forse per ribadire che la costruzione europea aveva anche una dimensione sociale e non solamente una dimensione di mercato.

Nei Rapporti generali sulle attività delle Comunità di quegli anni la questione della politica comune dell'energia ricorre comunque spesso, e specialmente nel Rapporto generale del 1969 trova ampio spazio. Commentando le Linee guida presentate dalla Commissione si specificava, che

più volte si era ribadita la necessità di adottare una politica energetica comunitaria, anche se non era espressamente prevista dai Trattati, ma la si poteva comunque far derivare da essi. Veniva chiaramente ribadito che senza questa politica comune non ci poteva essere un buon funzionamento del mercato comune e che i problemi energetici non sarebbero mai stati risolti, nel lungo termine, ai soli livelli nazionali.⁶² Al punto 293 possiamo leggere anche, che la Commissione non intendeva interferire con le forze del mercato, ma si sarebbe limitata ad esercitare una funzione di supervisione e se necessario intervenire attraverso delle raccomandazioni.⁶³ La Commissione proponeva quindi una comunitarizzazione soft della politica dell'energia, visto che in realtà non poteva vantare una vera base giuridica per la propria azione. Il problema era sentito, ma fintantoché gli Stati non avessero deciso di agire non poteva certo farlo la Comunità. Da notare anche, che nel 1969 il Parlamento fornì al Consiglio 74 opinioni e adottò 51 risoluzioni, 6 delle quali riguardanti l'Euratom e nessuna la politica energetica in generale.⁶⁴ Nemmeno il Parlamento quindi trattò l'argomento in modo esaustivo, preferendo seguire il trend generale che vedeva appunto nel nucleare la soluzione a tutti i problemi. Il fatto che il Consiglio l'anno prima avesse proposto di ridurre il bilancio ed il personale dell'Euratom, veniva vissuto come un attacco alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, visto che dall'Euratom dipendevano i Centri congiunti per la ricerca. Il problema era tanto sentito, che il Consiglio, durante l'anno, adottò ben otto decisioni riguardanti l'Euratom, dedicando però ai problemi energetici solamente una seduta, più precisamente la riunione n°88 del 13 Novembre. Nel 1969 il Parlamento dibatté molto sulla necessità di proseguire sulla strada dell'unione politica, ma evidentemente la questione energetica non era vista come un banco di prova possibile. Per lo più il problema affrontato fu la politica agricola comune e Amendola, parlando a nome della delegazione del PCI al Parlamento europeo, ebbe a dire che, in fondo, la Comunità non era altro che

⁶² General Report 1969, pag. 251, point 292.

⁶³ *Ibidem*, point 293.

⁶⁴ *Ibidem*, pag. 415, point 486.

un'Area di libero scambio che aveva sviluppato una politica agricola comune.⁶⁵ Paradossalmente nemmeno il Comitato consultivo della CECA ritenne di dover dedicare alle Linee guida della Commissione più di una sessione, durante la quale discusse anche di 3 altre questioni, come se le proposte della Commissione non fossero importanti per il futuro dell'industria carboniera. Il Comitato economico e sociale rese un'opinione sulle proposte della Commissione, ma in realtà sfruttò più che altro la possibilità per ribadire la necessità di un'azione comunitaria più incisiva in tutte le attività esistenti.⁶⁶ Da notare infine che la Commissione pubblicava ogni anno un documento intitolato *La conjoncture énergétique dans la Communauté*, nel quale forniva un quadro completo dell'evoluzione del mercato dell'energia e delle attività intraprese dai vari organi della Comunità in questo settore. La pubblicazione del 1969 era dedicata interamente alle Linee guida. Ne emergeva un quadro interessante, che evidenziava come le proposte della Commissione fossero sostanzialmente valide per affrontare le necessità del mercato energetico, e come in realtà la rivitalizzazione dell'Euratom fosse corretta per coprire il fabbisogno di elettricità con la produzione dell'energia nucleare.

Nel 1970 la Commissione tentò di implementare il proprio programma sull'energia, cercando di convincere il Consiglio ad approvare le sue proposte, per lo più ancora del 1969. L'implementazione delle Linee guida era naturalmente al primo posto, dopo che finalmente erano state approvate dal Consiglio ed avevano ottenuto il parere favorevole del Parlamento europeo⁶⁷, del Comitato consultivo della CECA⁶⁸ e del Comitato economico e sociale⁶⁹. Come per l'anno precedente, anche per il 1970 la Commissione prevede un aumento della domanda di energia, nonché un aumento dei costi di produzione. Questi aspetti spingevano per un più ampio dibattito sui problemi di approvvigionamento, che si risolse però semplicemente nel ribadire l'obbligo

⁶⁵ *Ibidem*, point 487.

⁶⁶ *Ibidem* pag. 437-442.

⁶⁷ Annex No. 123 to the Journal officiel.

⁶⁸ Bulletin No. 8-69, Ch. IV.

⁶⁹ *Ibidem* No. 11-69, Ch. VIII.

delle riserve, come previsto dalla direttiva del 20 dicembre 1968.⁷⁰ Un'interessante evoluzione si ebbe nella creazione del mercato comune con il *Memorandum sull'applicabilità del Trattato CEE alla piattaforma continentale*, pubblicato dalla Commissione il 18 settembre 1970, che prevedeva per gli Stati membri il diritto di sovranità sulla propria piattaforma continentale, in base al Trattato CEE, per quel che riguardava la ricerca e lo sfruttamento delle risorse naturali. Questo permise, con lo sfruttamento delle riserve di gas naturale, di tamponare almeno momentaneamente la crescita esponenziale delle importazioni di petrolio. Sempre in quest'ottica la Commissione decise di tentare un coordinamento delle tasse speciali sui prodotti petroliferi applicate dai singoli Stati membri, presentando al Consiglio una proposta di direttiva sull'argomento.⁷¹ Nel corso del 1970 la Commissione sottopose al Consiglio numerose altre proposte, tutte nel solco delle previsioni delle Linee guida, alcune approvate anche dal Parlamento, dal Comitato consultivo della Ceca e dal Comitato economico e sociale. Il Consiglio solitamente si dichiarava favorevole alle proposte della Commissione, salvo però specificare che le avrebbe analizzate al più presto possibile. In sostanza tutte le proposte si arenarono in attesa di essere discusse dal Consiglio, che in un certo senso esercitò una specie di "ostruzionismo soft". Del resto in tutto l'anno il Consiglio non dedicò una sola riunione specificatamente ai temi dell'energia, discutendo solamente di ricerca scientifica e quindi di riflesso degli sviluppi del nucleare. Il Comitato economico e sociale, invece, nella propria sessione di novembre, alla presenza del vicepresidente della Commissione Wilhelm Haferkamp (che era anche commissario per l'energia), adottò un'opinione sui problemi energetici, e più nel dettaglio sui programmi di importazione degli idrocarburi, sulle comunicazioni sui progetti di investimenti nel settore petrolifero, sui settori del gas naturale e dell'elettricità.⁷² Il Comitato economico e sociale era stato quindi l'unico, oltre alla Commissione, ad occuparsi dei problemi dell'energia nel loro insieme.

⁷⁰ Journal officiel No. L 308, 23 December 1968, p.14.

⁷¹ 1970 General Report, point 263., pag. 209.

⁷² *Ibidem*, point 507., pag. 366.

Dal Rapporto generale per il 1971 emergeva una preoccupazione sempre crescente per la dipendenza energetica dell'Europa, che aumentava di anno in anno, e per le crescenti tensioni tra i Paesi produttori di petrolio e le compagnie petrolifere. Per la prima volta si evidenziò il fatto che la tradizionale struttura degli approvvigionamenti avrebbe subito notevoli cambiamenti nel futuro. La Commissione si propose di preparare un progetto per la creazione di una politica comunitaria sul commercio degli idrocarburi e, come al solito, spinse per una svolta più decisa verso il nucleare.⁷³ La Commissione dedicò anche molti sforzi all'implementazione delle Linee guida, senza però raggiungere esiti degni di nota. Tutte le proposte, che a questo scopo presentò al Consiglio, finirono nel dimenticatoio. Per quel che riguarda il mercato carbonifero, la Commissione approvò i vari aiuti di stato, ma diminuì i propri di circa l'8%. Le crescenti turbolenze sui mercati energetici mondiali spinsero la Commissione a presentare, il 29 giugno 1971, al Consiglio una comunicazione⁷⁴, nella quale ribadiva la correttezza delle azioni intraprese e delle proposte fatte per implementare le Linee guida, individuando quattro azioni assolutamente prioritarie:

- l'importanza di avere un quadro d'azione per le misure di politica energetica;
- la necessità di prevedere misure adeguate per fronteggiare una parziale interruzione delle importazioni di energia;
- l'opportunità di promuovere l'unificazione del mercato;
- l'importanza di creare una politica comune per gli approvvigionamenti.

Quando la Commissione parlava di quadro d'azione, intendeva delle previsioni e prospettive per il medio ed il lungo termine sullo sviluppo del mercato dell'energia. Per il periodo 1970-85 si prevedeva che il petrolio sarebbe rimasto la principale fonte energetica della Comunità, il che avrebbe richiesto agli Stati membri consumatori di sviluppare nuovi approcci con i Paesi produttori, visto che la situazione internazionale stava mutando velocemente. Nel gennaio 1971

⁷³ 1971 General Report, Introduction, pag. XX-XXI.

⁷⁴ *Ibidem*, point 368., pag. 281-282.

erano infatti iniziati a Teheran e a Tripoli i negoziati tra i Paesi produttori di petrolio ed alcune compagnie petrolifere. Il clima di incertezza era notevole, e la Commissione cercò di preparare un elenco di tutte le leggi e misure disponibili negli Stati membri per mitigare gli effetti di una possibile crisi. Un aiuto sarebbe dovuto venire dal nucleare, ma come al solito si era ancora indietro con lo sviluppo di questo settore. La Commissione evidenziò come il nucleare avrebbe dovuto essere inquadrato nel più ampio settore elettrico, per il quale stava preparando un piano d'azione per il medio termine.

La Commissione propose al Consiglio una direttiva che emendava la direttiva del 1968 sulle riserve obbligatorie, portandole all'equivalente del consumo di 90 giorni. La proposta fu sostenuta da una risoluzione del Parlamento europeo e da un'opinione del Comitato economico e sociale.⁷⁵ Anche questa azione si inseriva nella necessità di avere una politica comune per gli approvvigionamenti. La Commissione si propose di agire attraverso l'approssimazione dei regimi fiscali nazionali, riguardanti il settore energetico,⁷⁶ e l'analisi delle varie misure nazionali sul trasporto tramite oleodotti, le raffinerie, le stazioni di servizio e la regolazione dei prezzi⁷⁷. Dalle parole della Commissione questa necessità emerge molto chiaramente:

“Since the Community relies on outside sources for two-thirds of its requirements, supply policy is the cornerstone of any Energy policy. It must provide the Community with the means of meeting its needs under the best conditions of cost and security.”⁷⁸

Da questo punto di vista il settore del carbone rimaneva cruciale, perché doveva riuscire a dare il maggior contributo possibile ad alleviare la dipendenza energetica della Comunità. La Commissione ribadì l'importanza degli aiuti pubblici e spiegò che in realtà stavano chiudendo la propria attività

⁷⁵ Journal officiel No. C 106, 23 October 1971.

⁷⁶ Fourth General Report, sec. 263.

⁷⁷ *Ibidem*, sec. 371.

⁷⁸ 1971 General Report, point 372., pag. 285.

meno miniere del previsto.⁷⁹ Anche il settore del nucleare richiedeva un ampio dibattito sugli investimenti effettuati, visto che, nonostante le attività dei centri di ricerca, la Comunità restava il maggior importatore di uranio arricchito dagli Stati Uniti, che sostanzialmente erano i monopolisti nel settore.

Nel 1972 il Consiglio approvò finalmente la direttiva che rendeva le riserve di petrolio obbligatorie per il fabbisogno di 90 giorni⁸⁰. Inoltre fornì anche le regole per la notifica delle importazioni di idrocarburi e per i progetti di investimenti. La Commissione cercò di rilanciare, presentando tre nuove proposte:

- a) obbligare gli Stati membri a dotarsi dei poteri necessari per intervenire nel mercato energetico in caso di difficoltà di approvvigionamento;
- b) creare un sistema comune per le importazioni di idrocarburi da Stati terzi;
- c) creare un nuovo sistema di aiuti per il carbone, simile in principio a quello temporaneo che doveva cessare entro il dicembre 1972.

Queste proposte della Commissione, ispirate sempre dalla politica dei piccoli passi, non ebbero successo e sostanzialmente non produssero nessuna azione.

Veniva da chiedersi se forse le proposte della Commissione caddero nel nulla perché in realtà non erano abbastanza pratiche. L'obiettivo a lungo termine, invero, risultava chiaro: bisognava creare un mercato comunitario dell'energia integrato e competitivo. L'atteggiamento di *laissez-faire* degli anni '60 nei confronti della competizione tra le fonti energetiche si manifestò in un desiderio crescente di lasciare che la produzione di carbone diminuisse, e sfruttare piuttosto i benefici della disponibilità di quantità notevoli di petrolio a basso costo. In diverse analisi di quegli anni possiamo leggere che la disponibilità di petrolio a basso costo fu uno dei motivi fondamentali che

⁷⁹ *Investments in the Community's Coal and Steel Industries: Situation on 1 January 1971*, Luxembourg, July 1971.

⁸⁰ GUCE No. C 106/1, 23 ottobre 1971, Atti preparatori.

permisero la rapida crescita economica.⁸¹ Anche il Comitato consultivo della CECA sostenne che lo scopo principale della politica energetica doveva essere quello di permettere la crescita delle importazioni di petrolio.⁸² Non può quindi meravigliare che, come ricordato nel capitolo precedente, la Commissione approvò sostanziosi aiuti alla Francia, al Belgio e ai Paesi Bassi per smantellare le loro industrie carbonifere. Le Linee guida risultano quindi fortemente liberiste, se pensiamo alle decisioni prese in precedenza. Penso che la frase seguente, contenuta nelle Linee guida, sarebbe risultata quasi impensabile alcuni anni prima. Posiamo infatti leggere che: “La competizione spinge le imprese a dimostrare tutta la propria forza, stimolandone il progresso tecnologico e le sostituzioni naturali, e porta con se un’inevitabile differenziazione nelle fonti di approvvigionamento.” La Commissione del resto non analizzò mai dettagliatamente la relazione tra bassi prezzi del petrolio e sicurezza degli approvvigionamenti, limitandosi in verità a cercare di mediare tra le posizioni degli Stati membri. Da notare qui, che gli Stati membri seguirono la “rotta del petrolio” con entusiasmi molto diversi. L’Italia vedeva nel petrolio uno degli aspetti principali della propria politica economica regionale, mentre i Paesi produttori di carbone necessariamente volevano puntare ancora anche su questa fonte energetica. Insomma, gli interessi erano troppo diversificati, per riuscire a raggiungere una politica energetica comune.

Nei cinque anni che seguirono la fusione degli Esecutivi, non ci fu quindi nessun passo in avanti significativo verso una politica comune dell’energia. Tutte le iniziative, che furono intraprese, non erano altro che il proseguimento di decisioni prese precedentemente, e quindi politicamente creavano pochi problemi. Tra le decisioni prese spiccano l’ampliamento del sistema comunitario di aiuti pubblici, l’incremento della quantità di riserve petrolifere obbligatorie e il tentativo di dare alla Commissione effettivi poteri di controllo sulle importazioni e gli investimenti. Non si può certamente parlare di enormi successi e la maggior parte degli autori, che si occupano di storia dell’integrazione europea,

⁸¹ Institut Economique et Juridique de l’ énergie, *Le rôle du prix de l’ énergie dans l’ expansion économique*, (unpublished paper, Université de Grenoble, 1961).

⁸² *Debate on Community Energy policy continues*, “European Community”, VI (1963), pp. 10-11.

attribuiscono questo risultato deludente a due motivi principali, la mancanza di volontà politica degli Stati membri e la mancanza di una leadership forte della Commissione.⁸³

Sulla scarsa volontà politica degli Stati membri mi sembra che non ci possano essere dubbi, visto che il Consiglio si decise ad analizzare le proposte della Commissione appena un anno dopo averle ricevute e solamente a tre anni di distanza dai Trattati di fusione. Questo secondo dato è particolarmente indicativo, visto che proprio il tema dell'energia pagava pesantemente la sua suddivisione tra tre diverse Comunità, e quindi ci si sarebbe aspettati, che dopo la fusione, sarebbe stato il banco di prova privilegiato per testare il funzionamento delle nuove istituzioni unificate. In realtà però non ci fu mai una reale intenzione degli Stati membri di trovare un accordo soddisfacente per tutti. Ci poteva anche essere un accordo di massima, ma quando si passava ad analizzare i problemi nel dettaglio, ci si impantanava in discussioni e mediazioni interminabili. Un esempio per tutti è l'atteggiamento dei Paesi Bassi, che furono per molto tempo riluttanti ad implementare l'obbligo di notifica delle intenzioni di investimento delle imprese private, visto che questo poteva essere contrario agli interessi della Royal Dutch Shell. Non si può quindi nemmeno parlare di disaccordo provocato dai diversi interessi nazionali, ma piuttosto dalla percezione che nessuno aveva da guadagnarci da un'intesa e che quindi era meglio lasciar fare ai privati. Durante il biennio 1967-68 non si può nemmeno parlare di una pretesa di creazione della politica energetica comunitaria. La Commissione dichiarò addirittura che le singole iniziative nazionali (aiuti non economici, tassazioni differenziate, singole iniziative nazionali per gli approvvigionamenti) stavano portando "ad una graduale disintegrazione dell'economia energetica della Comunità".⁸⁴

Una visione di questo genere fu confortata anche dal fatto che, nonostante la crisi in Medio Oriente, le compagnie petrolifere fossero state in

⁸³ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

⁸⁴ Bulletin of the European Communities, (1968, no. 6), p. 8.

grado di assicurare gli approvvigionamenti e gli Stati produttori furono attenti a non danneggiare i propri interessi economici. Non si percepiva un reale pericolo per gli approvvigionamenti petroliferi e quindi necessariamente non si percepiva la necessità di perseguire una politica energetica comune. Il tutto risulta particolarmente ingenuo, se si pensa che al di là della Manica, nel 1967, fu pubblicato un *Libro bianco sulla politica del carburante nel Regno Unito*, che definiva la scarsità di approvvigionamenti petroliferi come un'opinione diffusa e condivisa.⁸⁵ Gli Stati continentali vedevano le proprie economie energetiche sempre più simili, a prescindere dall'esistenza di una politica energetica comunitaria. Sembrava che col tempo la vecchia distinzione tra Paesi produttori di carbone e Paesi deficitari di risorse carbonifere stesse scomparendo. Applicando quindi, a questa situazione, la teoria dell'integrazione economica, veniva meno il vantaggio dell'integrazione, perché non c'era più bisogno di marcate specializzazioni economiche e i guadagni derivanti dalle singole posizioni nazionali sembravano maggiori.⁸⁶ Non risulta quindi del tutto incongruo, che i temi dell'energia passassero in secondo piano fino all'ingresso del Regno Unito nella Comunità nel 1973.

Ben più articolata sembra invece la posizione della Commissione, che effettivamente non esercitò una leadership incisiva sui temi dell'energia, ma in realtà non ne ebbe nemmeno l'occasione, visto il mancato interesse degli Stati membri. Se prendiamo ad esempio il ruolo del commissario Mansholt nel dirigere la politica agricola comune, possiamo vedere che la leadership ci fu soprattutto perché c'erano anche dei fortissimi interessi nazionali da mediare. Forse solamente una minaccia esterna avrebbe potuto smuovere gli interessi degli Stati membri, ma la Commissione non si avvalse della minaccia alla sicurezza degli approvvigionamenti per stimolare l'interesse dei Paesi comunitari. Nel dibattito che era in corso sin dalla metà degli anni '50, sulla scelta necessaria tra energia a costi bassi e sicurezza, emerse alla fine degli

⁸⁵ *White Paper on Fuel Policy in the United Kingdom*, Fuel Policy, Cmd 3438 (HMSO, London, 1967).

⁸⁶ Si veda la Teoria dei vantaggi comparati elaborata da David Riccardo.

anni '60 una nuova linea di condotta: prezzi bassi e insicurezza.⁸⁷ Del resto, come abbiamo visto, le importazioni di petrolio a prezzi ragionevoli non furono mai realmente minacciate. Quello che però risulta difficilmente spiegabile, è perché la Commissione nei propri documenti ufficiali parlasse sempre del fatto che la grande dipendenza energetica della Comunità rappresentava un pericolo reale, ma non sfruttava poi i propri studi per stimolare la paura degli Stati membri. La reazione, a dir poco tiepida, che ricevettero le Linee guida, spinsero la Commissione a presentare due nuovi documenti sull' argomento già quattro anni dopo. Nell'ottobre 1972 presentò infatti al Consiglio un documento contenente le proprie posizioni sul mercato dell'energia e le previsioni per l'evoluzione dei successivi 12-13 anni, intitolato *Problemi e mezzi della politica energetica per il periodo 1975-1985*⁸⁸, e un documento intitolato *Progressi necessari nella politica energetica comunitaria*⁸⁹, che conteneva 46 punti sull'argomento, preparati dal commissario Haferkamp.

In questi documenti la Commissione mise in luce il fatto che il mercato dell'energia stava cambiando velocemente, e già non era più lo stesso del 1968. La domanda di energia da parte della Comunità sarebbe cresciuta ad un ritmo del 5.2% all' anno. Si prevedeva che entro il 1985 il consumo interno sarebbe stato coperto per il 2% dalla lignite, per il 7% dal carbone pesante, per l'11% dall' elettricità primaria, per il 15% dal gas naturale e per il 65% dal petrolio. I Paesi esportatori stavano cambiando la propria attitudine verso i Paesi importatori e le scelte di politica energetica delle grandi potenze (Stati Uniti, Unione Sovietica e Giappone) avrebbero condizionato necessariamente anche la Comunità. Insomma, il problema degli approvvigionamenti energetici era visto sempre più come un problema da risolvere nell'assise internazionale. Questa analisi era del resto già presente nelle Linee guida. A cambiare fu soprattutto l'accento posto sulla necessità di un maggiore intervento dal centro,

⁸⁷ Desprairies P., *L' europe et son petrole quotidien: hier, aujourd' hui et demain*, "Revue française de l' énergie", 202 (1968), pp. 483-96.

⁸⁸ *Les problèmes et les moyens de la politique de l' énergie pour la période 1975-1985*, Com (72) 1201 (Brussels, 1972).

⁸⁹ *Progrès nécessaires de la politique énergétique communautaire*, Com (72) 1200 (Brussels, 1972).

visto come strumentale all'integrazione verticale ed orizzontale delle compagnie petrolifere, ma anche delle imprese statali del settore, e come fonte di garanzia per una competitività bilanciata tra le strutture industriali, nonché come unico in grado di fornire investimenti adeguati sia in termini di volume sia in termini di allocazione. Inoltre la Commissione ci teneva a ribadire che solamente un controllo centrale avrebbe consentito di gestire la necessaria relazione tra la politica energetica, la politica commerciale, la politica economica, la politica estera e la bilancia commerciale europea. Per l'ennesima volta si ribadiva poi la necessità di sviluppare maggiormente le capacità di energia nucleare ed aumentare le importazioni di gas naturale. Per la prima volta si parlava invece di aumentare la cooperazione commerciale, industriale e tecnologica con il Medio Oriente, per promuovere la stabilità politica dell'area. Era questa del resto una vecchia idea dell' OECE⁹⁰. Veniva proposto anche di aumentare le riserve petrolifere obbligatorie al fabbisogno di 120 giorni.

Nei 46 punti possiamo leggere le proposte più dettagliate. Per lo più queste proposte raccoglievano esortazioni sul cosa si sarebbe dovuto fare, come ad esempio migliorare le tecniche di esplorazione, ed in secondo luogo si riproponevano vecchie idee della Commissione che il Consiglio non aveva mai approvato. La Commissione ribadiva inoltre di voler raccogliere maggiori informazioni sulle politiche dei prezzi e delle riserve, ammettendo che i prezzi sono determinati da fattori che variano tra le singole fonti energetiche e quindi difficilmente possono essere un buon metro di misura della concorrenza. Bisognava quindi capire come i prezzi si formassero e quanto fossero influenzati dalle riserve sicure, possibili e probabili di gas naturale e petrolio. Strettamente collegato era il secondo argomento della Commissione, ovvero la necessità di investimenti tecnologici e finanziari nello sfruttamento delle risorse presenti sul territorio comunitario. La Commissione si spingeva addirittura a suggerire che la Comunità avesse un diritto di prelazione sul gas naturale estratto nei giacimenti del Mare del Nord, e tra le righe sembrava addirittura di capire che gli Stati membri avrebbero dovuto sfruttare le proprie riserve

⁹⁰ *Oil – the outlook for Europe* (OEEC, Paris, September 1956).

petrolifere a favore della Comunità. Interessante anche il discorso che veniva fatto sulla qualità della vita, la quale veniva collegata ai danni provocati dalle fonti energetiche all'ambiente. Venivano quindi indicate le due fonti che producevano, in assoluto, meno danni all'ambiente: il gas naturale e l'energia nucleare. La politica ambientale veniva così collegata alla politica energetica e alla necessità di un uso razionale delle risorse, che oltre a diminuire l'inquinamento, avrebbe alleggerito anche la situazione comunitaria degli approvvigionamenti. Possiamo quindi dire che non era stata tanto l'inappropriatezza delle proposte della Commissione a scaraventare la Comunità nella crisi del biennio 1973-74, quanto piuttosto l'inabilità degli Stati membri di rispondere a queste proposte.⁹¹ Gli Stati scelsero di non fare nulla. Questa era indubbiamente la strada più comoda e non comportava il nascere di diatribe politico-economiche.

Nel corso del 1972 la Commissione, a parte aver presentato due Memorandum, cercò anche di implementare le Linee guida, specie per quel che riguarda il campo nucleare. Il Consiglio aveva in giacenza da tantissimo tempo una proposta di emendamento del Capitolo VI del Trattato Euratom, una proposta sugli approvvigionamenti di uranio arricchito e una proposta di applicazione dell'Articolo 172(4) del Trattato Euratom. Nemmeno le rinnovate insistenze della Commissione portarono il Consiglio a pronunciarsi su queste proposte.⁹² Particolarmente difficile era la situazione della necessaria capacità comunitaria di produrre uranio arricchito, visto che la domanda sarebbe cresciuta nel decennio successivo e non si poteva dipendere del tutto dalle importazioni dagli Stati Uniti. La proposta della Commissione era di creare delle imprese congiunte a livello comunitario, che avrebbero goduto di prestiti agevolati. Sul fronte del nucleare bisogna dire anche che il Consiglio adottò la proposta di accordo e la bozza del Protocollo da siglare con la IAEA sul Trattato

⁹¹ Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in "Journal of European Economic History", 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176.

⁹² 1972 General Report, point 331., pag. 232.

per la non proliferazione delle armi nucleari⁹³. La Commissione si dedicò anche a preparare numerose tabelle e previsioni sull'evoluzione della domanda di energia e degli approvvigionamenti per le singole fonti energetiche, cercando di fondare la propria pretesa politica energetica su basi di dati sempre maggiori. Particolarmente importante restava il settore del carbone, a cui la Commissione dedicò nuovamente un apposito studio approfondito⁹⁴, collaborando con il Comitato consultivo della CECA, nel quale peraltro non si trova nessuna novità degna di nota rispetto ai documenti e alle previsioni precedenti. Inoltre la Commissione cercò di promuovere la trasparenza nelle politiche dei prezzi, adottate dalle compagnie petrolifere, il che avrebbe favorito i consumatori, istituendo un registro dei prezzi su base volontaria, da sottoporre per la compilazione appunto alle imprese petrolifere. Propose anche al Consiglio un regolamento sugli oleodotti transfrontalieri, che avrebbero dovuto essere riconosciuti come infrastrutture di comune interesse europeo⁹⁵. Il Consiglio adottò due regolamenti, uno sulla notificazione alla Commissione delle importazioni di idrocarburi⁹⁶, l'altro sulla notificazione alla Commissione dei progetti di investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità⁹⁷. Entrambi questi regolamenti rientravano nella costruzione di una politica comune degli approvvigionamenti. Il Parlamento dedicò invece diverse sedute ai problemi dell'Euratom, in particolare alla crisi dei programmi di ricerca comunitari e al futuro incerto dei Centri congiunti per la ricerca⁹⁸. Anche il Comitato consultivo della CECA si occupò dei problemi generali dell'energia e in settembre adottò una Risoluzione sulla politica energetica, rivolta alla Commissione⁹⁹. Con questa Risoluzione chiese alla Commissione di fare pressione sui Governi degli Stati membri, affinché adottassero una politica energetica unica nella Comunità allargata. Questa politica avrebbe dovuto essere basata sulla non discriminazione tra produttori e

⁹³ 6th General Report EC, pag. 348.

⁹⁴ *General situation of the coal market – Estimates for 1972*, OJ No. C 40, 24 April 1972.

⁹⁵ OJ No. C 134, 27 dicembre 1972, pag. 22.

⁹⁶ OJ No. L 120, 25 May 1972, pag.3.

⁹⁷ *Ibidem*, pag. 7.

⁹⁸ 6th General Report EC, pag. 337-343.

⁹⁹ *Ibidem*, point 522., pag. 358.

consumatori e sul mantenimento della produzione del carbone al più alto livello possibile, senza che i costi ricadessero sui consumatori. La preoccupazione per il settore carbonifero è evidente, ma comunque risulta interessante che anche l'assise più corporativa delle Comunità sentisse la necessità di intervenire realmente ed in misura globale sulla questione energetica. Sembra veramente che solamente il Consiglio non si rendesse conto dell'urgenza di intraprendere una politica effettiva e onnicomprensiva per questo settore.

Dal 19 al 21 ottobre 1972 si tenne a Parigi il primo vertice della Comunità allargata. La Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda sarebbero divenute membri a tutti gli effetti della Comunità dal 1 gennaio 1973. Al vertice, che fu molto importante per altri aspetti, come la politica sociale, la politica regionale e le questioni monetarie, di politica energetica praticamente non si parlò. Nelle conclusioni finali troviamo solamente un breve accenno alla questione al punto 9, nel quale i Capi di Stato o di Governo invitano le istituzioni della Comunità a formulare il più presto possibile una politica energetica che sia in grado di garantire la certezza e la durata degli approvvigionamenti a condizioni economiche soddisfacenti¹⁰⁰. Della questione si discusse su insistenza del premier britannico Heath, che non condivideva l'opinione generale sugli approvvigionamenti di energia ed era convinto che il Regno Unito potesse dare un contributo significativo alla questione. Nel Rapporto generale per il 1972 si può leggere che l'esortazione del vertice diede un contributo importante alla causa energetica comunitaria¹⁰¹. A me sembra proprio il contrario. In sostanza non ci fu niente di nuovo, anzi ci troviamo di fronte sempre gli stessi pii desideri che si ripetevano di anno in anno. Mi sembra inoltre paradossale l'invito fatto alle istituzioni, visto che proprio l'istituzione dominata dagli Stati, ovvero il Consiglio, non si occupava delle problematiche energetiche da molto tempo, e questo nonostante le numerose proposte ricevute dalla Commissione.

¹⁰⁰ Dichiarazione finale della Conferenza dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri o aderenti delle Comunità europee, Parigi 19-21 ottobre 1972.

¹⁰¹ 1972 General Report, point 330., pag. 232.

Capitolo 3

1973–1977: la crisi energetica ed il naufragio della politica comune dell'energia

Gli anni Settanta furono un periodo di riassetto sulla scena energetica mondiale. I problemi dell'energia furono collegati ai problemi ambientali e i gruppi ambientalisti collegarono le crisi energetiche con il fallimento (a loro avviso) dell'ordine economico mondiale. Di fatto il sentimento prevalente fra gli analisti dell'epoca fu di un forte pessimismo, ma, per esempio, le cupe previsioni del Club di Roma sul futuro del mondo, nel caso di un prolungamento della crisi energetica si dimostrarono esagerate. Queste ed altre previsioni ci spiegano però il clima in cui si discuteva dei problemi energetici in quegli anni.¹⁰² In seguito al secondo shock petrolifero del 1979, con i prezzi dell'energia che continuavano a crescere, il processo di aggiustamento delle economie occidentali fu sostenuto da una crescente efficienza energetica. I risultati furono però raggiunti grazie a processi di mercato (i consumatori reagirono agli alti prezzi dell'energia), piuttosto che grazie ad iniziative formali dei governi. Questo fu, in particolare il caso della Comunità europea e favorì un revival dell'ortodossia neoliberale. L'idea era che se il mercato era riuscito a stabilizzare i prezzi da solo, non c'erano ragioni per un intervento statale. Le conseguenze di questa linea di pensiero si videro poi pienamente negli anni Ottanta.

L'intensa crescita energetica degli anni Sessanta, associata alla liberalizzazione dei mercati ed alla crescente dipendenza della Comunità dalle importazioni, resero l'Europa Occidentale estremamente vulnerabile alle crisi petrolifere del decennio successivo. Alcuni autori sostenevano in quegli anni, che "un sistema convenzionale non fosse in grado di garantire un prezzo

¹⁰² Meadows D.H. et al., *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of Mankind*, (1972).

realistico per le risorse non rinnovabili, come i combustibili fossili”¹⁰³, altri invece che l’affidarsi ciecamente alle forze di mercato aveva portato ad uno sfruttamento sconsiderato delle risorse esauribili, il che avrebbe segnato profondamente le future generazioni di consumatori d’energia¹⁰⁴. Ancora altri sostennero in seguito che l’energia fosse stato l’input che aveva limitato la crescita economica, determinandone la natura, la velocità e la portata¹⁰⁵. Ho citato queste considerazioni per mettere in luce come la critica (specie quella ambientalista) al sistema di mercato negli anni Settanta stimolò la nascita di nuove discipline (ad esempio l’analisi energetica) e nuove metodologie (ad esempio il coefficiente energetico, calcolato in base alla crescita dei consumi di energia ed alla crescita del PIL), che si unirono agli altri filoni degli studi sull’energia, creando la base culturale che sostenne le posizioni maggiormente interventiste in politica energetica, adottate dai governi in quegli anni. Basti dire che la Comunità europea si pose, nel 1974, l’obiettivo di portare il valore del coefficiente energetico allo 0.7 entro il 1990. Alcuni autori contemporanei guardano a quel periodo in modo differente; ad esempio Alario¹⁰⁶ sostiene che dopo la crisi petrolifera del 1973 l’obiettivo principale fosse la sicurezza degli approvvigionamenti. L’enfasi sulla riduzione della dipendenza energetica dalle importazioni portò al rafforzamento dell’intervento pubblico nel settore, che consentì ai governi di imporre un controllo diretto o indiretto sul mercato energetico. La risposta alla crisi fu quindi di tipo nazionale, con la Commissione che sviluppò un ruolo di controllo e valutazione delle singole politiche energetiche nazionali, attraverso degli obiettivi comuni. Il fatto è, che questi obiettivi furono più la somma degli obiettivi nazionali, che dei veri obiettivi comunitari. I risultati furono comunque spettacolari, visto che la dipendenza energetica della Comunità scese dal 65% del 1973 al 45% del 1986%. Nello stesso periodo la dipendenza dalle importazioni di petrolio scese dal 62% al

¹⁰³ Georgescu-Roegen N., *Energy and economic myths*, “Southern Economic Journal”, 41 (1975), pp. 347-81.

