

Aspen Energy Forum

Una politica energetica europea: priorità per la Presidenza italiana*

Premesse

- Una vera politica energetica unitaria per la UE – una “Unione dell’Energia” – contribuirebbe ad affrontare sfide essenziali per l’Europa, raggiungendo obiettivi collegati fra loro. Mettere in comune risorse-chiave che sono alla base della crescita economica era l’idea centrale su cui furono costruite le Comunità Europee originarie, e rimane valida oggi quanto lo era negli anni ’50 del secolo scorso. Oggi, l’obiettivo di questi sforzi congiunti è molteplice: integrare le economie nazionali del continente rendendo l’Europa più efficiente come area economica; aumentare sia la competitività che la sostenibilità complessiva dei sistemi economici; e rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti attraverso una politica congiunta verso i fornitori esterni e una migliore integrazione del mercato interno. In breve: sicurezza, competitività, sostenibilità sono i tre obiettivi di una Unione dell’energia.
- Il grande rallentamento che – in gradi diversi – ha colpito i paesi-membri della UE dal 2008 in poi, richiede uno sforzo coordinato e prolungato nel tempo per accrescere la competitività: una politica energetica efficiente è una componente essenziale di tale sforzo (in particolare nei settori manifatturiero e dei trasporti).
- Una politica energetica unitaria può costituire un nuovo inizio per la UE in una fase in cui il sistema globale sta sperimentando profondi mutamenti e l’Unione sembra avere perso il senso di marcia (mentre molti suoi cittadini si sentono preoccupati, disorientati e insoddisfatti per i benefici tangibili di quella che chiamiamo genericamente “Europa”). Una politica energetica efficace sarebbe vantaggiosa sia per il business europeo che per i consumatori europei.
- Vari fattori hanno danneggiato la credibilità e le ambizioni delle politiche europee, fra cui le tendenze centrifughe dei paesi membri e l’incoerenza iniziale tra le politiche energetiche e quelle climatiche. Più specificamente, i tre obiettivi della politica energetica – sicurezza delle forniture, competitività, sostenibilità – devono essere perseguiti in base a una strategia integrata e bilanciata. È peraltro evidente che le politiche climatiche sono e resteranno essenziali; ma potranno generare un vero impatto – e non essere uno svantaggio competitivo per le imprese europee – solo con accordi e impegni globali.

* Questo documento riflette le discussioni informali avvenute nel corso dei mesi scorsi con esponenti del governo e con alcune delle maggiori aziende del settore associate ad Aspen. Naturalmente impegna solo il nostro Istituto.

- A complicare la situazione, la UE ha finora utilizzato strumenti non adeguati: ha cercato di perseguire risultati in campo energetico attraverso le politiche sul clima e la concorrenza – dove dispone di poteri chiaramente definiti – ma ciò non è stato sufficiente e ha creato dei problemi di coerenza anche tra questi due settori di azione. Vedremo se il nuovo assetto della Commissione permetterà una governance più efficace della politica energetica europea.
- L'Italia ha l'opportunità di contribuire al salto qualitativo che la UE nel suo complesso deve compiere, passando da una serie di politiche energetiche frammentate a una politica comune. Gli ostacoli sono ben noti ma la logica di questo salto di qualità dovrebbe essere altrettanto evidente. Perciò, porre quantomeno le basi concettuali di una "Unione dell'Energia" è realmente possibile nell'arco del Semestre italiano, compiendo ulteriori progressi (dopo i Consigli iniziali) negli ultimi mesi.
- Creare un ampio consenso per un passo così innovativo richiede la collaborazione attiva di leader politici, del business, degli intellettuali e della società civile in senso ampio. In questo spirito, Aspen Energy Forum intende contribuire ad un processo aperto di consensus-building in consultazione con esponenti del governo e con alcune delle maggiori aziende del settore energetico e altri partner e stakeholder. In questo processo – che intendiamo continuare nel 2015 - è utile fare emergere anche le divergenze di opinione: gli interessi del business energetico, come ovvio, sono diversificati e i consumatori non si sentono sufficientemente tutelati. Sta poi anzitutto al Governo ragionare in termini di Sistema Paese e delineare le scelte che portino a sintesi la molteplicità degli interessi – come in qualunque altro settore di azione. Questo approccio – di analisi dei problemi e ricerca del consenso possibile, pur riconoscendo le inevitabili divergenze – riflette pienamente il "metodo Aspen" applicato a quello che riteniamo essere un obiettivo urgente e fondamentale.