¹⁰⁴ Krenz J.H., *Energy and the economy: an interrelated perspective*, “Energy”, 2 (1975), pp. 115-30.

¹⁰⁵ Editorial comment, *Energy analysis – a verdict awaited*, “Energy Policy”, 3 (1975), pp.266-7.

¹⁰⁶ Alario J. et al., *An efficient, sustainable and secure suppli of Energy for Europe: global and european policy perspectives*, European Investment Bank Conference on Economics and Finance, Luxembourg, 2007.

33%. Fu possibile raggiungere questo obiettivo grazie alla diminuzione dell'uso del petrolio nelle centrali elettriche (sceso dal 42% al 16%), e alla minore intensità di energia utilizzata dalle industrie. I costi per alcuni Paesi furono comunque alti, ad esempio i programmi nucleari della Gran Bretagna e della Spagna (non era ancora uno Stato membro) richiesero investimenti enormi. Il successivo crollo dei prezzi del petrolio, nel 1985, portò ad un cambiamento sostanziale nelle priorità delle politiche energetiche dei Paesi europei, favorendo un minore intervento pubblico e lo sviluppo della competitività anche in questo settore. Bisogna anche dire che gli investimenti nel settore energetico crebbero del 40%, in seguito alla crisi del 1973, e di un ulteriore 20% dopo la seconda crisi petrolifera. La maggior parte degli investimenti si concentrò nel settore elettrico, finanziando la costruzione di nuove centrali, per lo più nucleari. Si investì anche nella produzione di petrolio e gas del mare del Nord, mentre diminuirono drasticamente gli investimenti nelle raffinerie. Successivamente gli investimenti iniziarono a diminuire appena dalla metà degli anni Ottanta.

Gli anni Settanta furono quindi un periodo ricco di eventi e difficoltà, sia sulla scena mondiale che all'interno della Comunità. In seguito all'allargamento della Comunità, la composizione della Commissione e la divisione delle responsabilità al suo interno cambiò. A nuovo commissario per l'energia fu designato M. Simonet, che da subito dovette affrontare due questioni urgenti, una nuova disputa sui sussidi all'industria del carbone e un tentativo di neutralizzazione dell'Euratom. In generale era poi necessario proseguire nell'implementazione delle iniziative previste nei famosi 46 punti.

Il vecchio sistema di aiuti comunitari all'industria del carbone era scaduto alla fine del 1972, prima che il Consiglio dei ministri riuscisse a raggiungere un'intesa sul suo rinnovo. Questa situazione di limbo arrecò un grave danno all'industria tedesca dell'acciaio, che si vedeva costretta dalle leggi del proprio Paese a comperare il carbone comunitario, senza poter importare niente dai Paesi terzi. In pratica, gli industriali tedeschi erano costretti ad acquistare carbone tedesco, mentre negli altri Stati membri si poteva importare liberamente il carbone dagli Stati Uniti e dall'Australia, ad un prezzo inferiore di

15 marchi a tonnellata. L'industria tedesca si trovò così in una situazione di svantaggio, che per altro esisteva già prima, ma si intensificò perché l'economia europea stava entrando in recessione.

I sussidi esistenti fino ad allora erano composti da due parti, la prima finanziata dal Governo nazionale, la seconda dalla Comunità, attraverso un apposito fondo. Al momento del rinnovo dei sussidi la Commissione propose di mantenere il sistema esistente, aumentando però l'importo dei sussidi e modificando il metodo di finanziamento della parte comunitaria. Negli intenti della Commissione il denaro avrebbe dovuto essere raccolto grazie ad una tassa imposta all'industria dell'acciaio, in proporzione alla quantità di carbone che consumava.¹⁰⁷ Sostanzialmente quindi la parte comunitaria dei sussidi sarebbe stata finanziata da tutta l'industria europea dell'acciaio, per sostenere praticamente solo l'industria tedesca del carbone. Non può quindi meravigliare che i Paesi Bassi e l'Italia si opposero decisamente alla proposta della Commissione, visto anche che in questi due Paesi le acciaierie erano situate prevalentemente sulle coste. Ad opporsi fu però anche un Paese produttore di carbone, la Gran Bretagna, la cui produzione non era sufficiente a coprire il fabbisogno nazionale e si vedeva quindi costretta ad importare notevoli quantità di carbone. Ebbene la Gran Bretagna calcolò che un simile sistema di sussidi le faceva perdere più di quanto le facesse guadagnare. Il Governo tedesco si trovò tra l'incudine ed il martello, con l'industria del carbone che ovviamente era a favore dei sussidi e l'industria dell'acciaio che era contraria, offrendosi addirittura di comperare le miniere carbonifere per poterle poi chiudere. Alla fine il Governo si schierò a favore delle proposte della Commissione, che del resto attribuiva molta importanza alla questione, visto che il settore carbonifero era l'unico in cui, nel campo commerciale dell'energia, gli Stati membri avevano proceduto sulla strada dell'integrazione e non sul mero coordinamento delle proprie politiche. Dopo diverse riunioni il Consiglio approvò un sistema di

¹⁰⁷ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

sussidi comunitari, nel luglio 1973, con l'astensione dei Paesi Bassi, che manifestarono così il proprio dissenso.

Per quel che riguarda l'Euratom bisogna rilevare come l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità quasi causò la distruzione delle Agenzie di ricerca. A quei tempi il budget dell'Euratom era inferiore ad un quinto del 1% del denaro speso all'interno della Comunità per il settore nucleare, il che fa capire chiaramente il profondo fallimento di tutti i tentativi di comunitarizzazione del settore. La Francia e la Gran Bretagna calcolarono che era ancora troppo, in proporzione ai benefici ricavati, e quindi si allearono per pretendere una riduzione sostanziale di questo già esiguo budget. Iniziarono a circolare voci sulla possibilità di un'eliminazione in toto dell'Euratom, ma la vigorosa difesa che la Commissione sostenne a favore di questa Comunità, riuscì alla fine a far approvare un budget per la ricerca.

La crisi energetica si stava facendo sentire in pieno, creando numerosi problemi e preoccupazioni alla Commissione. Già nelle pagine introduttive al Rapporto generale per il 1973, possiamo leggere che:

"The energy crisis showed us how far the dependance of Europe on outside sources of energy and raw materials can endanger its prosperity; our euphoria for the amazing economic development of our continent in the 1960's was such that we did not wish to see how the world was changing. Europe was still living on outmoded principles and out-dated terms of reference. Now, suddenly, we are being forced to come to grips with reality in an essential field. We must waste no more time, but must in future take the measures of this reality and appreciate its implications, for it must inspire and shape the whole of our strategy. [...] We must respond by a greater degree of solidarity to the common difficulties arising from the energy crisis; we must respond to outside challenges with joint action on the International plane; we must speed up the movement towards the ultimate objective of European Union through a european will translated into action every

day; this priorities will determine the initiatives to be taken by the Commission in the next few months.”¹⁰⁸

Purtroppo queste rimasero solamente pie intenzioni e in realtà questo periodo segnò uno dei minimi storici nella solidarietà tra gli Stati membri. Che la situazione generale della Comunità richiedesse un più deciso intervento della Commissione, fu chiarito con la presenza nel Rapporto generale per il 1973 di un Memorandum, che indicava in maniera puntigliosa tutte le iniziative che la Commissione intendeva intraprendere. Per quel che riguarda la politica energetica, naturalmente, la priorità assoluta era la diminuzione della dipendenza dalle importazioni di petrolio, da ottenere attraverso lo sviluppo di fonti alternative, in primo luogo il nucleare, ma anche con un maggiore dialogo con i Paesi esportatori. Tutte queste idee furono presentate in un documento successivo, intitolato Linee guida ed azioni prioritarie. Un aspetto interessante è la grande attenzione che viene riservata alle conseguenze della crisi mondiale sui Paesi in via di sviluppo. La Commissione temeva che questi Paesi subissero le conseguenze peggiori. Il tema ritornò durante i negoziati della Conferenza di Washington, ma stranamente i Paesi europei non sentivano più questa preoccupazione, soppiantati dai Paesi produttori che si eressero a paladini dei poveri nel mondo. A onor di cronaca, la Commissione propose di negoziare nuovi accordi con i Paesi ACP e addirittura di fornire aiuti a quei Paesi che non rientravano in questo meccanismo.¹⁰⁹

Furono quindi anni difficili, ma la Commissione cercò non solo di preservare i risultati già raggiunti, ma anche di attuare nuove iniziative che permettessero la creazione, nel futuro, di una politica globale dell'energia. Dal punto di vista psicologico il momento sembrava alquanto favorevole. La crisi energetica che stavano affrontando gli Stati Uniti si manifestò appieno, con la chiusura delle scuole, per mancanza di combustibile per il riscaldamento, e la riduzione dei voli aerei. La crisi fu il risultato di alcune specifiche decisioni delle

¹⁰⁸ 7th General Report EC, Introduction pp. XVI-XVII.

¹⁰⁹ Annexed Memorandum to the 7th General Report EC.

Amministrazioni statunitensi, come il fatto di non aver previsto un numero sufficiente di raffinerie sul proprio territorio o le politiche di controllo dei prezzi attuate in passato. Tutto questo portò l'approvvigionamento di prodotti già raffinati al di sotto della domanda interna. La domanda statunitense si riversò sull'Europa, provocando un vertiginoso aumento dei prezzi sul mercato a liquidità immediata di Rotterdam. La possibilità che si fosse costretti ad importare ingenti quantità di petrolio dal Medio Oriente, per un lungo periodo, creò negli Stati Uniti quella paura per l'insicurezza degli approvvigionamenti, che l'Europa aveva sperimentato a lungo ed aveva imparato ad affrontare, per lo più ignorandola. Era difficile immaginare quali conseguenze avrebbe avuto un cambio sostanziale nella struttura degli approvvigionamenti degli Stati Uniti.

La Commissione riformulò le proprie idee di base in un nuovo documento intitolato *Linee guida e azioni prioritarie*¹¹⁰, che presentò al Consiglio in vista della riunione che avrebbe dovuto tenere in maggio sulla politica energetica. Il documento aveva già ricevuto un'opinione positiva dal Parlamento europeo l'8 maggio.¹¹¹ La seduta durò 19 ore e si occupò solamente di sfuggita del documento della Commissione, concentrandosi quasi del tutto sui problemi del petrolio e raggiungendo un'intesa di facciata, che nascose le profonde differenze di fondo, che da sempre paralizzavano la politica comunitaria dell'energia. In quest'occasione si manifestò però un'ulteriore differenza tra le posizioni degli Stati membri. Alcuni sostennero che la politica energetica dovesse prendere avvio da una politica interna comune, in primis da una regolazione comune del mercato petrolifero, altri invece che la politica energetica dovesse fungere da difesa comune verso il mondo esterno. Da aggiungere che alcuni Paesi, principalmente la Francia, sostenevano che bisognasse dialogare con i Paesi produttori di petrolio, mentre altri preferivano la solidarietà tra consumatori. La Commissione sentenziò che questo era un falso dilemma e che bisognava attuare il dialogo e la solidarietà assieme.

¹¹⁰ *Guidelines and Priority Activities under the Community Energy Policy*, SEC(73) 1481 (April 1973).

¹¹¹ Bull. EC 5-1973, point 2422.

Gli Stati Membri raggiunsero un'intesa di fondo, sul fatto che la questione degli approvvigionamenti petroliferi aveva una dimensione internazionale e che quindi era necessario discuterne con gli Stati Uniti ed il Giappone, ma anche sul fatto che era necessario dialogare con i Paesi produttori. La Francia, però, insistette che prima di tutto era necessaria una comune politica interna per i prezzi e le importazioni, e che solo successivamente si sarebbe potuti giungere ad una comune linea politica della Comunità sulla questione petrolifera. Gli altri Stati membri non erano entusiasti dell'idea di procedere ad una regolazione del mercato interno, in particolare la Germania e la Danimarca, che erano contrarie per principio al controllo governativo del mercato. La resistenza della Germania fu però sorprendentemente debole. Nella seconda metà dell'anno creò, addirittura, una propria politica petrolifera incentrata sull'impresa petrolifera nazionale, che aveva natura parastatale. Un'opposizione molto più dura venne invece dalla Gran Bretagna e dai Paesi Bassi, sedi di importanti compagnie petrolifere internazionali, che quindi consideravano i vantaggi del controllo statale inferiori ai vantaggi derivanti dal libero agire di dette compagnie. L'Italia, infine, operava uno stretto controllo sul settore petrolifero e quindi non ebbe obiezioni di principio alla proposta francese sul controllo coordinato. Tutti gli Stati concordavano che una procedura comune per le importazioni e le esportazioni avrebbe portato notevoli benefici, ma solamente la Francia e l'Italia credevano che una simile procedura avrebbe funzionato esclusivamente con un politica degli approvvigionamenti che prevedesse anche la fissazione dei prezzi. La maggior parte dei Paesi membri decise quindi di puntare direttamente sulla politica esterna comune, evitando un controllo interno comune. La Francia fece notare che dai Trattati non derivava alla Comunità l'autorità per agire in tale senso, che insomma non si poteva definire una posizione comune verso il mondo esterno. Non era del resto la prima volta che queste posizioni della Francia coincidevano convenientemente col fatto che volesse intraprendere azioni in piena autonomia in politica estera. Più che altro voleva mantenere le mani libere per gestire i propri interessi in Medio Oriente e probabilmente non voleva permettere alla Commissione di negoziare con gli Stati Uniti, con cui le

relazioni erano alquanto fredde. Possiamo quindi affermare che la Commissione non riuscì a raggiungere un'intesa, né sulla sostanza né sul merito della questione.

Il Consiglio riuscì, però, ad accordarsi su alcune questioni politicamente meno sensibili. Approvò una direttiva che obbligava gli Stati membri ad intraprendere le azioni necessarie, ognuno con le proprie forze, per prepararsi a fronteggiare eventuali difficoltà derivanti dai mancati approvvigionamenti di petrolio. Gli Stati si impegnarono, altresì, a designare degli appositi organismi, per implementare le misure adottate e preparare i piani di intervento per la distribuzione delle riserve petrolifere, per diminuire il consumo, per decidere le priorità e controllare i prezzi. Si raggiunse un'intesa anche sul fatto che la Comunità dovesse finanziare le iniziative, considerate fondamentali, per assicurare gli approvvigionamenti di idrocarburi, e sulla creazione di un apposito comitato, il Comitato permanente sull'uranio arricchito (Copenur), con il compito di mantenere al passo con i tempi l'arricchimento dell'uranio, evidenziare le necessità della Comunità in questo campo e coordinare il lavoro dei vari enti del settore.¹¹² La decisione di istituire il Copenur fu un evidente compromesso, visto che al Consiglio era stato chiesto di fornire la propria opinione sull'idea di costruire un impianto per l'arricchimento dell'uranio in comune tra gli Stati membri. La questione era delicata, visti i metodi diversi usati dalla Francia, che preferiva il processo a diffusione, e dalla "troika" Gran Bretagna-Germania-Paesi Bassi, che preferivano il processo a centrifuga. Il Consiglio era quindi impossibilitato a prendere una decisione concreta, ma si rese conto che la questione era alquanto importante, se non altro perché i prezzi continuavano a salire e le condizioni imposte nei contratti di fornitura dell'uranio arricchito dalla Commissione energetica di Washington, che forniva la quasi totalità degli approvvigionamenti all'Europa, continuavano a peggiorare. La creazione del Copenur fu quindi una soluzione di facciata, visto che il compito assegnato al nuovo Comitato era praticamente impossibile, ovvero dirimere la disputa tecnologica tra le due opzioni sul tavolo e servire la

¹¹² *Ibidem.*

soluzione su un piatto d'argento al Consiglio. Di fatto, però, sia la "troika" che la Francia erano talmente legate agli investimenti fatti in precedenza e al prestigio della propria scelta tecnologica, che nessun consiglio di un oscuro comitato avrebbe potuto distoglierle dalla linea d'azione scelta. Come al solito la decisione presa dal Consiglio, ovvero la creazione del Copenur, fu semplicemente dettata dal desiderio di nascondere, almeno temporaneamente, il disaccordo.

Le Linee guida e le attività prioritarie, del resto, non contenevano nessun obbligo concreto e quindi il Consiglio riuscì ad approvarle senza difficoltà, evidenziando come fossero la base appropriata per una futura discussione. Di fatto, però, si era persa un'altra volta l'opportunità favorevole per un'azione della Comunità, malgrado il Consiglio dichiarasse anche, che:

"noted with satisfaction the Commission's intention to submit to it...concrete proposals regarding the Community energy policy."¹¹³

Le ragioni che determinarono un risultato così deludente furono molte. Innanzitutto bisogna ricordare che tutte le riunioni dedicate a questo tema nei cinque anni precedenti, si risolsero con un nulla di fatto. La questione era molto controversa e dibattuta e quindi divenne un facile capro espiatorio su cui scaricare le più svariate controversie, che superavano ampiamente i confini del discorso sulla politica energetica. Del resto il petrolio fu da sempre un aspetto importante della politica estera degli Stati europei, specialmente per quel che riguarda le relazioni della Francia e della Gran Bretagna con il Medio Oriente. La Francia si era quindi convinta, che la propria diplomazia le avrebbe portato più vantaggi nell'area, che un cartello di Stati consumatori. Risulta quindi chiaro che una riunione dei Ministri dell'energia non potesse risolvere granché. I delegati francesi agivano addirittura in base a delle istruzioni dirette del Presidente Pompidou¹¹⁴.

¹¹³ 7th General Report, ECSC, EEC, EAEC (Brussels, 1973).

¹¹⁴ "The Economist", 26 maggio 1973, pag. 58.

Dal 30 maggio al 5 giugno 1973 il vicepresidente della Commissione Simonet si recò a Washington, dove ebbe una serie di incontri sui temi dell'energia. Entrambe le parti si dichiararono coscienti dei problemi e sostennero che erano risolvibili esclusivamente con la cooperazione. Mentre si trovava negli Stati Uniti, Simonet ebbe anche diversi incontri con i rappresentanti delle compagnie petrolifere.¹¹⁵ Durante l'estate la Commissione continuò a sostenere gli obiettivi comuni della regolazione del mercato interno e di una politica esterna comune. Il concetto di politica esterna comune sulle questioni energetiche non fu mai chiaramente definito, ma probabilmente stava ad indicare una qualche forma di solidarietà fra Paesi consumatori, magari una condivisione delle riserve petrolifere. Nell'agosto 1973 la Commissione presentò al Consiglio sei proposte, che andavano nella direzione della creazione di un mercato interno comune.¹¹⁶ Le proposte perseguivano i seguenti obiettivi:

- informare la Commissione sulle importazioni di prodotti petroliferi e sulle esportazioni di tutti gli idrocarburi, ovvero creare un sistema di supervisione;
- creare un Comitato per gli approvvigionamenti di idrocarburi, nel cui ambito la Commissione e gli Stati membri potessero discutere e approvare eventuali interventi nelle attività delle compagnie petrolifere;
- creare un sistema comune di importazioni ed esportazioni, affinché gli interventi decisi potessero essere attuati e coordinati;
- armonizzare le tassazioni del petrolio.

Nemmeno queste modeste proposte riuscirono a superare l'opposizione degli Stati membri. Possiamo quindi dire, che alla riunione di maggio del Consiglio, l'iniziativa dei 46 punti fu definitivamente accantonata.

Il periodo successivo alla guerra della Yom Kippur creò gravi difficoltà alla Comunità. Il 17 ottobre 1973 i Paesi arabi decisero di tagliare la propria

¹¹⁵ Bull. CE 6-1973.

¹¹⁶ *Ibidem*.

produzione combinata di petrolio del 5%, immediatamente, e di continuare a ridurla successivamente, fintantoché Israele non si fosse ritirato dai territori occupati durante il conflitto. Nel dicembre 1973 gli Stati produttori di petrolio smisero di concordare la fissazione del prezzo del petrolio greggio con le compagnie petrolifere, decidendo di fissarlo unilateralmente. La conseguenza fu un aumento vertiginoso dei prezzi del petrolio greggio importato in Europa, che triplicarono rispetto al periodo immediatamente precedente la guerra e addirittura quintuplicarono rispetto al periodo precedente i negoziati svoltisi a Teheran e a Tripoli. Gli effetti sull'economia mondiale furono disastrosi e in particolare l'Europa perse il proprio principale vantaggio competitivo rispetto agli Stati Uniti, la possibilità di accedere all'energia a basso costo. Gli Stati produttori di petrolio del Medio Oriente imposero un embargo nei confronti dei Paesi Bassi, che furono vergognosamente abbandonati al proprio destino dalla Comunità. I governi degli Stati membri non fecero assolutamente nessun tentativo di condividere gli approvvigionamenti petroliferi, a differenza delle compagnie petrolifere. La Francia e la Gran Bretagna vedevano la propria posizione in Medio Oriente come nettamente più favorevole di quella degli altri Stati membri e quindi non fecero assolutamente nulla per concordare una linea d'azione comune. Questi due Paesi, che furono indicati dagli Stati dell'OPEC per il loro atteggiamento "positivo" e quindi godevano di un trattamento di favore, cercarono di smussare l'avversione delle compagnie petrolifere ed in particolare la deviazione, che queste mettevano in atto, delle importazioni di petrolio verso i Paesi Bassi sotto embargo. I Paesi Bassi risposero tagliando implicitamente le forniture di gas naturale ai partner comunitari. In novembre i Ministri degli esteri degli Stati membri della Comunità si dichiararono, addirittura, solidali con la posizione degli Stati arabi, posizione che fu confermata dai Capi di Stato o di Governo al summit di Copenhagen, che si tenne il mese successivo. La Commissione si dichiarò soddisfatta con i risultati del vertice, presentando, già il 17 dicembre, al Consiglio un piano di lavoro sui temi energetici.¹¹⁷

¹¹⁷ 7th General Report.

In questo periodo la priorità assoluta della Commissione era stata mantenere intatto il mercato comune e dissuadere gli Stati membri dall'adottare misure nazionali non autorizzate. Di fatto la Commissione pretese solamente che le misure le fossero notificate preventivamente, in modo che le potesse autorizzare e quindi salvare almeno le apparenze. Un passo più deciso fu fatto con la presentazione al Consiglio di nuove proposte per la condivisione del petrolio, ma la forte opposizione di alcuni Stati, in primo luogo la Gran Bretagna, sancì il fallimento di qualsiasi idea. La Commissione decise allora di presentare il proprio pacchetto di proposte direttamente al summit di Copenhagen.¹¹⁸ La speranza era che il summit avesse l'autorità necessaria per trovare una mediazione tra le diverse posizioni, specialmente tra le priorità della Germania e della Gran Bretagna. L'idea era, che la Germania avrebbe potuto pagare tramite il fondo regionale la partecipazione della Gran Bretagna ai progetti di condivisione del petrolio e che la Gran Bretagna avrebbe abbandonato la propria posizione intransigente, ma il tentativo fallì e servì solamente ad infiammare ancora di più gli animi. Dal punto di vista politico, però, il vertice ebbe un certo successo, spronato dalla rinnovata solidarietà tra i Paesi arabi al vertice di Algeri, con la Commissione che riuscì a presentare una parvenza di unità europea con il documento congiunto sulla crisi mediorientale, con il quale gli europei si schierarono sulle posizioni arabe. Il compromesso fu possibile, perché pur affermando la solidarietà con la causa araba, si decise anche di sostenere le posizioni dei Paesi Bassi. Tanto per cambiare, al vertice si ribadì nuovamente la volontà politica di sviluppare una politica comune dell'energia e si chiese alla Commissione di presentare nuove proposte in tale senso¹¹⁹. Inutile dire, che l'affermazione di una simile volontà era divenuta una vera e propria routine e nemmeno in quest'occasione seguirono dei fatti concreti. Del resto nel 1973 il Consiglio dedicò alle questioni energetiche solamente due sedute, una in maggio, nella quale discusse dei problemi di approvvigionamento di petrolio, e una in estate, per discutere dei lavori del Comitato sull'energia. Non ci furono grandi risultati e il tema degli

¹¹⁸ Bull. EC 12-1973.

¹¹⁹ *Annex on Energy Policy*, Summit Conference in Copenhagen, Brussels, 1973.

approvvigionamenti rispuntò spesso in altre sedute verso la fine dell'anno, ma più come uno dei temi di routine, che come il principale tema da affrontare urgentemente.¹²⁰ Anche il Parlamento europeo non dedicò grande attenzione alle questioni energetiche, perché era troppo impegnato a cercare di aumentare i propri poteri di bilancio. Lo stesso discorso vale per il Comitato economico e sociale, troppo impegnato con la propria riorganizzazione per occuparsi di temi concreti. L'unica eccezione fu il Comitato consultivo della CECA, che nelle proprie sessioni di gennaio, marzo, maggio, settembre e novembre si dedicò alla politica energetica e particolarmente ai problemi degli approvvigionamenti, presentando sul tema due rapporti e fornendo diverse opinioni.

Il fronte comune tra gli Stati membri ebbe vita breve e si sfaldò già al successivo Consiglio dei Ministri degli esteri. La Commissione presentò alcune proposte¹²¹, con lo scopo di costringere tutti gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per tagliare il consumo di petrolio ed in generale energia, seguendo dei criteri uniformi, ed assicurarsi che condividessero le informazioni e scrutinassero i prezzi, per evitare che le compagnie petrolifere si avvantaggiassero della situazione di crisi. La Gran Bretagna si dimostrò da subito scontenta della proposte, visto anche che sul suo territorio avevano la propria sede due importanti compagnie petrolifere, che garantivano sufficienti approvvigionamenti. La Germania si vendicò bocciando nuovamente l'idea di dare avvio al fondo regionale e di conseguenza la Gran Bretagna bloccò qualsiasi discussione sulla politica energetica. Alla fine di gennaio, però, il Consiglio riuscì comunque a raggiungere un compromesso minimo sulle misure meno sensibili, permettendo così alla Commissione di raccogliere le informazioni necessarie per preparare un documento di bilancio sull'energia ed istituire un Comitato sull'energia, composto da funzionari esperti dei governi nazionali e presieduto dalla Commissione, che sarebbe stato responsabile per l'implementazione delle misure adottate dal Consiglio.¹²² La, seppur minima,

¹²⁰ 7th General Report EC.

¹²¹ *Problems in the Energy Sector*, Com(74)20 (Brussels, January 1974); *Measures to be adopted in consequence of the present energy crisis in the Community*, Com(74)40 (Brussels, January 1974).

¹²² 8th General Report, point 32.

volontà politica di proseguire nella creazione di una politica comune dell'energia, permise alla Commissione di intraprendere una nuova iniziativa. Per comprenderla mi sembra però utile richiamare nuovamente la situazione internazionale di quei mesi.

Ci furono in quei mesi numerose iniziative per cercare di organizzare a livello internazionale il dialogo tra i Paesi produttori ed i Paesi consumatori. Il fatto che le politiche energetiche assunsero a questione internazionale di primo livello, aiutò notevolmente la Commissione a procedere nella creazione della politica energetica comunitaria. Gli eventi erano dominati da tre principali conflitti d'interessi tra i Paesi industrializzati. Il primo riguardava il desiderio degli europei di intrattenere relazioni privilegiate con i Paesi dell' area mediorientale, il che era in contrasto con il desiderio degli altri Paesi industrializzati di creare un fronte comune dei consumatori. Del resto, la necessità di un incontro tra i produttori ed i consumatori di petrolio era sentita da tutti.¹²³ La Francia e gli Stati Uniti si stavano disputando il prestigio di organizzare l'incontro, prevedendo anche che questi avrebbe portato loro notevoli benefici, visto che l'organizzatore era facilitato nel modellare la forma dell'incontro e influenzarne i risultati. La Comunità faceva però molta fatica a presentarsi con un'unica posizione, dovendo mediare tra le posizioni dei propri Stati membri. Inoltre, al vertice di dicembre, si era deciso che la Comunità dovesse proseguire nel tentativo di instaurare delle relazioni privilegiate con i Paesi arabi, tentativo conosciuto con il nome di dialogo Euro-Arabo. Simultaneamente, il Segretario di Stato Kissinger propose che il Giappone, gli Stati Uniti ed i Paesi dell'Europa occidentale formassero un gruppo d'azione congiunto sull'energia, nel tentativo di far dialogare le grandi aree importatrici di petrolio di quegli anni (Europa e Giappone) con la grande area importatrice degli anni avvenire (Stati Uniti). Successivamente si sarebbe dovuto includere nei colloqui anche i Paesi produttori, nel tentativo di stabilizzare i mercati mondiali.¹²⁴ Non era questa un'idea nuova, visto che colloqui tra la Comunità e

¹²³ Bull. CE 1-1974.

¹²⁴ *Ibidem*, point 1112.

gli Stati Uniti si erano svolti già nel maggio 1973, in occasione della visita del commissario Simonet a Washington, prima quindi dello scoppio della guerra dello Yom Kippur. Le proposte di Kissinger furono accolte favorevolmente dagli Stati membri, anche dalla Gran Bretagna e addirittura, almeno apparentemente, dalla Francia, visto che gli sforzi di questi due Paesi di concludere accordi privilegiati con i Paesi produttori non avevano portato ai risultati sperati.

Il primo risultato concreto fu la Conferenza dei Paesi industrializzati, che si tenne a Washington nel febbraio 1974. In vista della conferenza la Commissione preparò una bozza di proposta, che dava mandato al Presidente della Commissione e al Presidente di turno del Consiglio dei ministri per parteciparvi come rappresentanti della Comunità. La bozza fu approvata dal Consiglio nella propria seduta del 4 e 5 febbraio.¹²⁵ Per fugare i dubbi della Francia, inserì inoltre nella bozza la previsione che i Paesi produttori di petrolio e quelli del Terzo mondo avrebbero dovuto essere coinvolti nei colloqui in un secondo momento. La Francia insisteva infatti che il gruppo dei Paesi industrializzati dovesse essere considerato una delle parti in dialogo e non un cartello di Paesi consumatori. Inoltre la Commissione specificò che la Comunità si riservava il diritto di agire indipendentemente nei confronti dei Paesi del Medio Oriente, qualora lo ritenesse necessario. A Washington, però, le differenze con la Francia riemersero prepotentemente. La Francia si dichiarò contraria al gruppo d'azione congiunto dei Paesi industrializzati, che a suo avviso sarebbe potuto essere interpretato come un atto di aggressione. Si arrivò al punto che la Francia non firmò l'atto finale della conferenza, a differenza degli altri otto Stati membri della Comunità. Gli altri firmatari furono gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone e la Norvegia.¹²⁶ L'Atto finale impegnava i firmatari ad azioni congiunte nei campi della conservazione dell'energia, dello sviluppo di fonti alternative, della ricerca e dello sviluppo, nonché alla condivisione del petrolio. Questi obiettivi avrebbero dovuto essere raggiunti attraverso un nuovo organismo, il Gruppo coordinato sull'energia (ECG

¹²⁵ 8th General Report, point 32.

¹²⁶ Bull. EC 2-1974, point 1207.

nell'acronimo inglese)¹²⁷. Nel comunicato finale si cercò anche di dare seguito alla latente sfiducia nei confronti delle compagnie petrolifere, prevedendo di esaminare in dettaglio il ruolo delle grandi compagnie internazionali, ovvero le loro politiche dei prezzi, la loro attitudine nei confronti delle tasse e le eventuali responsabilità per la crisi energetica. La Francia rigettò il principio della condivisione del petrolio, considerandolo un'azione aggressiva nei confronti dei Paesi produttori. Del resto i tentativi francesi di instaurare dei rapporti privilegiati con gli arabi avevano dato finalmente i risultati sperati, portando alla stipula di alcuni accordi bilaterali con i Paesi produttori. Ma a rendere scettica la Francia sui risultati della conferenza di Washington, c'erano altri due motivi. In primo luogo, Parigi riteneva che i Paesi firmatari si sarebbero sentiti legati agli accordi presi solamente in caso di un miglioramento della situazione internazionale, difficilmente in caso di una nuova crisi. Questa considerazione la portava a preferire i benefici degli accordi bilaterali, rispetto ai vantaggi dubbi di un allineamento del blocco dei consumatori. In secondo luogo, la Francia temeva che l'ECG diventasse uno strumento attraverso cui gli Stati Uniti potessero controllare e dirigere i tentativi dei Paesi industrializzati del blocco non comunista di affrontare la crisi petrolifera. La posizione francese si basava invece sulla convinzione, che non necessariamente gli interessi europei e statunitensi coincidevano e che comunque l'Europa non aveva bisogno della protezione degli Stati Uniti. La Commissione si schierò con i Paesi firmatari ed in una lettera, del 25 ottobre, al governo belga, sostenne che l'accordo era un primo passo per dare sostanza ad una politica energetica comune, ribadendo la necessità di arrivare a questo risultato velocemente.¹²⁸ La posizione della Commissione era sostenuta dal Parlamento europeo, che durante la propria sessione plenaria del 11 dicembre approvò una Risoluzione, con la quale invitava il Consiglio, *inter alia*, ad intraprendere le iniziative necessarie per

¹²⁷ Cmnd. 5826 (1975); 14 I.L.M. 1.

¹²⁸ 8th General Report, point 338.

dotare le Comunità europee di una politica comune dell'energia, permettendo loro di prendere parte all'accordo internazionale sull'energia.¹²⁹

I firmatari avevano altresì deciso di organizzare una conferenza con i Paesi produttori il prima possibile. Nel frattempo furono istituiti dei sottogruppi di lavoro, che si occuparono di petrolio, conservazione dell'uranio, ricerca e sviluppo e delle compagnie petrolifere. L'idea era quella di evidenziare i problemi e le tendenze comuni ai vari settori. Un primo piano per la condivisione del petrolio fu sottoposto all'attenzione dell'ECG da Kissinger nell'autunno del 1974, unitamente a delle proposte volte a garantire investimenti ad alto costo in nuove fonti energetiche, nel caso che il prezzo del petrolio non fosse sceso. Lo schema di condivisione del petrolio si basava sulla previsione, che gli Stati membri dovessero mantenere delle riserve, controllare la domanda e conservare l'energia. Nel caso che uno degli Stati firmatari fosse privato del petrolio, per un equivalente del 5% delle forniture dell'anno precedente, gli altri Stati si dovevano impegnare a condividere con lo Stato colpito sia il petrolio importato che quello estratto sul proprio territorio. Se gli approvvigionamenti dell'intero gruppo si riducevano del 5%, gli Stati sarebbero stati obbligati a tagliare la domanda. Questi meccanismi sarebbero scattati automaticamente. In un primo momento l'ECG si dichiarò favorevole ai principi delle proposte statunitensi, ma quando gli Stati Uniti tentarono di raggiungere un accordo formale, si scontrarono con i dubbi dei Paesi che possedevano propri giacimenti petroliferi, ovvero la Gran Bretagna, la Norvegia ed il Canada. Si riuscì comunque a raggiungere un accordo di mediazione, eliminando l'applicazione automatica dello schema e prevedendo una votazione da attuarsi di caso in caso.¹³⁰

Nel novembre 1974 il raggruppamento dei Paesi industrializzati si diede un'organizzazione formale, trasformandosi in un'agenzia dell'OCSE (l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l' Agenzia

¹²⁹ O.J. C 5 of 8.1.1975.

¹³⁰ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

internazionale per l'energia (IEA). L'organismo dell'IEA che prendeva le decisioni, era composto dai Ministri competenti o dai loro delegati, assistiti da un Segretariato.¹³¹ La Francia, nonostante le forti pressioni dei partner europei, decise di restarne fuori, vedendovi il cavallo di Troia attraverso cui gli Stati Uniti limitavano la sovranità degli altri Paesi aderenti. La decisione francese pose un grave problema alla Commissione. La condivisione del petrolio con i membri dell'IEA in caso di crisi, ma non con la Francia, era infatti contraria ai principi generali del mercato comune, specialmente all'articolo 34 del Trattato di Roma, che vietava le restrizioni quantitative al commercio tra gli Stati membri della Comunità. La Commissione cercò quindi di creare uno schema identico per la condivisione del petrolio all'interno della CEE, rendendo così la Francia non ufficialmente, ma di fatto, un membro dell'IEA. La Francia però bocciò anche questo tentativo. Inutile dire che l'autoesclusione della Francia dall'IEA rese impossibile alla Commissione rappresentare la Comunità nella nuova Agenzia, cosa che ne avrebbe aumentato notevolmente il prestigio. La Commissione dovette quindi accontentarsi di un ruolo di coordinamento, molto meno prestigioso. Non accontentandosi dei problemi causati alla Comunità, la Francia rinnovò a più riprese le proprie obiezioni alla condivisione del petrolio, giustificandole con l'argomento che gli Stati europei avrebbero dovuto prima sviluppare una politica energetica comune e solamente in un secondo momento dialogare con gli altri Paesi consumatori.¹³² La politica comune dell'energia tornava così sulla scena, usata questa volta come scusa per giustificare la scarsa solidarietà all'interno della Comunità. Le divisioni si palesarono anche al Consiglio europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974. Nel comunicato finale, infatti, all'energia venne dedicato pochissimo spazio, tranne che per le solite dichiarazioni di rito sulla necessità di agire velocemente nella creazione della politica energetica comune, che ormai si ripetevano come un mantra buddista, si preferì glissare su questo tema.¹³³ I problemi creati dalla necessità di

¹³¹ 8th General Report.

¹³² Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

¹³³ Final Communiqué of the Meeting of the Heads of Government of the Community, Paris 9 -10 december 1974.

prendere tutte le decisioni all'unanimità erano lampanti, ma del resto nemmeno oggi questi problemi sono stati risolti del tutto. Gli egoismi nazionali continuano a prevalere. Uno dei punti sui quali la Francia continuava ad insistere era la necessità di avere dei buoni rapporti con i Paesi esportatori di energia, un punto sul quale la Commissione concordava, tanto è vero che già il 23 gennaio 1974 aveva presentato al Consiglio una Comunicazione sulle relazioni della Comunità con i Paesi produttori di energia.¹³⁴ In questa comunicazione la Commissione chiedeva al Consiglio di autorizzarla ad informare i Paesi produttori, che la Comunità ed i suoi Stati membri erano pronti ad aprire dei negoziati per raggiungere degli accordi di cooperazione economica, industriale, tecnica, tecnologica e commerciale.¹³⁵ Il Consiglio ignorò la proposta per otto mesi, fino a quando, con la Risoluzione del 17 settembre¹³⁶, confermò che gli aspetti globali dei problemi energetici richiedevano la cooperazione tra i Paesi consumatori ed i Paesi produttori e che la Comunità ed i Stati Membri intendevano partecipare a questa cooperazione. La Commissione peraltro si era mossa già in giugno, inviando agli Stati membri dell'OPEC un *aide-mémoire* sulle intenzioni di quest'organizzazione di innalzare la tassazione sul greggio. Il 7 ottobre ci fu a Bruxelles un primo incontro tra la Commissione, rappresentata dai commissari Simonet e Cheysson, e l'OAPEC, l'Organizzazione dei Paesi arabi esportatori di petrolio, rappresentata dal Segretario generale dr. Attiga. In quest'occasione si stabilì di tenere diversi ulteriori incontri, per scambiarsi informazioni tecniche sulle attività delle due organizzazioni.¹³⁷

Il dialogo Euro-Arabo, nel frattempo, procedeva a rilento. Gli Stati arabi si erano infatti arroccati su delle pregiudiziali che la Comunità difficilmente poteva accettare. In primo luogo, pretendevano che l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) fosse rappresentata a livello istituzionale, ed in secondo luogo, si opponevano alla stipula di un accordo commerciale tra la Comunità ed Israele. Il disaccordo venne alla luce sin dalla riunione preliminare del giugno

¹³⁴ Bull. EC 1-1974, points 1109-1111.

¹³⁵ 8th General Report.

¹³⁶ Bull EC 9-1974, point 1402.

¹³⁷ 8th General Report, point 337.

1975. Gli arabi insistettero nell'espone le proprie lamentele sulla questione palestinese, mentre gli europei si sforzarono di dimostrare la relazione speciale che esisteva tra le due regioni, ovvero l'Europa ed il Medio Oriente. Gli europei erano ansiosi di evitare qualsiasi discussione sulla situazione politica dell'area, sia per non sconfinare nel campo d'azione statunitense, sia perché consideravano questi discorsi controproducenti per le iniziative commerciali. Inutile dire che i risultati della riunione preliminare furono minimi.¹³⁸

Nel marzo 1975 Kissinger presentò nuovamente all'IEA le sue proposte di difesa degli investimenti nella produzione energetica, che prevedevano un prezzo minimo di supporto per il petrolio. La maggior parte degli Stati membri aveva poco interesse nel proteggere l'energia ad alti costi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, nonché allo stesso tempo l'OPEC, il che portò a forti tensioni all'interno dell'IEA. La maggioranza dei membri considerava infatti un prezzo minimo di supporto più favorevole ai produttori che ai consumatori. I problemi all'interno dell'IEA e l'ostilità degli Stati arabi verso quest'agenzia, portarono semplicemente a nuove recriminazioni tra i produttori ed i consumatori, permettendo alla Francia di assumere l'iniziativa, invitando tutti a una conferenza, da tenersi a Parigi, che rilanciasse il dialogo.¹³⁹ I Paesi produttori risposero alla proposta francese pretendendo che la conferenza fosse tripartita, includendo quindi oltre ai Paesi industrializzati ed ai Paesi produttori anche i Paesi in via di sviluppo. Inoltre, pretesero che l'agenda della conferenza includesse non solo le questioni petrolifere, ma anche i problemi riguardanti il cibo, le materie prime, il commercio e le questioni finanziarie. In altre parole la conferenza avrebbe dovuto riguardare tutte le questioni economiche che interessavano il mondo non comunista. In una riunione preparatoria dell'ottobre 1975 i Paesi industrializzati accettarono le condizioni dei Paesi produttori e il nuovo disegno di dialogo globale prese il nome di dialogo Nord-Sud. Furono istituite diverse commissioni paritetiche per studiare i problemi dell'energia (ma non del petrolio), delle materie prime, dello sviluppo e

¹³⁸ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

¹³⁹ Bull. CE 6-1975.

delle finanze. La Gran Bretagna¹⁴⁰ fece sapere sin da subito che non accettava di essere rappresentata dalla delegazione della Comunità, eccetto che per le questioni concordate preventivamente ed in nessun caso per le questioni riguardanti i giacimenti petroliferi del mare del Nord.¹⁴¹ Al vertice del dicembre 1975, che si tenne a Roma, tutti gli altri Stati membri della Comunità si dichiararono fortemente in disaccordo con le pretese britanniche. Dopo aspri dibattiti si raggiunse un'intesa di mediazione: i britannici avrebbero rinunciato alla pretesa di avere una posizione particolare ed i francesi avrebbero accettato il principio del prezzo minimo di sostegno, riconsiderando anche il proprio rifiuto di aderire allo schema di condivisione del petrolio. Se si va però a leggere il comunicato finale del vertice, si scopre che l'unico impegno concreto della Francia era stato supportare un meccanismo protettivo per le nuove fonti di energia. La Gran Bretagna decise di interpretare questo impegno come un'accettazione del prezzo minimo di sostegno, ma di fatto si ha l'impressione che il governo britannico si stesse arrampicando sugli specchi, per spiegare ai propri elettori che non aveva ceduto sulle proprie posizioni senza ottenere nulla in cambio¹⁴².

Il dialogo Nord-Sud iniziò formalmente nel dicembre 1975. I negoziati si protrassero all'infinito, portando a pochissimi risultati concreti. La riunione inaugurale del dialogo Euro-Arabo si ebbe appena nel maggio 1976. Nel febbraio 1976 si tenne invece a Parigi una riunione dell'IEA, che sancì finalmente l'intesa sul prezzo minimo di sostegno, fissato in \$7 al barile, come parte di una strategia a lungo termine per diminuire la dipendenza dalle importazioni di petrolio. Allo stesso tempo si decise anche di sostenere maggiormente la conservazione dell'energia, la ricerca e lo sviluppo, e lo sfruttamento di nuove fonti energetiche. L'adozione di un prezzo minimo di sostegno fu una vittoria dei Paesi ricchi di risorse energetiche, ovvero gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Canada e la Norvegia. Fu accettato dagli altri Paesi

¹⁴⁰ Il Segretario per gli Affari esteri ed il Commonwealth Callaghan spiegò in dettaglio la posizione britannica alla riunione del Consiglio affari esteri del 7 ottobre.

¹⁴¹ 9th General Report.

¹⁴² Final Communiqué of the Meeting of the European Council held in Rome on 1 and 2 December 1975.

aderenti all'Agencia, solamente perché fu assicurato loro che avrebbero avuto a disposizione il petrolio senza quote di esportazione o tariffe aggiuntive. Era questo un problema principalmente del Canada, la cui struttura federale permetteva ad alcuni degli Stati federati di imporre restrizioni alle esportazioni di petrolio. Quando questo problema fu risolto, si riuscì a raggiungere un accordo con gli altri membri dell'IEA. Nell'aprile 1976 fu presentato al pubblico un altro accordo internazionale sull'energia, riguardante il materiale fissile, raggiunto dopo numerosi incontri segreti. Gli Stati Uniti avevano cercato di mantenere il controllo sulla proliferazione delle armi nucleari sin dall'esplosione della loro prima bomba atomica, ma ormai i tentativi di controllo erano diventati alquanto deboli. La Germania federale aveva accettato di vendere la tecnologia necessaria per costruire gli impianti di arricchimento dell'uranio al Brasile, e la Francia stava negoziando con il Pakistan e la Corea del Sud allo stesso scopo. Nel aprile 1975 gli Stati Uniti convocarono quindi, per discutere del problema, una riunione segreta a Londra, a cui parteciparono l'Unione Sovietica, la Gran Bretagna, il Canada, il Giappone, la Germania federale e la Francia. Un anno dopo i sette Paesi esportatori di energia nucleare annunciarono un accordo non vincolante, sul controllo e la supervisione dell'uso della tecnologia nucleare e del materiale fissile. Il fatto che tre Paesi membri della Comunità fossero coinvolti in questo accordo, creò notevoli tensioni con gli altri Stati membri, che protestarono per la violazione del Trattato Euratom sul libero mercato dei materiali nucleari. Alle proteste non si diede seguito, visto che gli effetti pratici dell'accordo furono minimi, ma il fatto che una volta di più si cercassero soluzioni ai problemi legati all'energia al di fuori della Comunità, non poteva certo aiutare la politica comune dell'energia.

Se facciamo un passo indietro, è utile rivedere gli sforzi che la Commissione fece per preparare una nuova strategia energetica, in seguito alla guerra dello Yom Kippur ed al vertice di Copenhagen. Nel documento¹⁴³ che presentò la nuova strategia, la Commissione fornì un'analisi delle implicazioni

¹⁴³ *Towards a new Energy policy for the European Community*, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/74, Brussels, 1974.

della crisi, identificando i punti vulnerabili nel sistema di approvvigionamenti, e concludendo che lo scopo principale della strategia era portare a dei cambiamenti fondamentali nel sistema, per riuscire a diminuire la dipendenza dal petrolio. Il punto fu espresso chiaramente: “The experience of the latter part of 1973 ... be an incentive to the Community to reduce its dependance for energy on the rest of the world.”¹⁴⁴ Venne affrontato nuovamente anche il tema dei prezzi degli approvvigionamenti, che avrebbero dovuto essere disponibili a basso costo: “The energy sources must be available at the lowest possible price as an incentive to potential users.”¹⁴⁵ La Commissione affermò anche che il nucleare era l’unica possibile alternativa al petrolio, che fosse a disposizione della Comunità. Vennero fissati inoltre gli obiettivi per i singoli settori dell’economia energetica fino al 1985, data entro la cui un uso razionale dell’energia avrebbe dovuto ridurre il fabbisogno del 15%, in base alle stime fatte prima della crisi¹⁴⁶. La capacità nucleare per la produzione di elettricità avrebbe dovuto essere aumentata sensibilmente, per raggiungere i 200GW entro il 1985, ma possibilmente avrebbero dovuto essere aggiunti a questa cifra ulteriori 20GW per i processi industriali. L’estrazione di petrolio e gas naturale nella Comunità avrebbe dovuto essere ampliata il più possibile, prevedendo anche l’aumento delle importazioni di gas naturale dai Paesi terzi e la diversificazione degli approvvigionamenti di petrolio, con lo scopo finale di limitare il peso delle importazioni sul consumo di energia nella Comunità al 40% del consumo totale nel 1985. Infine, la produzione di carbone avrebbe dovuto essere mantenuta ai livelli raggiunti. Dal 1974 l’attenzione della Commissione si spostò quindi dalla creazione del mercato comune dell’energia e dall’armonizzazione delle politiche nazionali, alla necessità di ridurre il ruolo del petrolio ed incrementare l’efficienza energetica¹⁴⁷. Nel biennio 1974-76 il nuovo senso di urgenza portò ad una vera proliferazione di iniziative comunitarie nel

¹⁴⁴ *Ibidem*, pag.7.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Les problèmes et les moyens de la politique de l’ énergie pour la période 1975-1985*, Com (72) 1201 (Brussels, 1972).

¹⁴⁷ Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in “Journal of European Economic History”, 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176.

campo energetico. Questo periodo fu molto importante, anche perché si stabilì l'obbligo per gli Stati membri di fornire alla Commissione informazioni sulle proprie politiche dei prezzi.¹⁴⁸ Il tema delle informative sui prezzi era una materia peculiare del regime CEE. Il Trattato CECA assegnava infatti direttamente alla Commissione il controllo sulle politiche dei prezzi, dotandola anche dei poteri necessari per dettare regole obbligatorie alle imprese e addirittura, in alcune circostanze, fissare i prezzi.¹⁴⁹ Nel Trattato Euratom invece i prezzi potevano essere fissati dal Consiglio, ma per lo più dovevano bilanciarsi da soli con il gioco della domanda e della disponibilità di approvvigionamenti.¹⁵⁰ Risulta quindi chiaro, che gli obblighi per gli Stati e le imprese di fornire informazioni sulle proprie politiche dei prezzi rientravano nel solco della tradizione della CECA, la Comunità che prima della fusione aveva la maggiore influenza sulle tematiche energetiche. Il tema viene ripreso spesso in questo capitolo, ma mi sembra che sia importante spiegare come le caratteristiche delle singole Comunità sopravvissessero anche a molti anni dalla fusione e come alcune decisioni venivano prese in base alle esperienze passate. Le esperienze venivano adattate alle nuove circostanze ed esigenze, in questo caso della CEE, probabilmente anche perché essendo già state praticate risultavano politicamente poco problematiche.

Nella proposta la Commissione prevedeva anche la creazione di un'Agenzia della CEE per l'energia, da finanziarsi attraverso una tassa sulle importazioni energetiche. Quest'agenzia avrebbe avuto il compito di finanziare la costruzione di centrali nucleari, nonché la ricerca e lo sviluppo di fonti alternative, che avrebbero permesso di diminuire la dipendenza della Comunità dal petrolio. La proposta fu diluita, sin da subito, dalle obiezioni della Gran Bretagna, e anche se il concetto di un'agenzia sopranazionale fu mantenuto, il fatto che non sia seguita nessuna dichiarazione sulle funzioni da attribuirle in maniera più dettagliata, dà l'impressione che il concetto non sia stato preso

¹⁴⁸ *Council Regulation 1729/76 concerning the communication of information on the state of the Community's Energy supplies*, O.J. 1976, L.198/1, repealing and replacing the original Reg. 293/74.

¹⁴⁹ Trattato CECA, articoli 61-64.

¹⁵⁰ Trattato Euratom, articoli 67-69.

seriamente in considerazione. La strategia si collocava comunque nel solco della Prime linee guida, tranne che per una differenza cruciale. Nelle linee guida l'accento era posto sul presente, sulla necessità di assicurare la concorrenza ed il libero mercato. Una volta che il libero mercato si fosse affermato, si pensava, che i problemi si sarebbero risolti da se. Nella nuova strategia invece si rispecchiava pienamente la frustrazione che aveva prodotto la crisi petrolifera. La crisi spinse la Commissione a dichiarare il sistema di approvvigionamenti della Comunità fortemente inadeguato, e per riformarlo si rese necessario avere una visione realistica e puntuale dei cambiamenti da attuare nel futuro. Era necessario capire quali fonti energetiche potevano rappresentare un'alternativa valida al petrolio e cosa si dovesse fare per promuoverle. In fin dei conti, la necessità di previsioni a lungo termine sull'evoluzione del mercato dell'energia era stata da sempre sostenuta dall'Euratom, che però come Cassandra o un parente povero non venne creduto o al massimo trattato con sufficienza. Non può quindi meravigliare il fatto che, nel momento che ci si rese conto che invece l'Euratom aveva ragione, la Commissione si aggrappò all'unica visione a lungo termine che era disponibile, ovvero proprio quella dell'Euratom, il che la portò a concludere che l'unica alternativa accettabile al petrolio fosse il nucleare.

La proposta per la nuova strategia fu sostenuta entusiasticamente dal Parlamento europeo¹⁵¹, che nel 1974 criticò a più riprese il Consiglio per la sua inattività nel settore energetico, dal Comitato economico e sociale¹⁵², dal Comitato consultivo della CECA¹⁵³, che come al solito era il più attento ai problemi dell'energia, e dal Comitato sull'energia.¹⁵⁴ Le consultazioni con il COREPER fecero sperare che la strategia fosse adottata velocemente e all'unanimità. Venne quindi presentata al Consiglio nel luglio 1974, dove si scontrò con le posizioni della Gran Bretagna. La Commissione e gli altri otto Stati membri concordarono una risoluzione che approvava gli obiettivi volontari della proposta, ribadendo anche che era necessario ristrutturare la domanda di

¹⁵¹ O.J. 93 of 7.8.1974.

¹⁵² O.J. 125 of 16.10.1974.

¹⁵³ O.J. 133 of 29.10.1974.

¹⁵⁴ 8th General Report.

energia e il sistema di approvvigionamenti. Ma la Gran Bretagna si rifiutò di accettare la risoluzione, sostenendo che non poteva approvare dei principi e delle linee guida senza che fosse chiaro a quali conseguenze pratiche portavano. A questo punto la Francia si rifiutò di accettare una soluzione al ribasso e quindi la riunione del Consiglio non riuscì a produrre nessuna soluzione di sostanza. Per la Commissione fu un disastro. Un simile risultato sanciva l'assenza della volontà politica di agire degli Stati ed impediva alla Commissione di presentare proposte concrete. In seguito la Gran Bretagna dichiarò addirittura che considerava il Gruppo di coordinamento sull'energia il forum dove affrontare i problemi energetici, il che era il segno tangibile che gli Stati membri preferivano ricercare la soluzione ai problemi al di fuori della Comunità. In fin dei conti, era questo sia un segno sia una causa della debolezza della Comunità.

In settembre fu comunque approvata una risoluzione molto meno vincolante, nella quale si riaffermava la volontà politica di formulare ed implementare una politica comune dell'energia¹⁵⁵. Con questa risoluzione gli Stati membri si impegnarono a:

- ridurre il tasso di crescita dei consumi interni di energia, attraverso un uso razionale e grazie a delle misure economiche specifiche, ma senza per questo compromettere gli obiettivi di sviluppo economico e sociale;
- incrementare la sicurezza degli approvvigionamenti, accelerando lo sviluppo dell'energia nucleare ed utilizzando appieno le risorse interne comunitarie di idrocarburi e combustibili solidi;
- considerare i problemi legati alla protezione dell'ambiente nei processi di produzione ed uso di energia.

Anche in quest'occasione la Gran Bretagna bloccò l'adozione della risoluzione fino a quando non fu cancellata la frase la quale affermava che la Comunità dovesse parlare con una singola voce nel discutere i problemi con il mondo esterno. La discussione sugli obiettivi da raggiungere fu posposta fino a

¹⁵⁵ O.J. 1974, C153/1.

dicembre. In vista della discussione la Commissione preparò un'analisi estremamente dettagliata, forse la migliore di sempre, sulla politica energetica. L'analisi comprendeva una serie di documenti che spiegavano gli obiettivi generali della politica, spiegando anche la logica e i retroscena che gli sostenevano.¹⁵⁶ In sostanza si trattò di un'elaborazione e di un tentativo di giustificazione della nuova strategia. Si può quindi sostenere che la crisi del 1973 ebbe almeno il merito di drammatizzare l'urgenza di individuare nuove formule per affrontare i problemi, e, così facendo, facilitò il Consiglio nel discutere le numerose proposte della Commissione. Peraltro le differenze con la strategia già proposta furono minime, sostanzialmente venne solamente cancellata la previsione dei 20GW di capacità nucleare previsti per i processi industriali. Questa volta però la visione proposta fu veramente di lungo termine, se si pensa che nei documenti riguardanti gli approvvigionamenti di elettricità ed il combustibile nucleare, le previsioni si spinsero sino al 2000. Alla seduta di dicembre il Consiglio adottò una risoluzione, nella quale gli obiettivi proposti dalla Commissione furono ridotti alla somma dei vari progetti presentati contemporaneamente dagli Stati membri. I cambiamenti principali si ebbero sugli obiettivi di capacità nucleare¹⁵⁷, portati a 160GW entro il 1985, ma possibilmente anche fino a 200GW, e sulle importazioni, dove la quota del 40% era considerata difficile da raggiungere e quindi si preferì porsi l'obiettivo del 50%¹⁵⁸. Il Consiglio approvò anche una seconda risoluzione¹⁵⁹ sull'uso razionale dell'energia, che ribadiva l'obiettivo di ridurre il consumo del 15% entro il 1985, partendo però dai dati relativi al consumo nel gennaio 1973. Successivamente questa risoluzione sostanzialmente non fu rispettata, ma una

¹⁵⁶ *Community energy policy objectives for 1985*, Com(74)1960 (Brussels, 1974); *Medium term guidelines for the electricity sector*, Com(74)1970 (Brussels, 1974); *Towards a Community nuclear fuel supply policy*, Com(74)1963 (Brussels, 1974); *Medium term guidelines for coal 1975-1985*, Com(74)1860 (Brussels, 1974); *Community policy in the hydrocarbon sector*, Com(74)1961 (Brussels, 1974); *Support to common projects for hydrocarbon exploration*, Com(74)1962 (Brussels, 1974); *Measures to be taken in the event of oil supply difficulties*, Com(74)1964 (Brussels, 1974); *Community action programmes and draft Council resolution on the rational utilisation of Energy*, Com(74)1950 (Brussels, 1974).

¹⁵⁷ I Paesi Bassi espressero le proprie riserve sugli obiettivi per l'energia nucleare nei paragrafi 4 e 5 della *Risoluzione del Consiglio n°17 del dicembre 1974*.

¹⁵⁸ O.J. 1975, C153/2.

¹⁵⁹ O.J. 1975, C153/6.

volta tanto non per l'inazione della Comunità, ma perché le analisi di partenza erano sbagliate ed i prezzi continuarono a crescere in misura esponenziale. Inoltre, in tre successivi rapporti¹⁶⁰ sulla realizzazione delle priorità del 1974, si può vedere che le previsioni sui consumi reali di energia diminuirono costantemente, per lo più a causa di un generale rallentamento della crescita economica. Si può osservare anche un deficit nella produzione di quasi tutte le fonti energetiche degli Stati membri, prima di tutto nel settore nucleare, ma anche nei settori carbonifero e petrolifero. Resta quindi difficile mettere in dubbio la buona fede dei governi nel perseguire gli obiettivi comuni, ma sorge il dubbio sulla loro reale capacità di gestire la contrazione dell'industria carboniera e le difficoltà interne ed esterne, nascenti dalla necessità di incrementare la produzione di petrolio ed energia nucleare.

Dopo avere raggiunto l'almeno simbolica affermazione di volontà politica da parte degli Stati, la Commissione si concentrò sulla promozione di tre aspetti particolari della nuova strategia: la mobilitazione di fonti alternative, la definizione di obiettivi comuni più precisi e la definizione di una posizione esterna comune, che non fosse vista come aggressiva ne dai produttori ne dai consumatori. A questo punto, come abbiamo visto, era stata già istituita l'IEA ed erano stati raggiunti gli accordi per la condivisione del petrolio. La Commissione partecipava ai lavori dell'IEA e sostenne l'adesione degli Stati membri ai progetti di condivisione. I possibili problemi, derivanti dalla decisione francese di non partecipare a queste iniziative, furono sostanzialmente glissati dalla Commissione, che preferì concentrarsi sulla definizione degli obiettivi comuni. Alla riunione dei Ministri dell'energia la Comunità fece un piccolo passo avanti nel superare la semplice affermazione di volontà politica e passare all'elaborazione di misure pratiche. Il Consiglio approvò infatti una risoluzione¹⁶¹ che chiedeva alla Commissione di elaborare periodicamente delle linee guida a lungo termine sugli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi della

¹⁶⁰ *Review of Energy Policy Objectives for 1990*, Com(81) 64 final; *The Energy Situation in the Community*, Com(81) 60 final; *Community Energy Strategy, Progress and Guidelines for Future Action*, Com(83) 305 final.

¹⁶¹ Bull. EC 2-1975, point 1402.

nuova strategia energetica. Questa risoluzione divenne il testo base per la formulazione delle politiche nei vari settori dell'energia. Mi sembra importante elencare i principi più importanti contenuti nella risoluzione:

- la produzione del carbone avrebbe dovuto essere mantenuta; fu questo un compromesso tra la Germania e la Gran Bretagna da una parte, che volevano garanzie sulla disponibilità a prezzi proficui, e la Francia e l'Italia, ovvero i potenziali consumatori, che volevano il libero accesso ai mercati mondiali;
- la Commissione avrebbe dovuto preparare annualmente un programma indicativo realistico sull'energia nucleare e proposte per le imprese di produzione di combustibile nucleare della Comunità;
- la Comunità avrebbe dovuto adottare politiche congiunte per l'industria petrolifera;
- avrebbero dovuto essere istituite regole comunitarie per la condivisione del petrolio quando gli approvvigionamenti erano minacciati.

La risoluzione era quindi alquanto precisa, ma visto che non prevedeva nessun obbligo, si rivelò ben presto in larga misura illusoria. La Commissione concentrò i propri sforzi sulla discussione riguardo ai finanziamenti degli obiettivi indicati, visto che le critiche sulla sostenibilità finanziaria della nuova strategia continuarono ad aumentare. In giugno la Commissione inviò al Consiglio due memorandum.¹⁶² ¹⁶³ Nel primo evidenziava come la Comunità poteva aiutare direttamente a finanziare gli investimenti nelle proprie fonti energetiche, mentre nel secondo come la Comunità poteva stimolare gli altri a fare tali investimenti. La Commissione stimò che gli investimenti necessari erano talmente grandi, da poter essere affrontati solamente da un'azione comune della Comunità, dei governi nazionali e dei privati. L'ammontare del finanziamento comunitario avrebbe dovuto aggirarsi sul 15% del totale. Tutto il finanziamento avrebbe dovuto sottostare ad un piano preciso, che la Commissione si impegnavo a

¹⁶² *Community financing of Energy policy* (Brussels, 1975).

¹⁶³ *Main foci of a policy for the development of energy resources in the Community and within the larger framework of international cooperation*, Com(75)310 (Brussels, 1975).

realizzare ogni anno. Nel secondo documento la Commissione sosteneva anche che la Comunità avrebbe dovuto concordare una politica volta a promuovere gli investimenti nelle fonti energetiche diverse dal petrolio importato, attraverso specifici incentivi, e che questi investimenti avrebbero dovuto essere salvaguardati da possibili futuri bruschi cali del prezzo del petrolio importato da una specie di rete di sicurezza. Lo spessore di questa rete di sicurezza avrebbe stabilito quanto la produzione interna sarebbe stata protetta. La Commissione, del resto, aveva presentato al Consiglio una comunicazione riguardante la ricerca e lo sviluppo nel campo energetico¹⁶⁴ già l'anno precedente. In questo documento la Commissione presentò delle iniziative per la ricerca e sviluppo, dividendole per settori strategici. I settori strategici erano: la conservazione dell'energia, l'energia d'origine fossile, l'energia nucleare, l'economia dell'idrogeno, le fonti di energia nuove e rinnovabili, la protezione dell'ambiente e l'elaborazione di modelli previsionali. Già solamente leggendo i nomi dei settori strategici si può capire la modernità di questo documento, che purtroppo non ebbe molto spazio nelle discussioni del Consiglio, che d'altronde era impegnato con la discussione della nuova strategia energetica. Per tornare ai memorandum, la Commissione presentò insieme ad essi anche delle proposte concrete:

- per regolare le procedure comuni di importazione ed esportazione;
- per incrementare il supporto comunitario alle esplorazioni di petrolio e gas;
- per emettere obbligazioni dell'Euratom come contributo iniziale della Comunità al finanziamento del nucleare;
- per approvare misure comuni in caso di crisi degli approvvigionamenti, in particolare per diminuire il consumo e supportare il commercio all'interno della Comunità.

La riunione del Consiglio evidenziò nuovamente le differenze tra la Francia e gli altri otto Stati membri. Mi sembra utile ricordare come le continue divisioni

¹⁶⁴ *Energia per l'Europa: ricerca e sviluppo (comunicazione presentata dalla Commissione al Consiglio il 5 aprile 1974)*, Bollettino della Comunità europee, Supplemento 5/74.

all'interno del Consiglio preoccupassero molto il Parlamento europeo, che a più riprese ribadì la necessità di trovare un'intesa, altrimenti il fallimento del Consiglio avrebbe avuto conseguenze disastrose.¹⁶⁵ La Francia insisteva nel sponsorizzare il dialogo Nord-Sud ed era contraria a qualsiasi misura che supportasse gli accordi di condivisione del petrolio o che la rendesse, *de facto*, membro dell'IEA. Era inoltre contraria a qualsiasi iniziativa, che potesse essere considerata come aggressiva dai Paesi produttori di petrolio. Non che gli altri Stati membri fossero tutti entusiasti delle decisioni prese, ma sostenevano comunque che fosse prioritario attuare le misure concordate. La Gran Bretagna, dal canto suo, era particolarmente soddisfatta, perché vedeva finalmente protetti i propri investimenti nel mare del Nord. La Francia rigettò anche l'idea di un regime comune per le importazioni e le esportazioni di idrocarburi, giustificando il proprio rifiuto sostenendo che una simile misura sarebbe stata accettabile solamente come parte di una politica dettagliata di controllo interno. L'emissione di obbligazioni dell'Euratom, invece, suscitò dubbi in quasi tutti i Paesi membri, specialmente in Germania, dove si sosteneva che una simile decisione non avrebbe accelerato i programmi di sviluppo del nucleare, adducendo come esempio a sostegno del scetticismo dimostrato l'esperienza del fondo regionale. Nel caso del fondo regionale, infatti, i finanziamenti venivano allocati ai specifici progetti dai governi nazionali, che quindi usavano il fondo per finanziare dei progetti che altrimenti avrebbero finanziato con fondi propri. Il fondo quindi rimpiazzava e non supportava parte della spesa statale. La Commissione ribatté a questa osservazione, sostenendo che i fondi a sua disposizione erano modesti e quindi i loro effetti marginali e difficili da evidenziare. In conclusione quindi il Consiglio non prese nessuna decisione sulle strategie generali, di finanziamento e protezione, e nemmeno sulle misure specifiche. Decise quindi di rimandare tutta la questione al COREPER per una futura discussione.

¹⁶⁵ 9th General Report, point 19.

Infine, nella riunione del 3 e 4 marzo, il Consiglio adottò le linee guida proposte dalla Commissione sulla cooperazione internazionale nello sviluppo di risorse energetiche.¹⁶⁶ Queste linee guida si basavano sui seguenti punti:

- i Paesi consumatori riconoscevano il diritto degli altri Paesi ad accedere alle risorse energetiche che si stavano sviluppando;
- ognuno concordava che non si dovevano discriminare i consumatori negli altri Paesi in base ai prezzi ed alle condizioni di accesso alle risorse energetiche;
- tutti avrebbero concordato una serie di obiettivi per la produzione e la conservazione dell'energia, che sarebbero serviti come guida alle singole politiche nazionali;
- sarebbe stata concordata una procedura per monitorare i progressi ottenuti e gli ostacoli incontrati nell'applicare questi principi e perseguire questi obiettivi;
- nella cooperazione per lo sviluppo di fonti addizionali di energia, i risultati sarebbero stati condivisi dai Paesi partecipanti in accordo ai benefici spettanti loro.