Lo stato dell'arte

Il quadro complessivo della politica energetica a livello della UE appare contraddittorio, sebbene i dati di fondo siano sostanzialmente compresi in modo chiaro e condiviso.

Il sistema energetico europeo è attualmente caratterizzato da *overcapacity*: una capacità in eccesso che sta diventando strutturale a causa della diminuzione delle attività produttive e in ragione della transizione tecnologica in corso (oltre che dell'eccesso di investimenti nella fase precedente alla crisi). Tuttavia, i trend sia interni che esterni stanno rendendo le forniture energetiche della UE meno sicure e affidabili. Sul piano interno, la mancanza di integrazione nel sistema – che rende l'offerta più rigida – e l'assenza di un quadro regolatorio efficace impediscono all'utente finale di trarre dei vantaggi dall'attuale *overcapacity*. In altre parole, l'utilizzo delle risorse immediatamente disponibili è tutt'altro che ottimale.

Si aggiungono le crisi geopolitiche in atto nella periferia della UE (Est e Sud), che richiedono con urgenza la formulazione di un approccio strategico alle forniture e all'interdipendenza energetica. La crisi russo-ucraina ha creato nuovi incentivi all'obiettivo di integrare le politiche energetiche, ma le posizioni dei paesi-membri restano divergenti su varie questioni-chiave (inclusa la relazione con la Russia). In assenza di un accordo vero fra Ucraina e Russia, interruzioni delle forniture sono molto probabili nei mesi a venire. In Nord Africa e in Medio Oriente, le crisi successive al 2011 - a cominciare dall'implosione della Libia - mettono in forse non soltanto l'affidabilità di alcuni fornitori rilevanti nel breve termine, ma anche – fatto ancora più grave nel medio e lungo termine – la sostenibilità della forte interdipendenza regionale che è intrinseca agli accordi e ai contratti energetici.

Obiettivi da perseguire

1. Sicurezza: forniture esterne e connessioni interne

L'obiettivo generale è di riuscire ad adattare le scelte collettive della UE sulle politiche energetiche ad uno scenario internazionale in evoluzione, così da aumentare la sicurezza delle forniture. A livello globale, stanno cambiando sia la domanda (progressivo spostamento del baricentro della domanda energetica verso l'Asia) che l'offerta (impatto, fra l'altro, della "rivoluzione energetica" degli Stati Uniti). Nelle regioni che confinano con l'Unione europea, l'instabilità è assai più intensa che in passato con crisi simultanee e un alto grado di incertezza. Affidabilità delle forniture esterne e integrazione del mercato interno sono i due poli della sicurezza energetica europea.