Il 1975 fu quindi un altro anno di risoluzioni generali e proclami d'intenti, ma non portò a nessuna decisione di sostanza. Tutti i problemi furono rimandati al COREPER ed a gruppi nazionali di esperti. Le uniche eccezioni, per altro politicamente innocue, furono gli obiettivi di riduzione del consumo energetico e le direttive che restringevano l'uso del petrolio e del gas naturale, nonché la costruzione di centrali termoelettriche a petrolio, che obbligavano al mantenimento di depositi di carburante fossile nelle centrali elettriche e che supportavano finanziariamente lo sviluppo di idrocarburi indigeni¹⁶⁷. Si era creata un situazione del genere, nonostante che la Commissione, anche nel

¹⁶⁶ Bull. EC 3-1975, point 2253.

¹⁶⁷ Council Directive 75/339, O.J. 1975, L153/5 on maintenance of minimum stocks of crude oil and/or petroleum products at power stations; Council Directive 75/404, O.J. 1975, L178/24 on the restriction of the use of natural gas in power stations; Council Directive 75/405, O.J. 1975, L178/26 on the restriction of the use of petroleum products in power stations.

corso del 1975, avesse preparato numerose ricerche¹⁶⁸, che avrebbero potuto, se solo prese seriamente in considerazione dal Consiglio, contribuire al rilancio energetico della Comunità. Tirando le somme, la Comunità, come evidenziato puntualmente dalla Commissione, si trovava esposta ad una nuova crisi petrolifera, esattamente come lo era stata prima della guerra dello Yom Kippur. Insomma, la lezione non era servita a niente. Essendo obbligata a presentare un resoconto, sui progressi ottenuti nel perseguimento degli obiettivi da raggiungere entro il 1985, la Commissione decise di sfruttare l'occasione per capire se gli Stati membri avessero veramente la volontà politica di creare una politica comune dell'energia degna di questo nome. La Commissione presentò quindi il proprio resoconto in forma di questionario¹⁶⁹, ponendo una serie di domande su cosa la Comunità avrebbe dovuto fare, per spingere gli Stati membri ad adottare decisioni favorevoli alla Comunità stessa. Per esempio, una domanda cruciale si riferiva al problema dei giacimenti di petrolio nel mare del Nord:

“... whether the implementation of suitable Community measures (what type?) would enable the United Kingdom to set itself the ambitious production target of 175 million toe [tons of oil equivalent] ... or even higher for 1985.”

Questa particolare forma di documento fu indubbiamente una reazione alle persistenti critiche dei Ministri dell'energia, che fin troppo spesso dichiararono di non poter decidere sulle proposte a loro presentate dalla Commissione, perché non rientravano nelle questioni da loro considerate prioritarie e non necessariamente rispecchiavano il loro approccio alla politica energetica. La Commissione cercò quindi di coinvolgere maggiormente i ministri nella discussione generale sui problemi energetici, sperando di stimolare in loro un approccio più costruttivo. Il documento però era indubbiamente strano e non sortì gli effetti sperati. Lucas definisce il questionario della Commissione un

¹⁶⁸ Valga come esempio uno studio sintetico, ma molto esaustivo, sulla tematica degli approvvigionamenti: *Approvvigionamento di materie prime della Comunità (comunicazione della Commissione al Consiglio trasmessa il 7 febbraio 1975)*, Bollettino della Comunità europee, Supplemento 1/75.

¹⁶⁹ *Report on the achievement of the Community energy policy objectives for 1985*, Com(76)9 (Brussels, 1976).

documento bizzarro, che sembra concedere tutta l'iniziativa con una giocosa disperazione.¹⁷⁰

Come c'era da aspettarsi, il Consiglio prevenne le intenzioni della Commissione al vertice di Roma. Per mascherare il proprio fallimento nel prendere qualsiasi decisione, il Consiglio europeo ordinò alla Commissione di presentargli delle proposte sui mezzi adatti per:

- proteggere le risorse indigene già esistenti e sviluppare risorse alternative;
- assicurare una genuina solidarietà in caso di difficoltà negli approvvigionamenti di petrolio;
- incoraggiare un uso razionale dell'energia.

Che questa fosse solamente una scusa per prender tempo risultò evidente a tutti, visto che la Commissione aveva già presentato proposte su tali argomenti al Consiglio, che non le aveva però ne accettate ne rifiutate, ma semplicemente fatte sparire nel limbo del COREPER. In ogni caso la Commissione presentò nuovamente le proprie proposte sui temi richiesti, sfruttando l'occasione per aggiungervene delle altre.¹⁷¹

I ministri dell'energia si riunirono nel marzo 1976¹⁷², per la prima volta dopo la riunione del giugno 1975, senza peraltro raggiungere nessun accordo, nemmeno sulle indicazioni emerse dal Consiglio europeo di Roma. Seguendo infatti gli orientamenti emersi dal vertice, la Commissione cercò di dare un nuovo impulso alla politica energetica comunitaria, presentando il 20 gennaio una serie di proposte al Consiglio¹⁷³. I documenti presentati dalla Commissione, che si intitolavano *Attuazione degli orientamenti di politica energetica decisi dal Consiglio europeo, Relazione sull'attuazione degli obiettivi della politica energetica comunitaria per il 1985 e Prima relazione periodica sul programma*

¹⁷⁰ Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. For the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977.

¹⁷¹ *Implementation of the Energy Policy Guidelines*, Com(75)691 (Brussels, 1976).

¹⁷² Boll. CE 3-1976, punti da 2285 a 2288.

¹⁷³ Boll. CE 1-1976, punti 1201 e 1202.

di utilizzazione razionale dell'energia, avevano lo scopo di stimolare la discussione, al Consiglio, di tutte quelle proposte che dovevano ancora essere analizzate. Il Consiglio però non era ormai più in grado di prendere alcuna decisione su questi temi, bloccato tra le recriminazioni reciproche e i soliti egoismi nazionali. La proposta di incoraggiare lo sviluppo di risorse comunitarie fu rigettata dalla Francia e dall'Italia, le quali sostennero che l'unica misura proposta era il prezzo minimo di sostegno e che questa misura non era adeguata e bilanciata rispetto alla grande varietà di fonti presenti nella Comunità, specialmente il nucleare, nel quale i francesi avevano notevoli interessi. La Germania, dal canto suo, voleva misure a sostegno dell'industria comunitaria del carbone. Tutta la discussione si impantanò poi sulla definizione di cosa fosse una crisi e di quale organismo dovesse essere preposto a dichiarare la crisi e organizzare le risposte necessarie. La questione era rilevante, perché in caso di crisi scattava la condivisione del petrolio. Otto Stati membri raggiunsero un'intesa, distribuendo le responsabilità di dichiarare la crisi e prendere le misure necessarie tra la Commissione ed il Consiglio, ma la Francia, come al solito, si dichiarò contraria.¹⁷⁴ La Francia, del resto, era ostile in principio a molte delle proposte messe in agenda per la riunione, perché prendevano spunto da analoghe iniziative dell'IEA.

Il Consiglio si dichiarò d'accordo con i principi della direttiva della Commissione, che chiedeva ai governi nazionali di fornire i dettagli sui prezzi del petrolio greggio e dei prodotti raffinati. Per quanto riguarda invece le proposte su come affrontare le possibili difficoltà negli approvvigionamenti ed il famoso questionario, il tutto fu spedito al COREPER. Nel 1976 il Consiglio approvò anche una serie di raccomandazioni¹⁷⁵ non vincolanti, che però rappresentarono poco più di una lista di misure per favorire il risparmio energetico. In questa lista si possono trovare le misure più disparate, dal

¹⁷⁴ 10th General Report.

¹⁷⁵ *Council Recommendations 76/492 on the rational use of energy by promoting thermal insulation of buildings, 76/493 on rational use of energy in the heating systems of existing buildings, 76/494 on the rational use of energy consumed by road vehicles, 76/495 on rational use of energy for urban passenger transport, 76/496 on the rational use of energy for electrical household appliances*, O.J. 1976, L140/11-18.

consiglio di munire le caldaie di termostati, a come i guidatori dovessero guidare per risparmiare carburante. Insomma, queste raccomandazioni non ebbero certo un'importanza significativa, ma sembrarono piuttosto il risultato di quella che oggi si definirebbe tecnocrazia di Bruxelles. La pratica di adottare questo genere di raccomandazioni si protrasse anche nel 1977.¹⁷⁶

Nei rimanenti mesi del 1976 gli sforzi della Commissione e degli Stati membri si concentrarono sul dialogo Nord-Sud, supportato fortemente anche dal Parlamento europeo, che indirizzò in tal senso una Risoluzione al Consiglio ed alla Commissione.¹⁷⁷ La Commissione, comunque, preparò un ulteriore documento¹⁷⁸ in vista della riunione dei Ministri dell'energia prevista per ottobre, con lo scopo di stimolare una discussione generale sui problemi energetici ed evitare la solita sterile ed interminabile discussione su specifiche proposte bloccate già in partenza. Anche questo tentativo fallì. I Ministri francese ed italiano (Carlo Donat-Cattin) furono assenti e si fecero rappresentare da funzionari ministeriali, mentre il ministro britannico Benn incentrò tutta la discussione sul prezzo minimo di sostegno. La riunione si svolse quindi proprio nel modo che la Commissione aveva cercato di evitare. Anche nel caso del dialogo Nord-Sud i progressi furono molto lenti. Ci si aspettava che la Conferenza sarebbe terminata circa a metà dicembre, se non altro con una dichiarazione generale sui principi. Questa speranza dei Paesi industrializzati si rivelò illusoria, visto che gli eventi degli ultimi due mesi dell'anno furono inaspettatamente "vivaci". Verso la fine di novembre un numero significativo dei membri dell'OPEC dichiarò, che se la sessione ministeriale conclusiva del dialogo Nord-Sud, in programma per il 15 dicembre, non avesse soddisfatto le loro aspettative, avrebbero reagito innalzando sensibilmente i prezzi del petrolio alla riunione dell'OPEC prevista per il 20 dicembre. L'ultimatum era chiaramente rivolto a tutti i Paesi industrializzati, ma specialmente ai membri

¹⁷⁶ *Council Recommendations 77/712 on the regulation of space heating, the production of domestic hot water and the metering of heat in new buildings, 77/713 on the rational use of energy in industrial undertakings, 77/714 on the creation in the Member States of advisory boards or committees to promote combined heat and power production and the exploitation of residual heat*, O.J. 1977, L295/1-5.

¹⁷⁷ Bull. EC 9-1976, point 2409.

¹⁷⁸ *Community Energy Policy*, Com(76)508 (Brussels, 1976).

della Comunità, visto che l'annuncio fu fatto a pochi giorni dall'inizio del Consiglio europeo dell'Aia. L'idea dei Paesi produttori e di quelli in via di sviluppo era che esercitando pressioni sulla CEE, sarebbero riusciti ad ottenere concessioni sulle questioni della cancellazione del debito, dei prezzi delle materie prime e della creazione di un fondo comune per i prodotti. Una volta convinti gli europei, gli Stati Uniti ed il Giappone sarebbero stati costretti ad adattarsi.

Il risultato fu che indubbiamente il dialogo Nord-Sud dominò il Consiglio europeo dell'Aia, anche se certamente non mancavano altri temi poco felici. La Comunità si trovava in condizioni economiche preoccupanti. La politica agricola comune e la politica monetaria erano messe continuamente alla prova, dalle divergenze fra le economie nazionali, e la ripresa economica stava subendo una nuova frenata a causa dell'aumento dei prezzi del petrolio. Il clima tra i leader europei era surriscaldato e non si riuscì a raggiungere nessun accordo consistente¹⁷⁹, ma la cosa peggiore fu che la Comunità si mostrò più divisa che mai. Durante la discussione sulle possibili risposte da dare all'OPEC, il cancelliere tedesco Schmidt dichiarò, che la Germania poteva affrontare da sola un aumento dei prezzi del petrolio del 15% e che si rifiutava di considerare qualsiasi concessione nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. In particolare, non avrebbe mai accettato la proposta di un fondo comune che garantisse i prezzi dei vari prodotti. Schmidt propose di rovesciare la prospettiva della discussione, lasciando la patata bollente all'OPEC, attraverso una dichiarazione della Comunità sulla non disponibilità di prendere in considerazione alcuna concessione all'interno del dialogo Nord-Sud fino a quando non fosse stata chiara la vera entità degli aumenti dei prezzi del petrolio. Il risultato della intransigenza tedesca fu che, nella fase finale del dialogo Nord-Sud, la Comunità non riuscì a presentarsi con una posizione comune.

Fortunatamente la sessione finale del dialogo fu posposta, con la giustificazione che al momento alcuni Paesi non erano in grado di prendere

¹⁷⁹ Final Communiqué of the European Council, The Hague, 30.11.1976.

decisioni politiche. Era il caso degli Stati Uniti, dove il Presidente non aveva ancora assunto i poteri, e del Giappone, dove un nuovo governo era appena stato formato in seguito alle elezioni generali. I Paesi industrializzati usarono questa scusa per cercare di evitare il fallimento che si stava preparando. Le attese in vista del vertice dell' OPEC, che si stava per aprire in Qatar il 20 dicembre, crescevano e le speculazioni sui possibili aumenti dei prezzi stavano infiammando l'economia. In verità anche i membri dell'OPEC sfruttarono le difficoltà del dialogo Nord-Sud per giustificare un aumento dei prezzi che aveva altre cause, ovvero:

- il desiderio di incrementare gli incassi;
- la percezione che lo stato dell'industria Occidentale avrebbe sopportato un aumento dei prezzi;
- la conservazione dell'OPEC;
- il desiderio di influenzare gli eventi politici.

Questi fattori incidevano in maniera differente nei vari Stati. In Iran le gravi difficoltà finanziarie richiedevano urgentemente un incremento degli introiti, mentre l'Arabia Saudita voleva usare il petrolio come arma politica, desiderio che peraltro dividevano anche la Libia e l'Algeria. A livello internazionale si era convinti che a dominare il cartello fosse l'Arabia Saudita, che possedeva notevoli riserve per poter aumentare la produzione, motivo per cui si era convinti che avrebbe mantenuto il prezzo del petrolio basso. La proposta saudita fu di mantenere i prezzi bloccati, ma, dopo una trattativa drammatica, non fu accettata. L'OPEC decise, del tutto inaspettatamente, un aumento del prezzo di 2/3. Undici membri decisero un aumento immediato del 10% ed un ulteriore aumento del 5% dalla metà del 1977. L'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti si limitarono ad un aumento del 5%, condizionando però la propria decisione ai progressi del dialogo Nord-sud e della pace in Medio Oriente. La compattezza del cartello fu quindi incrinata, con gli iraniani che erano furiosi per la decisione saudita.

Le conseguenze politiche della decisione dell'OPEC furono significative. L'Europa fu del tutto impotente nel cercare di influenzare la decisione, nonostante le gravi conseguenze che avrebbe avuto per l'economia europea. Gli Stati Uniti, apparentemente, furono invece in grado di influenzare l'Arabia Saudita, alludendo a possibili concessioni politiche in Medio Oriente. Del resto, questo fatto servì solamente ad evidenziare la presa dei Paesi produttori sulle economie dei Paesi industrializzati. Sembrava quasi, che la politica estera dei Paesi industrializzati fosse soggetta a delle restrizioni imposte da fuori. Il sostanziale fallimento del dialogo Nord-Sud, nel favorire una soluzione condivisa dei problemi energetici, era ormai evidente, anche se i Paesi europei insistevano su questa strada. Alla conferenza stampa tenuta a Roma il 26 marzo 1977, in occasione del Consiglio europeo, il Presidente di turno fece infatti la seguente dichiarazione¹⁸⁰:

“We have agreed the basis of a common position. We agreed that there should be commodity price stabilization agreements where appropriate and that there should be a Common Fund. There will also be a study of export earnings stabilization measures for developing countries and of special action for the CIEC on aid. This will now be worked up in detail at the Council on 5 April and will be brought forward in the preparations for the CIEC Ministerial Meeting in Paris, in which the Community will co-ordinate its position with the other industrialized countries in the Group of Eight. This will be followed by detailed negotiations at the UNCTAD Conference. The Community will call on other countries, for instance in Eastern Europe and oil producing countries, to make an adequate contribution in the development field.”

I primi anni Settanta portarono però anche ad una svolta positiva. Nel 1973, infatti, riapparve il tema dell'arricchimento dell'uranio, che era rimasto in secondo piano sin dai tempi della sua rimozione dall'Euratom. La Francia aveva comunque continuato a sviluppare tecniche di arricchimento a diffusione, mentre la Gran Bretagna e la Germania si erano concentrate sull'arricchimento col sistema a centrifuga. Come accennato, il discorso generale

¹⁸⁰ Final communique of the European Council, Rome, 1977.

sull'arricchimento riprese nel 1972/73, quando i francesi presero la guida di un consorzio, composto da Svezia, Italia, Belgio e Spagna (EURODIF), con lo scopo di costruire un impianto europeo funzionante a diffusione. Allo stesso tempo un altro consorzio, composto da Gran Bretagna, Germania e Paesi Bassi (URENCO), aveva in progetto la costruzione di diversi impianti funzionanti a centrifuga. Nel dicembre 1977 si riuscì a raggiungere un accordo tra l'Euratom ed il Canada sulle forniture di uranio arricchito.¹⁸¹ Visto però che i prezzi per l'importazione di uranio arricchito dagli Stati Uniti continuavano a crescere, tutti i Paesi coinvolti si dichiararono favorevoli alla costruzione di un impianto europeo. Per ovvi motivi politici anche la Commissione non poteva che essere d'accordo. I problemi nacquero però dalle differenze tecniche tra i due sistemi. Il sistema a diffusione seguiva la legge classica delle economie di scala¹⁸² e quindi, per essere redditizio, l'impianto costruito avrebbe dovuto avere una dimensione pari ad almeno 10.000 tonnellate SWU di capacità annua, il che era una dimensione molto grande in confronto alla dimensione del mercato. Il sistema a centrifuga, invece, rispondeva ad una regola economica inusuale, che permetteva di determinare con grande precisione la necessaria grandezza dell'impianto. Questo era possibile, perché la grandezza dell'impianto aumentava proporzionalmente alla lunghezza del rotore, laddove il costo del materiale del dispositivo aumentava di una quantità che si aggirava attorno al quadrato o al cubo delle dimensioni del rotore. Applicando a questi dati la legge delle economie di scala si poteva calcolare che la dimensione ideale dell'impianto era pari ad una capacità di 1000 tonnellate SWU annue.

Da questi dati tecnici prese avvio una diatriba politica molto interessante. Il sistema a diffusione richiedeva una grande capacità di spesa iniziale, il che rendeva necessario che funzionasse con un alto fattore di carico. In pratica quindi, per essere sostenibile dal punto di vista finanziario, un simile impianto richiedeva la garanzia di vendite future. Visto che l'EURODIF progettò un impianto di 10.000 tonnellate SWU, che avrebbe dovuto essere operativo entro

¹⁸¹ 11th General Report, Section 12.

¹⁸² Si stimava, che il costo per unità prodotta diminuiva con l'ingrandirsi dell'impianto di produzione, fino all'intervento di qualche nuovo fattore.

il 1980, la Francia pretese che i Paesi membri dovessero acquistare l'uranio arricchito in Europa. Naturalmente i Paesi URENCO si dimostrarono scettici sulla tecnologia a diffusione e sulla sua sostenibilità economica. Le centrali a centrifuga, infatti, richiedevano un costo per unità superiore, ma, poiché erano di dimensioni inferiori, necessitavano anche di una disponibilità iniziale di capitale inferiore ed inoltre i loro costi di manutenzione erano sensibilmente più bassi. L'URENCO progettava la costruzione di centrifughe per una capacità di 2.000 tonnellate SWU entro il 1980 e di 10.000 tonnellate SWU entro il 1985. Dal punto di vista del mercato europeo, la sostenibilità di entrambi i progetti era comunque dubbia. La questione fu presentata al Consiglio nel maggio 1973. Il Consiglio iniziò a tergiversare e mise in piedi un comitato consultivo ad hoc, il COPENUR, con il compito di studiare il modo migliore per l'Europa di coprire i suoi futuri bisogni, fino a che punto si dovesse puntare all'autosufficienza e naturalmente quale delle due tecnologie fosse la migliore. La conseguenza fu che l'uranio arricchito venne nuovamente ordinato negli Stati Uniti. La successiva crisi petrolifera sembrò però, in un certo senso, risolvere il problema, visto che stimolò i progetti di costruzione di impianti nucleari, il che avrebbe potuto rendere il mercato adeguato per entrambi i consorzi. L'attenzione si era però ormai spostata sui problemi legati al petrolio e la discussione sull'uranio arricchito e le capacità nucleari sostanzialmente passò in secondo piano.

Nel biennio 1976-77 riemersero anche le familiari difficoltà dell'industria del carbone. La questione carbonifera stava nuovamente divenendo un problema particolare, invece di dare il proprio contributo al raggiungimento degli obiettivi energetici per il 1985. La Gran Bretagna e la Germania decisero di sostenere le vendite di carbone con misure specifiche, mentre la Francia e i Paesi Bassi stavano lasciando morire la propria industria carbonifera. In ogni caso, non si riuscì ad arrestare il crollo nella domanda di carbone, la cui percentuale nei consumi di energia passò dal 34.4% del 1970 al 24.7% nel 1979. Negli anni che seguirono, alcuni Paesi, ad esempio la Danimarca, decisero di convertire le proprie centrali elettriche a petrolio in centrali

funzionanti a carbone, ma questa fu una scelta politica, non economica¹⁸³. In termini economici i costi della produzione interna di carbone restavano superiori ai costi del carbone importato¹⁸⁴. La scelta di alcuni Stati di proteggere l'industria del carbone dalle forze di mercato forse può essere letta anche come una scelta di sicurezza, ma indubbiamente, a lungo termine, non era sostenibile, come si vide negli anni Ottanta.

Il 25 febbraio 1977 la Commissione inviò al Consiglio una Comunicazione¹⁸⁵, nella quale esprimeva tutte le proprie preoccupazioni per il deterioramento della situazione energetica nella Comunità. Nell'analisi della Commissione, l'incremento nella domanda mondiale di petrolio e l'inadeguatezza delle fonti alternative avrebbe portato ad un nuovo aumento dei prezzi, che avrebbe afflitto gravemente le politiche sociali nella Comunità. Per la prima volta la Commissione attribuì anche ai mutamenti climatici una parte delle responsabilità per i cambiamenti negli equilibri energetici mondiali. Mi sembra questo un punto importante, anche se leggendo il Rapporto generale ed i Bollettini passa quasi inosservato. La tematica della protezione dell'ambiente stava facendo il proprio ingresso nei discorsi sulla politica energetica e da allora sarebbe sempre stata presente. Da una parte questo favorì la ricerca delle fonti di energia alternative, dall'altra complicò ulteriormente la situazione energetica dell'Europa, che ormai doveva tenere conto anche di questa nuova sensibilità e non poteva più scegliere le fonti energetiche solamente in base alla loro convenienza e alla loro disponibilità. Il Consiglio, comunque, si limitò a prendere nota, adottando però il 29 marzo una decisione¹⁸⁶, che autorizzava la Commissione a fare un prestito di 500 milioni EUC per finanziare la costruzione di centrali elettriche nucleari. Nel secondo Rapporto sui progressi nell'attuazione degli obiettivi per il 1985, presentato in agosto, la Commissione notò che le prospettive di produzione del carbone e dell'energia nucleare

¹⁸³ Taylor E. and Davy W.G., *Energy in Western Europe*, "Energy Policy", 12 (1984), pp. 409-422.

¹⁸⁴ Commission of the European Communities, *The Energy situation in the Community: situation 1979; out look 1980*, Brussels, 1980.

¹⁸⁵ Bull. EC 2-1977, point 2.1.59.

¹⁸⁶ Bull. EC 3-1977, point 2.1.104.

stavano diminuendo velocemente, il che avrebbe aumentato i rischi della dipendenza dal petrolio.¹⁸⁷ Da questi dati la Commissione prese spunto per iniziare la preparazione del programma per il 1978, ponendo l'accento, oltre che sui soliti punti, anche sulla necessità di politiche più incisive volte alla conservazione dell'energia. Insomma, bisognava procedere più speditamente sulla strada del risparmio energetico.¹⁸⁸ Che gli obiettivi per il 1985 fossero troppo ambiziosi fu constatato anche dal Parlamento europeo, che, con una risoluzione del 12 dicembre¹⁸⁹, chiese di rivederli. Il Consiglio prese nota, concordando pure con la Commissione sulla necessità di favorire la conservazione di energia, da perseguire anche attraverso una corretta politica dei prezzi. Su tale questione la Commissione aveva presentato un documento già in ottobre, ma in quell'occasione il Consiglio si limitò a dichiararsi d'accordo, senza prendere nessuna misura concreta. Il 1977 fu quindi un anno poco proficuo per chi si sforzava di perseguire una politica comunitaria dell'energia, ma indubbiamente i tempi non erano favorevoli e a volte dei periodi di stallo sono necessari per rendersi conto della necessità di agire. Da dire infine, che alcune novità si ebbero nel campo dell'energia nucleare, in seguito a tre comunicazioni che la Commissione presentò al Consiglio il 20 luglio ed il 2 agosto 1977.¹⁹⁰ I temi affrontati in queste comunicazioni furono il ritrattamento dei combustibili nucleari irraggiati, i residui radioattivi ed i reattori superconvertitori a neutroni veloci. La Commissione ribadì la necessità di proseguire il più velocemente possibile nello sviluppo della capacità nucleare, per poter far fronte nei decenni futuri alla domanda di elettricità, soffermandosi però ampiamente sulla necessità che lo sviluppo nucleare fosse rispettoso dell'ambiente e quindi non provocasse timori nella popolazione. Meno scontato fu il discorso sui reattori superconvertitori a neutroni veloci, che vennero presentati come una possibile soluzione duratura dei problemi di approvvigionamento energetico della Comunità. Dal punto di vista della

¹⁸⁷ Bull. EC 7/8, points 2.1.102 to 2.1.104.

¹⁸⁸ 11th General Report, point 385.

¹⁸⁹ O.J. C 6 of 9.1.1978.

¹⁹⁰ Bull. CE 7/8 1977, points 1.3.1. – 1.3.4.

Commissione l'iniziativa era positiva anche perché procedeva su base transnazionale, raggruppando imprese in Francia, Germania, Italia, Belgio e Paesi Bassi, superando quindi la divisioni tra alcuni dei membri EURODIF ed URENCO. Nell'analisi vengono poi elencati i principali problemi che incontrava la ricerca per lo sviluppo di questi reattori, ovvero:

- il fare accettare al pubblico tale tecnologia;
- rendere questi reattori compatibili con l'uso dell'energia nucleare a scopi esclusivamente pacifici;
- fissare concretamente i codici e le norme industriali riguardanti la progettazione, la fabbricazione e la verifica dei reattori veloci;
- stabilire l'entità dell'intervento finanziario necessario per il loro sviluppo.

La Commissione decise quindi di sostenere le imprese che stavano sviluppando la tecnologia dei reattori veloci, proponendo varie soluzioni per rendere il proprio supporto effettivo, come l'intervento attraverso i fondi strutturali o gli strumenti comunitari del Trattato Euratom, ovvero l' "impresa comune" ed i prestiti.

In ultima analisi, tutte le iniziative si rivelarono inutili, poiché la crisi petrolifera del 1979 colpì duramente la Comunità e più in generale tutte le economie occidentali. La Commissione non era riuscita a preparare le difese, fallendo per la seconda volta in sei anni. Mi sembra però che le colpe vadano ascritte principalmente agli Stati membri, che una volta di più pensarono di poter affrontare meglio i problemi sulla base di un approccio nazionale, piuttosto che tutti assieme. Gli anni Settanta furono un periodo di incertezza economica e preoccupazione per la crisi delle risorse globali. Questi aspetti ebbero riflesso sulla politica energetica comunitaria, per la quale possiamo affermare che ci fosse l'ansia di raggiungere dei risultati, ma l'incertezza sulla strada da seguire. Si creò quindi una politica nebulosa, che non era in grado di produrre gli strumenti effettivi necessari per raggiungere gli obiettivi che si era posta. La Commissione seguì la volontà degli Stati membri, che non erano disposti a sacrificare la propria sovranità in un'area tanta sensibile, enfatizzando il ruolo

informativo e di controllo dell'azione comunitaria nel campo energetico. Il fatto che la Commissione avesse posto degli obiettivi espliciti, portò comunque, con una lentezza esasperante, alla ristrutturazione, almeno parziale, del mercato comunitario dell'energia. I risultati si videro solamente dopo la seconda crisi petrolifera, che necessariamente spronò gli Stati ad agire. In ogni caso, entro il 1977 la Commissione riuscì almeno a porre le basi per un proprio sistema di emergenza in caso di difficoltà negli approvvigionamenti e per ridurre i consumi e condividere le riserve petrolifere tra gli Stati membri.¹⁹¹ Come abbiamo visto, lo schema Comunitario era in un certo senso più flessibile di quello dell'IEA (per esempio distingueva tra consumi sostenibili e non-sostenibili), ma si prevedeva che dovesse funzionare congiuntamente con l'IEA, che nel frattempo aveva sviluppato relazioni proficue con le compagnie petrolifere. Un'ultima importante novità del 1977 fu l'introduzione della possibilità per gli Stati membri, in caso di difficoltà negli approvvigionamenti o della crescita anormale del commercio di prodotti del settore degli idrocarburi, di restringere le norme sulla libera circolazione delle merci. La Commissione poteva infatti autorizzare l'uso di licenze di esportazione, con lo scopo di controllare, e nel caso restringere, le esportazioni di detti prodotti da uno Stato membro verso gli altri Stati membri.¹⁹² Mi sembra importante ribadire che nemmeno questa possibilità, come del resto il sistema d'emergenza comunitario descritto sopra, prevedesse l'obbligo per gli Stati membri di adottare obiettivi o strumenti diversi da quelli del 1973. Insomma non si era riusciti a fare sostanziali passi in avanti, ma tutte le iniziative comunitarie furono volte a tamponare il problema, invece di affrontarlo alla radice. Questo aspetto risulta ancora più chiaro, se si pensa che le misure adottate avevano utilizzato lo schema di consultazioni del 1973.

Nonostante dei progressi quindi, alcuni temi cruciali non furono risolti nemmeno nel periodo tra le due crisi petrolifere. Il tasto più dolente fu il fallimento nel raggiungere una politica comune del carbone, che fosse al passo

¹⁹¹ *Council Decision 77/706*, O.J. 1977, L292/9 and *Commission Decision 79/639*, O.J. 1979, L183/1.

¹⁹² *Council Decision 77/186*, O.J. 1977 L61/23, amended by *Council Decision 79/879*, O.J. 1979 L270/58, and applied by *Commission Decision 78/896*, O.J. 1978, L311/13.

coi tempi e rispondesse alle esigenze emerse negli anni Settanta. Gli altri importanti fallimenti furono:

- la mancata riforma del capitolo sugli approvvigionamenti del Trattato Euratom;
- la mancata estensione al petrolio e al gas delle regole comuni sull'origine e dei regimi comuni per le importazioni e le esportazioni;
- i mancati progressi nell'armonizzazione a livello comunitario delle tassazioni sull'energia.

Bisogna però dire che l'essere riusciti a creare un sistema comune per la gestione delle crisi ed aver stabilito degli obiettivi comuni per la politica energetica, rappresentò uno sforzo di solidarietà tra gli Stati membri, che durante la crisi del 1973 sembrava impossibile. La solidarietà naturalmente lasciò il tempo che trovava, ma si poteva pretendere molto di più in assenza di un mercato integrato dell'energia?

Le nuove tensioni in Medio Oriente occuparono molto spazio al Consiglio europeo di Londra del 29 e 30 giugno 1977, senza peraltro essere legate automaticamente ai problemi energetici, come negli anni immediatamente precedenti. La questione fu analizzata in dettaglio dal punto di vista politico, ma non da quello economico, tant'è vero che nel comunicato finale del vertice ai temi dell'energia è dedicata una sola frase: "The European Council affirmed the necessity for the Member States to arrive at a common energy policy."¹⁹³ Non andò molto meglio al successivo Consiglio europeo, che si tenne a dicembre a Bruxelles. In quest'occasione alla politica dell'energia non venne riservato nemmeno un punto apposito del comunicato finale, ma venne inserita nel punto concernente la generale situazione economica della Comunità. Le turbolenze sui mercati mondiali, specie in quello petrolifero, stavano continuando, ma gli Stati membri, incapaci di raggiungere un qualsiasi accordo che fosse veramente politicamente vincolante e che si muovesse nella

¹⁹³ Final communique of the European Council, London, 29 – 30 June 1977.

direzione necessaria, tante volte indicata dalla Commissione, per fronteggiare un'eventuale nuova crisi, preferirono ripetere il proprio mantra... :

“With a view to an improvement in the economic situation, the European Council reaffirmed the need for an energy saving policy and stability of oil prices.”¹⁹⁴

¹⁹⁴ Final communique of the European Council, Brussels, 5 – 6 December 1977.

CAPITOLO 4

LA SITUAZIONE NEL 2007, UN DEJA-VÙ?