- L'Europa sta oggi fronteggiando una doppia sfida, ad Est e a Sud: compiere progressi sulla sicurezza energetica presuppone una posizione comune verso tutti i fornitori esterni, a cominciare dalla Russia. Al tempo stesso, è necessario aumentare la diversificazione delle forniture – obiettivo che a sua volta richiede nuove e migliori infrastrutture.
- Il ruolo strategico del gas naturale, per la sicurezza energetica europea, va pienamente riconosciuto. Per due ragioni essenziali: l'uscita graduale dall'energia nucleare di alcuni paesi-membri; il basso fattore di emissione di anidride carbonica (comparato a quello dei combustibili fossili, soprattutto al carbone). Il gas ammonta a circa un quarto dell'attuale consumo energetico europeo. La produzione interna sta diminuendo, mentre la tendenza dei prezzi è al rialzo. Garantire importazioni affidabili, regolari e diversificate di gas naturale – da cui l'Ue continuerà ad essere fortemente dipendente (la stima è un aumento all'83% nel 2030, come conseguenza della diminuzione della produzione interna) – è quindi una componente decisiva della sicurezza energetica europea.
- Finora la UE ha concentrato le sue (limitate) risorse finanziarie sul sostegno a progetti infrastrutturali - i Progetti di Interesse Comune (PCIs) - nel tentativo di accrescere i flussi transfrontalieri e diversificare le rotte in arrivo. Data l'importanza di assicurare alla UE forniture regolari di gas, una quota rilevante dei 248 PCIs approvati è dedicata al trasporto e allo stoccaggio di gas. L'attuazione di tali progetti è fondamentale.
- Oleodotti e gasdotti nel quadrante meridionale aumentano la sicurezza energetica dell'intero continente europeo. La crisi in corso con la Russia non deve influenzare negativamente i progetti già esistenti. E' d'altra parte necessario – anche in chiave di diversificazione - sviluppare il corridoio meridionale dal Mar Caspio e sviluppare le connessioni dal Mediterraneo orientale verso l'Europa (con le loro ramificazioni balcaniche). Il completamento dei progetti a Sud sarà essenziale per creare una serie più equilibrata di rotte per i rifornimenti, come anche per collegare le nuove risorse nel Caspio e le nuove risorse nel Mediterraneo orientale (all'interno e all'esterno della UE).
- In questa ottica, le interconnessioni interne all'Ue assumono grande importanza: la Spagna ad esempio ha una abbondante capacità di importazione di gas naturale liquefatto (LNG) che tuttavia, nel 2013, è stata utilizzata soltanto per circa un quinto del suo potenziale. La capacità rimanente non può essere sfruttata a vantaggio degli altri paesi-membri della UE in ragione delle scarse interconnessioni (si veda sotto, punto 2). Nuove infrastrutture intra-UE potrebbero consentire l'utilizzo della capacità eccedente che resta attualmente inutilizzata, riducendo la dipendenza dalle

importazioni esterne. Ugualmente importante – sull’asse Ovest-Est - appare il potenziamento della capacità di inversione dei flussi (*reverse flows*).

- Su questo sfondo, definire un mix energetico bilanciato e competitivo per l'Europa nel suo insieme rimane una priorità cruciale. Abbiamo bisogno di modi nuovi e diversificati per acquisire il gas, così come di altre risorse, quali gli idrocarburi presenti nel territorio degli stessi paesi-membri e le energie rinnovabili. Anche l'efficienza energetica merita maggiore attenzione, assieme alla creazione di un sistema integrato di stoccaggio mediante l'armonizzazione delle regole nazionali, così da promuovere soluzioni "*market based*"; qui, come in altre aree, un approccio europeo più coeso è essenziale. E' importante tenere presente che il mix energetico europeo a livello aggregato è già molto più bilanciato di quello di qualunque singolo paese-membro - il che deve spingere a guardare con grande favore al potenziamento delle interconnessioni.
- Infine, nel contesto dei negoziati TTIP, l'energia sarà un capitolo chiave. I recenti sviluppi nel campo dello shale gas rendono il dibattito transatlantico ancora più asimmetrico che in passato, ma uno sforzo significativo della UE per formulare una politica energetica coerente sarebbe un passo importante verso un riequilibrio. Le aziende europee sono ben posizionate per competere nel settore in espansione dei sistemi energetici innovativi: sfruttare la propria massa critica come attore economico, consentirebbe alla UE di acquisire maggiore potere negoziale anche nella dimensione transatlantica. In particolare, si dovrebbe puntare a una tariffa unica europea dell'energia per i settori "energivori", in modo da rendere più efficaci le politiche di rilancio del settore manifatturiero – attualmente affidate a iniziative nazionali non coordinate e spesso incoerenti.

2. Competitività: un mercato unico europeo dell'energia

Completare il mercato interno, con l'obiettivo di creare un mercato unico europeo dell'energia - sia in termini di infrastrutture che di regole – consentirebbe di migliorare la sicurezza delle forniture e garantire un livello adeguato di competizione tra tutti gli operatori di mercato.

È necessario valutare le misure indispensabili per rendere le regole e gli incentivi più efficaci, identificando le opzioni migliori per fornire agli investitori segnali di prezzo adeguati nel lungo termine. Se si intende effettivamente raggiungere la decarbonizzazione (come indicato anche nella strategia energetica italiana), saranno necessari forti investimenti per rinnovare le infrastrutture energetiche europee.

- Il 2014 è la scadenza fissata dal Consiglio Europeo per arrivare alla piena integrazione dei mercati europei dell'energia, soprattutto introducendo una serie di regole coerenti e nuove infrastrutture transfrontaliere per il gas e l'elettricità. Non è una data credibile: che la UE continui ad enunciare obiettivi temporali che non verranno raggiunti non contribuisce alla sua credibilità.
- Il processo accusa infatti dei ritardi e non ha ancora prodotto gli effetti desiderati (insufficiente convergenza dei prezzi all'ingrosso; prezzi finali appesantiti da tasse e imposte; scelte regolatorie frammentate per i mercati al dettaglio). In particolare, l'operazione di stesura dei Network Codes è in ritardo rispetto alle scadenze previste, anche per un eccesso di complessità procedurale.
- La rapida attuazione di tutte le misure legislative già esistenti da parte di tutti i paesi-membri deve essere assicurata, così da consentire il libero scambio dell'energia all'interno della UE.

- Secondo alcuni attori del mercato, l'approccio "*energy only*", sul quale si basa il progetto di integrazione, sta mostrando dei limiti in relazione ai segnali di prezzo che può fornire agli investitori: in effetti, l'unico segnale disponibile è il prezzo di breve termine dell'elettricità, che non fornisce alcuna informazione sulle condizioni future del mercato al di là delle aspettative degli operatori secondo cui, date le prospettive della domanda e dell'offerta, l'attuale *overcapacity* è probabilmente destinata a durare nel futuro prevedibile.
- Quanto al tentativo di raggiungere un migliore mix sui mercati, l'integrazione è anche in questo caso in evidente ritardo. Le fonti rinnovabili – ormai indispensabili nel mix energetico mondiale (l'AIE prevede che nel 2035 copriranno circa un terzo della produzione mondiale di elettricità) – vanno pienamente integrate nel mercato elettrico, puntando ad aste non discriminatorie e alla limitazione dei sussidi (oggi pari a circa 60 miliardi di euro l'anno in Europa): un'opzione percorribile è quella di stabilizzarne il livello, ma soprattutto migliorarne l'efficacia, nell'ambito della *roadmap* al 2030.
- Va affrontata la questione della "rinascita del carbone" nel settore della generazione elettrica. La crescita delle emissioni dagli impianti a carbone danneggia la strategia europea sul clima, con impatti ambientali negativi di lignite e carbon fossile (*hard coal*). Paradossalmente, il carbone sta avendo una rinascita in Europa perché il gas a basso costo lo ha sostituito negli Stati Uniti. Un mercato più dinamico del gas naturale è quindi decisivo anche per evitare effetti ambientali indesiderati nel Vecchio Continente.
- Infine, l'uso del gas naturale dovrebbe essere esteso a nuove aree di consumo, a cominciare dai trasporti.

3. Politica ambientale e fabbisogno energetico: innovazione e mercato.

Per combinare competitività e sostenibilità delle economie europee, i target ambientali vanno resi compatibili con le pressioni e gli incentivi di mercato. In modo più specifico, la competitività del sistema industriale europeo deve diventare uno dei criteri essenziali di riferimento per le scelte future.

Vanno identificati i meccanismi più promettenti per applicare i progressi tecnologici mediante la condivisione e l'attuazione delle *best practices*, incluse le esperienze provenienti da altri settori e altri paesi. Particolare attenzione deve essere dedicata a come attivare il mondo accademico, integrando ricerca e settore manifatturiero, così da stimolare un forte grado di innovazione nello sviluppo industriale dell'Europa.