Dopo un lungo periodo in cui i prezzi del petrolio si erano mantenuti molto alti, nel 1985 essi diminuirono notevolmente, il che portò ad una revisione nelle priorità delle politiche energetiche dei Paesi europei. Gli anni Ottanta videro anche un revival delle teorie economiche neoliberiste, il che favorì l'affermarsi di una nuova parola d'ordine anche nel campo energetico: meno intervento pubblico! L'obiettivo principale dei governi europei divenne l'abbassamento dei prezzi degli approvvigionamenti, il che avrebbe stimolato la competitività. Il mezzo per raggiungere questo fine fu individuato in una graduale introduzione della libera concorrenza anche nel settore energetico. La prima fase della deregolamentazione investì il settore elettrico ed il settore del gas. Il Paese guida in questa nuova fase fu la Gran Bretagna (governo Thatcher), seguito verso la fine del decennio da un numero consistente di Stati membri. Del resto, anche la Commissione sostenne la liberalizzazione dei mercati nazionali dell'energia, passo necessario per costruire un vero mercato comune del settore, ponendo questo obiettivo al centro della propria azione e della propria visione a lungo termine sullo sviluppo di una politica comune dell'energia. Naturalmente le diverse posizioni degli Stati membri sul come raggiungere una graduale liberalizzazione si fecero sentire in sede negoziale, tanto che le due Direttive, che finalmente sancirono la liberalizzazione dei mercati elettrico e del gas, si ebbero appena nel 1996 e nel 1998.¹⁹⁵ Le differenze tra i singoli quadri normativi nazionali e negli stili di governo influenzarono però drammaticamente lo sviluppo dei mercati, appena liberalizzati, ed anche le strategie adottate dalle compagnie energetiche. A causa di tutto questo e delle limitate capacità di interconnessione tra i Paesi membri, sopravvissero delle consistenti barriere all'entrata nei mercati nazionali

¹⁹⁵ *Direttiva 96/92/EC, sulla graduale apertura del mercato dell'elettricità, e Direttiva 98/30/EC, sulla graduale apertura del mercato del gas.*

dell'elettricità e del gas. Tutto questo è molto ben documentato dai Rapporti annuali sull'implementazione del mercato interno del gas e dell'elettricità, preparati dalla Commissione.

Come accennato nel capitolo precedente, dall'inizio degli anni Ottanta si iniziò ad affermare anche un nuovo tema nel discorso sulla politica energetica, la tematica ambientale. Il settore energetico era ed è il maggiore responsabile dell'inquinamento dell'aria, il che portò all'adozione di diverse misure volte alla riduzione delle tradizionali fonti di inquinamento, come le emissioni di CO₂, NO_x e polveri varie. Le misure adottate tesero ad imporre standard più severi per le emissioni dei nuovi impianti, una graduale riduzione delle emissioni degli impianti esistenti e lo sviluppo su larga scala di fonti energetiche meno inquinanti, come ad esempio il gas naturale e le energie rinnovabili. Col tempo la lotta ai cambiamenti climatici divenne un importante obiettivo della politica energetica, principalmente grazie alle sempre maggiori evidenze scientifiche sulle colpe che le attività umane, e particolarmente la produzione ed il consumo energetico, hanno nel processo di surriscaldamento terrestre.¹⁹⁶

Nella seconda metà degli anni Ottanta la dipendenza energetica dell'UE ricominciò a crescere lentamente, rinnovando il dibattito sulla necessità di avere degli approvvigionamenti sicuri. Come nei decenni precedenti, questo dibattito sostanzialmente non portò a nulla di concreto e nemmeno un nuovo documento, presentato dalla Commissione sull'argomento, sortì grandi risultati.¹⁹⁷ Di fatto si ebbero alcune misure concrete, ma più perché i mercati funzionavano senza intoppi ed il prezzo del petrolio si manteneva basso, che per la iniziativa della Commissione. Dal 2003 però il dibattito sulla sicurezza degli approvvigionamenti riespose prepotentemente, a causa di una nuova crescita esponenziale dei prezzi del petrolio e del tentativo dei Paesi esportatori di rafforzare il controllo statale sulle fonti energetiche e restringere l'ingresso sui loro mercati nazionali di compagnie straniere. Rileggendo questi dati, sorge

¹⁹⁶ Alario J. et al., *An efficient, sustainable and secure supply of energy for Europe: global and european policy perspectives*, European Investment Bank Conference on Economics and Finance, Luxembourg, 2007.

¹⁹⁷ *Commission's Green Paper on security of energy supply*, European Commission, 2000.

spontaneo il dubbio che, in fin dei conti, gli Stati membri in trent'anni non sono riusciti a sviluppare un approccio globale e condiviso al problema, limitandosi a reagire alla situazione internazionale contingente e riaffermando di volta in volta, nei momenti di crisi, l'intenzione di procedere sulla strada indicata innumerevoli volte dalla Commissione. A dire il vero alcuni Paesi, per prima la Gran Bretagna, iniziarono a rivedere le proprie politiche energetiche con lo scopo di raggiungere gli obiettivi della sicurezza degli approvvigionamenti e della lotta al cambiamento climatico. La Commissione cercò quindi nuovamente di rilanciare il dibattito sulla necessità di un maggiore coordinamento a livello europeo, per affrontare questi problemi in modo concreto. A parole naturalmente tutti si dissero d'accordo, ma i fatti stentaronο ad arrivare. In questi ultimi anni, del resto, è risultato chiaro che non si può più procedere sulla strada di una completa deregolamentazione, perché i problemi che deve affrontare l'UE necessitano di un maggiore intervento governativo, in primo luogo per la riduzione delle emissioni. Al passaggio tra i due millenni sono cambiate molte cose, anche nel mercato mondiale dell'energia, prima fra tutte la sempre crescente preoccupazione dell'opinione pubblica per le questioni ambientali. In un certo senso, possiamo dire che oggi ci troviamo nella stessa situazione in cui ci trovavamo ai tempi delle crisi petrolifere, solo che ormai i mercati europei dell'energia sono aperti, il che rende difficile una previsione sulle iniziative che i governi intendono adottare per affrontare i problemi degli approvvigionamenti e dei cambiamenti ambientali. Possiamo comunque cercare di fare alcune previsioni.

La Commissione ha espresso chiaramente la propria visione nel Libro verde sull'energia, pubblicato nel 2006¹⁹⁸, e nel "Pacchetto energia" del 2007, nel quale si trova anche la comunicazione *An Energy Policy for Europe*¹⁹⁹, con la quale ha presentato i propri obiettivi chiave. Dopo alcune esitazioni il Consiglio ha approvato in tempi insolitamente brevi gli obiettivi proposti dalla Commissione, in occasione della riunione del marzo 2007. Sembra importante

¹⁹⁸ COM (2006) 105.

¹⁹⁹ COM (2007) 1.

sottolineare che per la prima volta la Commissione ha fondato il proprio diritto ad esercitare un ruolo guida nella definizione della politica energetica comune sul fatto che in questo modo si garantisce una maggiore efficienza. Per il resto bisogna notare anche che la comunicazione della Commissione ha presentato gli obiettivi per affrontare il cambiamento climatico in modo chiaro, basandosi su dati quantitativi. La Commissione ha proposto di ridurre del 20% le emissioni entro il 2020 (rispetto al 1990), presentando l'obiettivo come un contributo ai negoziati che si stavano svolgendo con i Paesi in via di sviluppo per la riduzione del 30% delle loro emissioni, infatti l'UE si impegnava ad un'ulteriore riduzione del 10% delle proprie emissioni nel caso si fosse raggiunto un accordo. Per il 2050 l'obiettivo indicato fu una riduzione del 50%, con l'auspicio che i Paesi industrializzati raggiungessero una riduzione del 60-80% entro questa data. Per quanto riguarda la sicurezza degli approvvigionamenti, la Commissione si pose due obiettivi: ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas e ridurre le importazioni. Sul problema della diversificazione la Commissione ribadì che:

“It remains important for the EU to promote diversity with regard to source, suppliers, transport routes and transport methods.”²⁰⁰

Anche se nel caso degli approvvigionamenti la Commissione non presentò obiettivi quantitativi, ci tenne a ribadire che questo rimaneva un obiettivo primario, perché solo attraverso una maggiore diversificazione si sarebbe riusciti a mitigare i rischi politici ed economici della dipendenza energetica. Inutile sottolineare quanto in questi ultimi mesi la previsione della Commissione si sia rivelata vera. Il discorso sulla diversificazione venne collegato anche a quello sulla competitività. Ovviamente l'obiettivo principale legato alla competitività era la riduzione dei costi dell'energia, ma la Commissione sottolineò che questo non sarebbe mai risultato possibile, se non si fosse ridotta la dipendenza comunitaria dalle fluttuazioni del mercato energetico mondiale, vista la dipendenza della Comunità dalle importazioni:

²⁰⁰ *Ibidem.*

“The effects of price volatility and price rises on International Energy markets as well as dealing with the consequences of the progressive concentration of hydrocarbons reserves in few hands.”²⁰¹

Tutto questo discorso venne collegato anche alla necessità per la Comunità di divenire il leader nella tecnologia delle energie rinnovabili, il che avrebbe consentito di creare nuovi posti di lavoro in un segmento di mercato in forte crescita.

Come sostiene Alario, uno dei punti deboli del documento della Commissione è che non analizza in modo sufficientemente chiaro il “mix energetico” necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati. La cosa non è sorprendente, visto che la situazione da affrontare negli ultimi anni è meno chiara di quella che si dovette affrontare durante le crisi precedenti.²⁰² Con la crisi dei prezzi del petrolio nel 1985, il gas divenne un'opzione competitiva, sia dal punto di vista ambientale, sia perché a basso costo, sia perché adatto a coprire la domanda di energia elettrica. Le riserve di gas erano considerate abbondanti e sufficientemente diversificate, inoltre c'era una convinzione diffusa che, nel lungo termine, i prezzi del gas (ma anche del petrolio) si sarebbero mantenuti bassi. Grazie a tutti questi vantaggi percepiti, ed in un contesto di crescente liberalizzazione del mercato dell'energia, il gas divenne la fonte energetica in maggior ascesa, sorpassato solamente dalle energie rinnovabili. Lo scenario però iniziò a mutare dal 2000 ed in particolare dal 2003, anno che vide una crescita sostanziale dei prezzi del petrolio, il che diminuì drasticamente la competitività del gas. Oggigiorno, se lasciamo da parte per un momento i costi in emissioni di CO₂, l'elettricità prodotta da una centrale a carbone è più conveniente dell'elettricità prodotta da una centrale a gas. Questo fatto chiarisce perché adesso stiamo assistendo a una nuova crescita dell'utilizzo del carbone a livello mondiale, particolarmente in Asia. Nel caso dell'UE bisogna aggiungere che l'essersi affidati in modo tanto convinto al gas,

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² Alario J. et al., *An efficient, sustainable and secure supply of energy for Europe: global and european policy perspectives*, European Investment Bank Conference on Economics and Finance, Luxembourg, 2007.

ha creato una nuova dipendenza, questa volta appunto dalle importazioni di gas. Ma l'Europa non può semplicemente tornare al carbone, perché questo andrebbe ad interferire con le sue politiche sul cambiamento climatico. Lo scenario che si prospetta quindi è di un'ulteriore crescita del consumo di gas e di un aumento minimo del consumo di carbone, a meno che non sia combinato con delle complicate procedure di cattura e stoccaggio delle emissioni di CO₂. Come nella migliore tradizione dei discorsi sulla politica energetica comunitaria, si sta assistendo nuovamente alla disputa infinita tra i Paesi produttori e i Paesi consumatori di carbone, con i Paesi produttori che vorrebbero rivitalizzare la produzione. Bisogna anche aggiungere che il fronte dei produttori si è ampliato, includendo alcuni Paesi nuovi entrati, in primo luogo la Polonia, che vanta una lunga tradizione nel settore delle miniere di carbone. Tutto questo spiega, perché non si riesce a raggiungere un accordo a livello comunitario sul ruolo da assegnare al gas ed al carbone nel mix energetico, e quindi anche perché l'ultimo documento della Commissione, su questo punto, è necessariamente poco chiaro.

A questo punto bisogna aggiungere un ulteriore tassello, l'energia nucleare. Oggigiorno il nucleare copre il 15% del consumo di energia ed oltre il 30% della produzione di elettricità nell'UE. In teoria il nucleare è una buona opzione per far raggiungere all'Unione gli obiettivi di politica energetica che si è posta, ma in pratica deve scontrarsi con una forte opposizione dell'opinione pubblica in alcuni Stati membri, opposizione che riflette la preoccupazione sulla sicurezza degli impianti nucleari e sullo smaltimento dei rifiuti e delle scorie radioattive. Anche sul nucleare quindi non c'è consenso a livello comunitario, con alcuni Stati membri che ne sostengono fortemente l'utilizzo ed altri che sono fortemente contrari. In un simile contesto viene da chiedersi quali iniziative l'Unione dovrebbe intraprendere, per raggiungere gli obiettivi che si è prefissata, con il massimo consenso possibile. Sempre Alario sostiene che, ci sono due opzioni possibili, abbastanza condivise, che permetterebbero di perseguire la sicurezza negli approvvigionamenti e di combattere i cambiamenti

climatici, ovvero l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.²⁰³ Questa visione è confermata dal fatto che il Consiglio europeo del marzo 2007 ha deciso di rendere obbligatoria la quota del 20% di energia, prodotta da fonti rinnovabili, per coprire il consumo a livello comunitario. I singoli piani energetici nazionali devono quindi essere approvati a livello comunitario, visto che non si è ancora riusciti a raggiungere un accordo sulla condivisione dei costi di questo progetto. Il Consiglio europeo ha inoltre sottolineato la necessità di incrementare l'efficienza energetica, il che permetterebbe di risparmiare una quota pari al 20% del consumo di energia entro il 2020. In linea teorica, il raggiungimento di questi obiettivi dovrebbe portare anche ad una riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ prodotte dal settore energetico. Naturalmente il raggiungimento di questi obiettivi non è semplice, principalmente perché le energie rinnovabili sono alquanto costose. L'argomento principale in favore di politiche pubbliche che supportino l'espansione dell'utilizzo di energie rinnovabili si basa, fondamentalmente, sull'assunzione che finanziare le attività di ricerca e sviluppo in questo campo in un momento, come quello attuale, nel quale il mercato delle energie rinnovabili non è ancora sviluppato pienamente, abbasserà i costi di queste energie nel medio e lungo termine. In effetti, ad esempio l'espansione del mercato dell'energia eolica sta seguendo questo schema, ma qualsiasi sviluppo futuro è difficile da prevedere. Anche l'obiettivo dell'efficienza energetica sembra possa essere raggiunto con costi limitati, ma ci sono dei fattori, come la presenza di informazioni imperfette sui costi dell'aumento dell'efficienza, gli incentivi camuffati, ecc., che rendono lo scenario abbastanza imprevedibile.

Per evitare quindi di basarsi esclusivamente sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili, la Commissione si propone anche di sviluppare un sistema per la cattura e lo stoccaggio delle emissioni da combustione carbonifera. Una simile tecnologia, infatti, permetterebbe di coprire il periodo di transizione verso le energie rinnovabili, di utilizzare l'unica fonte energetica di cui l'Unione dispone in abbondanza e di limitare la dipendenza dalle

²⁰³ *Ibidem.*

importazioni di gas e petrolio. Il problema è che questa tecnologia, secondo le previsioni più favorevoli, sarà disponibile appena dal 2020. Nei piani della Commissione sarebbe necessario costruire dodici impianti di questo genere entro il 2015, il che permetterebbe di testarli appropriatamente. La fase successiva sarebbe la dotazione di tutte le nuove centrali a carbone di questa tecnologia, entro il 2020, e la conversione graduale delle centrali già esistenti. Tutto questo ci fa vedere una volta di più, come sostanzialmente solamente la Commissione si sforzi di elaborare delle strategie sostenibili a lungo termine, mentre gli Stati membri continuano a perseguire solamente i propri interessi nazionali, riproponendo all'infinito sempre le stesse discussioni e divisioni. Se pensiamo alla controversia tra i Paesi produttori di carbone e i Paesi consumatori, sembra quasi che cambino i governi e le generazioni ma non i problemi sul tavolo. Anche gli Stati di recente adesione hanno imparato, molto velocemente, a comportarsi come i vecchi Stati membri. Naturalmente non sostengo che tutte le iniziative e le proposte della Commissione siano valide, ma almeno sono dei tentativi per superare le divisioni sedimentate e raggiungere gli obiettivi su cui, a parole, tutti concordano.

A questo punto mi sembra utile richiamare un tema strettamente connesso con il discorso fatto fin ora, il tema dei Regolatori europei. Come accennato sopra, verso la fine degli anni Novanta, e ancora di più dopo il 2000, l'intervento pubblico nella costruzione e nel funzionamento del mercato comune dell'energia è tornato a crescere. Le già citate direttive del 2003 resero obbligatoria la costituzione di Autorità di regolazione indipendenti in ogni paese dell'UE, creando le condizioni per un rapporto sempre più stretto ed internazionale fra i vari organismi di regolazione nazionali. Da parte italiana l'impulso è giunto dall'Autorità italiana per l'energia elettrica e il gas (AEEG). Gli obiettivi che ci si proponeva erano: armonizzare le *best practices* internazionali di regolazione e implementare quanto stabilito nelle stesse Direttive e nei Trattati od accordi internazionali firmati dall'UE con le aree geografiche limitrofe. Numerosi furono gli strumenti comuni promossi per sostenere i processi di liberalizzazione ed integrazione del settore energetico interno all'UE. Il primo fu

il CEER (Consiglio europeo dei Regolatori per l'energia), che ebbe origine da un'attività di collaborazione informale tra i Regolatori per l'energia di Italia, Portogallo e Spagna, avviata sin dal 1997 e successivamente estesa ad altri 7 Paesi, sancita da un Memorandum d'intesa del marzo 2000. Il CEER ha natura di organismo di consultazione reciproca, che adotta le posizioni comuni secondo il principio del consenso, ed è dotato di un Segretariato basato a Bruxelles, che mantiene relazioni di collaborazione con le altre associazioni regionali ed internazionali dei Regolatori. Nel novembre 2003, su impulso della Commissione, è stato istituito anche l'ERGEG (Gruppo europeo dei Regolatori per l'energia), per rafforzare ulteriormente la collaborazione tra la Commissione ed il CEER. L'ERGEG ha infatti compiti consultivi, sulla realizzazione del mercato interno dell'elettricità e del gas, e comprende anche i Regolatori dei Paesi candidati e dei Paesi dell'Area economica europea, oltre ai rappresentanti della Commissione.²⁰⁴ Nel 2006 l'ERGEG ha lanciato due iniziative nell'ambito macroregionale: una per il settore elettrico e una per quello del gas, al fine di sostenere il completamento del processo d'integrazione del mercato energetico interno, attraverso una preliminare integrazione per 5 aree sub regionali. Vorrei far notare che questo approccio è stato usato dall'UE anche per i negoziati sugli EPA con i Paesi ACP.

La Commissione ha istituito anche, con la collaborazione dei Regolatori, dei *Fora* appositi, con lo scopo di favorire il dialogo tra gli *stakeholders* che dovrebbero realizzare nel concreto il mercato interno dell'energia. I *Fora* raccolgono le informazioni sull'effettiva liberalizzazione dei mercati e valutano i casi in cui la regolamentazione consensuale non è sufficiente e si rende quindi necessario un intervento regolatore formale. Al momento sono attivi tre *Fora*:

- il Forum di Firenze, che si occupa della regolazione del settore elettrico;
- il Forum di Madrid, che si occupa della regolazione del gas naturale;

²⁰⁴ Ortis A., *Verso un mercato unico europeo dell'energia: l'impegno internazionale dei regolatori europei e dell'autorità italiana per lo sviluppo dei sistemi energetici*, in "La Comunità internazionale", 2007, v.62, n.3, pag. 433-439.

- il Forum di Atene, che ha l'obiettivo di creare un'unica area di scambi energetici nell'area del Sud Est Europa (SEE) da integrarsi con quella dell'UE.

L'ultimo Forum è particolarmente importante, perché l'UE ha un forte interesse affinché i propri mercati energetici siano integrati e quindi estesi all'area SEE, visto che tale area rappresenta uno snodo strategico per il transito delle importazioni di idrocarburi e per l'importazione di energia elettrica a basso costo.²⁰⁵ Questa volontà dell'Unione è stata sancita con la firma ad Atene, nell'ottobre 2005, del Trattato che istituisce la Comunità energetica del SEE (EnCT). I Paesi firmatari²⁰⁶ si sono impegnati a recepire gradualmente l'*acquis communautaire*, fatto molto importante visto che praticamente tutti aspirano ad entrare nell'UE.

Un percorso simile è stato seguito con i Paesi del Mediterraneo, inserito però all'interno del Processo di Barcellona. Fin dal 2003 sono stati firmati dei protocolli d'intesa, relativi all'integrazione dei mercati dell'elettricità nel Maghreb e del gas nel Mashrek. Allo stesso modo è stata firmata una Dichiarazione di intenti per la creazione della *Rome Euro-Mediterranean Energy Platform* (REMEP), al fine di fornire un sostegno continuo all'integrazione regionale nel settore energetico. All'interno di questo processo l'Italia, attraverso l'AEEG, si è mossa molto velocemente, promuovendo la creazione di un gruppo permanente denominato *Mediterranean Working Group on Electricity and Natural Gas Regulation* (MEDREG), con lo scopo di:

- agevolare lo scambio reciproco di esperienze ed informazioni;
- prestare formazione ed assistenza tecnica in tema di regolazione;
- promuovere l'elaborazione di proposte per lo sviluppo, l'armonizzazione e l'integrazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas nel Mediterraneo.

²⁰⁵ Valga come esempio il progetto di gasdotto Italia-Grecia (IGI) con collegamento alla Turchia.

²⁰⁶ Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex-Repubblica iugoslava di Macedonia, Repubblica del Montenegro, Romania, Serbia e al Missione delle Nazioni Unite in Kosovo. A seguito del loro ingresso nell'UE, Bulgaria e Romania partecipano al Trattato rappresentati dalla Comunità Europea.

La prima riunione del MEDEREG si è avuta nel maggio 2006 a Roma e vi hanno partecipato, oltre ai membri²⁰⁷, anche i rappresentanti della Commissione, del CEER, del REMEP ed il Governo italiano. A questo primo incontro ne sono seguiti altri due, che hanno fissato le regole di funzionamento, le strategie ed il piano di lavoro del nuovo organismo internazionale. Risulta evidente l'importanza di una simile azione, viste le numerose riserve di gas naturale nell'area e la prospettiva dell'integrazione dei mercati energetici di questi Paesi con il mercato energetico dell'UE.

L' AEEG ha concluso, inoltre, un accordo di gemellaggio con l'Autorità di regolazione dell'Ucraina, completamente finanziato dal programma TACIS, con lo scopo di favorire l'integrazione del mercato energetico ucraino con quello europeo. I vantaggi di una simile prospettiva sono enormi, vista la posizione geopolitica dell'Ucraina, strategica per i rifornimenti di gas russo verso l'UE. Al momento esistono buone prospettive per future collaborazioni con altri Paesi dell'area limitrofa dell'UE e dell'Asia.

Se facciamo un passo indietro, preme sottolineare come nella strategia del 2007 la Commissione abbia messo pienamente in luce la centralità dell'energia nel contesto politico europeo. L'Europa sta affrontando numerose sfide, prima fra tutte un processo di integrazione economica globale, che sta evidenziando drammaticamente la necessità di disporre di un accesso sicuro e relativamente a basso costo alle fonti energetiche. L'energia è fondamentale per quasi tutte le attività economiche e quindi il suo contributo alla competitività dell'economia europea è di primaria importanza. In secondo luogo, bisogna sottolineare come il progressivo declino delle riserve di carburanti fossili stia cambiando la scena energetica mondiale, spingendo a una competizione sempre più aspra per accaparrarsi le risorse ancora disponibili. Inutile dire che da questo punto di vista la scelta che faranno gli Stati membri, se seguire vie nazionali o una via congiunta all'accaparramento delle risorse, è di fondamentale importanza. Infine, come accennato più volte, i cambiamenti

²⁰⁷ Albania, Algeria, Autorità palestinese, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Egitto, Francia, Giordania, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Montenegro, Portogallo, Siria, Spagna, Tunisia, Turchia.

climatici sono un tema di grande preoccupazione a livello internazionale. La tematica ambientale può sembrare secondaria in un periodo di crisi energetica, ma nel caso europeo, a mio avviso, assume un ruolo centrale, principalmente per due motivi. In primo luogo la nostra opinione pubblica è molto sensibile su questi temi e quindi ha spinto le varie istituzioni ad adottare legislazioni abbastanza restrittive sull'argomento, fissando, come abbiamo visto, dei paletti ben precisi allo sfruttamento che nell'Unione si può fare delle singole fonti energetiche. A questo aspetto si ricollega il secondo punto, ovvero la necessità che ha l'UE di promuovere dei standard ambientali più rigidi anche nel resto del mondo, se non vuole rischiare di essere l'unico attore globale a pagare i costi della propria coscienza ambientale. Questo punto ci fa giungere alla conclusione che l'UE necessita anche di una forte politica ambientale comune se vuole essere un attore credibile, in questo campo, sulla scena mondiale.

Come già accennato, nel documento del 2007, la Commissione ha presentato tre fondamentali obiettivi politici per lo sviluppo energetico dell'Unione:

- la sostenibilità, ovvero gli obiettivi di carattere ambientale;
- la sicurezza degli approvvigionamenti;
- la competitività.

Il documento ha sviluppato un notevole dibattito a livello europeo sull'appropriatezza di questi obiettivi. A differenza degli anni Settanta, il dibattito non si è concentrato sulle controversie tipiche "dell'alta politica", come ad esempio gli interessi nazionali, quanto piuttosto sul fatto che necessariamente esistono delle differenze tra le politiche energetiche degli Stati membri, che non possono essere eliminate, e che quindi è meglio concentrarsi sul come superarle. In un certo senso si è ritornati alla politica dei piccoli passi di Monnet. In un'interessante analisi pubblicata dal centro studi sull'economia internazionale Bruegel di Bruxelles²⁰⁸, i ricercatori hanno impostato il proprio

²⁰⁸ Röller L.H., Delgado J., Friederiszick H.W., *Energy: choices for Europe*, Bruegel blueprint series 1, Brussels 2007.

lavoro concentrandosi sulle possibili varianti di bilanciamento tra i tre obiettivi della Commissione. Gli autori sostengono, che la Commissione sembra suggerire che gli obiettivi si rinforzino a vicenda, ma in realtà esistono notevoli differenze sul peso dato a ciascun obiettivo dai singoli governi nazionali, differenze che è meglio riconoscere e comprendere, per poter arrivare ad un quadro di analisi robusto e condiviso che permetta di convincere gli Stati membri della necessità di un comune approccio europeo. Il fatto è che le politiche energetiche degli Stati rientrano sì negli obiettivi indicati dalla Commissione, ma concentrandosi sostanzialmente ognuna su uno degli obiettivi e tralasciando gli altri. Ogni Stato membro deve infatti fare i conti con fattori endogeni diversi, come la collocazione geografica, la disponibilità interna di risorse energetiche, la preferenza o meno per l'energia nucleare, ecc. Tutto questo ha portato ad una forte eterogeneità dei singoli mercati energetici europei, che non permette di raggiungere egualmente tutti gli obiettivi a tutti gli Stati membri.

I ricercatori di Bruegel propongono di incentrare il dibattito su come superare le divisioni esistenti giungendo ad un bilanciamento comune, evidenziando cinque aree di policy su cui intervenire per mitigare le differenze attraverso un comune approccio europeo. Le cinque aree di policy sono:

- il mercato interno: le politiche del mercato interno e le regole per la competizione forniscono un quadro normativo anche per un mercato europeo dell'energia. Le regole dell'UE devono essere implementate con forza per ostacolare la scelta di soluzioni non ottimali a livello nazionale, supportate dalle differenze tra gli Stati membri;
- un network dei Regolatori dell'energia: i Regolatori devono collaborare strettamente e una forte Agenzia dell'UE deve essere disponibile come Regolatore di ultima istanza;
- il quadro politico: l'UE deve parlare al mondo esterno con una voce unica, per ridurre le interferenze politiche nella sfera economica dei mercati. Una voce unica favorirebbe anche la penetrazione delle imprese

comunitarie nei mercati dei Paesi terzi e farebbe apprezzare le regole europee della concorrenza;

- la scelta di un mix energetico: gli standard ambientali devono essere stabiliti a livello comunitario, i carichi devono essere distribuiti in base alle situazioni nazionali e degli incentivi, basati sul mercato, devono essere posti in essere. Un sistema di certificati ambientali potrebbe essere una buona soluzione per allineare le politiche dei singoli Stati membri;
- un piano congiunto per lo sviluppo di nuove tecnologie: la ricerca deve concentrarsi sulle migliori opzioni energetiche nazionali, ma deve essere anche coordinata a livello europeo, per poter sfruttare le possibili sinergie.

Questi punti possono essere una strategia adeguata per cercare di superare le differenze, ma come far accettare una politica comune dell'energia agli Stati membri? Ebbene, la risposta dei ricercatori si basa nuovamente su cinque punti:

- implementare un sistema di incentivi flessibile ed armonizzato, basato però sempre sulle regole di mercato;
- comprendere i problemi degli Stati membri e cercare di rafforzare la solidarietà europea;
- concentrarsi sugli obiettivi energetici e separarli da eventuali altre questioni aperte tra gli Stati membri ed i Paesi terzi, in modo da non pregiudicare i negoziati in tema di energia;
- provvedere a delle valutazioni più rigorose degli impatti ambientali, basandole su delle dettagliate analisi costi-benefici, in modo da mostrare alle singole opinioni pubbliche nazionali i vantaggi di una politica comune europea;
- appellarsi alla responsabilità speciale di Francia e Germania nell'evitare il prevalere di politiche nazionali divergenti.

Deve risultare chiaro che un approccio europeo non potrà avere successo se prevarranno delle politiche nazionali non coerenti. Una simile evenienza porterebbe a delle conseguenze negative a lungo termine sulla competitività globale dell'industria europea e sarebbe d'ostacolo agli aggiustamenti ambientali. In altre parole i tre obiettivi della Commissione hanno posto una sfida, che non sappiamo ancora come si concluderà.

Leggendo la comunicazione della Commissione, la prima cosa che colpisce è che sostanzialmente non individua differenze e discrepanze tra i propri obiettivi, ma anzi suggerisce che tutti e tre si rinforzano a vicenda. Il ragionamento che la Commissione fa su come raggiungere i tre obiettivi è quantomeno tautologico: un mercato ben funzionante raggiunge simultaneamente tutti e tre gli obiettivi, se funziona bene. Mi sembra difficile che una simile linea di pensiero possa stimolare un dibattito proficuo. Il punto è, che la prospettiva cambia a seconda della definizione che diamo dei tre obiettivi. Per esempio, se intendiamo la competitività come efficienza economica a lungo termine, non ci sono problemi con gli altri due obiettivi, ma se l'intendiamo come redditività dell'industria, ci sono e come dei problemi. Se, infatti, l'industria è costretta ad aumentare i propri standard ambientali, questo le farà aumentare i costi e quindi ne ridurrà la competitività sui mercati internazionali. Anche se incentriamo l'attenzione sull'interesse dei consumatori (che del resto è uno dei standard dell'UE per la competitività), ci saranno necessariamente dei scollamenti tra i tre obiettivi. L'utilizzo delle fonti rinnovabili è infatti al momento più caro dell'utilizzo delle fonti tradizionali, il che fa aumentare i costi dell'energia per i consumatori, anche se si perseguono gli standard ambientali. Dall'altro canto, per la salute dei consumatori le fonti rinnovabili sono più auspicabili di alcune fonti tradizionali. Insomma, se i tre obiettivi vengono definiti in modo ampio è chiaro che, come sostiene la Commissione, non ci sono contraddizioni tra di loro, ma è dubbio se una definizione tanto ampia serva ad affrontare i problemi concreti.

Un'ulteriore variabile, che mi sembra importante e non è chiarita a sufficienza, è la variabile temporale, infatti tutte le contraddizioni tra i tre obiettivi

possono essere ricondotte al seguente problema. Ci troviamo in una situazione nella quale bisogna fare delle scelte adesso, che però avranno conseguenza appena nel lungo termine. Possiamo inquinare oggi e farne pagare le conseguenze ai nostri nipoti? Dobbiamo investire di più in biomasse adesso, per avere più indipendenza energetica appena in futuro? Questa considerazione ci riporta all'obiettivo ambientale, perché è chiaro che i costi ambientali fanno aumentare i prezzi nel breve periodo, ma è anche vero che sostenerli adesso ci permetterà di avere una crescita sostenibile in futuro. Possiamo quindi affermare che nel lungo periodo tutti e tre gli obiettivi tendano a convergere, perché l'efficienza economica a lungo termine può essere ottenuta anche con il raggiungimento degli obiettivi ambientali e può a sua volta garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, se consideriamo la sicurezza come accesso alle risorse a prezzi bassi. La convergenza, però, può essere raggiunta solamente nel lungo periodo. Inutile dire, che la convergenza tra i tre obiettivi può essere ostacolata anche dal fatto che né i mercati né i governi sono infallibili e quindi difficilmente le previsioni, che si fanno a lungo termine possono avverarsi del tutto. Un buon esempio è la crisi finanziaria di Wall Street di queste settimane.

Vorrei insistere ancora un momento sui tre obiettivi, perché se non si capisce come li interpreta la Commissione è difficile valutare la strategia energetica proposta nel suo complesso, per i motivi spiegati sopra. L'obiettivo competitività è stato criticato per essere troppo vago o addirittura fuorviante. Nella Comunicazione possiamo leggere che il termine competitività comprende: l'attenzione per i prezzi alti e i trasferimenti ad essi associati, gli investimenti, i posti di lavoro e l'innovazione, un'economia basata sulla conoscenza. Infine viene ribadito che tutti questi aspetti devono essere collegati alla dimensione sociale dell'Europa, se non altro nel lungo termine. Risulta abbastanza chiaro, che una definizione talmente ampia di competitività difficilmente potrà risolvere le contraddizioni che cerca di affrontare, ed è più che altro strumentale all'ottenimento del sostegno politico degli Stati membri. La competitività è strettamente associata all'efficienza economica, che illustra una situazione nella

quale i prodotti sono realizzati al minor costo possibile ed allocati in maniera ottimale tra i consumatori. Da un punto di vista statistico, si ha una situazione di efficienza economica se i prezzi correnti sono prossimi ai costi marginali correnti. Se ci si concentra poi sui consumatori²⁰⁹, i prezzi a breve termine, la qualità, la varietà dei prodotti, ecc., sono le misure rilevanti dell'efficienza economica. In questo caso quindi le discrepanze con gli altri due obiettivi della Commissione sono veramente notevoli. Anche se prendiamo la dimensione dinamica dell'efficienza, nella quale l'efficienza si riferisce ad una situazione che vede i consumi e gli investimenti ottimizzati nel tempo, e non quella statistica, ci troviamo di fronte a delle discrepanze. Per esempio, i prezzi bassi nel breve periodo possono ridurre gli incentivi per gli investimenti in capacità future.