- E' importante che il sistema ETS fornisca segnali di mercato più efficaci, così da evitare il rischio che il valore "depresso" degli ETS danneggi la capacità di incentivare lo spostamento verso le tecnologie a bassa intensità di anidride carbonica.
- In generale, gli sforzi complessivi verso la sostenibilità energetica devono diventare più compatibili con il mercato (o *market-sustainable*): a questo scopo, potrebbero essere fissati target comuni, lasciando però ciascun paese libero di decidere come meglio perseguirli, inserendo un elemento essenziale di flessibilità nel sistema.
- Inoltre, queste politiche andrebbero formulate in modo neutro rispetto alle specifiche scelte tecnologiche. Nel tempo la riduzione dei costi delle tecnologie, conseguita anche con l'aumento

della capacità installata, contribuirà ad evitare che oneri eccessivi gravino su bilanci pubblici e sui consumatori.

- Ciò significa che le sfide cui si trova di fronte il settore energetico europeo possono essere superate soltanto con una rinnovata attenzione all'innovazione.
- Sviluppare tecnologie per integrare le RES di tipo variabile nei generatori convenzionali è un obiettivo della massima priorità. L'Europa deve esplorare nuove strade, assieme all'obiettivo già previsto del miglioramento dello stoccaggio di energia. Dovrebbe anche prendere in considerazione i problemi regolamentari esistenti, come la gestione in tempo reale degli squilibri nella rete.
- E' decisivo utilizzare al meglio tutti gli strumenti già esistenti per l'efficienza energetica (pompe di calore, veicoli elettrici) e svilupparne di nuovi per affrontare la sfida energetica e climatica.
- La UE deve adottare nuovi e più rapidi processi che siano anche basati su schemi di governance cooperativa e sul coinvolgimento degli stakeholder, ad esempio rafforzando il programma Horizon 2020.
- In questo contesto l'Italia è impegnata – secondo la Strategia Energetica Nazionale, che peraltro prevede di rivedere l'attuale sistema di incentivi – a raggiungere l'obiettivo del 19-20% di fonti rinnovabili sui consumi finali lordi (obiettivo che nel settore elettrico è stato già di fatto raggiunto).

Conclusioni: la questione della Governance

Una preconditione organizzativa generale per perseguire tali obiettivi è il rafforzamento del sistema della *governance* europea, anche in base alle *best practices* di altri settori/istituzioni. In particolare, sono indispensabili:

- Nuovi assetti istituzionali per aumentare la coerenza e l'efficacia del processo legislativo europeo, eventualmente mediante un più ampio ricorso ad accordi politici nelle fasi preliminari. Sia le procedure "Trilogue" che "Comitology" vengono avviate nelle fasi avanzate del processo legislativo. Le proposte della Commissione, nonostante approfonditi "*impact assessments*", sono spesso soggette ad emendamenti sostanziali che in ultima analisi alterano il loro equilibrio iniziale e rendono l'*impact assessment* superato o irrilevante.
- Snellimento delle procedure interne della Commissione, mediante l'aggregazione di competenze con l'obiettivo di favorire la cooperazione inter-settoriale. Il nuovo assetto della Commissione va in parte almeno in questa direzione; va sostenuto, ma solo a condizione che la cooperazione fra Vice-presidenti e Commissari funzioni efficacemente. Inoltre, alla luce degli overlap tra le DG della Commissione e quelli di altri organismi, è necessario un maggiore coordinamento tra le varie funzioni della UE – inclusi l'External Action Service, la DG COMP, la DG Energy e la DG Environment.
- Una Unione dell'Energia che funzioni a favore delle imprese e del consumatore deve favorire i tre obiettivi comuni qui esaminati (sicurezza, competitività, sostenibilità), senza ledere i meccanismi di mercato e senza imporre agli Stati membri nuovi vincoli sulle strategie nazionali per raggiungere i target condivisi.