Per passare all'obiettivo sostenibilità, bisogna notare come questo, nella politica energetica, indica una crescita sostenibile. Gli obiettivi ambientali si sono ampiamente concentrati sull'evoluzione delle emissioni di CO₂ (che sono incluse nel Protocollo di Kyoto) e sulle emissioni acide. Un secondo aspetto del problema riguarda la quota da assegnare alle energie rinnovabili, quali l'energia idrica, la combustione rinnovabile, l'energia eolica e l'energia solare, nel mix energetico. Stranamente la Commissione non ha incluso esplicitamente nei propri obiettivi ambientali la gestione dei rifiuti e del materiale radioattivo. Questo è probabilmente dovuto al fatto che non si riesce a trovare un accordo soddisfacente tra le esigenze degli Stati membri favorevoli al nucleare e le esigenze degli Stati membri contrari al nucleare.

²⁰⁹ L'efficienza economica comprende sia il surplus del produttore che il surplus del consumatore. Concentrandosi sui consumatori come standard per la competizione, i profitti industriali vengono presi in considerazione solamente se trasferiti ai consumatori. In ogni caso se si prende come standard il surplus dei consumatori, si ottengono alcuni vantaggi, anche se si è interessati a massimizzare uno standard sociale totale. La ragione risiede nel fatto che l'Agenzia antitrust potrebbe essere soggetta a delle influenze politiche. In questa ipotesi è meglio assegnare all'Agenzia lo standard del surplus del consumatore, per controbilanciare le pressioni politiche. Alla fine questo porterà a dei risultati migliori in termini di welfare totale. Da notare che l'ambiente politico è in ultima istanza un fallimento governativo, che ci illustra nuovamente come si creano delle contraddizioni o discrepanze ogni qual volta il mercato o il governo falliscono. Per una trattazione più approfondita di questo complesso argomento si veda Neven D.J. and Röller L.H., *Consumer surplus vs. welfare standard in a political economy model of merger control*, "International Journal of Industrial Organization", 23, pp. 829-848, 2005.

Il terzo obiettivo, presentato nella Comunicazione della Commissione, è la sicurezza degli approvvigionamenti, obiettivo che si presenta ciclicamente in tutti i documenti ufficiali sulla politica energetica, sin dagli anni Sessanta. Questo la dice lunga su come gli interventi di questi ultimi quarant'anni siano stati efficaci nel risolvere il problema. Quando parliamo di sicurezza degli approvvigionamenti solitamente ci limitiamo ad analizzare alcuni aspetti del problema (scarsità di risorse proprie, investimenti insufficienti in infrastrutture e possibili nuove esplorazioni, blackouts, terrorismo, ricatti politici), dividendolo sostanzialmente in aspetti collegati all'adeguatezza delle risorse e sicurezza dell'operabilità, anche se negli ultimi anni alcuni autori non concordano più con questa rappresentazione della questione²¹⁰. Quando si parla di sicurezza dell'operabilità ci si riferisce all'adeguatezza degli investimenti nelle infrastrutture (ad esempio le centrali elettriche) e al buon funzionamento della rete nel bilanciare gli approvvigionamenti e la domanda. Un buon esempio di non sicurezza dell'operabilità è stato il blackout che abbiamo vissuto in Italia nel 2003. Quando si parla invece di adeguatezza delle risorse, ci si riferisce principalmente alle possibilità di accesso alle risorse primarie e quindi alla dimensione esterna della politica energetica comunitaria. I due principali problemi che l'UE deve affrontare a proposito sono il fatto che una parte importante della rete di rifornimento si trova al di fuori del suo territorio e il fatto che molti Paesi produttori sono caratterizzati da regimi instabili e/o non democratici. In una situazione simile la sicurezza degli approvvigionamenti non dipende quindi solamente dalla razionalità economica, ma anche da aspetti politici difficilmente governabili²¹¹. In un mondo idealizzato, nel quale i mercati degli approvvigionamenti sono competitivi e le imprese private competono per l'accesso alle risorse, un mercato europeo competitivo potrebbe massimizzare la sicurezza degli approvvigionamenti ottimizzando gli investimenti nello sviluppo delle risorse e nell'allocazione degli approvvigionamenti. Purtroppo

²¹⁰ Per una trattazione diversa si veda ad esempio Joskow P., *Supply security in competitive electricity and natural gas markets*, prepared for "Beesley Lecture", London, 25th October 2005.

²¹¹ Si pensi alla crisi che alcuni anni fa ha coinvolto Russia, Ucraina e Bielorussia, quindi Paesi terzi, e alle conseguenze che ha avuto per la sicurezza degli approvvigionamenti in Europa.

però i fallimenti di mercato esistono, dovuti in primo luogo alla struttura monopolistica dei mercati dei Paesi produttori ed alle forti ingerenze politiche di cui soffrono, sia da parte della propria classe politica che da parte dei Paesi consumatori (ad esempio la Cina). L'abuso che si sta facendo delle risorse naturali, per il raggiungimento di obiettivi politici, sta avendo delle conseguenze economiche dannose. Anche se queste tattiche non massimizzano i profitti economici, i monopolisti controllati dai governi possono restringere la produzione ben oltre il limite che sarebbe accettabile per un monopolista non controllato dal governo, con lo scopo di ottenere concessioni politiche. Purtroppo di questi casi ne abbiamo visti molti a partire dagli anni Settanta. Inutile dire che da questo punto di vista la sicurezza degli approvvigionamenti diviene un problema serio e preoccupante.

La nuova politica energetica proposta dalla Commissione nel 2007 rappresenta quindi un effettivo passo in avanti rispetto alle strategie dei decenni passati? Teoricamente l'energia è sempre stata uno degli obiettivi primari dell'integrazione europea, basti pensare al fatto che il carbone era uno dei due oggetti della prima Comunità, la CECA, nel 1951 e che il nucleare diede vita ad una Comunità apposita, la CEEA, nel 1957. Paradossalmente però, l'energia non divenne mai un capitolo specifico della CEE, come ad esempio l'agricoltura o il commercio, e non ci fu nemmeno mai una vera politica energetica, nemmeno dopo le crisi petrolifere degli anni Settanta. L'assenza di una vera politica energetica comunitaria divenne lampante nel 2006, con il prezzo del petrolio che schizzò fino alla quotazione di 70\$ al barile, con la Russia che bloccò temporaneamente le proprie esportazioni di gas verso l'UE e con la percezione che l'implementazione del protocollo di Kyoto, nell'UE e nel mondo, non aveva portato a risultati consistenti nella lotta ai cambiamenti climatici. La risposta europea a questi problemi fu l'adozione, da parte del Consiglio europeo del marzo 2007, del Programma d'azione presentato dalla Commissione. Se questo sia sufficiente a produrre risultati concreti o non rischi piuttosto di perpetuare il solito dibattito sterile, è ancora tutto da vedere. Per Franklin Dehousse, professore all'Università di Liège e giudice presso la Corte di prima

istanza delle Comunità europee, la difficoltà nell'adottare una vera politica energetica sta nella natura stessa dei temi legati all'energia:

“The adoption of a real energy policy has remained a challenge for the European Union since its beginning, and for understandable reasons. Any Energy policy is linked to essential political decisions. The stability of energy provisions is a fundamental strategic objective for all States, since energy is the basis of most economic activity. The energy market is a market that can be characterised as highly complex and highly imperfect. It comprehends various sub-sectors (oil, gas, coal, atomic energy, electricity, renewable sources) responding differently to economic evolutions. Networks effects are often very heavy, and thus competition remains often quite limited. It is quite difficult to have competition in the establishment of network. The first builder can have a tremendous position on the market. Moreover, investments' payoffs are generally very long, sometimes taking decades. Because of these elements, it is easy to make huge mistakes in the regulation of the energy market (see the horrendous Californian experience).”²¹²

Al contempo bisogna però ribadire anche, che il nuovo contesto in cui ci troviamo rende un approccio europeo coordinato più necessario che mai. Nel contesto della globalizzazione, infatti, la crescita economica di alcuni Paesi esterni al “mondo sviluppato” è stata eccezionale (aree del Sud-Est asiatico, Sudamerica, Russia, ecc.) e oggi giorno questi Paesi “sottosviluppati” coprono circa il 50% del PNL mondiale, contribuendo considerevolmente alla sua crescita. La Cina è probabilmente l'esempio più studiato e rappresentato di questo trend globale. La crescita economica mondiale procede quindi a ritmi sostenuti, il che ha notevoli conseguenze sulla domanda di energia. I Paesi che si trovano in un periodo di decollo industriale consumano infatti molta energia. I prospetti dell'IEA ci fanno vedere come, ai ritmi attuali, la crescita della domanda di energia dovrebbe attestarsi attorno al 3% annuo²¹³. Un ulteriore

²¹² Dehousse F., *Towards a Real New Energy Policy for the European Union? The 2007 Challenge*, in Dehousse F., Andoura S., Dehin R., Van Hecke K., Bekkhus N., *Towards a Real European Energy Policy?*, “Studia diplomatica 2007”, v. 60, n. 2, 1-227, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2007.

²¹³ International Energy Agency, *World Energy outlook*, 2006.

elemento che caratterizza il nuovo contesto in cui ci troviamo è una maggiore incertezza nell'offerta di energia, il cui sintomo più evidente è la crescita impressionante dei prezzi del petrolio e, al contempo, la loro grande volatilità. Questa nuova situazione è dovuta a diversi fattori: alcuni avvenimenti inattesi, differenti problemi geopolitici, investimenti insufficienti e/o inadeguati, la scomparsa di una reale capacità di aggiustamento della produzione. Come sostengono alcuni autori, tutto questo dovrebbe progressivamente portare alla scomparsa delle riserve di petrolio e successivamente di gas. Nel breve periodo, invece, la volatilità diverrà probabilmente una costante²¹⁴. L'incertezza è stata alimentata sui mercati del gas e dell'elettricità anche attraverso varie forme di deregolamentazione, perché più competizione significa anche maggiore volatilità dei prezzi. Le conseguenze si vedono anche nella prevedibilità dei ritorni degli investimenti e a volte anche negli stessi investimenti, specialmente se il termine per l'estinzione è molto lungo (venti o trent'anni). Questo ci ha portato alla situazione in cui un numero crescente di centrali e infrastrutture sono ormai obsolete e non dispongono dei necessari ammodernamenti. L'incertezza, infine, è legata anche al nucleare, visto che alcuni Paesi hanno deciso di abbandonare questa strada, mentre altri ci stanno ripensando, visti i nuovi aumenti dei prezzi del petrolio, la forte concentrazione delle riserve di petrolio e gas in un numero limitato di Paesi e le crescenti preoccupazioni per i cambiamenti climatici. Dei cambiamenti climatici si parla molto, ma di soluzioni reali se ne vedono poche. La riduzione delle emissioni di gas è questione complessa e va contro molti interessi acquisiti, per non parlare del fatto che richiederebbe la definizione di un "principio di correttezza" di qualche tipo a livello globale. Non può quindi meravigliare che i Paesi di nuova industrializzazione non stiano intraprendendo iniziative serie in questa direzione, che gli Stati Uniti permangono in una situazione di stallo (almeno per quanto riguarda il livello federale, mentre al livello statale qualcosa si sta muovendo) e che l'UE è molto prolifica nei discorsi sull'argomento, ma poco nei fatti. Come già accennato, il consumo energetico si trova al centro del problema

²¹⁴ Leggett J., *Half gone – Oil, gas, hot air and the global energy crisis*, Portobello Books, London, 2005.

dei cambiamenti climatici. Prima o poi bisognerà scegliere se ridurre il consumo energetico, migliorare l'efficienza energetica o trovare forme nuove di energia pulita. Da diverse parti si sente dire che molto probabilmente questi tre aspetti dovranno essere in qualche modo cumulati²¹⁵.

Uno dei principali problemi che ogni politica energetica deve affrontare è la complessità del mercato energetico. Le varie parti del mercato funzionano in base a regole differenti che, alcune più di altre, rispondono a considerazioni politiche. Inoltre i prodotti sono sostituibili solo parzialmente, i tempi degli investimenti differiscono, gli effetti dei network variano, le differenti parti del processo di produzione possono creare enormi intasamenti, l'assenza di forniture può generare il panico (si può rinunciare a comprare un televisore, ma difficilmente si può rinunciare all'elettricità). Il carattere imperfetto del mercato è la conseguenza dell'ammontare dei costi fissi e degli effetti dei network²¹⁶. La quantità di capitale necessario per sviluppare un determinato settore, costruire un oleodotto o una centrale o un raffineria è generalmente enorme, il che crea forti difficoltà a chi vorrebbe entrare nel mercato. Bisogna però anche dire, che se un operatore riesce ad entrare nel mercato è facilitato notevolmente nel divenirne il monopolista. Il possesso delle infrastrutture necessarie per il trasporto e la distribuzione dell'energia permette di controllare le forniture del mercato. Al contempo esistono poche giustificazioni economiche per la costruzione di network alternativi. Grazie a questa combinazione di regole per la sicurezza e sostanziale assenza di competizione, la produzione, la commercializzazione ed il trasporto dell'energia sono stati tradizionalmente garantiti dalle autorità nazionali. Una simile situazione non ha potuto che rappresentare una sfida per l'implementazione dei principi del mercato unico da parte delle autorità comunitarie.

La più volte richiamata suddivisione di competenze tra le Comunità, in campo energetico, non ha potuto che indebolire il ruolo comunitario in questo

²¹⁵ Byrne J. and Rich D., *Energy and environment – The policy challenge*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1992.

²¹⁶ Pierce W., *Economics of the energy industries*, Wadsworth, Belmont, 1986.

campo. Dal 2002, con la scadenza del Trattato CECA, sono rimaste ancora due le Comunità ad occuparsi di temi legati all'energia. Tutte le competenze della CECA sono state trasferite alla CE, ma l'energia nucleare è rimasta dominio dell'Euratom. Col fatto che ogni riforma istituzionale dell'Unione è ferma dopo il fallimento nell'approvazione del Trattato sulla Costituzione e il difficile ed incerto futuro del Trattato di Lisbona, non si prevede a breve un superamento di questa divisione di competenze. Il problema principale di questa situazione è dettato dal fatto che l'Euratom, a causa dei problemi politici legati all'uso militare dell'energia nucleare, non ha mai funzionato veramente, legittimando la visione che le scelte fondamentali legate all'energia nucleare spettano esclusivamente agli Stati membri. Nel Trattato CE non sono nemmeno previste delle competenze riguardanti la politica energetica europea, anche se in altri ambiti, in cui si è vista una razionalità nell'intervento pubblico, le competenze sono state ampiamente previste. Questo significa che, per alcune aree la base legale per l'azione è alquanto vacillante. Per fortuna l'articolo 95EC offre una base d'azione abbastanza solida, anche se non esaustiva. A questo articolo bisogna aggiungere gli articoli 135EC, riguardante i network transeuropei, e gli articoli 174 e 175EC, che forniscono le basi per la politica ambientale europea. Nel secondo paragrafo l'articolo 75EC lega esplicitamente le misure ambientali e quelle energetiche:

“Without prejudice to Article 95, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament [...] shall adopt: [...] (c) measures significantly affecting a Member State's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply.”

Come abbiamo visto, anche questa divisione di competenze ha favorito uno sviluppo eccentrico della tematica energetica in sede comunitaria. Alcune questioni legate all'energia sono state costantemente messe da parte, su altre sono state prese delle decisioni concrete, anche se poi magari l'implementazione ha lasciato a desiderare, altre ancora sono state dibattute fino allo sfinimento, senza peraltro produrre alcun risultato, nemmeno a distanza di decenni. Il carbone ha perso notevolmente d'importanza in questi

anni, sia dal punto di vista della produzione che del consumo, e la CECA, alla fine, si è rivelata più che altro come uno strumento di razionalizzazione. Il settore nucleare è stato trascurato per ragioni politiche e le passioni, che ancora suscita, non promettono niente di buono nemmeno per il futuro. Una sorte simile è stata riservata al petrolio, a cui si è dedicata un'attenzione seria esclusivamente durante i periodi di crisi, malgrado tutti gli sforzi della Commissione. Per non parlare del fatto che i principi CE sulla libera concorrenza in questo settore si sono volatilizzati, sia per ragioni politiche che per ragioni tecniche. Dagli anni Ottanta, quindi, al centro dell'attività comunitaria nel campo energetico ci sono stati il gas e l'elettricità, come si può desumere dal fatto che proprio in questi settori sono state adottate alcune importanti direttive²¹⁷. Lo scopo di queste direttive era quello di favorire l'apertura dei mercati nazionali e generare così la creazione di un vero mercato europeo²¹⁸. Le misure previste nelle direttive hanno naturalmente incontrato seri problemi nella fase di implementazione, dovuti principalmente ad un approccio un po' troppo fiducioso nei benefici della concorrenza pura in questo settore e alle regole sull'abuso di posizione dominante e sulle fusioni. Nonostante tutto però, alla fine, i mercati nazionali hanno iniziato ad aprirsi alla competizione²¹⁹.

Nel 1992 si è iniziato, finalmente, a discutere delle questioni legate alla tassazione dell'energia. Naturalmente la questione era molto delicata, tanto che dopo anni di animato dibattito il Consiglio ha approvato una Direttiva²²⁰ sul tema

²¹⁷ de Carmoy G. and Brondel G., *L'Europe de l'énergie – Objectif 1992 et perspectives 2010*, CEE, Bruxelles, 1991.

²¹⁸ *La Direttiva 2003/54/EC stabilisce le regole comuni per la generazione, la trasmissione e la distribuzione di elettricità. Fornisce le regole per l'organizzazione ed il funzionamento del settore elettrico, per l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili alle gare d'appalto e al rilascio delle autorizzazioni, nonché il funzionamento dei sistemi. La Direttiva 2003/55/EC stabilisce invece regole comuni per lo stoccaggio, la trasmissione, la fornitura e la distribuzione di gas naturale. Fornisce regole dettagliate sul funzionamento e l'organizzazione del settore del gas naturale, incluso il gas naturale liquefatto (LNG), il biogas, il gas prodotto da biomassa e gli altri tipi di gas. Fornisce anche le regole per l'accesso al mercato, i criteri e le procedure da applicare alle gare d'appalto, al rilascio delle licenze per la trasmissione, lo stoccaggio, la fornitura e la distribuzione del gas naturale, nonché sul funzionamento del sistema.*

²¹⁹ Henningsen J., *Rising to the energy challenge: key elements for an effective EU strategy*, Issue Paper No.5, EPC, Brussels, 2006.

²²⁰ *Directive 2003/96/EC*, OJ 2003, L 283.

appena nel 2003, la quale ha lasciato comunque molta libertà d'azione agli Stati membri. Lo scopo della Direttiva era di riformare il quadro legislativo comunitario riguardante la tassazione dei prodotti energetici e l'elettricità, ampliando gli scopi del sistema comunitario di tassazione minima dei prodotti energetici, che fino ad allora era stato limitato agli oli minerali, al gas naturale, al carbone e all'elettricità. Permise anche agli Stati membri di offrire alle compagnie incentivi fiscali, in cambio di impegni precisi per la riduzione delle emissioni.

Come più volte ribadito, negli ultimi anni i temi dell'energia sono stati legati strettamente alla politica ambientale, il che ha portato all'adozione di un'importante Decisione²²¹, riguardante i meccanismi per il monitoraggio delle emissioni di gas serra e per l'implementazione del Protocollo di Kyoto. La Decisione richiese agli Stati membri di preparare, pubblicare ed implementare dei programmi nazionali ed un programma comunitario per la limitazione e la riduzione delle emissioni, partendo dalle fonti di inquinamento, ed eliminare i gas serra attraverso degli investimenti mirati. Su questo argomento era già stata emessa una Direttiva²²² l'anno precedente, volta a stabilire uno schema di permessi per l'emissione di gas serra nella Comunità. Ogni Stato membro ha dovuto preparare un piano nazionale rispondente ai criteri dell'Allegato III della Direttiva, indicando i permessi che intendeva emettere. Tutti gli operatori che entro il 30 aprile non avessero presentato i permessi riguardanti la quantità di emissioni che i loro impianti avevano prodotto l'anno precedente, avrebbero dovuto pagare una penalità per eccesso di emissioni. Questo sistema non diede grandi risultati ed entrò in crisi già nel 2006, quando risultò chiaro che i permessi per le emissioni erano stati distribuiti in modo molto generoso dagli Stati membri, sotto la sorveglianza della Commissione.

²²¹ Decision 280/2004/EC, OJ 2004, L 49.

²²² Directive 2003/87/EC, OJ 2004, L275. Dal 2005 tutti gli impianti che svolgono una delle attività elencate nell'Allegato I alla Direttiva (attività nel settore energetico, produzione e lavorazione del ferro e dell'acciaio, industria minerarie e industria della lavorazione della pasta di legno e della carta) e che emettono particolari gas serra associati alla loro attività, devono essere in possesso di un permesso apposito emesso dalle autorità competenti.

Come ricordato, il 2006 vide anche la presentazione da parte della Commissione di un Libro verde, che descriveva in modo preoccupante le prospettive di lungo periodo riguardanti la situazione energetica della Comunità. Il principale problema individuato era che la produzione energetica europea stava diminuendo e, se non si sarebbe riusciti a cambiare qualcosa, la situazione era destinata ad aggravarsi nei decenni futuri. In secondo luogo, il consumo di energia stava aumentando e anche questo trend sarebbe continuato nei decenni futuri. Se prendiamo ad esempio i dati riferiti al 2005, il trend ci appare evidente in tutta la sua drammaticità. Nel 2005 il consumo globale di energia crebbe di circa l'1-2%, mentre la produzione diminuì del 4,2%, il che fece aumentare le importazioni del 4,5%. Se questa situazione si protrarrà anche in futuro, senza subire cambiamenti drastici, entro il 2030 la dipendenza energetica dell'UE raggiungerà un livello globale del 70%. Per fortuna in tutti questi dati si riscontra almeno un fatto positivo, ovvero che l'intensità energetica (ovvero la relazione tra il consumo interno lordo di energia e la produzione domestica lorda) sta diminuendo, il che significa che l'UE riesce a produrre di più con la stessa quantità di energia. Nell'ultimo decennio l'intensità energetica è diminuita dell' 11,4%²²³. Questi dati devono comunque essere letti nell'ottica del Protocollo di Kyoto, che gli europei hanno sottoscritto e quindi sono tenuti ad implementare. Nel rapporto presentato dalla Commissione sui progressi fatti in questo senso possiamo leggere che:

“Under the Kyoto protocol, the European Community (EC) has agreed to reduce its green house gas (GHG) emissions by 8% by 2008-12, from base year levels. [...] Projections data based on Member States (MS) submissions up till June 6th, indicate that the EC will reach its Kyoto target, but only under the conditions that (1) all additional measures currently under discussion at a European or at a national level are fully put into force in time to influence the emissions during the commitment period, (2) Kyoto mechanisms will be used to the full extent planned,

²²³ Tutti i dati sono tratti da Eurostat, *Statistical aspects of the energy economy in 2005*, “Statistics in focus”, No.13, 2006.

(3) removals from Article 3.3 and 3.4 activities (carbon sinks) contribute to the extent projected by the MS."²²⁴

Per farla breve, gli obiettivi sottoscritti dall'UE a Kyoto non sono stati raggiunti. Vorrei far notare che, in tutti questi anni, abbiamo assistito ad innumerevoli programmi televisivi che ci hanno spiegato come gli Stati Uniti si sono dimostrati irresponsabili nel non aver firmato il Protocollo e non essersi assunti nessun'obbligo per la riduzione delle emissioni di gas serra. Questo è certamente vero, ma noi europei siamo forse migliori, se prendiamo degli impegni a livello internazionale che poi non siamo in grado di mantenere, fornendo le solite scuse ed autoassoluzioni tipiche dei meccanismi decisionali comunitari? Evidentemente agli Stati membri (specie ad alcuni...) fa comodo che di problemi ambientali si discuta a livello comunitario, in modo da scaricare le colpe per eventuali fallimenti su qualcun altro.

Per tornare al Libro verde, bisogna sottolineare come la Commissione ha individuato sei aree di intervento per migliorare la situazione energetica comunitaria. Queste sei aree sono in fondo simili ed in parte uguali agli obiettivi di intervento messi in evidenza dai vari autori ed esperti, che in questi anni si sono occupati della politica energetica comunitaria e che ho richiamato nella prima parte di questo capitolo. Nello specifico le aree sono:

- il mercato interno;
- il miglioramento della sicurezza degli approvvigionamenti;
- la riduzione delle emissioni di gas serra;
- la conservazione del mix energetico;
- il miglioramento delle tecnologie legate all'energia;
- una politica esterna comune per l'energia.

Per completare il mercato interno dell'energia la Commissione propose, nel Libro verde, di istituire un codice per la rete energetica europea, un piano prioritario per le interconnessioni europee, un Regolatore energetico europeo e

²²⁴ COM (2006) 558, p.3.

nuove iniziative per assicurare le regole del gioco, particolarmente riguardo la non chiusura dei network alle attività competitive. Per assicurare maggiore sicurezza negli approvvigionamenti la Commissione propose anche di creare un Osservatorio europeo sulla sicurezza degli approvvigionamenti e di riformare la legislazione esistente sulle riserve obbligatorie di gas e petrolio, in modo che potessero adeguarsi ad eventuali crisi negli approvvigionamenti. Su quest'ultimo punto vorrei solamente ricordare che ci sono voluti negoziati estenuanti, negli anni Settanta, per creare l'obbligo di riserva e quindi difficilmente si riuscirà mai a rimetterci mano. La definizione di un nuovo mix energetico, maggiormente sostenibile, efficiente e diversificato, avrebbe dovuto basarsi su un Riesame strategico UE dell'energia, che coprisse tutti gli aspetti della politica energetica, analizzando i vantaggi e gli inconvenienti delle varie fonti energetiche, dal carbone al nucleare. Per migliorare la lotta al surriscaldamento globale si parlò nuovamente della necessità per l'UE di risparmiare il 20% di energia entro il 2020 (in base alle proiezioni del consumo per il 2006) e di definire degli obiettivi chiari per le energie rinnovabili. Per quel che riguarda le nuove tecnologie, si propone di sviluppare un piano strategico sull'argomento. Infine, sul piano delle relazioni esterne, la Commissione propose di creare una road-map per l'istituzione di una Comunità paneuropea dell'energia, che includa un comune spazio regolatore, un nuovo approccio verso i partner dell'UE, inclusa la Russia, e un nuovo meccanismo comunitario che garantisca il coordinamento delle risposte alle situazioni di emergenza negli approvvigionamenti esterni. Dalla presentazione del Libro verde sono passati due anni e, almeno per quel che riguarda l'ultima area d'intervento proposta, non mi sembra veramente che si siano fatti sostanziali passi in avanti nella direzione desiderata.

Della nuova strategia energetica presentata dalla Commissione nel 2007 ho già parlato, ma vorrei metterne in luce ancora un aspetto, ovvero il legame stretto che la lega ad un'altra Comunicazione²²⁵ del 2007 sui cambiamenti climatici, con la quale ci si era prefissati di limitare il surriscaldamento terrestre

²²⁵ COM (2007) 2.

a 2°C. Questa Comunicazione fu accompagnata da una valutazione completa sulle probabili conseguenze delle emissioni di gas serra per l'Europa²²⁶. Il risultato fu un'analisi molto dettagliata, in base ai singoli aspetti della questione energetica, che, del resto, produsse già nel 2006 una vera miriade di Comunicazioni: sull'efficienza energetica²²⁷, sulle energie rinnovabili²²⁸, sull'elettricità rinnovabile²²⁹, sui biocarburanti²³⁰, sulla generazione sostenibile di energia dai carburanti fossili²³¹, sullo sviluppo di nuove tecnologie per l'energia²³², sul completamento del mercato interno²³³, sull'energia nucleare²³⁴, su un piano prioritario di interconnessione²³⁵. Infine è stato pubblicato anche un rapporto sui risultati di un'inchiesta riguardante le competenze nel settore energetico²³⁶. Fornire un'analisi dettagliata di questo imponente lavoro è molto difficile, comunque si può almeno rilevare che per la prima volta la Commissione ha cercato di affrontare tutti assieme i problemi legati al campo energetico, collegandoli anche alla questione ambientale. Infatti, proprio la questione ambientale è la pietra miliare di tutto il discorso. Dei piani per la riduzione delle emissioni proposti dalla Commissione abbiamo già parlato ampiamente. Vari autori li hanno criticati, ma in particolare Dehousse²³⁷ mi sembra cogliere alcuni aspetti centrali del problema. Egli infatti nota, in primo luogo, come la stessa Commissione sembri dubitare della giustezza delle proprie proposte, visto che attribuisce il 50% delle possibilità di riuscita al proprio piano per la riduzione delle emissioni, legandolo pure al comportamento

²²⁶ Commission staff working document, impact assessment.

²²⁷ COM (2006) 545.

²²⁸ COM (2006) 848.

²²⁹ COM (2006) 849.

²³⁰ COM (2006) 845.

²³¹ COM (2006) 843.

²³² COM (2006) 847.

²³³ COM (2006) 841.

²³⁴ COM (2006) 844.

²³⁵ COM (2006) 846.

²³⁶ SEC (2006) 1724.

²³⁷ Dehousse F., *Towards a Real New Energy Policy for the European Union? The 2007 Challenge*, in Dehousse F., Andoura S., Dehin R., Van Hecke K., Bekkhus N., *Towards a Real European Energy Policy?*, "Studia diplomatika 2007", v. 60, n. 2, 1-227, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2007.

dei Paesi in via di sviluppo²³⁸. Sarebbe quindi necessario lavorare nel senso di una maggiore ripartizione degli sforzi, anche a livello di UE. Il rischio è infatti quello di impantanarsi in uno sterile dibattito sui livelli di emissione di gas serra per Paese e non per capita. In secondo luogo, mette in evidenza come non si trovi traccia di una qualche riflessione sui motivi del fallimento dell'UE nel raggiungere gli obiettivi di Kyoto. Da questo punto di vista è interessante anche un rapporto dell'Agenzia europea per l'ambiente, datato 2006, che sottolinea il nesso tra questioni energetiche e questioni ambientali²³⁹. Nel rapporto si spiega come la maggior parte dei progressi sia stata raggiunta dai nuovi Stati membri, grazie ad una fondamentale ristrutturazione economica avvenuta in vista dell'ingresso nell'Unione e dopo l'ingresso stesso. Dall'altro lato, i progressi dei vecchi Stati membri (EU-15) sono stati ben più limitati. I scarsi risultati dei vecchi Stati membri sono stati dovuti principalmente al fatto che gli effetti dei miglioramenti tecnologici sono stati annientati dalla crescita del consumo di energia, il che chiarisce che non si può fare affidamento solamente sui miglioramenti tecnologici, ma bisogna combinarli con vari interventi sugli effetti prodotti dalla domanda di energia. Il dato più preoccupante del rapporto è comunque dato dall'evidenza che la performance dell'UE è peggiorata a partire dal 2000, ovvero dal momento in cui i prezzi del petrolio sono ricominciati a crescere.

Visti questi dati, sembra quasi sorprendente che tutte le misure proposte dalla Commissione nel 2007, per rilanciare la politica energetica, siano rivolte all'offerta e non alla domanda, che continua a crescere nel lungo periodo ad un ritmo dell' 1,5% annuo. Sembra difficile che basti intervenire sull'offerta e non sulla domanda per uscire da questa situazione. La prospettiva del dibattito potrebbe però spiegare, perché è dal 2003 che non si parla più della tassazione dell'energia. Proprio attraverso la tassazione si potrebbe infatti progressivamente ridurre la domanda, anche se, visti gli sviluppi degli ultimi mesi sul mercato energetico globale, potrebbe succedere che i prezzi

²³⁸ COM (2007) 2, pp. 2-3.

²³⁹ European Environmental Agency, *Energy and environment in the European Union – Tracking progress towards integration*, EEA Report No.8/2006.

umentino tanto sensibilmente da ridurre automaticamente la domanda... Sarebbe comunque meglio augurarsi che questo non accada, anche perché una revisione della tassazione servirebbe pure a riassetare i consumi tra le diverse fonti di energia. Se infatti non si prende in considerazione questo aspetto della questione, tutta la strategia potrebbe rivelarsi debole nel lungo termine. Almeno la Commissione sembra essersene resa conto, tanto che nel 2007 ha presentato due documenti²⁴⁰ sugli strumenti di mercato con obiettivi energetici ed ambientali, nei quali ha però associato il tema della tassazione ai sussidi e ai diritti di emissione, il che non permette di capire chiaramente in che modo voglia intervenire sul lato della domanda all'interno del dibattito energetico. D'altro canto, nella pubblicazione dell'Eurostat sulla politica energetica del 2007 alla domanda di energie viene riservato uno spazio discreto. Possiamo leggerci addirittura che:

“One major difference between today’s energy security policies and those that prevailed in the past is the recognition of an important demand-side component rather than exclusive focus on security supply.”²⁴¹

Inoltre viene specificato chiaramente che rafforzando l'efficienza energetica si potrebbe perseguire sia la sostenibilità del sistema sia le preoccupazioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti. Riducendo la domanda, infatti, scenderebbero sia le importazioni di energia sia le emissioni nocive. Da aggiungere che aumentando l'efficienza si aumenterebbe anche la competitività dell'industria europea e si ridurrebbe la vulnerabilità delle infrastrutture europee, dovuta ad improvvisi cambiamenti climatici e sbalzi dei prezzi dell'energia. Anche l'Eurostat sottolinea come l'allargamento ha favorito la ricerca dell'efficienza, grazie al cambiamento tecnologico avvenuto nei nuovi Stati membri e all'apertura dei loro mercati alle innovazioni. Il fatto che le necessità crescenti di un'area di 450 milioni di abitanti siano alquanto diversificate, ha favorito la ricerca di un nuovo bilanciamento tra domanda e offerta. I nuovi Stati

²⁴⁰ COM (2007) 140 e SEC (2007) 388.

²⁴¹ Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition.

membri hanno affrontato numerose sfide nel rinnovamento delle infrastrutture fisiche e nelle pratiche di gestione dell'energia, il che ha favorito l'emergere di nuove conoscenze sull'efficienza nella loro classe dirigente, conoscenze che adesso dovrebbero essere trasmesse, attraverso le buone pratiche, anche ai vecchi Stati membri.

La ricerca che l'Eurobarometro ha condotto nel 2005, sulle attitudini dei cittadini europei nei confronti dei temi legati all'energia, ha dimostrato che sarebbe necessaria una maggiore informazione sull'uso efficiente dell'energia. Dalla ricerca è risultato infatti che il 43% degli europei si aspettava dai governi nazionali maggiori informazioni in tal senso. Il divario d'informazione non è però sorprendente, visto il forte potenziale di variazione nell'intensità energetica e nei profili dell'uso che si fa dell'energia, risultanti dall'interazione tra le pratiche di gestione dell'energia e le attrezzature usate, nonché tra questi due fattori e l'atteggiamento dei stessi consumatori. I programmi di efficienza energetica, inoltre, devono affrontare costi di transazione e di misurazione associati alla gestione della domanda di energia, costi che sono molto più alti che nel caso degli approvvigionamenti energetici. Le etichette applicate ad una grande varietà di prodotti (frigoriferi, condizionatori, lavatrici, ecc.), recanti informazioni sull'efficienza energetica dei prodotti stessi, si sono rivelate uno strumento utile al superamento del divario informativo. La politica dell'etichettatura è stata perseguita attraverso diverse Direttive²⁴², con lo scopo di permettere ai consumatori di paragonare facilmente l'efficienza dei vari prodotti. Una recente Direttiva²⁴³, che ha adottato l'approccio dell'eco-design, ha affrontato addirittura il consumo energetico dei singoli componenti dei prodotti, oltre che dei prodotti completi. Questa Direttiva ha anche inquadrato le caratteristiche di consumo energetico dei prodotti all'interno del contesto molto più ampio delle prestazioni

²⁴² *Inter alia la Direttiva 79/530/EEC, sulle indicazioni attraverso l'etichettatura dei consumi energetici degli elettrodomestici, e la Direttiva 94/2/EC, sull'etichettatura dei frigoriferi, dei congelatori e delle loro combinazioni.*

²⁴³ *Direttiva 2005/32/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005, che stabilisce un quadro di riferimento per la definizione dei requisiti dell'eco-design dei prodotti che consumano energia, e che ha emendato la Direttiva del Consiglio 94/42/EEC e le Direttive 96/57/EC e 200/55/EC del Parlamento europeo e del Consiglio.*

ambientali, includendo l'intero ciclo di vita del prodotto e creando incentivi per favorire il perseguimento di alte prestazioni ambientali, sin dalla fase di design del prodotto. Sul fronte della domanda, è importante analizzare anche il consumo di energia all'interno degli edifici, che copre 1/3 della domanda finale di energia nell'UE e il 30% delle emissioni di CO₂. Questo ha spinto i legislatori europei ad adottare una Direttiva²⁴⁴, che ha fornito un quadro di riferimento per la valutazione ed il miglioramento delle performance energetiche, inclusa una metodologia integrata, una serie di standard, nonché un sistema di certificazione ed ispezione degli impianti di riscaldamento e raffreddamento. La responsabilità di stabilire degli standard minimi è stata lasciata agli Stati membri. Anche le politiche dell'efficienza di fine ciclo sono state integrate in una recente Direttiva²⁴⁵, che ha stabilito i target indicativi per i miglioramenti dell'efficienza, gli strumenti specifici di cui le politiche devono disporre per eliminare le barriere di mercato all'efficienza, le condizioni necessarie per permettere lo sviluppo di un mercato dei servizi energetici, e i meccanismi per diffondere le misurazioni dell'efficienza. Bisogna anche ricordare, che gli aspetti non tecnici delle questioni legate all'efficienza sono stati affrontati sin dal 1991 dal programma SAVE, che ha promosso l'efficienza energetica supportando appositi studi, azioni pilota volte a migliorare l'uso che si fa dell'energia, scambi di conoscenze e di esperienze, monitoraggi e valutazioni, nonché azioni di management regionale dell'energia. Oggigiorno la quarta fase di SAVE è stata integrata all'interno del programma IEE (Intelligent Energy Europe), che promuove soluzioni sostenibili per le necessità energetiche e dei trasporti nella Comunità.

Nella situazione globale in cui ci troviamo, una risposta comune europea sarebbe certamente un valore aggiunto alle azioni degli Stati. La protezione dell'ambiente è per sua natura un problema transnazionale e quindi necessita di soluzioni più ampie di quelle che possono assicurare le azioni dei singoli Paesi.

²⁴⁴ *Direttiva 2002/91/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002, sulle performance energetiche degli edifici*, G.U. L001 del 4.1.2003.

²⁴⁵ *Direttiva 2006/32/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, sull'efficienza energetica di fine ciclo e i servizi energetici, che sostituisce la Direttiva del Consiglio 93/76/EEC.*

Le soluzioni nazionali inoltre sono sempre suscettibili di creare distorsioni al commercio e sono esposte alle azioni dei free riders. In fin dei conti, forse proprio un'eccessiva decentralizzazione delle decisioni, a cui abbiamo assistito fino ad adesso, ha favorito il fallimento nel raggiungere gli obiettivi definiti a livello comunitario. Le misure europee permetterebbero anche di evitare le distorsioni alla competizione e al commercio tra gli Stati membri. Gli Stati infatti potrebbero essere tentati di beneficiare delle misure in campo energetico, prese dagli altri, senza pagarne i costi. Troppi programmi nazionali, inoltre, significano troppe divisioni negli investimenti, in un campo in cui sono necessarie cifre notevoli per raggiungere dei risultati degni di nota. Non basta però concentrare i fondi, bisogna anche migliorare la gestione dei programmi europei, che troppo spesso si sono rivelati inappropriati rispetto ai fini che gli avevano ispirato. Anche nel campo dell'azione comune nelle relazioni energetiche esterne, gli indicatori a favore del parlare con una singola voce ci sono tutti, ma molto probabilmente sarà difficile che si decida di seguire questa strada. Basterebbe pensare al fatto che, un'Unione compatta nel negoziare con i Paesi produttori avrebbe molto più peso, anche economico e commerciale, ed inoltre relativizzerebbe la dipendenza individuale. Le prospettive nella nuova strategia della Commissione ci sono, ma mancano le misure di attuazione e troppo spesso abbiamo visto come agli obiettivi difficilmente sono seguiti i fatti. Se non altro, finalmente è stata presentata una strategia globale per la questione energetica. Il fatto è, che il settore energetico è un settore che necessita di prospettive a lungo termine. Le nuove tecnologie possono aiutare molto, ma necessitano di tempi lunghi per essere sviluppate adeguatamente. Lo stesso si può dire del miglioramento dei prodotti già esistenti. Nel frattempo, bisogna però affrontare i cambiamenti climatici ed il surriscaldamento globale, che necessitano invece di decisioni da prendere subito. Negli ultimi decenni poco è stato fatto per ridurre l'intensità energetica e migliorare l'efficienza energetica. L'Europa non può più permettersi di aspettare altri decenni per vedere dei risultati concreti ai problemi che sta affrontando.

Nel 2007 l'UE si è ritrovata ancora sempre dipendente, per il 79%, dai combustibili fossili. Anche se alcune energie rinnovabili, ad esempio l'energia eolica, sono cresciute sensibilmente negli ultimi anni, coprono solamente il 3% (di cui il 2% è rappresentato dall'energia idrica) degli approvvigionamenti primari. Ci troviamo in una situazione, nella quale il petrolio è ancora dominante nei trasporti ed il gas ed il carbone lo sono nella produzione di energia. Nel 2004 la produzione domestica di petrolio copriva appena il 20% del fabbisogno, mentre nel caso del gas naturale la percentuale saliva al 46%. Per quanto riguarda i combustibili solidi, la produzione domestica saliva al 61%, di cui il 62% era rappresentato dal carbone ed il 38% dalla lignite. L'energia nucleare copriva appena il 15% del fabbisogno energetico interno e le biomasse il 4%. Le importazioni nette di energia nel 2004 ammontavano quindi al 52% del totale dei consumi lordi di energia²⁴⁶. Questi dati ci fanno capire come in fondo la dipendenza energetica si può affrontare e sconfiggere, ma solamente con un'azione congiunta che abbia una prospettiva di lungo termine. Vorrei concludere proprio con un citato dalla pubblicazione dell'Eurostat del 2007, che riesce a riassumere in poche righe la situazione energetica in cui si trova l'UE al momento.

“The current energy structure within the EU remains heavily dependent on fossil fuels, including a significant amount of imported oil and gas. A reduction in the reliance on imported fossil fuels is a vital element in the transition to a sustainable and secure energy system; this transition is already reflected in the policy instruments and patterns of investment of recent years, with strong emphasis on low carbon energy sources, particularly natural gas, biomass, and wind. The EU leadership role in renewables and climate change is also helping to transform global markets and policies.”

²⁴⁶ Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition.

Conclusioni

Nel periodo 1946-57 il divario energetico fra necessità e risorse fu un problema per tutti i Paesi europei, anche per i Paesi produttori di energia, il che, assieme alla volontà di rafforzare i legami economici nell'Europa Occidentale, favorì la nascita e, successivamente, il buon funzionamento della CECA. Almeno fino alla seconda metà degli anni Sessanta, questa Comunità riuscì ad ampliare gli approvvigionamenti ed integrare sempre di più i settori carboniferi nazionali. Ma, già dalla fine degli anni Cinquanta, risultò chiaro, che i veloci cambiamenti che stavano accadendo nel mercato dell'energia avrebbero reso difficile la formulazione di una politica comune dell'energia. Stavano emergendo in maniera sempre più chiara le differenze tra i Paesi ricchi di energia ed i Paesi poveri di energia. Inoltre, la Comunità stava passando da un'economia basata su un'unica fonte energetica (il carbone) ad un'economia basata su più fonti energetiche. La crescente diversità e complessità delle economie energetiche nazionali, basate su diversi modelli di importazioni, dipendenza e sostituzione dei combustibili, portò a visioni divergenti, tra gli Stati membri, sulle priorità politiche di promozione degli interessi nazionali in questo campo.

Queste ed altre considerazioni spiegano perché, nel periodo 1957-72, l'energia semplicemente non fu vista come una questione urgente e certamente non come una questione che richiedesse una gestione integrata a livello sovranazionale. La mancanza di una visione strategica e coordinata produsse conseguenze nefaste negli anni Settanta, ma nel frattempo aveva risolto l'eterno dilemma tra sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi bassi dell'energia, perseguendo una politica di prezzi bassi ed insicurezza. Questa situazione di ingenuo equilibrio crollò con la prima crisi petrolifera. Improvvisamente tutte le politiche energetiche nazionali si trovarono concordi su alcuni obiettivi di fondo: accaparrarsi le risorse non rinnovabili, migliorare la sicurezza energetica e minimizzare i rischi di mercato, attraverso un ripensamento della relazione tra domanda ed approvvigionamenti. In fretta e

furia furono preparate ed approvate delle proposte comuni, nello spirito di una politica comune dell'energia, con lo scopo di intervenire nelle economie energetiche dei Paesi membri ed uscire dalla crisi. Dopo innumerevoli futili tentativi in questa direzione, però, tutti giunsero alla stessa conclusione, che nessuno ebbe il coraggio di dire ad alta voce, ovvero che non era realistico chiedere agli Stati membri di sacrificare la propria sovranità nazionale nel settore delle politiche dell'energia. Naturalmente si ribadì che la speranza di una convergenza delle politiche nazionali verso gli obiettivi comuni stabiliti dagli Stati membri, persisteva, ma alla Commissione, ovvero il livello sovranazionale, non fu affidata nessuna competenza concreta nell'implementazione delle misure adottate. Questa situazione si protrasse anche negli anni Ottanta, per cui la Commissione non poté far altro che cercare di influenzare le decisioni degli Stati in modo indiretto e fare pressioni, con la pubblicazione di resoconti ed analisi sul raggiungimento o il non raggiungimento degli obiettivi concordati. In ultima analisi, si può affermare che gli anni Settanta furono un periodo singolare di transizione nello sviluppo della politica energetica comunitaria. L'energia ritornò, infatti, ad essere una questione di primaria importanza, con forti implicazioni per la crescita economica e i problemi ambientali. A questa rinnovata centralità, però, non seguirono misure concrete per una gestione sovranazionale dei problemi.

Il settore nucleare fu considerato come l'esempio migliore della teoria di Monnet, ovvero che l'integrazione economica all'interno della CECA, della CEE e dell'Euratom avrebbe portato gradualmente anche all'integrazione politica. L'assenza di interessi consolidati in questo settore avrebbe dovuto fornire delle opportunità uniche di intervento alle istituzioni comunitarie, come spiegato chiaramente dal Comitato Spaak. L'energia nucleare avrebbe dovuto rappresentare la rinascita dell'Europa, l'Euratom avrebbe dovuto essere il fulcro di questa rinascita e la Commissione ne avrebbe dovuto assumere la leadership. Le cose però andarono diversamente e, forse, i governi nazionali non avevano mai inteso veramente creare un simile centro di potere sovranazionale. Il risultato è che, ancora oggi, l'Euratom rappresenta uno dei

maggiori fallimenti dell'integrazione europea e, al contempo, una delle maggiori opportunità perse. Mi sono soffermato sull'Euratom, perché rappresenta un esempio lampante della mancanza di visione strategica a lungo termine, che ha caratterizzato l'azione dei governi nazionali nel campo energetico in tutti questi decenni. Sembra quasi che i Paesi europei abbiano preferito subire le situazioni contingenti, che si presentavano di volta in volta, piuttosto che sacrificare un po' dei propri vantaggi relativi, per creare una situazione energetica sicura e sostenibile nel futuro. Paradossalmente anche le istituzioni comunitarie, almeno fino alla fusione degli esecutivi, non furono in grado di trovare una visione di sviluppo comune, ma perseguirono, in modo miope, ognuna solamente gli obiettivi strettamente collegati alla propria Comunità. L'Alta Autorità della CECA dovette affrontare i problemi peggiori, ovvero cercare di alleviare la disoccupazione, coordinare le misure protezionistiche e mediare negli scontri tra Paesi produttori e Paesi importatori di carbone. L'Esecutivo dell'Euratom si limitò a difendere la causa nucleare, fornendo però almeno delle argomentazioni sullo sviluppo a lungo termine. Alla CEE furono assegnate le competenze nel campo del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità, ma la Commissione fu troppo impegnata nella costruzione dell'unione doganale, per preoccuparsi di un settore che sembrava potesse benissimo regolarsi da solo.

I tentativi di formare una politica comune dell'energia all'interno del Gruppo di lavoro interesecutivo furono, quindi, solamente delle risposte tardive ai cambiamenti che stavano avvenendo. L'iniziativa era ormai passata alle compagnie petrolifere, il che non significa che queste controllassero la politica energetica, ma avevano dato inizio a quei cambiamenti, ai quali le istituzioni comunitarie ed i governi nazionali si limitavano a rispondere di volta in volta. Le compagnie furono in grado di provvedere alle quantità necessarie di approvvigionamenti da fonti internazionali, riorganizzarono le raffinerie, le attività portuali, gli oleodotti e le reti di distribuzione, dimostrando una visione europea nella quale ai confini nazionali era riconosciuto il minor ruolo possibile. In sostanza, disponevano quindi sia dell'iniziativa sia della visione che mancava agli attori pubblici. Bisogna però anche ricordare, che furono facilitate in queste

operazioni dal lavoro che le istituzioni comunitarie avevano fatto per integrare i mercati nazionali e rimuovere le barriere al commercio. La mancanza di un coordinamento pubblico riassegnò, in un certo senso, il ruolo che era stato riservato all'energia nucleare al petrolio. Il petrolio fornì all'Europa, a prezzi inferiori che per gli Stati Uniti, l'energia necessaria a rivitalizzare la propria industria. Quando, dopo la fusione degli Esecutivi, la Commissione cercò di creare una politica coordinata per il settore petrolifero, gli interessi erano già consolidati e quindi era troppo tardi.

Anche se la cooperazione tra le politiche energetiche ed i mercati aumentò negli anni Novanta, gli interessi nazionali restarono divergenti, il che continuò a porre un serio pregiudizio allo sviluppo della politica comune dell'energia. I settori elettrico e del gas erano fortemente regolati dagli Stati membri e le scelte storiche dei singoli Paesi, nel campo degli approvvigionamenti, continuavano a differenziarsi enormemente: alcuni Stati membri avevano investito ingenti capitali nell'energia nucleare, altri continuavano ad affidarsi al carbone ed altri ancora stavano investendo molto nello sviluppo delle energie rinnovabili. A tutto questo si aggiunga che l'abbassamento dei prezzi del petrolio favorì l'assenza di azioni coordinate nel settore dei trasporti. Le conseguenze della preferenza, che ci fu in quegli anni, per il trasporto su gomma sono tuttora visibili. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, i meccanismi di supporto delle energie rinnovabili furono integrati in maniera sempre maggiore, sia dal punto di vista della ricerca che per quel che riguarda l'eliminazione delle barriere di natura non tecnica. Nel settimo Programma quadro 2006-2013 sono stati riservati alla ricerca e sviluppo delle energie rinnovabili, dei cambiamenti climatici e dell'ambiente, 4,2 miliardi di euro, ovvero il 13% di tutti i fondi del Programma. Nel Programma competitività ed innovazione, volto a rilanciare la Strategia di Lisbona, è stato inserito anche il Programma IEE (Intelligent Energy Europe), che supporta l'implementazione delle questioni energetiche e l'eliminazione delle barriere non tecniche. Da ricordare che anche il bilancio dell'IEE è stato aumentato significativamente, il che sottolinea ulteriormente l'importanza attribuita ai nuovi

sistemi energetici nella creazione di posti di lavoro e nell'incentivazione della competitività nell'UE.

Negli ultimi 5-10 anni si è assistito allo sviluppo del mercato interno dell'elettricità e del gas, grazie alla liberalizzazione dei mercati, agli sforzi regolativi e alla maggiore integrazione tecnica. Anche la politica per la lotta ai cambiamenti climatici si è sviluppata fortemente, specialmente dopo la ratifica del Protocollo di Kyoto nel 2005, che ha proiettato l'UE come leader mondiale in questo settore. La Commissione ha presentato diverse ambiziose Direttive, volte ad aumentare l'efficienza energetica e favorire lo sviluppo delle energie rinnovabili, mentre alcuni Stati membri sono divenuti veri e propri leader mondiali nello sviluppo delle tecnologie alternative (la Danimarca e la Germania nel capo dell'energia eolica, la Svezia nel campo della bioenergia). All'inizio degli anni Novanta la sostenibilità ambientale divenne uno degli obiettivi chiave delle iniziative dell'UE nel campo energetico e dal 1991, prima con la guerra del Golfo e poi con il crollo dell'Unione Sovietica, riemersero le questioni legate alla sicurezza degli approvvigionamenti, specialmente per la crescente importanza strategica del gas russo. La dipendenza energetica europea fu evidenziata una volta di più. Riemerse anche un vecchio dilemma, che nemmeno oggi è stato ancora risolto, ovvero lo stretto legame che intercorre tra la politica energetica e la politica estera. L'odierna dipendenza dal gas russo ricorda molto la dipendenza, degli ultimi decenni, dal petrolio mediorientale e quindi non può che profilarsi come una questione politica di primaria importanza.

Il fatto è, che il rapporto tra politica energetica e politica estera, in ambito comunitario, entrò in un circolo vizioso praticamente da subito. Se si pone l'accento sulla necessità di un'azione esterna comune, si finisce per trascurare l'azione comune all'interno della Comunità, ma proprio l'assenza dell'azione interna rende inefficace anche l'azione esterna comune. Un esempio perfetto di questa relazione è dato dal Dialogo euro-arabo degli anni Settanta. Indubbiamente è vero che esiste, ed esisteva, una relazione particolare tra Europa e Medio Oriente, e l'attivismo diplomatico che la Francia e la Gran Bretagna hanno da sempre condotto nella zona non può che rimarcarlo. Negli

anni Settanta il Medio Oriente era il maggiore esportatore di petrolio al mondo ed il suo commercio estero era del tutto dipendente da questo bene. Al contempo, l'Europa era il maggiore importatore di petrolio e anche il suo commercio era fortemente dipendente dalla disponibilità di questo bene. L'Europa era anche l'area importatrice più vicina al Medio Oriente e quindi una relazione particolare esisteva *de facto*. Naturalmente, le aspettative che gli singoli Stati membri avevano di questa relazione particolare erano molto differenti e il non essere riusciti a bilanciare le diverse aspettative, fece fallire qualsiasi tentativo di un approccio comune europeo. In altre parole, la Comunità non era in grado di negoziare con una voce unica con i Paesi mediorientali, perché non si era riusciti a raggiungere un accordo preventivo all'interno della Comunità. Chi si aspettava che una politica comune europea si sviluppasse nel corso del Dialogo euro-arabo restò amaramente deluso, perché non si può iniziare la costruzione di una casa dal tetto. Oggi stiamo assistendo agli stessi errori di allora, solamente che questa volta l'interlocutore è la Russia ed il bene è il gas. In tutte le recenti crisi politiche tra UE e Russia alcuni Stati membri (per prime Germania ed Italia) si sono smarcati più o meno silenziosamente dalla posizione europea, avendo evidentemente a mente i rapporti economico-energetici che li legano alla Russia. Il punto è, che se ancora sempre non esiste una vera politica energetica interna, difficilmente ci può essere un approccio estero condiviso alle questioni energetiche.

Un ulteriore aspetto legato alla politica energetica, che solitamente passa in secondo piano, è l'aspetto psicologico. Le analisi delle politiche energetiche si basano spesso sull'idea che le scelte fatte sono dipese esclusivamente da un'analisi costi benefici, a cui aggiungere magari alcuni argomenti di natura politica. In realtà, proprio l'esperienza europea ci fornisce un ottimo esempio di quanto incidano nelle scelte i fattori psicologici. Gli enormi investimenti fatti nel settore nucleare, dal 1957 in poi, hanno compromesso non solo dei capitali, ma anche diverse carriere e prestigii personali. Le continue necessità del programma nucleare militare hanno trascinato a rimorchio anche il programma nucleare civile. I funzionari dell'Euratom sono sempre stati i più sollecitati a

preparare delle strategie di sviluppo energetico a lungo termine e, visto che il loro lavoro sostanzialmente veniva ignorato, col tempo si sono trasformati in una specie di lobby all'interno della Comunità, che difendeva la causa dell'energia nucleare. Quindi, ogni qual volta si riapriva il dibattito sul mix energetico ottimale, la causa del nucleare veniva difesa direttamente all'interno delle istituzioni comunitarie. Questo è solo uno degli esempi possibili, ma indubbiamente illustra come spesso i costi degli investimenti nei singoli settori energetici non fossero, e non sono, giustificati solamente da un punto di vista economico, ma anche dagli ideali e dalle aspirazioni dei decisori, non ultimo dagli ideali europei che spesso sono mancati ai livelli di governo nazionali. Anche le ansie legate alla situazione energetica futura, e più in generale al futuro del pianeta, stanno influenzando le scelte di mix energetico. Si pensi al forte sostegno di cui godono le fonti energetiche rinnovabili, anche se nel breve termine non possono offrire soluzioni, su larga scala, alla dipendenza energetica dell'Europa. Forse sarebbe interessante rileggere le scelte del passato anche da un punto di vista psicologico, oltre che dai punti di vista politico ed economico.

Le sfide legate all'energia, che gli Stati membri devono affrontare oggi, sono principalmente tre: l'accesso alle risorse, i cambiamenti climatici e la competitività. Questi tre argomenti stanno infuocando nuovamente il dibattito sulle scelte in materia di energia, trasformandosi in un vero e proprio test sull'utilità dell'UE nel Terzo Millennio. I problemi e le differenze non si potranno risolvere con delle discussioni senza fine, ma al contrario bisognerebbe partire da una valutazione dei vantaggi che un approccio comune porterebbe al superamento delle differenze. Una politica comune dovrebbe cercare di sfruttare i vantaggi comparati delle singole esperienze nazionali, unendoli in un insieme coerente. Riuscirà l'UE a perseguire simultaneamente la sicurezza degli approvvigionamenti, la competitività e la sostenibilità ambientale? Oppure le discrepanze tra gli obiettivi porteranno a scelte nazionali radicalmente diverse? Riuscirà la Commissione a mediare tra 27 Stati membri, che portano con se situazioni energetiche molto diverse, sia dal punto di vista

storico sia dal punto di vista politico? Potremmo dare delle risposte a queste domande solamente nei prossimi anni, ma per il momento non possiamo che augurarci che, per una volta, prevalgano il dialogo ed il compromesso. Gli errori del passato dovrebbero servire da lezione, speriamo che sia così anche per le scelte energetiche che si faranno in Europa.

Bibliografia

Testi dei Trattati

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951)

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957)

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957)

Trattato di fusione (1965); *Gazzetta ufficiale n. 152 del 13 luglio 1967*

Atto unico europeo (1986); *Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987*

Trattato sull'Unione europea (1992); *Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992*

Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 1992); *Gazzetta ufficiale n. C 224 del 31 agosto 1992*

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Versione consolidata non ufficiale 1996)

Trattato di Amsterdam; *Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997*

Trattato di Nizza; *Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10 marzo 2001*

Conclusioni del Vertice europeo dell'Aja (dicembre 1969) e dei Consigli europei di:

Parigi, 19-21 ottobre 1972

Copenhagen, 14-15 dicembre 1973

Parigi, 9-10 dicembre 1974

Dublino, 10-11 marzo 1975

Bruxelles, 16-17 luglio 1975

Roma, 1-2 dicembre 1975

Lussemburgo, 1-2 aprile 1976

Bruxelles, 12-13 luglio 1976

L'Aja, 29-30 novembre 1976

Roma, 25-26 marzo 1977

Londra, 29-30 giugno 1977

Bruxelles, 5-6 dicembre 1977

Copenhagen, 7-8 aprile 1978

Brema, 6-7 luglio 1978

Bruxelles, 4-5 dicembre 1978

Parigi, 12-13 marzo 1979

Strasburgo, 21-22 giugno 1979

Dublino, 29-30 novembre 1979

Lussemburgo, 27-28 aprile 1980

Venezia, 12-13 giugno 1980

Bruxelles, 20-21 marzo 2003

Salonicco, 19-20 giugno 2003

Bruxelles, 16-17 ottobre 2003

Bruxelles, 12 dicembre 2003

Bruxelles, 25-26 marzo 2004

Bruxelles, 17-18 giugno 2004

Bruxelles, 4-5 novembre 2004

Bruxelles, 16-17 dicembre 2004

Bruxelles, 22-23 marzo 2005

Bruxelles, 16-17 giugno 2005

Bruxelles, 15-16 dicembre 2005

Bruxelles, 23-24 marzo 2006

Bruxelles, 15-16 giugno 2006

Bruxelles, 14-15 dicembre 2006

Bruxelles, 8-9 marzo 2007

Bruxelles, 21-22 giugno 2007

Bruxelles, 14 dicembre 2007

Bruxelles, 13-14 marzo 2008

Bruxelles, 19-20 giugno 2008

Pubblicazioni e documenti ufficiali dell'UE:

Gazzette ufficiali 1957-2007

Rapporti generali 1957-2007

Bollettini 1957-2007

Supplemento al Bollettino CE 12-68

Supplemento al Bollettino CE 11-72

Supplemento al Bollettino CE 1-74

Supplemento al Bollettino CE 4-74

Supplemento al Bollettino CE 5-74

Supplemento al Bollettino CE 1-75

Resolution of the Foreign Ministers of the ECSC at the Messina Conference, 2 January 1955

Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères (Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messina), Bruxelles, 21 avril 1956

Memorandum sur la politique énergétique, 25 June 1962, (ECSC, Luxembourg, August 1962)

Action Programme of the Community for the Second Stage (Commission of the European Communities, Brussels, October 1962)

Etudes sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne (Luxembourg, December 1962)

Debate on Community Energy policy continues, "European Community", VI (1963), pp. 10-11

Protocol d'accord relatif aux problèmes énergétiques, Journal officiel des Communautés Européennes, 30 April 1964

First illustrative Programme for the European Atomic Energy Community, (EAEC, Brussels, 1966)

Memorandum on the Coal Production Target for 1970 and on Coal Policy, 15th General Report ECSC (1967). Sections 89-91

Première orientation pour une politique énergétique communautaire, Commission of the European Communities, Brussels, 1968

Programma di ricerche a medio termine – Carbone trasmesso dalla Commissione al Consiglio il 22.7.1968

Relazione sulla politica nucleare della Comunità presentata dalla Commissione al Consiglio il 9 ottobre 1968

Proposta di programma pluriennale di ricerche e d' insegnamento trasmessa dalla Commissione al Consiglio il 9.10.1968

Aspetti sociali della politica carboniera (nel quadro di una politica energetica comunitaria), Addendum al Supplemento del Bollettino n.12-1968 delle Comunità europee, Bruxelles, 1968

Investments in the Community's Coal and Steel Industries: Situation on 1 January 1971, Luxembourg, July 1971

Les problèmes et les moyens de la politique de l'énergie pour la période 1975-1985, Com (72) 1201 (Brussels, 1972)

General situation of the coal market – Estimates for 1972, OJ No. C 40, 24 April 1972

Necessary progress in Community energy policy, Bulletin of the European Communities (1972), Supplement 11/72

Guidelines and Priority Activities under the Community Energy Policy, SEC(73) 1481 (April 1973)

La conjuncture energetique dans la Communaute:situation 1972 – perspectives 1973, SEC(73) 1289 final (Brussels, 1973)

Problems in the Energy Sector, Com(74)20 (Brussels, January 1974)

Measures to be adopted in consequence of the present energy crisis in the Community, Com(74)40 (Brussels, January 1974)

Towards a new energy policy for the European Community, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/74, Brussels, 1974

Council Regulation 1729/76 concerning the communication of information on the state of the Community's energy supplies, O.J. 1976, L.198/1, repealing and replacing the original Reg. 293/74

Medium term guidelines for coal 1975-1985, Com(74)1860 (Brussels, 1974)

Community action programmes and draft Council resolution on the rational utilisation of energy, Com(74)1950 (Brussels, 1974)

Community energy policy objectives for 1985, Com(74)1960 (Brussels, 1974)

Community policy in the hydrocarbon sector, Com(74)1961 (Brussels, 1974)

Support to common projects for hydrocarbon exploration, Com(74)1962 (Brussels, 1974)

Towards a Community nuclear fuel supply policy, Com(74)1963 (Brussels, 1974)

Measures to be taken in the event of oil supply difficulties, Com(74)1964 (Brussels, 1974)

Medium term guidelines for the electricity sector, Com(74)1970 (Brussels, 1974)

Energia per l'Europa: ricerca e sviluppo (comunicazione presentata dalla Commissione al Consiglio il 5 aprile 1974), Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 5/74, Bruxelles, 1974

Approvvigionamento di materie prime della Comunità (comunicazione della Commissione al Consiglio trasmessa il 7 febbraio 1975), Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 1/75, Bruxelles, 1975

Community financing of energy policy (Brussels, 1975)

Main foci of a policy for the development of energy resources in the Community and within the larger framework of international cooperation, Com(75)310 (Brussels, 1975)

Council Directive 75/339, O.J. 1975, L153/5 on maintenance of minimum stocks of crude oil and/or petroleum products at power stations

Council Directive 75/404, O.J. 1975, L178/24 on restriction of the use of natural gas in power stations

Council Directive 75/405, O.J. 1975, L178/26 on the restriction of the use of petroleum products in power stations

Implementation of the Energy Policy Guidelines, Com(75)691 (Brussels, 1976)

Council Recommendation 76/492 on the rational use of energy by promoting thermal insulation of buildings

Council Recommendation 76/493 on rational use of energy in the heating systems of existing buildings

Council Recommendation 76/494 on the rational use of energy consumed by road vehicles

Council Recommendation 76/495 on rational use of energy for urban passenger transport

Council Recommendation 76/496 on the rational use of energy for electrical household appliances

Report on the achievement of the Community energy policy objectives for 1985, Com(76)9 (Brussels, 1976)

Community Energy Policy, Com(76)508 (Brussels, 1976)

Council Recommendations 77/712 on the regulation of space heating, the production of domestic hot water and the metering of heat in new buildings

Council Recommendations 77/713 on the rational use of energy in industrial undertakings

Council Recommendations 77/714 on the creation in the Member States of advisory boards or committees to promote combined heat and power production and the exploitation of residual heat

Direttiva 79/530/EEC, sulle indicazioni attraverso l'etichettatura dei consumi energetici degli elettrodomestici

Commission of the European Communities, The Energy situation in the Community: situation 1979; outlook 1980, Brussels, 1980

The Energy Situation in the Community, Com(81) 60 final

Review of Energy Policy Objectives for 1990, Com(81) 64 final

The Development of an Energy Strategy for the Community, COM (81) 540 final

Community Energy Strategy, Progress and Guidelines for Future Action, Com(83) 305 final

de Carmoy G. and Brondel G., L'Europe de l'énergie – Objectif 1992 et perspectives 2010, CEE, Bruxelles, 1991

Direttiva 94/2/EC, sull'etichettatura dei frigoriferi, dei congelatori e delle loro combinazioni

Direttiva 96/92/EC, sulla graduale apertura del mercato dell'elettricità

Direttiva 98/30/EC, sulla graduale apertura del mercato del gas

Commission's Green Paper on security of energy supply, European Commission, 2000

Direttiva 2002/91/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002, sulle performance energetiche degli edifici, G.U. L001 del 4.1.2003

Direttiva 2003/54/EC che stabilisce le regole comuni per la generazione, la trasmissione e la distribuzione di elettricità. Fornisce le regole per l'organizzazione ed il funzionamento del settore elettrico, per l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili alle gare d'appalto e al rilascio delle autorizzazioni, nonché il funzionamento dei sistemi

Direttiva 2003/55/EC che stabilisce invece le regole comuni per lo stoccaggio, la trasmissione, la fornitura e la distribuzione di gas naturale. Fornisce regole dettagliate sul funzionamento e l'organizzazione del settore del gas naturale, incluso il gas naturale liquefatto (LNG), il biogas, il gas prodotto da biomassa e gli altri tipi di gas. Fornisce anche le regole per l'accesso al mercato, i criteri e le procedure da applicare alle gare d'appalto, al rilascio delle licenze per la trasmissione, lo stoccaggio, la fornitura e la distribuzione del gas naturale, nonché sul funzionamento del sistema

Direttiva 2003/87/EC, OJ 2004, L275. Dal 2005 tutti gli impianti che svolgono una delle attività elencate nell'Allegato I alla Direttiva (attività nel settore energetico, produzione e lavorazione del ferro e dell'acciaio, industria minerarie e industria della lavorazione della pasta di legno e della carta) e che emettono particolari gas serra associati alla loro attività, devono essere in possesso di un permesso apposito emesso dalle autorità competenti

Direttiva 2005/32/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005, che stabilisce un quadro di riferimento per la definizione dei requisiti dell'eco-design dei prodotti che consumano energia, e che ha emendato la Direttiva del

Consiglio 94/42/EEC e le Direttive 96/57/EC e 200/55/EC del Parlamento europeo e del Consiglio

Direttiva 2006/32/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, sull'efficienza energetica di fine ciclo e i servizi energetici, che sostituisce la Direttiva del Consiglio 93/76/EEC

Eurostat, *Statistical aspects of the energy economy in 2005*, "Statistics in focus", No.13, 2006

European Environmental Agency, *Energy and environment in the European Union – Tracking progress towards integration*, EEA Report No.8/2006

European Environmental Agency, *The European Community's Initial Report Under the Kyoto Protocol*, Technical Report No.10/2006, Copenhagen, 2006

European Transmission System Operators, *An Assessment of the Interconnected European Power Systems, 2008-2015*, Brussels, 2006

European Commission, *Implementation Report on Electricity and Gas EU Regulatory Framework*, Brussels, 2006

Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition

European Commission, *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1

European Commission, *Report on Energy Sector Inquiry*, Brussels, 2007

European Commission, *The State and Prospects of European Energy Research. Comparison of Commission, Member and Non-Member States' R&D portfolios*, Brussels, 2007

Energy Council, *Council Conclusions on Energy Policy for Europe*, 15th February 2007

Alario J. et al., *An efficient, sustainable and secure supply of energy for Europe: global and european policy perspectives*, European Investment Bank Conference on Economics and Finance, Luxembourg, 2007

Publicazioni ufficiali di Organismi internazionali:

United Nations, *The Price of Oil in Western Europe*, Geneva, March 1955

Armand L., *Quelques aspects du problème européen de l'Énergie*, OEEC, Paris, July 1955

OEEC, *L'Europe face à ses besoins croissants en Énergie*, Paris, May 1956

Oil – the outlook for Europe (OEEC, Paris, September 1956)

Implications and lessons of the Suez crisis (OEEC, Paris, January 1958)

Institut Economique et Juridique de l'énergie, *Le rôle du prix de l'énergie dans l'expansion économique*, (unpublished paper, Université de Grenoble, 1961)

Hintermayer F., *Economic problems in the operation of integrated power transmissions systems in Europe*, World Power Conference Proceedings, Tokyo, October 1966, pp.7-28

White Paper on Fuel Policy in the United Kingdom, Fuel Policy, Cmd 3438 (HMSO, London, 1967)

Meadows D.H. et al., *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of Mankind* (1972)

Energy Information Administration, *U.S. Crude Oil, Natural Gas and Natural Gas Liquids Reserves*, Annual Report, DOE/EIA-0216, Washington, 2004

Conway P. and Nicoletti G., *Product market regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights*, OECD Economics Department Working Paper N.530, 2006

Organisation for Economic Cooperation and Development / International Energy Agency, *World Energy Outlook 2006*, Paris, 2006

Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity, *System Adequacy Forecasts, 2006-2015*, Brussels, 2006

Henningsen J., *Rising to the energy challenge: key elements for an effective EU strategy*, Issue Paper No.5, EPC, Brussels, 2006

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Geneva, 2007

Volumi

Britten L., *L'Europa di cui abbiamo bisogno*, Longanesi, Milano 1994

Byrne J. and Rich D., *Energy and environment – The policy challenge*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1992

Caffarena A., *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna, 2001

Chabod F., *Storia dell'idea di Europa*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1989

Château B. and Lapillone B., *Energy demand: facts and trends: a comparative analysis of industrialised countries*, Vienna, 1982

Daintith T. and Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*; Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

Di Comite L. a cura di, *Integrazione politica ed integrazione economica nel bacino mediterraneo*, Cacucci, Bari, 1999

Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2001

Faini R. e Barba G. a cura di, *Nuove prospettive per la cooperazione allo sviluppo: i processi di integrazione economica e politica con i paesi del Mediterraneo*, Bologna, Il Mulino, 1997

Fauri F., *L'integrazione economica europea (1947-2006)*, Il Mulino, Bologna, 2006

Formigoni G., *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea (1815-1992)*, Il Mulino, Bologna, 2000

Gilbert M., *Storia politica dell'integrazione europea*, GLF editori Laterza, Roma-Bari, 2005

Goldschmidt B., *Les Rivalités Atomiques, 1939-1966*, Fayard, 1967

Gozi S., *Il governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000

Horváth Z., *Handbook on The European Union*, Second Edition in English, HVG-ORAC, Budapest, 2005

Ilzkovitz F., *European integration and the functioning of product markets*, edited by Adriaan Dierx, Fabienne Ilzkovitz, Khalid Sekkat Cheltenham, Edward Elgar, 2004

Jensen W.G., *Energy in Europe, 1045-1980*, G.T. Foulis, London, 1967

Jensen W.G., *Nuclear Power*, G.T. Foulis, London, 1967

Khader B., *Le partenariat euro-mediterraneen: apres la Conference de Barcelone*, L'Harmattan, Paris-Montreal, 1997

Leggett J., *Half gone – Oil, gas, hot air and the global energy crisis*, Portobello Books, London, 2005

- Lucas N., *Energy and the European Communities*, Publ. for the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1977
- Mammarella G. e Cacace P., *Le sfide dell'Europa*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999
- Molle W., *The economics of european integration theory, practice, policy*, Aldershot, UK, edited by Willem Molle, Ashgate, Burlington, USA, 2006
- Olivi B., *L'Europa difficile: Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Odell P.R., *Oil and World Power*, Pelican, 1970
- Pierce W., *Economics of the energy industries*, Wadsworth, Belmont, 1986
- Polack J.G., *Euratom*, Oceana Publications, New York, 1964.
- Rifari T., *The Pricing of Crude Oil*, Praeger, 1974
- Röller L.H., Delgado J., Friederiszick H.W., *Energy: choices for Europe*, Bruegel blueprint series 1, Brussels, 2007
- Spinelli D.B., *L'énergie dans l'Europe des six: fondements d'une politique énergétique commune*, Paris, 1965
- Stern N., *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006
- Swann D., *The Economics of the Common Market*, Penguin, 1975
- Viola P., *Storia moderna e contemporanea, Volume quarto, Il Novecento*, Giulio Einaudi editore, Torino, 2000

Articoli

Cagiati A., *La carente autonomia strategica europea*, in “Rivista di studi politici internazionali”, Firenze, ottobre-dicembre 2000

Caraffa R., *Principes d'une coordination internationale des politiques énergétiques*, “Revue française de l'énergie”, 186 (1967), pp.2-7.

Dehousse F., *Towards a Real New Energy Policy for the European Union? The 2007 Challenge*, in Dehousse F., Andoura S., Dehin R., Van Hecke K., Bekkhus N., *Towards a Real European Energy Policy?*, “Studia diplomatica 2007”, v. 60, n. 2, 1-227, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2007

Denton G., *How can the EEC help to solve the Energy problem?*, “The Three Banks Review”, 129 (1981), pp. 35-48

Desprairies P., *L'europe et son petrole quotidien: hier, aujourd'hui et demain*, “Revue française de l'énergie”, 202 (1968), pp. 483-96

Di Paola G., *L'Europa, l'autonomia strategica e il partenariato*, in “Affari Esteri”, Anno XXXVII, n.139, estate 2003

Duncan A. and Hassan J.A., *Energy price convergence in the European Community, 1960-1982*, “Applied Economics”, 20 (1988), pp.73-9

Editorial comment, *Energy analysis – a verdict awaited*, “Energy Policy”, 3 (1975), pp.266-7

Ferraris L.V., *Per l'Europa una politica estera comune con il nucleare*, in “Affari Esteri”, Anno XXXII, n.120, ottobre 1998

Georgescu-Roegen N., *Energy and economic myths*, “Southern Economic Journal”, 41 (1975), pp. 347-81

Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in "Journal of European Economic History", 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176

Hassan J.A. and Duncan A., *The role of Energy supplies during Western Europe's Golden Age, 1950-1972*, "Journal of European Economic History", 18 (1989), pp.479-508

Iannuzzi G., *La Cooperazione Politica Europea*, in "Rivista di studi politici internazionali", Anno LVI, n.1 gennaio-marzo, Firenze

Joskow P., *Supply security in competitive electricity and natural gas markets*, prepared for "Beesley Lecture", London, 25th October 2005

Krenz J.H., *Energy and the economy: an interrelated perspective*, "Energy", 2 (1975), pp. 115-30

Neven D.J. and Röller L.H., *Consumer surplus vs. welfare standard in a political economy model of merger control*, "International Journal of Industrial Organization", 23, pp. 829-848, 2005

Odell P.R., *Europe and the Cost of Energy – Nuclear Power or Oil and Gas*, "Energy Policy", June 1976

Ortis A., *Verso un mercato unico europeo dell'energia: l'impegno internazionale dei regolatori europei e dell'autorità italiana per lo sviluppo dei sistemi energetici*, in "La Comunità internazionale", 2007, v.62, n.3, pag. 433-439

Peyret H., *Le tabou énergie*, "L'économie", 1122 (1970), pp.19-24

Prodi R. and Ciô A., *The oil crisis in perspective: energy*, "Daedalus", 10 (1975), pp.91-111

Rieben H., *Euratom, nécessité vitale et urgent pour la France et pour l'Europe*, "Revue Economique et Sociale", Lausanne, January 1957

Taylor E. and Davy W.G., *Energy in Western Europe*, "Energy Policy", 12 (1984), pp. 409-422

Siti internet consultati

<http://www.europa.eu.int> (ottobre 2008)

<http://eur-lex.europa.eu> (ottobre 2008)

<http://europa.eu/rapid/searchAction.do> (ottobre 2008)

<http://www.equilibri.net> (ottobre 2008)

<http://www.isig.it> (ottobre 2008)

<http://www.limesonline.com> (ottobre 2008)

<http://www.ilmulino.it> (ottobre 2008)

<http://www.governo.it> (ottobre 2008)

<http://www.esteri.it> (ottobre 2008)

ALLEGATI

ALLEGATO 1:

Table 1
EUROPEAN COMMUNITY^a: ENERGY IMPORTS, 1950-1984

Year	Net Imports (m.t.c.e.) ^c	Import Dependency ^b (%)	Year	Net Imports (m.t.c.e.)	Import Dependency (%)
1950	37,598	7.9	1975	694,782	61.3
1955	118,693	19.8	1980	694,718	56.2
1960	212,879	31.6	1981	547,803	46.6
1965	432,804	51.2	1982	530,786	46.3
1970	705,528	65.8	1983	549,569	42.6
1972	765,518	67.1	1984 ^d	587,714	42.7
1974	793,661	67.3	1985 ^d	570,857	39.9

a. The nine.

b. import dependency = (X-M, minus bunkers) divided by gross inland consumption.

c. m.t.c.e. = million tons coal equivalent.

d. estimated.

Sources: U.N., *Energy Yearbooks*, various; 'Energy Markets in the European Community'.

Table 2
EUROPEAN COMMUNITY^a: STRUCTURE OF PRIMARY ENERGY CONSUMPTION 1950-1980
(percentage shares of total)

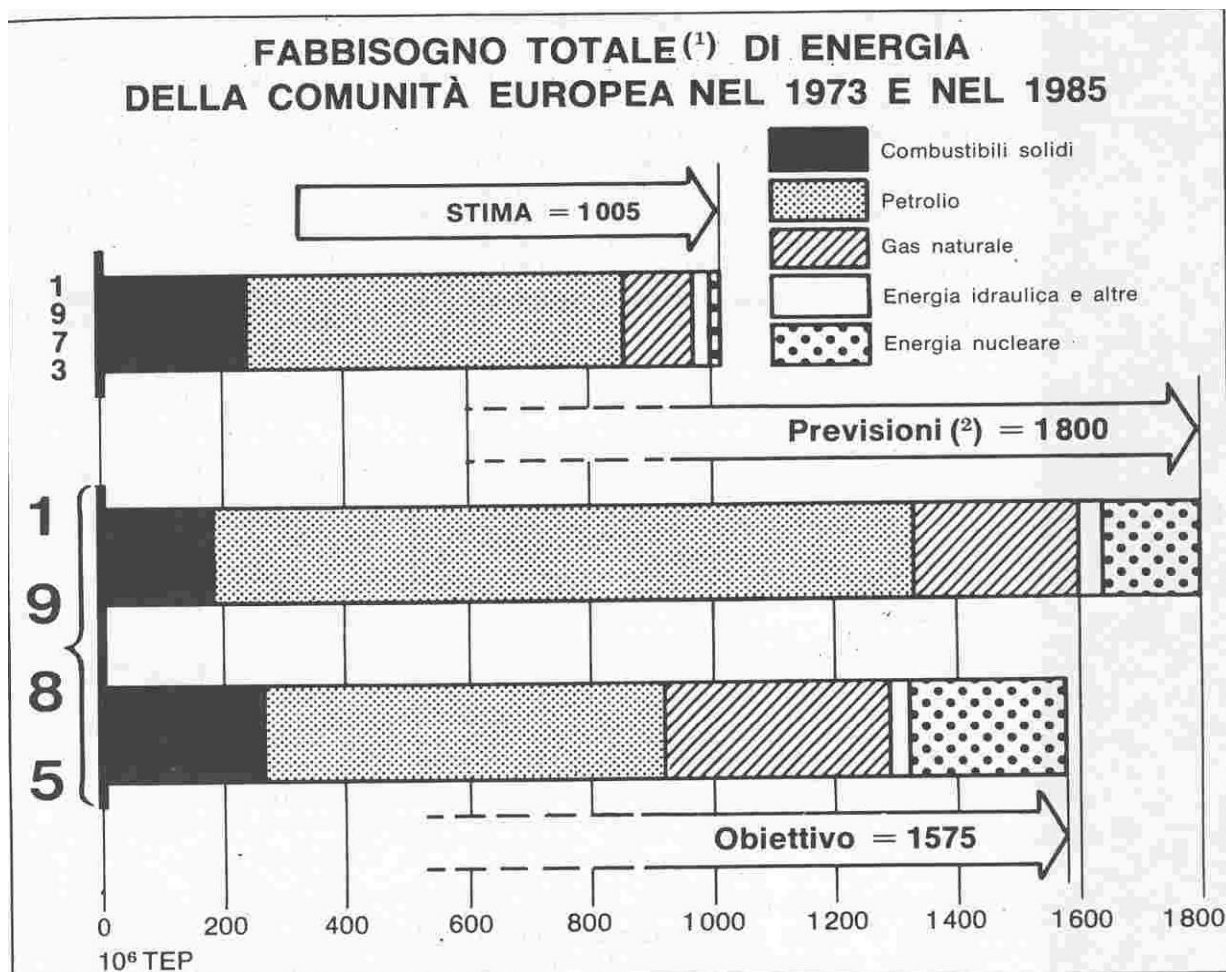
Year	Solid Fuels	Liquid Fuels	Natural Gas	Primary Electricity
1950	87.8	10.6	0.2	1.3
1955	81.3	16.2	1.0	1.5
1960	68.1	27.8	2.0	2.0
1965	51.4	43.6	2.9	2.1
1970	34.4	54.7	8.9	2.0
1975	25.5	52.6	19.5	2.5
1980	26.0	49.6	21.1	3.2

a. The nine member states.

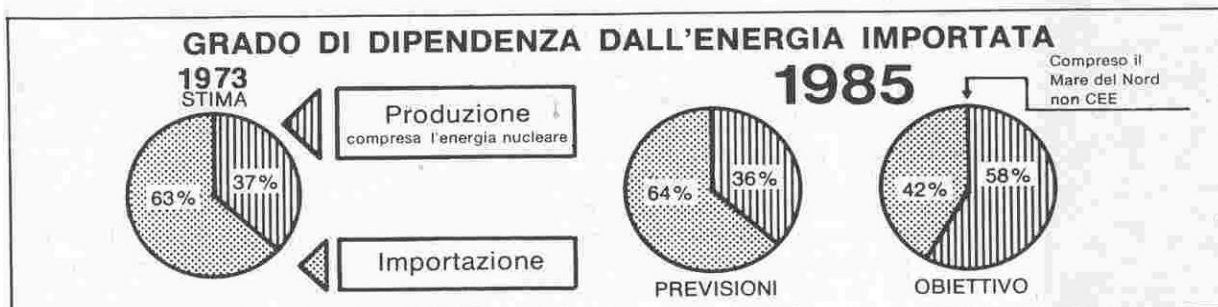
Sources: U.N., *Energy Yearbooks*, various.

Fonte: Hassan J.A. and Duncan A., *Integrating Energy: the Problems of Developing an Energy Policy in the European Communities, 1945-1980*, Manchester Metropolitan University, in "Journal of European Economic History", 1994, v. 23, n. 1, p. 159-176.

ALLEGATO 2:



(¹) consumo interno + esportazioni + bancheraggi
 (²) sulla base delle condizioni del mercato alla fine del 1972



Fonte: Supplemento al Bollettino CE 4-74.

ALLEGATO 3:

Fabbisogno totale di energia primaria nel 1985⁽¹⁾ — Comunità europea⁽²⁾

	1973 (stime)		1985 (previsioni iniziali)		1985 (obiettivi)	
	Mio tep. ⁽³⁾	%	Mio tep.	%	Mio tep.	%
Combustibili solidi	227	22,6	175	10	250	16
Petrolio	617	61,4	1 160	64	655	41
Gas naturale	117	11,6	265	15	375	24
Energia idroelettrica e varie	30	3,0	40	2	35	2
Energia nucleare	14	1,4	160	9	260	17
Totale	1 005	100	1 800	100	1 575	100

⁽¹⁾ Consumo interno + esportazioni + bancheraggio.

⁽²⁾ Supplemento 4/74 — Boll. CE; le previsioni iniziali sono state ricavate dalle « Previsioni della domanda di energia primaria nella Comunità (1975-1980-1985) » e completate da una stima effettuata nel gennaio 1973 per i nuovi Stati membri.

⁽³⁾ Tonnellate di equivalente petrolio.

Bilancio energetico per il 1985⁽¹⁾ (in base all'origine)

	1973 (stime)		1985 (previsioni iniziali)		1985 (obiettivi)	
	Mio tep.	%	Mio tep.	%	Mio tep.	%
Produzione ⁽²⁾	370	37	640	36	915	58
Importazioni	635	63	1 160	64	660 ⁽³⁾	42
Totale	1 005	100	1 800	100	1 575	100

⁽¹⁾ Fabbisogno totale della Comunità (consumo interno + esportazioni + bancheraggi).

⁽²⁾ Compresa l'energia nucleare.

⁽³⁾ Compreso il Mare del Nord non CEE (= da 50 a 100 milioni di tep. o da 3 a 6 % del totale).

Fonte: Supplemento al Bollettino CE 5-74

ALLEGATO 4:

Bilan global d'énergie de la Communauté à Six

A. Besoins				B. Couverture des besoins			
en millions de tec	1971	1972	1973	en millions de tec	1971	1972	1973
1. Consommation intérieure	858,82	894,69	941,12	1. Ressources intérieures	335,90	348,39	359,80
combustibles solides	204,05	189,53	186,21	combustibles solides	186,08	175,67	166,40
combustibles liquides	520,86	546,81	573,17	combustibles liquides	18,61	18,57	18,57
gaz naturel (1)	90,59	110,42	127,98	gaz naturel	90,44	109,03	124,05
électricité primaire (1)	43,32	47,93	53,77	électricité primaire	40,77	45,12	50,78
2. Exportations	82,07	86,55	86,57	2. Importations	661,57	683,65	716,35
combustibles liquides	75,06	79,65	80,15	combustibles solides	28,34	27,94	30,85
3. Livraisons à la Communauté (p.m.)	(107,71)	(112,80)	(120,36)	combustibles liquides	627,32	648,16	675,75
combustibles solides	(25,36)	(23,41)	(21,28)	gaz	0,69	2,17	4,58
combustibles liquides	(59,43)	(58,45)	(58,79)	électricité	5,22	5,38	5,15
gaz	(19,25)	(26,81)	(36,26)	3. Réceptions en provenance de la Communauté (p.m.)	(109,56)	(113,10)	(120,69)
électricité	(3,67)	(4,13)	(4,03)	combustibles solides	(25,48)	(23,41)	(21,28)
4. Soutes	38,93	40,27	41,00	combustibles liquides	(60,87)	(58,45)	(58,79)
5. Variations des stocks (transformat. + consommateur)	+ 3,81	+ 0,95	-	gaz	(19,29)	(26,81)	(36,26)
6. Ecart de fermeture	+ 1,63	- 0,24	- 0,27	électricité	(3,92)	(4,43)	(4,36)
7. Besoins totaux	985,26	1022,22	1068,42	4. Variations des stocks (Producteurs et importateurs)	- 12,21	- 9,82	- 7,71
				5. Couverture des besoins	985,26	1022,22	1068,42

(1) Y compris solde du commerce extérieur

Bilan global d'énergie de la Communauté à Neuf

A. Besoins				B. Couverture des besoins			
en millions de tec	1971	1972	1973	en millions de tec	1971	1972	1973
1. Consommation intérieure	1198,03	1237,04	1312,65	1. Ressources intérieures	506,85	501,75	544,56
combustibles solides	333,58	300,15	303,16	combustibles solides	320,98	283,35	295,77
combustibles liquides	694,26	732,86	772,34	combustibles liquides	18,91	18,85	18,86
gaz naturel (1)	114,47	143,01	168,93	gaz naturel	113,22	140,47	163,84
électricité primaire (1)	55,72	61,02	68,22	électricité primaire	53,74	59,08	66,09
2. Exportations	85,57	90,81	91,13	2. Importations	858,15	886,70	935,59
combustibles liquides	77,87	83,09	83,43	combustibles solides	33,18	34,08	33,67
3. Livraisons à la Communauté (p.m.)	138,58	143,00	151,91	combustibles liquides	818,11	844,00	891,11
combustibles solides	28,47	25,74	24,13	gaz	1,79	3,31	5,73
combustibles liquides	86,77	85,83	87,01	électricité	5,07	5,31	5,08
gaz	19,25	26,81	36,26	3. Réceptions en provenance de la Communauté (p.m.)	140,45	143,29	152,23
électricité (2)	4,09	4,62	4,51	combustibles solides	28,62	25,74	24,13
4. Soutes	48,10	49,59	50,77	combustibles liquides	88,20	85,83	77,01
5. Variations des stocks (transformat. + consommateur)	10,69	1,97	-	gaz	19,29	26,81	36,26
6. Ecart de fermeture	6,78	- 2,93	3,16	électricité	4,34	4,91	4,85
7. Besoins totaux	1349,17	1376,48	1457,70	4. Variations des stocks (Producteurs et importateurs)	- 15,83	- 11,97	- 22,43
				5. Couverture des besoins	1349,17	1376,48	1457,72

(1) Y compris solde du commerce extérieur

(2) + Autres produits primaires

Fonte: La conjoncture énergétique dans la Communauté: situation 1972 – perspectives 1973, SEC(73) 1289 final (Brussels, 1973).

ALLEGATO 5:

Figure 1.1.1: Gross inland consumption by fuel

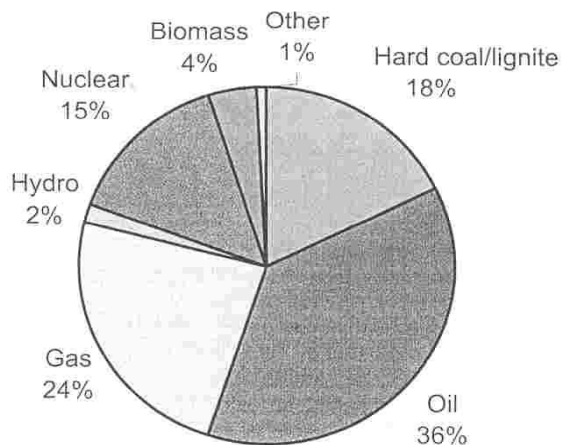


Figure 1.1.5: Natural gas use by sector

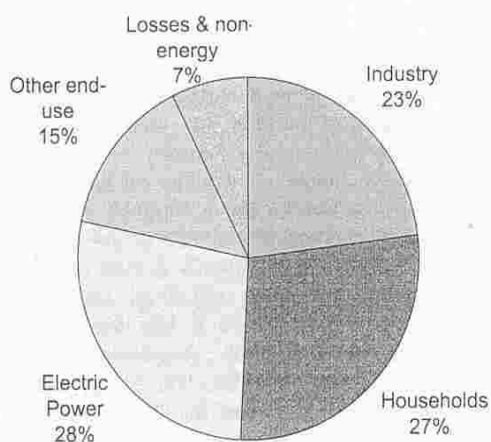
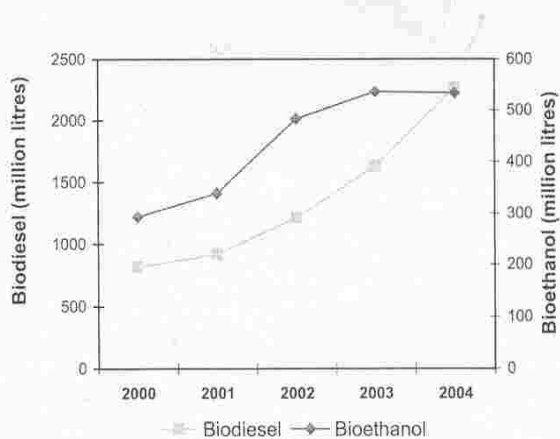


Figure 1.1.6: EU-15 biofuels productions



Fonte: Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition.

ALLEGATO 6:

Figure 1.1.7: Petroleum products use by sector

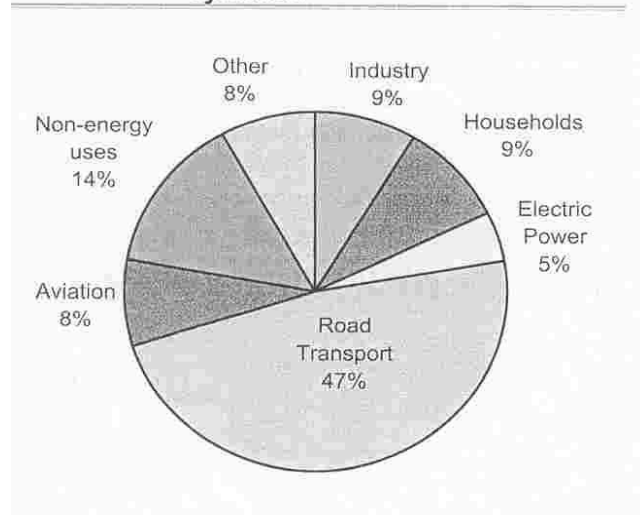
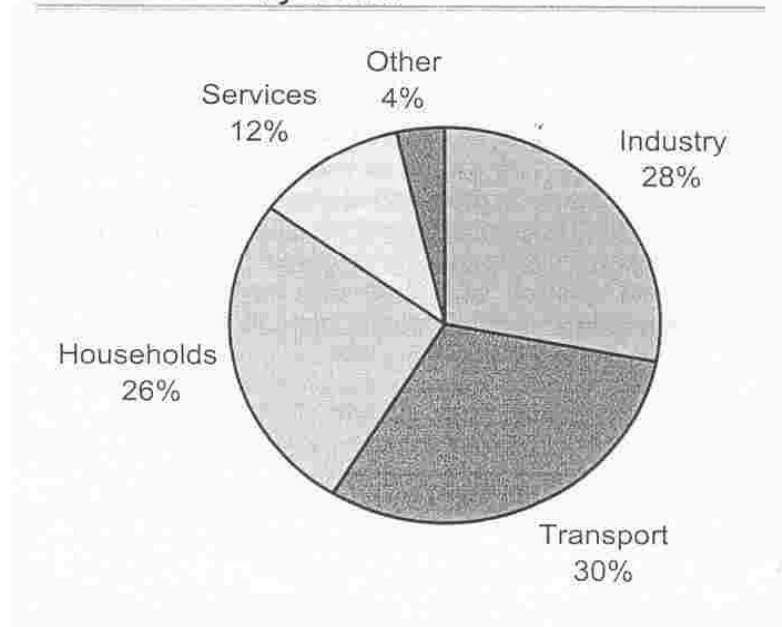


Figure 1.1.8: Final energy consumption by sector



Fonte: Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition.

ALLEGATO 7:

Figure 3.8: Primary energy production 1990-2004, EU-25 (1990=100)

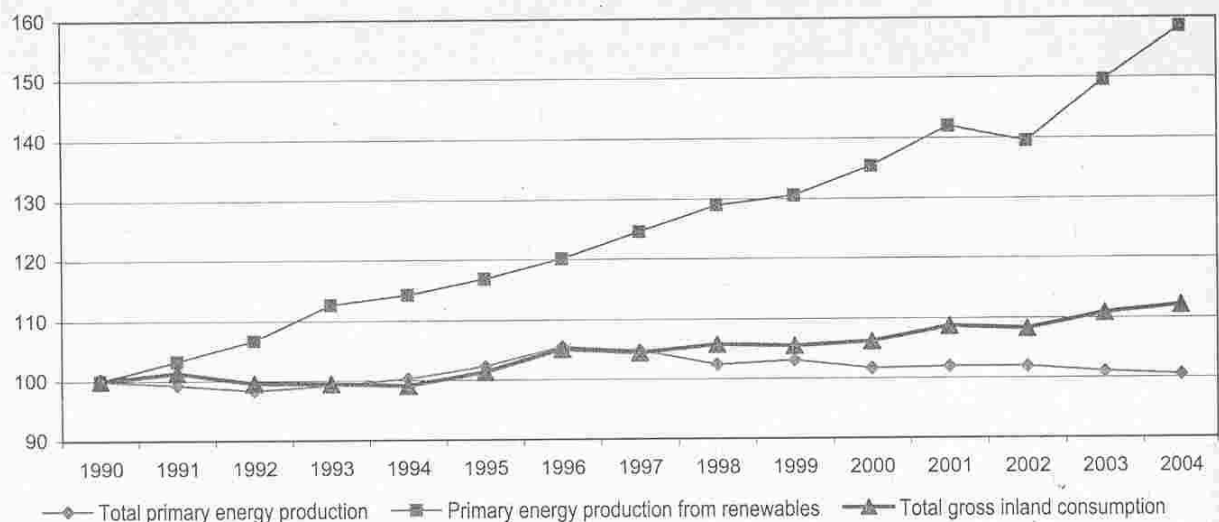
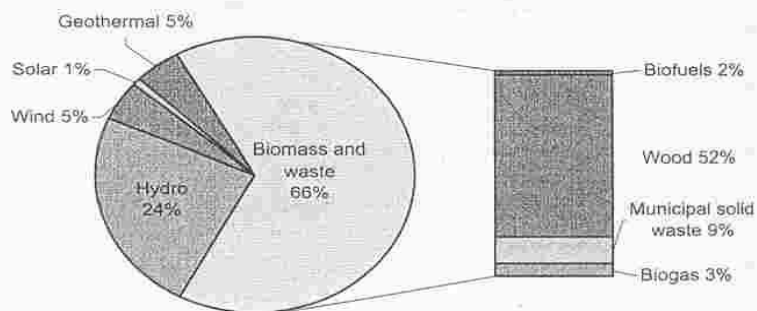


Figure 3.10: Primary energy production from renewable energy sources - breakdown by individual source, 2004, EU-25



Fonte: Eurostat, *Panorama of energy: energy statistics to support EU policies and solutions*, Eurostat statistical books, 2007 edition.

ALLEGATO 8:

Annex 2: The advantages and disadvantages of different sources of electrical energy

Energy sources	Technology considered for the cost estimate	2005 Cost (€/MWh)	Projected Cost 2030 (€ / MWh with €20-30/tCO ₂)	GHG emissions (Kg CO ₂ eq/MWh)	EU-27 Import dependency		Efficiency	Fuel price sensitivity	Proven reserves / Annual production
					2005	2030			
Natural gas	Open cycle gas turbine	45 - 70	55 - 85	440	57%	84%	40%	Very high	64 years
	CCGT (Combined Cycle Gas Turbine)	35 - 45	40 - 55	400			50%	Very high	
Oil	Diesel engine	70 - 80	80 - 95	550	82%	93%	30%	Very high	42 years
Coal	PF (Pulverised Fuel with flue gas desulphurisation)	30 - 40	45 - 60	800	39%	59%	40-45%	medium	155 years
	CFBC (Circulating fluidized bed combustion)	35 - 45	50 - 65	800			40-45%	medium	
	IGCC (Integrated Gasification Combined Cycle)	40 - 50	55 - 70	750			48%	medium	
Nuclear	Light water reactor	40 - 45	40 - 45	15	Almost 100% for uranium ore		33%	low	Reasonable reserves: 85 years
Biomass	Biomass generation plant	25 - 85	25 - 75	30	nil		30 - 60%	medium	Renewable available
Wind	On shore	35 - 175	28 - 170	30			95-98%	nil	
	Off shore	50 - 170	50 - 150	10			95-98%		
Hydro	Large	25 - 95	25 - 90	20			95-98%		
	Small (<10MW)	45 - 90	40 - 80	5 ₂₆			95-98%		
Solar	Photovoltaic	140 - 430	55 - 260	100	/				

Fonte: European Commission, *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1.

ALLEGATO 9:

Annex 3: The advantages and disadvantages of different energy sources for heating

Energy sources		EU-25 market share by energy source	Market price (€/toe)	Lifecycle cost (€/toe)	GHG emissions (t CO ₂ eq/toe)	EU-27 import dependence	
						2005	2030
Fossil fuels	Heating gas oil	20%	525 (€0.45/l)	300-1300	3.1	82%	93%
	Natural gas	33%	230 – 340 (€20-30/MWh)		2.1	57%	84%
	Coal	1.8%	70 (€100/tce)		4	39%	59%
Biomass	Wood chips	5.7%	280	545-1300	0.4	0	?
	Pellets		540	630-1300	0.4	0	?
Electricity		31%	550 - 660 (€50-60/MWh)	550 - 660	0 to 12	<1%	?
Solar		0.2%	/	680-2320	Very low	0	0
Geothermal		0.4%	/	230-1450	Very low	0	0

Annex 4: The advantages and disadvantages of different energy sources for road transport

	Market price (€/toe)	CO ₂ emissions (t CO ₂ /toe) ³²	Import dependence	
			2005	2030
Petrol and diesel	398-582 ³³	3.6-3.7	82%	93%
Natural gas	230-340 (NB: requires a specially adapted vehicle and a dedicated distribution system)	3.0	57%	84%
Domestic biofuel	609-742	1.9-2.4	0%	0%
Tropical bio-ethanol	327-540	0.4	100%	100%
Second-generation biofuel	898-1 109	0.3-0.9	/	15%

³² Figures given for biofuels are those for the cheapest production techniques.

³³ Assuming oil price of \$48/barrel and \$70/barrel respectively.

Fonte: European Commission, *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1.

